

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.10.2010
KOM(2010) 573 slutlig

KOMMISSIONENS MEDDELANDE

Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna

KOMMISSIONENS MEDDELANDE

Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna

Stora framsteg har gjorts avseende de grundläggande rättigheterna i EU. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är numera rättsligt bindande¹ och EU kommer att ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna². Europaparlamentet³ och Europeiska rådet⁴ prioriterar de grundläggande rättigheterna inom EU när de arbetar med området med frihet och säkerhet. En av Europeiska kommissionens ledamöter är numera ansvarig för rättvisa, grundläggande rättigheter och medborgarskap och alla kommissionens ledamöter har i samband med att de avlagt ämbetseden inför Europeiska unionens domstol åtagit sig att följa stadgan om de grundläggande rättigheterna.⁵ Även på ett mer generellt plan har Lissabonfördraget fört arbetet framåt, eftersom medbeslutandeförfarandet utvidgats till fler områden, pelarstrukturen i det äldre fördraget avskaffats, Europeiska unionens domstol fått allmän behörighet avseende området för frihet, säkerhet och rättvisa samt eftersom de mänskliga rättigheterna nu har en central ställning för EU:s yttre åtgärder.

Därmed föreligger alltså alla förutsättningar för en ambitiös politik i fråga om de grundläggande rättigheterna. Respekten för de grundläggande rättigheterna har alltid kontrollerats av Europeiska unionens domstol och är en bärande del i den europeiska konstruktionen. Att stadgan om de grundläggande rättigheterna fått en starkare ställning kan ge ny fart åt EU:s åtgärder på området.

Syftet med det här meddelandet är att presentera kommissionens strategi för den konkreta tillämpningen av stadgan i det nya rättsläge som uppstått sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

¹ Artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I artikel 6.3 erinras om att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

² Artikel 6.2 i EU-fördraget.

³ Europaparlamentets resolution av den 25 november 2009 om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – Stockholmsprogrammet, P7_TA(2009)0090.

⁴ Stockholmsprogrammet, se EUT C 115, 4.5.2010.

⁵ Ämbetseden lyder: ”*Je m’engage solennellement:*

- à respecter les traités et la Charte des des droits fondamentaux de l’Union européenne dans l’exécution de toutes mes fonctions;

- à exercer mes responsabilités en pleine indépendance, dans l’intérêt général de l’Union;

- dans l’exécution de mes tâches, à ne solliciter ni accepter d’instructions d’aucun gouvernement, institution, organe ou organisme;

- à m’abstenir de tout acte incompatible avec le caractère de mes fonctions ou l’exécution de mes tâches.

- Je prends acte de l’engagement de chaque État membre de respecter ce caractère et de ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l’exécution de leurs tâches.

- Je m’engage, en outre, à respecter, pendant la durée de mes fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de ma charge, notamment les devoirs d’honnêteté et de délicatesse quant à l’acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages.”

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Stadgan⁶ ger EU en egen förteckning över de grundläggande rättigheterna, som står i samklang med samhällsutvecklingen och de senaste vetenskapliga och tekniska rönen.

Stadgan är nyskapande på så sätt att den i en enda text för samman alla de grundläggande rättigheter som garanteras av EU⁷ och ger dem en tydlig, exakt och förutsebar definition. Lissabonfördraget har synliggjort dessa frågor och ökat rättssäkerheten i och med att stadgans fri- och rättigheter och grundläggande principer inarbetats i och fått samma rättsligt bindande ställning som fördragen.

Bestämmelserna i stadgan riktar sig för det första till unionens institutioner, organ och byråer (artikel 51.1 i stadgan). Därmed styr den bland annat lagstiftningsarbetet och beslutsprocesserna eftersom kommissionens, parlamentets och rådets rättsakter måste vara förenliga med stadgan.

I artikel 51.1 i stadgan sägs angående medlemsstaterna att stadgan riktar sig till dem endast när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgan är alltså inte tillämplig på situationer som inte är kopplade till unionsrätten.⁸ Att stadgan blev rättsligt bindande i och med Lissabonfördraget har inte påverkat detta, eftersom det uttryckligen sägs att stadgan inte ska påverka EU:s befogenheter och uppgifter så som de fastställs i fördragen.⁹

Anslutningen till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europeiska unionen blev genom Lissabonfördraget (artikel 6.2 i EU-fördraget) skyldig att ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Därmed kompletteras systemet för skyddet av de grundläggande rättigheterna och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna blev behörig att granska EU:s rättsakter. Denna externa rättsliga kontroll bör i än högre grad sporra EU till att föra en ambitiös politik för de grundläggande rättigheterna. Ju mer EU anstränger sig för att se till att dess rättsakter till fullo respekterar de grundläggande rättigheterna desto mindre risk att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna bestrider dem.

