

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Europeiska ombudsmannens beslut att avsluta sin undersökning på eget initiativ OI/8/2014/AN om Europeiska kommissionen

Beslut

Ärende OI/8/2014/AN - **Undersökning inledd den** 19/05/2014 - **Beslut den** 11/05/2015 -
Berörda institutioner Europeiska kommissionen (Inga ytterligare undersökningar motiverade)

|

Denna undersökning på eget initiativ handlar om hur Europeiska kommissionen ser till att de grundläggande rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respekteras när EU:s sammanhållningspolitik genomförs av medlemsstaterna. Det lanserades när unionen inledde en ny sjuårsperiod, som omfattar 2014–2020, inom en ny rättslig ram.

EU:s sammanhållningspolitik syftar till att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer i EU. Med tanke på unionens synlighet i de projekt som finansieras genom sammanhållningspolitiken – från förbättring av räddningstjänsten i Rumänien till avlägsnande av minfält i Kroatien – anser ombudsmannen att kommissionen bör göra allt som står i dess makt för att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna i takt med att pengarna används. Det faktum att kommissionen inte är direkt ansvarig för förvaltningen av medlen bör aldrig användas som skäl för att inte agera om de grundläggande rättigheterna har kränkts eller riskerar att kränkas.

Undersökningen på eget initiativ har involverat kommissionen, nationella ombudsmän och företrädare för det civila samhället. På grundval av sina synpunkter har ombudsmannen tagit fram åtta riktlinjer för förbättringar till stöd för kommissionen eftersom den övervakar medlemsstaterna på detta område.

Bakgrunden till undersökningen på eget initiativ



1. EU:s sammanhållningspolitik syftar till att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer i EU [1] . Särskild uppmärksamhet ägnas landsbygdsområden, områden som påverkas av industriell omvandling och regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar.

2. Sammanhållningspolitiken genomförs genom delad förvaltning av medel, vilket innebär att Europeiska kommissionen förlitar sig på att medlemsstaterna genomför EU-program. Medlemsstaterna är i första hand ansvariga för att utse relevanta myndigheter, välja ut projekt, göra betalningar och hantera klagomål. Kommissionen har en tillsynsroll som kontrollerar att medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem fungerar effektivt och tillämpar sanktioner vid behov.

3. I januari 2014 trädde ett nytt lagstiftningspaket i kraft för att utforma EU:s sammanhållningspolitik för den nya finansieringsperioden 2014–2020. Detta omfattar följande: i) En övergripande förordning (förordning (EU) nr 1303/2013) [2] om gemensamma regler för de olika europeiska social- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). II) Tre särskilda förordningar för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden. och iii) två förordningar om målet Europeiskt territoriellt samarbete och Europeiska grupperingen för territoriellt samarbete (EGTS). Bland de principer som styr sammanhållningspolitiken finns överensstämmelse med tillämplig EU-lagstiftning och nationell lagstiftning. främja jämställdhet mellan kvinnor och män, och icke-diskriminering.

4. Den nya rättsliga ramen tar dock inte på ett synligt sätt upp behovet av att de rättigheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) respekteras när EU:s sammanhållningspolitik genomförs. det föreskrivs inte heller att åtgärder ska vidtas om dessa rättigheter kränks. Tidigare klagomål till ombudsmannen har visat att medborgarna är mycket missnöjda med hur EU:s sammanhållningspolitik har genomförts på nationell nivå, bland annat när det gäller respekten för de grundläggande rättigheterna. Medborgarna framhöll gång på gång att kommissionen vägrade att engagera sig eftersom den inte var direkt ansvarig för förvaltningen av medlen [3] .

5. Ombudsmannen inledde därför en undersökning på eget initiativ i syfte att ge ett konstruktivt, användbart och objektivt bidrag till kommissionens arbete i början av den nya finansieringsperioden. Undersökningen avser de medel som kommissionen har till sitt förfogande för att se till att de grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan respekteras när medlemsstaterna genomför sammanhållningspolitiken.

Utredningen

6. Ombudsmannen inledde denna undersökning genom att uppmana kommissionen att besvara ett antal frågor [4] . Ombudsmannen erkände sakkunskapen hos EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och dess insatser för att främja en människorättskultur och uppmanade FRA att bidra till undersökningen. Hon samrådde också med sina kolleger i



Europeiska ombudsmannanätverket [5] .

7. Efter att ha mottagit kommissionens synpunkter [6] och återkoppling från vissa nationella ombudsmannakontor [7] inledde ombudsmannen ett riktat samråd med offentliga institutioner och organisationer i det civila samhället som är verksamma på området för mänskliga rättigheter och med erfarenheter av sammanhållningspolitiken [8] . Hon mottog och publicerade svar från kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Eurochild, European Disability Forum, Lumos Foundation, European Network of Independent Living, European Roma Grassroots Organization, Centre for Mental Disability Advocacy Centre, Open Society Foundations, and the Fundamental Rights Agency Platform for civil society organisations (FRP) [9] .

8. Ombudsmannens beslut tar hänsyn till detta material.

Återkoppling från kommissionen

9. Ombudsmannens frågor till kommissionen fokuserade på hur den kan se till att medlemsstaterna i sin tur ser till att deras partner (regionala och lokala myndigheter och det civila samhället) och programmottagarna agerar i enlighet med stadgan och vilka mekanismer som finns för att se till att klagomål hanteras effektivt.

10. När det gäller ramen för att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna påpekade kommissionen att den övergripande förordningen (förordning 1303/2013) stärker principen om icke-diskriminering genom att införa det som i förordningen kallas "förhandsvillkor" (nedan kallat "villkor") att det finns arrangemang för att säkerställa att denna princip respekteras [10] . Enligt artikel 4.2 i förordningen ska medlemsstaterna och kommissionen se till att stödet från ESI-fonderna är förenligt med principer som jämställdhet (artikel 7) och hållbar utveckling (artikel 8). Mer allmänt kräver artikel 6 att insatser som stöds av ESI-fonderna är förenliga med tillämplig unionslagstiftning och nationell lagstiftning om dess tillämpning.

