



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.4.2009
KOM(2009) 205 endelig

RAPPORT

OM ANVENDELSE I PRAKSIS AF METODEN TIL SYSTEMATISK OG OMHYGGELIG KONTROL MED OVERHOLDELSEN AF CHARTERET OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

RAPPORT

OM ANVENDELSE I PRAKSIS AF METODEN TIL SYSTEMATISK OG OMHYGGELIG KONTROL MED OVERHOLDELSEN AF CHARTERET OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

1. INDLEDNING

Da Kommissionens formand i 2005 fremlagde meddelelsen om en metode til systematisk og omhyggelig kontrol med overholdelsen af charteret om grundlæggende rettigheder¹, understregede han, at denne institution var besluttet på at gøre de grundlæggende rettigheder til en integrerende del af EU-lovgivningen. Denne metode var sammen med oprettelsen i december 2004 af gruppen af kommissærer, der beskæftiger sig med grundlæggende rettigheder, ligebehandling og lige rettigheder, et af de helt centrale elementer i Kommissionens tilsagn om at tage de grundlæggende rettigheder alvorligt. Metoden skal sikre, at Kommissionens afdelinger systematisk og grundigt kontrollerer, at alle grundlæggende rettigheder er respekteret i alle udkast til forslag², og meddelelsen fra 2005 fastlagde de foranstaltninger, der skulle iværksættes for i praksis at kunne leve op til målsætningen.

Kommissionen påtog sig at forberede en evaluering af denne interne kontrol i 2007. Dette er formålet med nærværende rapport, hvis udarbejdelse er blevet forsinket, fordi der skulle tages hensyn til to nye forhold: oprettelsen af Agenturet for grundlæggende rettigheder og revisionen i 2009 af Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse.

2. KONTROL MED EFTERLEVELSE AF GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I PRAKSIS

2.1. Generel oversigt

Siden vedtagelsen af meddelelsen i 2005 har erfaringerne vist, at der kan opstå problemer med grundlæggende rettigheder på mange forskellige områder. De nedenstående eksempler illustrerer, i hvilken grad områderne er forskellige.

I REACH-forordningen³ rejste en forpligtelse til fælles dataanvendelse for registranterne spørgsmål med hensyn til ejendomsretten. Det blev vurderet, at forpligtelsen var rimelig i og

¹ KOM(2005) 172 endelig af 27.4.2005.

² Meddelelsen fra 2005 og denne rapport omhandler efterlevelse af charteret; Kommissionen skal imidlertid sikre, at dens forslag ikke blot er i overensstemmelse med charteret og den europæiske menneskerettighedskonvention, men også med FN's menneskerettighedskonventioner, som alle medlemsstaterne har ratificeret.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF.

med, at den var nødvendig for beskyttelsen af miljøet og navnlig, at den tog sigte på at undgå gentagne dyreforsøg. Disse overvejelser blev anført i forordningens betragtninger.

På det landbrugspolitiske område undersøgte man, om medlemsstaterne skulle forpligtes til at offentliggøre en liste over modtagere af støtte til udvikling af landdistrikter. Dette rejste spørgsmålet om databeskyttelse. Det blev under hensyn til nødvendighedskriteriet konkluderet, at ethvert indgreb over for databeskyttelsen kunne retfærdiggøres af behovet for at forbedre åbenheden omkring Fællesskabets indsats inden for udvikling af landdistrikter, for at fremme sund finansiel forvaltning af de pågældende offentlige midler og for at undgå konkurrenceforvridning blandt modtagere af støtte til udvikling af landdistrikter. Disse overvejelser blev anført i betragtningerne til Kommissionens retsakt⁴.

Det sidste eksempel kommer fra toldområdet. I forbindelse med revisionen af toldkodeksen⁵ rejstes spørgsmålet om de erhvervsdrivendes ret til at blive hørt af toldmyndighederne i procedurer vedrørende anvendelse af toldlovgivningen. Det blev vurderet, at en sådan høringsret var en forpligtelse, der var fastsat i charteret, og den er nu omhandlet i kodeksens artikel 16.

