



EU-note

Til orientering af Europaudvalget

EU's grundlæggende værdier og retsstatsprincippet – nuværende og kommende redskaber til håndhævelse

Sammenfatning

Medlemsstaternes overholdelse af EU's grundlæggende værdier, herunder retsstatsprincippet, har i stigende grad været i fokus på europæisk plan. I nærværende note redegøres for, hvilke muligheder EU har for at håndhæve de grundlæggende værdier over for medlemsstaterne, og for de overvejelser der aktuelt gøres om yderligere redskaber.

Den eksisterende artikel 7-procedure er konstrueret med henblik på at håndtere grove og vedvarende overtrædelser af EU's grundlæggende værdier. Proceduren har vist sig svær at anvende, idet det kræver enstemmighed i Rådet, såfremt en medlemsstat skal pålægges sanktioner. Kommissionen gør allerede i dag brug af traktatkrænkelsessager og har vundet sager med relevans for særligt retsstatsprincippet.

Et nyt forslag om finansielle sanktioner i sager med generaliserede mangler på retsstatsområdet vil ikke kræve enstemmighed at vedtage eller anvende, men er begrænset i sin anvendelse af, at hjemlen for forslaget er Finansforordningen. Det betyder, at eventuelle mangler på retsstatsområdet skal have direkte betydning for EU's budget førend der kan pålægges finansielle sanktioner.

Dok.dato
24-10-2019

Det Internationale
Sekretariat
Mathias Grønbech
Lydholm
EU-konsulent

EU's grundlæggende værdier

EU's medlemsstater har forpligtet sig til at overholde EU's grundlæggende værdier, der fremgår af Lissabontraktatens artikel 2:

"Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer



der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.”

EU's grundlæggende værdier har de senest år været i fokus, ikke mindst grundet udviklingen i Ungarn og Polen. Det er blandt medlemslandene og institutionerne generelt vurderingen¹, at der er behov for at se på, hvorledes der bedre kan ageres på trusler mod EU's grundlæggende værdier.

Eksisterende redskaber

EU har i dag kun begrænsede muligheder i traktatgrundlaget for at sikre medlemsstaternes overholdelse af EU's grundlæggende rettigheder.² EU's grundlæggende værdier håndhæves primært gennem tre kanaler: 1) Lissabontraktatens artikel 7 (der kræver enstemmighed for at pålægge sanktioner), 2) traktatkrænkelssager, samt 3) forskellige primært forebyggende instrumenter.

Lissabontraktatens artikel 7

Lissabontraktatens artikel 7 indeholder en række bestemmelser, der i sidste ende gør det muligt at suspendere en medlemsstats rettigheder, der følger af medlemskab af Unionen. Artikel 7 indeholder tre procedurer:

- 1) En procedure, der sigter på at identificere en "klar fare" for, at en medlemsstat groft overtræder EU's grundlæggende værdier. Proceduren kan indledes af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Kommissionen, og der træffes beslutning (enten en konklusion eller en henstilling) i Rådet med fire-femtedeles flertal³ efter godkendelse i Europa-Parlamentet.
- 2) En procedure, hvorved det kan konstateres, at en medlemsstat "groft og vedvarende overtræder" EU's grundlæggende værdier. Proceduren kan indledes af en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen, og der træffes beslutning med enstemmighed i Det Europæiske Råd efter godkendelse i Europa-Parlamentet.
- 3) En sanktionsmekanisme, der kan tages i brug, såfremt proceduren i punkt 2 ovenfor er gennemført. Herved kan Rådet med kvalificeret

¹ Se f.eks. [KOM \(2019\)0163](#)

² Jævnfør TEU art. 5, stk. 2 kan Unionen kun handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den.

³ Den berørte medlemsstat tæller ikke med i de stemmeregler, der gælder under artikel 7.



flertal vælge at suspendere visse af den pågældende medlemsstats rettigheder. Det kan for eksempel være stemmeret i Rådet eller adgang til EU-midler.

Proceduren efter punkt 1 ovenfor er indledt to gange: 1) Over for Polen igangsat af Kommissionen den 20. december 2017 ([begrunderet forslag](#)), og 2) over for Ungarn igangsat af Europa-Parlamentet ([Sargentini-rapporten](#)). Rådet har siden da afviklet en høring med flere sessioner af Polen og senest den 16. september 2019 indledt en høring af Ungarn. Der er endnu ikke truffet beslutning i Rådet i nogen af de to sager. Procedurerne i punkt 2 og 3 ovenfor er ikke taget i anvendelse.

Det har således i praksis vist sig svært at anvende procedurerne efter TEU artikel 7, idet der reelt kræves enstemmighed for at pålægge en medlemsstat sanktioner. Polen og Ungarn har offentligt tilkendegivet, at man vil blokere for, at den anden medlemsstat pålægges sanktioner for manglende overholdelse af EU's grundlæggende værdier.