Syftet med strategin: EU ska föregå med gott exempel

Den politik som kommissionen vill föra efter Lissabonfördragets ikraftträdande syftar till att göra de grundläggande rättigheter som anges i stadgan så effektiva som möjligt. EU bör föregå med gott exempel på området. Stadgan är inte en samling abstrakta värderingar utan en

⁶ Stadgan proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i Nice den 7 december 2000. Den 12 december 2007 undertecknade och proklamerade ordförandena i Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen ånyo stadgan. Den andra proklamationen behövdes eftersom den stadga som proklamerades år 2000 hade anpassats i samband med att den blev rättsligt bindande.

⁷ De rättigheter och grundprinciper som stadfästas i stadgan har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

⁸ Se avsnitt I.3.

⁹ I artikel 51.2 i stadgan står det: ”Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen”.

lagstiftning som ger oss de förtecknade rättigheterna i sådana situationer som är kopplade till unionsrätten. Därför kommer kommissionen att fokusera sina insatser på hur stadgan tillämpas konkret.

Samtidigt kommer den att fortsätta utveckla särskilda politiska insatser enligt fördragen avseende vissa grundläggande rättigheter, till exempel skydd av personuppgifter, barnets rättigheter, jämställdhet mellan könen, icke-diskriminering, immaterialrätt och fri rörlighet.

EU måste föregå med gott exempel inte bara för de människor som lever inom Europeiska unionen utan även för att vidareutveckla unionen. Genom att följa de grundläggande rättigheterna inom EU kan vi skapa ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och öka allmänhetens förtroende för EU:s politiska insatser. Tvivel på de grundläggande rättigheternas valör i medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten, eller på kommissionens och de nationella myndigheternas förmåga att garantera dessa rättigheter skulle i synnerhet försvåra ett fungerande och fördjupat samarbete inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Ett verkningsfullt skydd är också nödvändigt för att stärka EU:s trovärdighet när det gäller att främja de mänskliga rättigheterna i världen.

Men EU:s åtgärder för de grundläggande rättigheterna går utöver den interna politiken, eftersom stadgan är tillämplig också på EU:s yttre åtgärder. I artikel 21 i EU-fördraget sägs att unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten. EU tillämpar vissa av FN:s normer för de mänskliga rättigheterna både internt och externt.¹⁰ Därför har EU utvecklat en särskild politik för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredjeland. Enligt artikel 8 i EU-fördraget ska unionen utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder med utgångspunkt i unionens värderingar. I artikel 49 i EU-fördraget sägs slutligen att varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen. De politiska anslutningskriterier som Europeiska rådet utarbetade vid sitt möte i Köpenhamn 1993 kräver att kandidatländerna ska ha stabila institutioner som garanterar demokrati, ska följa rättsstatsprincipen samt respektera och skydda de mänskliga rättigheterna och minoriteter. Anslutningsförhandlingar inleds därför först när kandidatlandet i tillräckligt hög grad uppfyller dessa kriterier. Frågorna om de grundläggande rättigheterna diskuteras sedan närmare under anslutningsförhandlingarna.

1. EU SKA FÖREGÅ MED GOTT EXEMPEL

EU:s åtgärder bör vara oklanderliga med avseende på de grundläggande rättigheterna. Stadgan bör fungera som ledstjärna för EU:s politiska insatser och deras genomförande i medlemsstaterna.

¹⁰ Alla medlemsstater har anslutit sig till FN:s viktigaste konventioner i fråga om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och rådet har antagit ett beslut av den 26 november 2009 om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, EUT L 23, 27.1.2010, s. 35.

1.1. Stärka medvetandet om de grundläggande rättigheterna i kommissionen

Kommissionen kontrollerar systematiskt att nya lagförslag och rättsakter som antas är förenliga med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Med anledning av stadgans nya ställning bör de enheter inom kommissionen som utarbetar förslag och rättsakter systematiskt beakta de grundläggande rättigheterna. Man bör stärka medvetandet om de grundläggande rättigheterna i alla stadier av arbetet, från den inledande utformningen av ett förslag inom kommissionens enheter, via konsekvensbedömningen och fram till kontrollen av den slutliga rättsaktens laglighet.