Det er imidlertid den stadigt stigende lovgivningsaktivitet på området retfærdighed, frihed og sikkerhed, som tydeligt understreger, at Fællesskabet og EU i stigende omfang bevæger sig ind på områder, som meget direkte rejser spørgsmål om grundlæggende rettigheder. Mere end på noget andet område er Kommissionen her nødt til at tackle følsomme og kontroversielle spørgsmål om nødvendigheden og rimeligheden af mulige begrænsninger af de grundlæggende rettigheder.

Under hensyn til, hvilken type spørgsmål der er omfattet af området retfærdighed, frihed og sikkerhed - bekæmpelse af kriminalitet, navnlig terrorisme, immigration, asyl og grænsekontrol for blot at nævne nogle få - er det ikke nogen overraskelse, at denne politik indtager en vigtig plads, når det drejer sig om at kontrollere respekten for grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag. For eksempel rejser immigrations- og asylpolitikken gang på gang en række følsomme spørgsmål med hensyn til respekten for grundlæggende rettigheder, hvoraf det hyppigste er forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 4 i charteret), retten til frihed og sikkerhed (artikel 6 i charteret), retten til respekt for familielivet (artikel 7 i charteret), databeskyttelse (artikel 8 i charteret), asylretten (artikel 18 i charteret), beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering (artikel 19 i charteret), ligebehandling (artikel 21 i charteret), børns rettigheder (artikel 24 i charteret), retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47 i charteret).

⁴ Betragtning 42 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2008 af 23. april 2008 om EF-toldkodeksen.

2.2. En case study - asylpakken

Mange af de nævnte spørgsmål var omhandlet i "asylpakken"⁶, der blev vedtaget af Kommissionen i december 2008. Denne pakke udgør en særligt velegnet case study til illustration af, hvordan Kommissionens interne kontrol med respekten for grundlæggende rettigheder finder sted i praksis.

Hvad angår forslaget om ændring af direktivet om modtagelsesforhold, var de mest følsomme spørgsmål, der blev rejst med hensyn til respekten for grundlæggende rettigheder, frihedsberøvelse for asylansøgere, retten til adgang til effektive retsmidler og børns rettigheder. Ved behandlingen af disse spørgsmål blev det søgt at sikre overensstemmelse ikke blot med charteret om grundlæggende rettigheder, men også med relevante internationale normer, navnlig den europæiske menneskerettighedskonvention, Genève-konventionen og FN-konventionen om børns rettigheder.

Hvad angår frihedsberøvelse, blev det med hensyn til respekten for de grundlæggende rettigheder fundet meget vigtigt, at forslaget på ny bekræftede det princip⁷, at en person ikke bør berøves sin frihed, blot fordi denne anmoder om international beskyttelse. Derefter fastsætter forslaget klare parametre for anvendelse af frihedsberøvelse som undtagelse fra dette princip. Forslaget er i den forstand i overensstemmelse med retningslinjerne fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) om kriterier og standarder, der skal anvendes ved frihedsberøvelse for asylansøgere og henstilling nr. 5 (2003) fra Europarådets Ministerkomité om foranstaltninger til frihedsberøvelse for asylansøgere. Forslaget fastsætter på baggrund af disse tekster, at frihedsberøvelse kun bør anvendes i usædvanlige tilfælde og af et begrænset antal årsager som fastsat i retningslinjerne. Ligeledes i overensstemmelse med UNHCR-retningslinjerne og Europarådets henstilling fastsætter forslaget også betingelser for frihedsberøvelse, der skal sikre respekt for den menneskelige værdighed i forbindelse med behandlingen af frihedsberøvede asylansøgere, navnlig sårbare personer. I den forbindelse fastsætter forslaget i første række, at asylansøgere ikke bør tilbageholdes i fængsel, men i særlige asylcentre, hvor der tages hensyn til kønsaspektet.

For at sikre efterlevelse af retten til adgang til effektive retsmidler fastsættes der i forslaget en række proceduregarantier i forbindelse med frihedsberøvelse. Det er således kun retsinstanser, der kan begære frihedsberøvelse. Hvor der i hastetilfælde begæres frihedsberøvelse af administrative myndigheder, skal den bekræftes af en retsinstans inden for en frist på

⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2008) 815 endelig/2 ("direktivet om modtagelsesforhold")).

