

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.4.2009
KOM(2009) 205 slutlig

RAPPORT

OM DEN PRAKTISKA TILLÄMPNINGEN AV METODERNA FÖR EN SYSTEMATISK OCH STRIKT KONTROLL AV RESPEKTEN FÖR STADGAN OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

RAPPORT

OM DEN PRAKTISKA TILLÄMPNINGEN AV METODERNA FÖR EN SYSTEMATISK OCH STRIKT KONTROLL AV RESPEKTEN FÖR STADGAN OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

1. INLEDNING

När meddelandet Hur respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna skall upprätthållas i kommissionens lagstiftningsförslag – Metoder för en systematisk och strikt kontroll¹ lades fram 2005 framhöll kommissionens ordförande institutionens engagemang för att ”införa en kultur där hänsynen till de grundläggande rättigheterna intar en framträdande plats i EU-lagstiftningen”. Metoderna utgjorde ett av flaggskeppen i kommissionens engagemang för att de grundläggande rättigheterna ska ges en framträdande plats, tillsammans med inrättandet i december 2004 av gruppen av kommissionsledamöter som ansvarar för området grundläggande rättigheter, kamp mot diskriminering och jämställdhet. Avsikten med metoderna var att göra det möjligt för kommissionens tjänstenheter att göra systematiska och strikta kontroller av huruvida alla berörda grundläggande rättigheter respekteras under utarbetandet av samtliga lagstiftningsförslag². Genom 2005 års meddelande fastställdes därmed de praktiska metoderna för att omsätta avsikterna i konkreta åtgärder.

Kommissionen åtog sig 2007 att göra en utvärdering av den interna kontrollen. Detta är syftet med föreliggande rapport, vars färdigställande skjuts fram något för att två nya händelser skulle kunna beaktas, nämligen inrättandet av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och 2009 års översyn av kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning.

2. KONTROLLEN AV RESPEKTEN FÖR DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA I PRAKTIKEN

2.1. Allmän översikt

Erfarenheterna efter antagandet av 2005 års meddelande visar att problem som berör grundläggande rättigheter kan uppstå på de mest skilda områden. Mångfalden områden illustreras nedan med hjälp av några exempel.

Skyldigheten i Reach-förordningen³ att dela data mellan registranter gav upphov till äganderättsproblem. Skyldigheten ansågs godtagbar eftersom den var nödvändig för att skydda miljön och i synnerhet hade utformats för att undvika upprepade djurförsök, vilket angavs i skälen till förordningen.

¹ KOM(2005) 172 slutlig, 27.4.2005.

² Denna rapport och 2005 års meddelande behandlar respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen måste dock inte endast se till att dess förslag överensstämmer med stadgan, utan även med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de FN-konventioner om mänskliga rättigheter som samtliga medlemsstater har ratificerat.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

På jordbruksområdet undersöktes frågan om införande av en skyldighet för medlemsstaterna att offentliggöra en förteckning över mottagare av stöd för landsbygdsutveckling. Detta gav upphov till frågor rörande dataskydd. Vid en kontroll av nödvändighetskriteriet konstaterades att varje ingrepp i dataskyddet motiverades av behovet att öka insynen i gemenskapens verksamhet på området landsbygdsutveckling, stärka den sunda ekonomiska förvaltningen av berörda offentliga medel och undvika snedvridning av konkurrensen mellan mottagarna av landsbygdsstöd. Detta angavs i skälen till förordningen⁴.

Det sista exemplet kommer från tullområdet. Vid översynen av tullkodexen⁵ uppstod frågan om aktörerna skulle ges rätt att höras av tullmyndigheterna i förfaranden rörande tillämpning av tullagstiftningen. Det ansågs att en sådan rätt att höras var en skyldighet som följer av stadgan om de grundläggande rättigheterna, och den återfinns nu i artikel 16 i tullkodexen.

Det är dock den ständigt ökande mängden lagstiftning på området för rättvisa, frihet och säkerhet som oundvikligen har gjort det mycket tydligt att gemenskapen och unionen allt oftare snuddar vid områden som på ett mycket direkt sätt ger upphov till problem rörande grundläggande rättigheter. Mer än på något annat område måste kommissionen här ta itu med känsliga och kontroversiella frågor om huruvida eventuella inskränkningar i de grundläggande är nödvändiga och proportionella.

