

Bruxelles, den 14.4.2014
COM(2014) 224 final

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDALG OG
REGIONSUDALGET**

Beretning for 2013 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

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

1. INDLEDNING

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret") er først og fremmest rettet til EU-institutionerne. Det supplerer, men erstatter ikke de nationale systemer. I medlemsstaterne gælder deres egne forfatningsmæssige systemer og de grundlæggende rettigheder, der er fastsat heri. Medlemsstaterne skal kun tage hensyn til chartret, når de gennemfører EU-retten i deres nationale bestemmelser, jf. chartrets artikel 51.

I denne beretning fremhæves Den Europæiske Unions Domstols ("Domstolen") rolle i forbindelse med gennemførelsen af chartret, navnlig hvad angår dens nyeste retspraksis vedrørende chartrets anvendelighed i medlemsstaterne.

I beretningen redegøres der også for, hvordan EU-institutionerne under Domstolens kontrol har overholdt og fremmet de grundlæggende rettigheder i forbindelse med alle deres initiativer, bl.a. udformningen af ny lovgivning, og retshåndhævelsesforanstaltninger.

Endelig gøres der i beretningen opmærksom på betydningen af den europæiske menneskerettighedskonvention ("menneskerettighedskonventionen") og de fremskridt, EU har gjort hen imod dets tiltrædelse heraf.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der er vedlagt denne beretning (bilag 1), indeholder detaljerede oplysninger om chartrets anvendelse og illustrerer de konkrete problemer, den enkelte står over for. Der redegøres for de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelsen af strategien for ligestilling mellem kvinder og mænd 2010-2015, i et særskilt bilag (bilag 2).

2. CHARTRETS ANVENDELIGHED I MEDLEMSSTATERNE

De nationale domstole er i stadig højere grad opmærksomme på chartres indvirkning, og de anmoder Domstolen¹ om vejledning vedrørende dets anvendelse og fortolkning i forbindelse med den præjudicielle procedure².

For at afgøre, om en situation falder ind under chartrets anvendelsesområde, jf. artikel 51 heri, ser Domstolen navnlig nærmere på, om den relevante nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, lovgivningens art, om der forfølges andre mål end dem, der er omfattet af EU-retten, og også om der er særlige EU-retlige bestemmelser på området eller bestemmelser, som kunne påvirke situationen³.

Tre nyere sager udgør gode eksempler på situationer, hvor Domstolen har fastslået, at medlemsstaterne **ikke gennemførte EU-retlige bestemmelser**, hvorfor chartret ikke fandt anvendelse.

For det første fastslog Domstolen i sagen vedrørende Pringle⁴, at da medlemsstaterne etablerede en permanent krisemekanisme for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet, gennemførte de ikke EU-retlige bestemmelser. Traktaterne giver ikke EU særlige beføjelser til at etablere en sådan mekanisme. Som følge heraf

¹ Bilag II indeholder en oversigt over de anmodninger om præjudicielle afgørelser vedrørende chartret, Domstolen modtog i 2013.

² Jf. artikel 267 i TEUF.

³ Domstolens afgørelse i sag C-309/96, Annibaldi, 18.12.1997, præmis 21-23, og sag C-40/11, Iida, 8.11.2012, præmis 79.

⁴ Domstolens afgørelse af 27.11.2012, sag C-370/12, Thomas Pringle.

gennemførte medlemsstaterne ikke EU-retlige bestemmelser, jf. artikel 51, og chartret fandt ikke anvendelse.

For det andet så Domstolen i sagen vedrørende Fierro og Marmorale⁵ nærmere på den italienske lovgivning, hvori det kræves, at en købekontrakt vedrørende fast ejendom skal annulleres, hvis den faste ejendom er blevet ændret uden hensyntagen til byplanlægningslovgivningen. En sådan automatisk annullering er til hinder for udøvelsen af ejendomsretten (artikel 17⁶). Domstolen afviste sagen, da der ikke var nogen forbindelse mellem den nationale byplanlægningslovgivning og EU-retten.