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller statsløs i en af medlemsstaterne (KOM(2008) 820 endelig/2) - ("Dublin-forordningen").

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. [...] [om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller statsløs i en af medlemsstaterne] (KOM(2008) 825 endelig ("Eurodac-forordningen")).

⁷ Allerede fastsat i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne ("direktivet om asylprocedurer").

72 timer. Frihedsberøvelse bør desuden kun anvendes i den kortest mulige periode, og navnlig ikke længere end det er nødvendigt for at afslutte administrative procedurer. Fortsat frihedsberøvelse skal jævnligt tages op til vurdering af en dommer. En tilbageholdt asylansøger skal også have adgang til juridisk bistand eller repræsentation, som skal være vederlagsfri, hvis den pågældende person ikke kan afholde omkostningerne. Disse bestemmelser er af afgørende betydning for at sikre adgang til effektive retsmidler i tilfælde af frihedsberøvelse.

Hvad angår børns rettigheder, var der et ønske om, at sikring af barnets tarv skulle være et grundlæggende princip. Hvad angår den mulige frihedsberøvelse for mindreårige, fastsætter forslaget klart de elementer, der må lægges til grund for en vurdering af barnets tarv i denne forbindelse. For at efterleve artikel 37 i konventionen om børns rettigheder fastsætter forslaget desuden, at frihedsberøvelse kun kan anvendes over for mindreårige som en sidste udvej og i det kortest mulige passende tidsrum. Det er endelig forbudt at anvende frihedsberøvelse over for uledsagede mindreårige.

Forslaget om ændring af Dublin-forordningen gav også anledning til spørgsmål med hensyn til frihedsberøvelse, adgang til effektive retsmidler og børns rettigheder. Der blev anvendt løsninger svarende til dem, der er fastsat i direktivet om modtagelsesforhold. Hvad angår frihedsberøvelse, er det på sin plads at se på et spørgsmål, der er omhandlet under Dublin-systemet, nemlig frihedsberøvelse over for asylansøgere inden overførsel til en anden medlemsstat under Dublin-proceduren. Efter forslaget kan der anvendes frihedsberøvelse, hvis der er risiko for, at en person forsvinder og efter meddelelse af afgørelser om overførsel. Dette spørgsmål krævede en nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering. Der er fastsat klare parametre for, hvornår det er hensigtsmæssigt at anvende denne mulighed. Herunder skal beslutningen om frihedsberøvelse være baseret på en individuel vurdering af hvert tilfælde og mulighed for alternative mindre indgribende foranstaltninger som f.eks. en forpligtelse til regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, til at stille en økonomisk garanti eller opholde sig et bestemt sted. Hvad angår beslutningen om frihedsberøvelse, er der endvidere fastsat retssikkerhedsmekanismer i form af en begrundet beslutning og adgang til effektive retsmidler ved en domstol.

Retten til at sikre familiens enhed er desuden blevet styrket. Forslaget indeholder således en forpligtelse til sammenføring af afhængige slægtninge og udvider definitionen af familiemedlemmer, hvad angår mindreårige, for bedre at sikre barnets tarv. Asylansøgere vil desuden blive sammenført med familiemedlemmer, der har opnået subsidiær beskyttelse.

Hvad angår efterlevelse af de grundlæggende rettigheder, blev der i forslaget om ændring af Eurodac-forordningen navnlig fokuseret på problemerne omkring databeskyttelse. Forslaget tager på det område sigte på at sikre bedre forvaltning af sletning af data fra systemet og mere effektiv kontrol fra Kommissionens side og via den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse af nationale myndigheders adgang til data i EURODAC.

Erfaringerne med asylpakken viser, at den metode, som anvendes til at kontrollere efterlevelsen af de grundlæggende rettigheder, ikke kun omfatter et procedureaspekt, men også et materielt aspekt. Metoden er ikke et mål i sig selv. Respekten for de grundlæggende rettigheder er ikke blot en mekanisme eller en proceduremæssig forpligtelse. Det er en materiel forpligtelse. Kommissionen har ved at understrege sin respekt for de grundlæggende rettigheder indgået en materiel forpligtelse. Det indebærer, at Den Europæiske Union skal

være uangribelig i sin lovgivningsaktivitet for så vidt angår grundlæggende rettigheder. Kommissionen har i sin asylpakke søgt at tage hensyn til materielle forpligtelser. Den har tilstræbt at sikre, at udgangspunktet er bekræftelse af den relevante grundlæggende rettighed, og at enhver eventuel begrænsning ikke kun skal efterprøves for så vidt angår nødvendighed og proportionalitet, men også skal være omfattet af sikkerhedsmekanismer, navnlig i form af procedurer og retslig prøvelse.

2.3. Status

De erfaringer, der er gjort siden vedtagelsen af meddelelsen i 2005, har vist, at Kommissionen har været nødt til at foretage vanskelige vurderinger af nødvendighed og proportionalitet, og at det har været nødvendigt at anvende metoden i forbindelse med følsomme spørgsmål om, hvorvidt de fundne løsninger opfylder de krævede standarder, der fremgår af retspraksis for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ("Strasbourg-domstolen") og De Europæiske Fællesskabers Domstol ("EF-domstolen"). Efter Kommissionens opfattelse har den i sine forslag taget hensyn til nødvendighed og proportionalitet. Dens engagement med hensyn til at integrere grundlæggende rettigheder i sit arbejde er reelt og konkret.

I forbindelse med både den kvantitative og den kvalitative analyse af kontrollen med respekten for de grundlæggende rettigheder bør det endelig påpeges, at de positive resultater af kontrollen ofte ikke viderefremmes, da den netop har afhjulpet eventuelle problemer i den henseende. Der kan nævnes et eksempel fra asylområdet. I henhold til direktivet om asylprocedurer skulle der opstilles en liste over tredjelande, der blev betragtet som sikre med hensyn til behandling af asylansøgninger. Efter anvendelse af den fastlagte metode blev det vurderet, at en sådan liste ville give anledning til betydelige problemer på grund af *non-refoulement*-princippet i både Genève-konventionen og i artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Kommissionen fandt derfor, at det var uhensigtsmæssigt at fremlægge et forslag om en sådan liste⁸.

3. FORBEDRING AF KONTROLMEKANISMEN

3.1. Konsekvensanalyse

Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse er for nylig blevet underkastet en revision⁹, som omfattede en offentlig høring. Et spørgsmål, som blev taget op af flere i forbindelse med denne høring, og som også var omhandlet i Voggenhuber-betænkningen¹⁰, var den større synlighed for grundlæggende rettigheder i forbindelse med konsekvensanalysen. Som en reaktion herpå er det med den reviderede udgave af retningslinjerne for konsekvensanalyse søgt tydeligere at understrege, end det var tilfældet i 2005-udgaven, at på den ene side er sikring af respekten for de grundlæggende rettigheder som defineret i charteret et altoverskyggende mål for EU og på den anden indebærer disse rettigheder begrænsninger for EU's aktiviteter. Desuden påpeges det udtrykkeligt i

⁸ Domstolen fandt efterfølgende, at retsgrundlaget i direktivet var uforeneligt med traktaten, jf. dommen af 6. maj 2008 i sag C-133/06 - Europa-Parlamentet mod Rådet.

⁹ De nye retningslinjer blev vedtaget den 28. januar 2009 og er tilgængelige på (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm).

¹⁰ Voggenhuber-betænkningen fra Europa-Parlamentet af 12.2.2007 om overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag.

retningslinjerne, at visse grundlæggende rettigheder er absolutte og ikke kan begrænses, og at andre kun kan begrænses ved påvisning af nødvendighed og proportionalitet. Dette er en tydelig erklæring om begrænsningerne i denne forbindelse for så vidt angår strategimuligheder. Retningslinjerne omfatter endelig en liste over alle de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i charteret. Det vil gøre det muligt at sikre en direkte sammenknytning af charteret og spørgsmålene vedrørende konsekvenser inden for det økonomiske, det sociale og det miljømæssige område. Denne sammenknytning medvirker til at understrege, at spørgsmålene har reel substans og hænger sammen med konkrete rettigheder.

I Voggenhuber-betænkningen blev Kommissionen anmodet om at lade et separat afsnit om grundlæggende rettigheder indgå i retningslinjerne for konsekvensanalyse ud over de tre eksisterende kategorier. I meddelelsen fra 2005 redegjorde Kommissionen for sin holdning vedrørende anvendelsen af tre kategorier. Som nævnt i meddelelsens punkt 12-15 er den underliggende grund til, at der rådes til en vis forsigtighed for så vidt angår konsekvensanalysen, at den ikke fungerer som og ikke kan fungere som et tjek af grundlæggende rettigheder. Den kan ikke erstatte juridisk kontrol. Når alt kommer til alt, kan kontrol med hensyn til de grundlæggende rettigheder kun foretages ved en juridisk vurdering af et færdigt lovgivningsforslag. Kommissionen erkender, at konsekvensanalysen ikke i sig selv er en juridisk kontrol, men nok kan udgøre en del af forarbejdet til kontrollen med respekten for grundlæggende rettigheder i lovgivningsforslag. Den bør anvendes til at afgrænse, hvilke charterrettigheder der potentielt berøres eller påvirkes af det pågældende initiativ. Ved afgrænsning af muligheder for indsats skal der derefter redegøres for graden af indgreb over for rettigheden¹¹ og behovet for et sådant indgreb, hvad angår mulighederne for foranstaltninger og de strategiske mål, der søges nået. Konsekvensanalysen kan på den måde indgå i den senere juridiske kontrol, og det er af den juridiske kontrol af en konkret tekst, at det vil fremgå, om indgrebet kan tillades under hensyn til nødvendighed og proportionalitet og til Strasbourg-domstolens og EF-domstolens retspraksis i forbindelse med vurdering af lovligheden af begrænsninger af grundlæggende rettigheder.

Kommissionen har ikke - som anbefalet i Voggenhuber-betænkningen - oprettet en separat kategori under retningslinjerne for konsekvensanalyse vedrørende grundlæggende rettigheder, men den har i de reviderede retningslinjer sikret større synlighed for spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder og indvirkningen på disse. Denne større synlighed vil give øget opmærksomhed omkring og mere hensyntagen til grundlæggende rettigheder på et tidligt tidspunkt i Kommissionens politikformulering.

Et andet spørgsmål, der blev fremhævet i Voggenhuber-betænkningen, var foranstaltninger vedtaget efter udvalgsproceduren. Som det fremgår af punkt 16 i meddelelsen fra 2005, var Kommissionen klar over, at de retsakter, den vedtager efter udvalgsproceduren, også kunne få indvirkning på de grundlæggende rettigheder, og et af de ovenfor nævnte eksempler på kontrol med grundlæggende rettigheder vedrørte da også en retsakt vedtaget efter udvalgsproceduren¹². Kommissionen er imidlertid også klar over, at dette er et område, hvor der er behov for at øge opmærksomheden omkring grundlæggende rettigheder. I modsætning til, hvad der var tilfældet i den tidligere udgave, er der i de reviderede retningslinjer specifik omtale af retsakter vedtaget efter udvalgsproceduren, og behovet for grundig evaluering af

¹¹ Det er klart, at visse rettigheder, f.eks. forbuddet mod tortur, er absolutte og ikke kan begrænses.

¹² Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006, som er nævnt i fodnote 3.

konsekvenser understreges. Dette vil bidrage til at sikre, at foranstaltninger vedtaget efter udvalgsproceduren, som har betydelige konsekvenser, herunder indvirkning på grundlæggende rettigheder, fra nu af tages op til vurdering på et tidligt tidspunkt og således er omfattet af kontrol som fastsat i metoden.

