

Udtalelse om Forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder — 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 — 2005/0124-0125 (CNS)

(2006/C 88/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 22. september 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede **Sukhdev Sharma** til ordfører og **An Le Nouail Marlière** til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. januar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 424. plenarforsamling den 14. og 15. februar 2006, mødet den 14. februar 2006, følgende udtalelse med 94 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod:

1. Resumé af Kommissionens forslag

1.1 Målet med dette forslag er at styrke mandatet for Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad og oprette Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder som vedtaget af Det Europæiske Råd den 13. december 2003.

1.2 Hovedforskellen mellem de eksisterende regler og forslagene er, at forslagene udvider anvendelsesområdet fra at omfatte racisme og fremmedhad — der også dækkes af de reguleringsystemer, som anerkendes af FN, ILO og Europarådet — til at omfatte alle områder, der har at gøre med grundlæggende rettigheder ifølge chartret, uden at det berører de områder, der allerede er omfattet af andre fællesskabsagenturers virkeområde.

1.3 Agenturet vil beskæftige sig med grundlæggende rettigheder hvad angår gennemførelsen af EU-retten i både medlemsstaterne og i de kandidatlande og potentielle kandidatlande, der deltager i agenturet. Derudover kan Kommissionen anmode agenturet om at fremsende analyser og oplysninger om tredjelande, med hvilke Fællesskabet har indgået associeringsaftaler eller aftaler, der indeholder bestemmelser om overholdelse af menneskerettigheder, eller med hvilke der er indledt eller forventes indledt forhandlinger med henblik på indgåelse af sådanne aftaler.

1.4 Målet med agenturet er at sørge for bistand og ekspertise til Fællesskabets og medlemsstaternes kompetente institutioner, organer, kontorer og agenturer for at hjælpe dem med fuldt ud at overholde de grundlæggende rettigheder, når de træffer foranstaltninger eller tager initiativer inden for deres respektive kompetenceområder.

1.5 Inden for disse arbejdsområder vil agenturet i fuld uafhængighed indsamle og evaluere data om de praktiske virkninger, EU-foranstaltninger har for grundlæggende rettigheder og for god praksis med hensyn til overholdelse og fremme af disse rettigheder. Endvidere vil agenturet afgive udtalelser om nye foranstaltninger inden for grundlæggende rettigheder, informere offentligheden om alle de tekster og regulerende instrumenter, som EU henviser til, fremme dialogen med civil-

samfundet og koordinere og netværke med forskellige aktører på området grundlæggende rettigheder. Agenturet får ikke nogen mekanismer til tvistbilæggelse.

1.6 Forslaget giver agenturet bemyndigelse til at udføre sine opgaver på de områder, der er nævnt i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EØSU glæder sig over Det Europæiske Råds beslutning om at oprette Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (herefter kaldet »agenturet«) for at styrke de principper og fremgangsmåder, der er indskrevet i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union. Hermed vil der blive skabt en mekanisme for overvågning af grundlæggende rettigheder i Unionen, som kan bidrage til at forbedre samordningen af de politikker for grundlæggende rettigheder, som medlemsstaterne forfølger. Kommissionens forslag rummer mange elementer, som EØSU hilser velkommen, især at:

- Chartret for Grundlæggende Rettigheder vil blive anvendt som referencepunkt for agenturets mandat. Det betyder, at sociale og kulturelle rettigheder for første gang gøres uadskillelige og tillægges samme værdi. I den forbindelse har agenturet en specifik mulighed for på et tidligt tidspunkt at råde vagt i gevær, hvis der er problemer med gennemførelsen af sociale rettigheder, herunder EU's forbindelser med tredjelande;
- agenturets anvendelsesområde vil med Rådets afgørelse blive udvidet til at omfatte forhold vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager;
- agenturet vil stille sin tekniske ekspertise til rådighed i forbindelse med den procedure, der kan indledes efter artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union;
- der foreslås foranstaltninger til fremme af agenturets uafhængighed og bestyrelsens, direktørens og det rådgivende forums hensyntagen til almenvellet;

— kandidatlande eller potentielle kandidatlande deltager.