For det tredje så Domstolen i sagen vedrørende Cholakova⁷ nærmere på en situation, hvor bulgarsk politi havde anholdt Gena Ivanova Cholakova, fordi hun havde nægtet at fremvise sit id-kort under en politikontrol. Domstolen fastslog, at Gena Ivanova Cholakova ikke havde vist tegn på, at hun havde til hensigt at forlade bulgarsk område, så sagen var udelukkende af national karakter. Domstolen fastslog, at den ikke var kompetent til at behandle sagen og afviste den.

Der er på nuværende tidspunkt tre situationer, hvor det er **klart, at chartret finder anvendelse**.

For det første omfatter "gennemførelsen af EU-retten" en medlemsstats **lovgivningsaktiviteter og retslige og administrative praksis, når den opfylder sine forpligtelser i medfør af EU-retten**. Det er f.eks. tilfældet, når medlemsstaterne sikrer en effektiv retsbeskyttelse af de garantier, som EU-retten giver enkeltpersoner, således som medlemsstaterne er forpligtet til i medfør af artikel 19, stk. 1, i TEU. Direktivet om fri bevægelighed⁸ giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse unionsborgernes frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed eller folkesundheden. Domstolen fastslog i sagen vedrørende ZZ, at den berørte person skal have meddelelse om grundlaget for et sådant afslag⁹. I denne sag var der ikke givet meddelelse om årsagerne til afgørelsen om afslag på indrejse i Det Forenede Kongerige af hensyn til den nationale sikkerhed. Domstolen bekræftede, at en person har ret til at blive informeret om årsagen til en afgørelse om afslag på indrejse, da beskyttelsen af den nationale sikkerhed ikke må medføre, at den pågældende fratages sin ret til en retfærdig rettergang og derved retten til klage over afgørelsen (artikel 47).

For det andet har Domstolen fastslået, at chartret finder anvendelse, **når en medlemsstats myndigheder udøver det skøn, de har i medfør af EU-retten**. I sagen vedrørende Kaveh Puid¹⁰ bekræftede Domstolen sin tidligere praksis¹¹ og fastslog, at en medlemsstat ikke må overføre en asylansøger til den medlemsstat, der oprindeligt er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, hvis der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende asylansøger vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling, hvilket er en overtrædelse af chartrets artikel 4.

⁵ Domstolens dom af 30.5.2013, sag C-106/13, Francesco Fierro og Fabiana Marmorale mod Edoardo Ronchi og Cosimo Scocozza.

⁶ De efterfølgende artikler i parentes henviser til chartrets artikler.

⁷ Domstolens dom af 6.6.2013, sag C-14/13, Gena Ivanova Cholakova.

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

⁹ Domstolens dom af 4.6.2013, sag C-300/11, ZZ mod Secretary of State for the Home Department.

¹⁰ Domstolens dom af 14.11.2013, sag C-4/11, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kaveh Puid.

¹¹ Domstolens dom af 21.12.2011, forenede sager C-411/10 og C-493/10, NS mod Secretary of State for the Home Department.

For det tredje kan nationale foranstaltninger i forbindelse med refundering af EU-midler på områder med delt forvaltning udgøre gennemførelse af EU-retten. I sagen vedrørende Blanka Soukupová¹² fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget skal overholde principperne om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling, jf. chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 23. Når medlemsstaterne yder støtte til førtidspensionering af ældre landmænd, skal de sikre ligebehandling mellem kvinder og mænd og forbyde al forskelsbehandling på grund af køn.

En dom, der i 2013 skabte stor debat om **chartres anvendelsesområde**, var **dommen i sagen vedrørende Åkerberg Fransson**¹³. Denne dom udgør et vigtigt skridt i den igangværende proces med at præcisere, hvordan chartrets artikel 51 skal fortolkes.