3.2. Begrundelse og betragtninger

Asylpakken udgør et eksempel på bedre målretning af betragtninger, som specifikt tager sigte på de rettigheder, som er direkte omfattet af forslaget. Dette eksempel vil blive normgivende¹³. Formuleringen af betragtninger skal være mere målrettet, således at det præcist angives, hvilke rettigheder der berøres af det pågældende forslag, og hvordan løsningerne i forslaget kan fremme opfyldelsen af forpligtelser med hensyn til grundlæggende rettigheder. En mere specifik begrundelse i den henseende ville bedre kunne tjene til påvisning af overensstemmelse med grundlæggende rettigheder. Det betyder i praksis, at Kommissionen bliver mere selektiv med hensyn til indføjeelse af betragtninger om charteret i sine lovgivningsforslag. Sådanne betragtninger vil blive indføjet, hvis et forslag har alvorlige konsekvenser for de grundlæggende rettigheder. I sådanne tilfælde vil der ikke kun være tale om en "standardbetragtning", som bekræfter overensstemmelsen med charteret, men også om individualiserede og specifikke betragtninger om særlige rettigheder.

Begrundelserne i asylpakkens forslag indeholder også specifikke begrundelser vedrørende forslagernes konsekvenser for grundlæggende rettigheder og viser derved, hvordan de grundlæggende rettigheder er efterlevet. I meddelelsen fra 2005 var det fastsat, at når et lovgivningsforslag indeholdt en betragtning vedrørende charteret, skulle begrundelsen indeholde et afsnit svarende til denne betragtning, som opsummerede årsagerne til at konkludere, at forslaget var i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Behandlingen af foreneligheden med grundlæggende rettigheder som et separat afsnit i begrundelsen har måske ikke været så konsekvent som forudset i meddelelsen fra 2005¹⁴. Det bliver imidlertid nu normen, at i de tilfælde, hvor lovgivningsforslaget har konsekvenser for de grundlæggende rettigheder - som angivet i betragtningerne - skal begrundelsen indeholde et afsnit, der kortfattet redegør for, hvordan forpligtelserne med hensyn til grundlæggende rettigheder er opfyldt.

3.3. Agenturet for grundlæggende rettigheder

Agenturet for grundlæggende rettigheder indledte officielt sine aktiviteter den 1. marts 2007. Kommissionen har til hensigt at benytte sig af agenturets ekspertise for at understøtte og styrke metodens anvendelse. Det kan gøres på flere måder.

Agenturets rapporter og undersøgelser kan anvendes som input ved forberedelse af Kommissionens initiativer og foranstaltninger. Dette er allerede tilfældet. For øjeblikket arbejder agenturet f.eks. med en undersøgelse af de praktiske konsekvenser af direktivet om etnisk ligestilling¹⁵, som kommer til at indgå i Kommissionens rapport om anvendelsen af dette direktiv. I 2009 vil en undersøgelse om fremme af rettighederne for illegale indvandrere,

¹³ Dette spørgsmål blev også rejst specifikt i Voggenhuber-betænkningen.

¹⁴ Punkt 23.

¹⁵ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

der er omfattet af procedurer for frivillig og ufrivillig tilbagesendelse, udgøre et bidrag til en smidig gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse¹⁶. Agenturet bør også opfordres til at deltage i den høringsproces, der normalt iværksættes i forbindelse med nye mulige initiativer (grønboøger, meddelelser, spørgeskemaer m.m.). Agenturet er f.eks. for nylig blevet konsulteret om de fremtidige prioriteter på området frihed, sikkerhed og retfærdighed i forbindelse med forberedelsen af det næste flerårige program på dette område.

Kommissionen¹⁷ kan anmode agenturet om at gennemføre forskning, sonderende undersøgelser eller formulere udtalelser om særlige emner. Kommissionen har allerede draget fordel heraf og anmodet agenturet om en undersøgelse om indikatorer for gennemførelse af børns rettigheder. Resultaterne vil blive anvendt som input til den strategi om børns rettigheder, som Kommissionen har planlagt at lægge frem i 2010.

Kommissionen kan på disse forskellige måder drage nytte af agenturets ekspertise og samtidigt respektere de parametre, der er fastsat for forbindelserne mellem dette og Kommissionen. Det skal i den forbindelse erindres, at evalueringen af forslagernes overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder ikke hører ind under agenturets mandat.