Sager ved EU-Domstolen

Juncker-Kommissionen har gentagne gange anlagt traktatkrænkelssager i tilfælde, hvor der konkret har kunnet rejses tvivl om konkrete reformers eller loves forenelighed med EU's grundlæggende værdier. Eksempler herpå omfatter:

- Den 24. juni 2019 faldt der ved EU-Domstolen dom i traktatkrænkelssag⁴ vedrørende *den polske højesteret*. Kommissionen fik medhold i, at det var i modstrid med EU-retten⁵, at pensionsalderen for højesteretsdommere blev sænket parallelt med, at den polske præsident fik bemyndigelse til, efter skøn, at tillade en højesteretsdommer at fortsætte efter pensionsdatoen.
- Den 15. marts 2018 anlagde Kommissionen en traktatkrænkelssag⁶ mod Polen med henvisning til at reformen af Polens almindelige domstole underminerer adgangen til domstolsprøvelse og effektiv retsbeskyttelse⁷ og ligebehandling af mænd og kvinder⁸. Generaladvokaten har [den 20. juni i sit forslag til afgørelse](#) fastslået, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser på de to områder.

I tillæg hertil prøves en række præjudicielle forelæggelser ved EU-Domstolen.

⁴ [C-619/18](#)

⁵ TEU art. 19, stk. 1

⁶ [C-192/18](#)

⁷ TEU art. 19, stk. 1

⁸ TEUF art. 157



Sagerne ved EU-Domstolen har vist sig at have nogen effekt på tilstanden i særligt Polen, hvor den polske regering efter dom ved EU-Domstolen har besluttet at tilrette konkrete reformer. Traktatkrænkelssagerne er dog begrænset af, at de vedrører helt konkrete forhold, f.eks. en lovændring, og ikke den bredere situation i den enkelte medlemsstat.

Øvrige eksisterende redskaber

I 2014 vedtog Kommissionen det såkaldte [retsstatsinstrument](#), som primært tager sigte på tidlig varsling og forebyggelse. Instrumentet gør det muligt for Kommissionen at indlede en dialog med et EU-medlemsland for at forhindre en eskalering af systemiske trusler mod retsstatsprincippet. Instrumentet er gennemgået i [EU-note E 16 fra 2014](#). Folketingets Europaudvalg orienterede den 24. maj 2014 Kommissionen om [sin holdning til sagen](#). Retsstatsinstrumentet blev taget i brug af Kommissionen over for Polen, men ledte ikke til tilfredsstillende fremskridt, hvorfor Kommissionen, jævnfør ovenfor, iværksatte artikel 7-proceduren.

EU råder yderligere over en række andre redskaber til implementering af retsstatsprincippet.⁹ Disse bidrager primært til at sikre implementeringen af retsstatsprincippet gennem assistance til medlemslandenes eget arbejde hermed. Blandt eksemplerne herpå er *det europæiske semester*, *EU's årlige resultattavle for retlige anliggender*, *CVM-mekanismen* (specifikt for Bulgarien og Rumænien) samt *OLAF's* arbejde med bekæmpelse af svig, korruption og andre lovovertrædelser.

Eventuelle nye redskaber

Der pågår aktuelt et arbejde med at afsøge mulighederne for yderligere redskaber, der skal bidrage til at sikre, at EU's grundlæggende værdier overholdes i alle medlemslandene. Blandt de muligheder, der aktuelt er under overvejelse, er:

Informationsindsamling

Der pågår i Kommissionen overvejelser om en styrkelse af arbejdet med at sikre en forståelse for udviklingen i de enkelte medlemslande. Informationsindsamlingen vil skulle omfatte alle medlemslande, men vil kunne gøres mere omfattende for de medlemslande, hvor der konstateres svagheder eller særlige risici.

⁹ Se [KOM \(2019\)0163](#) for en gennemgang heraf.



Finansielle konsekvenser ved generaliserede mangler vedrørende retsstatsprincippet

Kommissionen har den 2. maj 2018 fremsat forslag¹⁰ til en forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet. Forslaget har hjemmel TEUF artikel 322, stk. 1, litra a, der vedrører behovet for at fastlægge regler vedrørende budgetgennemførelsen (Finansforordningen).

Såfremt forslaget vedtages, vil det blive muligt at suspendere adgangen til EU-midler, hvis to betingelser er opfyldt: 1) Der konstateres problemer med overholdelse af retsstatsprincippet i et medlemsland, og 2) at de problemer påvirker – eller risikerer at påvirke – gennemførelsen af programmer og instrumenter finansieret af EU's budget.

Idet hjemlen for instrumentet er Traktatens bestemmelser om Finansforordningen vil instrumentet alene kunne anvendes i de tilfælde, hvor mangler på retsstatsområdet i en medlemsstat medfører en risiko for EU's budget. Valget af hjemmel betyder samtidig, at forslaget kan vedtages med den almindelige lovgivningsprocedure.

Mens det vil kræve enstemmighed i Det Europæiske Råd at pålægge en medlemsstat sanktioner efter artikel 7-proceduren, vil det, hvis forslaget vedtages uændret, kunne lade sig gøre at pålægge en medlemsstat sanktioner ved forenklet procedure. Proceduren består i, at Kommissionen fremsætter forslag, og der ikke findes et kvalificeret flertal i Rådet *imod* dette forslag. Sanktioner vil skulle være proportionale med den trussel, som problemerne udgør for EU's budget.

Udenrigsministeren har i [svar på spørgsmål 1](#) vedrørende KOM(2018) 0324 redegjort for en række områder, hvor forslaget vil kunne finde anvendelse, hvis det vedtages. Det omfatter blandt andet, hvis retsvæsenets uafhængighed er bragt i fare, de relevante myndigheder ikke tilvejebringes tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre deres opgaver med kontrol og at relevante offentlige institutioner til bekæmpelse af svig og korruption fungerer korrekt.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

¹⁰ [KOM \(2018\)0324](#)