

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.10.2010
KOM(2010) 573 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om
grundlæggende rettigheder**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder

Der er gjort afgørende fremskridt med de grundlæggende rettigheder i EU. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er blevet juridisk bindende¹, og EU vil tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention². Europa-Parlamentet³ og Det Europæiske Råd⁴ har gjort fremme af de grundlæggende rettigheder i EU til en af prioriteterne i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Et af Europa-Kommissionens medlemmer har nu ansvaret for retfærdighed, grundlæggende rettigheder og unionsmedborgerskab, og Kommissionens medlemmer har forpligtet sig til at overholde chartret i deres højtidelige erklæring for Den Europæiske Unions Domstol⁵. Endelig udgør Lissabontraktaten generelt et stort fremskridt, da den styrker proceduren med fælles beslutningstagning, afskaffer søjlestrukturen i den tidligere traktat, giver Den Europæiske Unions Domstol generel kompetence på området frihed, sikkerhed og retfærdighed og placerer menneskerettigheder centralt i EU's foranstaltninger udadtil.

Alle muligheder for at føre en ambitiøs politik for grundlæggende menneskerettigheder er således til stede. Overholdelse af de grundlæggende rettigheder har altid været en forpligtelse, der er underkastet EU-Domstolens kontrol, og en vigtig komponent i opbygningen af Den Europæiske Union. Chartrets nye status giver imidlertid en ny impuls til EU's indsats på dette område.

Formålet med denne meddelelse er at fremlægge Kommissionen strategi for anvendelsen af chartret i den nye juridiske ramme efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

¹ Artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union. Endvidere hedder det i artikel 6, stk. 3, at "De grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved den europæiske menneskerettighedskonvention, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten."

² Artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

³ Europa-Parlamentets beslutning af 25.11.2009 om meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste – Stockholmprogrammet. P6_TA(2009)0090.

⁴ "Stockholmprogrammet"; EUT C 115 af 4.5.2010.

⁵ Den højtidelige erklæring lyder som følger: "*Jeg forpligter mig til:*
- at overholde traktaternes bestemmelser og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i udførelsen af mit hverv
- at udføre mit hverv i fuldkommen uafhængighed i Unionens almene interesse
- ved udøvelsen af mit hverv ikke at søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ
- at afholde mig fra enhver handling, der er uforenelig med karakteren af mit hverv.
- Jeg er opmærksom på, at medlemsstaterne skal respektere karakteren af mit hverv og ikke forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv.
- Jeg forpligter mig endvidere til, såvel i min tjenesteperiode som efter at denne er afsluttet, at overholde de forpligtelser, der følger af mit hverv, i særdeleshed pligten til efter tjenesteperiodens ophør at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele."

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Chartret⁶ giver EU et katalog med grundlæggende rettigheder, som er ajourført i forhold til samfundsudviklingen og den videnskabelige og teknologiske udvikling.

Chartret er en nyskabelse, da det i én tekst samler alle EU's grundlæggende rettigheder⁷ og giver dem et synligt, præcist og forudsigeligt indhold. Ved at anerkende de rettigheder, frihedsrettigheder og principper, der er fastsat i chartret, og ved at have gjort chartret juridisk bindende på samme måde som traktaterne, har Lissabontraktaten gjort chartret mere synligt og givet borgerne en større retssikkerhed.

Chartret finder først og fremmest anvendelse på EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer (artikel 51, stk. 1, i chartret). Det er retningsgivende for Kommissionens, Parlamentets og Rådets lovgivning og beslutningstagning, idet retsakterne skal være helt i overensstemmelse med chartret.

Det foreskrives ligeledes i chartrets artikel 51, stk. 1, at det udelukkende finder anvendelse for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Det finder ikke anvendelse i situationer, der ikke har nogen forbindelse med EU-retten⁸. Det forhold, at chartret er blevet juridisk bindende ved Lissabontraktatens ikrafttrædelse, har ikke ændret denne situation, da det udtrykkeligt anføres i traktaten, at chartrets bestemmelser på ingen måde udvider de kompetencer, Unionen er tillagt ifølge traktaterne⁹.

Tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention

EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention som foreskrevet i Lissabontraktaten (artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union) vil supplere beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, idet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tillægges kompetence til at prøve EU's retsakter. Den eksterne domstolskontrol vil i endnu højere grad anspore EU til at føre en ambitiøs politik med hensyn til grundlæggende rettigheder: jo mere Unionen sikrer, at dens retsakter fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, jo mindre risiko er der for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anfægter disse.

Målet med strategien: EU skal være et forbillede

Formålet med den politik, som Kommissionen agter at føre efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse, er at gøre udøvelsen af de grundlæggende rettigheder som fastslået i chartret så effektiv som muligt i EU. EU skal være et forbillede i den henseende. Chartret er ikke en tekst, der indeholder abstrakte værdier, men et instrument, der giver borgerne mulighed for at

⁶ Chartret blev højtideligt proklameret af Parlamentet, Rådet og Kommissionen i Nice den 7.12.2000. Formændene for Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen undertegnede og proklamerede på ny chartret højtideligt den 12. december 2007. Den anden proklamerings var nødvendig, da det charter, der blev proklameret i 2000, er blevet tilpasset med henblik på at gøre det juridisk bindende.

⁷ De rettigheder og principper, der er indeholdt i chartret, er væsentligst et resultat af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale konventioner, den europæiske menneskerettighedskonvention, de socialpagter, som Fællesskabet og Europarådet har vedtaget, samt Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

⁸ Se punkt 1.3. i dette dokument.

⁹ Artikel 51, stk. 2, i chartret fastslår, at chartret ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer, og det skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

udøve de rettigheder, der fastsættes deri, når de befinder sig i en situation, der er omfattet af EU-retten. Kommissionen vil derfor koncentrere sin indsats om en effektiv gennemførelse af chartret.

Udviklingen af specifikke politikker baseret på traktaterne vedrørende visse grundlæggende rettigheder vil fortsætte, f.eks. vedrørende beskyttelse af personoplysninger, børns rettigheder, ligestilling mellem mænd og kvinder, ikke-forskelsbehandling, intellektuel ejendomsret og fri bevægelighed.

EU skal ikke blot være et forbillede for de personer, der bor i EU, men også for udviklingen af selve Unionen. Overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i EU giver mulighed for at skabe gensidig tillid mellem medlemsstaterne og i offentligheden generelt med hensyn til EU's politikker. Hvis medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten ikke har tillid til, at de grundlæggende rettigheder overholdes effektivt af Kommissionen og de nationale myndigheder, vil det bl.a. hindre en udbygning af samarbejdsmekanismerne i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Endelig er en effektiv beskyttelse også nødvendig for at gøre EU's indsats for at fremme menneskerettighederne i verden mere troværdig.

EU's indsats vedrørende de grundlæggende rettigheder rækker ud over de interne politikker. Chartret finder også anvendelse på EU's optræden udadtil. Ifølge artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union tager Unionens optræden på den internationale scene sigte på at fremme følgende principper i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten. Visse standarder, som De Forenede Nationer har udviklet på menneskerettighedsområdet har både en intern og ekstern dimension for EU¹⁰. EU har også udviklet en specifik politik til fremme af menneskerettigheder og demokratisering i tredjelande. Endvidere foreskriver artikel 8 i traktaten om Den Europæiske Union, at Unionen udvikler særlige forbindelser med sine nabolande, der bygger på Unionens værdier. Endelig fastslår artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, at enhver europæisk stat, som respekterer de værdier, Unionen er baseret på, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. De politiske kriterier for tiltrædelse, der blev fastsat af Det Europæiske Råd i København i 1993, fastslår, at ansøgerlandet skal have oprettet stabile institutioner, der kan garantere demokratiet, retsstaten, menneskerettighederne og respekten for og beskyttelsen af mindretal. Indledning af tiltrædelsesforhandlinger forudsætter således, at ansøgerlandet opfylder disse kriterier i tilstrækkelig grad. Spørgsmål om grundlæggende rettigheder uddybes under tiltrædelsesforhandlingerne.

1. UNIONEN SKAL VÆRE ET FORBILLEDE

Unionens handling skal være ulastelig, hvad angår grundlæggende rettigheder. Chartret skal være en rettesnor for Unionens politikker og for medlemsstaternes gennemførelse af disse.

¹⁰ Alle medlemsstaterne har tiltrådt De Forenede Nationers væsentligste konventioner på menneskerettighedsområdet, og Rådet har vedtaget en afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, EUT L 23 af 27.10.2010, s. 35.

1.1. Styrke bevidstheden om grundlæggende rettigheder i Kommissionen

Kommissionen kontrollerer systematisk, at nye lovgivningsmæssige forslag og retsakter, den vedtager, er i overensstemmelse med chartrets bestemmelser. Som udtryk for chartrets nye status skal denne "refleks" vedrørende grundlæggende rettigheder styrkes i de tjenestegrene i Kommissionen, der udarbejder forslag og retsakter. Det er nødvendigt at udvikle en "bevidsthed om grundlæggende rettigheder" i hele processen, fra den indledende udarbejdelse af et forslag i Kommissionens tjenestegrene til konsekvensanalysen og kontrollen af retmæssigheden af den endelige retsakt.

Denne bevidsthed om de grundlæggende rettigheder er afgørende for en grundig analyse af, om Kommissionens forslag er nødvendige og proportionelle. Med undtagelse af visse absolutte rettigheder¹¹ kan de grundlæggende rettigheder på visse betingelser omfattes af begrænsninger. Sådanne begrænsninger skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders væsentligste indhold, være nødvendige og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder¹².

Tjekliste for grundlæggende rettigheder

1. *Hvilke grundlæggende rettigheder er berørt?*
2. *Er der tale om absolutte rettigheder (der ikke kan omfattes af begrænsninger – f.eks. den menneskelige værdighed og forbud mod tortur)?*
3. *Hvilke konsekvenser får de forskellige påtænkte politiske alternativer for de grundlæggende rettigheder? Er der tale om positive (fremme af de grundlæggende rettigheder) eller negative konsekvenser (begrænsning af de grundlæggende rettigheder)?*
4. *Har alternativerne både positive og negative konsekvenser afhængig af de pågældende grundlæggende rettigheder (f.eks. negative konsekvenser for ytringsfriheden og positive konsekvenser for den intellektuelle ejendomsret)?*
5. *Er eventuelle begrænsninger af de grundlæggende rettigheder formuleret tydeligt og forudsigeligt?*
6. *Er eventuelle begrænsninger af de grundlæggende rettigheder:*
 - *nødvendige for at opfylde et mål af almen interesse eller for at beskytte andres rettigheder og friheder (hvilke)?*
 - *proportionelle i forhold til det forfulgte mål?*
 - *forenelige med hovedindholdet i de pågældende grundlæggende rettigheder?*

Kommissionen har allerede truffet interne foranstaltninger - "metodologien"¹³ – for at sikre, at tjenestegrenene foretager en systematisk og stringent kontrol af overholdelsen af de

¹¹ F.eks. forbud mod tortur.

¹² Artikel 52, stk. 2, i chartret.

¹³ Meddelelse fra Kommissionen "Overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag - Metodologi for en systematisk og stringent kontrol", KOM(2005) 172 af 27.4.2005.

omhandlede grundlæggende rettigheder i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningsforslag. Rapporten om anvendelsen af denne metodologi¹⁴ viste, at den er velegnet til det forfulgte mål, men at anvendelsen i praksis skal styrkes: den skal være mere systematisk, grundigere og mere forståelig. Som det understreges i rapporten, er konsekvensanalysen ikke et spørgsmål om procedure, men et indholdsmæssigt spørgsmål.

I den henseende vil Kommissionen styrke de interne uddannelses tiltag om grundlæggende rettigheder for at give tjenestegrene mulighed for at besvare ovennævnte spørgsmål og således styrke og fremme en egentlig bevidsthed om grundlæggende rettigheder.

Den metodologi, Kommissionen anvender i forbindelse med udarbejdelsen af sine lovgivningsmæssige forslag, fremlægges nedenfor sammen med de foranstaltninger, der er truffet for at styrke anvendelsen. Disse foranstaltninger er et led i gennemførelsen af politikken om "bedre lovgivning". Som understreget i Stockholmprogrammet bidrager en klar og forståelig udformning af EU's lovgivning til at gøre det nemmere for borgerne faktisk at udøve deres rettigheder. I overensstemmelse med politikken om "bedre lovgivning" og Stockholmprogrammet, der understregede betydningen af evalueringer, vil Kommissionen også sørge for, at der tages højde for chartret i *ex post*-evalueringen af EU's instrumenter, bl.a. i rapporter om gennemførelse af følsom lovgivning og i den gensidige evalueringsproces.

Endvidere vil det i forbindelse med udarbejdelse af ikke-lovgivningsmæssige retsakter, som Kommissionen vedtager, f.eks. afgørelser, der ikke omfattes af en konsekvensanalyse, også blive kontrolleret, at disse er i overensstemmelse med chartret.

Kommissionen vil være særlig opmærksom på såkaldt "følsomme" forslag og retsakter, dvs. lovgivningsmæssige forslag samt gennemførelsesretsakter (artikel 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde) og delegerede retsakter (artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde), der rejser særlige spørgsmål om forenelighed med chartret, eller som specifikt tager sigte på at fremme en af chartrets grundlæggende rettigheder.

1.1.1. Indledende høringer

Før den egentlige udarbejdelse af forslag, det vil sige, når Kommissionen indleder høringer (grøn bog, meddelelse, arbejdsdokumenter) med de berørte parter om spørgsmål, der eventuelt kan føre til nye lovgivningsmæssige forslag på følsomme områder, fremhæver den aspekter vedrørende "grundlæggende rettigheder" for at få reaktioner i den henseende, der kan indgå i konsekvensanalysen. Den understreger også, at eventuelle forslag vil blive genstand for en konsekvensanalyse i overensstemmelse med metodologien.

1.1.2. Konsekvensanalyse

De konsekvensanalyser, der ledsager Kommissionens forslag, analyserer følgerne for de grundlæggende rettigheder, hvis en sådan analyse er relevant. Retningslinjerne for konsekvensanalyse, jf. revisionen i 2009¹⁵, foreskriver, at visse gennemførelsesretsakter (komitologi), som kan få betydelige følger, også vil blive underkastet en konsekvensanalyse. Konsekvensanalysen skal fastslå, hvilke grundlæggende rettigheder der påvirkes, på hvilken

¹⁴ Rapport om anvendelse i praksis af metoden til systematisk og omhyggelig kontrol med overholdelsen af chartret om grundlæggende rettigheder, KOM(2009) 205 af 29.4.2009.

¹⁵ Retningslinjer for konsekvensanalyse, SEK(2009) 92 af 15.1.2009.

måde de påvirkes, og om dette er nødvendigt og proportionelt med de opstillede mål. Konsekvensanalysen indeholder imidlertid ingen juridisk undersøgelse af, om det lovgivningsmæssige forslag er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Denne undersøgelse foretages på et senere tidspunkt på basis af et konkret lovgivningsmæssigt forslag. Retningslinjerne for konsekvensanalysen præciserer for hvert skridt i analysen, hvordan der skal tages højde for de grundlæggende rettigheder. Kommissionen vil fortsat anvende sin generelle tilgang til gennemførelse af konsekvensanalyser, men i højere grad analysere følgerne for de grundlæggende rettigheder¹⁶.

1.1.2.1. Inddragelse af aspektet "grundlæggende rettigheder" i arbejdet i styringsgrupperne for konsekvensanalyser

Udarbejdelsen af konsekvensanalyser ledes af en *styringsgruppe for konsekvensanalyser*, der samler de berørte tjenester i Kommissionen, og som spiller en afgørende rolle i alle faser af konsekvensanalysen. De kompetente tjenestegrene i Kommissionen stiller deres ekspertise inden for grundlæggende rettigheder til rådighed for disse grupper for at sikre, at eventuelle følger for disse rettigheder identificeres og analyseres systematisk på et tidligt stadium i politikudarbejdelsen. Sådanne følger for de grundlæggende rettigheder skal tydeligt fremgå af konsekvensanalysen. Denne synlighed vil bidrage til at styrke bevidstheden om, at det er vigtigt at overholde de grundlæggende rettigheder, når der udarbejdes lovgivningsmæssige forslag.

1.1.2.2. Operationelle retningslinjer for grundlæggende rettigheder

For at sikre, at der udvikles en tilgang, der konkret inddrager de grundlæggende rettigheder, og at Kommissionens tjenestegrene får rådgivning om, hvordan de kan vurdere et initiativs følger for de grundlæggende rettigheder, er der udarbejdet operationelle retningslinjer ("operational guidance"). Disse retningslinjer vedrører de spørgsmål, der er nævnt i ovennævnte "tjekliste" for grundlæggende rettigheder.

1.1.2.3. Udvalg for konsekvensanalyse

Udvalget for konsekvensanalyse (Impact Assessment Board) er et centralt organ, der under Kommissionens formandskab tilbyder rådgivning og foretager kvalitetskontrol. Udvalget er uafhængigt af de tjenestegrene, der har ansvaret for udarbejdelsen af politikker. Udvalget gennemgår alle Kommissionens konsekvensanalyser og afgiver udtalelser om disse og om kvaliteten af den analyse, der ligger til grund for de lovgivningsmæssige forslag, Kommissionen fremlægger. Udvalget kontrollerer systematisk aspekter vedrørende grundlæggende rettigheder i de udkast til konsekvensanalyse, der forelægges, og afgiver om nødvendigt udtalelse om disse spørgsmål.

1.1.3. Udarbejdelse af lovgivningsmæssige forslag

1.1.3.1. Specifikke betragtninger

Efter konsekvensanalysen vil Kommissionen, når udkastet til lovgivningsmæssigt forslag (eller delegeret retsakt eller gennemførelsesretsakt) er udarbejdet, foretage en kontrol af retsaktens retmæssighed og bl.a. sikre sig, at den er forenelig med chartret.

¹⁶ I meddelelsen "Smart regulering i Den Europæiske Union", (KOM(2010) 543 endelig af 7.10.2010), understreger Kommissionen, at den for at afspejle chartrets nye status vil styrke konsekvensanalysen af de grundlæggende rettigheder og udvikle operationelle retningslinjer for dette spørgsmål.

Forslag, der har en særlig forbindelse til de grundlæggende rettigheder, skal indeholde specifikke betragtninger, der fastslår forslaget overensstemmelse med chartret. Betragtningerne skal begrunde vedtagelsen af den pågældende retsakt og således lette en eventuel domstolskontrol af overholdelsen af chartrets bestemmelser. Derfor skal enhver automatik som følge af generel anvendelse af en betragtning, der fastslår overensstemmelse med chartret, undgås. Indsættelse af betragtninger er ikke en simpel formalitet, men afspejler, at det grundigt er kontrolleret, at det pågældende forslag er i overensstemmelse med chartret.

De betragtninger, der redegør for forslaget overensstemmelse med chartret, er specifikke og angiver nøjagtigt, hvilke grundlæggende rettigheder der vil blive påvirket af det pågældende forslag. Endvidere indsættes der, når det er nødvendigt, individualiserede og specifikke betragtninger vedrørende visse grundlæggende rettigheder, for at forklare en given bestemmelses rækkevidde eller de løsninger, der er anvendt i forslaget, for at sikre, at en begrænsning af en grundlæggende rettighed er berettiget i forhold til artikel 52 i chartret.

1.1.3.2. Sammenfatning af aspektet "grundlæggende rettigheder" i begrundelsen

Når et lovgivningsmæssigt forslag har følger for de grundlæggende rettigheder, som det fremgår af betragtningerne, skal begrundelsen indeholde en sammenfatning, der forklarer, hvordan forpligtelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder er overholdt.

Begrundelsen i følsomme lovgivningsmæssige forslag vil blive styrket og indeholde en sammenfatning af alle de aspekter vedrørende grundlæggende rettigheder, der er indeholdt i konsekvensanalysen og det lovgivningsmæssige forslag. I dette afsnit gøres der bl.a. rede for, hvorfor Kommissionen mener, at begrænsningerne af de grundlæggende rettigheder er berettigede ud fra nødvendigheds- og proportionalitetsprincipperne. En sådan sammenfatning giver mulighed for i højere grad at målrette de betragtninger vedrørende grundlæggende rettigheder, der ledsager følsomme lovgivningsmæssige forslag. Den styrker synligheden, idet den påviser, at der er foretaget en grundig undersøgelse af konsekvenserne og af foreneligheden.

1.2. Inddragelse af chartret i lovgivningsprocessen

Den metodologi, Kommissionen har indført, anvendes kun i forbindelse med udarbejdelsen af forslag. I løbet af lovgivningsprocessen kan Kommissionens forslag blive ændret af en af de medansvarlige lovgivere på en måde, der påvirker aspekter af de grundlæggende rettigheder, uden at der foretages en systematisk analyse af ændringernes konsekvenser og deres forenelighed med de grundlæggende rettigheder. Denne situation er taget op af Det Europæiske Råd i Stockholmprogrammet, der opfordrer EU-institutionerne og medlemsstaterne til at sikre, at lovgivningsinitiativer *"under hele lovgivningsprocessen forbliver forenelige med de grundlæggende rettigheder og friheder gennem en styrket anvendelse af metodologien for en systematisk og streng overvågning af overholdelsen af den europæiske konvention og de rettigheder og friheder, der er indeholdt i chartret om grundlæggende rettighed"*¹⁷. I overensstemmelse med målet om at skabe bevidsthed om de grundlæggende rettigheder i hele lovgivningsprocessen er Kommissionen indstillet på at bistå de øvrige institutioner med på effektiv vis at tage højde for de følger, som deres ændringsforslag har på gennemførelsen af chartret, herunder ved at gennemgå de relevante

¹⁷ Afsnit 2.1.

spørgsmål (nævnt i *tjeklisten* for grundlæggende rettigheder).

1.2.1. Ændringsforslag

Medlovgivernes forslag til ændringer af Kommissionens forslag skal være i overensstemmelse med chartret. Under lovgivningsprocessen vil Kommissionen efter bedste evne forsvare sin position, hvad angår normerne for grundlæggende rettigheder i dens forslag, og vil også tydeligt give udtryk for sin uenighed over for sine lovgivningsmedansvarlige, hvis de ikke lever op til sådanne normer. Kommissionen vil til dette formål anvende de midler, den råder over, herunder kræve, at retsakten vedtages enstemmigt, eller eventuelt trække sit forslag tilbage eller indlede annullationssøgsmål vedrørende de pågældende bestemmelser¹⁸.

1.2.2. Dialog mellem EU-institutionerne

Ændringsforslag, der rejser spørgsmål om forenelighed med chartret, skal omfattes af en åben interinstitutionel dialog, bl.a. for at sikre, at:

- der foretages en passende evaluering af, hvordan de omhandlede ændringsforslag påvirker de grundlæggende rettigheder, og hvorvidt de er i overensstemmelse med chartret. Den interinstitutionelle aftale "*Interinstitutionel fælles indstilling til konsekvensanalyse*"¹⁹ foreskriver, at Europa-Parlamentet og Rådet er ansvarlige for at analysere konsekvenserne af deres egne "væsentlige" ændringsforslag. Inddragelse af aspekter vedrørende grundlæggende rettigheder er ikke nævnt, heller ikke det forhold, at ethvert ændringsforslag, der påvirker de grundlæggende rettigheder, bør betragtes som "væsentligt"
- beslutninger i den henseende træffes på et passende niveau, og at de f.eks. for Rådets vedkommende bringes til ministrenes kendskab
- de tre institutioners juridiske tjenester inddrages i fuldt omfang.

I forbindelse med den næste revision af den interinstitutionelle aftale "*Interinstitutionel fælles indstilling til konsekvensanalyse*" vil Kommissionen foreslå, at de konsekvensanalyser, som skal ledsage medlemsstaternes forslag - i de særlige tilfælde, hvor traktaten tillader sådanne forslag²⁰ - også skal omfatte en vurdering af virkningen for de grundlæggende rettigheder. Kommissionen vil i øvrigt i sin holdning til medlemsstaternes forslag nøje analysere, hvordan de påvirker de grundlæggende rettigheder.

1.3. Sikre, at medlemsstaterne overholder chartret, når de gennemfører EU-retten

Bestemmelserne i chartret er udelukkende rettet til medlemsstaterne "*når de gennemfører EU-retten*" (artikel 51, stk. 1). Det er i alle medlemsstaternes interesse, at medlemsstaterne overholder de grundlæggende rettigheder, når de gennemfører EU-retten, da det er et vigtigt led i den gensidige tillid, som er nødvendig for, at Unionen kan fungere. Dette princip er i særdeleshed vigtigt, da EU's regelværk øges på områder, hvor de grundlæggende rettigheder

¹⁸ Afsnit 3.4. i rapporten af 29.4.2009.

¹⁹ Rådets dokument 14901/05 af 24.11.2005.

²⁰ Inden for retligt samarbejde i straffesager, politisamarbejde og det administrative samarbejde i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 76 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

især er berørte, som f.eks. området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab, informationssamfund og miljø.

Følgende principper vil være vejledende for Kommissionens indsats for at sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder:

1.3.1. Forebyggende foranstaltninger

Kommissionen vil udvikle det forebyggende arbejde ved om nødvendigt at minde de myndigheder, der har ansvaret for at gennemføre lovgivning, om deres pligt til at overholde chartret i forbindelse med gennemførelsen af den omhandlede lovgivning, og ved at bistå dem inden for rammerne af ekspertudvalg, som skal lette gennemførelsen af direktiver. F.eks. blev betydningen af at overholde chartret, navnlig børns rettigheder, understreget af den ekspertgruppe, Kommissionen har nedsat for at følge gennemførelsen af direktiv 2008/115/EF ("tilbagesendelsesdirektivet"), eller udvalget vedrørende rammeafgårelsen 2008/919/RIA, der ændrer rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme.

1.3.2. Traktatbrudsprocedurer

Når en medlemsstat ikke overholder de grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten, har Kommissionen som traktatens vogter beføjelser til at bringe denne overtrædelse til ophør og eventuelt indbringe sagen for Domstolen (traktatbrudssag). For at Kommissionen kan gribe ind, skal den pågældende sag have tilknytning til EU-retten. Hvorvidt der foreligger en tilknytning til EU-retten, afhænger af sagens konkrete omstændigheder²¹.

Kommissionen er indstillet på at bruge alle disponible midler for at sikre, at medlemsstaterne overholder chartret, når de gennemfører EU-retten. Når det er nødvendigt vil den indlede traktatbrudsprocedure mod de medlemsstater, der ikke overholder chartret i forbindelse med gennemførelse af EU-retten. De overtrædelser, der rejser principielle spørgsmål, eller som i særdeleshed har negative følger for borgerne, vil blive prioriteret.

1.3.3. Situationer, der ikke henhører under chartret

Chartret finder ikke anvendelse i situationer, hvor de grundlæggende rettigheder krænkes, uden at det har forbindelse til EU-retten. Medlemsstaterne har deres eget system til beskyttelse af grundlæggende rettigheder via de nationale domstole, og chartret erstatter ikke disse. Det er således de nationale domstoles opgave at sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder, og det tilfalder medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige i henhold til deres nationale lovgivning og deres internationale forpligtelser. I sådanne situationer har Kommissionen ikke beføjelser til at gribe ind som traktaternes vogter.

Artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union indfører en procedure, der giver EU-institutionerne mulighed for at handle, når der er *en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder* eller *groft og vedvarende overtræder* de værdier, der er nævnt i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, herunder menneskerettighederne. Der er tale om en politisk mekanisme, der anvendes som en sidste udvej, og som tager sigte på særlige

²¹ Der findes f.eks. en tilknytning, når en national lovgivning gennemfører et EU-direktiv på en måde, der krænker de grundlæggende rettigheder; eller når en offentlig myndighed anvender EU-lovgivning på en måde, der krænker de grundlæggende rettigheder; eller når en endelig national domstolsafgørelse anvender eller fortolker EU-retten på en måde, der krænker de grundlæggende rettigheder.

systematiske og strukturelle problemer²². Når der er en klar fare for en grov overtrædelse af disse værdier, kan mekanismen igangsættes på begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Kommissionen.

2. BEDRE INFORMATION TIL BORGERNE

2.1. Informationsbehov

For at de rettigheder, der er fastsat i chartret, kan håndhæves effektivt, skal borgerne oplyses om rettighederne og om, hvordan de konkret kan håndhæve dem, når de krænkes. Der er især behov for at oplyse om retsmidlerne:

- hvad angår børns rettigheder, er de problemer, de unge hyppigst nævner, at de ikke ved, hvordan de kan gøre deres rettigheder gældende, og hvem de kan henvende sig til (80 %)²³. Samme type vanskeligheder fremhæves af agenturet for grundlæggende rettigheder, hvad angår forskelsbehandling²⁴
- vanskeligheder med at få overblik over de foreliggende retsmidler og forvirring om deres anvendelsesmåde kan føre til, at klagerne henvender sig til en forkert instans. Kommissionen modtager således talrige breve, der vedrører situationer, hvor den ingen beføjelser har ifølge traktaterne, da de ikke falder ind under EU-retten. I den henseende minder Kommissionen om, at det påhviler de nationale myndigheder, herunder domstolene, at tage stilling til påståede overtrædelser af de grundlæggende rettigheder, og at den ikke er en klageinstans for afgørelser truffet af nationale eller internationale domstole
- manglen på relevante oplysninger gør det vanskeligt at håndhæve sine rettigheder og anvende dem i praksis (sprog, kendskab til og omkostninger ved procedurerne, klagerens situation osv.), hvilket kan få personer, hvis grundlæggende rettigheder er blevet krænket, til at afholde sig fra at håndhæve dem ("usynlige klager").

2.2. Kommissionens indsats

For at takle disse vanskeligheder er det nødvendigt med en målrettet kommunikationsindsats, der er tilpasset disse forskellige situationer.

2.2.1. Informere om EU's rolle med hensyn til grundlæggende rettigheder

Kommissionen vil i højere grad oplyse om EU's rolle og beføjelser med hensyn til grundlæggende rettigheder og om dens muligheder for at gribe ind, samtidig med at der tages hensyn til borgernes og erhvervslivets sproglige behov:

- forklaringer tilpasset målgruppen, f.eks. børn, vil blive stillet til rådighed for klagerne og interesserede parter. F.eks. vil Kommissionens svar på individuelle klager, der ikke

²² Betingelserne for at anvende denne procedure er forklaret i Kommissionens meddelelse om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union. Respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på – KOM(2003) 606 af 15.10.2003.

²³ Når man spørger unge mellem 15 og 18 år, hvilke problemer der opstår for unge under 18 år, når de vil håndhæve deres rettigheder. EB 273. Maj 2009. The Rights of the Child.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

henhører under dens kompetence, være ledsaget af et forklarende bilag i form af "*Frequently Asked Questions*"

- information og uddannelse af retsvæsenets aktører og de retslige myndigheder, herunder dommere, vil blive styrket bl.a. gennem det europæiske retlige netværk for civil- og handelssager, det europæiske strafferetlige netværk og det europæiske retsforum.

2.2.2. *Informere om de eksisterende retsmidler*

For personer, der mener at have oplevet en krænkelse af de grundlæggende rettigheder, er det vigtigt at have adgang til praktiske oplysninger om de eksisterende retsmidler i medlemsstaterne, hvis de grundlæggende rettigheder ikke efterleves. Kommissionen vil træffe følgende foranstaltninger:

- den vil sikre, at e-Justiceportalen i løbet af 2011 kan give borgerne oplysninger om retsmidler i tilfælde af påståede overtrædelser af de grundlæggende rettigheder
- den vil igangsætte fælles overvejelser om retsmidler i forbindelse med grundlæggende rettigheder sammen med Europa-Parlamentets udvalg for andragender, de nationale menneskerettighedsinstitutioner og de kompetente nationale myndigheder, Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols justitskontor og Europarådets øvrige instanser.

3. ÅRSBERETNING OM ANVENDELSEN AF CHARTRET

Kommissionen vil forelægge en årsberetning om anvendelsen af chartret, som vil have to formål:

- på en gennemsigtig, kontinuerlig og sammenhængende måde at gøre status over de opnåede fremskridt. Den vil gøre rede for, hvad der er sket, og hvad der mangler at blive gjort for at sikre en effektiv anvendelse af chartret
- give mulighed for en årlig meningsudveksling med Europa-Parlamentet og Rådet.

Årsberetningen vil være en ny nyttig mekanisme, der kan redegøre for, hvordan Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder gennemføres. Med udgangspunkt i de foranstaltninger, der nævnes i denne meddelelse, vil Kommissionen gøre rede for, hvordan den har taget højde for de grundlæggende rettigheder ved udarbejdelsen af sine initiativer. Den vil også give Kommissionen mulighed for at gøre rede for, hvordan der er blevet taget højde for chartret i forbindelse med lovgivningsprocessen i Europa-Parlamentet og Rådet.

