



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 2. september 2005
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2005-629-0042
Dok.: DBO40215

GRUNDNOTAT

om forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og om forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (KOM(2005) 280 endelig)

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder. Agenturet vil skulle assistere EU's institutioner og medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, i arbejdet med at sikre respekt for de grundlæggende rettigheder. Til det formål vil agenturet navnlig skulle indsamle og analysere data om grundlæggende rettigheder. Agenturet skal desuden videreføre de opgaver, som Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad (EUMC) har udført indtil nu.

Kommissionen har samtidig fremlagt forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union – dvs. området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

1. Baggrund

Efter EU-traktatens artikel 6, stk. 1, bygger Unionen på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles. Det følger videre af EU-

traktatens artikel 6, stk. 2, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

Grundlæggende rettigheder er således generelle principper i fællesskabsretten. Endvidere indeholder EU's Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk bindende erklæring i december 2000, de rettigheder, friheder og principper, som anerkendes i EU.

Med det formål at styrke respekten i EU for de grundlæggende rettigheder besluttedes det på et møde i Det Europæiske Råd i Bruxelles den 13. december 2003 at oprette etagentur for menneskerettigheder på grundlag af Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad (EUMC). Agenturet skal navnlig indsamle og analysere data om grundlæggende rettigheder samt rådgive EU-institutionerne – efter anmodning eller på eget initiativ – inden for området for grundlæggende rettigheder. Derudover skal agenturet videreføre EUMC's opgaver.

Agenturet er omfattet af Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU, vedtaget den 4. – 5. november 2004.

Kommissionen afholdt den 25. januar 2005 en offentlig høring om oprettelsen af det nyeagentur.

Samtidig med fremsættelsen af forslaget til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder har Kommissionen fremsat et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union. Begge forslag er indeholdt i dokument nr. KOM(2005) 280 endelig.

2. Indhold

2.1. Forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Forslaget angiver EF-traktatens artikel 308 som hjemmel. Det følger af denne artikel, at såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed udfærdige passende forskrifter herom.

Som begrundelse for forslaget er der bl.a. peget på, at øget kendskab til og bevidsthed om grundlæggende rettigheder i Unionen bidrager til at sikre fuld respekt for disse rettigheder, og at dette formål kan fremmes ved at oprette et EU-agentur til at fremskaffe information og data om grundlæggende rettigheder.

Agenturet skal stille assistance og ekspertise om grundlæggende rettigheder til rådighed for EU's institutioner, kontorer, agenturer mv. og for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Hvis det samtidigt fremsatte forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, vedtages, vil agenturet også skulle udføre sine opgaver på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Agenturet vil bl.a. skulle

- indsamle og analysere objektive, pålidelige og sammenlignelige informationer og data, herunder forskningsresultater og monitoreringsrapporter modtaget fra medlemsstaterne, EU-institutionerne, NGO'ere og internationale institutioner,
- udføre og støtte forskning på området, herunder efter anmodning fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen, hvis anmodningen er hensigtsmæssig og ligger inden for rammerne af agenturets årlige arbejdsprogram,
- afgive udtalelser om generelle emner til EU's institutioner og medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen,
- afgive udtalelser til Rådet, hvis Rådet i medfør af EU-traktatens artikel 7, stk. 1, anmoder uafhængige personer om at fremlægge en rapport om situationen i en medlemsstat, hvor der er en klar fare for, at medlemsstaten groft overtræder grundlæggende rettigheder mv. Det samme gælder tilfælde omfattet af artikel 7, stk. 2, hvor Rådet kan fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder grundlæggende rettigheder mv. Agenturet vil dog ikke have nogen beføjelser til at konstatere overtrædelser af grundlæggende rettigheder efter EU-traktatens artikel 7,
- fremlægge en årlig statusrapport om situationen for grundlæggende rettigheder,
- offentliggøre tematiske rapporter baseret på de foretagne analyser og forskning mv. og en årsrapport om agenturets aktiviteter,
- fremme samarbejdet med det civile samfund, herunder NGO'ere, der beskæftiger sig med grundlæggende rettigheder, særligt ved at fremme en dialog på europæisk plan, men også ved i passende situationer at deltage i diskussioner og møder på nationalt plan, og
- udvikle en kommunikationsstrategi med henblik på at øge den offentlige bevidsthed, stille dokumentation til rådighed for offentligheden og udarbejde undervisningsmateriale, fremme samarbejde og undgå duplikering af andre informationskilder.

Hertil kommer, at agenturet skal videreføre EUMC's arbejde med at bekæmpe racisme og fremmedhad.

Agenturet vil ikke få kompetence til at behandle klager i nogen form, ligesom det heller ikke får kompetence til at vurdere, om en medlemsstat har undladt at opfylde en af sine forpligtelser ifølge EF-traktaten, som Kommissionen efter EF-traktatens artikel 226 har beføjelse til at kontrollere.

Kommissionen skal vedtage et femårigt ramme-arbejdsprogram for agenturet, hvori det bl.a. fastlægges, hvilke temaer agenturet skal beskæftige sig med, idet bekæmpelse af racisme og fremmedhad dog altid skal være et af temaerne.