Domstolen blev anmodet om at præcisere, om de tilfælde, hvor national lovgivning opfylder mål, der er fastsat i EU-retten, også svarer til situationer, hvor EU-retten "gennemføres", jf. chartres artikel 51. Sagen blev forelagt Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse af en svensk distriktsdomstol, som var i tvivl om, hvorvidt der kunne føres straffesag vedrørende skatteunddragelse i forbindelse med momsangivelser mod en sagsøgt, hvis den pågældende allerede var blevet idømt en administrativ skattestraf for samme handling, nemlig at fremlægge falske oplysninger. Sådanne sager skal behandles i lyset af ne bis in idem-princippet (princippet om, at en person ikke kan straffes to gange for samme lovovertrædelse), der er fastsat i chartres artikel 50, selv om den bagvedliggende nationale lovgivning vedrørende sådanne administrative straffe og straffesager ikke var blevet vedtaget med henblik på at gennemføre EU-retten.

Domstolen påpegede, at i henhold til EU-retten er medlemsstaterne forpligtede til at sikre opkrævningen af al moms for derved at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser, og navnlig at træffe de samme foranstaltninger for at bekæmpe svig, der skader EU's finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne interesser¹⁴.

EU's egne indtægter omfatter indtægter fra anvendelsen af en ensartet sats på det harmoniserede momsberegningsgrundlag, der fastlægges i henhold til EU-retten. Der er derfor en direkte forbindelse mellem opkrævningen af momsindtægter i overensstemmelse med EU-retten og overførslen af de tilsvarende momsindtægter til EU-budgettet. Enhver manglende opkrævning af momsindtægter på nationalt plan kan potentielt påvirke EU-budgettet. Domstolen fastslog, at *"eftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, følgelig skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse"*¹⁵. Ifølge Domstolen havde den nationale lovgivning i denne situation *"til formål at sanktionere en tilsidesættelse af nævnte direktivs bestemmelser og dermed [...] til formål at gennemføre den forpligtelse, som medlemsstaterne i medfør af*

¹² Domstolens dom af 11.4.2013, sag C-401/11, Blanka Soukupová.

¹³ Domstolens dom af 26.2.2013, sag C-617/10, Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson.

¹⁴ Ibid., præmis 26.

¹⁵ Ibid., præmis 21.

traktaten har til effektivt at sanktionere adfærd, der skader Unionens finansielle interesser¹⁶”.

Hvad angår resultatet af sagen, bemærkede Domstolen, at princippet om, at en person ikke kan straffes to gange for den samme lovovertrædelse, ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger en kombination af strafferetlige og skattemæssige sanktioner for samme handling, så længe skattestraffen ikke har strafferetlig karakter.

3. FORANSTALTNINGER TIL FREMME AF EN EFFEKTIV GENNEMFØRELSE AF CHARTRET

De grundlæggende rettigheder fremmes gennem alle EU's politikker. På de områder, hvor EU har kompetence, kan Kommissionen også stille forslag om EU-lovgivning, der giver rettighederne og principperne i chartret konkret virkning. Kommissionen træffer desuden aktive foranstaltninger for at fremme chartret og håndhæver overholdelsen af EU-retten ved hjælp af traktatbrudssager mod medlemsstaterne.

Domstolen undersøger institutionernes egen overholdelse af chartret, idet den kontrollerer, at EU's retsakter er i overensstemmelse med chartret.

3.1. EU-retten

Kommissionen sikrer og kontrollerer omhyggeligt, at **alle forslag til retsakter** overholder og fremmer de grundlæggende rettigheder. Den følger denne fremgangsmåde gennem hele lovgivningsproceduren, fra fremsættelsen af selve forslaget, under drøftelserne i forbindelse med forhandlingerne mellem EU-institutionerne til den endelige vedtagelse af forslaget.

3.1.1. Forslag til retsakter

På det strafferetlige område har **Kommissionen fremsat fem forslag til retlige foranstaltninger for yderligere at fremme dagsordenen for processuelle rettigheder** og styrke grundlaget for det europæiske strafferetlige område. Disse foranstaltninger omfatter tre forslag til direktiv om:

- styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (artikel 48 og 47)
- særlige garantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager (artikel 24 og 49)
- foreløbig retshjælp til frihedsberøvede mistænkte og tiltalte og retshjælp i forbindelse med sager angående europæiske arrestordre (artikel 47, stk. 3).

Foranstaltningerne omfatter desuden to henstillinger om retssikkerhedsgarantier for sårbare personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager og om ret til retshjælp for mistænkte eller tiltalte i straffesager (artikel 47)¹⁷.

