



Bruxelles, den 8.5.2015
COM(2015) 191 final

Forslag til

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

Rapport for 2014 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

{SWD(2015) 99 final}

1. Indledning

Denne femte årsberetning indeholder en gennemgang af, hvordan Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater iværksatte Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret) i 2014.

Chartret har været retligt bindende siden den 1. december 2009. Det er bindende for EU's institutioner, når de træffer nye foranstaltninger. Det binder medlemsstaterne, når de handler inden for EU-rettens rammer. Da der er tale om en ny retskilde, har chartret gradvist øget sin retlige betydning. I 2014 blev chartret¹ citeret i 210 afgørelser afsagt af EU's retsinstanser². Til sammenligning var tallet 43 i 2011, 87 i 2012 og 114 i 2013.

Den nye Kommission med Jean-Claude Juncker som formand tiltrådte i november 2014. Jean-Claude Juncker udtalte, at han agtede at "udnytte Kommissionens prærogativer til, inden for vores kompetenceområde, at holde vores fælles værdier, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i hævd, samtidig med at der tages hensyn til forskelligheden i de 28 medlemsstaters forfatningsmæssige og kulturelle traditioner"³. Ansvar for de grundlæggende rettigheder tillagde han første næstformand, Frans Timmermans.

Kommissionen integrerer chartret i sin politik på alle områder. Den arbejder tæt sammen med nationale, europæiske og internationale organisationer for at fremme de grundlæggende rettigheder.

Under høringen i Europa-Parlamentet gav første næstformand Frans Timmermans tilsagn om, at han ville arrangere et årligt kollokvium for at gøre status over situationen med hensyn til de grundlæggende rettigheder i EU med henblik på at forbedre det gensidige samarbejde og det politiske engagement i relation til fremme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. På dette kollokvium vil medlemsstaterne, institutionerne og interessenterne få lejlighed til at indlede drøftelser for at identificere og tage politiske initiativer til foranstaltninger vedrørende de grundlæggende rettigheder. På det første kollokvium i oktober 2015 vil der blive fokuseret på fremme af tolerance og respekt, navnlig for at forebygge og bekæmpe antisemitisme og had mod muslimer. Der vil forinden finde høringer sted af civilsamfundet og de berørte parter, herunder to dialoger på højt plan, en med religiøse ledere og en med repræsentanter for konfessionsløse organisationer.

I denne rapport gennemgås anvendelsen af chartret af og i forhold til EU's institutioner, især Kommissionen, og medlemsstaterne. Betydningen af den europæiske menneskerettighedskonvention

¹ Se bilag I i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der indeholder en oversigt over Domstolens afgørelser i 2014, hvor chartret citeres direkte eller nævnes i begrundelsen.

² Retten, Personaleretten og Domstolen.

³ Se Jean-Claude Juncker, "Politiske retningslinjer for den næste Kommission", http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf, s. 8.

(EMRK) fremhæves, og den aktuelle status for EU's tiltrædelse af denne konvention gennemgås. For første gang indeholder rapporten et afsnit om et aktuelt emne: I år handler det om "grundlæggende rettigheder i det digitale miljø".

2. Chartrets anvendelse af og i forhold til EU på alle områder

EU's institutioner er forpligtede til at overholde chartret på alle områder.

2.1 EU-lovgivning

Systematisk kontrol af, at der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder i lovgivningsprocessen, er nødvendig for at sikre, at lovforslag er i overensstemmelse med chartret. I 2011 offentliggjorde Kommissionen "Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments"⁴ (praktisk vejledning om hensyntagen til grundlæggende rettigheder i Kommissionens konsekvensanalyser). I 2014 gav Kommissionen tilsagn om at ville revidere sine retningslinjer for konsekvensanalyser og afholdt en offentlig høring desangående⁵.

Digital Rights Ireland-sagen⁶ illustrerede behovet for at føre kontrol med, at der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder i lovforslag. Domstolen fastslog, at datalagringsdirektivet⁷ var ugyldigt, da der forelå en tilsidesættelse af den grundlæggende respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger som tilsikret ved chartrets artikel 7 og 8. Ved denne dom blev det klarlagt, at specifikke garantier til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, herunder bestemmelser om undtagelser for oplysninger, der er underlagt tavshedspligt, og forudgående administrativ eller retslig kontrol, skal indarbejdes i den afledte EU-ret, idet dette ikke kan overlades til den nationale lovgivers skøn. Domstolen udtalte, at datalagring tjener et legitimt mål af almen interesse, herunder bekæmpelse af grov organiseret kriminalitet, og udgør et hensigtsmæssigt middel til at nå dette mål. Domstolen fandt imidlertid, at det indgreb, som direktivet indebar i den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og i beskyttelsen af personoplysninger, ikke var begrænset til det strengt nødvendige.

Denne dom er vigtig for alle EU-institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen. I december 2014 ajourførte Rådet sine "Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council preparatory bodies" (retningslinjer for de metodologiske skridt, der skal tages for at kontrollere foranstaltningers forenelighed med de grundlæggende rettigheder i Rådets

⁴ SEC(2011) 567 final af 6.5.2011.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_en.htm.

⁶ EU-Domstolens dom af 8.4.2014, forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights Ireland og Kärntner Landesregierung .

⁷ Direktiv 2006/24/EF (EFT L 105, s. 54).

forberedende organer)⁸. Rådet har arrangeret kurser for medarbejderne for sikre, at disse retningslinjer anvendes i praksis.

2.2 Forvaltning af EU-midler

Ved forvaltningen af EU-midler skal Unionens fonde, institutioner, organer, kontorer og agenturer overholde de grundlæggende rettigheder som fastsat i chartret. Medlemsstaterne er underlagt den samme forpligtelse, når de implementerer EU-retten.

I Liivimaa Lihaveis MTU-sagen⁹ bekræftede Domstolen sin tidligere praksis, hvorefter "gennemførelse af EU-retten" kræver, at der foreligger en vis grad af tilknytning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet¹⁰. I denne sag var de to medlemsstater, der var involveret i det operationelle program, efter EU-retten forpligtet til at gennemføre den. For det første var de pågældende medlemsstater forpligtet til at nedsætte et overvågningsudvalg som omhandlet i artikel 63, stk. 1 og 2, i forordning (EF) nr. 1083/2006. For det andet skulle alle foranstaltninger til anvendelse af programmet overholde forordning (EF) nr. 1083/2006 og forordning (EF) nr. 1080/2006. EU-Domstolen fandt, at overvågningsudvalgets vedtagelse af programvejledningen er et led i gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Ifølge programvejledningen var der ikke mulighed for retslig prøvelse af overvågningsudvalgets afgørelse om at give afslag på støtte. Domstolen fastslog, at dette udgør en tilsidesættelse af retten til adgang til effektive retsmidler som forankret i chartrets artikel 47.

I maj 2014 indledte Den Europæiske Ombudsmand en undersøgelse af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i EU's samhørighedspolitik¹¹. Kommissionen gav i sit svar af 29. oktober 2014¹² tilsagn om, at den ville træffe foranstaltninger til at skærpe medlemsstaternes opmærksomhed omkring chartret ved forvaltningen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene). Kommissionen har formelt mindet medlemsstaterne om deres pligt til at overholde chartret. Den tilbyder også bistand fra ESI-fondene til at støtte klageprocedurer. Kommissionen vil i 2015 formidle eksempler på god praksis og udstede retningslinjer til medlemsstaterne om overholdelse af chartret ved forvaltningen af ESI-fondene.

⁸ Generalsekretariatet for Rådet, ST 5377 2015 INIT.

⁹ EU-Domstolens dom af 12.9.2014 i sag C-562/12, Liivimaa Lihaveis MTI.

¹⁰ EU-Domstolens dom af 29.05.1997 i sag C-299/95, Kremzow, præmis 16.

¹¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54420/html.bookmark>.

¹²

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>.
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>.

Kommissionen var blevet opmærksom på en mulig manglende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i et center for midlertidig tilbageholdelse af ulovlige indvandrere. Revisionsretten bekræftede denne vurdering i en særberetning i 2014. Udgifterne til leje af centret var blevet medtaget i et nationalt program henhørende under Fonden for de Ydre Grænser, og Kommissionen havde ikke godkendt de pågældende udgifter, da programmet blev afsluttet. Revisionsretten nåede frem til, at medlemsstaten ikke havde iagttaget forbuddet mod nedværdigende behandling (chartrets artikel 4) og princippet om menneskelig værdighed (chartrets artikel 1) på grund af de kritisable forhold, hvorunder ulovlige indvandrere blev tilbageholdt.

2.3 Menneskerettighedernes rolle i forbindelse med EU's optræden udadtil

Artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) regulerer Unionens optræden udadtil. Den bekræfter på ny EU's rolle med hensyn til at fremme demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten. Lande, der ønsker at blive optaget i EU, skal overholde menneskerettighederne. I alle samarbejds- og handelsaftaler med tredjelande fastsættes det, at menneskerettighederne¹³ er et væsentligt element i relationerne mellem parterne.

I 2014 evaluerede Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og Kommissionen EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati (2012-2014)¹⁴. I handlingsplanen var der opstillet 97 konkrete foranstaltninger. Som eksempel herpå kan nævnes EU's retningslinjer vedrørende ytringsfrihed online og offline, der blev vedtaget af Rådet i maj 2014. Retningslinjerne indeholder definitioner og vejledning om, hvordan man beskytter retten til ytringsfrihed, som omfatter alle dens aspekter, herunder retten til meningsfrihed uden indblanding, retten til at søge og modtage oplysninger og retten til at meddele oplysninger og tanker af enhver art via et hvilket som helst medie og uden hensyn til landegrænser.