2.2 EØSU bifalder den anden betragtning i præamblen til den foreslåede forordning, som anerkender eksisterende rettigheders anvendelsesområde, når det gælder beskyttelse af EU-borgere og ikke-EU-borgere i Unionen. I præamblen hedder det, at »Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder bekræfter rettighederne, som de bl.a. fremgår af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, traktaten om Den Europæiske Union, fællesskabstraktaterne, den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, de socialpagter, som Fællesskabet og Europarådet har vedtaget, og De Europæiske Fællesskabers Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.«

EØSU erkender behovet for at finde den rette balance mellem sikkerhed, især foranstaltninger mod terrorisme, og beskyttelse og fremme af menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder i Unionen. Nogle af de nye foranstaltninger mod terrorisme, som forskellige medlemsstater har vedtaget som følge af 11. september og de nylige bombesprængninger i Madrid og London, kan bringe menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder i fare. En af de største svagheder ved det europæiske samarbejde på sikkerhedsområdet er, at disse politikker fortsat ligger uden for fællesskabsrammerne og hovedsageligt udarbejdes i henhold til den mellemstatslige metode (EU's tredje søjle). Det begrænser den Europæiske Unions rolle. Der savnes gennemsigtighed i beslutningsprocessen på grund af den manglende inddragelse af Europa-Parlamentet og EF-Domstolen. En udvidelse af rammerne for Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til også at omfatte EU's tredje søjle (afsnit VI i EU-traktaten) vil være afgørende for opretholdelsen af den rette balance mellem frihed, sikkerhed og retfærdighed i Unionens politikker ⁽¹⁾.

2.3 EØSU anerkender Europarådets ekspertise og eksisterende overvågningsmekanismer hvad angår menneskerettigheder og grundlæggende friheder, herunder de håndhævelige sociale rettigheder i den reviderede europæiske socialpagt. Vi anerkender også Europarådets og dets menneskerettighedsdomstols beføjelse til at behandle krænkelser af menneskerettigheder i overensstemmelse med konventioner og international ret, hvor agenturet ikke besidder en sådan beføjelse. Indgående koordinering og samarbejde mellem agenturet og Europarådet er derfor af største vigtighed.

Agenturet skal, ligesom De Europæiske Fællesskabers Domstol i sine udtalelser og afgørelser, henvise til de internationale tekster med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af EU's primære og afledte ret.

EØSU gentager sit krav om, at EU tilslutter sig den europæiske menneskerettighedskonvention og Europarådets reviderede socialpagt, når EU har fået tillagt den nødvendige kompetence.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om »Haag-programmet – Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed« (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños) – EUT C 65 af 17.3.2006.

2.4 En af EØSU's største bekymringer er, at forslaget ikke fremmer eller støtter bred repræsentation af det organiserede civilsamfund i det nye agenturs bestyrelse og rådgivende forum (herefter kaldet »forummet«). Det er i modstrid med hvidbogen om nye styreformer i EU, som anfører, at »Civilsamfundet spiller en vigtig rolle som talerør for borgerne og kan ofte yde en service, der dækker folks behov [...] Civilsamfundet ser i stigende grad EU som en god mulighed for at ændre den politiske kurs og dermed samfundet. Det åbner en reel mulighed for at uddybe debatten om EU's rolle. Det er en chance for at få borgerne mere aktivt engageret i at opfylde EU's målsætninger og tilbyde dem et struktureret forum for feedback, kritik og protest« ⁽²⁾.

2.5 Bestyrelsen og det rådgivende forum bør ikke blot bestå af jurister og akademikere. Der bør være en bred repræsentation af personer med forskellig baggrund, især repræsentanter for ngo'er, arbejdsmarkedets parter samt kulturelle, religiøse og humanistiske organisationer, som er talerør for og forsvare socialt udstødte og dårligt stillede grupper i samfundet og deres grundlæggende rettigheder.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Retsgrundlag for oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

3.1.1 Det kan fremføres, at anvendelsen af EF-traktatens artikel 308 sammen med Rådets afgørelse under afsnit VI måske ikke er tilstrækkelig til at sikre agenturets kompetence på de områder, som er omfattet af EU-lovgivningen. EF-traktatens artikel 308 giver Fællesskabet (ikke Unionen) beføjelse til enstemmigt at beslutte at træffe passende foranstaltninger for at opnå et fællesskabsmål i situationer, hvor denne beføjelse ikke nævnes i EF-traktaten. Fællesskabet har som overordnet mål at sikre, at dets egne foranstaltninger fuldt ud overholder og beskytter grundlæggende menneskerettigheder, men traktaten indeholder ingen særlig hjemmel i den henseende.

3.1.2 Den foreslåede rådsafgørelse består således i at bemyndige agenturet til at udføre dets opgaver på de områder, der er nævnt i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union.

3.1.3 EØSU understreger, at beskyttelse og fremme af menneskerettigheder er blandt Unionens fælles værdier og mål i henhold til artikel 6, stk. 4, i EU-traktaten, hvori det hedder, at »Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik.« Udvalget opfordrer derfor Rådet til at forankre agenturets kompetence i det stærkest mulige retsgrundlag i henhold til artikel 6, stk. 4, for at sikre, at agenturet har de nødvendige beføjelser til at varetage sine opgaver.

