

Rapport
2014-04-08

EU behöver en rättighetsmekanism



Stockholm, 8 april 2014

EU ska vara en vakthund för mänskliga rättigheter

I skuggan av den ekonomiska krisen rasar just nu en mycket allvarlig värderingskris i Europa. Antiziganism, främlingsfientlighet, islamofobi, homofobi och antisemitism vinner mark. Inte sedan andra världskriget har vi haft så många rasistiska partier i EU-ländernas nationella parlament som vi har i dag. Man talar ofta om den ekonomiska krisen. Men det är hög tid att tala om värderingskrisen i Europa. För Europa befinner sig vid ett vägskafl.

Folkpartiet Liberalerna är Sveriges mest Europavänliga parti. Vi värnar Europatanken i praktiken. Det är hög tid att vi får till stånd en effektiv granskning för att syna hur EU:s medlemsstater lever upp till unionens grundläggande värderingar. Men också införa ett system för sanktioner när överträdelser sker.

Den som bryr sig om Europas framtid måste slå vakt om våra grundläggande värden. Ett trovärdigt Europa kompromissar inte med grundläggande rättigheter. Ett trovärdigt Europa agerar snabbt och effektivt när en medlemsstat kränker mänskliga rättigheter. Ett trovärdigt Europa förstår att fundamentet för vår gemenskap inte bara ligger i ekonomin utan i våra värderingar. Om EU menar allvar med att vara en vakthund för mänskliga rättigheter måste unionen ibland visa tänderna. EU måste leva som man lär.

Birgitta Ohlsson, ledamot partistyrelsen (FP)

Cecilia Wikström, europaparlamentariker (FP)

EU behöver en rättighetsmekanism

EU bör upprätta en rättighetsmekanism som ska övervaka och säkerställa att medlemsländerna fullt ut respekterar mänskliga rättigheter enligt fördraget och Köpenhamnskriterierna. EU-kommissionen ska kunna föreslå sanktioner och dra ett land inför domstol. Systematiska brott mot EU:s grundläggande värden måste få politiska och ekonomiska konsekvenser.

Folkpartiet kräver:

1. Offentliggör årliga rapporter om hur medlemsländerna respekterar unionens grundläggande värden.
2. Genomföra regelbundna tematiska utvärderingar för var och en av de grundläggande rättigheterna i EU:s rättighetsstadga.
3. Ge kommissionen möjlighet att dra ett medlemsland inför EU-domstolen för brott mot artikel 2 i Lissabonfördraget.
4. Inför sanktioner som frysning av utbetalningar av EU-medel och använd möjligheten att i dra in rösträtten i rådet.
5. Tillsätt ”fundamental rights officers” på varje kommissionskontor i medlemsländerna med uppgift bevaka grundläggande värden.

Vi behöver ett trovärdigt EU

Hur ska EU förbli motorn för frihet i världen om inte samtliga EU-länder agerar som globala förebilder? Det går inte att vara trovärdig i sitt stöd för reformer i diktatur eller i demokratikrav gentemot biståndsländer när EU:s medlemsstater samtidigt tillåts trampa på de mänskliga rättigheterna.

EU har under den ekonomiska krisen tagit fram nya instrument och mekanismer för att hantera krisen och hitta gemensamma lösningar på både europeisk och nationell nivå, till exempel den europeiska terminen som genom indikatorer, utvärderingar, rekommendationer, varningssystem och sanktioner har tvingat medlemsländerna att respektera reglerna.

Kriserna har fört Europa samman och visar att vi vinner på gränsöverskridande samarbete och gemensamma spelregler. Alla är överens om att ledarskap krävs för att skapa disciplin i EU-ländernas ekonomier. Lika viktigt är ledarskapet för att öka medlemsländernas respekt för unionens grundläggande värden.

Köpenhamnskriterierna

När ett land kandiderar för medlemskap i Europeiska unionen måste det leva upp till vissa kriterier, de så kallade Köpenhamnskriterierna, som är en samling politiska, ekonomiska och administrativa krav. Det politiska kriteriet måste uppfyllas för att kandidatlandet överhuvudtaget ska kunna börja förhandla om medlemskap och de övriga två kriterierna ska uppfyllas under förhandlingarna.

Det politiska kriteriet innebär att landet ska ha stabila och fungerande myndigheter som kan garantera demokrati, rättsstatens principer, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter¹. Landet ska ha en lagstiftning som skyddar press- och yttrandefrihet, föreningsfrihet och oberoende press. Alla dessa rättigheter ska kunna garanteras i praktiken genom effektiva myndigheter och institutioner. Landet måste även ansluta sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och protokollet som ger medborgarna rätt att göra anmälningar till Europadomstolen, samt Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter.