Med tanke på vilken typ av frågor som ingår i området för rättvisa, frihet och säkerhet – brottsbekämpning, särskilt terrorism, invandring, asyl och gränskontroll, för att endast ta några exempel – är det inte förvånande att detta område intar en särställning i kommissionens lagförslag när det gäller kontrollen av respekten för de grundläggande rättigheterna. På området invandrings- och asylpolitik kan exempelvis en rad ständigt återkommande, känsliga frågor som rör respekten för de grundläggande rättigheterna identifieras – varav de vanligaste är förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling (artikel 4 i stadgan om mänskliga rättigheter), rätt till frihet och säkerhet (artikel 6), respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skydd av personuppgifter (artikel 8), rätt till asyl (artikel 18), skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24) och rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

2.2. Fallstudie – asylpaketet

Många av de ovanstående frågorna återspeglas i det så kallade asylpaketet⁶, som antogs av kommissionen i december 2008. Paketet lämpar sig särskilt väl som ”fallstudie” för att visa

⁴ Skäl 42 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen.

⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, KOM(2008) 815 slutlig/2. (nedan kallat *direktivet om mottagningsvillkor*).

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat, KOM(2008) 820 slutlig/2 (nedan kallad *Dublinförordningen*).

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr [...] [om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd

hur kommissionens kontroll av respekten för de grundläggande rättigheterna tillämpas i praktiken.

De känsligaste frågorna vad gäller grundläggande rättigheter i förslaget om ändring av direktivet om mottagningsvillkor var förvar av asylsökande, rätt till ett effektivt rättsmedel och barnets rättigheter. Kommissionen strävade i sin granskning efter att säkerställa respekten både för stadgan om de grundläggande rättigheterna och för de relevanta internationella normerna, särskilt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, Genèvekonventionen och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Beträffande förvar av asylsökande ansågs det mycket viktigt med hänsyn till de grundläggande rättigheterna att förslaget innehåller en bekräftelse av principen⁷ att personer inte får hållas i förvar endast av det skälet att de ansöker om internationellt skydd. Därefter anges i förslaget tydliga ramar för när förvar får användas genom undantag från denna princip. Förslaget utgår här ifrån UNHCR:s riktlinjer om tillämpliga kriterier och normer för förvar av asylsökande och rekommendationen (2003) 5 från Europarådets ministerkommitté om åtgärder för förvar av asylsökande. På grundval av dessa dokument föreskrivs i förslaget att förvar endast får användas under exceptionella omständigheter och av ett begränsat antal skäl i enlighet med UNHCR:s riktlinjer. I överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer och Europarådets rekommendation införs även villkor för förvar för att garantera respekten för den mänskliga värdigheten vid behandlingen av asylsökande, särskilt utsatta personer. Framför allt föreskrivs att asylsökande inte ska hållas i förvar i fängelseanläggningar, utan i särskilda anläggningar för förvar som tar hänsyn till könsspecifika angelägenheter.

För att se till att rätten till ett effektivt rättsmedel respekteras, införs genom förslaget ett antal förfarandegarantier beträffande förvar. Enligt dessa får beslut om förvar endast fattas av domstol. I brådskande fall kan det fattas av administrativa myndigheter men måste då bekräftas av en domstol inom 72 timmar. Vidare får förvar endast pågå under kortast möjliga tid och i synnerhet inte längre än vad som är nödvändigt för att fullfölja de administrativa förfarandena. Fortsatt förvar måste regelbundet ses över av en domare. Asylsökande som hålls i förvar ska också ha tillgång till juridisk rådgivning eller ombud som ska vara kostnadsfria i sådana fall där den asylsökande inte själv kan stå för kostnaderna. Dessa bestämmelser är mycket viktiga för att garantera rätten till ett effektivt rättsmedel i fall av förvar.

När det gäller barnets rättigheter var det viktigaste att garantera att barnets bästa utgör grundprincipen. När det gäller förvar av underåriga innehåller förslaget en tydlig koppling till de omständigheter som måste ligga till grund för en bedömning av vad som är till barnets bästa i detta avseende. För att artikel 37 i FN-konvention om barnets rättigheter ska följas föreskrivs i förslaget att förvar av underåriga endast får ske som en sista utväg och under kortast möjliga lämpliga tidsperiod. Slutligen är det förbjudet att hålla underåriga i förvar utan medföljande vuxen.

Förslaget om ändring av Dublinförordningen gav också upphov till frågor som rör förvar, effektivt rättsmedel och barnets rättigheter. Lösningar liknande dem i förslaget om ändring av direktiv om mottagningsvillkor föreslås. När det gäller förvar förtjänar en fråga som speglar

som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat, KOM (2008) 825 slutlig (nedan kallad *Eurodacförordningen*).

⁷ Detta föreskrivs redan i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (nedan kallat *förfarandedirektivet*).

särdragen i Dublinsystemet att understrykas, nämligen förvar av asylsökande före överföring till en annan medlemsstat enligt Dublinförfarandet. Enligt förslaget får förvar ske om det råder risk för att personen avviker och efter det att beslut om överföring har meddelats. Denna fråga fordrade en nödvändighets- och proportionalitetsbedömning. Tydliga parametrar har getts för när det är lämpligt att utnyttja denna möjlighet. Bland annat ska beslutet om förvar grundas på en bedömning av varje enskilt fall och att möjligheten att vidta andra åtgärder som innebär ett mindre mått av tvång, till exempel regelbunden anmälan hos myndigheter, ställande av borgen eller skyldighet att stanna på en viss plats, måste undersökas. När det gäller beslutet om förvar ges dessutom rättssäkerhetsgarantier i form av ett motiverat beslut och ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

Dessutom har rätten till familjesammanhållning stärkts. Genom förslaget görs återförening med släktingar i beroendeställning obligatorisk, och definitionen av "familjemedlemmar" utvidgas avseende underåriga för att bättre skydda hänsynen till barnets bästa. Dessutom kommer asylsökande att återförenas med familjemedlemmar som har beviljats subsidiärt skydd.

De viktigaste frågorna beträffande respekten för de grundläggande rättigheterna i förslaget om ändring av Eurodacförordningen rörde uppgiftsskyddet. Syftet med förslaget är här att förbättra rutinerna för radering av uppgifter från systemet och effektivisera kommissionens och Europeiska datatillsynsmannens övervakning av de nationella myndigheternas tillgång till uppgifterna i Eurodac.

Erfarenheterna från asylpaketet visar att metoderna för kontroll av respekten för de grundläggande rättigheterna inte endast har en processuell aspekt, utan även en materiell aspekt. Metoderna är inte ett självändamål. Respekten för de grundläggande rättigheterna är inte endast en mekanism eller en processuell skyldighet, utan en materiell skyldighet. Genom att betona respekten för de grundläggande rättigheterna har kommissionen tagit ställning till förmån för den materiella rätten. Detta innebär att unionens lagstiftning måste vara oklanderlig vad beträffar de grundläggande rättigheterna. I asylpaketet avsåg kommissionen att uppfylla sina åtaganden rörande de materiella skyldigheterna. Den har strävat efter att se till att utgångspunkten är en bekräftelse av den relevanta grundläggande rättigheten och att varje inskränkning därefter fordrar en undersökning av huruvida den uppfyller nödvändighets- och proportionalitetskriteriet och dessutom omges av säkerhetsgarantier, särskilt i form av förfaranden och en kontroll av lagenligheten.

2.3. Bedömning

Erfarenheterna under de år som gått sedan antagandet av 2005 års meddelande visar att kommissionen har varit tvungen att göra svåra nödvändighets- och proportionalitetsbedömningar och att metoderna konfronterats med känsliga frågor om huruvida de lösningar man kommit fram till uppfyller normerna så som de anges i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad *Europadomstolen*) och av Europeiska gemenskapernas domstol (nedan kallad *domstolen*). Kommissionen anser att den i sina förslag har uppfyllt nödvändighets- och proportionalitetskraven. Dess engagemang för en kultur där hänsynen till de grundläggande rättigheterna intar en framträdande plats är äkta och har substans.

Slutligen bör det noteras beträffande såväl den kvantitativa som den kvalitativa granskningen av kontrollen av att de grundläggande rättigheterna respekteras, att de eventuella positiva resultaten av en sådan kontroll ofta förblir okända för omvärlden just därför att

kontrollverksamheten har undanröjt alla problem i detta avseende. Ett exempel på detta kan ges från asylområdet. I förfarandedirektivet ges en rättslig grund för att upprätta en förteckning över tredjeländer som anses säkra när det gäller behandlingen av asylansökningar. Efter en kontroll med hjälp av metoderna ansågs det att en sådan förteckning skulle ge upphov till allvarliga problem i förhållande till principen om ”non-refoulement” enligt både Genèvekonventionen och artikel 3 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Kommissionen ansåg därför att det var olämpligt att lägga fram ett förslag om detta⁸.