Medvetandet om de grundläggande rättigheterna är avgörande för kontrollen av att kommissionens förslag är nödvändiga och proportionerliga. Förutom vissa absoluta rättigheter¹¹ kan de grundläggande rättigheterna under vissa förutsättningar inskränkas. Sådana inskränkningar måste vara tillåtna i lag, förenliga med den huvudsakliga innebörden i de berörda rättigheterna och i enlighet med proportionalitetsprincipen vara nödvändiga och faktiskt motsvara ett mål av allmänt intresse som fastställts av EU, eller i förekommande fall skydda andras fri- och rättigheter.¹²

Checklista för de grundläggande rättigheterna

1. Vilka grundläggande rättigheter berörs?
2. Rör det sig om absoluta rättigheter (som inte får inskränkas – till exempel den mänskliga värdigheten eller förbudet mot tortyr)?
3. Vilka konsekvenser får de olika politiska alternativen för de grundläggande rättigheterna? Är konsekvenserna positiva (för de grundläggande rättigheterna) eller negativa (inskränkning av de grundläggande rättigheterna)?
4. Har alternativen både positiva och negativa konsekvenser för de grundläggande rättigheterna (till exempel att yttrandefriheten påverkas negativt men de immateriella rättigheterna påverkas positivt)?
5. Är eventuella inskränkningar av de grundläggande rättigheterna tydligt och rättssäkert formulerade?
6. Är de eventuella inskränkningarna av de grundläggande rättigheterna
 - nödvändiga för att nå ett mål av allmänt intresse eller för att skydda andras fri- och rättigheter (ange vilka)?
 - proportionerliga med tanke på det eftersträfvade målet?
 - förenliga med den huvudsakliga innebörden i de berörda grundläggande rättigheterna?

Kommissionen har redan vidtagit interna organisatoriska åtgärder och utarbetat metoder¹³ för att se till att dess avdelningar systematiskt och strikt kontrollerar att arbetet med nya

¹¹ Till exemplet förbudet mot tortyr.

¹² Artikel 52.2 i stadgan.

¹³ Kommissionens meddelande ”Hur respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna skall upprätthållas i kommissionens lagstiftningsförslag – Metoder för en systematisk och strikt kontroll”, KOM(2005) 172 av den 27 april 2005.

lagförslag skett med respekt för alla grundläggande rättigheter. En rapport¹⁴ visar att metoderna är väl utformade när det gäller målsättningen men att tillämpningen av dem i praktiken måste skärpas: den bör vara mer systematisk, fördjupad och öppen. Rapporten framhåller också att konsekvensbedömningen inte är en processuell skyldighet, utan en materiell skyldighet.

Kommissionen kommer att öka internutbildningen om de grundläggande rättigheterna för att dess avdelningar ska kunna leva upp till det ovan sagda och för att stärka och främja medvetandet om de grundläggande rättigheterna.

Nedan följer en redogörelse av hur kommissionen utarbetar lagförslag och vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra tillämpningen. Dessa åtgärder bidrar till att genomföra politiken för bättre lagstiftning. Såsom framhölls i Stockholmsprogrammet gör unionslagstiftning som utformats på ett klart och lättbegripligt språk det lättare för medborgarna att faktiskt utnyttja sina rättigheter. I linje med arbetet för bättre lagstiftning och Stockholmsprogrammet, som framhåller vikten av utvärderingar, kommer kommissionen också att se till att stadgan beaktas vid efterhandsutvärderingen av EU:s rättsakter, i synnerhet i rapporteringen om tillämpningen av känsliga bestämmelser och i den ömsesidiga utvärderingen.

Också när kommissionen antar icke-lagstiftningsakter, till exempel egna beslut, ska en kontroll av deras förenlighet med stadgan göras, även om ingen konsekvensbedömning behövs.

Kommissionen kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt sådana förslag och akter som kan vara känsliga, det vill säga alla lagförslag, genomförandeakter (artikel 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [EUF-fördraget]) och delegerade akter (artikel 290 i EUF-fördraget) som väcker särskilda frågor om förenligheten med stadgan om de grundläggande rättigheterna eller som särskilt syftar till att främja en av de grundläggande rättigheterna i stadgan.

1.1.1. Förberedande samråd

Innan några förslag utformas, när kommissionen via grönböcker, meddelanden eller arbetsdokument inleder samråd med berörda parter om känsliga frågor som eventuellt kan kräva ny lagstiftning, kommer kommissionen att framhålla den potentiella påverkan på de grundläggande rättigheterna för att få in remissvar på denna punkt som underlag för konsekvensbedömningen. Kommissionen kommer även att ange att en konsekvensbedömning kommer att göras av alla eventuella förslag, i enlighet med den vedertagna metoden.