Lissabonfördragets artikel 2 och 7 samt stadgan om de grundläggande rättigheterna

Europa genomlider inte bara en ekonomisk kris utan även en demokratisk kris. De senaste åren har vi sett en oroande utveckling då fler medlemsländer brutit mot Köpenhamnskriterierna och de grundläggande värden som statueras i artikel 2 i fördraget.

I artikel 2 i Lissabonfördraget (fördraget) redogörs för de grundläggande värderingar som alla medlemsländer måste respektera:

"Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män."²

Artikel 7 gör det möjligt att vidta åtgärder mot medlemsstater som bryter mot EU:s grundläggande värden. Ytterst kan det leda till suspendering av vissa av medlemsstatens rättigheter, inklusive rätten att rösta i ministerrådet. Artikel 7 har emellertid varit svår att tillämpa och det saknas regelverk för hur det ska ske.

Redan 2003 lade EU-kommissionen fram ett meddelande om artikel 7, med en hög ambition att övervaka de grundläggande rättigheterna och snabbt reagera på överträdelser. I dokumentet konstateras att EU-kommissionen fått både utökat ansvar och makt. Tyvärr är ambitionen i stort sett oförverkligad. Någon systematiserad granskning sker ännu inte via de centrala EU-organen.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit bindande för alla medlemsländer när de tillämpar EU-rätten.³ Stadgan innehåller rättigheter som stärker de universella värdena om människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt den demokratiska principen och rättsstatsprincipen.⁴

Men EU-länderna har varit ovilliga att kritisera varandra, av rädsla att själva bli kritiserade. Att artikel 7 inte använts i till exempel fallet med Ungern beror på brist på politisk vilka hos medlemsländerna samt de höga majoritetströsklar som krävs för att aktivera förfarandet. Detta har

¹ Kriterier för medlemskap som definierat vid det Europeiska rådet i Köpenhamn 1993.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf

² Lissabonfördraget - Konsoliderad version av EU:s fördrag. SNS Förlag 2008, Första upplagan: s.19

³ Lissabonfördraget - Konsoliderad version av EU:s fördrag. SNS Förlag 2008, Första upplagan: s.22

⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sv:PDF>

ställt EU:s institutioner inför det så kallade *Köpenhamnsdilemmat*: att kandidatländerna måste respektera de kriterier som anges, men när ett land väl är medlem i EU så saknas verktygen för att följa upp överträdelser.

Detta visar på behovet av att inrätta en ny mekanism för att kunna garantera respekten för rättigheterna i artikel 2 samt i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det handlar om ett komplement till dagens vanliga överträdelseförfarande när EU-länder bryter mot EU-regler, och artikel 7.

Europaparlamentet pådrivande

Europaparlamentet har varit aktivt i att ta upp problem och antagit flera årliga betänkanden om situationen för de grundläggande rättigheterna i EU. Detta gäller bland annat mediefrihet⁵ (bland annat i Italien⁶ och Ungern⁷), romers rättigheter (bland annat i Italien⁸ och Frankrike⁹) och HBT-personers rättigheter (bland annat i Polen¹⁰ och Litauen¹¹). Situationen i Ungern har granskats särskilt i en omfattande rapport¹².

Dessa fall har belyst de politiska svårigheter som finns för att aktivera de mekanismer som existerar för att åtgärda problemen, till exempel artikel 7 i Lissabonfördraget som ger möjlighet att agera då ett medlemsland bryter emot fördragets artikel 2¹³.

Den 27 februari 2014 antog EP en rapport om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen 2012. Rapporten klargör tydligt att EP vill *"införa en "ny Köpenhamnsmekanism" som syftar till att säkerställa att unionens grundläggande rättigheter och värden - som avses i artikel 2 i EU-fördraget och i stadgan om de grundläggande rättigheterna - respekteras, skyddas och främjas."*¹⁴

EU-kommissionen vill granska medlemsländerna

Tack vare ett aktivt arbete från Folkpartiets sida har den svenska regeringen drivit på för att EU-kommissionen ska inrätta en mekanism för att granska hur EU-länderna lever upp till mänskliga

⁵ Europaparlamentets resolution 21 maj 2013 om EU-stadgan: standarder för mediefrihet i EU.

⁶ Europaparlamentets resolution 22 april 2004 om risken för kränkning av yttrande- och informationsfriheterna (artikel 11.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna) i EU och särskilt i Italien.

⁷ Europaparlamentets resolution 10 mars 2011 om den ungerska medielagen.

⁸ Europaparlamentets resolution 10 juli 2008 om folkräkningen av romerna i Italien på grundval av etniskt ursprung.

