EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.4.2014
COM(2014) 224 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om tillämpningen 2013 av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

{SWD(2014) 141 final}
{SWD(2014) 142 final}

1. INLEDNING

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) riktar sig främst till EU-institutionerna. Den ersätter inte nationella system utan kompletterar dem. I medlemsstaterna gäller de inhemska konstitutionella systemen och de grundläggande rättigheter som anges där. Medlemsstaterna behöver bara ta hänsyn till stadgan när de tillämpar EU-rätten genom nationella bestämmelser, såsom anges i artikel 51 i stadgan.

I denna rapport belyses rollen för Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) när det gäller tillämpningen av stadgan, särskilt när det gäller den senaste utvecklingen i fråga om domstolens rättspraxis om stadgans tillämplighet i medlemsstaterna.

I rapporten redovisas också hur EU-institutionerna under domstolens överinseende har respekterat och främjat grundläggande rättigheter i alla sina lagstiftningsinitiativ, politiska initiativ och verkställighetsåtgärder.

Slutligen uppmärksammas betydelsen av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad *Europakonventionen*) och framstegen när det gäller EU:s anslutning till detta instrument.

Närmare uppgifter om tillämpningen av stadgan, som åskådliggör konkreta problem för enskilda, finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas denna rapport (bilaga 1). Framstegen när det gäller genomförandet av strategin för jämställdhet mellan kvinnor och män för perioden 2010–2015 redovisas i en särskild bilaga (bilaga 2).

2. STADGANS TILLÄMPLIGHET I MEDLEMSSTATERNA

Nationella domare blir alltmer medvetna om stadgans genomslagskraft och söker vägledning från domstolen[1] om tillämpningen och tolkningen genom mål om förhandsavgörande[2].

För att avgöra om en situation omfattas av stadgans tillämpningsområde enligt artikel 51 prövar domstolen framför allt om den relevanta nationella lagstiftningen syftar till att tillämpa en EU-rättslig bestämmelse. Vidare prövas lagstiftningens art, om andra syften eftersträvas med lagstiftningen än de som omfattas av EU-rätten samt om det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några sådana bestämmelser som kan påverka lagstiftningen[3].

Tre mål på senare tid utgör bra exempel på situationer där domstolen slog fast att medlemsstaterna **inte tillämpade EU-rätten**, och stadgan var därmed inte tillämplig.

För det första ansåg domstolen i Pringlemålet[4] att medlemsstaterna inte tillämpade EU-rätten när de införde en permanent krismekanism för länderna i euroområdet. Fördragen ger inte EU någon specifik befogenhet att införa en sådan mekanism.

---

1 En översikt över de ansökningar om förhandsavgörande gällande stadgan som lämnades till domstolen 2013 finns i tillägg II.

2 Se artikel 267 i EUF-fördraget.

3 Domstolens domar i målen C-309/96, Annibaldi, 18.12.1997, punkterna 21–23, och C--40/11, Iida, 8.11.2012, punkt 79.

4 Domstolens dom av den 27 november 2012 i mål C-370/12,Thomas Pringle.

Medlemsstaterna tillämpade följaktligen inte EU-rätten i den mening som avses i artikel 51, och stadgan var inte tillämplig.

För det andra prövade domstolen i målet Fierro och Marmorale[5] den italienska lagstiftning som kräver att en överlåtelsehandling avseende en fastighet ska ogiltigförklaras om fastigheten ändrats utan hänsyn till stadsplaneringslagar. Sådan automatisk ogiltigförklaring hindrar utövandet av rätten till egendom (artikel 17[6]). Domstolen avvisade talan eftersom det inte fanns någon koppling mellan nationella stadsplaneringslagar och EU-rätten.

För det tredje prövade domstolen i Cholakovamålet[7] en situation där den bulgariska polisen hade gripit Gena Ivanova Cholakova eftersom hon vägrat att visa id-kort vid en poliskontroll. Domstolen ansåg att målet var av rent nationell karaktär eftersom Gena Ivanova Cholakova inte hade visat någon avsikt att lämna Bulgariens territorium. Domstolen ansåg sig inte vara behörig att ta upp målet och avvisade talan.

Det finns för närvarande tre situationer där det står **klart att stadgan ska tillämpas**.

”Tillämpning av EU-rätten” avser för det första en medlemsstats **lagstiftande verksamhet och rättsliga och administrativa förfaranden vid fullgörande av skyldigheter enligt EU-rätten**. Detta är t.ex. fallet när medlemsstaterna säkrar ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt EU-rätten, såsom de är skyldiga att göra enligt artikel 19.1 i EU-fördraget. Enligt direktivet om fri rörlighet[8] får medlemsstaterna begränsa EU-medborgarnas rätt att röra sig fritt av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Domstolen ansåg i målet ZZ att de skäl som ligger till grund för ett sådant nekande måste delges den berörda personen.[9] I det fallet lämnades inte de skäl som låg till grund för ett beslut att neka inresa till Storbritannien ut med hänsyn till nationell säkerhet. Domstolen bekräftade att en person har rätt att informeras om grunderna för ett beslut att neka inresa, eftersom skyddet av nationell säkerhet inte får leda till att den berörde fråntas sin rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

För det andra slog domstolen fast att stadgan ska tillämpas **när en myndighet i en medlemsstat utöver makt med stöd av EU-rätten**. I målet Kaveh Puid[10] bekräftade domstolen sin tidigare rättspraxis[11] och slog fast att en medlemsstat inte får överföra en asylsökande till den medlemsstat som först fastställts som ansvarig om det finns allvarliga och klarlagda skäl att anta att den asylsökande löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i stadgan.

Slutligen kan nationella åtgärder i anslutning till utbetalning av EU-medel som omfattas av delad förvaltning utgöra tillämpning av EU-rätten. I målet Blanka Soukupová[12] ansåg domstolen att medlemsstaterna vid tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och

5 Domstolens beslut av den 30 maj 2013 i mål C-106/13, Francesco Fierro och Fabiana Marmorale mot Edoardo Ronchi och Cosimo Scocozza.

6 Hänvisningar till artiklar inom parentes avser i det följande artiklar i stadgan.

7 Domstolens beslut av den 6 juni 2013 i mål C-14/13, Gena Ivanova Cholakova.

8 Direktiv 2004/38/EG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

9 Domstolens dom av den 4 juni 2013 i mål C-300/11, ZZ mot Secretary of State for the Home Department.

10 Domstolens dom av den 14 november 2013 i mål C-4/11, Bundesrepublik Deutschland mot Kaveh Puid.

11 Domstolens dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, NS mot Secretary of State for the Home Department.

12 Domstolens dom av den 11 april 2013 i mål C-401/11, Blanka Soukupová.

garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden är skyldiga att iaktta principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka framgår av artiklarna 20, 21.1 och 23 i stadgan. När medlemsstaterna ger stöd för förtidspensionering för äldre jordbrukare är de skyldiga att säkra likabehandling mellan kvinnor och män och förbjuda all form av könsdiskriminering.

En mycket omdiskuterad dom 2013 som gällde **stadgans tillämplighet** var domen i målet **Åkerberg Fransson**[13]. Denna dom är ett viktigt steg i den pågående processen med att klargöra tolkningen av artikel 51 i stadgan.

Domstolen ombads att klargöra om mål enligt nationell rätt som fullgör syften som anges i EU-rätten också utgör situationer där EU-rätten ”tillämpas” i den mening som avses i artikel 51 i stadgan. Målet hänfördes till domstolen för förhandsavgörande av en tingsrätt i Sverige, som var osäker på om åtal för skattebrott i samband med mervärdesskattedeklarationer kunde väckas om den tilltalade redan påförts ett administrativt skattetillägg för samma oriktiga uppgiftslämnande. Målet skulle prövas i förhållande till principen *ne bis in idem* (principen att en person inte får straffas två gånger för samma brott) enligt artikel 50 i stadgan, även om den bakomliggande nationella lagstiftningen om dessa administrativa påföljder och åtal inte antagits för att införliva EU-rätten.

Domstolen påpekade att medlemsstaterna enligt EU-rätten är skyldiga att se till att mervärdesskatt kan uppbäras i sin helhet, att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen och att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.[14]

EU:s egna medel utgörs bl.a. av inkomster från tillämpningen av en enhetlig procentsats på de harmoniserade beräkningsunderlagen för mervärdesskatt, beräknade enligt EU:s bestämmelser. Det finns därmed ett direkt samband mellan uppbörd av inkomster från mervärdesskatt enligt tillämplig EU-rätt och ställandet av motsvarande medel från mervärdesskatt till EU-budgetens förfogande. Eventuella luckor i uppbörden av inkomster från mervärdesskatt på nationell nivå kan påverka EU-budgeten. Domstolen ansåg följande: ”De grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan måste (...) iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, och något fall som sålunda omfattas av unionsrätten, utan att de grundläggande rättigheterna äger tillämplighet, är följaktligen inte möjligt. Är unionsrätten tillämplig innebär detta att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga.”[15] Enligt domstolen tillämpades den nationella lagstiftningen i detta sammanhang ”i syfte att beivra ett åsidosättande av bestämmelserna i [direktivet] och således för att tillämpa medlemsstaternas skyldighet enligt fördraget att på ett verksamt sätt beivra handlanden som skadar unionens ekonomiska intressen”.[16]

Domstolen konstaterade avslutningsvis att principen att en person inte får straffas två gånger för samma brott inte hindrar en medlemsstat från att, för samma gärning, tillämpa en kombination av skatterättsliga och straffrättsliga sanktioner, så länge skattetillägget inte har straffrättslig karaktär.

---

13 Domstolens dom av den 26 februari 2013 i mål C-617/10, Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson.

14 Ibid., punkt 26.

15 Ibid., punkt 21.

16 Ibid., punkt 28.

3. INSATSER FÖR ATT FRÄMJA DEN FAKTISKA TILLÄMPNINGEN AV STADGAN

Grundläggande rättigheter främjas genom all EU-politik. När EU har behörighet föreslår kommissionen EU-lagstiftning som ger faktisk verkan åt rättigheterna och principerna i stadgan. Kommissionen vidtar också aktiva åtgärder för att främja stadgan och ser till att EU-rätten följs genom överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna.

Institutionernas respekt för stadgan granskas av domstolen, som kontrollerar att EU-rättsakter är förenliga med stadgan.

3.1. EU-lagstiftningen

Kommissionen säkerställer och kontrollerar noggrant att alla **lagstiftningsförslag** respekterar och främjar grundläggande rättigheter. Det sker genom hela lagstiftningsprocessen, från själva förslaget till diskussionerna om det vid förhandlingar mellan EU-institutionerna och det slutliga antagandet.

3.1.1. Lagstiftningsförslag

På det straffrättsliga området **föreslog kommissionen fem rättsliga åtgärder för att ytterligare främja agendan för processuella rättigheter** och stärka grunderna för EU:s straffrättsliga politik. Dessa åtgärder innefattar tre förslag till direktiv om

- förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegång i straffrättsliga förfaranden (artiklarna 48 och 47),
- rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden (artiklarna 24 och 49),
- provisorisk rättshjälp för frihetsberövade misstänkta eller tilltalade och om rättshjälp inom ramen för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (artikel 47.3).

Åtgärderna innefattar dessutom två rekommendationer, om processuella garantier för sårbara misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden och om rätt till rättshjälp för misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden (artikel 47)[17].

Straffrättsliga bestämmelser måste baseras på starka EU-omfattande standarder för processuella rättigheter och brottsoffers rättigheter, i enlighet med stadgan. Detta är centralt när det gäller att stärka principen om ömsesidigt förtroende, som det rättsliga samarbetet utgår från.

Kommissionen har också säkrat ett effektivt skydd för yrkesmässiga privilegier inom EU:s lagstiftning mot penningtvätt. Genom förslaget till **direktiv mot penningtvätt** från februari 2013 införs en skyldighet för en rad yrken att rapportera misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism till myndigheterna. Med tanke på vikten av rätten till försvar (artikel 48) ska medlemsstaterna emellertid inte, enligt förslaget till direktiv, tillämpa denna skyldighet för advokater under vissa omständigheter, t.ex. med avseende på information som erhållits under utredningen av en klients rättsliga ställning.[18]

---

17 COM(2013) 821, COM(2013) 822 och COM(2013) 824, 27.11.2013, samt COM(2013) 8178 och COM(2013) 8179, 27.11.2013.

18 Domstolens dom av den 26 juni 2007 i mål C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone.

Kommissionen har dessutom infört en möjlighet till prövning för **arbetstagare när de utövar sin rätt till fri rörlighet i EU**. Detta lagstiftningsförslag[19] syftar bl.a. till att införa en rättslig skyldighet för medlemsstaterna att förse migrerande arbetstagare inom unionen med lämpliga möjligheter till prövning på nationell nivå (artikel 47).

I september 2013 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om index som används som **referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal**.[20] Syftet var att införa tydligare standarder och övervakning för referensvärden från marknadsaktörer i den finansiella sektorn. Behöriga myndigheter skulle ges kontroll- och genomförandebefogenheter, bl.a. tillgång till dataöverföring på begäran. Kommissionen bedömde förslagets konsekvenser för flera rättigheter som skyddas enligt stadgan: skydd av personuppgifter (artikel 8), yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11) och näringsfrihet (artikel 16).

Genom kommissionens förslag till förordning om fastställande av regler för övervakningen av de yttre sjögränserna inom ramen för det operativa samarbete som samordnas av Frontex[21], som antogs i april 2013, säkrades att alla åtgärder som vidtas vid övervakningsinsatser som samordnas av Frontex helt och hållet är förenliga med grundläggande rättigheter och principen om ”non-refoulement”, dvs. att ingen flykting får återsändas till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling (artikel 19.2). Före landsättning i ett tredjeland ska medlemsstaterna beakta den allmänna situationen i det landet för att försäkra sig om att det inte tillämpar praxis som strider mot principen om ”non-refoulement”. Vidare ska de personer som blivit föremål för ingripande eller räddningsinsats identifieras och deras personliga omständigheter bedömas.

3.1.2. Interinstitutionella förhandlingar med väsentliga kopplingar till grundläggande rättigheter

2013 var ett viktigt år för rätten till skydd av personuppgifter. Mot bakgrund av avslöjandena under året om globala övervakningsprogram med potential att kontrollera alla medborgares kommunikation behövde EU-institutionerna göra framsteg i förhandlingarna om en ny standard för uppgiftsskydd.[22] I oktober 2013 uttryckte Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor sitt stöd för kommissionens förslag.[23] Syftet med reformen är att se till att enskilda får tillbaka kontrollen över sina uppgifter genom att uppdatera deras rättigheter (artikel 8). Uttryckligt samtycke, rätt att bli bortglömd, rätt till uppgiftsportabilitet och rätt att informeras om personuppgiftsbrott är centrala inslag. De kommer att bidra till att minska klyftan mellan medborgarna och de företag som de delar sina uppgifter med, frivilligt eller på annat sätt.

I syfte att främja näringsfriheten enligt artikel 16 i stadgan lade kommissionen 2012 fram ett förslag om att modernisera reglerna om **gränsöverskridande konkurser**.[24] Under förhandlingarna, som gick framåt ordentligt under 2013, behandlades ingående förslagets konsekvenser för minoritetsborgenärers rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 47) och till egendom (artikel 17).

---

19 COM(2013) 236 final, 26.4.2013.
20 COM(2013) 641 final, 18.09.2013.
21 COM(2013) 197 final, 12.04.2013.
22 COM(2012) 11 final, 25.1.2012, och COM(2012) 10 final, 25.1.2012.
23 Europaparlamentet, dokument nr A7-0403/2013.
24 COM(2012) 744 final, 12.12.2012.

3.1.3. Genomförande av stadgan genom åtgärder som antagits av EU-lagstiftaren och kommissionen

När det gäller processuella rättigheter antogs **direktivet om rätt till tillgång till försvarare** samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande[25]. Denna lagstiftning utgör en milstolpe i och med att alla misstänkta garanteras rätten till rådgivning av en försvarare från det att ett förfarande inleds till dess att det avslutas (artiklarna 47 och 48).

Europaparlamentet och rådet antog den omarbetade **Dublinförordningen**[26], som garanterar sökande ett effektivt rättsmedel vid överklagande av beslut om överföring. Därigenom säkras till fullo asylsökandes rätt att vistas på territoriet, och risken för upprepad avvisning (”chain refoulement”) minskar (artikel 19.2). Genom förordningen införlivas dessutom domstolens rättspraxis enligt vilken en asylsökande inte får sändas till en medlemsstat där det föreligger en allvarlig risk för att hans eller hennes rättigheter kränks. I ett sådant fall ska en annan medlemsstat utan dröjsmål påta sig ansvaret, så att inte asylsökandens tillgång till snabb rättslig prövning äventyras.

Europaparlamentet och rådet antog dessutom **direktivet om asylförfaranden**[27] **och direktivet om mottagningsvillkor**[28]. Genom det förra stärks de garantier som skyddar den grundläggande rätten till asyl, framför allt genom förstärkning av rätten att få tillgång till asylförfaranden (artiklarna 18 och 19). Det senare innehåller förbättrade och tydligare standarder för ett effektivare skydd av den grundläggande rätten till värdighet, särskilt för utsatta asylsökande. Dessutom harmoniseras reglerna om förvar ytterligare genom bestämmelser om tydliga och restriktiva skäl, villkor för förvar och garantier för personer som hålls i förvar (artiklarna 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 och 47).

När det gäller **offers rättigheter införs genom en förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor**[29] en enkel och snabb mekanism för erkännande av skyddsåtgärder som har meddelats i en medlemsstat i civilrättsliga frågor. Personer som skyddas av sådana åtgärder (framför allt kvinnor som har en skyddsorder mot någon) kan därmed vara säkra på att en order som erhållits i hemlandet har samma status var de än befinner sig i EU.

Valet till Europaparlamentet 2014 blir det första som hålls i enlighet med Lissabonfördraget, varigenom Europaparlamentets befogenheter har stärkts. I sin rekommendation från mars 2013[30] uppmanade kommissionen de politiska partierna att stödja en kandidat till befattningen som Europeiska kommissionens ordförande vid nästa val till Europaparlamentet, och att låta det framgå vilket europeiskt politiskt parti de har anknytning till. Syftet med rekommendationen är att främja rösträtten enligt artikel 39 i stadgan genom att informera väljarna om de frågor valet gäller, uppmuntra en EU-omfattande debatt och i slutändan öka valdeltagandet.

3.2. Åtgärder för att främja grundläggande rättigheter

Storföretag runtom i EU leds fortfarande till övervägande del av män. För att åstadkomma verklig jämställdhet mellan kvinnor och män i bolagsstyrelser i enlighet

25 Direktiv 2013/48/EU (EUT L 294, 6.11.2013, s. 1).
26 Förordning (EU) nr 604/2013 (EUT L 180, 29.6.2013, s. 31).
27 Direktiv 2013/32/EU (EUT L 180, 6.11.2013, s. 1).
28 Direktiv 2013/33/EU (EUT L 180, 29.6.2013, s. 96).
29 Förordning (EU) nr 606/2013 (EUT L 181, 29.6.2013, s. 4).
30 Rekommendation 2013/142/EU (EUT L 79, 21.3.2013, s. 29).

med artikel 23 i stadgan lade kommissionen förra året fram ett förslag till direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag[31]. Europaparlamentet antog sin resolution om förslaget till direktiv[32] vid första behandlingen, i november 2013. Därigenom bekräftades det breda samförstånd som råder om att öka kvinnors representation i bolagsstyrelser, och kommissionens strategi för att åtgärda den rådande obalansen godkändes i princip.

Ett annat område där EU fortsätter att stärka skyddet av rätten till jämlikhet och främja antagandet av tydliga åtgärder är **integrering av romer**. Under 2013 gjordes stora framsteg mot en EU-omfattande strategi för att åtgärda utestängningen av romer. En rådsrekommendation[33] antogs enhälligt i december 2013. Medlemsstaterna förband sig att förbättra den ekonomiska och sociala integreringen av romska befolkningsgrupper. Romerna själva deltog genom hela processen i diskussioner på högsta beslutsnivå.

3.3. EU:s verkställighetsåtgärder

Kommissionen fullgjorde sin roll som fördragens väktare och vidtog åtgärder för att se till att medlemsstaterna genomför EU-lagstiftning som ger faktisk verkan åt stadgan.

Efter analys av den nationella tillämpningen av **viseringskodexen**[34] när det gäller rätten att överklaga ett avslag på en viseringsansökan eller ett upphävande eller återkallande av en visering tog kommissionen upp ett antal frågor om den nationella lagstiftningens förenlighet med bestämmelserna i viseringskodexen och i stadgan. Kommissionen kom fram till att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan kräver att ett överklagande av ett avslag på en viseringsansökan eller ett upphävande eller återkallande av en visering innefattar tillgång till ett rättsligt organ som enda eller sista överklagandeinstans. Formella underrättelser skickades till flera medlemsstater.

Domstolen slog 2012[35] fast att den plötsliga och betydande sänkningen av pensionsåldern för domare, åklagare och personer som innehar ämbetet notarius publicus i Ungern inte var förenlig med direktiv 2000/78/EG, som garanterar att principen om icke-diskriminering enligt artikel 21 i stadgan respekteras till fullo i arbetslivet. Efter en givande dialog med kommissionen antog Ungern i mars 2013 en lag som ger lösningar på alla frågor som tagits upp och innebär att domstolens dom verkställs korrekt och fullständigt.

När det slutligen gäller **skydd av personuppgifter** övervakade kommissionen Österrikes verkställande av domstolens dom från 2012[36] om bristande oberoende för tillsynsmyndigheten för skyddet av personuppgifter. Österrike ändrade sin lagstiftning om skydd av personuppgifter och såg till att den ledamot vid myndigheten som leder den dagliga verksamheten endast står under ordförandens överinseende samt att myndigheten inte längre är en del av förbundskanslerns kansli utan har sin egen budget och personal.

---

31 COM(2012) 614 final, 14.11.2012.

32 Europaparlamentet, dokument nr A7-0403/2013.

33 Rådets rekommendation om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna, 9.12.2013.

34 Förordning (EU) nr 810/2009 (EUT L 243, 29.6.2013, s. 4).

35 Domstolens dom av den 6 november 2012 i mål C-286/12, kommissionen mot Ungern.

36 Domstolens dom av den 16 oktober 2012 i mål C-614/10, kommissionen mot Österrike.

3.4. Domstolens kontroll över EU-institutionerna

EU-institutionernas respekt för stadgan granskas av domstolen, som avkunnade flera domar för att se till EU-institutionerna agerar i enlighet med stadgan. Dessa domar handlade också om förenligheten med stadgan hos EU-lagstiftning och beslut riktade till enskilda.

EU kan utfärda påföljder och restriktiva åtgärder som kan påverka de grundläggande rättigheterna för de personer de avser. I domen i överklagandemålet Kadi II[37] klargjorde domstolen vissa processuella rättigheter för personer som misstänks för anknytning till terrorism, bl.a. rätten till god förvaltning, rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en opartisk domstol (artiklarna 41 och 47). Domstolen **säkrade skyddet för grundläggande rättigheter och friheter samtidigt som det tvingande behovet av att bekämpa internationell terrorism erkändes**. Kommissionen hade fryst Yassin Abdullah Kadis tillgångar för att genomföra ett beslut av FN:s sanktionskommitté inom ramen för en resolution av FN:s säkerhetsråd. Domstolen menade att kommissionen inte lagt fram någon uppgift eller någon bevisning till stöd för påståendena om Yassin Abdullah Kadis inblandning i verksamhet med koppling till internationell terrorism (påståenden som han bestämt förnekade) och att dessa påståenden därför inte motiverade antagandet av restriktiva åtgärder mot honom på EU-nivå.

EU-institutionerna har i ett antal fall, oavsett förekomsten av resolutioner från FN:s säkerhetsråd, antagit beslut och förordningar om att frysa tillgångarna för personer och organ som har konstaterats vara inblandade i kärnvapenspridning. En del av de berörda personerna och organen väckte talan om ogiltigförklaring av dessa beslut. I en rad domar[38] ogiltigförklarade tribunalen EU-institutionernas åtgärder mot flera av sökandena. Det konstaterades att EU-institutionerna inte hade lagt fram tillräcklig bevisning för att motivera de åtgärder som vidtagits och att de i vissa fall hade åsidosatt motiveringsskyldigheten och skyldigheten att förete bevisning.

I Besselinkmålet[39] gav tribunalen verkan åt **rätten till tillgång till handlingar** enligt artikel 42 i stadgan, och den ogiltigförklarade delvis rådets beslut om att neka tillgång till en handling om EU:s anslutning till Europakonventionen. Domstolen ansåg att rådet gjort en felbedömning när man nekat tillgång till ett av de förhandlingsdirektiv man antagit. Den ståndpunkt som återspeglades i handlingen hade redan meddelats parterna i förhandlingen. Utlämnande av handlingen kunde därför inte äventyra förtroendet mellan förhandlingsparterna.

Dessa beslut var visserligen riktade till enskilda, men även EU-rättsakter riktade till medlemsstaterna granskas av domstolen.

Domstolen granskade **förenligheten hos rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder[40] med artiklarna 47 och 48 i stadgan**. Domstolen fick frågan om en medlemsstat kunde förena överlämnandet av en person som har dömts i sin

---

37 Domstolens dom av den 18 juli 2013 i mål C-584/10 P, kommissionen m.fl. mot Kadi (Kadi II), överklagande av domen i mål T-85/09, Kadi mot kommissionen (Kadi I).

38 Tribunalens domar av den 6 september i de förenade målen T-35/10 och T-7/11, Bank Melli Iran; mål T-493/10, Persia International Bank plc; de förenade målen T-4/11 och T-5/11, Export Development Bank of Iran; mål T-12/11, Iran Insurance Company; mål T-13/11, Post Bank Iran; mål T-24/11, Bank Refah Kargaran; mål T-434/11, Europäisch-Iranische Handelsbank AG; de förenade målen T-42/12 och T-181/12, Naser Bateni; mål T-57/12, Good Luck Shipping; mål T-110/12, Iranian Offshore Engineering & Construction Co. mot rådet.

39 Tribunalens dom av den 12 september 2013 i mål T-331/11, Besselink mot rådet.

40 Rambeslut 2002/584/RIF, ändrat genom rambeslut 2009/299/RIF (EUT L 81, 2009, s. 24).

utevaro med ett villkor om att domen i fråga måste kunna bli föremål för förnyad prövning i den utfärdande medlemsstaten, i syfte att undvika en kränkning av rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar, skyddade i den verkställande medlemsstatens grundlag[41]. Domstolen ansåg att rambeslutet om en europeisk arresteringsorder var helt och hållet förenlig med stadgan. Att förena överlämnandet av en person med ett villkor som inte föreskrivs i rambeslutet skulle innebära att principerna om ömsesidigt förtroende och erkännande som rambeslutet ska stärka åsidosattes och att rambeslutets verkan undergrävdes.

4. EUROPAKONVENTIONENS ROLL

Endast det faktum att stadgan bara gäller när medlemsstaterna tillämpar EU-rätten betyder inte att det finns en lucka i skyddet av grundläggande rättigheter. Enskilda har tillgång till nationella rättsmedel, och när dessa har uttömts kan de vända sig till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, i enlighet med Europakonventionen som alla EU:s medlemsstater är parter i.

Genom Lissabonfördraget infördes ett krav på EU:s anslutning till Europakonventionen. I april 2013 färdigställdes utkastet till avtal om EU:s anslutning till Europakonventionen, vilket är en milstolpe i anslutningsprocessen. Som nästa steg har kommissionen bett domstolen att yttra sig över utkastet till avtal.

5. SLUTSATS

Under 2013 behandlade domstolen ett stort antal mål som gällde stadgans tillämplighet på nationell nivå. Det visar att stadgan i allt större utsträckning samverkar med nationella rättssystem. I detta sammanhang spelar domen i målet Åkerberg Fransson en viktig roll när det gäller att närmare fastställa hur stadgan ska tillämpas av nationella domare i medlemsstaterna, även om rättspraxis i detta avseende fortfarande utvecklas och sannolikt kommer att fortsätta att förfinas.

Nationella domare är nyckelaktörer när det gäller att ge faktisk verkan åt rättigheterna och friheterna enligt stadgan, eftersom de direkt ser till att enskilda får full gottgörelse vid kränkningar av grundläggande rättigheter inom EU-rättens tillämpningsområde.

EU-institutionerna har gjort betydande insatser för att säkra en konsekvent tillämpning av stadgans bestämmelser sedan den fick rättsligt bindande verkan som en del av EU:s primärrätt. Eventuella konsekvenser för de grundläggande rättigheterna måste övervägas noga under lagstiftningsförfaranden, särskilt när slutliga kompromisslösningar utarbetas. För att nå detta mål krävs ett starkt interinstitutionellt åtagande.

EU-rättsakter kan också prövas av domstolen med avseende på eventuella överträdelser av grundläggande rättigheter. Domstolens granskning omfattar även medlemsstaterna, men bara när de tillämpar EU-rätten. På andra områden tillämpar medlemsstaterna sina egna nationella system för grundläggande rättigheter. Det är ett tydligt och avsiktligt val som medlemsstaterna gjort vid utformningen av stadgan och fördraget.

EU-institutionerna måste göra mer än bara respektera de rättsliga krav som följer av stadgan. De måste fortsätta att fullgöra den politiska uppgiften att främja grundläggande rättigheter för alla – medborgare, ekonomiska aktörer och offentliga

[41] Domstolens dom av den 26 februari 2013 i mål C-399/11, Stefano Melloni mot Ministerio Fiscal.

myndigheter. Det faktum att kommissionen har fått mer än 3000 skrivelser från allmänheten om respekten för grundläggande rättigheter tyder på att människor känner till sina rättigheter och kräver respekt för dem. Kommissionen stöder deras strävanden.