For at styrke princippet om gensidig tillid, som det retlige samarbejde bygger på, er det vigtigt, at sikre, at strafferetlige foranstaltninger er baseret på solide EU-standarder for processuelle rettigheder og ofres rettigheder, jf. chartret.

Kommissionen har desuden sikret en effektiv beskyttelse af advokaters tavshedspligt i forbindelse med EU's politik til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. I forslaget til **direktiv** fra februar 2013 **om hvidvaskning af penge** indføres pligt til inden for en række erhvervsaktiviteter at indberette mistanke om hvidvaskning af penge eller

¹⁶ Ibid., præmis 28.

¹⁷ COM(2013) 821, 822 og 824 af 27.11.2013 og COM(2013) 8178 og 8179 af 27.11.2013.

finansiering af terrorisme til myndighederne. I lyset af den store betydning af retten til et forsvar (artikel 48) kræves det imidlertid i forslaget til direktiv, at medlemsstaterne ikke anvender denne forpligtelse på advokater under bestemte omstændigheder, f.eks. i forbindelse med de oplysninger de modtager, når de undersøger en klients retsstilling¹⁸.

Kommissionen har desuden sikret **arbejdstagere** mulighed for at klage, **når de udøver deres ret til fri bevægelighed i EU**. Dette forslag til retsakt¹⁹ sigter bl.a. mod at indføre en retlig forpligtelse for medlemsstaterne til at give mobile arbejdstagere i EU hensigtsmæssige klagemuligheder på nationalt plan (artikel 47).

I september 2013 fremsatte Kommissionen et forslag til forordning om indeks, der bruges som **benchmarks i finansielle instrumenter og finansielle kontrakter**²⁰. Den sigtede derved mod at lade benchmarks fra markedsaktørerne i finanssektoren være omfattet af klarere standarder og kontrol. Den havde til hensigt at give de kompetente myndigheder kontrol- og håndhævelsesbeføjelser, bl.a. adgang til dataoverførsler på anmodning herom. Kommissionen vurderede forslagens virkninger på baggrund af en række rettigheder i chartret: beskyttelse af personoplysninger (artikel 8), ytrings- og informationsfrihed (artikel 11) og frihed til at oprette og drive egen virksomhed (artikel 16).

Kommissionen sikrede i sit forslag til forordning om regler for overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Frontex²¹, og som blev vedtaget i april 2013, at alle de foranstaltninger, der træffes under overvågningsoperationer, der samordnes af Frontex, fuldt ud skal overholde de grundlæggende rettigheder og princippet om non-refoulement, hvilket indebærer, at ingen flygtninge kan sendes til et land, hvor de sandsynligvis vil blive udsat for dødsstraf, tortur eller andre former for umenneskelig eller nedværdigende behandling (artikel 19, stk. 2). Inden ilandsætningen i et tredjeland skal medlemsstaterne tage hensyn til den generelle situation i det pågældende land for at sikre, at det ikke har en praksis, der overtræder princippet om non-refoulement, identificere de standsede eller reddede personer og undersøge deres personlige omstændigheder.

3.1.2. *Interinstitutionelle forhandlinger vedrørende vigtige aspekter af de grundlæggende rettigheder*

2013 blev et vigtigt år, hvad angår retten til beskyttelse af personoplysninger. I lyset af dette års afsløringer vedrørende de globale overvågningsprogrammer, der potentielt overvåger alle borgeres kommunikation, var det nødvendigt at EU-institutionerne gjorde fremskridt med deres forhandlinger om en ny databeskyttelsesstandard²². I oktober 2013 gav Europa-Parlamentets LIBE-Udvalg sin støtte til Kommissionens forslag²³. Formålet med reformen er at sikre, at enkeltpersoner igen får kontrol over deres personoplysninger ved at ajourføre deres rettigheder (artikel 8). Udtrykkeligt samtykke, retten til at blive glemt, retten til dataportabilitet og retten til at blive informeret om brud på persondatasikkerheden udgør vigtige elementer. De vil være med til at slå bro over kløften mellem borgerne og de virksomheder, de deler deres oplysninger med frivilligt eller på andre måder.