11. När det gäller frågan om stadgan förklarade kommissionen att stadgan endast är bindande för medlemsstaterna när de genomför unionsrätten. Följaktligen ska det, i enlighet med EU-domstolens praxis, prövas individuellt huruvida en konkret nationell åtgärd i ett visst fall är avsedd att genomföra unionsrätten eller inte.

12. Som svar på ombudsmannens frågor om stadgan och partnerskapsavtalen [11] sade kommissionen att artikel 15 i förordning 1303/2013 innehåller en förteckning över de delar som måste ingå i partnerskapsavtalen. Vissa delar överlappar rättigheter och principer som fastställs i stadgan, och kommissionen kontrollerar att dessa aspekter har respekterats. På samma sätt hänvisas i kommissionens delegerade förordning [12] om den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för ESI-fonderna till principer som överlappar de rättigheter och principer som fastställs i stadgan.

13. Som svar på ombudsmannens frågor om stadgan och de operativa programmen [13]



hänvisade kommissionen till artikel 96 i förordning 1303/2013: eftersom denna artikel inte innehåller något särskilt krav på att medlemsstaternas myndigheter ska agera i enlighet med stadgan, kan kommissionen inte ställa ett sådant villkor för godkännande av operativa program. Detta innebär dock inte att medlemsstaterna inte är skyldiga att kontrollera att medel betalas ut på ett sätt som är förenligt med stadgan när de genomför EU-lagstiftningen, särskilt när det gäller följande:

14. För det första fastställs i förordning 1303/2013 ett antal villkor för icke-diskriminering, kön och funktionsnedsättning som måste uppfyllas [14] . Varje program ska identifiera de tillämpliga förutsättningarna och, om ett av dem inte är uppfyllt, ska det beskriva vem som är ansvarig för att säkerställa att de uppfylls, hur och när. Underlåtenhet att vidta åtgärder för att uppfylla tillämpliga villkor inom den relevanta tidsfristen utgör en grund för att ställa in mellanliggande betalningar från kommissionens sida.

15. För det andra måste medlemsstaterna under utarbetandet, utformningen och genomförandet av det operativa programmet fastställa särskilda åtgärder för att främja lika möjligheter och förebygga diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning [15] .

16. För det tredje ska förvaltningsmyndigheterna utarbeta och tillämpa icke-diskriminerande och transparenta urvalsförfaranden och urvalskriterier, med beaktande av främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män och icke-diskriminering [16] .

17. Slutligen skulle en medlemsstats underlåtenhet att säkerställa en korrekt tillämpning av stadgan vid genomförandet av unionsrätten utgöra en oegentlighet eller till och med en allvarlig brist i att förvaltnings- och kontrollsystemet för de operativa programmen fungerar effektivt. Detta kan leda till att betalningar ställs in, annulleras eller återkrävs.

18. När det gäller effektiva system för hantering av klagomål uppgav kommissionen att detta är en rättslig skyldighet (artikel 74.3 i förordning 1303/2013). Kommissionen kommer att bedöma om det finns effektiva arrangemang när den ser över förvaltnings- och kontrollsystemets funktion på nationell nivå (artikel 75 i förordning 1303/2013). Dessutom kan kommissionen be medlemsstaterna att informera den om resultaten av sin granskning så att den kan kontrollera hur effektiva arrangemangen är, till exempel genom att bedöma slumpmässiga urval av resultaten och den tid som krävs för att slutföra svaren på de klagande. Underlåtenhet att säkerställa effektiva arrangemang för granskning av klagomål, inbegripet sådana som avser överträdelser av stadgan, utgör en allvarlig brist, vilket ger kommissionen rätt att avbryta betalningsfristerna, ställa in betalningar vid allvarliga brister eller till och med avbryta eller återkräva unionens bidrag till ett program.

19. Kommissionen ansåg att bestämmelserna i förordning (EU) nr 1303/2013 om effektiva arrangemang för hantering av klagomål kommer att säkerställa att påstådda kränkningar av de grundläggande rättigheterna granskas på lämpligt sätt. Kommissionen har sagt att den kommer att försöka sprida god praxis på detta område.



20. När det gäller kommissionens hantering av klagomål sade kommissionen att syftet med artikel 74.3 i förordning 1303/2013 är att se till att det finns effektiva system för att hantera klagomål som rör ESI-fonderna i medlemsstaterna så att klagomål kan hanteras på nationell nivå. Detta hindrar emellertid inte att klagomål framförs till kommissionen. När kommissionen mottar ett sådant klagomål kommer den som en allmän regel att be medlemsstaten att behandla det. Kommissionen kommer endast att behandla de klagomål som inte kan överföras till medlemsstaterna enligt artikel 74.3 i förordningen.

21. På begäran måste medlemsstaterna inom en fastställd tidsfrist rapportera om uppföljningen av ett klagomål från kommissionen. Kommissionen kommer att bedöma om medlemsstaten har hanterat klagomålet enligt de arrangemang som fastställts på nationell eller regional nivå. Detta system för hantering av klagomål gäller alla typer av klagomål, oavsett om de hävdar en överträdelse av stadgan vid genomförandet av unionsrätten eller någon annan tillämplig regel.

22. Om en medlemsstat fortsätter att misslyckas med att hantera klagomål på ett effektivt sätt, eller om det finns bevis för att systemet inte fungerar korrekt, bör frågan diskuteras vid det årliga översynsmötet mellan kommissionen och medlemsstaten. Om underlåtenheten att hantera klagomål på ett effektivt sätt ger belägg som tyder på en betydande brist i medlemsstatens förvaltnings- och kontrollsystem, eller om kommissionens undersökning av ett klagomål visar att en relevant bestämmelse i stadgan inte iakttas, får kommissionen avbryta mellanliggande betalningar och, i händelse av allvarliga brister, ställa in, ställa in eller återkräva betalningarna [17].

23. För att öka medvetenheten bland medlemsstaterna om stadgans betydelse i samband med utbetalningen av ESI-medel har kommissionen för avsikt att i) formellt skriva till medlemsstaterna för att påminna dem om deras skyldigheter när det gäller att respektera stadgan vid genomförandet av EU-rätten. II) uppmärksamma dem på möjligheten att använda tekniskt stöd från ESI-fonderna för att stödja arrangemang för hantering av klagomål, III) sprida god praxis när det gäller effektiv hantering av klagomål. IV) utfärda en vägledning om respekten för stadgan när medlemsstaterna genomför EU-lagstiftningen i samband med utbetalningen av ESI-fonderna, och v) efter det att denna vägledning har utfärdats, anordna utbildning i medlemsstaterna om stadgan, dess tillämplighet och dess relevans inom ramen för ESI-fonderna.

Återkoppling från nationella ombudsmän

24. De flesta nationella ombudsmän som svarade på Europeiska ombudsmannens begäran om information om klagomål som hanterats under programperioden 2007–2013 förklarade att de flesta problem uppstår i samband med utbetalningen till de slutliga stödmottagarna. Ett kontor uppgav dock att problem uppstår i varje skede av utgiftsförfarandet.

25. När det gäller den eventuella kränkningen av de grundläggande rättigheterna uppgav de nationella ombudsmännen att de har behandlat ärenden som rör principen om likabehandling, rätten till social trygghet, socialt bistånd och hälso- och sjukvård samt rätten att yttra sig. När det



gäller rätten att yttra sig förklarade den portugisiska ombudsmannen att han har försökt öka medvetenheten inom den nationella förvaltningen om vikten av att höra stödmottagare när det uppstår betalningstvister. Den portugisiska ombudsmannens kontor är dock till stor del nöjd med de nationella myndigheternas uppföljning av dess beslut om ESI-fonderna.

Det riktade samrådet

26. Ombudsmannen frågade berörda parter om de största problemen med grundläggande rättigheter som uppstår när EU:s sammanhållningspolitik genomförs, vilka orsakerna är och om de någonsin har rapporterat sådana problem till kommissionen. Hon frågade vidare vilken roll kommissionen kan spela när det gäller att stödja de nationella myndigheterna i genomförandet av välfungerande prövningsmekanismer och om de åtgärder som nämns i kommissionens svar är lämpliga för att hantera eventuella problem [18] .

27. I ett allmänt meddelande framhöll många svarande det goda samarbete som icke-statliga organisationer har haft med kommissionen under programperioden 2007–2013 och det faktum att de deltog i utarbetandet av den nuvarande rättsliga ramen.

28. På grundval av sina erfarenheter identifierade de svarande dock ett antal problem i det nationella genomförandet av ESI-fonderna:

i) Flera svarande hänvisade till användningen av ESI-fonderna för att upprätthålla eller utvidga institutionaliseringen av barn och personer med funktionshinder, i strid med artikel 9.9 i förordning (EU) nr 1303/2013. De svarande pekade på återkommande övergrepp och misshandel som förekommer i sådana institutioner och som i allmänhet upptäcks av tredje part, inte av de ansvariga myndigheterna.

II) De svarande påpekade att särskilda kategorier av befolkningen, såsom hbtqi-personer [19] , personer med funktionsnedsättning eller romska befolkningsgrupper ofta ignoreras vid utarbetandet av partnerskapsavtal eller operativa program.

III) En svarande hänvisade till ökande hinder för kvinnoorganisationers tillgång till ESI-fonderna på grund av en orimlig begränsning av de relevanta reglerna. De svarande hävdade också att många av de program som är avsedda att främja integreringen av kvinnor i själva verket uppmuntrar deras utestängning, på grund av ”*dålig utformning och ännu sämre genomförande*” .

29. Med ett undantag medgav de svarande att den nya rättsliga ramen – genom att hänvisa till vissa rättigheter och inbegripet den allmänt tillämpliga principen om icke-diskriminering – är ett steg framåt när det gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna. De nämnde vidare de nya förutsättningarna och bestämmelserna om partnerskapsavtal och arrangemang för hantering av klagomål. Att övervaka efterlevnaden av de tillämpliga förutsättningarna från och med projektens början anses vara fördelaktigt, eftersom det kan leda till ett effektivare svar på diskriminering eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna. Kommissionens bedömning



av program enligt artikel 29 i förordning 1303/2013 [20] kan också bidra till att förebygga eller åtgärda problem som kan uppstå under programmets genomförande.

30. Vissa svarande påpekade dock att dessa nya bestämmelser, som är ganska omfattande, har införlivats i mycket allmänna ordalag i partnerskapsavtal. I kombination med vad många bidragsgivare uppfattar som kommissionens snäva tolkning av sina skyldigheter inom ramen för sammanhållningspolitiken anser vissa att kommissionen i själva verket undviker de flesta av sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen på detta område.

31. Vissa svarande hävdade att problemen beror på brist på praktisk sakkunskap, både på nationell nivå och på EU-nivå, och på alltför stora och byråkratiska rapporteringsskyldigheter, snarare än bristen på en lämplig rättslig ram. Det faktum att kommissionen sällan gör fältbesök för att kontrollera den rapporterade informationens verklighet förbättrar inte situationen. Inte heller det faktum att betydande medel används för icke-materiella åtgärder, vars resultat är svåra att mäta och ännu svårare att utvärdera.

