
FOLKETINGET



Europaudvalget, Retsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 13. marts 2014

Kommissionen indfører ny procedure til beskyttelse af retsstatsprincippet i EU

Sammenfatning

Kommissionen har vedtaget en ny procedure, som skal håndtere systemiske trusler mod retsstatsprincippet i EU-landene. Initiativet er en opfølgning på den ungarske forfatningskrise fra 2012, hvor ministerpræsident Viktor Orbán gennemførte en række ændringer af landets forfatning, som skabte voldsomme reaktioner fra EU-landene og EU's institutioner.

På den baggrund indfører Kommissionen en nyt redskab til tidlig varsling, som gør det muligt for Kommissionen at indlede en dialog med et EU-land for at forhindre en eskalering af systemiske trusler mod retsstatsprincippet. Den nye procedure medfører dog ikke nye beføjelser til Kommissionen.

Kommissionen har den 11. marts 2014 vedtaget en meddelelse, som indfører en ny mekanisme til at håndtere systemiske trusler mod retsstatsprincippet i de 28 EU-lande¹.

Baggrund

Kommissionens udspil er en direkte udløber af den EU-krise, som Ungarn havnede i i 2012, da den højrenationalistiske ministerpræsident Viktor Orbán foreslog og gennemførte en række drastiske ændringer af landets forfatning efter at have vundet et knusende flertal af sæderne i det ungarske parlament. Ændringerne angik områder som forfatningsdomstolens kompetencer, domstolenes uafhængighed, anerkendelse af religiøse grupper og hjemløses retsstilling.

De ungarske forfatningsændringer gav anledning til voldsomme reaktioner i EU-landene og EU's institutioner, samt en debat om hvilke redskaber EU har til at reagere på begivenheder i et EU-land, som bryder med de grundlæggende værdier som EU-samarbejdet er bygget på. Selv om nogle af de mest drastiske ændringsforslag blev rullet tilbage, efterlod det de europæiske ledere med en følelse af afmagt over for et enkelt lands indenrigspolitiske ageren.

Det viste sig nemlig ret hurtigt, at EU kun havde to valgmuligheder, når et EU-land bryder med grundlæggende principper i EU:

For det første kan Kommissionen indlede **traktatbrudssager** mod et EU-land, som overtræder regler i EU's traktatgrundlag eller i EU-lovgivningen. Det forudsætter imidlertid, at Kommissionen er i stand til at påvise, at handlingerne krænker konkrete EU-regler. Chancerne for at vinde en retssag ved Domstolen mod et EU-land på grund af landets tilsidesættelse af EU's overordnede principper eller værdier anses for at være minimale.

For det andet kan EU indlede en såkaldt "**artikel 7-procedure**"², hvis et EU-land groft og vedvarende overtræder EU's værdier. Proceduren kan i yderste konsekvens føre til at suspendere det pågældende EU-lands stemmeret i Rådet. Selv om proceduren for så vidt er den mest oplagte procedure i den situation, hvor et land forbryder sig mod EU's værdier, er den både kompleks – suspension af rettigheder kræver bl.a. enstemmighed i Det Europæiske Råd (med undtagelse af det pågældende land) – og opfattes samtidig som et vold-

¹ KOM(2014) 158.

² Jf. EU-traktatens artikel 7.

somt indgreb i et lands interne anliggender. Af samme grund betragtes muligheden også som en slags "atombombe", hvilket forklarer, hvorfor den aldrig er blevet brugt.

Hvad angår den første mulighed, indledte Kommissionen i 2012 tre traktatbrudssager mod Ungarn som følge af forfatningsændringerne. De var fokuseret på mere tekniske aspekter af forfatningsændringerne, nærmere bestemt: muligheden for at opkræve ekstra skatter som følge af bøder til Ungarn ved internationale domstole; regler for flytning af retssager mellem dommere; og begrænsninger af politisk markedsføring i forbindelse med valgkampagner (medielovgivning).