¹⁸ Domstolens dom af 26.6.2007, sag C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*.

¹⁹ COM(2013) 236 final af 26.4.2013.

²⁰ COM(2013) 641 final af 18.9.2013.

²¹ COM(2013) 197 final af 12.4.2013.

²² COM(2012) 11 final af 25.1.2012 og COM(2012) 10 final af 25.1.2012.

²³ Europa-Parlamentet, dokument nr. A7-0403/2013.

For at fremme friheden til at oprette og drive egen virksomhed, jf. chartrets artikel 16, fremsatte Kommissionen i 2012 et forslag til modernisering af reglerne vedrørende **grænseoverskridende insolvensbehandling**²⁴. Under forhandlingerne, hvor der i 2013 blev gjort reelle fremskridt, overvejede man grundigt forslagens virkninger for mindretalskreditores adgang til effektive retsmidler (artikel 47) og ejendomsret (artikel 17).

3.1.3. *Gennemførelse af chartret ved hjælp af foranstaltninger, der er vedtaget af EU-lovgiverne og Kommissionen*

Hvad angår processuelle rettigheder, blev direktivet om ret til adgang til advokatbistand og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse vedtaget²⁵. Med denne betydningsfulde retsakt sikres alle mistænkte ret til at blive rådgivet af en advokat i straffesagens tidligste faser og frem til dens afslutning (artikel 47 og 48).

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den omarbejdede **Dublinforordning**²⁶, som sikrer asylansøgere effektive retsmidler til at klage over afgørelser om overførsler, hvorved deres ret til at forblive på en medlemsstats område fuldt ud får virkning, og risikoen for "kæderefolement" mindskes (artikel 19, stk. 2). Den medtager også Domstolens praksis, i henhold til hvilken en asylansøger ikke må sendes til en medlemsstat, hvor der er alvorlig risiko for, at den pågældendes grundlæggende rettigheder overtrædes. I sådanne tilfælde skal en anden medlemsstat uden ophold påtage sig ansvaret for ikke at bringe asylansøgerens ret til hurtig domstolsprøvelse i fare.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog også **direktivet om asylprocedurer**²⁷ og **direktivet om modtagelsesvilkår**²⁸. Førstnævnte sikrer den grundlæggende ret til asyl, navnlig ved at styrke retten til adgang til asylprocedurer (artikel 18 og 19), mens sidstnævnte omfatter bedre og klarere standarder for mere effektivt at sikre den grundlæggende ret til værdighed, navnlig hvad angår sårbare asylansøgere, og harmoniserer reglerne for frihedsberøvelse yderligere, idet der fastsættes klare og restriktive betingelser for frihedsberøvelse og garantier for den frihedsberøvede (artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 og 47).

Hvad angår **ofres rettigheder**, indføres der i **forordningen om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål**²⁹ en enkel og hurtig mekanisme til anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger truffet i en medlemsstat i civilretlige spørgsmål. Mennesker, der er beskyttet af sådanne foranstaltninger (hovedsagelig kvinder, der har opnået et tilhold mod nogen), kan således være sikker på, at kendelsen fra hjemlandet har samme virkning, uanset hvor i EU de befinder sig.

Valget til Europa-Parlamentet i 2014 bliver det første, der afholdes efter Lissabontraktaten, som har styrket Europa-Parlamentets beføjelser. Kommissionen opfordrede i sin henstilling fra marts 2013³⁰ de politiske partier til at støtte op om en kandidat til posten som formand for Europa-Kommissionen og at informere om deres tilknytning til et europæisk politisk parti. Henstillingen har til formål at fremme

²⁴ COM(2012) 744 final af 12.12.2012.

²⁵ Direktiv 2013/48/EU (EUT L 294 af 6.11.2013, s. 1).

²⁶ Forordning (EU) nr. 604/2013/EU (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

²⁷ Direktiv 2013/32/EU (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 60).

²⁸ Direktiv 2013/33/EU (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96).

²⁹ Forordning (EU) nr. 606/2013 (EUT L 181 af 29.6.2013, s. 4).