Agenturet skal være uafhængigt. For at undgå dobbeltarbejde og sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne skal agenturet inddrage eksisterende oplysninger fra andre kilder i sit arbejde, herunder i særdeleshed oplysninger fra EU-institutioner, medlemsstaternes institutioner og organisationer, Europarådet og andre internationale institutioner, ligesom agenturet skal samarbejde i videst muligt omfang med de relevante organisationer mv. Agenturet skal således koordinere sine aktiviteter med Europarådets aktiviteter, herunder ved udarbejdelsen af agenturets årlige arbejdsprogrammer, ligesom Europarådet skal have ret til at udpege en uafhængig person til agenturets bestyrelse – dog med begrænset stemmeret.

Agenturet foreslås organiseret med en bestyrelse, et forretningsudvalg, en direktør og et forum.

Bestyrelsen vil skulle sammensættes af personer med passende erfaring i grundlæggende rettigheder og ledelse af offentlige organisationer, idet medlemsstaterne hver udpeger en uafhængig person, ligesom Europa-Parlamentet og Europarådet udpeger hver sit uafhængige medlem, og Kommissionen udpeger to repræsentanter. Bestyrelsesmedlemmerne udpeges for fem år ad gangen med mulighed for genudpegning én gang.

Forretningsudvalget vil skulle bestå af bestyrelsens formand og næstformand og to Kommissionsrepræsentanter. Direktøren skal deltage i forretningsudvalgsmøder, men uden stemmeret.

Direktøren ansættes af bestyrelsen på baggrund af en liste fra Kommissionen med forslag til kandidater. Direktøren ansættes for fem år ad gangen.

Forummet vil skulle bestå af repræsentanter for ikke-statslige organisationer med ansvar for grundlæggende rettigheder og bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme, fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, de berørte sociale og faglige organisationer, kirkelige organisationer, religiøse, filosofiske og konfessionsløse organisationer, universiteter, eksperter og europæiske og internationale organer og organisationer. Medlemmerne vil skulle vælges via en

åben udvælgelsesprocedure, som fastlægges af bestyrelsen, og der må maksimalt være 100 medlemmer. De vælges for fem år ad gangen med mulighed for genvalg én gang.

Agenturet foreslås oprettet fra den 1. januar 2007 samtidig med, at EUMC nedlægges. Agenturet foreslås evalueret efter tre års virke.

2.2. Forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union

Forslaget henviser til EU-traktatens artikel 30 om fælles handling vedrørende politisamarbejde, artikel 31 om fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager og artikel 34, stk. 2, litra c, om vedtagelse af afgørelser til at fremme dette samarbejde, som hjemmel.

Forslaget har til formål at give EU-agenturet for grundlæggende rettigheder kompetence til at indsamle og analysere oplysninger og data på området for politisamarbejde og samarbejde på det retlige område i kriminalsager (søjle 3-områder) og afgive udtalelser herom.

Forslaget fremsættes særskilt af juridiske grunde, idet hjemmelsgrundlaget er EU-traktaten, mens oprettelsen af agenturet som nævnt angiver EF-traktatens artikel 308 som hjemmel.

Det fremgår af forslaget til rådsbeslutning, at bestemmelserne i forordningen om oprettelse af agenturet finder analog anvendelse på agenturets aktiviteter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

3. Gældende dansk ret

Det skønnes ikke, at oprettelsen af agenturet og udvidelsen af dets kompetence på søjle 3-området vil få betydning for dansk lovgivning.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det skønnes ikke, at forslagene får lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

EUMC har et årligt budget på 8,2 mio. euro og 37 ansatte. Det foreslåede agentur vil få et væsentligt udvidet mandat, ikke mindst hvis forslaget om at give agenturet kompetence på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager også vedtages. Kommissionen forventer derfor, at budgettet for agenturet vil udvikle sig fra 16 mio. euro i 2007 til 29 mio. euro i

2013, og at antallet af ansatte stiger til 100, men Kommissionen angiver, at forslagene ikke vil få budgetmæssige konsekvenser for medlemslandene (se bilaget til forslaget, afsnit 4.1.3).

4. Høring

Forslagene er sendt i høring hos Advokatrådet, Amnesty International, Helsingfors-komiteen, Røde Kors, Institut for Menneskerettigheder, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København og Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver i de begrundede forslag, at agenturets opgaver primært vil være at indsamle og analysere oplysninger fra alle stater i EU, herunder ved at sikre sammenlignelige data og foretage komparative analyser af situationen i EU, for derved at hjælpe EU med at respektere de grundlæggende rettigheder fuldt ud. Som følge af den særlige europæiske dimension af disse opgaver vil medlemsstaterne ifølge Kommissionen ikke kunne opnå agenturets mål selv.

Ved at oprette agenturet på grundlag af EUMC udnytter man eksisterende ekspertise og erfaring og opnår derved efter Kommissionens opfattelse resultaterne på den mest proportionale måde, således at forslaget også er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

6. Andre landes kendte holdninger

Kommissionen præsenterede forslagene på et møde i Ad hoc arbejdsgruppen om grundlæggende rettigheder den 7. juli 2005. De foreløbige drøftelser viste, at alle medlemsstater støtter oprettelsen af agenturet samt forslaget om at give agenturet kompetence på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (søjle 3).

7. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side udtrykte man en positiv holdning til forslaget om at oprette et EU-agentur om grundlæggende rettigheder på Det Europæiske Råds møde den 13. december 2003. Fra dansk side er man fortsat positivt indstillet over for Kommissionens forslag, herunder forslaget om at give agenturet kompetence på de nævnte søjle 3-områder.