1.1.2. Konsekvensbedömning

De konsekvensbedömningar som åtföljer kommissionens förslag ska utreda hur förslagen påverkar de grundläggande rättigheterna när en sådan analys är relevant. Riktlinjerna för konsekvensbedömningen reviderades 2009¹⁵ och föreskriver att en konsekvensbedömning också ska göras av vissa genomförandeakter (kommittéförfarandet) som kan få väsentliga följder. Konsekvensbedömningen ska identifiera vilka grundläggande rättigheter som kan påverkas, i vilken mån de påverkas och om detta är nödvändigt och proportionerligt med

¹⁴ Rapport om den praktiska tillämpningen av metoderna för en systematisk och strikt kontroll av respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna, KOM(2009) 205 av den 29 april 2009.

¹⁵ Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2009) 92 av den 15 januari 2009 [ej översatt till svenska].

tanke på målen. Konsekvensbedömningen innebär dock ingen rättslig utredning av om förslaget är förenligt med de grundläggande rättigheterna. En sådan utredning görs i ett senare stadium, när ett konkret förslag utformats. Riktlinjerna för konsekvensbedömningen förtydligar hur de grundläggande rättigheterna ska bedömas i varje etapp av analysen. Kommissionen kommer att behålla sina generella metoder för konsekvensbedömning samtidigt som bedömningen av påverkan på de grundläggande rättigheterna ska fördjupas.¹⁶

1.1.2.1. Hur de grundläggande rättigheterna integreras med arbetet inom styrgrupperna för konsekvensbedömning

Varje konsekvensbedömning utarbetas tillsammans med en *styrgrupp för konsekvensbedömningen* som representerar kommissionens berörda avdelningar och som har en nyckelroll i alla etapper av konsekvensbedömningen. Kommissionens behöriga avdelningar ska aktivt ställa sina kunskaper om de grundläggande rättigheterna till förfogande för styrgrupperna så att man i ett tidigt skede kan identifiera och analysera hur rättigheterna påverkas. Denna påverkan ska klart och tydligt framgå i konsekvensbedömningsrapporten när så krävs. Denna insynsmöjlighet ska bidra till att stärka medvetenheten om vikten av att de grundläggande rättigheterna respekteras när lagförslag utarbetas.

1.1.2.2. Riktlinjer för arbetet med de grundläggande rättigheterna

För att ta fram en metod som tar verklig hänsyn till de grundläggande rättigheterna och för att råda kommissionens avdelningar om hur man bör analysera förslagens påverkan på de grundläggande rättigheterna, kommer riktlinjer för arbetet att utarbetas (*”operational guidance”*). Dessa riktlinjer ska behandla punkterna i den ovanstående checklistan för de grundläggande rättigheterna.

1.1.2.3. Konsekvensbedömningsnämnden

Konsekvensbedömningsnämnden (*Impact Assessment Board*) är ett centralt organ som har till uppgift att tillhandahålla stöd och kvalitetskontroll under kommissionens ordförandes ansvar. Nämnden är oberoende av de avdelningar som arbetar med att utforma politiken. Nämnden tittar på alla kommissionens konsekvensbedömningar och yttrar sig om dessa samt om kvaliteten på den analys som ligger till grund för kommissionens förslag till åtgärder. Nämnden kontrollerar systematiskt de aspekter som berör de grundläggande rättigheterna i utkastet till konsekvensbedömning som de behandlar och yttrar sig vid behov även i dessa frågor.

1.1.3. Utformningen av lagförslag

1.1.3.1. Precisa skäl i rättsakterna

Efter konsekvensbedömningen och när själva förslaget till lagstiftning (eller delegerad akt eller genomförandeakt) har utarbetats kontrollerar kommissionen dess laglighet, i synnerhet med avseende på förenligheten med stadgan om de grundläggande rättigheterna.

¹⁶ I meddelandet ”Smart lagstiftning i Europeiska unionen” (KOM(2010) 543 slutlig av den 7 oktober 2010) betonade kommissionen att den nu, med anledning av stadgans nya status, skulle skärpa konsekvensbedömningen med avseende på de grundläggande rättigheterna och ta fram riktlinjer för arbetet i denna fråga.

Förslag med särskild koppling till de grundläggande rättigheterna ska innehålla särskilda skäl som förklarar att de är förenliga med stadgan. Skälen i en rättsakt används för att förklara det resonemang som ligger till grund för rättsakten, för att underlätta en eventuell tolkning i domstol av dess förenlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Därför bör skälen inte vara alltför banala och bara innehålla en standardfras om förenligheten med stadgan. Sådana skäl införs inte i en rättsakt enbart av formella skäl, utan innebär att det skett en närmare kontroll av förslagets förenlighet med stadgan.