³⁰ Henstilling 2013/142/EU (EUT L 79 af 21.3.2013, s. 29).

stemmeretten, jf. chartrets artikel 39, ved at informere vælgerne om, hvad der står på spil ved dette valg, fremme debatten i hele EU og i sidste ende forbedre valgdeltagelsen.

3.2. Foranstaltninger til fremme af de grundlæggende rettigheder

Store virksomheder på tværs af EU er fortsat hovedsagelig ledet af mænd. For at opnå reel ligestilling mellem kvinder og mænd i bestyrelser fremsatte Kommissionen i overensstemmelse med chartres artikel 23, sidste år forslag til et direktiv med henblik på at forbedre kønsbalancen mellem eksterne bestyrelsesmedlemmer i virksomheder, der er børsnoteret³¹. Europa-Parlamentet vedtog sin beslutning om forslaget til direktiv³² under førstebehandlingen i november 2013, hvilket bekræftede, at der er bred konsensus til at øge kvinders repræsentation i bestyrelser, og støttede i vid udstrækning Kommissionens strategi for at rette op på den nuværende ubalance.

Et andet område, hvor EU fortsat øger beskyttelsen af lige rettigheder og fremmer vedtagelsen af positive foranstaltninger, er i forbindelse med **integrationen af romabefolkningen**. Der blev i 2013 gjort store fremskridt i forbindelse med tiltagene i hele EU for at afhjælpe udelukkelsen af romaerne. I december 2013 vedtog Rådet enstemmigt en henstilling³³. Medlemsstaterne lovede at forbedre romabefolkningens økonomiske og sociale integration. Under denne proces blev romaerne selv inddraget i drøftelserne mellem beslutningstagere på det højeste niveau.

3.3. EU's håndhævelsesforanstaltninger

Kommissionen udøvede sin rolle som traktaternes vogter og traf foranstaltninger for at sikre, at medlemsstaterne håndhæver EU-retten, hvilket sikrer konkrete virkninger af chartret.

Efter at Kommissionen havde analyseret gennemførelsen på nationalt plan af **visumkodeksen**³⁴ om retten til at påklage afgørelser om afslag på udstedelse af visum/annullering af visum/inddragelse af visum, rejste den en række spørgsmål om, hvorvidt de nationale lovgivninger er forenelige med visumkodeksens og chartrets bestemmelser. Den konkluderede, at retten til effektive retsmidler, jf. chartres artikel 47, kræver, at der ved klager over afslag på visum, annullering af visum eller inddragelse af visum er adgang til en domstol som eneste eller sidste klageinstans. Der blev sendt åbningsskrivelser til flere medlemsstater.

I 2012³⁵ fastslog Domstolen, at en pludselig, radikal sænkning af pensionsalderen for dommere, anklagere og notarer i Ungarn ikke var i overensstemmelse med direktiv 2000/78, som sikrer, at princippet om forbud mod forskelsbehandling, jf. chartres artikel 21, fuldt ud respekteres på beskæftigelsesområdet. Efter en frugtbar dialog med Kommissionen vedtog Ungarn i marts 2013 en lov, så der blev fundet løsninger på alle de påpegede problemer, og som fuldt ud efterkom Domstolens dom.

Hvad angår **databeskyttelse**, holdt Kommissionen desuden øje med Østrigs efterkommelse af Domstolens dom³⁶ fra 2012 om databeskyttelsesmyndighedens manglende uafhængighed. Østrig ændrede sin lovgivning om databeskyttelse og

³¹ COM(2012) 614 final af 14.11.2012

³² Europa-Parlamentet, dokument nr. A7-0340/2013.

³³ Rådets henstilling af 9.12.2013. om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne.

³⁴ Forordning (EU) nr. 810/2009 (EUT L 243 af 15.9.2009 s. 1).

³⁵ Domstolens dom af 6.11.2012, sag C-286/12, Kommissionen mod Ungarn.

³⁶ Domstolens dom af 16.10.2012, dag C-614/10, Kommissionen mod Østrig.

sikrede, at de af myndighedens medlemmer, der har ansvaret for de løbende forretninger, kun overvåges af dens formand, og at myndigheden ikke længere er en del af forbundskanslerens kontor, men har eget budget og personale.