En ny handlingsplan for 2015-2019 er planlagt med fokus på at skabe sammenhæng mellem interne og eksterne menneskerettighedspolitikker, navnlig for terrorbekæmpelse, migration og mobilitet samt handel.

For at nå målene i artikel 21 i TEU anvender EU restriktive foranstaltninger¹⁵, hvorved bindende resolutioner, som FN's Sikkerhedsråd har vedtaget med støtte i artikel 41 og 42 i De Forenede Nationers pagt, ofte iværksættes, men som også kan være selvstændige EU-foranstaltninger. Nogle af

¹³ Udtrykket "grundlæggende rettigheder" anvendes i EU til at udtrykke begrebet "menneskerettigheder" inden for en specifik intern EU-sammenhæng. Traditionelt anvendes udtrykket "grundlæggende rettigheder" i en forfatningsmæssig sammenhæng, mens udtrykket "menneskerettigheder" anvendes i folkeretten.

¹⁴ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_en.htm.

¹⁵ Jf. artikel 215 i TEUF.

de restriktive foranstaltninger indbefatter en opregning af personer og enheder, hvis pengemidler og økonomiske ressourcer skal indefrys. Det er vigtigt for de berørte personer og enheder, at de har ret til god forvaltning, effektive retsmidler og en retfærdig rettergang (artikel 41 og 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder). I 2014 behandlede Domstolen sager vedrørende fremgangsmåden ved pålæggelse af restriktive foranstaltninger over for personer og enheder. I mere end 30 domme afsagt i 2014 om lovligheden af de indførte restriktive foranstaltninger tiltrådte Domstolen kun opregningerne i en fjerdedel af sagerne. I de øvrige sager blev afgørelserne om opførelse på listerne annulleret.

En af sagerne — Yusef-sagen¹⁶ — vedrørte restriktive foranstaltninger, der blev truffet med hjemmel i Rådets forordning (EF) nr. 881/2002¹⁷. Med denne forordning iværksættes FN's Sikkerhedsråds resolution om indefrysning af aktiver tilhørende personer, enheder og grupper, som FN's sanktionskomité har udpeget som havende tilknytning til Al-Qaida. Retten fandt, at Kommissionen havde undladt at handle, idet den ikke havde afhjulpet de procedurefejl og materielle uregelmæssigheder, der havde påvirket indefrysningen af sagsøgerens midler. Retten opfordrede derfor Kommissionen til at opfylde sin forpligtelse til at undersøge begrundelsen for opførelsen på listerne omhyggeligt og upartisk, eventuelt i "formålstjenstligt samarbejde" med FN's sanktionskomité¹⁸. Kommissionen er i færd med at gennemgå begrundelsen for opførelse på listerne i samarbejde med de relevante FN-organer.

De fleste af de tilfælde¹⁹, hvor restriktive foranstaltninger over for enheder eller enkeltpersoner blev annulleret af EU-Domstolen, vedrørte Rådets afgørelser og forordninger, hvor den dokumentation eller de oplysninger, der underbyggede begrundelsen for opførelsen på listen, ikke var tilstrækkelig, og den bevisbyrde, der påhviler Rådet i medfør af chartrets artikel 47, som fortolket i Kadi II-dommen²⁰, ikke var løftet. I andre tilfælde blev afgørelsen annulleret på grund af formelle fejl²¹.

Inden for handelspolitikken har det reviderede ensidige generelle toldpræferencearrangement (GSP +-ordningen), som kræver overholdelse af centrale menneskerettighedskonventioner, fundet anvendelse siden den 1. januar 2014. Overvågningsmekanismen er blevet væsentligt styrket, idet det sikres, at GSP+-begunstigede lande overholder deres forpligtelser, og navnlig at de ratificerer og inkorporerer

¹⁶ Rettens dom af 21.3.2014, sag T-306/10, Hani El Sayyed Elsebai Yusef mod Europa-Kommissionen.

¹⁷ Forordning (EU) nr. 881/2002/EU (EUT L 139, s. 9).

¹⁸ Idem, præmis 102.

¹⁹ F.eks. Rettens dom af 3.7.2014, sag T-565/12, National Iranian Tanker Company mod Rådet, Rettens dom af 9.12.2014, sag T-439/11, Sport-Pari mod Rådet.

²⁰ Domstolens dom af 18.7.2013, sag C-584/10 P, Kommissionen m.fl. mod Kadi (Kadi II), der var en appelsag til prøvelse af sag T-85/09, Kadi mod Kommissionen (Kadi I).

²¹ Se f.eks. LTTE mod Rådet, forenede sager T-208/11 og T-508/11. Denne dom er under appel, nemlig sag C-599/14 P.

27 internationale konventioner om menneskerettigheder og andre spørgsmål i deres nationale lovgivning. Europa-Parlamentet og Rådet har også skærpet kontrollen.