32. I samband med detta pekade vissa bidragsgivare på avsaknaden av en öppen mekanism genom vilken företrädare för det civila samhället kan informera kommissionen om potentiella brister i planerade eller genomförda projekt. Detta skulle kunna minska utrymmet för lokala icke-statliga organisationer eller samhällen som rapporterar dessa fall till EU [21] och därmed minska möjligheterna för kommissionen att identifiera problem. De flesta uppgiftslämnare konstaterade, i större eller mindre utsträckning, en brist på insyn i tillämpningen, övervakningen och kontrollen av ESI-fonderna, och kommissionens underlåtenhet att göra omfattande och tillgänglig information tillgänglig på det offentliga området.

33. När det gäller de nya bestämmelserna om hantering av klagomål tvivlade vissa svarande på om kommissionens vilja att sprida god praxis och erbjuda tekniskt stöd för att lösa klagomål skulle vara tillräcklig. Medlemsstaterna är inte skyldiga att följa någon vägledning från kommissionen, sade de. Kommissionen åtar sig inte heller någon skyldighet att utöva en effektiv övervakningsfunktion på detta område. Risken finns att medlemsstaterna inrättar rent formella mekanismer som inte är till nytta för offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna, på ungefär samma sätt som ineffektiva prövningsmekanismer har funnits under de föregående finansieringsperioderna.

34. En svarande föreslog att den nya ramen i själva verket skulle göra det möjligt för kommissionen att *”ytterligare abdikera sina egna roller och ansvarsområden”* på övervakningsområdet. Även om kommissionen tidigare åtminstone skulle ha övervägt att inleda ett överträdelseförfarande kommer den nu automatiskt att hänvisa offren till medlemsstaten, som har ensamt ansvar för att utreda och lösa klagomål som rör ESI-fonderna. Kommissionen har också utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att begära att en medlemsstat rapporterar om uppföljningen av ett klagomål. Brottsoffren kommer därför inte att ha någon garanti för att deras enskilda fall kommer att bedömas korrekt och att rättsmedel kommer att beviljas när så är lämpligt.

35. Slutligen nämnde vissa uppgiftslämnare att det inte finns några tydliga riktlinjer för när



kommissionen kommer att utnyttja sin rätt att genomföra revisioner på plats, vilket den har rätt att göra enligt artikel 75.2 i förordning (EU) nr 1303/2013. Det finns inte heller någon indikation på vad kommissionens revisionsmetod är och om efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna kommer att beaktas. På samma sätt är det ännu oklart när och hur kommissionen kommer att använda sina befogenheter för att till exempel kräva att en medlemsstat vidtar nödvändiga åtgärder för att se till att dess förvaltnings- och kontrollsystem (inklusive system för hantering av klagomål) fungerar eller att ställa in, ställa in eller återkräva betalningar.

Ombudsmannens bedömning

36. De yttranden som läggs fram i samband med denna undersökning på eget initiativ stöder ombudsmannens ursprungliga ståndpunkt att genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik i flera skikt är en svår fråga där situationer sällan är svarta och vita. Ett exempel som ges av en svarande är särskilt talande i detta avseende: en medlemsstat använde ESI-fonderna för att renovera en stor institution med funktionshinder. Eftersom de europeiska struktur- och investeringsfonderna är avsedda att finansiera nedläggningen av sådana institutioner och övergången till samhällsbaserat boende var det uppenbart att medlemsstaten var skyldig, och kommissionen borde ha vidtagit åtgärder. Ändå var institutionen i fråga i ett ynkligt tillstånd och nya samhällsbaserade centra skulle ta lång tid att bygga. Var det inte lämpligt att under tiden använda ESI-fonderna för att förbättra de boendes levnadsvillkor? Skulle det ha varit mer humant att låta invånarna uthärda en dyster "idag" i väntan på utsikterna till en bättre "i morgon"?

37. Syftet med denna undersökning är att se till att kommissionen gör allt som står i dess makt för att se till att EU-medel inte finansierar åtgärder som kränker de grundläggande rättigheterna. Det faktum att kommissionen inte är direkt ansvarig för förvaltningen av ESI-fonderna bör aldrig användas som skäl för att inte agera om de grundläggande rättigheterna har kränkts eller riskerar att kränkas. Genom att tillämpa de grundläggande rättigheterna i stadgan som minimistandard för skydd kan kommissionen signalera till medlemsstaterna att den kommer att ta de grundläggande rättigheterna på allvar när de bedömer sin verksamhet inom ramen för sammanhållningspolitiken. Detta är ett nödvändigt första steg för att få medlemsstaterna att ta sina skyldigheter enligt stadgan på allvar när de tillämpar EU-lagstiftningen. Dessutom måste kommissionen försöka avskräcka medlemsstaterna, och till och med sig själv, från att ignorera kränkningar av de grundläggande rättigheterna på grund av att den berörda medlemsstatens verksamhet inte utförs inom ramen för *"genomförandet av EU-rätten"*.

38. När det gäller vilka medlemsstaters åtgärder som rör genomförandet av EU-lagstiftningen sade domstolen nyligen [22] att en nationell övervakningskommitté som övervakar operativa program håller på att genomföra EU-lagstiftningen när den utarbetar en vägledning för stöd till bidragssökande. För att komma fram till denna slutsats beaktade domstolen i) inrättandet av kommittén enligt unionsrätten, även om den agerade inom en medlemsstats institutionella, rättsliga och finansiella ram, II) Alla åtgärder som är avsedda att stödja det operativa programmet, inklusive det dokument som antagits av kommittén, måste vara förenliga med relevanta EU-förordningar.