3.4. Kontrol under lovgivningsprocessen

Meddelelsen fra 2005 understregede Kommissionens ansvar for i forbindelse med lovgivningsproceduren at forsvare de normer for grundlæggende rettigheder, der er fastsat i dens forslag. Kommissionen erklærede i den forbindelse, at den som en sidste udvej ville forbeholde sig retten til at indlede annullationsforanstaltninger over for en retsakt, som den anså for at være uforenelig med de grundlæggende rettigheder. Voggenhuber-betænkningen slog kraftigt til lyd for iværksættelse af annullationsforanstaltninger, hvis der foreligger overtrædelse af de grundlæggende rettigheder. Den understregede desuden, at Kommissionen har ret til at trække sit forslag tilbage, hvis der under lovgivningsproceduren foretages ændringer, som krænker en grundlæggende rettighed.

Kommissionen erkender sit ansvar i den forbindelse, men den er nødt til også at understrege de lovgivningsmedansvarliges forpligtelser. De er også bundet af forpligtelsen til at respektere grundlæggende rettigheder.

Under lovgivningsprocessen vil Kommissionen efter bedste evne forsvare sin position, hvad angår normerne for grundlæggende rettigheder i dens forslag, og vil også tydeligt give udtryk for sin uenighed over for sine lovgivningsmedansvarlige, hvis de ikke lever op til sådanne normer. Kommissionen vil til dette formål anvende de midler, den råder over, herunder kræve, at retsakten vedtages enstemmigt.

Som Kommissionen allerede gjorde opmærksom på i sin meddelelse fra 2005 er den som en sidste udvej rede til at overveje et annullationssøgsmål. I strategisk forstand ville den bedste anvendelse af et annullationssøgsmål være i en situation, hvor lovgiveren har foretaget specifikke ændringer af Kommissionens forslag, som ifølge Kommissionen tydeligt

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

¹⁷ Samt Europa-Parlamentet og Rådet.

overtræder grundlæggende rettigheder. I tilfælde af sådanne specifikke ændringer er et annullationssøgsmål at foretrække, hvis ændringerne kan adskilles fra den øvrige lovgivningsforanstaltning. De bestemmelser, som overtræder de grundlæggende rettigheder, kan udskilles uden at anfægte de øvrige lovgivningsbestemmelser, der kan udgøre væsentlige fremskridt, som Kommissionen ikke ønsker at opgive.

Hvor lovgiveren på den anden side er afvejet betydeligt fra Kommissionens forslag med hensyn til beskyttelse af grundlæggende rettigheder, således at forslaget tyngde, hvad angår beskyttelse, har flyttet sig, kan den bedste løsning være, at forslaget trækkes tilbage. Kommissionen har altid haft den holdning, at dens initiativret også omfatter retten til at trække sit forslag tilbage i tilfælde, hvor en lovgivers ændringer af et forslag fra Kommissionen enten fører til åbenbar ulovlighed eller alvorlig fordrejning af Kommissionens forslag.

4. KONKLUSIONER

Erfaringerne siden 2005 har vist, at metoden til kontrol med efterlevelse af grundlæggende rettigheder er udarbejdet på en hensigtsmæssig måde for så vidt den angår den fastlagte målsætning, men at det er nødvendigt at øge dens anvendelse i praksis. De forhold, der er gjort rede for i denne rapport, revisionen af retningslinjerne for konsekvensanalyse, en bedre målretning af betragtningerne og udnyttelse af agenturets ekspertise er alle områder, der skal tages hensyn til, hvis der skal opnås en bedre anvendelse af metoden. Den vigtigste faktor, som der er behov for at arbejde med, er imidlertid den menneskelige faktor. Hensynet til de grundlæggende rettigheder skal i højere grad udgøre en integrerende del af arbejdet i de kommissionstjenestegrene, hvor der formuleres forslag og initiativer - lige fra de tidligste faser af formuleringen af Kommissionens forslag.

Forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder skal endelig være et fælles mål for alle institutioner, der er involveret i lovgivningsprocessen.