



Bruxelles, den 8.5.2013
COM(2013) 271 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Beretning for 2012 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Beretning for 2012 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

1. INDLEDNING

I sin strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder ("chartret") meddelte Kommissionen, at den hvert år vil aflægge beretning om de konkrete skridt, der er taget for at sikre effektiv gennemførelse af chartret¹. Med disse beretninger lever Kommissionen op til de berettigede forventninger om, at de grundlæggende rettigheder sættes i centrum for EU's politikker, som især Europa-Parlamentet igennem lang tid har givet udtryk for². En systematisk gennemførelse af chartret kræver ikke blot en grundig juridisk kontrol, men også en politisk kontrol med henblik på at undersøge alle EU-initiativers konsekvenser for de grundlæggende rettigheder.

Denne årsberetning danner udgangspunkt for den nødvendige dialog mellem alle EU-institutionerne og medlemsstaterne om gennemførelsen af chartret. Den er derfor et led i processen med en politisk dialog og kontrol til at sikre, at chartret forbliver et referencepunkt, og at de grundlæggende rettigheder integreres i alle EU-retsakter og i forbindelse med medlemsstaternes anvendelse af EU-lovgivningen. Den beskriver også, hvordan der er ved at blive skabt en kultur, der fremmer de grundlæggende rettigheder i EU, ved indførelse af ny lovgivning der, hvor EU har kompetence, og gennem retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol ("Domstolen"). I lyset af den vigtige rolle, som medlemsstaternes domstole har ved deres prøvelse af, om chartret overholdes, når medlemsstaterne anvender EU-retten, giver beretningen også for første gang et overblik over de nationale domstoles retspraksis vedrørende chartret.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene i bilaget til denne beretning indeholder detaljerede oplysninger om, hvordan chartret anvendes, og illustrerer konkrete problemer, som borgerne støder på (se bilag I). Fremskridtene med gennemførelsen af strategien for ligestilling mellem kvinder og mænd (2010-2015) gennemgås i et andet arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (se bilag II).

2. EU-FORANSTALTNINGER TIL AT FREMME EN EFFEKTIV GENNEMFØRELSE AF CHARTRET

Chartret henvender sig først og fremmest til EU-institutionerne. Det er derfor primært EU-institutionernes ansvar at sikre den overholdelse af de grundlæggende rettigheder, som kræves i henhold til chartret, der er blevet bindende.

Kommissionens strategi skal give det juridisk bindende charter virkning i praksis³. De konkrete skridt, der er taget for at gennemføre chartret, har sikret, at Kommissionen automatisk tager de grundlæggende rettigheder i betragtning, når den udarbejder nye lovgivningsmæssige og politiske forslag. Denne strategi er vigtig i hele EU's beslutningsproces, også når Parlamentet og Rådet ændrer Kommissionens forslag. Alle EU-

¹ Meddelelse vedtaget af Kommissionen den 19.10.2010, Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder, KOM(2010) 573 endelig.

² Voggenhuber-betænkningen, Europa-Parlamentet, A6-0034/2007.

³ Se fodnote 1.

retsakter kan også prøves af Domstolen. Det er den ultimative garanti for, at de grundlæggende rettigheder overholdes i EU's lovgivningsarbejde og i alle andre EU-retsakter.

De grundlæggende rettigheder fremmes gennem alle EU's politikker. Kommissionens politik med at give unionsborgerskabet indhold supplerer bestræbelserne på at fremme de grundlæggende rettigheder i EU. De fleste af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, finder ikke blot anvendelse på unionsborgere, men har stor betydning for beskyttelsen af alle, der bor i EU, uanset om de er unionsborgere eller ej.

2.1. Øget beskyttelse af de grundlæggende rettigheder gennem EU-lovgivning

En reel kultur for grundlæggende rettigheder består ikke blot i at sikre, at lovgivningen er i overensstemmelse med chartret. På de områder, hvor EU har kompetence, kan Kommissionen også stille forslag om EU-lovgivning, der giver rettighederne og principperne i chartret konkret virkning. Det er et afgørende skridt, for at borgerne kan udøve deres rettigheder i henhold til chartret.