39. På grundval av dessa tydliga indikationer från domstolen, som skiljer sig från de allmänna kriterier som den tidigare hade angett för att skilja mellan de två kategorierna av åtgärder , **anser ombudsmannen att de flesta, om inte alla, medlemsstaternas åtgärder som uppstår inom ramen för program som finansieras inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik inbegriper genomförandet av unionsrätten** . Detta beror på att de allra flesta av medlemsstaternas huvudsakliga skyldigheter definieras i detalj i förordning (EU) nr 1303/2013 (och andra relevanta förordningar) och omfattas av de regler och principer som fastställs i den förordningen, från vilka de inte med giltig verkan kan avvika.

40. Partnerskapsavtal definieras till exempel i artikel 2.20 i förordning (EU) nr 1303/2013. förfarandet för att utarbeta dem beskrivs i detalj i artikel 14. deras innehåll fastställs i artikel 15. kriterierna för att välja ut partner och deras deltagande i programmet anges tydligt i artikel 5. uppförandekoden för upprättandet av sådana partnerskap antas av kommissionen genom en delegerad akt. och partnerskapsavtal måste godkännas av kommissionen. Det är därför svårt att förstå hur en medlemsstat kan anses göra något annat än att genomföra EU-lagstiftningen när den utarbetar ett partnerskapsavtal, eller när den antar ett operativt program ” *i enlighet med [förordning 1303/2013] och de fondspecifika reglerna* ” [23] , för att se till att den innehåller de delar som krävs i den förordningen, särskilt i artikel 96. För att ta ett sista exempel är medlemsstaternas bedömning och val av tillämpliga förhandsvillkor föremål för detaljerad vägledning i artikel 19 i förordning (EU) nr 1303/2013. Bundna av så många klara och detaljerade krav i unionsrätten kommer en medlemsstat att välja tillämpliga villkor, som dessutom är föremål för kommissionens bedömning av konsekvens och tillräcklighet, med all sannolikhet kräva ” *en viss anknytning [till unionsrätten] utöver de frågor som omfattas är nära besläktade eller en av de frågor som har en indirekt inverkan på den andra* ” [24] .

41. I sådana fall bör stadgan ses som den standard som medlemsstaternas åtgärder bör följa, oavsett om de aktuella grundläggande rättigheterna uttryckligen nämns i förordning 1303/2013 – jämställdhet, funktionshinder – eller inte – sociala rättigheter, rätten att bli hörd, äldres rättigheter osv.

42. För de få situationer där medlemsstaternas åtgärder i fråga om sammanhållningsfinansiering inte utgör ett genomförande av EU-lagstiftningen bör det fortfarande vara möjligt för kommissionen att använda sitt inflytande för att främja respekten för stadgan. **Kommissionen är skyldig att respektera stadgan i sin helhet, i all sin verksamhet, även när det gäller fördelning och övervakning av ESI-fonderna.** Kommissionen bör tolka sina rättigheter enligt sammanhållningspolitiken mot bakgrund av sina skyldigheter enligt stadgan, vars principer bör ses som ett komplement till bestämmelserna i förordning (EU) nr 1303/2013. Kommissionen bör därför se till att alla medlemsstaters åtgärder, som finansieras inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik, respekterar principerna för de grundläggande rättigheterna, oavsett om de i strikt bemärkelse vidtas för att genomföra EU-lagstiftningen.

43. Två kommentarer bör göras i detta sammanhang.



44. Å ena sidan instämmer ombudsmannen inte i kommissionens uttalande om att den inte kan ställa som villkor för godkännande av partnerskapsavtal att det införs en klausul om respekt för de mänskliga rättigheterna. Tvärtemot vad kommissionen har hävdad innehåller artikel 15 i förordning 1303/2013 inte uttömmande upp de delar som måste ingå i ett sådant avtal. I direktivet fastställs endast minimikraven, *inklusive* en icke uttömmande förteckning över obligatoriska delar. Ingenting hindrar kommissionen från att lägga till respekten för stadgan i allmänhet bland dessa krav.

45. Å andra sidan bör kommissionen i så stor utsträckning som möjligt tolka förordningens bestämmelser som särskilt hänvisar till grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan. Ingen överträdelse av dessa bestämmelser, oavsett form eller nivå, bör tillåtas.

46. Kort sagt handlar det allt om att kommissionen inte bör **tillåta sig att med EU-medel finansiera åtgärder som inte överensstämmer med unionens högsta värden, det vill säga de rättigheter, friheter och principer som erkänns i stadgan**. Kommissionen underkastar regelbundet samarbete med tredjeländer, som inte är bundna av stadgan, en klausul om respekt för de mänskliga rättigheterna. Den standard som krävs av medlemsstaterna måste nödvändigtvis vara betydligt högre.

47. Ombudsmannens undersökning på eget initiativ har omfattat flera kategorier av intressenter – kommissionen, nationella ombudsmän, icke-statliga organisationer och plattformen för det civila samhället för byrån för grundläggande rättigheter. Ombudsmannen anser att hennes samråd med dessa berörda parter ger en gedigen översikt över de relevanta frågorna. På grundval av detta avslutar ombudsmannen därför sin undersökning på eget initiativ och tackar alla berörda parter för deras ärliga, konstruktiva och värdefulla återkoppling. Det är på grundval av denna återkoppling som ombudsmannen föreslår följande riktlinjer för förbättringar till kommissionen.

Ombudsmannens riktlinjer för förbättring

48. Kommissionen bör

i) **Proaktivt definiera, genom att tillämpa de kriterier som fastställts av domstolen, vilka av medlemsstaternas åtgärder inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik som syftar till att genomföra unionsrätten [25] och på dessa åtgärder tillämpa den strängaste kontrollstandarden när det gäller efterlevnaden av stadgan.**

När kommissionen fastställer åtgärder för att genomföra EU-lagstiftningen bör den beakta det behov som fastställts av domstolen *för att undvika en situation där skyddsnivån för de grundläggande rättigheterna varierar beroende på vilken nationell lagstiftning som berörs (...)* [26].

ii) **Använda alla medel som står till dess förfogande för att öka medvetenheten om att stadgan är tillämplig på varje medlemsstats åtgärder som vidtas för att genomföra**



unionsrätten.

Kommissionens förslag till vägledning för medlemsstaterna är en utmärkt utgångspunkt. Vägledningen bör innehålla en tydlig hänvisning till kravet att fullt ut respektera stadgans bestämmelser vid utarbetandet, utvärderingen och genomförandet av program som samfinansieras med ESI-fonderna. Kommissionen skulle i vägledningen kunna ta med exempel på åtgärder som vidtas för att genomföra EU-lagstiftningen, såsom beskrivs ovan.

Dessutom bör kommissionen, genom sina politiska och administrativa samarbetskanaler med medlemsstaterna, som god praxis aktivt uppmuntra tillämpningen av stadgans normer i alla medlemsstaters åtgärder inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik.

III) Inrikta sina insatser för vägledning, stöd och verkställighet på förebyggande åtgärder för att se till att medlemsstaterna redan från början följer stadgan.

Även när rättsmedel är effektiva, kommer de till sin natur när skadan redan har gjorts. När rättsmedel är ineffektiva och kommissionen väljer att utdöma ekonomiska sanktioner mot medlemsstaterna, misslyckas detta inte bara med att säkerställa gottgörelse för offer för kränkningar av de grundläggande rättigheterna, utan kan till och med förvärra deras situation. Även om den nya inriktningen på övervakning och hantering av klagomål är mer än välkommen, bör större tonvikt läggas på att undvika skada i första hand.

Enligt artikel 19.4 i förordning (EU) nr 1303/2013 är kommissionen till exempel involverad i valet av tillämpliga villkor för de specifika målen för en nationell programprioritering. Kommissionen bör systematiskt utnyttja denna befogenhet för att främja införandet av villkor som rör grundläggande rättigheter närhelst de är tillämpliga. Som vissa respondenter nämnde kan det finnas fall där medvetenheten om sådana frågor saknas på nationell nivå, och därför bör kommissionen hjälpa medlemsstaterna att välja rätt förutsättningar.

Kommissionen måste också komma ihåg att artikel 7 i förordning (EU) nr 1303/2013 inte bara ålägger medlemsstaterna utan även kommissionen att ”*förhindra all diskriminering...*” vid utarbetandet och genomförandet av program.

Flera bidragsgivare betonade vikten av övervakningsmekanismer, utbildning, tekniskt bistånd och förstärkning av medlemsstaternas administrativa kapacitet för att förhindra att kränkningar av de grundläggande rättigheterna begås. Ombudsmannen anser att kommissionen bör inrikta sina insatser på utbildning, tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad på medlemsstater som, på grundval av kommissionens bedömning, har mindre positiva resultat när det gäller efterlevnaden av de grundläggande rättigheterna vid genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik [27] .

En positiv utveckling som förtjänar beröm är att kommissionen i sin vägledning för medlemsstaterna om utseendeförfarandet [28] , som innehåller checklistor för utnämning av attesterande och förvaltande myndigheter och förmedlande organ, tog med särskilda punkter om förekomsten av lämpliga förfaranden i urvalsskedet för att säkerställa att vissa EU-politiker



efterlevs (icke-diskriminering, främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning) [29] . Checklistan kräver också en beskrivning, i tillämpliga fall, av medlemsstatens förfaranden för handläggning av klagomål både när det gäller den attesterande [30] och den förvaltande myndigheten [31] .

IV) I sin bedömning av hur framgångsrika program och åtgärder som finansieras genom ESI-fonderna har beaktat hur de har bidragit till att främja respekten för de grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan,

Vissa bidragsgivare föreslog att det, förutom att säkerställa att de grundläggande rättigheterna respekteras under hela genomförandet av ESI-fonderna, skulle vara lämpligt för kommissionen att bedöma i vilken utsträckning användningen av ESI-fonderna har ökat medvetenheten om och respekten för de grundläggande rättigheter som uttryckligen nämns i förordning (EU) nr 1303/2013 och även om andra rättigheter i stadgan. Kommissionen skulle kunna främja antagandet av lämpliga indikatorer för jämlikhet och grundläggande rättigheter och utarbeta checklistor för att utvärdera användningen av medlen för att främja grundläggande rättigheter och icke-diskriminering i vidare bemärkelse.

V) Strikt och utan undantag tillämpa skyldigheten att kontrollera att förvaltnings- och kontrollsystemen, inklusive system för hantering av klagomål, är adekvata och effektiva, att de förblir så länge programmen genomförs och att bristerna korrigeras i vederbörlig ordning. Detta innebär ett systematiskt krav på att medlemsstaterna ska informera kommissionen om resultaten av alla klagomål som rör ESI-fonderna, oavsett om de ursprungligen lämnades in till kommissionen eller inte.

Enligt en svarande, som är en myndighet med ansvar för genomförandet av EU-lagstiftningen, har kommissionen en roll att spela när det gäller att stödja, men också tvingande, medlemsstaterna att införa välfungerande, effektiva klagomåls- och prövningssystem. Detta är desto viktigare med tanke på att kommissionen, i avsaknad av en effektiv prövningsmekanism på nationell nivå, inte har, och sannolikt inte kommer att få, någon behörighet som gör det möjligt för kommissionen att tillhandahålla individuell prövning för offer för kränkningar av de grundläggande rättigheterna. Med andra ord är kommissionens strikta och outtröttliga verkställande av sina tillsynsbefogenheter den enda garantin för sådana offer [32] .

Enligt artikel 75.1 i förordning (EU) nr 1303/2013 ska kommissionen ”*förvissa sig om*” att klagomåls- och prövningssystemen är förenliga med förordningen och de fondspecifika bestämmelserna. I den vägledning som kommissionen avser att ge medlemsstaterna bör det fastställas vad kommissionen uppfattar genom en effektiv prövningsmekanism och, lika viktigt, vilka mekanismer som anses vara ineffektiva eller rent formella. Vägledningen bör innehålla tydliga uppgifter om när övervakningsprocesser kommer att inledas, vilka kriterier som kommer att tillämpas och vilka åtgärder som kommer att antas som ett resultat av detta, för att på så sätt säkerställa öppenhet och rättssäkerhet.

På samma sätt ger artikel 75.2 och 75.3 kommissionen befogenhet att utföra kontroller på plats och att kräva att en medlemsstat vidtar nödvändiga åtgärder. Ombudsmannen delar vissa av de



svarandes åsikt att besök på plats måste vara mer frekventa och noggranna, eftersom de i många fall utgör det enda verkliga sättet att kontrollera situationen på plats. Kommissionens personal som arbetar i medlemsstaternas representationer skulle kunna bidra till denna uppgift.

Att få systematisk information från medlemsstaterna om resultaten av klagomål som rör ESI-fonderna kommer dessutom att göra det möjligt för kommissionen att få en fullständig bild av klagomålshanteringen och effektiviteten i de relevanta arrangemangen vid alla tidpunkter och i alla medlemsstater, och att upptäcka avvikelser i tid.

vi) Strikt och konsekvent tillämpa sina sanktionsbefogenheter när tillämpliga förhandsvillkor (förutsättningar) inte uppfylls inom tidsfristerna.

I artikel 19.2 i förordning 1303/2013 anges att tillämpliga **villkor** måste vara uppfyllda senast den 31 januari 2016, vilket innebär att ett tydligt och ovillkorligt krav fastställs för att uppnå ett specifikt resultat. Artikel 19.5 ger i sin tur kommissionen befogenhet att ställa in mellanliggande betalningar om **åtgärder för att uppfylla villkoren** inte har vidtagits inom denna tidsfrist. Kommissionen bör mycket strikt tolka alla undantag som medlemsstaterna åberopar för att inte uppnå målet. Detta kommer att undvika en situation där rent formella åtgärder, som knappast bidrar till uppfyllandet av villkoren, åberopas som ett försvar av medlemsstaterna.

(VII) Överväga att, utöver det nya systemet för hantering av klagomål, bibehålla praxisen att inleda överträdelseförfaranden mot en medlemsstat om dess åtgärder inom ramen för sammanhållningspolitiken utgör en överträdelse av EU-lagstiftningen, inbegripet stadgan.

Rädslan för att finansieringen ska annulleras eller återkrävas genom finansiella korrigeringar och för att mellanliggande betalningar ska ställas in kommer sannolikt att utgöra en effektiv avskräckande effekt när det gäller att klarlägga överträdelser av särskilda bestämmelser i förordning (EU) nr 1303/2013 och partnerskapsavtalen. Överträdelseförfaranden ger dock kommissionen ett större förhandlingsutrymme och möjlighet till övertalning för att ta itu med utbredda kränkningar av de grundläggande rättigheterna, som kan gå längre än genomförandet av sammanhållningspolitiken som sådan [33]. En fastställelse av att EG-domstolen har gjort sig skyldig till överträdelse utgör dessutom ett kraftfullt argument för att medborgarna ska kunna begära ersättning för den skada de kan ha lidit vid nationella domstolar.

Kommissionen skulle således kunna använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den väljer ett förfarande framför ett annat i syfte att bättre skydda medborgarnas grundläggande rättigheter.

(VIII) Skapa en tydlig och öppen ram inom vilken det civila samhället kan bidra till kommissionens tillsynsroll, utöver befintliga arbetsgrupper och kommittéer.

För att uppmuntra det civila samhället att övervaka genomförandet av ESI-fonderna bör kommissionen lansera en onlineplattform där det civila samhället, särskilt små organisationer som inte lätt kommer i kontakt med kommissionen, kan rapportera missbruk av fonder och



överträdelser av stadgan och lämna in klagomål och skuggrapporter [34] om mekanismer för hantering av klagomål och medlemsstaternas efterlevnad av den europeiska uppförandekoden för partnerskap. Kommissionen skulle också kunna överväga att inrätta blandade arbetsgrupper för särskilda frågor bestående av företrädare för kommissionen, medlemsstaterna och det civila samhället [35] . och systematiskt informera personer och organisationer som väckte oro över kommissionens slutliga resultat och uppföljning.

Som vissa respondenter föreslog bör kommissionen dessutom offentliggöra dokument med närmare uppgifter om sin övervakningsroll över nationella mekanismer och offentliggöra omfattande och detaljerad information om alla övervakningsåtgärder som hittills vidtagits när det gäller ESI-fonderna och de grundläggande rättigheterna.

Emily O'Reilly

Strasbourg den 11 maj 2015

[1] I artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs följande: ” 1. För att främja sin övergripande harmoniska utveckling ska unionen utveckla och fullfölja sina åtgärder för att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning. 2. Unionen ska särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna. 3. ... särskild uppmärksamhet ska ägnas landsbygdsområden, områden som påverkas av industriell omvandling och regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar... ”

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 347, 2013, s. 320).

[3] Eftersom det inte fanns några särskilda skäl för att kommissionen skulle kunna ingripa, ledde ingen av dessa anmärkningar till någon materiell utgång.

[4] Finns på:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54419/html.bookmark>
[Länk]

[5] Nätverket omfattar nationella och regionala ombudsmän och liknande organ i EU:s medlemsstater, kandidatländerna för EU-medlemskap och andra länder i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt Europeiska ombudsmannen och Europaparlamentets utskott för framställningar.



[6] Finns på:

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

[7] Svaren kom från ombudsmannaämbetet i Belgien, de bulgariska, finska och portugisiska ombudsmännen.

[8] Samrådsfrågorna finns på följande adress:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59264/html.bookmark>
[Länk]

[9] FRP vidarebefordrade svar från kvinnosektorn i Nordirland, ILGA Europe, Europeiskt centrum för romers rättigheter, den sociala plattformen, Europeiska handikappforumet, den ungerska hbt-alliansen och ett anonymt bidrag.

[10] I definitionen 33 i artikel 2 i förordning (EU) nr 1303/2013 *definieras ett tillämpligt förhandsvillkor som "en konkret och exakt förutbestämd kritisk faktor, som är en förutsättning för och har en direkt och verklig koppling till och direkt inverkan på ett ändamålsenligt och effektivt uppnående av ett specifikt mål för en investeringsprioritering eller en unionsprioritering.*
”

[11] Ett partnerskapsavtal är ett obligatoriskt dokument ” *utarbetat av en medlemsstat med deltagande av partner... som fastställer den medlemsstatens strategi, prioriteringar och arrangemang för att använda ESI-fonderna på ett ändamålsenligt och effektivt sätt... och som godkänns av kommissionen efter bedömning och dialog med den berörda medlemsstaten* ”.

[12] Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 240/2014 av den 7 januari 2014 om en europeisk uppförandekod för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna. EUT L 74, 2014, s. 1.

[13] De operativa programmen är detaljerade planer där medlemsstaterna anger hur medel från ESI-fonderna kommer att användas under programperioden.

[14] Del II i bilaga XI till förordning (EU) nr 1303/2013.

[15] Artikel 96.7 b.

[16] Artikel 125.3 ii.

[17] Artiklarna 83, 142 respektive 144 i förordning 1303/2013.

[18] Undersökningen på eget initiativ gäller inte de nationella förvaltningarnas agerande. Följaktligen kommer de svarandes argument om påstådda administrativa missförhållanden på nationell nivå endast att nämnas i den utsträckning som är nödvändig för att bedöma kommissionens beteende. Dessutom är syftet med denna undersökning på eget initiativ att



fastställa hur kommissionen kan säkerställa efterlevnaden av stadgan för perioden 2014–2020. Argument som rör det förflutna kommer endast att behandlas i den mån de också är relevanta för framtiden.

HGBTI står för lesbiska, homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella.

[20] ” *Kommissionen ska bedöma programmens överensstämmelse med denna förordning och med de fondspecifika reglerna, deras faktiska bidrag till de utvalda tematiska målen och till de unionsprioriteringar som är specifika för varje ESI-fond samt överensstämmelsen med partnerskapsöverenskommelsen...* ”

[21] Två icke-statliga organisationer nämnde fallet med ett planerat segregerat grannskap för romer, som offentligt annonserades som att de skulle dra nytta av ESI-fonderna. Även om kommissionen var mottaglig för och reagerade på informationen från de icke-statliga organisationerna och uppgav att den planerade uppgörelsen stred mot fondernas principer, intog den inte någon ” *beslutsam och öppen* ” offentlig ståndpunkt och osäkerheten om huruvida uppgörelsen kommer att byggas upp och/eller finansieras av ESI-fonderna kvarstår. Dessutom anser de två icke-statliga organisationerna att det inte är tillräckligt tydligt för vem och på vilket sätt de bör rapportera sådana fall. Det är inte alltid möjligt att lämna synpunkter på resultatet av en undersökning från kommissionens sida.

[22] Domstolens dom av den 17 september 2014 i mål C-562/12, *Liivimaa Lihaveis mot Eesti-Läti* , punkterna 64 och 65.

[23] Artikel 4.4 i förordning 1303/2013.

[24] Mål C-562/12, *Liivimaa Lihaveis mot Eesti-Läti* , punkt 62.

[25] Med tanke på att de allra flesta av medlemsstaternas åtgärder, som vidtas inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik, kommer att vara åtgärder vid genomförandet av EU-lagstiftningen.

[26] Domstolens dom av den 10 juli 2014 i mål C-198/13, *Hernández m.fl. mot Spanien* , punkt 47.

[27] Enligt artikel 58 i förordning 1303/2013 har kommissionen befogenhet att ta initiativ till tekniskt stöd.

[28]

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_en.pdf
[Länk]. Vägledningen antogs efter det att kommissionen besvarat ombudsmannens frågor.

[29] Punkterna 2.2.3.6, 3.4 och 3.12.

[30] Punkt 3.2.2.4.



[31] Punkt 2.2.3.16.

[32] Vissa svarande föreslog att kommissionen skulle inrätta en mekanism på EU-nivå för att ge prövning i enskilda fall.

[33] Vissa svarande välkomnade kommissionens beslut att inleda överträdelseförfaranden mot Tjeckien för diskriminering av den romska befolkningen på utbildningsområdet, en situation som enligt deras uppfattning skulle ha varit svårare att hantera enbart inom ramen för sammanhållningspolitiken.

[34] skuggrapporter är icke-statliga organisationers rapporter som kompletterar eller lägger fram alternativ information till de periodiska officiella rapporter som medlemsstaten är skyldig att lämna in.

[35] Flera svarande pekade på de oklara sätt på vilka organisationer, särskilt små med begränsade resurser, kan få tillgång till och interagera med kommissionen när de blir medvetna om problem på nationell nivå. Ett fall av delvis givande samarbete rapporterades när det gäller det planerade byggandet i Neapel av ett segregerat grannskap för romer som myndigheterna avsåg att finansiera med ESI-fonderna. Det civila samhällets tidiga varning gjorde det möjligt för kommissionen att redan från början konstatera att den planerade åtgärden inte var förenlig med de tillämpliga reglerna. Kommissionen har dock ännu inte vidtagit några åtgärder offentligt.