Årsberetningen vil systematisk omhandle de rettigheder, der er indeholdt i chartret, og gøre rede for, hvordan de er blevet anvendt inden for rammerne af EU's beføjelser. Beretningen vil have et andet indhold end årsberetningen om menneskerettigheder og demokrati i verden, som dækker EU's indsats i tredjelande, og således være et supplement til denne²⁵. Beretningen vil først og fremmest fokusere på EU-institutionernes aktiviteter, navnlig Kommissionens. Da beretningen hvert år vil dække alle chartrets rettigheder, vil den give mulighed for at sammenligne de opnåede fremskridt og gøre rede for nyopståede problemer.

²⁵ Se f.eks. "*Menneskerettigheder og demokrati i verden. Rapport om EU's indsats. Juli 2008 – december 2009*".

Årsberetningen vil inddrage de forskellige spørgsmål, som Kommissionen får kendskab til gennem borgerne, medlemmer af Europa-Parlamentet eller interesserede parter, og den vil således bringe de forskellige aktuelle emner frem i lyset. Da beretningen vil redegøre for de spørgsmål, der med rette er bragt til Kommissionens kendskab, og de spørgsmål, der snarere henhører under andre myndigheders kompetence, vil den bidrage til bedre at oplyse borgerne om, hvordan de kan håndhæve deres rettigheder.

Årsberetningen vil nævne Kommissionens indsats for at sikre en effektiv konkret anvendelse af chartret, f.eks. gennem traktatbrudsprocedurer eller informationskampagner. Ved at forbedre gennemsigtigheden og informationsformidlingen om chartret vil beretningen kunne hjælpe medlemsstaterne med at rette ind efter chartret, når de gennemfører EU-retten, og således bidrage til at undgå traktatbrudsprocedurer.

For at udarbejde årsberetningen vil Kommissionen arbejde i partnerskab med alle institutioner og interesserede parter for at indsamle de nødvendige oplysninger og data, herunder retspraksis vedrørende grundlæggende rettigheder for Den Europæiske Unions Domstol, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nationale domstole, når den vedrører EU-retten.

De spørgsmål og andragender, som rettes til **Europa-Parlamentet**, giver vigtige oplysninger om situationen for de grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne i spørgsmål, der henhører under EU's kompetence. Kommissionen vil sammen med Parlamentet undersøge, hvordan man bedst kan samarbejde og forene kræfterne i forbindelse med årsberetningen og samarbejdsmekanismerne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

EU har oprettet et **agentur for grundlæggende rettigheder**, som skal betjene EU-institutionerne og medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, og dets væsentligste opgave er at tilvejebringe pålidelige og sammenlignelige oplysninger om grundlæggende rettigheder. Disse oplysninger er helt afgørende for årsberetningen, og Kommissionen opfordrer agenturet til at indsamle sådanne oplysninger.

I forbindelse med udarbejdelsen af årsberetningen vil Kommissionen også tage højde for oplysninger, som alle berørte aktører fremlægger, herunder **nationale instanser**, som højesteretter, uafhængige nationale menneskerettighedsinstanser og nationale myndigheder med ansvar for at analysere den nationale lovgivnings konsekvenser for de grundlæggende rettigheder. **Europarådets** og **De Forenede Nationers** overvågningsmekanismer kan også være en relevant informationskilde for EU's og medlemsstaternes indsats i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten. Oplysninger fra **civilsamfundet** vil også blive inddraget, da ngo'er har det bedste kendskab til de konkrete realiteter.

Årsberetningen vil give alle berørte aktører mulighed for at bidrage til den løbende proces med at gennemføre chartret, og ved at gøre denne proces synlig og gennemsigtig vil den skabe en bevidsthed om grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union. Kommissionen er i øjeblikket ved at udarbejde den første årsberetning, som vil dække 2010 og blive offentliggjort i foråret 2011.

Kommissionens strategi har et klart mål: EU skal være et forbillede, når det drejer sig om at sikre, at de grundlæggende rettigheder i chartret efterleves i praksis. Kommissionen har truffet foranstaltninger for at nå dette mål, bl.a. ved at styrke konsekvensanalysen af sine forslag, hvad angår de grundlæggende rettigheder. Den vil opfordre de andre EU-institutioner til at sikre, at chartret fuldt ud overholdes i deres lovgivningsarbejde. Den vil, hver gang det er

nødvendigt, minde medlemsstaterne om, at det er vigtigt at overholde chartret, når de gennemfører EU-retten. Den vil udvikle en informationsstrategi rettet mod borgernes behov.

Denne strategi vil være effektiv, hvis den anvendes løbende, beslutsomt og åbent sammen med alle interesserede parter. Kommissionen har besluttet hvert år at fremlægge en årsberetning om anvendelsen af chartret for at gøre rede for de opnåede fremskridt og rette sin politik ind derefter. Et sådant tilsagn vidner om, at Kommissionen er besluttet på at gennemføre chartret i praksis.