De skäl som behandlar förslagets förenlighet med stadgan ska ange vilka grundläggande rättigheter som påverkas av förslaget. Dessutom ska enskilda precisa skäl avseende vissa grundläggande rättigheter införas när det behövs för att förklara räckvidden på någon av bestämmelserna eller sådana gränsdragningar i förslaget som ska garantera att eventuella inskränkningar av en grundläggande rättighet är befogade i enlighet med artikel 52 i stadgan.

1.1.3.2. Sammanfattning av frågorna kring de grundläggande rättigheterna i motiveringen

När lagförslaget påverkar de grundläggande rättigheterna enligt skälen i rättsakten, ska motiveringen innehålla en sammanfattning som förklarar på vilket sätt åliggandena avseende de grundläggande rättigheterna följts.

Motiveringen av förslag på känsliga områden ska stärkas genom en sammanfattning av alla aspekter som rör de grundläggande rättigheterna i konsekvensbedömningen och lagförslaget. Detta avsnitt ska i synnerhet förklara varför kommissionen anser att inskränkningarna av de grundläggande rättigheterna är motiverade, nödvändiga och proportionerliga. Sammanfattningen ska göra det lättare att ringa in vilka av skälen som behandlar de grundläggande rättigheterna i förslag på känsliga områden. Den ska också öka insynen genom att visa att man faktiskt utrett förslagets konsekvenser och förenlighet med stadgan.

1.2. Ta hänsyn till stadgan i lagstiftningsarbetet

De metoder som kommissionen utarbetat avser bara själva utarbetningen av förslagen. Under det fortsatta lagstiftningsarbetet kan kommissionens förslag ändras av båda medlagstiftarna på ett sådant sätt att frågor kring de grundläggande rättigheterna väcks, utan att det för den skull sker någon systematisk bedömning av ändringarnas konsekvenser eller förenlighet med de grundläggande rättigheterna. Detta har tagits upp av Europeiska rådet i Stockholmsprogrammet, där EU:s institutioner och medlemsstaterna uppmanas att se till att lagstiftningsinitiativ står i samklang med de grundläggande rättigheterna, och förblir så, *”under hela lagstiftningsförfarandet genom att förstärka tillämpningen av metodiken för en systematisk och rigorös övervakning av efterlevnaden av konventionen och de rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna”*¹⁷. För att öka medvetenheten om de grundläggande rättigheterna hjälper kommissionen gärna de övriga institutionerna att på ett effektivt sätt bedöma hur ändringarna påverkar tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna, till exempel genom att utreda vilka frågor som bör beaktas (se checklistan för de grundläggande rättigheterna).

¹⁷ Artikel 2.1.

1.2.1. Ändringsförslag

Medlagstiftarnas förslag till ändringar av kommissionens förslag måste vara förenliga med stadgan. 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 eller i förekommande fall dra tillbaka sitt förslag eller väcka talan om ogiltigförklaring av de ifrågavarande bestämmelserna.¹⁸

1.2.2. Dialog mellan institutionerna

Behandlingen av ändringsförslag som väcker frågor om deras förenlighet med stadgan bör leda till en öppen dialog mellan institutionerna, i synnerhet för att se till följande:

- Att en lämplig utvärdering görs av hur ändringsförslagen påverkar de grundläggande rättigheterna och ändringarnas förenlighet med stadgan. I den gemensamma interinstitutionella strategin för konsekvensanalys¹⁹ sägs rent allmänt att Europaparlamentet och rådet kommer att ansvara för konsekvensanalys av sina egna ”betydande” ändringar. Inget sägs om behandlingen av frågor som rör grundläggande rättigheter och inte heller om det faktum att alla ändringar som påverkar de grundläggande rättigheterna måste anses vara betydande.
- Att beslut om ändringsförslagen fattas på en lämplig nivå, i rådet till exempel på ministernivå.
- Att de tre lagstiftande institutionernas rättstjänster till fullo deltar i arbetet.

Vid nästa översyn av den gemensamma interinstitutionella strategin för konsekvensanalys kommer kommissionen att föreslå att den konsekvensbedömning som ska åtfölja förslag från medlemsstaterna även ska omfatta en bedömning av hur de grundläggande rättigheterna påverkas, i de undantagsfall då detta är möjligt enligt fördraget.²⁰ I sitt yttrande om medlemsstaternas förslag kommer kommissionen att omsorgsfullt utreda hur de grundläggande rättigheterna påverkas.