3. FÖRBÄTTRA KONTROLLMEKANISMEN

3.1. Konsekvensbedömning

Kommissionens riktlinjer för konsekvensanalyser har nyligen setts över⁹. Översynen omfattade ett offentligt samråd. En fråga som kom upp i flera av bidragen i samband med samrådet, och som även ingick i Voggenhuber-rapporten¹⁰, var att göra de grundläggande rättigheterna synligare inom konsekvensanalysen. Som svar på detta har det i den reviderade versionen av riktlinjerna för konsekvensanalyser gjorts ansträngningar att på ett mer tydligt sätt än i 2005 års version framhålla att säkerställandet av respekten för de grundläggande rättigheterna, så som de definieras i fördraget, är ett övergripande mål för unionen, men att de grundläggande rättigheterna också begränsar unionens verksamhet. Vidare erinras det särskilt i riktlinjerna att vissa grundläggande rättigheter är absoluta och inte kan inskränkas, och att andra endast kan inskränkas om det kan visas att det är nödvändigt och proportionellt. Detta tjänar som en tydlig redogörelse för restriktionerna i fråga om policyalternativ på det här området. Slutligen innehåller riktlinjerna en förteckning över de grundläggande rättigheterna i stadgan. Härigenom möjliggörs ett direkt samband mellan stadgan och frågorna inom de tre kategorierna (ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter). Detta samband kommer att medverka till att betona att frågorna har substans och är kopplade till konkreta rättigheter.

I Voggenhuber-rapporten uppmanades kommissionen att utöka riktlinjerna för konsekvensanalyser med ett separat avsnitt om effekter för de grundläggande rättigheterna, utöver de tre befintliga kategorierna. I 2005 års meddelande redogjorde kommissionen för sin ståndpunkt att de tre kategorierna bör behållas. Såsom framhålls i punkterna 12 till 15 i meddelandet är det bakomliggande skälet till att inta en viss försiktighet när det gäller hur frågorna om grundläggande rättigheter behandlas inom konsekvensanalysen att konsekvensanalysen inte fungerar, och inte kan fungera, som en kontroll av respekten för de grundläggande rättigheterna. Den kan inte ersätta den rättsliga kontrollen. Kontrollen av respekten för de grundläggande rättigheterna kan endast ske via en rättslig bedömning av tydligt utformade utkast till rättsakter. Även om konsekvensanalysen inte i sig själv utgör den rättsliga kontrollen av respekten för de grundläggande rättigheterna, erkänner kommissionen dock att den kan ingå i förberedelsearbetet inför kontrollen av respekten för de grundläggande rättigheterna. Den kan bidra till att kartlägga vilka rättigheter enligt fördraget som kan komma att beröras eller påverkas av initiativet i fråga. Därefter är det konsekvensanalysens uppgift att

⁸ Domstolen fann senare att den rättsliga grunden i direktivet stred mot fördraget. Se dom av den 6 maj 2008 i mål C-133/06, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd (REG 2008).

⁹ De nya riktlinjerna antogs den 28 januari 2009 och finns på följande webbplats:
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

¹⁰ Europaparlamentets Voggenhuber-rapport av den 12 februari 2007 om hur respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna ska upprätthållas i kommissionens lagstiftningsförslag.

ge de olika handlingsalternativen och en beskrivning av hur stort ingreppet i rättigheten¹¹ är och hur nödvändigt det är i relation till alternativen och de politiska målsättningar som eftersträvas. På detta sätt kommer konsekvensanalysen att bidra till den rättsliga granskning som senare företas och där det undersöks huruvida ingreppet kan godtas utifrån nödvändighets- och proportionalitetskriterierna och utifrån Europadomstolens och domstolens rättspraxis från prövningar av lagenligheten hos inskränkningar i de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen har inte utökat riktlinjerna för konsekvensanalyser med en separat kategori för effekter på de grundläggande rättigheterna, såsom förordas i Voggenhuber-rapporten, men har i de reviderade riktlinjerna sett till att frågor rörande de grundläggande rättigheterna och effekterna på de grundläggande rättigheterna ges ökad synlighet. Den ökade synligheten kommer att leda till att de grundläggande rättigheterna ges ökad uppmärksamhet på ett tidigt stadium i kommissionens lagstiftningsförfarande och därefter förstärks.

En annan fråga som särskilt uppmärksammades i Voggenhuber-rapporten var frågan om bestämmelser som antas enligt kommittéförfaranden. Såsom framgår av punkt 16 i 2005 års meddelande var kommissionen medveten om att även de rättsakter den antar enligt kommittéförfaranden kan få effekter, också för de grundläggande rättigheterna. I själva verket rör ett av de ovan angivna exemplen på kontroll i praktiken av respekten för de grundläggande rättigheterna en rättsakt som antagits enligt kommittéförfarande¹². Kommissionen är dock medveten om att uppmärksamheten på de grundläggande rättigheterna måste utvecklas ytterligare på det här området. I de reviderade riktlinjerna, till skillnad från de tidigare riktlinjerna, omnämns särskilt rättsakter som antas enligt kommittéförfaranden, och behovet av en grundlig bedömning av effekterna för de grundläggande rättigheterna understryks. Detta kommer att säkerställa att de åtgärder som beslutas via kommittéförfarande, och som får betydande effekter för de grundläggande rättigheterna, från och med nu måste kontrolleras på ett tidigt stadium och följaktligen inte kan undantas från en kontroll med hjälp av metoderna.

3.2. Motiveringen och skälen

Asylpaketet är ett exempel på hur skälen bättre kan utformas för att särskilt ta upp de rättigheter som direkt berörs av förslaget. Detta exempel kommer att bli normgivande¹³. Skälen måste utformas mer konkret, så att de visar exakt vilka rättigheter som påverkas av det berörda förslaget och hur de föreslagna lösningarna bidrar till respekten för de grundläggande rättigheterna. En motivering som mer specifikt inriktas på detta skulle vara bättre lämpad att visa att de grundläggande rättigheterna respekteras. I praktiken innebär detta att kommissionen kommer att bli mer selektiv när det gäller att ta med skäl rörande stadgan i sina förslag till rättsakter. Sådana skäl kommer att tas med när ett förslag kommer att få allvarliga följder för de grundläggande rättigheterna. I sådana fall tas inte endast "standardskälet" om respekten för stadgan med, utan även skäl som specifikt inriktar sig på de rättigheter som berörs.

I motiveringarna till förslagen inom ramen för asylpaketet kommer det också konkret diskuteras vilka följder förslagen får för de grundläggande rättigheterna och därigenom visas hur respekten för de grundläggande rättigheterna upprätthålls. I 2005 års meddelande

¹¹ Vissa rättigheter, såsom förbudet mot tortyr, är dock absoluta och kan inte inskränkas.

¹² Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006, som tidigare nämnts i fotnot 4.

¹³ Detta var också en fråga som särskilt uppmärksammades i Voggenhuber-rapporten.

föreskrevs att när ett lagförslag innehåller standardskålet om respekten för stadgan, måste motiveringen ha ett separat avsnitt där det ges en kort förklaring till varför förslaget anses överensstämma med de grundläggande rättigheterna. Överensstämmelsen med de grundläggande rättigheterna har kanske inte lika systematiskt behandlats i ett separat avsnitt i motiveringen som avsågs i 2005 års meddelande¹⁴, men det kommer nu att bli standard att när ett lagförslag får effekter för de grundläggande rättigheterna, i enlighet med vad som anges i skälen, ska motiveringen rymma ett avsnitt där det kortfattat förklaras hur de grundläggande rättigheterna respekteras.

3.3. Byrån för grundläggande rättigheter

Verksamheten vid byrån för grundläggande rättigheter inleddes officiellt den 1 mars 2007. Kommissionen är fast besluten att dra fördel av expertkunskaperna inom byrån för att understödja och stärka kontrollförfarandet via metoderna. Detta kan göras på flera olika sätt.

Byråns rapporter och kontroller kan användas som underlag vid utformningen av kommissionens initiativ och åtgärder. Detta är redan fallet. Byrån arbetar till exempel för närvarande med en studie om effekterna på fältet av direktivet om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung¹⁵, som kommer att ingå i kommissionens rapport om tillämpningen av direktivet. Under 2009 kommer byrån att färdigställa en studie om främjandet av illegala invandrades rättigheter i samband med frivilligt och påtvingat återvändande, som kommer att bidra till ett friktionsfritt genomförande av återvändandedirektivet¹⁶. Byrån bör också inbjudas att delta i de samråd som normalt inleds avseende eventuella nya initiativ (grönböcker, meddelanden, frågeformulär osv.). Till exempel har byrån nyligen deltagit i ett samråd om framtida prioriteringar på området för rättvisa, frihet och säkerhet i samband med utarbetandet av det kommande fleråriga programmet på området.