Kommissionsformand Jose Manuel Barroso bebudede allerede i sin "State-of-the-Union-tale" i 2012, at Kommissionen ville komme med et initiativ til beskyttelse af retsstatsprincippet.

I marts 2013 skrev udenrigsministrene fra Tyskland, Holland, Finland og Danmark et brev til Barroso, hvori de foreslog, at Kommissionen som traktatens vogter skulle spille en større rolle i forhold til at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet, og at man i yderste konsekvens skulle kunne suspendere EU's udbetalinger til Ungarn.

Brevet foreslog også at indføre en mekanisme, der skulle give Kommissionen mulighed for at behandle problemer i et EU-land på et tidligt tidspunkt. Under forudsætning af tilstrækkelig opbakning blandt EU-landene, skulle Kommissionen efter forslaget kunne anmode det pågældende land om at rette op på problemerne³.

Endelig vedtog Europa-Parlamentet den 3. juli 2013 en beslutning om situationen i Ungarn. Heri opfordrede Parlamentet bl.a. til at indføre en mekanisme i form af en "Københavnskomité på højt plan" som skulle evaluere landenes overholdelse af københavnerkriterierne og til at styrke dialogen mellem Kommissionen, Rådet, Europa-Parlamentet og EU-landene.

Hvad går den nye mekanisme ud på?

Kommissionens udspil følger delvis op på de mange opfordringer og kommissionsformand Barroso's tale og opstiller en tredje vej ud over traktatbrudssøgsmål og artikel 7-proceduren.

³ Jf. EEU (2012.13) alm. del Bilag 262
<http://www.ft.dk/samling/20121/almudel/euu/bilag/262/1223697.pdf>

Kommissionen foreslår en mæglingsprocedure, som udgør et forstadium til den tunge artikel 7-procedure. Formålet med den nye procedure er at gøre det muligt for Kommissionen at finde en mindelig løsning på en strid om et lands manglende respekt for EU's værdier og derved forhindre, at der opstår en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, som kan udløse artikel 7-proceduren.

Den nye procedure er som følger:

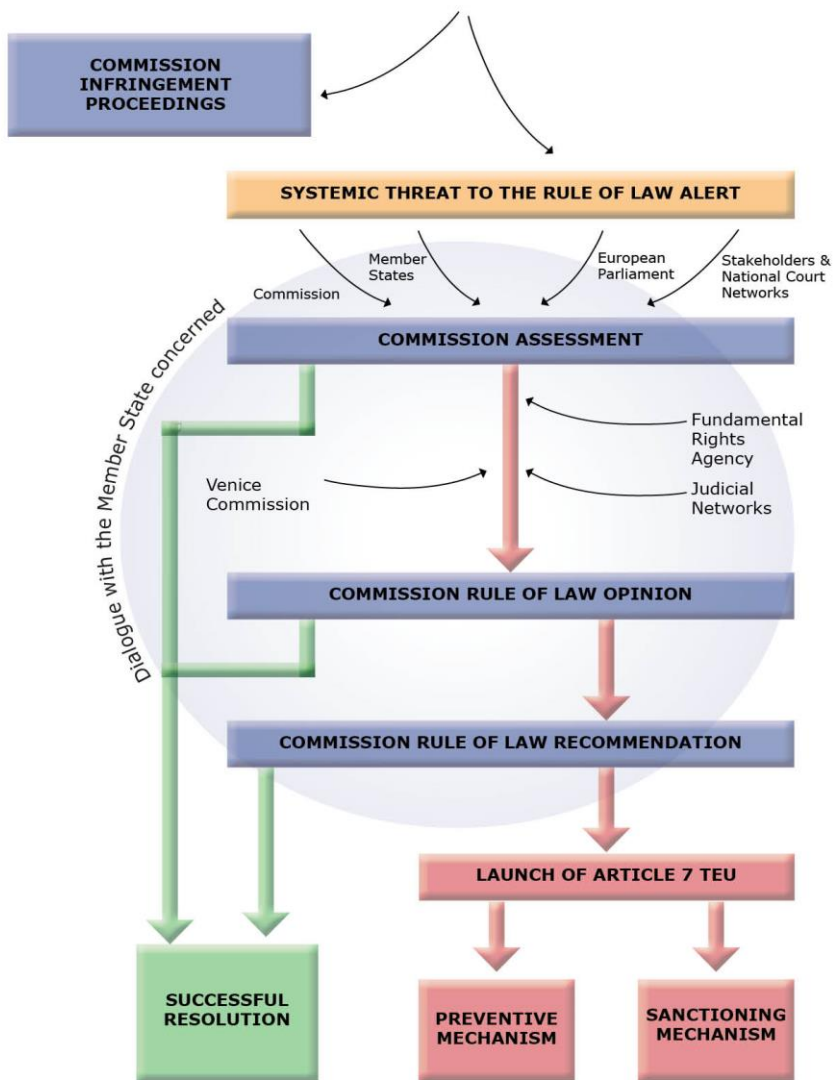
Når der er klare tegn på en systemisk trussel mod retsstatsprincippet i et EU-land, kan Kommissionen indlede en dialog med det pågældende land. Hvad angår den nærmere definitionen af "systemisk trussel mod retsstatsprincippet" henviser Kommissionen til EU-Domstolens og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, og nævner som eksempler trusler mod landets politiske eller retslige institutioner, mod domstolenes uafhængighed eller mod eksisterende klagemuligheder. Proceduren består af tre faser:

1. Kommissionen indsamler og undersøger alle relevante oplysninger (som bl.a. kan hidrøre fra Europarådet eller EU's agentur for grundlæggende rettigheder) og vurderer, om der er klare tegn på en systemisk trussel mod retsstatsprincippet. Hvis Kommissionen konkluderer, at der foreligger en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, indleder den en dialog med det berørte land ved at sende en udtalelse om overholdelsen af retsstatsprincippet, hvori den advarer EU-landet, begrundet sin bekymring og giver landet mulighed for at svare.
2. Hvis der ikke findes en tilfredsstillende løsning, retter Kommissionen en "henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet" til det pågældende EU-land. Heri opfordrer Kommissionen EU-landet til at løse problemet inden for en bestemt frist og til at informere Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet. Hensstillingen offentliggøres.
3. I den tredje fase vil Kommissionen overvåge, hvordan EU-landet følger op på henstillingen. Hvis der ikke sker en tilfredsstillende opfølgning inden for fristen, kan Kommissionen anvende en af de mekanismer, der er fastsat i TEU artikel 7.

Hele proceduren er således baseret på en løbende dialog mellem Kommissionen og det berørte EU-land, samt indberetninger fra eksterne aktører.

Kommissionens illustration af proceduren findes på næste side:

A rule of law framework for the European Union



Kommissionens illustration af den nye mekanisme

Hvilken juridisk karakter har meddelelsen?

Det kan umiddelbart undre, at Kommissionen indfører en ny procedure ved en meddelelse, som ikke er nogen EU-retsakt med bindende virkning.

Forklaringen er imidlertid, at den nye procedure alene forpligter Kommissionen til at gå i dialog med det pågældende EU-land, og at den nye mekanisme dermed ikke giver Kommissionen andre beføjelser til end dem, der gælder i dag. Hvad angår Kommissionens mulighed for at rette en "henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet" til et EU-land, kan Kommissionens nemlig allerede gøre dette i overensstemmelse med EU's traktatgrundlag.

Netop den omstændighed, at den nye procedure reelt ikke giver Kommissionen nye beføjelser over for de EU-lande, der ikke lever op til EU's demokratiske værdier, kan meget vel føre til, at Kommissionens udspil kritiseres for at være noget tandløst.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)