⁹ Europaparlamentets resolution 9 september 2010 om romernas situation och fri rörlighet i EU.

¹⁰ Europaparlamentets lagstiftningsresolution 26 april 2007 om homofobi i Europa.

¹¹ Europaparlamentets resolutioner 19 januari 2010 om brott mot yttrandefriheten och diskriminering på grund av sexuell läggning i Litauen och 17 september 2009 om den litauiska lagen om skydd av minderåriga mot skadlig påverkan från offentlig information.

¹² Europaparlamentets resolution 3 juli 2013 om situationen vad gäller grundläggande rättigheter: standarder och praxis i Ungern.

¹³ Lissabonfördraget - Konsoliderad version av EU:s fördrag. SNS Förlag 2008, Första upplagan: s.22-23

¹⁴ Betänkande om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen (2012) (2013/2078(INI)), s.15.

rättigheter och göra det möjligt för EU att agera när unionens värderingar kränks. Även Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna har varit pådrivande¹⁵ i ministerrådet.

EU-kommissionen presenterade den 11 mars 2014 sitt förslag om ett nytt EU-ramverk för att stärka rättsstaten¹⁶. Ramverket ska bestå av en strukturerad process: där ska man kunna utfärda rekommendationer till en medlemsstat vid ett systematiskt brott mot rättsstatsprincipen.

EU-kommissionens förslag är välkommet. Samtidigt är det tandlöst och fortfarande saknas de sanktionsmöjligheter som skulle göra mekanismen effektiv. Likabehandlingsprincipen och objektiva kriterier betonas, men någon regelbunden granskning av samtliga medlemsstater föreslås inte. Det råder även osäkerhet kring vad som ska kunna utlösa att kommissionen vidtar åtgärder och hur granskningen av medlemsstaterna ska ske.

FP kräver: En rättighetsmekanism med kraft bakom orden

Folkpartiet anser att EU-kommissionen, som väktare av fördraget, regelbundet ska granska varje medlemsland. Rapporter ska offentliggöras varje år om hur varje land lever upp till EU:s grundläggande värden. Baserat på egen rapportering och information från andra källor ska kommissionen kunna dra ett medlemsland inför EU-domstolen om mänskliga rättigheter eller rättsstatsprincipen kränks. Kommissionen ska kunna föreslå kännbara sanktioner, i form av exempelvis frysning av EU-stöd.

För att garantera att samtliga medlemsländer behandlas lika är det viktigt att processen inte politiseras. Kommissionen bör därför ansvara för hela förfarandet och granskningen av EU-länderna måste bygga på objektiva kriterier.

För att stärka kommissionens granskning bör man tillsätta ”fundamental rights officers” vid EU-kontoren i medlemsländerna, som rapporterar hem till Bryssel om hur landet lever upp till mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Man bör även dra nytta av det arbete som redan utförs av andra aktörer, t.ex. Europarådet och FN-systemet och inte minst EU:s byrå för grundläggande rättigheter (The European Union Agency for Fundamental Rights). Folkpartiet vill att byråns mandat bör utvidgas för att ge byrån ökat oberoende och ökade befogenheter.

För att skapa en mekanism som kan skapa långsiktiga lösningar krävs vissa ändringar i EU-fördraget.¹⁷ Fördragsändringarna skulle till exempel kunna innebära en uppdelning av artikel 7 i två separata artiklar, att göra Europaparlamentet formellt delaktigt i artikel 7, att avpolitisera existerande förfaranden, sänka trösklarna för majoritetskrav i artikel 7 och även nämna sanktioner¹⁸.

¹⁵ Skrivelse av den 6 mars 2013 som översändes av de fyra utrikesministrarna till kommissionens ordförande. <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstateljkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstateljkheidsmechanisme.pdf>

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Strasbourg, 11 March 2014. COM(2014)158 final.

¹⁷ Arbetsdokument I om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen 2012, Europaparlamentet, utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter. 21 juni 2013, Föredragande: Louis Michel, s.6.

¹⁸ Arbetsdokument II om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen 2012, Europaparlamentet, utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter. 2 juli 2013, Föredragande: Louis Michel, s.3.

Dessutom bör EU-domstolens mandat utvidgas för att säkra de rättsstatliga principer som fastställs i artikel 2 i fördraget. Ett överträdelseförfarande där kommissionen kan väcka talan mot ett land i EU-domstolen¹⁹ bör införas.

¹⁹ The Triangular relationship between Fundamental Rights, Democracy and Rule of Law in the EU - Towards an EU Copenhagen Mechanism. Directorate-General for Internal Policies Policy department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2013, s. 47.