3. Chartrets anvendelse af og i forhold til medlemsstaterne

Kommissionen fører under EU-Domstolens kontrol tilsyn med, at medlemsstaterne overholder chartret, når de gennemfører EU-retten. Hvis Kommissionen får kendskab til en tilsidesættelse, kan den indlede en traktatbrudssag. De nationale retter er opmærksomme på chartret som et middel til sikring af, at medlemsstaterne overholder de grundlæggende rettigheder. EU-retlige bestemmelser og national lovgivning, der udspringer af EU-retten, skal fortolkes i lyset af de forpligtelser, der følger af chartret, således at de rettigheder, der er tillagt borgerne herved, udmøntes. Er en national ret i tvivl om, hvorvidt chartret finder anvendelse, eller om den korrekte fortolkning af bestemmelserne heri, kan — og skal den, hvis der er tale om sidste instans — forelægge spørgsmålet for EU-Domstolen til præjudiciel afgørelse. Domstolens svar gør det muligt for den forelæggende ret at afgøre sagen. Nationale retter anvender jævnligt denne fremgangsmåde. Det støtter udviklingen af en charterrelateret retspraksis og styrker de nationale retters rolle i overholdelsen af det. I 2014 forelagde de nationale retter 43 sager til præjudiciel afgørelse,²² lidt flere end i de foregående år²³.

3.1. Traktatbrudssager

Mens chartret blev nævnt i fem traktatbrudssager i 2013, har Kommissionen i 2014 henvist til chartret i 11 sager anlagt med hjemmel i artikel 258-260 TEUF. Chartret gælder kun for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Traktatbrudssager, der vedrører chartret, skal derfor vedrøre den EU-retlige bestemmelse, der udløser anvendelsen af chartret.

Fem af de 11 sager vedrører asyl og migration²⁴.

Traktatbrudssager på asyl- og migrationsområdet

I 2014 indledte Kommissionen en traktatbrudssag mod en medlemsstat i relation til tilbagesendelsesdirektivet²⁵, idet den var bekymret over frihedsberøvelsens længde, de fysiske forhold under frihedsberøvelsen, manglen på gratis juridisk bistand til de personer, der var genstand for en tilbagesendelsesprocedure i tilbageholdelsescentre, den manglende domstolskontrol med afgørelser

²² Se bilag II "Oversigt over anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet i 2014 med henvisning til chartret" i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

²³ I 2012 og 2013 modtog EU-Domstolen 41 anmodninger om præjudicielle afgørelser, hvori der blev henvist til chartret.

²⁴ For yderligere oplysninger henvises til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som er vedlagt denne beretning.

²⁵ Direktiv 2008/115/EF (EFT L 348, s. 98).

om frihedsberøvelse inden seks måneder og den begrænsede prøvelse af afgørelser om at forlænge frihedsberøvelsen ud over seks måneder (chartrets artikel 4, 6 og 47).

Der blev også indledt en traktatbrudssag mod en medlemsstat for ukorrekt anvendelse af direktiverne om henholdsvis modtagelsesforhold²⁶ og asylprocedurer²⁷. Kommissionen gav udtryk for bekymring med hensyn til varigheden af asylproceduren, effektiviteten af retsmidlerne mod negative afgørelser i asylsager, manglen på gratis juridisk bistand, tilbageholdelse af visse kategorier af asylansøgere, som synes at finde sted automatisk uden en individuel vurdering, retten til effektive retsmidler til prøvelse af en afgørelse om tilbageholdelse og gratis retshjælp under frihedsberøvelsen (artikel 6 og 47).

I 2014 undersøgte Kommissionen, hvordan medlemsstaterne anvender chartret, når de gennemfører EU-lovgivningen ved EU's ydre grænser, navnlig non-refoulement-princippet (artikel 4, 6, 18 og 19). Blandt de forhold, der vakte bekymring, var anvendelsen og varigheden af tilbageholdelse, tilbageholdelsesvilkårene, mindreåriges særlige situation, gratis retshjælp og effektive retsmidler inden for rammerne af asylproceduren i nogle medlemsstater (chartrets artikel 6, 24 og 47).

Visumkodeksen og prøvelse af afslag på visum

Ved udgangen af 2014 opfordrede Kommissionen fem medlemsstater til at træffe foranstaltninger for at sikre, at afgørelser om at afslå, annullere eller inddrage et visum kan prøves ved en retsinstans.

I fællesskabskodeksen for visum²⁸ er der fastsat procedurer og betingelser for udstedelse af visa til kortvarige ophold og lufthavnstransitvisa. Medlemsstaterne pålægges at indføre ret til at få prøvet afslag på og annullation/inddragelse af visa. Ved chartrets artikel 47 er enhver tillagt ret til effektive retsmidler for en domstol, hvis rettigheder og friheder som fastsat i EU-retten er blevet krænket. Efter den nationale lovgivning i de pågældende medlemsstater var der imidlertid kun adgang til prøvelse ved et administrativt rekursorgan. Kommissionen anser ikke en sådan ordning for at opfylde kravet i artikel 47 om en uafhængig domstol.

Segregation af romabørn inden for uddannelsesvæsenet

I september 2014 indledte Kommissionen en traktatbrudssag mod en medlemsstat for forskelsbehandling af romabørn i uddannelsessystemet, hvilket er en overtrædelse af direktivet om etnisk ligestilling²⁹. Inden for rammerne af drøftelser med Kommissionen begrundede medlemsstaten sin fremgangsmåde under henvisning til EU-Domstolens praksis vedrørende chartret. Kommissionen har derfor fundet det nødvendigt at præcisere fortolkningen af denne retspraksis i åbningskrivelsen,

²⁶ Direktiv 2003/9/EF (EFT L 31, s. 18).

²⁷ Direktiv 2005/85/EF (EFT L 326, s. 12).

²⁸ Direktiv 810/2009/EF (EFT L 243, s. 1).

²⁹ Direktiv 2000/43/EF (EFT L 180, s. 22).

idet den specifikt henviste til chartrets artikel 21, der forbyder forskelsbehandling på grundlag af race og etnisk oprindelse.

3.2 EU-domstolens vejledning til medlemsstaterne (præjudicielle afgørelser)

I 2014 fortsatte EU-Domstolen i kraft af sine besvarelser af anmodninger om præjudicielle afgørelser med at vejlede de nationale retter om chartrets anvendelighed og om fortolkningen af dets bestemmelser.

Asylansøgers menneskelige værdighed

I december 2014 tog EU-Domstolen stilling til præjudicielle spørgsmål, som det nederlandske statsråd havde forelagt i sagen A, B og C mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie³⁰ om fortolkning af EU's bestemmelser om asyl i relation til de metoder, der anvendes til at vurdere troværdigheden af asylansøgers angivelige seksuelle orientering. Sagsøgerne anførte, at de frygtede forfølgelse i deres oprindelseslande på grund af deres homoseksualitet. Den nationale ret spurgte Domstolen, om der i EU-retten er fastsat grænser for verificeringen af asylansøgers seksuelle orientering. Domstolen fandt, at asylkvalifikationsdirektivet³¹ og chartret rent faktisk indeholder sådanne grænser: De metoder, som de nationale myndigheder anvender, skal overholde de grundlæggende rettigheder såsom respekt for den menneskelige værdighed (artikel 1) og retten til respekt for privatliv og familieliv (artikel 7). Der kan ikke stilles nogen krav til ansøgerne, som ville underminere deres menneskelige værdighed eller personlige integritet såsom indgribende, ydmygende medicinske eller pseudo-medicinske tests, detaljeret udspørgning, eller krav om/accept af fotografiske optagelser eller videooptagelser af seksuelle aktiviteter. Denne dom gør det muligt for de nationale myndigheder at vurdere ansøgninger på en mere sammenhængende måde, idet der sikres fuld respekt for de grundlæggende rettigheder.

Processuel ligestilling med hensyn til forbrugerbeskyttelse

Sanchez Morcillo-sagen³² — angående artikel 47 — vedrører de processuelle rettigheder for forbrugerne i sager om realisering af pant i fast ejendom, hvor EU-Domstolen understregede nødvendigheden af processuel ligestilling. Domstolen fandt, at den nationale lovgivning er i strid med direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler³³ og chartrets artikel 47 i de tilfælde, hvor loven ikke indrømmer forbrugerne ret til at appellere en afgørelse, når kreditor har en sådan ret i den modsatte situation.

³⁰ EU-Domstolens dom af 2.12.2014, forenede sager C-148/13, C-140/13 og C-150/13, A, B, C mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

³¹ Direktiv 2004/83/EF (EFT L 304, s. 12).

³² Domstolens dom af 17.7.2014, sag C-169/14, Sanchez Morcillo.

³³ Direktiv 93/13/EØF (EFT L 95, s. 29).

Domstolen fremhævede også, at forbrugerne er i en sårbar situation, da de risikerer at miste deres hjem. I *Kusinova-dommen*³⁴ udtalte Domstolen, at retten til respekt for hjemmet er en grundlæggende rettighed, der er forankret i artikel 7, og som de nationale retter skal tage hensyn til, når de gennemfører direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.

Ne bis in idem-princippet i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen

I *Zoran Spasic-sagen*³⁵ tog EU-Domstolen stilling til spørgsmålet om, hvorvidt fuldbyrdelsesbetingelsen i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (gennemførelseskonventionen) er forenelig med *ne bis in idem*-princippet i chartrets artikel 50.

I gennemførelseskonventionen er det fastsat, at en person, hvis straffesag er blevet afgjort i en medlemsstat, ikke kan retsforfølges i en anden medlemsstat for de samme handlinger (*ne bis in idem*-princippet). Ifølge gennemførelseskonventionen finder princippet imidlertid kun anvendelse, såfremt sanktionen er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende stats lovgivning (fuldbyrdelsesbetingelsen). I chartrets artikel 50 refereres der imidlertid ikke udtrykkeligt til en sådan betingelse. EU-Domstolen fastslog, at fuldbyrdelsesbetingelsen i gennemførelseskonventionen ikke er i strid med chartret.

3.3 National retspraksis, hvor chartret citeres

De nationale retter spiller en afgørende rolle ved overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet. En undersøgelse udført af agenturet for grundlæggende rettigheder³⁶ viser, at medlemsstaternes højesteretter i 2014 fortsat søgte vejledning og inspiration i chartret, selv i tilfælde, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde.

Kommissionen fremmer dialog og samarbejde mellem retterne. Den nye "European Case Law Identifier" (ECLI)³⁷ vil gøre det lettere at forstå de nationale højesteretters fortolkning af EU-retten, og den indeholder oplysninger om de nationale retters anvendelse af EU-retten. Et andet projekt, der medfinansieres af EU — "European Judicial Cooperation in Fundamental Rights Practice of National Courts" — omfatter en håndbog for dommere om retlige samarbejdsteknikker og en database over nationale domme vedrørende de enkelte bestemmelser i chartret³⁸.

³⁴ Domstolens dom af 10.9.2014, sag C-34/13, *Monika Kušionová mod SMART Capital, a.s.*

³⁵ Domstolens dom af 18.7.2014, sag C-129/14 PPU, *Zoran Spasic*.

³⁶ Agenturets årsberetning for 2014, der offentliggøres den 22. maj 2015.

³⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-en.do.

³⁸

<http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx>.

3.4. Øget kendskab til chartret

I februar 2015 viste en Eurobarometer-undersøgelse³⁹, at kendskabet til chartret kun er øget marginalt over årene. Kun 14 % af de adspurgte vidste rent faktisk, hvad chartret gik ud på (11 % i 2012 og 8 % i 2007). Omkring 51 % af de adspurgte havde hørt om chartret, men vidste ikke præcis, hvad det er (53 % i 2012 og 48 % i 2007). I Eurobarometer-undersøgelsen fremhæves også behovet for at øge borgernes bevidsthed om, hvor de skal henvende sig vedrørende spørgsmål om grundlæggende rettigheder. Projektet vedrørende agenturet for grundlæggende rettigheder "Clarity"⁴⁰ har til formål at give vejledning om, hvilket organ man skal henvende sig til, når de grundlæggende rettigheder står på spil (national menneskerettighedsinstitution, ligestillingsorgan og/eller ombudsmand). Et andet nyt projekt — "Don't knock on the wrong door: CharterClick! A user-friendly tool to detect violations falling within the scope of the EU Charter of Fundamental Rights"⁴¹ — blev lanceret i februar 2015, og er delvist finansieret ved hjælp af programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab.

Behovet for at fremme bevidstheden om chartret og identificere specifikke uddannelsesbehov og bedste praksis for offentlige myndigheder blev drøftet på en konference, der blev afholdt i december 2014 "The Charter of Fundamental Rights of the European Union: assessing and responding to the training needs of legal practitioners and public officials"⁴². Deltagerne foreslog en kortlægning af uddannelsesstrategier, erfaringer og redskaber til fremme af viden om og gennemførelse af chartret på lokalt, regionalt, nationalt og europæisk plan, og fremhævede den vigtige rolle, som civilsamfundet og nationale menneskerettighedsorganer har. EU finansierer uddannelse om chartret for offentlige myndigheder og vil fortsat gøre det i 2014-2020⁴³

4. Den europæiske menneskerettighedskonvention

Den 18. december 2014 afgav EU-Domstolen sin udtalelse om udkastet til aftale om EU's tiltrædelse af EMRK. Domstolen konstaterede, at der var problemer med hensyn til foreneligheden med EU-retten. Den fastslog således, at udkastet til tiltrædelsesaftale ikke var foreneligt med artikel 6, stk. 2, i

³⁹ Eurobarometer 416, "Chartret om grundlæggende rettigheder", undersøgelse gennemført i tidsrummet mellem den 16. og den 18. februar 2015 i alle 28 EU-medlemsstater.

⁴⁰ <http://fra.europa.eu/en/project/2013/clarity-complaints-legal-assistance-and-rights-information-tool-you>.

⁴¹

<http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/CharterClick/Charterclick.aspx>.<http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/CharterClick/Charterclick.aspx>.

⁴² http://ec.europa.eu/justice/events/fundamental-rights-charter-training-2014/index_en.htm.

⁴³ Undervisning af jurister i anvendelsen af chartret og oplysningskampagner vedrørende anvendelsen af chartret har førsteprioritet ved indkaldelsen af forslag inden for rammerne af særprogrammet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab. Efter indkaldelsen af forslag i 2013 blev ca. 2,8 mio. EUR (25 % af det samlede budget) afsat til projekter på dette område; I 2012 var det 1,9 mio. EUR ud af 20,9 mio. EUR (7 % af det samlede budget). I de finansielle overslag for 2014-2020, er undervisning i chartret for retslige myndigheder og retlige aktører dækket af programmet for retlige anliggender (2014-2020). Desuden vil undervisning og oplysningskampagner også blive støttet i kraft af programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab (2014-2020) med fokus på individuelle rettigheder.

TEU og den dertil knyttede protokol nr. 8. Domstolen opfordrede til, at der blev gennemført ændringer med hensyn til: EU-rettens forrang i forhold til de muligheder, der følger af chartrets artikel 53 for så vidt angår styrkelse af de grundlæggende rettigheder i medlemsstaternes forfatninger; gensidig tillid mellem medlemsstaterne, især inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed; forbindelse med den nye tillægsprotokol nr. 16 til den europæiske menneskerettighedskonvention; bevarelse af Domstolens enekompetence til at afgøre tvister mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne; visse aspekter af proceduren ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, når EU er berørt; og retsbeskyttelse inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Kommissionen er fortsat fast besluttet på, at EU skal tiltræde EMRK. Tiltrædelsen vil styrke de grundlæggende værdier, forbedre EU-lovgivningens effektivitet og øge sammenhængen i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Europa. Det er fortsat af afgørende betydning, at EU tiltræder EMRK. EU-institutionerne er desuden retligt forpligtede til at bestræbe sig på at indgå en tiltrædelsesaftale, som opfylder de krav, der er fastsat i traktaterne, navnlig i protokol nr. 8 til Lissabontraktaten. På nuværende tidspunkt undersøger Kommissionen, hvilken fremgangsmåde der er den mest hensigtsmæssige.

Uanset tidspunktet for tiltrædelsen skal alle EU's institutioner og medlemsstater fortolke chartret på grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols gældende praksis. Chartrets artikel 52, stk. 3, indeholder en retlig forpligtelse til at give de rettigheder, der er fastsat i chartret, samme betydning og rækkevidde som dem, der er fastsat i EMRK, for så vidt som chartrets rettigheder svarer til rettighederne i EMRK. Forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder⁴⁴ indeholder en liste over artikler, hvis betydning og rækkevidde svarer til de tilsvarende bestemmelser i EMRK, og over artikler, hvor betydningen er den samme, men som er mere vidtrækkende. Skønt der ikke gælder nogen retlig forpligtelse efter chartret til at tilpasse fortolkningen heraf til FN-traktaterne, henviser EU-Domstolen alligevel hertil ved fortolkningen af rettighederne efter EU-retten. Til illustration kan nævnes definitionen af begrebet "handicap", hvor Domstolen i Kaltoft-sagen⁴⁵ blev inspireret af ordlyden af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, som EU har tiltrådt, ved vurderingen af, om sygelig fedme kan udgøre et "handicap" i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv⁴⁶.

5. Fokus: Grundlæggende rettigheder og den digitale dagsorden

Den digitale revolution har skabt mange muligheder for samfundet, borgerne og erhvervslivet. Det har også givet anledning til spørgsmål om, hvordan man sikrer, at de grundlæggende rettigheder beskyttes

⁴⁴ Forordning (EU) nr. 303/02/EU (EUT L 303, s. 17).

⁴⁵ Domstolens dom af 18.12.2014, sag C-354/13, Kaltoft.

⁴⁶ Direktiv 2000/78/EF (EFT L 303, s. 16).

effektivt i dette miljø. Eksplosionen i indsamlingen, anvendelsen og videreformidlingen af personoplysninger er blot et af eksemplerne på den nye digitale virkelighed. Set i sammenhæng med afdækningen af globale overvågningsprogrammer viser dette, hvor nødvendigt det er at etablere foranstaltninger, der mere effektivt beskytter de grundlæggende rettigheder, især retten til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger.

Kommissionen følger nøje den globale indsats⁴⁷ for at sikre de grundlæggende rettigheder i et digitalt samfund såsom Europarådets vejledning om menneskerettigheder for internetbrugere⁴⁸. Blandt de mange relevante problemstillinger er behovet for lige adgang til internettet, risikoen for forskelsbehandling af borgerne ved hjælp af profilering og den ulige styrkeposition mellem dem, der ligger inde med oplysninger, og dem, der tilsigtet eller utilsigtet stiller dem til rådighed. Nye spørgsmål er dukket op vedrørende intellektuelle ejendomsrettigheder og internetplatformes ansvar i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet.

Beskyttelsen af personoplysninger som sikret ved chartrets artikel 8 får øget betydning i den digitale verden. I januar 2012 offentliggjorde Kommissionen forslag til en generel forordning om databeskyttelse⁴⁹ og et databeskyttelsesdirektiv for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder⁵⁰. Ved førstebehandlingen den 12. marts 2014 bekræftede Europa-Parlamentet sin støtte til forslagene⁵¹. Kommissionen fortsatte med at forhandle med sine amerikanske modparter om paraplyaftalen om databeskyttelse for at beskytte de personoplysninger, der overføres mellem EU og USA til retshåndhævelsesformål og om betingelserne for en ny safe harbor-ordning, for så vidt angår dataoverførsler til USA.

EU-Domstolen har fremhævet behovet for at beskytte, men også for at afveje de grundlæggende rettigheder korrekt i det digitale miljø. I Digital Rights Ireland-sagen gentog Domstolen EU-

⁴⁷ Se, f.eks. de aktuelle diskussioner om "Big Data" som omhandlet i den amerikanske rapport fra Det Hvide Hus om "Big data og privatliv" (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_5.1.14_final_print.pdf), den franske rapport fra Conseil d'Etat om digital teknologi og grundlæggende rettigheder (<http://www.conseil-etat.fr/content/download/33163/287555/version/1/file/Digital%20technology%20and%20fundamental%20rights%20and%20freedoms.pdf>) eller det italienske udkast til deklARATION om internetrettigheder, der er udarbejdet af det italienske parlaments arbejdsgruppe vedrørende internetrettigheder og -forpligtelser (http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/189/dichiarazione_dei_diritti_internet_inglese.pdf).

⁴⁸ Se <http://www.coe.int/en/web/internet-users-rights/guide>.

⁴⁹ Kommissionens forslag til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (COM(2012) 11, final).

⁵⁰ 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).

⁵¹ Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 12.3.2014 (COM(2012) 10 — C7-0024/2012-2012/0010 (COD)).

institutionernes forpligtelse til at tage hensyn til chartret under udførelse af deres virksomhed, navnlig når denne virksomhed berører retten til privatliv, beskyttelse af privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. Domstolen fastslog, at datalagringsdirektivet var ugyldigt, fordi det indebar et uforholdsmæssigt indgreb i retten til privatliv og beskyttelsen af personoplysninger som fastsat i chartret. Medlemsstaterne var ved direktivet blevet pålagt at sikre sig, at udbydere af telekommunikationstjenester lagrer deres kunders trafik- og lokaliseringsdata i mellem seks måneder og to år og efter anmodning stiller disse data til rådighed for de retshåndhævende myndigheder med henblik på efterforskning, afsløring og retsforfølgning af personer, der begår alvorlig kriminalitet og er involveret i terrorhandlinger. I Google-sagen⁵² fastslog EU-Domstolen, at Google i sin egenskab af registeransvarlig, der er etableret i EU, er forpligtet til at overholde EU's databeskyttelseslovgivning (chartrets artikel 7 og 8) og derfor skal efterkomme anmodninger om at slette links til visse personoplysninger under visse omstændigheder ("retten til at blive glemt").

Jean-Claude Juncker opfordrede i sine politiske retningslinjer til Europa-Parlamentet til at nedbryde de nationale barrierer i telesektorlovgivningen, ophavsrets- og databeskyttelseslovgivningen, i forbindelse med forvaltningen af radiofrekvenser og ved anvendelsen af konkurrencereglerne.⁵³ Strategien vedrørende etablering af det digitale indre marked er et af den nye Kommissions flagskibe. Borgernes tillid er grundpiller i denne strategi og vigtige forudsætninger for et fuldt ud fungerende digitalt indre marked. Dette omfatter en stærk og effektiv beskyttelse af de grundlæggende rettigheder på nettet. For at alle fuldt ud skal kunne udøve deres rettigheder, er det nødvendigt at tilgodese handicappede personers behov.

Kommissionen følger løbende udviklingen i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på alle politikområder, således som det foreskrives i chartret. De grundlæggende rettigheder tjener ikke primært til at fremme sikkerhed eller markedsbaserede politikker, men er i sig selv af afgørende betydning for udviklingen af et åbent og demokratisk samfund.

6. Konklusion

Kommissionen går ind for et højt niveau af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i EU. Formålet er at sikre, at alle forslag til retsakter og foranstaltninger er fuldt forenelige med chartret.

I lyset af skiftende trusler mod vore samfund vil Kommissionen i sin tilgang til sikkerhedsspørgsmål sikre fuld respekt for og fremme af de grundlæggende rettigheder. Den ajourfører ligeledes sin politik med hensyn til de grundlæggende rettigheder i lyset af udviklingen, lige fra den digitale dagsorden til

⁵² EU-Domstolens dom af 13.5.2014, sag C-131/12, Google Spain og Google.

⁵³ Se kommissionsformand Junckers politiske retningslinjer på http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_en.htm.

udfordringer på migrationsområdet i overensstemmelse med EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Chartret gælder for EU-institutionerne, men også for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Kommissionen fører tilsyn med, at chartret overholdes i medlemsstaterne.

Kommissionen har til hensigt at fremme de grundlæggende rettigheder i hele EU, navnlig i kraft af det første årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder i oktober 2015.