Kommissionen¹⁷ får uppmana byrån att bedriva forskning, göra förberedande studier eller avge yttranden om särskilda tematiska frågor. Kommissionen har redan utnyttjat denna möjlighet genom att ge byrån i uppdrag att göra en studie av indikatorer för genomförandet av barnets rättigheter. Den kommer att användas som underlag till strategin om barnets rättigheter, som kommissionen beräknar lägga fram 2010.

På dessa olika sätt kan kommissionen dra fördel av expertkunskaperna inom byrån, samtidigt som ramarna för förbindelserna mellan byrån och kommissionen iakttas. Det ska i detta sammanhang erinras om att kontrollen av förslagets överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna inte omfattas av byråns mandat.

3.4. Kontroll under lagstiftningsförfarandets gång

I 2005 års meddelande betonades kommissionens ansvar att under lagstiftningsförfarandets gång försvara den nivå på skyddet för grundläggande rättigheter som fastställts i lagstiftningsförslagen. För att åstadkomma detta ska kommissionen enligt meddelandet som

¹⁴ Punkt 23.

¹⁵ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

¹⁷ Liksom parlamentet och rådet.

en sista utväg förbehålla sig rätten att väcka talan om ogiltigförklaring mot en rättsakt som den anser strider mot de grundläggande rättigheterna. I Voggenhuber-rapporten ges starkt stöd för rätten att väcka talan om ogiltigförklaring vid åsidosättande av de grundläggande rättigheterna. Dessutom betonas kommissionens rätt att dra tillbaka sitt förslag om det under lagstiftningsförfarandet görs ändringar som strider mot en grundläggande rättighet.

Kommissionen är medveten om sitt ansvar i detta avseende men understryker att medlagstiftarna har motsvarande skyldigheter. De är i lika hög grad bundna av skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen kommer under lagstiftningsförfarandets gång att ihärdigt försvara sin ståndpunkt rörande den nivå på skyddet för de grundläggande rättigheterna som fastställts i lagstiftningsförslaget, och med samma ihärdighet kritisera medlagstiftarna varje gång de försöker sänka denna nivå. Kommissionen kommer att utnyttja alla till förfogande stående medel för att åstadkomma detta, till och med kräva att rättsakten antas enhälligt.

I sista hand är kommissionen beredd att överväga en talan om ogiltigförklaring, såsom redan angavs i 2005 års meddelande. Talan om ogiltigförklaring bör väckas när lagstiftaren i kommissionens förslag har gjort ändringar som kommissionen anser klart strida mot de grundläggande rättigheterna. Om ändringarna är så utformade att de kan avskiljas från rättsakten utan att resterande delar påverkas, är talan om ogiltigförklaring det bästa tillvägagångssättet. De ifrågasatta bestämmelserna kan avskiljas, samtidigt som rättsaktens övriga bestämmelser, som kan utgöra ett värdefullt framsteg som kommissionen inte vill ifrågasätta, behålls.

Å andra sidan, i de fall då lagstiftaren kraftigt har avvikit från kommissionens förslag, så att förslagets tyngdpunkt i fråga om skyddet för de grundläggande rättigheterna har rubbats, skulle den bästa lösningen kunna vara att dra tillbaka förslaget. Kommissionen har under lång tid intagit ståndpunkten att initiativrätten även omfattar rätten att dra tillbaka förslag i de fall då lagstiftarens ändringar av kommissionens förslag leder till uppenbara olagligheter eller en allvarlig förvanskning av kommissionens förslag.

4. SLUTSATS

Erfarenheterna alltsedan 2005 har visat att metoderna är väl utformade när det gäller målsättningen men att tillämpningen av dem i praktiken måste skärpas. De frågor som tas upp i denna rapport, översynen av riktlinjerna för konsekvensanalyser, den mer konkreta utformningen av skälen och utnyttjandet av expertkunskaperna inom byrån för grundläggande rättigheter spelar samtliga en viktig roll för att förbättra tillämpningen av metoderna. Den kanske viktigaste del där det fordras förändringar är emellertid den mänskliga faktorn. En ökad uppmärksamhet på de grundläggande rättigheterna måste främjas i kommissionens avdelningar, där förslagen och initiativen kommer till, och en kultur där hänsynen till de grundläggande rättigheterna intar en framträdande plats måste uppmuntras redan i inledningsstadiet vid utformningen av kommissionens förslag.

Engagemanget för de grundläggande rättigheterna måste slutligen utgöra ett gemensamt mål för alla institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet.