



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.5.2015
COM(2015) 191 final

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

om tillämpningen 2014 av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

{SWD(2015) 99 final}

1. Inledning

Denna femte årsrapport innehåller en översikt av hur EU och dess medlemsstater tillämpade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) under 2014.

Stadgan har varit juridiskt bindande sedan den 1 december 2009. Den är bindande dels för EU-institutionerna när de genomför nya åtgärder, dels för medlemsstaterna då de agerar inom ramen för EU:s lagstiftning. Trots att stadgan är relativt ny har den fått allt större rättslig betydelse. Under 2014 innehöll 210 domar från Europeiska unionens domstol¹ (nedan kallad *domstolen*) hänvisningar till stadgan², jämfört med 43 domar 2011, 87 domar 2012 och 114 domar 2013.

Den nya kommissionen under ledning av ordförande Jean-Claude Juncker tillträdde i november 2014. Juncker sade sig ha för avsikt att *"utnyttja kommissionens befogenheter att inom våra behörighetsområden upprätthålla våra gemensamma värderingar, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna, samtidigt som hänsyn tas till de olika konstitutionella och kulturella traditionerna i de 28 EU-länderna"*.³ Han gav förste vice ordförande Frans Timmermans ansvaret för de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen tar hänsyn till stadgan i alla sina åtgärder och har ett nära samarbete med nationella, europeiska och internationella organisationer för främjande av de grundläggande rättigheterna.

Vid sin utfrågning inför Europaparlamentet lovade förste vice ordförande Frans Timmermans att anordna en årlig konferens om situationen för grundläggande rättigheter i EU och att förbättra samarbetet och det politiska engagemanget för främjande och skydd av de grundläggande rättigheterna. Konferensen ska ge medlemsstater, institutioner och andra intressenter tillfälle till diskussioner för att identifiera och ta initiativ till åtgärder relaterade till grundläggande rättigheter. Den första konferensen i oktober 2015 kommer att inriktas på främjande av tolerans och respekt, särskilt för att förebygga och bekämpa antisemitiska och antimuslimska strömningar. Den kommer att föregås av samråd med det civila samhället och andra intressenter, bland annat två högnivådialoger: en med religiösa ledare och en med representanter för icke-religiösa organisationer.

I denna rapport ges en översikt över hur stadgan har tillämpats av EU:s institutioner – särskilt kommissionen – och medlemsstaterna. Den understryker vikten av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad *Europakonventionen*) och ger aktuell information om EU:s anslutning till denna. För första gången

¹ Tribunalen, personaldomstolen och domstolen.

² Se bilaga I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar för en översikt över 2014 års rättspraxis från domstolen som innehåller direkta citat ur stadgan eller nämner denna i sina domskäl.

³ Se Jean-Claude Juncker, *Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission*, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_sv.pdf, s. 8.

innehåller rapporten också ett avsnitt som sätter fokus på en ny, aktuell fråga, nämligen grundläggande rättigheter i den digitala miljön.

2. Tillämpning av stadgan i unionens samtliga åtgärder

EU:s institutioner är förbundna att respektera stadgan i alla sina åtgärder.

2.1 Lagstiftningsåtgärder

Grundliga och systematiska kontroller under lagstiftningsprocessen är nödvändigt för att se till att lagstiftningsförslagen är förenliga med stadgan. Kommissionen publicerade 2011 ett dokument med riktlinjer för hänsyn till de grundläggande rättigheterna i kommissionens konsekvensbedömningar (*Operational Guidance on taking account of fundamental rights in Commission Impact Assessments*, ej översatt till svenska).⁴ 2014 lovade kommissionen att se över sina riktlinjer för konsekvensbedömningar och höll ett offentligt samråd.⁵

Målet Digital Rights Ireland⁶ visade att det finns ett behov av att kontrollera att grundläggande rättigheter respekteras i förslag till lagstiftning. Domstolen ogiltigförklarade datalagringsdirektivet⁷ eftersom det inkräktar på de grundläggande rättigheterna respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter (artiklarna 7 och 8 i stadgan). Genom domen förtydligades det att särskilda skyddsåtgärder för de grundläggande rättigheterna, bland annat bestämmelser om undantag för sekretess och tidigare administrativ eller rättslig granskning, måste ingå i EU:s sekundärlagstiftning, och att det därmed inte är upp till den nationella lagstiftaren att bestämma om skyddsåtgärder ska inkluderas eller inte. Domstolen fastställde att datalagring har ett legitimt syfte av allmänt intresse, nämligen att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet, och att det är ett lämpligt sätt att nå detta mål. Emellertid ansåg domstolen också att det intrång som direktivet innebär på den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter inte begränsades till vad som var absolut nödvändigt.

Denna dom är viktig för alla EU-institutioner som tar del i lagstiftningsförfarandet. I december 2014 uppdaterade rådet sina riktlinjer om kontrollen av de grundläggande rättigheterna vid beredningen i rådet (*Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*, ej översatt till svenska).⁸ Rådets anställda fick också utbildning i att göra riktlinjerna mer genomförbara.

⁴ SEK(2011) 567 slutlig, 6.5.2011.

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

⁶ Domstolens dom av den 8 april 2014 i målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland och Kärntner Landesregierung.

⁷ Direktiv 2006/24/EG, EUT L 105, s. 54.

⁸ Rådets generalsekretariat, ST 5377 2015 INIT.

2.2 Förvaltning av EU:s fonder

Vid förvaltningen av EU:s fonder måste EU:s institutioner, organ, kontor och byråer respektera de grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan. Medlemsstaterna har samma skyldighet när de genomför EU-lagstiftning.

I målet *Liivimaa Lihaveis MTÜ*⁹ bekräftade domstolens tidigare rättspraxis som säger att ”tillämpning av unionsrätten [...] innebär att det måste föreligga en anknytning av en viss grad, som går utöver att de ämnesområden som avses ligger nära varandra eller att det ena av dessa ämnesområden har en direkt inverkan på det andra”.¹⁰ I detta fall krävde EU-lagstiftningen att de två medlemsstater som deltog i det operativa programmet i fråga tillämpade denna. Medlemsstaterna måste för det första inrätta en övervakningskommitté enligt artikel 63.1 och 63.2 i förordning (EG) nr 1083/2006. För det andra måste alla åtgärder för genomförande av programmet vara förenliga med bestämmelserna i förordningarna (EG) nr 1083/2006 och (EG) nr 1080/2006. Domstolen ansåg att övervakningskommitténs antagande av programguiden innebär tillämpning av EU-lagstiftning i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Programguiden uteslöt möjligheten till domstolsprövning av övervakningskommitténs beslut om att neka stöd, och domstolen ansåg att detta inkräktade på rätten till ett effektivt rättsmedel enligt stadgans artikel 47.

I maj 2014 påbörjade Europeiska ombudsmannen en utredning om respekten för de grundläggande rättigheterna i EU:s sammanhållningspolitik.¹¹ I sitt svar av den 29 oktober 2014¹² lovade kommissionen att anta åtgärder för att öka medlemsstaternas medvetenhet om stadgan vid hanteringen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Kommissionen har gett medlemsstaterna en formell påminnelse om deras skyldighet att respektera stadgan. Den delar också ut bidrag till klagomålsförfaranden via struktur- och investeringsfonderna. Kommissionen kommer att sprida god praxis och ge medlemsstaterna råd om respekten för stadgan i samband med sin förvaltning av struktur- och investeringsfonderna 2015.

Kommissionen hade upptäckt ett eventuellt brott mot de grundläggande rättigheterna i en tillfällig förvarsenhet för olagliga migranter, och revisionsrätten bekräftade denna bedömning i en särskild rapport 2014. Hyreskostnaderna för enheten hade inkluderats i ett nationellt program inom Fonden för yttre gränser, och kommissionen hade inte accepterat kostnaderna när programmet avslutades. Revisionsrätten ansåg att medlemsstaten inte hade efterlevt förbudet mot förnedrande behandling (artikel 4 i stadgan) och principen om människans värdighet (artikel 1 i stadgan), med tanke på de undermåliga förhållanden som rådde i förvarsenheten.

⁹ Domstolens dom av den 17 september 2014 i mål C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ*.

¹⁰ Domstolens dom av den 29 maj 1997 i mål C-299/95 *Kremzow*, punkt 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>

2.3 De mänskliga rättigheterna i EU:s yttre åtgärder

Artikel 21 i EU-fördraget innehåller riktlinjer för unionens yttre åtgärder. Där fastställs EU:s roll i att främja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet samt respekt för principerna i FN-stadgan och i folkrätten. EU:s kandidatländer måste också respektera de mänskliga rättigheterna. I allt samarbete och alla handelsavtal med tredjeländer ska mänskliga rättigheter¹³ vara en grundläggande del i relationerna mellan parterna.

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen utvärderade under 2014 EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati (2012–2014).¹⁴ Planen innehöll 97 åtgärder. Ett exempel är EU:s riktlinjer om yttrandefrihet online och offline som antogs av rådet i maj 2014. Riktlinjerna innehåller definitioner och råd om hur yttrandefriheten kan skyddas och omfattar alla dess dimensioner, inbegripet rätten att ha åsikter utan ingripande, rätten att söka och motta information och rätten att dela med sig av information och idéer av alla slag i alla medier och oberoende av nationsgränser.

En ny handlingsplan för 2015–2019 planeras. Den ska inriktas på att säkra samstämmigheten mellan de inre och yttre åtgärderna på området mänskliga rättigheter, särskilt när det gäller terrorismbekämpning, migration och rörlighet samt handel.

För att nå målen i artikel 21 i EU-fördraget använder sig EU av restriktiva åtgärder¹⁵. Dessa gäller ofta tillämpning av FN:s säkerhetsråds bindande resolutioner grundade på artiklarna 41 eller 42 i FN-stadgan, men kan också komma till på EU:s eget initiativ. Vissa av de restriktiva åtgärderna innebär att en förteckning upprättas över individer och enheter som ska få sina ekonomiska medel frysta. För de berörda individerna och enheterna är rätten till god förvaltning, ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol (artiklarna 41 och 47 i stadgan) av stor vikt. Domstolen prövade under 2014 ett flertal fall om tillämpningen av restriktiva åtgärder på individer och enheter. Bland fler än 30 domar i denna fråga godkände domstolen endast en fjärdedel av de fall som skulle föras in i en förteckning. I alla andra fall upphävdes beslutet om införande i förteckning.

Ett fall – domen i målet Yusef¹⁶ – gällde restriktiva åtgärder som vidtagits i enlighet med rådets förordning (EG) nr 881/2002.¹⁷ Denna förordning ger laga kraft till en resolution från FN:s säkerhetsråd om frysning av tillgångar för individer, enheter eller grupper som identifierats av FN:s

¹³ Begreppet grundläggande rättigheter som används inom EU:s inre verksamhet motsvarar begreppet mänskliga rättigheter. ”Grundläggande rättigheter” används traditionellt i författningssammanhang, medan man talar om ”mänskliga rättigheter” i den internationella folkrätten.

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

¹⁵ Se artikel 215 i EUF-fördraget.

¹⁶ Domstolens dom av den 21 mars 2014 i mål T-306/10, Hani El Sayyed Elsebai Yusef mot Europeiska kommissionen.

¹⁷ Förordning (EG) nr 881/2002, EGT L 139, s. 9.

sanktionskommitté som associerade med al-Qaida. Tribunalen ansåg att kommissionen hade underlåtit att agera, eftersom den inte hade avhjälpt förfarandefel och materiella fel avseende frysningen av sökandens tillgångar. Kommissionen uppmanades att fullgöra sin skyldighet att göra en omsorgsfull och opartisk prövning av beslutet om införande i förteckningen, vid behov genom ”samarbete i alla lämpliga former” med FN:s sanktionskommitté.¹⁸ Kommissionen ser för närvarande över skälen till införande i förteckningen i samarbete med relevanta FN-organ.

De flesta mål¹⁹ där restriktiva åtgärder mot enheter eller individer upphävdes av domstolen gällde beslut och förordningar från rådet där bevisningen eller uppgifterna som användes för att motivera ett införande i förteckningen inte var tillräckliga, och den bevisbörda som enligt stadgans artikel 47 åligger rådet – enligt tolkningen i målet Kadi II²⁰ – inte uppfylldes. Andra mål avvisades på grund av förfarandefel.²¹

Det reviderade, unilaterala allmänna preferenssystemet (GSP+) på det handelspolitiska området, som kräver respekt för viktiga konventioner om mänskliga rättigheter, trädde i kraft den 1 januari 2014. Övervakningsmekanismen har stärkts betydligt för att länderna inom GSP+ ska leva upp till sina åtaganden, särskilt när det gäller att ratificera och genomföra 27 internationella konventioner om mänskliga rättigheter och andra frågor. Europaparlamentet och rådet har också ökat sin granskningsverksamhet.

3. Medlemsstaternas tillämpning av stadgan

Under överinseende av domstolen kontrollerar kommissionen medlemsstaternas efterlevnad av stadgan i deras tillämpning av EU-lagstiftningen. Om kommissionen upptäcker ett brott mot stadgan kan den inleda ett överträdelseförfarande. De nationella domarna är medvetna om att stadgan är ett instrument som ska säkra medlemsstaternas respekt för de grundläggande rättigheterna. Bestämmelser i EU-lagstiftningen och i nationell lagstiftning som grundas på denna måste tolkas i enlighet med stadgans skyldigheter, så att de rättigheter som garanteras genom denna skyddas. Om en nationell domstol är tveksam när det gäller stadgans tillämpning eller den korrekta tolkningen av dess bestämmelser kan den – eller, när det gäller en nationell domstol som utgör sista instans, måste den – begära ett förhandsavgörande från domstolen. Förhandsavgörandet underlättar för den nationella domstolen att avgöra målet. Nationella domare använder regelbundet detta förfarande. Det stöder

¹⁸ Se domen i målet Yusef, punkt 102.

¹⁹ Se t.ex. Domstolens dom av den 3 juli 2014 i mål T-565/12, National Iranian Tanker Company mot Europeiska unionens råd och domstolens dom av den 9 december 2014 i mål T-439/11, Sport-pari ZAO mot Europeiska unionens råd.

²⁰ Domstolens dom av den 18 juli 2013 i mål C-584/10 P Europeiska kommissionen m.fl. mot Yassin Abdullah Kadi (Kadi II), överklagande av T-85/09, Yassin Abdullah Kadi mot Europeiska kommissionen (Kadi I).

²¹ Se t.ex. målen T-208/11 och T-508/11, LTTE mot Europeiska unionens råd. Denna dom har överklagats och behandlas för närvarande i mål C-599/14 P.

utvecklingen av en rättspraxis för stadgans tillämpning och ger de nationella domarna en större roll i att upprätthålla den. Under 2014 begärde nationella domare 43 sådana förhandsavgöranden²², vilket är något fler än under tidigare år.²³

3.1 Överträdelseförfaranden

Stadgan nämndes i fem överträdelseförfarandet under 2013. År 2014 hänvisade kommissionen till stadgan i elva förfaranden grundade på artiklarna 258–260 i EUF-fördraget. Stadgan är endast bindande för medlemsstaterna när de genomför EU-lagstiftning. Därför måste överträdelseförfaranden beträffande stadgan vara relaterade till EU-lagstiftning för vilken stadgan gäller.

Fem av de elva fallen gällde asyl och migration.²⁴

Överträdelseförfaranden gällande asyl och migration

2014 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat i samband med återvändandedirektivet²⁵. Kommissionen uttryckte sin oro över längden på förvarsperioder, de materiella förvarsförhållandena, bristen på kostnadsfri rättshjälp till återvändande i förvar, avsaknaden av rättslig prövning av förvarsbeslut samt begränsad omprövning av beslut om att förlänga förvarsperioden till längre än sex månader (artiklarna 4, 6 och 47 i stadgan).

Överträdelseförfaranden inleddes också mot en medlemsstat på grund av felaktig tillämpning av mottagandedirektivet²⁶ och asylförfarandedirektivet²⁷. Kommissionen ifrågasatte asylförfarandets längd, effektiviteten hos överklagande mot beslut om avslag på asylansökningar, bristen på kostnadsfri rättshjälp, förvar av vissa kategorier av asylsökande – vilket förefaller tillämpas automatiskt utan individuell prövning – rätten till ett effektivt rättsmedel vid ett beslut om förvar samt bristen på kostnadsfri rättshjälp till personer som hålls i förvar (artiklarna 6 och 47).

Kommissionen undersökte under 2014 också medlemsstaternas tillämpning av stadgan vid genomförandet av EU-lagstiftning gällande unionens yttre gränser, särskilt principen om ”non-refoulement” (artiklarna 4, 6, 18 och 19 i stadgan). Kommissionen hyste betänkligheter beträffande längden på förvarsperioder, förvarsförhållanden, minderårigas situation, tillgången till

²² Se bilaga II *Overview of the applications for preliminary rulings submitted in 2014 which refer to the Charter* i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²³ 41 sådana fall förekom under 2013 och 2014.

²⁴ Mer information finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som utgör en bilaga till denna rapport.

²⁵ Direktiv 2008/115/EG, EUT L 348, s. 98.

²⁶ Direktiv 2003/9/EG, EGT L 31, s. 18.

²⁷ Direktiv 2005/85/EG, EUT L 326, s. 12.

kostnadsfri rättshjälp och effektiva rättsmedel i samband med vissa medlemsstaters asylförfarande (artiklarna 6, 24 och 47 i stadgan).

Viseringskodex och överklagande av negativa viseringsbeslut

I slutet av 2014 uppmanade kommissionen fem medlemsstater att se till att överklaganden mot ett beslut om avslag på ansökan om visering och upphävande eller återkallande av viseringar inbegriper tillgång en rättslig myndighet.

Viseringskodexförordningen²⁸ innehåller förfaranden och villkor för utfärdande av visum för kortare vistelser och flygplatstransitering. Den kräver att medlemsstaterna ger tillgång till överklagande mot avslag/upphävande/återkallande i viseringsärenden. Enligt artikel 47 i stadgan har enskilda rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol när unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts. De berörda medlemsstaternas nationella lagstiftning gav emellertid bara möjlighet till ett överklagande inför icke-juridiska, administrativa myndigheter. Kommissionen anser inte att detta räcker för att uppfylla kravet i artikel 47 gällande tillgång till en oavhängig domstol.

Segregering av romska barn i skolan

I september 2014 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat för diskriminering av romska barn i utbildningssystemet, vilket är ett brott mot direktivet mot etnisk diskriminering.²⁹ I sina diskussioner med kommissionen motiverade medlemsstaten sitt agerande med hänvisning till domstolens rättspraxis gällande stadgan. Kommissionen ansåg det därför nödvändigt att förtydliga tolkningen av denna rättspraxis i sin formella underrättelse och särskilt hänvisa till artikel 21 i stadgan, där diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung förbjuds.

3.2 Domstolens vägledning till medlemsstaterna (förhandsavgöranden)

Domstolen fortsatte under 2014 sitt arbete med tillhandahålla förhandsavgöranden som vägledning till nationella domare om stadgans tillämpning och tolkningen av dess bestämmelser.

Asylsökandes värdighet

I december 2014 fattade domstolen beslut i ärenden som den nederländska statssekreteraren hänvisat till domstolen (mål A, B och C mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie³⁰). Ärendena gällde tolkningen av EU:s asylbestämmelser i samband med metoder för utvärdering av påståenden om asylsökandes sexuella läggning. Sökandena hävdade att de löper risk att utsättas för förföljelse i sina

²⁸ Förordning (EG) nr 810/2009, EUT L 243, s. 1.

²⁹ Direktiv 2000/43/EG, EGT L 180, s. 22.

³⁰ Domstolens dom av den 2 december 2014 i de förenade målen C-148/13, C-140/13 och C-150/13, A, B, C mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

hemländer på grund av sin homosexualitet. Den nationella domstolen frågade domstolen om EU-lagstiftningen sätter upp några gränser för prövning av asylsökandes sexuella läggning. Domstolen ansåg att flyktingstatusdirektivet³¹ och stadgan innehåller sådana gränser. Nationella myndigheters metoder måste respektera de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till värdighet (artikel 1) och rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7). Inga krav får ställas på den sökande som skulle kunna undergräva dennes värdighet eller personliga integritet, såsom påträngande och förnedrande medicinska eller pseudomedicinska tester, påträngande frågor eller krav på/mottagande av fotografier eller filmbevis av sexuell art. Domen gör det enklare för nationella myndigheter att bedöma ansökningar på ett mer konsekvent sätt, samtidigt som fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna garanteras.

Jämlikhet i medel på konsumentskyddsområdet

Målet Sanchez Morcillo³², relaterat till artikel 47, gällde konsumenters processuella rättigheter vid utmätning av in-tecknad egendom. Här betonade domstolen principen om jämlikhet i medel. Den ansåg att den nationella lagstiftningen stred mot direktivet om oskäligen villkor i konsumentavtal³³ och artikel 47 i stadgan i de fall då konsument saknar lagenlig rätt till överklagande, medan fordringsägaren däremot skulle ha haft denna rätt om denne befunnit sig i samma omständigheter.

Domstolen betonade också att konsument som riskerar att förlora sitt hem är mycket sårbara. I målet Kušionová³⁴ ansåg domstolen att rätten till bostad är en grundläggande rättighet enligt EU-lagstiftningen, vilken garanteras i stadgans artikel 7, och att nationella domstolar måste respektera detta när de tillämpar direktivet om oskäligen villkor i konsumentavtal.

Principen ne bis in idem i Schengenavtalets tillämpningskonvention

I målet Zoran Spasic³⁵ undersökte domstolen förenligheten hos ett genomförandevillkor i Schengenkonventionen med principen *ne bis in idem* i stadgans artikel 50.

I Schengenkonventionen fastslås det att en person som redan prövats för ett brott i en stat inte kan åtalas på nytt i en annan stat för samma handling (principen *ne bis in idem*). I konventionen fastställs emellertid att denna princip enbart är tillämplig om straffet har verkställts, håller på att verkställas eller inte längre kan verkställas enligt den dömande statens lagstiftning (det s.k. verkställighetsvillkoret).

³¹ Direktiv 2004/83/EG, EUT L 304, s. 12.

³² Domstolens dom av den 17 juli 2014 i mål C-169/14, Sanchez Morcillo.

³³ Direktiv 93/13/EEG, EGT L 95, s. 29.

³⁴ Domstolens dom av den 10 september 2014 i mål C-34/13, Monika Kušionová mot Smart Capital a.s.

³⁵ Domstolens dom av den 18 juli 2014 i mål C-129/14 PPU, Zoran Spasic.

Stadgans artikel 50 nämner emellertid inget sådant villkor. Europeiska unionens domstol menade emellertid att verkställighetsvillkoret i konventionen inte stred mot stadgans bestämmelser.

3.3 Nationell rättspraxis som hänvisar till stadgan

De nationella domarna har en viktig roll i att upprätthålla de grundläggande rättigheterna och rättsstaten. Uppgifter från EU:s byrå för grundläggande rättigheter³⁶ visar att under 2014 fortsatte medlemsstaternas högsta instanser att använda sig av stadgan för vägledning och inspiration, även i mål där EU-lagstiftningen inte är tillämplig.

Kommissionen verkar för dialog och samarbete mellan domare. Europeisk identifikationskod för rättspraxis (ECLI)³⁷ är ett nytt system som kommer att göra det lättare att förstå de högsta nationella domstolarnas tolkning av EU-instrument och ge information om nationella domstolars tillämpning av dessa. Inom ett annat projekt som samfinansierades av EU – *European Judicial Cooperation in Fundamental Rights Practice of National Courts* – utarbetades en handbok med information till domare om samarbetsmetoder samt en databas över nationella domar relaterade till de olika bestämmelserna i stadgan.³⁸

3.4 Insatser för ökad medvetenhet om stadgan

I februari 2015 visade en Eurobarometer-undersökning³⁹ att medvetenheten om stadgan har ökat mycket lite under åren: bara 14 % av de tillfrågade kände till stadgan och dess innehåll (jämför med 11 % år 2012 och 8 % år 2007). Omkring 51 % av de tillfrågade hade hört talas om stadgan, men visste inte vad den innehåller (jämfört med 53 % år 2012 och 48 % år 2007). Eurobarometer-undersökningen visar att det finns ett behov av att öka allmänhetens kunskaper om vart enskilda kan vända sig för hjälp med frågor relaterade till de grundläggande rättigheterna. EU:s byrå för grundläggande rättigheter har inlett projektet Clarity⁴⁰, som ger information om vilket organ man kan vända sig till för hjälp med problem som rör grundläggande rättigheter (nationella institutioner för mänskliga rättigheter, jämställdhetsorgan och/eller ombudsmän). Ett annat nytt 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 – påbörjades i februari 2015 och samfinansieras av

³⁶ FRA:s årsrapport för 2014, publiceras den 22 maj 2015.

³⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-sv.do?init=true

³⁸ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx>

³⁹ Eurobarometer 416 om EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, genomförd den 16 och 18 februari 2015 i samtliga 28 medlemsstater, finns att tillgå på http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm#416.

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>

programmet för grundläggande rättigheter och medborgarskap (*Fundamental Rights and Citizenship Programme, FRC*).

Behovet av att öka medvetenheten om stadgan och att identifiera utbildningsbehov och bästa praxis för offentliga myndigheter diskuterades i december 2014 vid en konferens med rubriken *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: assessing and responding to the training needs of legal practitioners and public officials*.⁴² Deltagarna föreslog en kartläggning av utbildningsmetoder, erfarenheter och verktyg för att främja medvetenheten om och genomförandet av stadgan på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Man betonade också att det civila samhället och nationella organisationer för mänskliga rättigheter spelar en viktig roll. EU finansierar utbildning om stadgan och kommer att fortsätta med detta under perioden 2014–2020.⁴³

4. Europakonventionen

Den 18 december 2014 gav domstolen sitt utlåtande om utkastet till ett avtal om EU:s anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Domstolen påtalade problem med Europakonventionens förenlighet med EU-lagstiftningen och ansåg att förslaget till anslutningsavtal var oförenligt med artikel 6.2 i EU-fördraget och dess protokoll nr 8. Domstolen efterfrågade följande ändringar: EU-lagstiftningens företräde i samband med möjligheterna i artikel 53 i stadgan som gäller stärkta grundläggande rättigheter i medlemsstaternas konstitutioner; ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, särskilt vad gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa; sambandet med Europakonventionens nya tilläggsprotokoll nr 16; bevarande av domstolens exklusiva behörighet vid avgörande av tvister mellan medlemsstater angående tolkning eller genomförande av fördragen; vissa aspekter i Europadomstolens förfarande gentemot EU samt rättsskyddet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Kommissionen är fortsatt fast besluten att få till stånd EU:s anslutning till Europakonventionen. Det kommer att stärka de grundläggande värdena, göra EU-lagstiftningen mer effektiv och förbättra samstämmigheten när det gäller skyddet av grundläggande rättigheter i Europa. EU:s anslutning till konventionen är därför av yttersta vikt. EU:s institutioner har även en juridisk skyldighet att sträva efter att slutföra ett anslutningsavtal som uppfyller kraven i fördragen, särskilt de i protokoll nr 8 till Lissabonfördraget. Kommissionen undersöker för närvarande hur man bäst kan fortskrida.

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

⁴³ Utbildning för anställda inom rättsväsendet om stadgan och informationsinsatser om tillämpningen av denna är prioriterade frågor i förslagsinfordran inom ramen för FRC-programmet. Efter 2013 års förslagsinfordran fördelades omkring 2,8 miljoner euro (25 % av den totala budgeten) till projekt på detta område. 2012 var beloppet 1,9 miljoner av 20,9 miljoner euro (7 % av den totala budgeten). Under budgetperioden 2014–2020 drivs utbildning om stadgan för rättsliga myndigheter och anställda inom rättsväsendet genom programmet Rättsliga frågor (2014–2020). Utbildning och medvetandehöjande insatser kommer också att stödjas av programmet Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap (2014–2020) som inriktas på individens rättigheter.

Oberoende av när anslutningen äger rum har alla EU:s institutioner och medlemsstater en skyldighet att tolka stadgan i enlighet med Europadomstolens befintliga rättspraxis. Stadgans artikel 52.3 innehåller en juridisk skyldighet att ge samma innebörd och räckvidd till stadgans rättigheter som till Europakonventionens rättigheter, i den mån som stadgans rättigheter motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen. Förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna⁴⁴ innehåller en förteckning över de artiklar i stadgan där både innebörden och räckvidden är densamma som i Europakonventionens motsvarande artiklar, samt de artiklar där innebörden är densamma men räckvidden större. Trots att stadgan inte innehåller någon juridisk skyldighet att tolka bestämmelser i enlighet med FN:s fördrag hänvisar domstolen till FN-instrument vid tolkningen av EU-lagstiftningens rättigheter. Till exempel inspirerades domstolens definition av begreppet funktionshinder i målet *Kaltoft*⁴⁵ av ordalydelsen i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU ratificerat. Detta spelade in vid domstolens bedömning av huruvida sjuklig fetma kan anses vara ett funktionshinder i enlighet med direktivet om likabehandling vid anställning.⁴⁶

5. I blickpunkten: grundläggande rättigheter och den digitala agendan

Den digitala revolutionen har skapat många möjligheter för samhället, invånarna och företagen. Emellertid finns också en oro för hur de grundläggande rättigheterna ska kunna skyddas på ett effektivt sätt i denna miljö. Den explosionsartade ökningen av insamling, användning och distribution av personuppgifter är bara ett exempel på den nya digitala verkligheten. I kölvattnet av avslöjanden om världsomspännande övervakningsprogram har det blivit viktigt att införa effektivare åtgärder för skydd av de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd av privatlivet och personuppgifter.

Kommissionen följer noga med globala insatser⁴⁷ för grundläggande rättigheter i det digitala samhället, till exempel Europarådets riktlinjer om mänskliga rättigheter för internetanvändare.⁴⁸ En del av de många problem tagits upp är behovet av lika tillgång till internet, risken för diskriminering av enskilda genom profilering och den orättvisa maktfördelningen mellan de som innehar uppgifter och

⁴⁴ 2007/C 303/02, EUT C 303, s. 17.

⁴⁵ Domstolens dom av den 18 december 2014 i mål C-354/13, *Kaltoft*.

⁴⁶ Direktiv 2000/78/EG, EGT L 303, s. 16.

⁴⁷ Se t.ex. diskussionen om stordata (*big data*) i amerikanska Vita husets rapport om stordata och privatliv (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_5.1.14_final_print.pdf), rapporten från Frankrikes *Conseil d'État* om digital teknik och grundläggande rättigheter (<http://www.conseil-etat.fr/content/download/33163/287555/version/1/file/Digital%20technology%20and%20fundamental%20rights%20and%20freedoms.pdf>) och Italiens förslag till förklaring om rättigheter på internet från utredningskommittén om rättigheter och skyldigheter på internet inom Italiens deputeradekammare (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>

de som medvetet eller omedvetet tillhandahåller dessa. På senare tid har också immateriella rättigheter och internetplattformars skyldighet att förhindra och bekämpa terrorism och organiserad brottslighet diskuterats.

Skydd av personuppgifter, vilket garanteras av stadgans artikel 8, håller på att bli en allt viktigare fråga i den digitala sfären. I januari 2012 offentliggjorde kommissionen förslag till en allmän uppgiftsskyddsförordning⁴⁹ och ett dataskyddsdirektiv för polis och straffrättsliga myndigheter.⁵⁰ Vid den första behandlingen den 12 mars 2014 gav Europaparlamentet sitt stöd till dessa.⁵¹ Kommissionen fortsatte att förhandla med sina motsvarigheter i Förenta staterna om ett paraplyavtal om dataskydd, som ska skydda personuppgifter som överförs mellan EU och Förenta staterna i brottsbekämpande syfte, samt om villkoren för ett nytt Safe Harbour-system som reglerar dataöverföringar till Förenta staterna.

Domstolen har betonat behovet av att skydda men också finna en balans i de grundläggande rättigheterna i den digitala miljön. I målet Digital Rights Ireland upprepade domstolen att EU:s institutioner har en skyldighet att respektera stadgan i sin verksamhet när denna berör rätten till privatliv och skydd av personuppgifter. Den ogiltigförklarade datalagringsdirektivet eftersom det på ett oproportionerligt sätt begränsade rätten till privatliv och skydd av personuppgifter, som garanteras genom stadgan. Direktivet krävde att medlemsstaterna skulle se till att tjänsteleverantörer inom telekommunikation skulle lagra trafik- och lokaliseringuppgifter om sina kunder från sex månader upp till två år och att på begäran tillhandahålla dessa uppgifter till brottsbekämpande myndigheter för utredning, avslöjande eller lagföring av allvarlig brottslighet och terrorism. I målet Google⁵² förtydligade domstolen att Google, som en registeransvarig enhet etablerad i EU, måste respektera EU:s dataskyddslagstiftning (artiklarna 7 och 8 i stadgan), och därför under vissa omständigheter måste godkänna en begäran om borttagande av länkar till vissa personuppgifter ("rätten att bli glömd").

Då kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker presenterade sina politiska riktlinjer inför Europaparlamentet betonade han att nationella barriärer måste rivas i fråga om telekomlagstiftning och upphovsrätts- och dataskyddslagstiftning samt förvaltningen av radiovågor och tillämpningen av

⁴⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, COM(2012) 11 final.

⁵⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter, COM(2012) 10 final.

⁵¹ Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 12 mars 2014 (COM(2012) 0010 – C7-0024/2012 – 2012/0010(COD)).

⁵² Domstolens dom av den 13 maj 2014 i mål C-131/12, Google Spain och Google.

konkurrenslagstiftningen.⁵³ Den digitala inre marknaden är ett av den nuvarande kommissionens flaggskeppsinitiativ. Medborgarnas förtroende är en av byggstenarna för denna strategi och en viktig förutsättning för en fullt fungerande inre marknad för digitalt innehåll. Ett starkt och effektivt skydd av de grundläggande rättigheterna på internet är en viktig del i detta. För att alla till fullo ska kunna utöva sina rättigheter på den digitala inre marknaden måste man också ta itu med behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Kommissionen följer hela tiden utvecklingen när det gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna inom alla politikområden, vilket föreskrivs i stadgan. Grundläggande rättigheter handlar inte främst om att främja säkerhet eller marknadsbaserad politik utan är en grundförutsättning för ett öppet och demokratiskt samhälle.

6. Slutsats

Kommissionen tar allvarligt på sin uppgift att säkra en hög nivå av skydd av de grundläggande rättigheterna i EU. Den strävar efter att se till att alla dess lagstiftningsförslag och åtgärder är helt förenliga med stadgan.

I sitt arbete för säkerhet i en värld med föränderliga hot mot våra samhällen ska kommissionen garantera fullständig respekt för och främja de grundläggande rättigheterna. Den uppdaterar också sin politik på området grundläggande rättigheter för att följa med i utvecklingen, vare sig det gäller den digitala agendan eller migrationsfrågor. Den gör detta i enlighet med domstolens och Europadomstolens rättspraxis.

Stadgan är bindande för EU:s institutioner, men även för medlemsstaterna i deras genomförande av EU-lagstiftning. Kommissionen kontrollerar därför att medlemsstaterna följer stadgan.

Den har för avsikt att främja de grundläggande rättigheterna i hela EU, särskilt i samband med den första årliga konferensen om grundläggande rättigheter som kommer att hållas i oktober 2015.

⁵³ Se ordförande Junckers politiska riktlinjer på http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_sv.htm.