For at sikre chartrets fulde virkning i den digitale tidsalder har Kommissionen stillet forslag om en **gennemgribende reform af EU's bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger**⁴. Europas historiske erfaring har ført til en fælles forståelse i Europa af, at privatlivets fred er en integreret del af menneskets værdighed og personlige frihed. Derfor anerkender chartret både retten til respekt for privatliv (artikel 7) og retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8). Traktaten (artikel 16 i TEUF) giver EU supplerende lovgivende kompetence til at indføre harmoniseret EU-lovgivning om databeskyttelse.

Kommissionens forslag opdaterer og moderniserer principperne i direktivet fra 1995 med henblik på at sikre retten til beskyttelse af personoplysninger for fremtiden⁵. Reformen indeholder bestemmelser om større ansvarlighed for personer, der behandler personoplysninger, og styrker de uafhængige nationale databeskyttelsesmyndigheder. Den indfører "retten til at blive glemt", som vil hjælpe folk med bedre at håndtere databeskyttelsesrisici online. Reformen udvider de generelle databeskyttelsesprincipper og -bestemmelser til også at omfatte nationale politimyndigheder og strafferetlige myndigheder. De nye bestemmelser er udformet med henblik på at sikre en nøje afvejning i forhold til alle de grundlæggende rettigheder, de måtte have indflydelse på, f.eks. ytringsfriheden. Et relevant eksempel på dette er, at der er indført specifikke beskyttelsesforanstaltninger i forslaget for data, der udelukkende behandles til journalistiske formål.

I 2012 valgte Kommissionen en målrettet tilgang til, hvordan der kunne sættes skub i fremskridtene med hensyn til at opnå en mere ligelig kønsfordeling i bestyrelserne i

⁴ a) Meddelelse om beskyttelse af privatlivets fred i en forbundet verden – en europæisk databeskyttelsesramme til det 21. århundrede, COM(2012) 9 final. Findes på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:da:NOT>; b) forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, COM(2012) 11 final. Findes på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:DA:DOC>; c) forslag til direktiv om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger, COM(2012) 10 final. Findes på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:DA:DOC>.

⁵ Direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31-50.

europæiske børsnoterede selskaber⁶. Kommissionens forslag til retsakt er en milepæl i EU-lovgivningen om ligestilling mellem mænd og kvinder. Det forener på den ene side kravet om ligebehandling og på den anden side muligheden for at træffe positive foranstaltninger – ved at fremme det underrepræsenterede køn – med henblik på at sikre reel ligestilling.

Forslaget fastsætter et mål om, at det underrepræsenterede køns andel af de menige bestyrelsesposter i børsnoterede selskaber mindst skal udgøre 40 % inden 2020 (inden 2018 for børsnoterede selskaber, som er offentlige virksomheder). For at nå 40 %-målet pålægges børsnoterede selskaber med bestyrelser, hvor det underrepræsenterede køns andel ikke udgør mindst 40 % af de menige bestyrelsesposter, en forpligtelse til at foretage udnævnelsen til disse poster på grundlag af en sammenlignende analyse af hver kandidats kvalifikationer. Det skal ske ved at anvende forud fastsatte, klare, neutralt formulerede og utvetydige kriterier. Der bør gives fortrinsstilling til kandidaten af det underrepræsenterede køn, hvis den pågældende kandidat er lige så kvalificeret som kandidaten af det modsatte køn.

Det er fortsat en prioritet for EU at beskytte de processuelle rettigheder. Direktivet om ret til information under straffesager, der blev vedtaget den 22. maj 2012, fastslår, at anholdte skal have meddelelse om deres rettigheder på et sprog, de forstår⁷. Derudover sikrer det nye direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse, som blev vedtaget den 25. oktober 2012, at ofrene sikres ikkediskriminerende minimumsrettigheder i hele EU, uanset deres nationalitet eller bopælsland⁸. Det sikrer, at ofrene modtager anerkendelse og behandles med respekt ved enhver kontakt med politi, anklagere og retssystemet. Det giver dem også processuelle rettigheder til at blive underrettet, støttet og beskyttet og sikrer, at de kan deltage aktivt i straffesagen. Direktivet fokuserer på støtte og beskyttelse af ofre, som er sårbare over for sekundær og gentagen viktimisering eller intimidering under straffesagen. Disse sårbare grupper omfatter børn og ofre for kønsbaseret vold, vold i nære forhold, seksuel vold eller udnyttelse eller hadforbrydelser samt handicappede ofre.

EU's politikker og EU-lovgivningen skal være baseret på **objektive, pålidelige og sammenlignelige data** om overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i EU. **EU's agentur for grundlæggende rettigheder ("agenturet")** har til opgave at stille sådanne data til rådighed. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden bør det kunne udføre sine opgaver inden for alle EU's kompetenceområder, hvor de grundlæggende rettigheder er relevante. For at opnå dette foreslog Kommissionen, at agenturet skal kunne arbejde med politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager⁹. Rådet støttede ikke denne tilgang og besluttede at udelukke disse to store EU-kompetenceområder fra agenturets flerårige ramme, som fastlægger de tematiske områder for agenturets arbejde i perioden 2013-2017. Agenturets arbejde blev yderligere ramt af forsinkelser med vedtagelsen af den nye flerårige ramme. Agenturet kunne således ikke udføre sine opgaver under normale betingelser og anvendte – med henblik på udførelse af opgaverne – en ad hoc-anmodning, som blev vedtaget af Rådet sidst i 2012. Rådet vedtog den

⁶ Forslag til direktiv om en mere ligelig kønsfordeling blandt menige bestyrelsesmedlemmer i børsnoterede selskaber og tilhørende foranstaltninger, COM(2012) 614 final. Findes på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:da:PDF>.

⁷ Direktiv 2012/13/EU om ret til information i straffesager, EUT L 142 af 1.6.2012, s. 1-10.

⁸ Direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA, EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57-74.

⁹ Forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en flerårig ramme for Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder for 2013-2017, KOM(2011) 880 endelig. Findes på: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:DA:HTML>

nye flerårige ramme den 11. marts 2013, efter at Det Forenede Kongerige havde opgivet sit parlamentariske forbehold¹⁰.

2.2. Grundlæggende rettigheder i forbindelse med EU's optræden udadtil

Chartret finder anvendelse på alle EU's foranstaltninger, herunder inden for eksterne forbindelser.

På grundlag af en fælles meddelelse fra Kommissionen/Tjenesten for EU's Optræden Udadtil vedtog Rådet **en strategisk ramme og en handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati**, som skal forbedre effektiviteten af og konsekvensen i EU's menneskerettighedspolitik som helhed i de kommende år¹¹. Som en af de første foranstaltninger under EU's nye strategiske ramme og handlingsplan udnævnte Rådet Stavros Lambrinidis til Den Europæiske Unions særlige repræsentant (EUSR) for menneskerettigheder¹².

I en sag vedrørende **fastfrysning af** et selskabs og dets majoritetsaktionærs **aktiver**, som Rådet traf afgørelse om **som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**, annullerede Domstolen de foranstaltninger, der var truffet, med den begrundelse, at Rådet ikke havde fremlagt nogen oplysninger eller beviser. Hermed fastslog Domstolen, at princippet om adgang til effektive retsmidler for en domstol (artikel 47 i chartret) betyder, at den omhandlede person eller enhed skal underrettes om grundene til en restriktiv foranstaltning¹³. Det er nødvendigt for både at gøre det muligt for den pågældende at forsvare sine rettigheder og endvidere sætte Domstolen i stand til at vurdere den relevante foranstaltnings lovlighed. Denne domstolskontrol omfatter en bedømmelse af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og en efterprøvelse vedrørende de beviser og oplysninger, som bedømmelsen hviler på.

Den 4. juli 2012 **afviste Europa-Parlamentet udkastet til handelsaftalen vedrørende bekæmpelse af forfalskning** (ACTA), som skulle hæve de globale standarder for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder med henblik på mere effektiv bekæmpelse af handel med varemærkeforfalskede og piratkopierede varer. I den forbindelse anvendte Parlamentet chartret som led i udøvelsen af sine nye beføjelser inden for internationale handelsaftaler¹⁴. EP henviste navnlig til nødvendigheden af at i udkastet til handelsaftalen at foretage den rette afvejning mellem ytringsfrihed og informationsfrihed og ejendomsrettigheder. Kommissionen var også opmærksom på disse problemstillinger og anmodede Domstolen om at vurdere, om ACTA-aftalen var forenelig med chartret. Kommissionen trak sin anmodning om en udtalelse fra Domstolen tilbage, da Parlamentet gjorde det klart, at det ikke kunne acceptere udkastet til aftalen.

¹⁰ Rådets afgørelse om oprettelse af en flerårig ramme for Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder for 2013-2017, vedtaget den 11.3.2012. Findes på: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/12/st10/st10449.da12.pdf>.

¹¹ Fælles meddelelse om menneskerettigheder og demokrati i centrum for EU's optræden udadtil – en mere effektiv tilgang, KOM(2011) 886 endelig. Findes på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:DA:PDF>. Strategisk ramme og handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati, Rådets dokument 11417/12 EXT 1 af 28.6.2012. Findes på: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11417-ex01.en12.pdf>.

¹² Rådets afgørelse 2012/440/FUSP af 25.7.2012 om udnævnelse af Den Europæiske Unions særlige repræsentant for menneskerettigheder, EUT L 200 af 27.7.2012, s. 21-23.

¹³ Rettens dom af 21.3.2012, forenede sager T-439/10 og T-440/10, *Fulmen og Mahlodian mod Rådet*.

¹⁴ Europa-Parlamentets henstilling af 22.6.2012, A7-0204/2012.

2.3. Domstolens prøvelse af EU-retsakters forenelighed med chartret

Domstolens domme i 2012 vedrørende EU-retsakters forenelighed med chartret indeholdt retningslinjer for, hvordan der skal tages hensyn til grundlæggende rettigheder i EU's lovgivningsmæssige arbejde og alle andre EU-retsakter, der har retsvirkning.

Domstolen gjorde det klart, at der skal tages hensyn til chartret, når lovgiveren beslutter at **delegere beføjelser** til Rådet eller Kommissionen. Den annullerede Rådets gennemførelsesafgørelse om overvågning af EU's ydre søgrænser med den begrundelse, at vedtagelsen af regler vedrørende overdragelse af tvangsmidler til grænsevagterne kræver politiske valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, og at disse regler vil kunne påvirke den personlige frihed og de grundlæggende rettigheder i et sådant omfang, at EU-lovgivers medvirken er påkrævet¹⁵.

Domstolen undersøgte endvidere, om EU-institutionerne overholder **princippet om forbud mod forskelsbehandling** i deres ansættelsespolitik. Domstolen annullerede flere meddelelser om generelle udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse som tjenestemand i EU-institutioner, fordi meddelelserne kun var blevet offentliggjort i deres fulde udstrækning på tre officielle sprog¹⁶. Ifølge Domstolen ville en potentiel ansøger, hvis modersmål ikke er et af de sprog, hvorpå de omtvistede meddelelser om udvælgelsesprøver var offentliggjort i deres fulde udstrækning, være ringere stillet end en ansøger, hvis modersmål er ét af de tre sprog. Denne ulempe var en konsekvens af en uforholdsmæssig forskelsbehandling på grundlag af sprog, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 21.

Domstolen kontrollerede også EU-institutionernes anvendelse af **princippet om ret til god forvaltning** (artikel 41 i chartret). Den annullerede Kommissionens afgørelse om udelukkelse af et bud som led i en udbudsprocedure vedrørende en offentlig tjenesteydelse, fordi Kommissionen ikke havde overholdt sin begrundelsespligt¹⁷. Domstolen fastslog en forbindelse mellem chartrets artikel 41 (god forvaltning) og artikel 47 (adgang til effektive retsmidler), dvs. at den begrundelse, forvaltningen angiver, er nødvendig for, at den pågældende person kan beslutte, om afgørelsen skal indbringes for de relevante domstole.

I de seneste år har flere af Domstolens domme ført til tilpasninger af EU-lovgivningen. Parlamentet, Rådet og Kommissionen inddrog således Domstolens retspraksis i forhandlingerne om den nye "Dublinforordning" om betingelser for overførsel af asylansøgere i EU¹⁸. Som følge heraf kan asylansøgere i henhold til de nye regler ikke sendes tilbage til en medlemsstat, hvor der er en alvorlig risiko for, at deres grundlæggende rettigheder krænkes. I stedet bør ansvaret for at give hurtig adgang til en asylprocedure udøves af en anden medlemsstat.

Kommissionen inddrog også Domstolens retspraksis, da den udarbejdede sit ændrede forslag til offentliggørelse af modtagere af midler fra europæiske landbrugsfonde¹⁹. De nye regler,

¹⁵ Domstolens dom af 5.9.2012, sag C-355/10, *Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union*.

¹⁶ Domstolens dom (Store Afdeling) af 27.11.2012, sag C-566/10 P, *Den Italienske Republik mod Europa-Kommissionen*.

¹⁷ Rettens dom af 10.10.2012, sag T-183/10, *Sviluppo Globale mod Kommissionen*.

¹⁸ Domstolens dom af 21.12.2011, forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N.S. mod Secretary of State for the Home Department og M.E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner*. Forslag til forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, KOM(2008) 820 endelig. Findes på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:DA:PDF>.

¹⁹ Domstolens dom af 10.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert mod Land Hessen & Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*. Ændring til

der foreslås, er baseret på en revideret, detaljeret begrundelse, hvor der fokuseres på behovet for offentlig kontrol af brugen af midler fra europæiske landbrugsfonde med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser. De kræver, at der gives mere detaljerede oplysninger om arten og beskrivelsen af de foranstaltninger, som disse midler udbetales til. Under et vist minimum vil navnet på modtageren dog ikke blive offentliggjort. Bestemmelsen er et resultat af hensynet til proportionalitet mellem det tilstræbte mål med den offentlige kontrol med brug af offentlige midler på den ene side og modtagernes ret til respekt for privatliv generelt og til beskyttelse af deres personoplysninger på den anden side.

3. GENNEMFØRELSE AF CHARTRET I MEDLEMSSTATERNE

Inden for EU sikres beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder gennem et system på to niveauer: Det nationale system, som er baseret på medlemsstaternes forfatninger og folkeretlige forpligtelser, f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention, og EU-systemet, som er baseret på chartret, og som kun finder anvendelse i forbindelse med EU-institutionernes foranstaltninger, og når medlemsstaterne gennemfører EU-retten. Chartret supplerer de eksisterende systemer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Det træder ikke i stedet for dem.

Begrænsningerne i chartrets anvendelsesområde er blevet fremhævet af Domstolen. Den afviste anmodningen om en præjudiciel afgørelse indgivet af en bulgarsk forvaltningsdomstol vedrørende retten til domstolsprøvelse af afgørelser, der pålægger strafferetlige sanktioner for visse overtrædelser af færdselsreglerne, idet Domstolen henviste til, at det følger af fast retspraksis, at de krav, der stilles til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, er bindende for medlemsstaterne i alle tilfælde, hvor de skal anvende EU-retten²⁰.

Bestemmelserne i chartret finder udelukkende anvendelse på medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, og hverken chartret eller traktaten giver EU nye kompetencer inden for grundlæggende rettigheder. Når den berørte nationale lovgivning ikke udgør en foranstaltning til gennemførelse af EU-retten eller ikke på nogen anden måde er forbundet med EU-retten, er Domstolens kompetence ikke fastlagt²¹.

Chartrets vigtige konsekvenser ses af det stigende antal anmodninger om præjudiciel afgørelse, som Domstolen modtager fra nationale retsinstanser. Eksempelvis på asylområdet fastslog Domstolen, at når der indgives en asylansøgning ved grænsen til en medlemsstats territorium, er den pågældende medlemsstat forpligtet til at opfylde de minimumskrav til modtagelsesforholdene for asylansøgere, der er fastlagt i EU-retten, uanset om medlemsstaten er ansvarlig for at behandle asylansøgningen i henhold til EU-retten²². Især opfyldelsen af de grundlæggende principper om menneskelig værdighed (artikel 1) og asylretten (artikel 18) kræver, at forpligtelsen i henhold til EU-retten²³ til at give en asylansøger indkvartering, kost, tøj og lommepenge og den dermed forbundne finansielle byrde skal bæres af den anmodende medlemsstat, indtil asylansøgeren overføres til den medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle den pågældendes ansøgning.

Kommissionens forslag KOM(2011) 628 endelig/2 til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, COM(2012) 551 final. Findes på: http://ec.europa.eu/agriculture/funding/regulation/amendment-com-2012-551_da.pdf.

²⁰ Domstolens dom af 7.6.2012, sag C-27/11, *Vinkov*.

²¹ Se også Domstolens dom af 27.11.2012, sag C 370/12, *Thomas Pringle mod Government of Ireland*.

²² Domstolens dom af 27.9.2012, sag C-179/11, *Cimade og Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) mod Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*.

²³ Rådets direktiv 2003/9/EF om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, EUT L 31 af 6.2.2003, s. 18-25.

3.1. Foranstaltninger truffet af Kommissionen for at sikre, at medlemsstaterne respekterer chartret

Kommissionen sikrer i sin egenskab af traktaternes vogter også, at chartret respekteres, og er fast besluttet på at gribe ind i denne henseende, når det er nødvendigt, og når den har beføjelser til det. For første gang måtte Kommissionen i 2012 indbringe en traktatbrudssag for Domstolen vedrørende en medlemsstats manglende overholdelse af vigtige bestemmelser i chartret.

Igennem de seneste år **har Ungarn vedtaget flere love** – herunder såkaldte forfatningslove vedtaget direkte i medfør af landets nye forfatning – **som har givet anledning til alvorlig bekymring, hvad angår de grundlæggende rettigheder**, og som også er blevet undersøgt af Europarådet. Kommissionen foretog en juridisk analyse af de punkter, hvor der var en forbindelse med EU-retten, i overensstemmelse med chartrets anvendelsesområde (artikel 51) og Kommissionens rolle som traktaternes vogter. Efter at der var sendt åbningskrivelser sidst i 2011, besluttede Kommissionen den 7. juni 2012 at indbringe en traktatbrudssag for Domstolen. Kommissionen bestred først og fremmest lovligheden af visse indgreb i den ungarske databeskyttelsesmyndigheds uafhængighed med den begrundelse, at de nationale databeskyttelsesmyndigheders "fulde uafhængighed" er et krav i databeskyttelsesdirektivet fra 1995 og udtrykkeligt er anerkendt i artikel 16 i TEUF samt i chartrets artikel 8. I en anden traktatbrudssag bestred Kommissionen lovligheden af, at omkring 274 dommere og offentlige anklagere var blevet tvunget på tidlig pension i Ungarn som følge af en pludselig nedsættelse af den obligatoriske pensionsalder for dommerstanden fra 70 til 62 år. Grundlaget for Kommissionens søgsmål var direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, som forbyder forskelsbehandling på arbejdspladsen på grund af alder. Det omfatter afskedigelse på grund af alder uden objektiv begrundelse. Denne sag bidrager således til at gennemføre det generelle forbud mod forskelsbehandling, herunder på grund af alder, der er indeholdt i chartrets artikel 21. Domstolens dom af 6. november 2012 gav Kommissionen medhold i dens vurdering af, at sænkningen af den obligatoriske pensionsalder for dommere, anklagere og notarer med en meget kort overgangsperiode var i strid med EU's lovgivning om ligebehandling. Ungarn vil være nødt til at ændre disse regler for at overholde EU-retten²⁴.

Mediefrihed og pluralisme dannede også grundlag for drøftelserne mellem Kommissionen og de ungarske myndigheder af Ungarns nye medielovgivning angående forpligtelsen til ligelig dækning og bestemmelserne om krænkende indhold. Kommissionen og de ungarske myndigheder blev desuden enige om ændringer af andre bestemmelser, som ellers kunne medføre en overtrædelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester og/eller reglerne om fri udveksling af tjenester samt etableringsfriheden.

For så vidt angår spørgsmålet om domstolenes uafhængighed i Ungarn mere generelt, gav Kommissionen udtryk for bekymring i en række skrivelser i 2012, særlig over de beføjelser, chefen for den ungarske nationale domstolsmyndighed har fået til at flytte sager fra én domstol til en anden og til at overføre en dommer mod den pågældendes vilje. Kommissionen påpegede, at disse foranstaltninger kan påvirke den effektive gennemførelse af EU-retten i Ungarn og borgeres og virksomheders grundlæggende rettigheder til effektive retsmidler for en uafhængig domstol i sager vedrørende EU-retten, som fastlagt i chartrets artikel 47. Drøftelser har også fundet sted mellem Europarådet (særlig Venedigkommissionen) og de ungarske myndigheder. Kommissionen følger sagen nøje, særlig med henblik på at kontrollere, at der er adgang til effektive retsmidler.

²⁴ Domstolens dom af 6.11.2012, sag C-286/12, *Europa-Kommissionen mod Ungarn*.

Umiddelbart efter at Kommissionen i august 2012 var blevet gjort opmærksom på **udviklingen i Frankrig** med hensyn til afvikling af romabosættelser og tilbagesendelser af romaer til deres hjemland, skrev den til de franske myndigheder, og der blev afholdt drøftelser med det formål at få afklaret de faktiske omstændigheder og de relevante regler. Situationen har ændret sig drastisk i de seneste par år. Som opfølgning på Kommissionens tiltag i 2010 til at sikre anvendelsen af direktivet om fri bevægelighed i alle medlemsstater og indføre EU-rammer for de nationale strategier for romaers integration ændrede Frankrig sin lovgivning for at sikre fuld overensstemmelse med direktivet om fri bevægelighed, navnlig hvad angår processuelle rettigheder i forbindelse med udvisning af EU-borgere, og vedtog sin nationale strategi for romaers integration. På grundlag af denne nye strategi deltager Frankrig aktivt i et tæt samarbejde og en større indsats for at få integreret romaerne.

I 2012 indledte Kommissionen også en **traktatbrudssag mod Malta**, fordi landet ikke havde gennemført EU's bestemmelser om fri bevægelighed korrekt, især **rettighederne for ægtefæller af samme køn eller registrerede partnere til at bosætte sig sammen med en EU-borger i Malta**. Som følge af Kommissionens foranstaltninger blev Maltas lovgivning ændret og er nu i overensstemmelse med EU-bestemmelserne om unionsborgernes ret til fri bevægelighed og forbuddet mod forskelsbehandling.

3.2. **Udviklingen i national retspraksis om medlemsstaternes anvendelse af chartret**

Det retsfællesskab, som Unionen bygger på, afhænger af de nationale domstole. Kun hvis de nationale dommere udøver deres beføjelser i fuld udstrækning, kan de rettigheder, som Unionen giver borgerne, sikres i praksis. De nationale forfatningsdomstole og højesteretter har et særligt ansvar for at samarbejde med EU-Domstolen for at sikre, at chartret gennemføres effektivt.

Oplysninger indsamlet af **sammenslutningen af statsråd og øverste forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA)** viser, at der nu er blevet henvist til chartret i adskillige domme afsagt af EU-medlemsstaternes forvaltningsdomstole²⁵. De bestemmelser i chartret, der nævnes hyppigst i rapporterne, er respekt for privatliv og familieliv (artikel 7), ytrings- og informationsfrihed (artikel 11), ejendomsret (artikel 17), asylret (artikel 18), forbud mod kollektiv udvisning og princippet om "non-refoulement" (artikel 19), børns rettigheder (artikel 24), retten til god forvaltning (artikel 41) og adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47).

Det retsområde, hvor der hidtil oftest er henvist til chartret, er indvandring og asyl²⁶. Den undersøgelse, som EU's agentur for grundlæggende rettigheder har foretaget af de oplysninger, som nogle af medlemsstaterne har indsendt om retspraksis vedrørende chartret, viser også, at chartret har betydning langt ud over dette område og berører meget forskellige områder som lovgivning om finansielle markeder, arbejdsret, forbrugerbeskyttelse, miljølovgivning og forældremyndighed²⁷.

En gennemgang af de domme, hvori der henvises til chartret, tyder endvidere på, at nationale dommere bruger chartret til at understøtte deres ræsonnement, herunder når der ikke nødvendigvis er en forbindelse med EU-retten. Der er også visse tegn på, at **chartret**

²⁵ Se detaljer i rapporterne til ACA Europa. Findes på: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html.

²⁶ Der er blevet henvist til chartret inden for dette retsområde i alle lande, undtagen Spanien, Ungarn og Østrig.

²⁷ Se bl.a.: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions Vol I*, ed. Laffranque, Julia, rapporter fra FIDE's kongres i Tallinn i 2012, University of Tartu.

inddrages i de nationale systemer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Den østrigske forfatningsdomstol afsagde en skelsættende afgørelse vedrørende anvendelsen af chartret som led i indenlandsk domstolskontrol af overensstemmelse med forfatningen²⁸. Den anerkendte chartrets helt særlige rolle i EU's retssystem og slog fast, at chartret er af en anden art end det korpus af rettigheder og principper, som Domstolen har udviklet gennem årene. Den indtog det synspunkt, at chartret kan håndhæves i sager, som indbringes for forfatningsdomstolen med henblik på domstolsprøvelse af national lovgivning, og enkeltpersoner kan således påberåbe sig de rettigheder og principper, der er anerkendt i chartret, når de anlægger sag til prøvelse af national lovgivnings lovlighed. Den østrigske forfatningsdomstol påpegede store ligheder mellem den rolle, som chartret spiller i EU's retssystem, og den rolle, som den europæiske menneskerettighedskonvention spiller i den østrigske forfatning, hvor den europæiske menneskerettighedskonvention har gyldighed som forfatningsret.

4. EU'S TILTRÆDELSE AF DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Lissabontraktaten pålægger EU **en klar forpligtelse til at tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention.** Alle medlemsstaterne indvilgede heri, da de ratificerede Lissabontraktaten.

Forhandlingerne om tiltrædelsesaftalen blev forsinket i det første halvår, da visse medlemsstater havde givet udtryk for tvivl og rejst spørgsmål vedrørende udkastet til aftalen, som blev udarbejdet på teknisk niveau i juni 2011. I sidste ende blev der indgået en aftale i Rådet i april 2012, således at forhandlingerne kunne genoptages i juni 2012 i et 47+1-format (47 medlemmer af Europarådet og Kommissionen på vegne af EU).

Samtidig er der blevet arbejdet med nøgleelementerne i de interne bestemmelser, der skal regulere EU's og medlemsstaternes deltagelse i sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i situationer, hvor EU-retten er genstand for prøvelse.

På denne baggrund bør kravet om enstemmighed for indgåelse af aftalen om tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention og ledsageforanstaltningerne hertil ikke fungere som undskyldning for at forsinke processen, som er et klart og obligatorisk mål i henhold til traktaten.

5. KONKLUSION

Efter blot tre år som primær retskilde kan den kendsgerning, at de nationale domstole henviser til chartret i forbindelse med EU-retten, opfattes som et positivt tegn. Det, at der mere hyppigt henvises til chartret, tyder umiddelbart på en effektiv, decentral anvendelse af chartret i de nationale forfatningsmæssige ordener. Det er et vigtigt skridt på vejen mod et mere sammenhængende system til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som sikrer samme niveau af rettigheder og beskyttelse i alle medlemsstater, når det gælder gennemførelsen af EU-retten.

Kommissionens formand Barroso understregede i sin tale om Unionens tilstand i 2012, at det fundament, Unionen bygger på – respekt for grundlæggende rettigheder, retsstatsprincippet og demokrati – løbende skal beskyttes og styrkes²⁹. Derfor vil Kommissionen foregå med et godt eksempel og sikre, at alle EU-retsakter er forenelige med chartret. Kommissionen er fortsat fast besluttet på at træffe afgørende foranstaltninger til at give chartret konkret virkning, når den har kompetence hertil. Kommissionen er ligeledes klar til at gribe ind i medlemsstaternes

²⁸ Den østrigske forfatningsdomstols dom af 14.3.2012, sag U 466/11 og U 1836/11.

²⁹ Findes på: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm.

gennemførelse af EU-retten, når det er nødvendigt for at sikre den effektive gennemførelse af chartret, som det skete i forbindelse med den sag, den indbragte for Domstolen, hvor den anfægtede lovligheden af, at dommere og offentlige anklagere var blevet tvunget på tidlig pension i Ungarn.

Kommissionen vil nøje følge beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU, herunder den retspraksis, der vil udvikle sig ved anvendelsen af chartret både i EU og på nationalt niveau³⁰, og opfordrer Parlamentet og Rådet til at drøfte denne beretning indgående.

³⁰ Næstformand Viviane Redings tale i forbindelse med FIDE's 25. kongres (Fédération Internationale pour le Droit Européen) i Tallinn, 31.5.2012. Findes på: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_en.htm?locale=en.