1.3. Bevaka att medlemsstaterna följer stadgan när de tillämpar unionsrätten

Bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast ”när dessa tillämpar unionsrätten” (artikel 51.1). Det ligger i allas intresse att medlemsstaterna respekterar de grundläggande rättigheterna när de tillämpar unionsrätten eftersom detta är en viktig byggsten i det ömsesidiga förtroende som krävs för att EU ska fungera. Denna princip är desto viktigare eftersom unionens regelverk ökat på områden där de grundläggande rättigheterna är särskilt berörda, till exempel när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, diskrimineringsförbudet och unionsmedborgarskap, informationssamhället eller miljön.

¹⁸ Punkt 3.4 i rapporten av den 29 april 2009, KOM(2009) 205.

¹⁹ Rådets handling 14901/05 av den 24 november 2005.

²⁰ Rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor, polisiärt och administrativt samarbete inom området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 76 i EUF-fördraget).

Kommissionen kommer att ingripa för att bevaka de grundläggande rättigheterna på det nedan beskrivna sättet.

1.3.1. Förebyggande åtgärder

Kommissionen kommer att utveckla det förebyggande arbetet genom att i förekommande fall erinra de myndigheter som är ansvariga för att tillämpa lagstiftningen om deras skyldighet att respektera stadgan vid tillämpningen av den berörda lagstiftningen och genom att bistå dem, i synnerhet inom ramen för expertgrupper som ska underlätta genomförandet av direktiv. Vikten av att stadgan följs, och i synnerhet bestämmelserna om barnets rättigheter, betonades till exempel av den expertgrupp som kommissionen inrättat för att bevaka genomförandet av direktiv 2008/115/EG ("återvändandedirektivet") och av kommittén för rambeslut 2008/919/RIF om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism.

1.3.2. Överträdelseförfaranden

Om en medlemsstat inte respekterar de grundläggande rättigheterna vid tillämpningen av unionsrätten, har kommissionen i egenskap av fördragets väktare egen behörighet att försöka få ett slut på överträdelsen, vid behov genom att väcka talan vid Europeiska unionens domstol (talan om fördragsbrott). För att kommissionen ska ha rätt att ingripa krävs det att situationen är kopplad till unionsrätten. Huruvida en sådan koppling föreligger måste bedömas från fall till fall i den konkreta situationen.²¹

Kommissionen är fast besluten att använda alla till buds stående medel för att se till att stadgan följs av medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Varje gång det blir nödvändigt kommer kommissionen att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte följt stadgan vid tillämpningen av unionsrätten. Överträdelseförfaranden som avser principiella frågor eller som kan ha särskilt negativa följder för enskilda ska behandlas med prioritet.

1.3.3. Situationer som inte omfattas av stadgan

Stadgan är inte tillämplig när de grundläggande rättigheterna kränks utan någon koppling till unionsrätten. Medlemsstaterna har sina egna system för att skydda de grundläggande rättigheterna i nationell lagstiftning och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ersätter inte dessa. Det är därför de nationella domstolarna som ska bevaka att de grundläggande rättigheterna följs, och det är medlemsstaterna som ska vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina internationella åtaganden. I sådana situationer har kommissionen ingen behörighet att ingripa i egenskap av fördragets väktare.

Artikel 7 i EU-fördraget innehåller en bestämmelse om att EU:s institutioner får ingripa när det föreligger *en klar risk för ett allvarligt åsidosättande* eller när en medlemsstat *allvarligt och ihållande åsidosätter* värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget, vilken även omfattar respekten för de mänskliga rättigheterna. Det är en sista politisk utväg i undantagssituationer som avser systematiska och strukturella problem.²² När det föreligger en klar risk för ett

²¹ Exempel på koppling till unionsrätten kan vara att nationella genomförandebestämmelser till ett EU-direktiv står i strid med de grundläggande rättigheterna, att en myndighet tillämpar EU-lagstiftningen på ett sätt som strider mot de grundläggande rättigheterna eller att en nationell domstol i sista instans tillämpar eller tolkar EU-rätten på ett sätt som strider mot de grundläggande rättigheterna.

²² Villkoren för denna bestämmelse förklaras i kommissionens meddelande om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen – att respektera och främja unionens värden, KOM(2003) 606 av den 15 oktober 2003.

allvarligt åsidosättande av dessa värden kan bestämmelsen tillämpas på initiativ från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från kommissionen.

2. INFORMERA ALLMÄNHETEN BÄTTRE

2.1. Behovet av information

För att de rättigheter som stadfästs i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska få någon verkan måste också allmänheten informeras om sina rättigheter och sina faktiska möjligheter att hävda sin rätt när rättigheterna kränkts. Det framstår som särskilt viktigt att informera om tillgängliga rättsmedel:

- När det gäller barnets rättigheter är det problem som ungdomar ofta nämner (80 %) att de inte vet hur de ska hävda sina rättigheter och till vem de kan vända sig.²³ Samma typ av svårigheter har påtalats av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter när det gäller diskriminering.²⁴
- Okunskap om vilka instanser som finns och vad deras olika uppgifter är kan göra att de klagande vänder sig till fel instans. Kommissionen får ofta in skrivelser om situationer där kommissionen inte är behörig enligt fördragen, eftersom det är frågor som inte omfattas av EU-rätten. Kommissionen vill på denna punkt påminna om att det är de nationella myndigheterna och domstolarna som ska uttala sig om påstådda överträdelser av de grundläggande rättigheterna och att nationella eller internationella domar inte kan överklagas till kommissionen.
- Bristen på lämplig information försvårar möjligheterna att hävda sina rättigheter och praktiskt tillämpa dem (det kan vara språkproblem, okunskap om förfaranden, kostnadsfrågor, den klagandes personliga situation m.m.) vilket avskräcker de som fått sina grundläggande rättigheter kränkta att hävda sina rättigheter ("osynliga klagande").

2.2. Kommissionens insatser

För att komma till rätta med dessa svårigheter bör man satsa på en välriktad och situationsanpassad kommunikation.

2.2.1. Informera om EU:s uppgifter i fråga om grundläggande rättigheter

Kommissionen kommer att öka sin information om EU:s uppgifter och behörighet i fråga om de grundläggande rättigheterna och dess möjligheter att ingripa. Informationen ska ta hänsyn till allmänhetens och experternas språkliga behov.

- De klagande och berörda parterna ska förses med målgruppsanpassad information, till exempel lättillgängliga texter för barn. Kommissionens svar på enskilda klagomål som inte ingår i dess behörighet ska kompletteras med en förklarande bilaga som besvarar de vanligaste frågorna.

²³ Svar på frågor till ungdomar mellan 15 och 18 år om vilka problem underåriga kan stöta på när de vill hävda sina rättigheter. EB 273, maj 2009. Barnets rättigheter.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

- Information till och utbildning av jurister och personal vid rättsliga myndigheter såsom domare ska främjas, i synnerhet via det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område, det europeiska straffrättsliga nätverket eller det europeiska rättsforumet.

2.2.2. Informera om tillgängliga rättsmedel

Alla som anser att deras grundläggande rättigheter kränkts behöver praktisk information om tillgängliga rättsmedel i medlemsstaterna. Kommissionen kommer att vidta följande åtgärder:

- Kommissionen ska se till att **den europeiska e-juridikportalen** under 2011 informerar allmänheten om vilka rättsmedel som kan användas om de grundläggande rättigheterna kränkts.
- Kommissionen kommer att diskutera informationen om rättsmedel för grundläggande rättigheter med Europaparlamentets utskott för framställningar, nationella instanser för mänskliga rättigheter eller andra nationellt behöriga myndigheter, Europeiska unionens domstols kansli, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och övriga instanser i Europarådet.

3. ÅRSRAPPORT OM TILLÄMPNINGEN AV STADGAN

Kommissionen kommer att lägga fram en årsrapport om tillämpningen av stadgan. Rapporten ska ha följande syften:

- Att utvärdera framstegen på ett öppet, kontinuerligt och konsekvent sätt. Rapporten ska gå igenom vilka åtgärder som vidtagits och vad som återstår att göra för den konkreta tillämpningen av stadgan.
- Att anordna ett årligt åsiktsutbyte med Europaparlamentet och rådet.

Årsrapporten är ett nytt verktyg som ska sätta rampljuset på hur Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillämpas. Med utgångspunkt i de åtgärder som tagits upp i det här meddelandet kommer kommissionen att förklara hur den beaktat de grundläggande rättigheterna när lagförslag utarbetades. Rapporten kommer också att ge kommissionen möjlighet att förklara hur stadgan beaktas i lagstiftningsprocessen med parlamentet och rådet.

Årsrapporten ska systematiskt gå igenom de rättigheter som nämns i stadgan och hur de tillämpats inom ramen för EU:s behörighet. Årsrapporten ska komplettera den årliga rapporten om mänskliga rättigheter och demokrati i världen, som har ett annat innehåll eftersom den avser EU:s åtgärder i förhållande till tredjeland²⁵. Årsrapporten ska i första hand inriktas på EU-institutionernas verksamhet och i synnerhet kommissionen. Genom att alla rättigheter i stadgan kontinuerligt avrapporteras varje år blir det möjligt att få en överblick över de framsteg som görs och nya problem som dyker upp.

Årsrapporten kommer att ta upp de olika frågor som allmänheten påtalat hos kommissionen, parlamentsledamöterna eller berörda parter så att det blir möjligt att få en överblick över de frågor som är problematiska. Genom att avrapportera vilka av de hänskjutna frågorna som

²⁵ Se till exempel ”Mänskliga rättigheter och demokrati i världen. Rapport om EU:s verksamhet från och med juli 2008 till och med december 2009”.

ingick i kommissionens behörighet och vilka som ingick i andra myndigheters behörighet ökar allmänhetens kunskaper om hur de kan hävda sina rättigheter.

Årsrapporten kommer att presentera hur kommissionen agerat för att bevaka den konkreta tillämpningen stadgan, till exempel genom att inleda överträdelseförfaranden eller genom informationsinsatser. Genom att öka insynen och informationsspridningen om stadgan kan rapporten hjälpa medlemsstaterna att efterleva stadgan när de tillämpar unionsrätten och på så sätt bidra till att minska överträdelseförfarandena.

Kommissionen kommer att utarbeta årsrapporten i samarbete med alla institutioner och berörda parter för att samla in den information och de uppgifter som krävs, däribland rättspraxis avseende de grundläggande rättigheterna från Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt nationell domstolspraxis avseende EU-rätten.

De frågor och petitioner som riktas till **Europaparlamentet** ger viktig information om situationen för de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna i frågor där EU är behörig. Kommissionen kommer tillsammans med parlamentet att undersöka det bästa sättet att samarbeta och förena sina krafter i arbetet med årsrapporten, och vilka samarbetsmetoder som ska användas mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter har försett både EU-institutionerna och medlemsstaterna med ett verktyg som ska hjälpa dem i tillämpningen av unionsrätten genom att förse dem med tillförlitliga och jämförbara uppgifter om de grundläggande rättigheterna. Dessa uppgifter är av stor vikt för årsrapporten och kommissionen uppmanar därför byrån att samla in dessa uppgifter.

Kommissionens årsrapport kommer vidare att utarbetas med hjälp av uppgifter från alla berörda aktörer, däribland sådana **nationella instanser** som högsta domstolar, oberoende nationella myndigheter med ansvar för mänskliga rättigheter och nationella myndigheter med ansvar för att bedöma hur den nationella lagstiftningen påverkar de grundläggande rättigheterna. **Europarådets** och **Förenta nationernas** kontrollsystem kan också bidra med information som är relevant för EU:s insatser och för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Uppgifter från **det civila samhället** kommer också att beaktas, eftersom de icke-statliga organisationerna har den bästa kännedomen om verkligheten.

På så sätt ger årsrapporten alla berörda möjlighet att bidra till den kontinuerliga tillämpningen av stadgan, samtidigt som den genom att synliggöra arbetet och tillåta insyn i det kommer att främja dynamiken och medvetandet om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. Kommissionen håller för närvarande på att förbereda den första årsrapporten, som avser år 2010 och som ska offentliggöras under våren 2011.

Den strategi kommissionen lagt fram bygger på en tydlig målsättning: EU bör föregå med gott exempel för att göra de grundläggande rättigheterna i stadgan verkningsfulla. Kommissionen har organiserat sig för att uppnå detta mål, i synnerhet genom att stärka konsekvensbedömningen av sina egna förslag med avseende på de grundläggande rättigheterna. Kommissionen uppmanar också de andra EU-institutionerna att kontrollera att stadgan efterlevs i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Kommissionen kommer vid behov att erinra medlemsstaterna om vikten av att de följer stadgan när de tillämpar unionsrätten.

Kommissionen kommer att utarbeta ett meddelande som särskilt inriktas på allmänhetens behov.

För att bli verkningsfull bör den här strategin följas konsekvent, med bestämdhet och med full insyn från alla berörda parter. Kommissionen har beslutat att varje år lägga fram en årsrapport om tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna för att följa de framsteg som görs och styra utvecklingen av sin politik. Detta åtagande visar hur motiverad kommissionen är när det gäller stadgans tillämpning.