⁽²⁾ KOM(2001) 428 endelig, side 14-15.

3.2 Agenturets opgaver (artikel 4)

3.2.1 EØSU henstiller, at der i artikel 2 (Mål) indføjes et afsnit om, at et af målene med agenturet er at fremsætte henstillinger, som Fællesskabets og medlemsstaternes institutioner, organer, kontorer og agenturer kan anvende, når de træffer foranstaltninger eller tager initiativer vedrørende grundlæggende rettigheder. Agenturet skal desuden oplyse om appel- og klagemuligheder, der kan give oprejsning til de individer eller grupper, der udsættes for forskelsbehandling af en lovgivning eller regering, der ikke overholder retsstatsprincippet.

Agenturet bør udfærdige en årlig rapport om gennemførelsen af grundlæggende rettigheder i EU og regelmæssige rapporter om sine forbindelser til internationale institutioner, navnlig inden for handel og udviklingsstøtte, samt om associeringsaftaler og Cotonou-partnerskabsaftalen.

3.2.2 EØSU henstiller også, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen skal kunne anmode agenturet om at vurdere foreneligheden mellem chartret om grundlæggende rettigheder og ny EU-lovgivning og -politik (herunder eksterne politikker såsom handel med udviklingslande). Dette berører ikke agenturets ret til selv, efter aftale med eller på forslag af dets bestyrelse, at gennemføre en vurdering af et hvilket som helst forslag til EU-lovgivning.

3.3 Arbejdsområder (artikel 5)

3.3.1 Tilbagemeldingerne fra høringen viste, at 90 % af de hørte ønskede at sikre, at der inden for agenturet fortsat lægges vægt på kampen mod racisme og fremmedhad. Vi bifalder derfor Kommissionens forslag under artikel 5, stk. 1, litra b), om, at agenturet altid skal medtage racisme og fremmedhad i sine arbejdsområder inden for den flerårige ramme.

3.3.2 Det er imidlertid EØSU's opfattelse, at der med henblik på at integrere bekæmpelse af racisme og fremmedhad i det nye agents kompetenceområder i henhold til artikel 5, stk. 1, litra b), under bestyrelsen bør nedsættes et særligt udvalg for racisme og fremmedhad, der skal udstikke retningslinjer og afsætte de nødvendige ressourcer.

3.4 Bestyrelsen (artikel 11)

3.4.1 Sammensætning

EØSU går ind for et agentur, der favner bredt og forener alle interessenter, og er af den opfattelse, at dette bør afspejles i

bestyrelsens sammensætning⁽³⁾. EØSU er imidlertid bekymret for, at den foreslåede forordning ikke fremmer eller støtter en bred repræsentation af civilsamfundet i bestyrelsen.

I hvidbogen om nye styreformer i EU hedder det, at »Det Økonomiske og Sociale Udvalg skal medvirke til at udvikle et nyt forhold mellem institutionerne og civilsamfundet baseret på gensidigt ansvar i overensstemmelse med EF-traktatens nye artikel 257, der blev vedtaget i Nice«⁽⁴⁾. På baggrund af denne erklæring anbefaler vi, at der kommer til at sidde en person i bestyrelsen, som EØSU har udpeget.

3.4.2 Ledelsesstruktur

EØSU har betænkeligheder med hensyn til agenturets uafhængighed i forhold til ikke blot EU-institutionerne, men også medlemsstaterne. Tidligere erfaringer fra Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad viser, at medlemsstaterne i irritation over observatoriets arbejde undertiden har forsøgt at opnå større indflydelse på ledelsen af det⁽⁵⁾. Da det i mange tilfælde sandsynligvis er medlemsstater, som handler hver for sig eller kollektivt i Rådet, der vil komme til at overtræde grundlæggende menneskerettigheder i forbindelse med gennemførelse af EU-lovgivning, bør det nye agentur være beskyttet mod politisk indgriben fra medlemsstaternes side. Beskyttelsesforanstaltninger bør omfatte udpegelse af uafhængige bestyrelsesmedlemmer.

Styringen af agenturet skal kunne tåle offentlig indsigt. Hvidbogen om nye styreformer i EU fastlægger fem principper for gode styreformer, nemlig: åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng. EØSU anbefaler, at bestyrelsen udpeges i en åben og gennemsigtig proces. Kommissionen bør udstyre medlemsstaterne med jobprofiler for bestyrelsens medlemmer. Rekrutteringsprocessen bør gøres mere gennemsigtig ved at udbrede information om rekrutteringen gennem offentlig annoncering i medlemsstaterne og derudover via eksterne nationale og europæiske netværk.