3.4. Domstolens kontrol af EU-institutionerne

Domstolen undersøger EU-institutionernes hensyntagen til chartret og har afsagt flere domme for at sikre, at EU-institutionerne handler i overensstemmelse med chartret. Disse domme vedrørte også forhold, såsom i hvor høj grad EU-retten og afgørelser, der er rettet til enkeltpersoner, er i overensstemmelse med chartret.

EU kan pålægge bøder eller træffe restriktive foranstaltninger, som kan påvirke den persons grundlæggende rettigheder, som de er rettet til. I dommen i appelsagen vedrørende Kadi II³⁷ præciserede Domstolen visse af de processuelle rettigheder, som personer, der er mistænkt for at have tilknytning til terrorisme, har, herunder retten til god forvaltning og retten til en upartisk domstol (artikel 41 og 47). Domstolen **sikrede beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og friheder, samtidig med at den anerkendte det tvingende behov for at bekæmpe international terrorisme**. Kommissionen havde indefrosset Yassin Abdullah Kadis formuegoder ved gennemførelsen af FN's sanktionskomité's afgørelse som en del af FN's Sikkerhedsråds resolution. Domstolen fastslog, at eftersom Kommissionen ikke havde fremlagt oplysninger eller beviser, der underbyggede påstandene om, at Yassin Abdullah Kadi var involveret i aktiviteter i tilknytning til international terrorisme (påstande, som han på det stærkeste tilbageviste), berettigede disse påstande ikke, at der på EU-plan blev vedtaget restriktive foranstaltninger mod ham.

EU-institutionerne har i en række sager uanset FN's Sikkerhedsråds resolutioner vedtaget afgørelser og forordninger om indefrysning af personers og organers pengemidler, som EU-institutionerne har identificeret som værende involveret i spredning af nukleare våben. Nogle af disse personer og organer har anlagt sag med henblik på at få annulleret disse afgørelser. I en række domme³⁸ annullerede Retten EU-institutionernes foranstaltninger over for adskillige sagsøgere. Den fandt, at EU-institutionerne ikke havde fremlagt beviser nok til at begrunde de foranstaltninger, der var truffet, og at de i visse tilfælde havde overtrådt deres forpligtelse til at begrunde afgørelsen og fremlægge bevismaterialet.

I sagen vedrørende Besselink³⁹ gjorde Retten **retten til aktindsigt** gældende, jf. chartrets artikel 42, og annullerede delvis Rådets afgørelse om at nægte at give aktindsigt i et dokument vedrørende EU's tiltrædelse af menneskerettighedskonventionen. Retten fastholdt, at Rådet havde foretaget et forkert skøn, da det nægtede at give aktindsigt i et af de forhandlingsdirektiver, det havde vedtaget. Den holdning, der afspejles i dokumentet, var allerede videreformidlet til forhandlingsparterne. Offentliggørelsen heraf kunne derfor ikke skade den tillid, der var skabt mellem disse.

Disse afgørelser var rettet til enkeltpersoner, men Domstolen undersøger også EU-retsakter, der er rettet til medlemsstaterne.

³⁷ Domstolens dom af 18.7.2013, sag C-584/10 P, Kommissionen m.fl. mod Kadi (Kadi II), appel i sag T-85/09 Kadi mod Kommissionen (Kadi I).

³⁸ Rettens dom af 6.9.2003, forenede sager T-35/10 og T-7/11 Bank Melli Iran, sag T-493/10 Persia International Bank plc, forenede sager T-4/11 og T-5/11 Export Development Bank of Iran, sag T-12/11 Iran Insurance Company, sag T-13/11 Post Bank Iran, sag T-24/11 Bank Refah Kargaran, sag T-434/11 Europäisch-Iranische Handelsbank AG, forenede sager T-42/12 og T-181/12 Naser Bateni, sag T-57/12 Good Luck Shipping og sag T-110/12 Iranian Offshore Engineering & Construction Co. mod Rådet.

³⁹ Rettens dom af 12.9.2013, sag T-331/11, Besselink mod Rådet.

Domstolen undersøgte, hvorvidt **rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre**⁴⁰ **var forenelig med chartrets artikel 47 og 48**. Domstolen blev spurgt, om en medlemsstat kunne gøre overgivelsen af en person, der var dømt in absentia, betinget af, at dommen kunne prøves på ny i den medlemsstat, hvor den var afsagt, for derved at undgå en krænkende fortolkning af retten til en upartisk domstol og retten til et forsvar, der er sikret i forfatningen i den medlemsstat, der overgiver den pågældende person⁴¹. Domstolen fastholdt, at rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre fuldt ud var forenelig med chartret. At gøre overgivelsen af en person afhængig af en betingelse, der ikke var fastsat i rammeafgørelsen, ville indebære en tilsidesættelse af principperne om gensidig tillid og gensidig anerkendelse, som denne afgørelse tilsigter at forankre, og dermed hindres effektiviteten heraf.

4. MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLENS ROLLE

Det forhold, at chartret kun finder anvendelse, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten, betyder ikke, at der er et hul i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Enkeltpersoner kan anvende de nationale retsmidler, og når de er udtømt, kan de indgive en klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. menneskerettighedskonventionen, som alle EU-medlemsstater er part i.

Lissabontraktaten pålægger EU en forpligtelse til at tiltræde menneskerettighedskonventionen. I april 2013 blev udkastet til aftale om EU's tiltrædelse af menneskerettighedskonventionen færdigudarbejdet, hvilket udgjorde en milepæl i tiltrædelsesprocessen. Kommissionen vil nu anmode Domstolen om at afgive udtalelse om udkastet til aftale.

5. KONKLUSION

I 2013 behandlede Domstolen en lang række sager vedrørende chartrets anvendelighed på nationalt plan. Dette understreger det voksende samspil mellem chartret og de nationale retssystemer. I den forbindelse spiller dommen i sagen vedrørende Åkerberg Fransson en vigtig rolle, hvad angår definitionen af de nationale domstoles anvendelse af chartret i medlemsstaterne, selv om retspraksis i den henseende stadig udvikler sig og sandsynligvis fortsat vil blive mere præcis.

De nationale domstole er vigtige aktører, der direkte sikrer, at rettighederne og frihederne i chartret får konkrete virkninger, eftersom enkeltpersoner kan indbringe sager for domstolene, hvor de grundlæggende rettigheder inden for rammerne af EU-rettens anvendelsesområde ikke er blevet overholdt.

EU-institutionerne har gjort betydelige fremskridt for at sikre en konsekvent anvendelse af chartrets bestemmelser, siden det blev retligt bindende som primær EU-ret. Under lovgivningsprocedurerne skal man være meget opmærksom på, om de grundlæggende rettigheder eventuelt indskrænkes, navnlig ved udarbejdelsen af de endelige kompromisløsninger. For at nå dette mål kræves der et stærkt interinstitutionelt engagement.

EU's retsakter kan også prøves ved Domstolen for at få afgjort, om der er sket overtrædelse af de grundlæggende rettigheder. Domstolens kontrol omfatter også medlemsstaterne, men kun når de gennemfører EU-retten. Uden for det område

⁴⁰ Rammeafgørelse 2002/584/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2009/299/RIA, EUT L 81 af 27.3.2009, s. 24.

⁴¹ Domstolens dom af 26.2.2013, sag C-399/11, Stefano Melloni mod Ministerio fiscal.

anvender medlemsstaterne deres egne nationale ordninger for grundlæggende rettigheder. Det er et klart og bevidst valg, medlemsstaterne traf, da de udformede chartret og traktaten.

EU-institutionerne er nødt til at gå videre end til blot at overholde de retlige krav i medfør af chartret. De skal fortsat opfylde deres politiske opgave med at fremme en kultur med grundlæggende rettigheder for alle, borgerne, de økonomiske aktører og de offentlige myndigheder. Det forhold, at Kommissionen har modtaget mere end 3 000 breve fra den brede offentlighed vedrørende overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, viser, at borgerne er bevidste om deres rettigheder og ønsker dem overholdt. Kommissionen støtter dem heri.