Kommissionen opfordres også til at godkende budgettet (artikel 19, stk. 3) og arbejdsplanen for det nye agentur (artikel 5, stk. 1). For at sikre agenturets uafhængighed må der fastlægges mekanismer, som kan sikre, at FN's Paris-principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner så vidt muligt overholdes.

⁽³⁾ EØSU's udtalelse om »Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad« (ordfører: Sukhdev Sharma), CESE 1615/2003, punkt 3.3.3 (EUT C 80 af 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Nice-traktaten, artikel 257, side 15.

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse om »Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad« (ordfører: Sukhdev Sharma), CESE 1615/2003, punkt 3.3.4 (EUT C 80 af 30.3.2004).

3.4.3 Antallet af bestyrelsesmøder

For at sikre større ansvarlighed og bestyrelsesmedlemmernes deltagelse anbefaler EØSU, at agenturets bestyrelse mødes mere end én gang om året.

3.5 Forretningsudvalget (artikel 12)

Det foreslåede forretningsudvalg skal bestå af en formand, en næstformand og to repræsentanter for Kommissionen. Efter udvalgets mening er andelen af medlemmer fra Kommissionen forholdsmæssig stor, og det kan være kompromitterende for agenturets uafhængighed. Udvalget anbefaler derfor, at antallet af bestyrelsesmedlemmer i forretningsudvalget øges fra to til fem.

EØSU påpeger igen det ønskelige i mere indgående koordinering og samarbejde mellem agenturet og Europarådet som fremført i punkt 2.3, og vi ser skabelse af en kultur omkring menneskerettigheder i Den Europæiske Union som vores primære mål. Udvalget henstiller derfor, at et af medlemmerne i bestyrelsens forretningsudvalg kommer fra Europarådet. Det vil sikre synergi i agenturet og komplementaritet mellem agenturet og Europarådet.

3.6 Forum for grundlæggende rettigheder (artikel 14)

3.6.1 EØSU er betænkelig ved, at forslaget ikke fremmer eller støtter en bred repræsentation af civilsamfundet i forummet. Det bør have bredest mulig repræsentation af dets interesser: ngo'er, arbejdsmarkedets parter samt kulturelle, religiøse og humanistiske organisationer, som har interesse i at forsvare menneskerettigheder. EØSU anbefaler, at mindst en tredjedel af forummets medlemmer repræsenterer det organiserede civilsamfund.

3.6.2 Forordningen foreslår, at forummet skal ledes af agenturets direktør. Forummet bør være sparringspartner for bestyrelsen som helhed og ikke kun for direktøren. For at sikre en tæt forbindelse mellem de to bør det derfor ledes af bestyrelsesformanden.

3.6.3 Den ekspertise, der er samlet i det eksisterende netværk af uafhængige eksperter vedrørende grundlæggende rettigheder, bør ikke gå tabt. EØSU anbefaler, at netværket af uafhængige eksperter repræsenteres i forummet.

3.7 Uafhængighed og hensyn til almenvellet (artikel 15)

3.7.1 For at sikre agenturets uafhængighed må der fastlægges mekanismer, som kan sikre, at FN's Paris-principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner så vidt muligt overholdes. EØSU anbefaler derfor, at ordlyden i artikel 15, stk. 1, hvori det hedder, at »Agenturet skal udføre sine opgaver i fuldstændig uafhængighed«, ændres til:

»Agenturet skal udføre sine opgaver i fuldstændig uafhængighed i overensstemmelse med FN's Paris-principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner.«

3.8 Finansielle bestemmelser (Kapitel 5), artikel 19 (Opstilling af budget)

EØSU fremhæver på ny Paris-principperne om passende finansiering med henblik på at sikre, at agenturet bevilges de nødvendige ressourcer til at varetage sine opgaver og aktiviteter. Disse midler skal gøre det muligt for agenturet at råde over det fornødne personale, lokaler og programmidler. Uden sikkerhed for passende midler kan agenturet være i en udsat position hvad angår politisk indblanding fra EU-institutionernes og medlemsstaternes side.

3.8.1 EØSU anbefaler derfor, at følgende sætning indsættes før stk. 1 i artikel 19:

»(1A) Agenturet skal have tilstrækkelige midler fra EU til at kunne varetage sine opgaver i løbet af den årlige budgetcyklus. Agenturet kan undtagelsesvist anmode om yderligere ressourcer, når det skal gennemføre særlige eller ekstra opgaver, som der ikke var taget højde for i det årlige budget.«

Bruxelles, den 14. februar 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg