



Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 257 final

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

Årsrapport 2018 om tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

{SWD(2019) 198 final}

1. Inledning

Varje år rapporterar Europeiska kommissionen om hur Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*)¹ har tillämpats i EU och dess medlemsstater. Denna rapport avser **2018** och läggs fram på **tioårsjubileet för stadgans ikraftträdande**.

Denna rapport visar att stadgan lever upp till löftet om att vara det modernaste, mest avancerade och omfattande juridiskt bindande instrumentet för grundläggande rättigheter. Stadgan är som mest verkningsfull, och gör verklig skillnad i människors liv, när den tillämpas i verkställighetskedjans alla led.

Utrymme finns dock för förbättringar, särskilt på nationell nivå. Nyligen gjordes en Eurobarometerundersökning där man undersökte hur väl människor kände till stadgan². Den visade att endast 42 % av de svarande hade hört talas om den och att endast 12 % visste verkligen vad det var. Undersökningen visade också att 60 % skulle vilja få mer information om vilka rättigheter de har enligt stadgan och vart de kan vända sig om deras rättigheter kränks.

Det är viktigt att se till att stadgan skyddar alla. Nationella myndigheter, inklusive domstolarna, måste tillämpa stadgan vid genomförandet av EU-rätten. Civilsamhället och rättighetsaktivister spelar en viktig roll när det gäller att öka medvetenheten om rättigheterna i stadgan och se till att alla faktiskt kan utöva dem. Ett effektivt skydd för grundläggande rättigheter är inte möjligt utan livliga aktiviteter i civilsamhällets organisationer och bland rättighetsaktivister. Under 2018 vidtog kommissionen rättsliga åtgärder för att se till att organisationer i civilsamhället kan arbeta säkert och oberoende³. Den lade även fram förslag till lagstiftning för att öka det ekonomiska stödet för sitt arbete⁴.

Inför Europaparlamentsvalet i maj 2019 vidtog kommissionen åtgärder⁵ för att se till att medborgarna fritt och upplyst kan utöva sin rösträtt. En välfungerande demokrati och respekt för rättsstatsprincipen är viktiga förutsättningar för främjandet och skyddet av grundläggande rättigheter, och vice versa.

¹ Kommissionens meddelande *Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna*, KOM(2010) 573.

² Särskild Eurobarometer 487 b.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm

⁴ COM(2018) 384, som finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM:2018:384:FIN>, och COM(2018) 383, som finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM%3A2018%3A383%3AREV1>

⁵ Se avsnitt 2.1.3.

2. Stadgans tillämpning i och av EU

2.1 Främjande och skydd av grundläggande rättigheter

2.1.1 Stöd till organisationer i civilsamhället och rättighetsaktivister

Organisationer i civilsamhället som aktivt arbetar med grundläggande rättigheter, nationella människorättsinstitutioner och likabehandlingsorgan spelar en viktig roll när det gäller att öka medvetenheten om rättigheterna i stadgan och säkerställa att de faktiskt genomförs i praktiken. När de grundläggande rättigheterna hotas är det ännu viktigare att främja och skydda dem⁶. Situationen för organisationer i civilsamhället var en central fråga vid **kommissionens kollokvium om grundläggande rättigheter 2018**⁷. Deltagarna betonade att organisationer i civilsamhället och rättighetsaktivister bör kunna arbeta säkert, oberoende och öppet. De bör även ha tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna förverkliga de grundläggande rättigheterna i människors liv.

Den 30 maj 2018 lade kommissionen fram ett förslag till en **fond för rättsliga frågor, rättigheter och värden för att ytterligare stödja rättighetsaktivister och organisationer i civilsamhället som aktivt arbetar med att skydda och främja rättigheterna i stadgan**. Fonden ska till exempel användas för att stödja organisationer i civilsamhället i arbetet med att förbättra alla människors möjlighet att få sin sak prövad inför domstol, särskilt genom insatser för att göra människor uppmärksamma på sina rättigheter, utbyte av bästa praxis vid rättsprocesser samt utbildning om stadgan⁸. Fonden ska även användas för att stödja organisationer i arbetet med att upprätthålla de grundläggande rättigheterna och finansiera insatser för att öka människors deltagande i det demokratiska livet i EU, främja jämlikhet och icke-diskriminering, samt förebygga och bekämpa rasism och våld⁹.

Kommissionen höll också samråd inför genomförandet av en förberedande åtgärd på uppdrag av Europaparlamentet om en **EU-fond för ekonomiskt stöd till rättsprocesser med anknytning till kränkningar av demokratin, rättsstatsprincipen och de grundläggande**

⁶ Se publikationen från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) från maj 2018 om de utmaningar som organisationer i civilsamhället ställs inför på <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>. Se även FRA:s bidrag till kommissionens kollokvium om grundläggande rättigheter 2018 på <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>.

⁷ Dokument och slutsatser finns på https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_en.

⁸ COM(2018) 384 (programmet för rättsliga frågor).

⁹ COM(2018) 383 (programmet för rättigheter och värden).

rättigheterna. Syftet är att öka medvetenheten bland jurister och rättstillämpare om rättigheterna i stadgan och om hur de kan tillämpas på nationell och europeisk nivå.

Dessutom införde kommissionen **ett nödvändigt villkor för en effektiv tillämpning och genomförande av stadgan** i sitt lagstiftningsförslag om EU:s finansieringsstrategier vid delad förvaltning för tiden efter 2020¹⁰. Detta omfattar även arrangemang för rapportering för att kontrollera att de insatser som stöds av fonderna överensstämmer med stadgan.

Den 22 juni 2018 antog kommissionen en rekommendation¹¹ där den uppmanade medlemsstaterna att fastställa åtgärder för att **öka likabehandlingsorganens oberoende och verkningsfullhet**. Detta är avgörande för att de ska kunna fungera effektivt. Kommissionen fortsatte även att övervaka nationell lagstiftning som påverkar det arbete som bedrivs av organisationer i civilsamhället och vidtog åtgärder när den konstaterade att EU-lagstiftningen hade överträtts¹².

2.1.2 Skydd för visselblåsare på EU-nivå

Den 23 april 2018 lade kommissionen fram ett förslag till gemensamma miniminormer för att garantera ett starkt **skydd för visselblåsare** i hela EU¹³. Dessa normer kommer att få en tydlig positiv inverkan på skyddet för visselblåsares yttrandefrihet (artikel 11 i stadgan). Skyddet för visselblåsare mot repressalier är av avgörande betydelse för att skydda mediernas frihet och den undersökande journalistikens roll som samhällsbevakare i ett demokratiskt samhälle.

Visselblåsare kommer att kunna rapportera om överträdelser av den EU-lagstiftning som omfattas av direktivet via lättillgängliga och säkra kanaler, både internt (inom en organisation) och externt (till ansvarig myndighet). Visselblåsare kommer även att som en sista utväg kunna göra offentliga avslöjanden när dessa kanaler inte fungerar eller rimligen inte kan förväntas fungera korrekt, eller i fall av överhängande eller uppenbar fara för allmänintresset. Dessa regler kommer dessutom att säkerställa att repressalier förbjuds och bestraffas och att visselblåsare får tillgång till ett effektivt rättsmedel om de utsätts för repressalier.

2.1.3 Främjandet av rösträtten

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Se avsnitt 3.1.

¹³ COM(2018) 218. Europaparlamentet och rådet enades om förslaget den 11 mars 2019.

Ordförande Jean-Claude Juncker presenterade i sitt tal om tillståndet i unionen 2018¹⁴ **åtgärder för att hjälpa EU-medborgarna att utöva sin rösträtt enligt stadgan på ett ändamålsenligt, fritt, rättvist och säkert sätt**. De följer på de rekommendationer som lades fram i februari 2018¹⁵, i vilka kommissionen lyfte fram praktiska åtgärder för att effektivisera genomförandet av valet till Europaparlamentet 2019. Flera händelser på senare tid har synliggjort risken för massiva desinformationskampanjer på internet, dold politisk reklam, missbruk av medborgares personuppgifter, överträdelser av konventionella skyddsmekanismer vid val, cyberattacker och andra försök att påverka val och undergräva demokratin i Europa. De åtgärder som Europeiska kommissionen föreslår¹⁶ syftar till att hjälpa alla som deltar i den demokratiska processen att vidta gemensamma åtgärder för att

- få myndigheter att snabbt upptäcka potentiella hot, utbyta information och säkerställa snabba och väl samordnade åtgärder,
- öka insynen i politiska annonser och riktad politisk reklam på internet och vidta säkerhetsåtgärder för att skydda nätverk och informationssystem mot cyberhot,
- stödja nationella myndigheter och europeiska och nationella politiska partier att tillämpa EU:s nya dataskyddskrav¹⁷ korrekt i samband med val,
- göra det möjligt att införa finansiella sanktioner¹⁸ vid överträdelser av dataskyddsreglerna för att avsiktligt påverka resultatet av valet till Europaparlamentet.

Kommissionen följde upp arbetet i högnivågruppen av experter på falska nyheter¹⁹ med att den 26 april 2018 anta ett **meddelande om desinformation**²⁰. I meddelandet uppmanade kommissionen representanter för onlineplattformar, reklambranschen och stora annonsörer²¹ att ta fram en självreglerande **uppförandekod för bekämpande av desinformation**²². I riktlinjerna förbinder de sig bland annat att säkerställa öppenheten i politiska annonser, stänga aktiva falska konton, märka meddelanden som sprids av bottar och öka synligheten för

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_sv.

¹⁵ C(2018) 900.

¹⁶ C(2018)5949, COM(2018) 638, COM(2018) 636 och COM(2018) 630.

¹⁷ EU:s nya dataskyddsregler trädde i kraft i maj 2018. De gäller alla europeiska och nationella politiska partier och andra aktörer i samband med val, t.ex. datamäklare och sociala medieplattformar.

¹⁸ Sanktionerna skulle uppgå till 5 % av det berörda europeiska politiska partiets eller den berörda europeiska stiftelsens årliga budget. Sanktionerna verkställs av myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

²⁰ COM(2018) 236.

²¹ Facebook, Google, Twitter och Mozilla samt de branschorganisationer som företräder onlineplattformar och reklambranschen.

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

faktagranskat innehåll. Kommissionen och den höga representanten kompletterade meddelandet med att fastställa **en gemensam åtgärdsplan²³ mot desinformation**. I den ingår en förbättrad dataanalys och förbättrade verktyg för att upptäcka desinformation, ett system för tidig varning för att kunna utbyta information om desinformationskampanjer och samordna åtgärder för att hantera dessa, samt övervakning av hur uppförandekoden genomförs.

2.1.4 *Främjande av ett samhälle präglad av tolerans, mångfald och icke-diskriminering*

2018 offentliggjorde Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) uppgifter som visade att rasism och diskriminering fortfarande är på frammarsch²⁴. Mot bakgrund av detta fortsatte **högnivågruppen för bekämpande av rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans** att utarbeta åtgärder för att bekämpa hatbrott och hatpropaganda i EU²⁵. De tog framförallt fram en vägledning om den praktiska tillämpningen av EU:s rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet²⁶ för att hjälpa medlemsstaterna att hantera de utmaningar som de ställs inför vid genomförandet av sina rättsliga skyldigheter till stöd för allmänheten²⁷.

Kommissionen fortsatte även att följa upp effekterna av **uppförandekoden för att motverka olaglig hatpropaganda på nätet²⁸**. Resultatet av utvärderingarna 2018 visar att arbetet med att motverka olaglig hatpropaganda har gett konkreta resultat²⁹. It-företagen tar i genomsnitt bort över 70 % av det innehåll som anmäls till dem. Detta kan jämföras med 59 % 2017 och 28 % 2016. 2018 meddelade ytterligare fyra företag – Instagram, Google+, Snapchat och Dailymotion – att de avsåg att följa uppförandekoden.

Rådet antog en förklaring³⁰ om ytterligare åtgärder i kampen mot **antisemitism**. Under 2018 genomförde Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter en undersökning om antisemitism³¹ som visar att problemen kvarstår. Nio av tio svarande anser att antisemitismen

²³ JOIN(2018)36.

²⁴ Resultatet av den andra omgången av FRA:s undersökning om minoriteter och diskriminering (EU MIDIS II) finns på <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-eu-midis-ii-muslims>, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results> och <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

²⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025.

²⁶ EUT L 328, 6.12.2008, s. 55.

²⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

²⁸ Mer information finns på https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

³⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/sv/pdf/>.

³¹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

ökade i deras land under de fem år som föregick undersökningen. Fler än åtta av tio anser att det är ett allvarligt problem. Kommissionen fortsatte att stödja initiativ för att bekämpa alla former av antisemitism inom ramen för programmet för rättigheter, jämlikhet och medborgarskap. Den anordnade det tolfte högnivåseminariet mellan EU och Israel om att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och antisemitism och fortsatte att öka den egna personalens medvetenhet, bland annat genom utbildning om förintelsen och antisemitism. I november 2018 blev EU permanent internationell partner i *International Holocaust Remembrance Alliance*.

Kommissionen fördjupade sitt samarbete med viktiga aktörer och civilsamhället när det gäller att bekämpa **hatet mot muslimer**. Europeiska imamer träffades den 28 mars 2018 och en högnivåkonferens om bekämpandet av intolerans och diskriminering riktad mot muslimer i EU hölls den 3 december 2018³². Vid konferensen lanserade Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter en databas över hatet mot muslimer³³.

2018 antog kommissionen sin rapport om halvtidsutvärderingen³⁴ av 2011 års EU-ram för nationella strategier för integrering av **romer** fram till 2020. Den visar de framsteg som gjorts, särskilt på utbildningsområdet. Inom ramen för den europeiska planeringsterminen fortsatte kommissionen att följa upp hur arbetet fortskrider när det gäller romernas inkludering och lade fram landspecifika rekommendationer om inkluderande allmän utbildning för romska barn i fyra länder (Bulgarien, Ungern, Rumänien och Slovakien). I sina förslag för strukturfonderna³⁵ 2021–2027 i maj 2018 föreslog kommissionen en starkare koppling mellan politiken och finansieringsprioriteringarna för inkludering av romer. Inom ramen för programmet för rättigheter, jämlikhet och medborgarskap finansierades även projekt till stöd för romers inkludering och bekämpandet av diskriminering och antiziganism i hela Europa.

³² https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=57312

³³ <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>

³⁴ COM(2018) 785 (perioden 2011–2017).

³⁵ COM(2018) 382 och COM(2018) 375.

2.2. Åtgärder för att garantera respekten för grundläggande rättigheter

EU:s institutioner, organ, kontor och byråer måste följa stadgan i allt de gör. Vid överträdelser kan talan väckas vid EU-domstolen. Under 2018 fortsatte kommissionen att integrera grundläggande rättigheter i sina initiativ till lagstiftning och politik för att säkerställa efterlevnaden av stadgan. Nedan följer några exempel:

- Förslaget till förordning om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online³⁶. Det skulle skapa en harmoniserad rättslig ram för att säkerställa att onlinevärdtjänster inte används för att sprida terrorisminnehåll. Det tydliggör medlemsstaternas och värdtjänstleverantörernas ansvar för att säkerställa att deras tjänster är säkra och för att upptäcka och avlägsna terrorisminnehåll. Kommissionen analyserade hur förslaget påverkade rättigheterna i stadgan och införde garantier för att säkerställa att dessa rättigheter respekteras.
- Med det reviderade **direktivet om audiovisuella medietjänster**³⁷ tar EU upp kampen mot olagligt och skadligt innehåll i alla audiovisuella tjänster, inklusive på sociala medier. Videodelningsplattformar (t.ex. Youtube) kommer att behöva vidta åtgärder för att skydda barn från skadligt innehåll och skydda allmänheten från uppmaningar till våld eller hat och från visst brottsligt innehåll.
- Förslag till åtgärder om **artificiell intelligens (AI)**³⁸. Den utveckling som sker inom AI måste vara förenlig med stadgan (inbyggda grundläggande rättigheter). Den 7 december lade kommissionen fram en med medlemsstaterna samordnad plan för att se till att AI tillämpas med respekt för grundläggande rättigheter och etiska regler. Den 18 december 2018 lade kommissionens högnivågrupp om artificiell intelligens³⁹ fram ett förslag till etiska riktlinjer⁴⁰ som även omfattar AI:s inverkan på grundläggande rättigheter.
- **Finansieringsinstrument inom migration**, gränsförvaltning och säkerhet för nästa fleråriga budgetram⁴¹. Dessa förslag visar behovet av att använda medel helt i enlighet med rättigheterna och principerna i stadgan. När åtgärder genomförs med stöd av EU-medel bör särskild hänsyn tas till barns, migranternas, flyktingars och asylsökandes grundläggande rättigheter. Även rätten till mänsklig värdighet och rätten till asyl bör respekteras fullt ut liksom rättigheterna för personer i behov av internationellt skydd och skydd vid avlägsnande.

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ EUT L 303, 28.11.2018, s. 69.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>

⁴¹ COM(2018) 471, COM(2018) 473 och COM(2018) 472.

2.3 Domstolens kontroll av EU:s institutioner

Mål **Mykola Yanovych Azarov mot rådet**⁴² var ett överklagande om frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser med hänsyn till situationen i Ukraina. Klagandens namn stod med i den förteckning över personer, enheter och organ som omfattades av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser till följd av ett beslut av rättsväsendet i ett land utanför EU. Rådet hade en skyldighet att kontrollera att beslutet hade antagits helt i enlighet med rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Domstolen konstaterade att det av motiveringen inte framgick att rådet hade undersökt hur det ukrainska rättsväsendet hade säkerställt rätten till försvar och klagandens rätt till domstolsprövning. Därför ogiltigförklarade domstolen de angripna åtgärderna i den del de avsåg klaganden.

⁴² Mål C-530/17.

3. Stadgans tillämpning i och av medlemsstaterna

3.1 Utvecklingen av grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen

I enlighet med artikel 51 i stadgan riktar sig denna bara till medlemsstaterna när de tillämpar EU-lagstiftningen. Överträdelseförfaranden som hänförs till stadgan kan därför endast inledas när en tillräcklig koppling till EU-rätten har fastställts. Kommissionen mottar många klagomål varje år där den inte kan agera, eftersom situationen inte omfattas av EU-rätten⁴³. Detta kan vara frustrerande för personer som vill åberopa sina rättigheter.

Under 2018 vidtog kommissionen åtgärder i följande mål som rör stadgan:

Den 24 september 2018 drog kommissionen Polen inför EU-domstolen för kränkningar av principen för rättsväsendets oberoende på grund av landets nya lag om högsta domstolen. Kommissionen anser att pensionssystemet för domare i den nya lagen är oförenligt med EU-rätten, eftersom det undergräver principen om rättsväsendets oberoende, däribland domares oavsättlighet (artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen jämförd med artikel 47 i stadgan). Den 17 december 2018 meddelade EU-domstolen ett slutgiltigt beslut om interimistiska åtgärder där den krävde att pensionssystemet enligt lagen om högsta domstolen skulle sluta att tillämpas.

Den 19 juli 2018 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot en ungersk lag som gjorde det olagligt för en person att för nationella, internationella och icke-statliga organisationers räkning erbjuda någon form av stöd till personer som vill söka asyl eller uppehållstillstånd i Ungern. Samma dag drog kommissionen Ungern inför EU-domstolen för att dess asyl- och återvändandelagstiftning stred mot EU-rätten. Detta var en följd av det överträdelseförfarande som inleddes 2015 och den skriftväxling som följde därefter⁴⁴.

Den 8 november 2018 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Bulgarien på grund av ett felaktigt genomförande av EU:s asyllagstiftning. Farhågorna gäller framförallt ensamkommande barns inkvartering och rättsliga företrädare, identifieringen av och stödet till

⁴³ 45 % av de brev som 2018 inkom från allmänheten handlade om frågor där EU saknar behörighet. Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, s. 4.

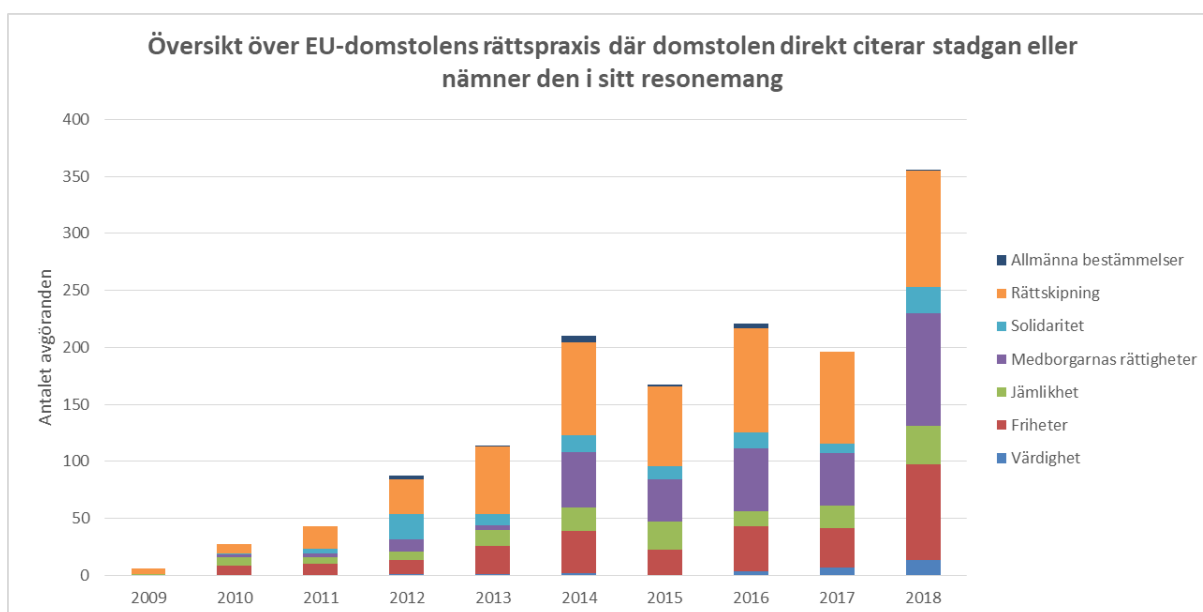
⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm

utsatta asylsökande, tillgången till adekvat rättsligt bistånd, frihetsberövandet av asylsökande och skyddsmekanismer vid förvarsförfarandet⁴⁵.

Medlemsstaterna är dock skyldiga att respektera de värden som EU vilar på även i frågor som faller utanför EU-lagstiftningen. Till exempel är respekten för rättsstatsprincipen en förutsättning för skyddet av grundläggande rättigheter. Under 2018 höll rådet tre samråd om hur rättsstatsprincipen upprätthålls i Polen efter att kommissionen 2017 åberopat artikel 7.1 i EU-fördraget. Den 12 september 2018 beslutade Europaparlamentet att inleda ett förfarande enligt artikel 7.1 mot Ungern.

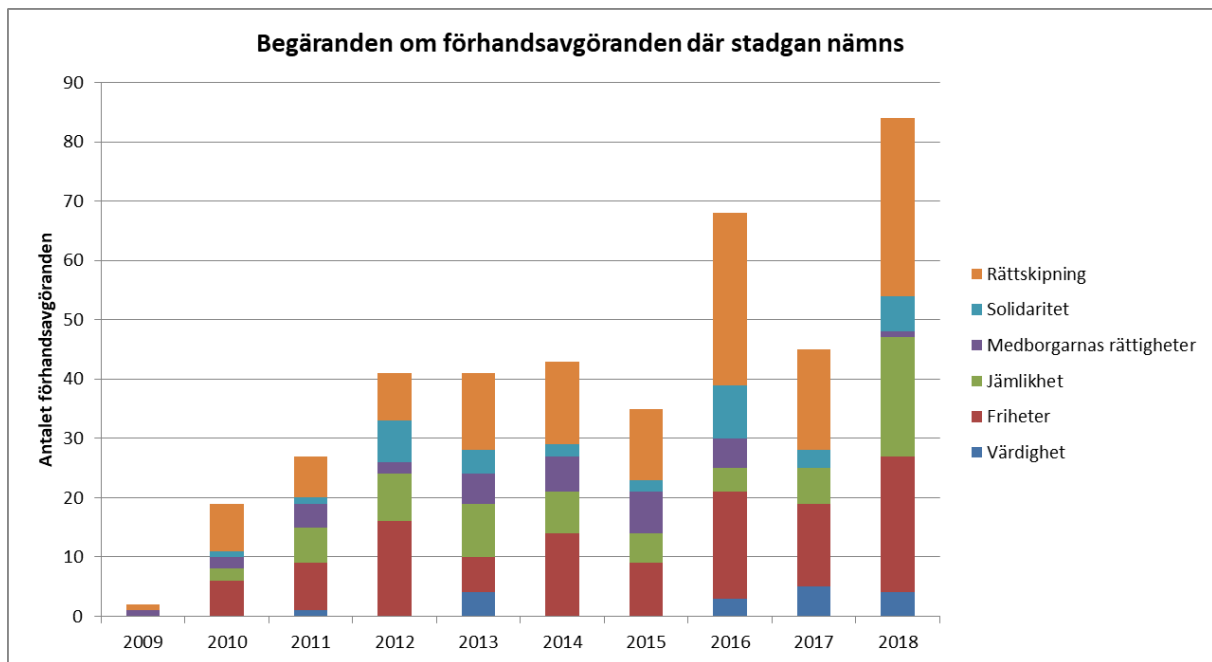
3.2 Domstolens vägledning till medlemsstaterna

Under 2018 hänvisade EU-domstolen till stadgan i 356 mål (jämfört med 27 mål 2010).



När de nationella domstolarna hänskjuter frågor till EU-domstolen (i en begäran om förhandsavgörande) hänvisar de allt oftare till stadgan (84 gånger 2018 jämfört med 19 gånger 2010).

⁴⁵ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-6247_sv.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_sv.htm).



Under 2018 hänvisade EU-domstolen till stadgan i flera mål om icke-diskriminering. I två mål där organisationer vilkas etiska grundsyn bygger på religion eller övertygelse behandlade arbetstagare olika beroende på religion⁴⁶ klargjorde domstolen för första gången hur artikel 4.2 i direktiv 2000/78/EG⁴⁷ ska tolkas. I det direktivet medges undantag från principen om icke-diskriminering på grund av religion om arbetsgivaren är en kyrka eller annan organisation vars grundsyn grundar sig på religion eller övertygelse. Domstolen hänvisade uttryckligen till artiklarna 10, 21 och 47 i stadgan och konstaterade att även om direktiv 2000/78/EG visserligen syftar till att skydda arbetstagarnas grundläggande rätt att inte diskrimineras på grund av sin religion så ska hänsyn även tas till kyrkors och andra organisationers självbestämmanderätt när deras etiska grundsyn bygger på religion eller övertygelse i enlighet med artikel 10 i stadgan.

I målet Coman⁴⁸ bekräftade domstolen att begreppet *make eller maka* i EU-rättens bestämmelser om unionsmedborgares fria rörelse- och uppehållsfrihet avser en person som ingått äktenskap med en annan person, är könsneutralt och kan därför omfatta en EU-medborgares samkönade make eller maka. Domstolen påpekade att de rättigheter som

⁴⁶ Mål C-414/16, Egenberger/ Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV och mål C-68/17, IR.

⁴⁷ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT L 303, 2.12.2000, s. 16.

⁴⁸ Mål C-673/16.

garanteras i artikel 7 i stadgan har samma innebörd och räckvidd som de rättigheter som garanteras i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Domstolen hänvisade till Europadomstolens rättspraxis och konstaterade att ett homosexuellt pars relation kan omfattas av begreppen *privatliv* och *familjeliv* på samma sätt som relationen mellan två personer av motsatt kön som befinner sig i samma situation.

I två mål om hur rätten till ett effektivt rättsmedel ska tillämpas på EU:s regler om asyl och återvändande⁴⁹ ansåg EU-domstolen att artikel 47 i stadgan, jämförd med artiklarna 18 och 19.2 i stadgan, kräver att en person som har ansökt om internationellt skydd ska kunna göra gällande sina rättigheter på ett effektivt sätt i en nationell domstolsinstans.

3.3. Åberopande av stadgan i nationell rättspraxis

Medlemsstaternas domare spelar en central roll när det gäller att värna de grundläggande rättigheterna. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) konstaterade att de nationella domstolarna under 2018 fortsatte att hänvisa till stadgan, särskilt på områdena asyl och migration, dataskydd och straffrättsligt samarbete⁵⁰.

Stadgan är endast tillämplig på medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten (artikel 51 i stadgan). Nationella domare hänvisar dock inte bara till stadgan i mål som omfattas av EU-rätten. I de flesta rättsliga avgöranden där man hänvisar till stadgan tar man inte upp frågan om huruvida och varför stadgan är tillämplig. Endast undantagsvis analyserar domarna artikel 51 i stadgan och dess tillämpningsområde⁵¹.

Under 2018 bekräftades tidigare mönster när det gäller hänvisningar till specifika artiklar i stadgan. Rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47) var fortfarande den bestämmelse i stadgan som de oftast hänvisade till. Nationella domare hänvisade även till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7) och till rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8)⁵². Detta framgår bland annat av följande mål:

I **Finland**⁵³ konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att Migrationsverket inte kan kräva att asylsökande tillhandahåller bilder eller videoinspelningar av dem i intima situationer för att

⁴⁹ Mål C-175/17, X mot Belastingdienst/Toeslagen och C-180/17, X och Y mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

⁵⁰ FRA:s rapport om grundläggande rättigheter 2019 (*Fundamental Rights Report 2019*).

⁵¹ Samma som ovan.

⁵² Samma som ovan.

⁵³ Finland, Högsta förvaltningsdomstolen, mål 3891/4/17, av den 13 april 2018.

styrka sitt påstående om förföljelse på grund av sexuell läggning, eftersom detta skulle innebära en kränkning av människans värdighet (artikel 1 i stadgan) och rätten till privatlivet (artikel 7 i stadgan).

I **Tjeckien**⁵⁴ beslutade landets högsta förvaltningsdomstol att § 171 a i lagen om utländska medborgares uppehållsrätt, som innebär att ett avslag på en visumansökan inte får överklagas i domstol, strider mot artikel 47 i stadgan (rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol).

I **Portugal**⁵⁵ granskade författningsdomstolen artikel 7.3 i lag 34/2004 som reglerar tillgången till rättslig prövning. Enligt denna är det förbjudet att bevilja rättshjälp till vinstdrivande företag. Författningsdomstolen förklarade normen författningsstridig och betonade att den rätt till rättsligt skydd som garanteras i artikel 47 i stadgan kan innebära att rättshjälp beviljas till vinstdrivande juridiska personer.

4. Specialavsnitt: Tioårsjubileum för stadgans ikraftträdande

En kultur präglad av grundläggande rättigheter har successivt vuxit fram vid EU:s institutioner. Beslutsfattarna har blivit allt mer medvetna om vikten av att se till att deras initiativ är förenliga med stadgan⁵⁶. Sedan stadgan trädde i kraft har EU antagit flera initiativ som direkt främjar och skyddar människors rättigheter enligt stadgan⁵⁷. EU-domstolens hänvisningar till stadgan har ökat sedan 2010. Detta arbete måste fortsätta utifrån en stark politisk EU-agenda för att främja och skydda grundläggande rättigheter.

Även de nationella domstolarna hänvisar till stadgan i sina beslut och vänder sig i allt större utsträckning till EU-domstolen för att få vägledning⁵⁸. Stadgan utnyttjas trots det fortfarande

⁵⁴ Tjeckien, högsta förvaltningsdomstolen, mål 6 Azs 253/2016 – 49, av den 4 januari 2018.

⁵⁵ Portugal, författningsdomstolen, mål 242/2018, av den 8 maj 2018.

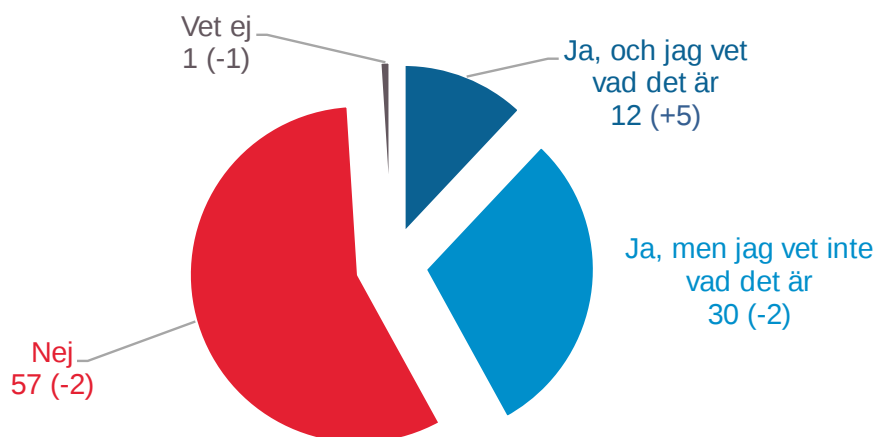
⁵⁶ Se kommissionens operativa vägledning för beaktande av de grundläggande rättigheterna i kommissionens konsekvensbedömningar (*Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*) från 2011 och paketet för bättre lagstiftning från 2015, som säkerställer att stadgan blir en självklar del i alla konsekvensbedömningar (verktyg 28). Se även rådets riktlinjer för metoder för att kontrollera förenligheten med de grundläggande rättigheterna, dokument 5377/15 av den 20 januari 2015, och notera att Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor har möjlighet att avge yttranden om ärenden (artikel 38 i Europaparlamentets arbetsordning).

⁵⁷ Redovisas i avsnitt 2.1. *Främjande och skydd av grundläggande rättigheter* i kommissionens årsrapporter om tillämpningen av stadgan. Dessa finns på https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_sv.

⁵⁸ Se avsnitt 3.2 ovan. Se även EU-domstolens rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgöranden, EUT C 257, 20.7.2018. Se Burgorgue-Larsen, L. (2017), *La Charte des droits*

inte fullt ut och kännedomen om den är fortfarande liten⁵⁹. EU-byrå för grundläggande rättigheter pekar på att det saknas nationella strategier för att öka medvetenheten om och främja genomförandet av stadgan⁶⁰. Av Eurobarometern om medvetenheten om stadgan⁶¹ framgår att även om situationen något förbättrats sedan 2012 har bara 42 % av de svarande någonsin hört talas om stadgan, medan endast 12 % verkligen vet vad det är.

QB1 Har du någon gång hört talas om EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna?
(% - EU)



(March 2019 - June 2012)

Resultatet visar också att sex av tio svarande skulle vilja få mer information om stadgan och om vart de kan vända sig om deras rättigheter enligt stadgan kränks.

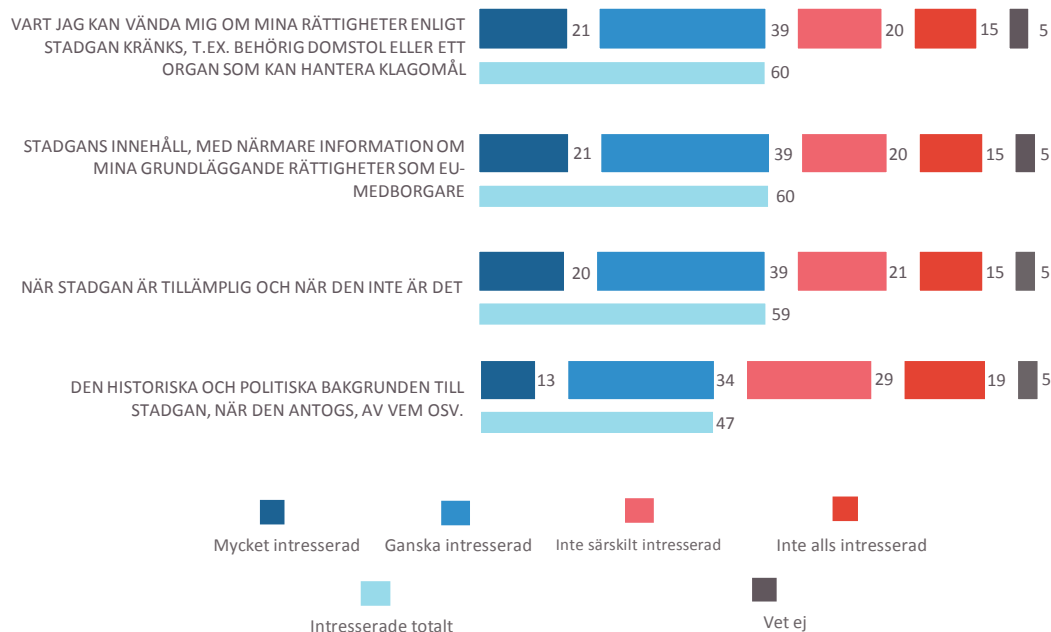
fondamentaux saisie par les juges en Europe, Paris, Pedone. Se Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, *Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights*, september 2018. Dokumentet finns på <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Se även de nationella landrapporter om stadgans tillämpning som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter offentliggjorde i mars 2018. De finns på <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/fra-charter-resources>.

⁵⁹ *Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights*, september 2018. Dokumentet finns på <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Se även FRA:s rapport om grundläggande rättigheter 2019 om tillämpningen av stadgan i det nationella lagstiftningsarbetet och FRA:s nationella landrapporter om stadgans tillämpning, i det citerade verket.

⁶⁰ Se FRA:s rapport om grundläggande rättigheter 2019 om avsaknaden av nationell politik för att främja tillämpningen av stadgan.

⁶¹ Särskild Eurobarometer 487 a.

QB6 Skulle du vara intresserad av att få mer information om följande aspekter av stadgan?
(% - EU)



Stadgan kan bara göra skillnad i människors liv om de känner till sina rättigheter, om de vet vart de kan vända sig när deras rättigheter kränks och om nationella domstolar, lagstiftare och förvaltningar genomför deras rättigheter.

Det interaktiva verktyget om grundläggande rättigheter⁶² hjälper människor att hitta den behöriga nationella myndigheten när deras rättigheter kränks. Under 2018 gjordes 3 871 sökningar med verktyget som skulle kunna marknadsföras bättre för att öka dess användning.

De nationella myndigheternas bästa praxis för att göra stadgan mer känd och ta fram verktyg⁶³ som underlättar för beslutsfattare att integrera stadgan i sina åtgärder har lyfts fram vid olika evenemang med stadgan som tema som anordnats av EU:s ordförandeskap i samarbete med

⁶² https://beta.e-justice.europa.eu/459/SV/fundamental_rights_interactive_tool.

⁶³ Se den checklista som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter presenterar i sin handbok *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level*, del II. Handboken finns på <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national-guidance-application-eu-charter>. Se projektet *Judging the Charter* som samfinansieras av Europeiska kommissionen och där man informerar om stadgan. Inom ramen för projektet tillhandahålls en gemensam kontaktpunkt för utbildningsmaterial på <https://charter.humanrights.at/>.

kommissionen och FRA⁶⁴. På e-juridikportalen har det sedan oktober 2018 funnits ett nytt verktyg – CharterClick⁶⁵ – som kan användas för att kontrollera om ett visst ärende omfattas av stadgan. Verktöget kompletteras av en omfattande handledning om stadgans tillämpning⁶⁶.

Utbildning om stadgan är en viktig del i arbetet för att säkerställa dess effektivitet. Genom det europeiska nätverket för rättslig utbildning fortsatte kommissionen att främja utbildningen av domare och åklagare under 2018⁶⁷. Med sitt program för rättsliga frågor främjade kommissionen också kvalitativa projekt för att utbilda jurister om stadgan⁶⁸.

Kommissionens förslag till ny fond för rättvisa, rättigheter och värden skapar förutsättningar för att kunna finansiera insatser för att öka medvetenheten om stadgan bland nationella myndigheter, domare och rättstillämpare (dvs. departement, polis och nationella parlament).

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter genomförde ett antal informations- och utbildningsinsatser om stadgan under 2018. Den lade fram några viktiga principer för att nå ut med budskap om rättigheterna i stadgan⁶⁹ och en uppdaterad och utökad version av *Charterpedia* (ett informationsverktyg på nätet där det för varje artikel i stadgan finns länkar till tillämplig europeisk och nationell rättspraxis och tillämpliga normer i konstitutionell, europeisk och internationell rätt⁷⁰). Detta kompletterar den information som finns på e-juridikportalen om stadgan, dess tillämpningsområde, tolkning och rättsverkan. I oktober 2018 gav FRA även ut en handbok om stadgan för jurister och beslutsfattare⁷¹ som kan

⁶⁴ Till exempel 2016 års konferens *The national policy application of the EU Charter of Fundamental rights* under det nederländska ordförandeskapet i EU eller 2018 års konferens *The national life of the EU Charter of fundamental rights* under det österrikiska ordförandeskapet i EU.

⁶⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/charterclick_start_action.do?init=true&idTaxonomy=583&plang=sv.

⁶⁶ https://beta.e-justice.europa.eu/584/SV/charter_tutorial

⁶⁷ Till exempel anordnade nätverket för rättslig utbildning tillsammans med Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter den 19–20 april 2018 en utbildning i EU-stadgans tillämplighet och verkan på grundläggande rättigheter i nationella förfaranden i Wien. Under 2018–2019 anordnade nätverket även utbildningsseminarier för domare och åklagare i EU:s medlemsstater om medvetenheten om stadgan och EU-domstolens rättspraxis.

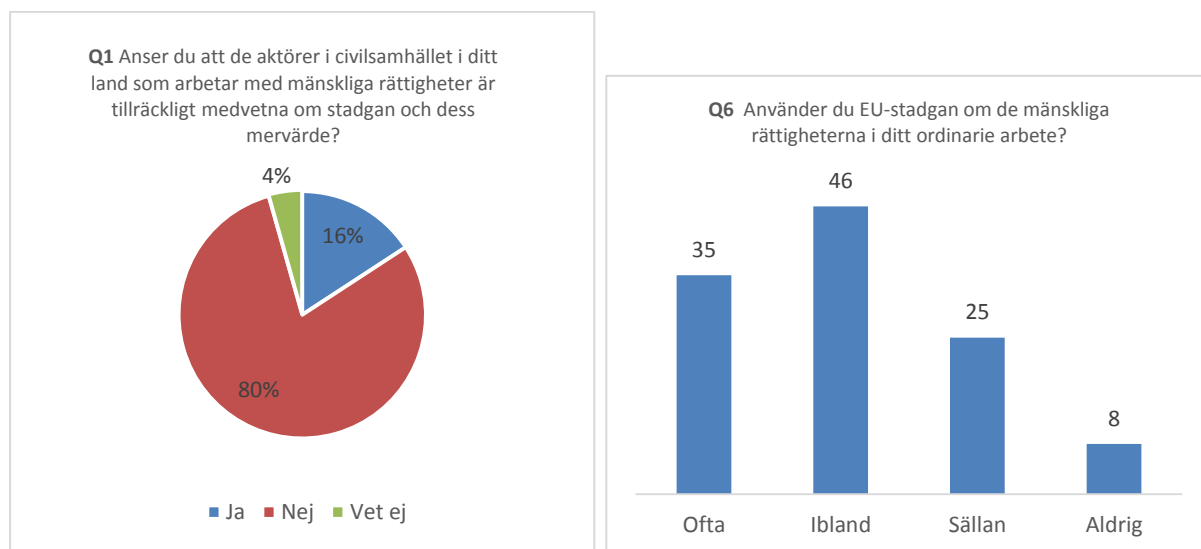
⁶⁸ Till exempel anordnade Europeiska institutet för offentlig administration kursen *Fundamental rights protection in the context of criminal proceedings in the European Union: The application and relevance of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and EU Legislation*. Kursen hölls i Barcelona den 13–14 mars 2018, i Warszawa den 26–27 juni 2018 och i Luxemburg den 2–3 oktober 2018.

⁶⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/10-keys-effectively-communicating-human-rights>.

⁷⁰ <https://fra.europa.eu/sv/charterpedia>.

⁷¹ FRA:s handbok *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level*, i det citerade verket.

användas som underlag för den utbildning som ges till nationella myndigheter⁷². Tillsammans med människorättsinstitutionerna tog byrån fram utbildningsmaterial för tjänstemän och civilsamhällets organisationer. Det är viktigt att utbilda organisationer i civilsamhället om stadgan eftersom de spelar en viktig roll för att förverkliga den i människors liv. Under 2018 genomförde FRA en undersökning bland medlemmarna av sin plattform för organisationer i civilsamhället som visar att medvetenheten om och tillämpningen av stadgan skulle kunna förbättras.



Källa: Anonym undersökning om stadgans tillämpning som FRA i augusti 2018 genomfört bland organisationerna i plattformen för grundläggande rättigheter.

Antalet nationella människorättsinstitutioner, officiellt utsedda enligt Parisprinciperna⁷³, har ökat kraftigt i EU sedan 2010 (en ökning med 53 % från 15 till 23 EU-medlemsstater). Bland dessa hade även antalet nationella människorättsinstitutioner med A-status (helt förenliga med Parisprinciperna) ökat från 10 till 16, en ökning med 50 %. I dagsläget är det endast fem medlemsstater som saknar en officiellt utsedd nationell människorättsinstitution. Europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner arbetar tillsammans med berörda parter för att ge stöd i det avseendet. Sedan 2010 har de nationella människorättsinstitutionerna arbetat allt mer aktivt med att övervaka och rapportera om genomförandet av stadgan på nationell

⁷² Bland annat när det gäller utbetalningen av EU-medel baserat på kommissionens riktlinjer från 2016, som finns på [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52016XC0723\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52016XC0723(01)).

⁷³ Internationella standarder för bedömningen av nationella människorättsinstitutioner <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

nivå. De informerar⁷⁴ och utbildar⁷⁵ till exempel domare, jurister och organisationer i civilsamhället om stadgan, de ger regering och parlament råd⁷⁶ om de krav som ställs i stadgan och om strategiskt processande⁷⁷ på nationell nivå och i EU-domstolen. De är en viktig länk i verkställighetskedjan.

Detsamma gäller de likabehandlingsorgan som successivt har vuxit fram som viktiga aktörer i EU:s infrastruktur för icke-diskriminering⁷⁸. Som en första kontaktpunkt för personer som blivit utsatta för diskriminering har de utvecklat en omfattande förståelse för hur diskriminering påverkar människor i Europa. De har också arbetat mer strategiskt för en ökad medvetenhet och ett bättre genomförande av likabehandlingslagstiftningen⁷⁹. De flesta medlemsstater har gått längre än de juridiskt bindande EU-kraven och har gett sina likabehandlingsorgan befogenhet att i vissa fall ansvara för alla de grunder som anges i artikel 21 i stadgan⁸⁰. Kommissionens rekommendation om standarder för likabehandlingsorgan⁸¹ från 2018 syftar till att ge medlemsstaterna råd om åtgärder som kan hjälpa till att förbättra likabehandlingsorganens oberoende och verkningsfullhet.

5. Slutsats

Av rapporten framgår att stadgan har visat sig vara ett viktigt instrument för att förverkliga grundläggande rättigheter i människors liv. Det är fortfarande ett förhållandevis nytt instrument jämfört med till exempel Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som

⁷⁴ Till exempel har Slovakiens nationella människorättsinstitution gett ut en vägledning om att uppmärksamma mänskliga rättigheter där ett kapitel handlar om stadgan och den slovakiska nationella institutionens tillämpning av stadgan. Vägledningen finns på http://www.snspl.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁵ Till exempel var Kroatiens nationella människorättsinstitution partner i projektet *Judging the Charter*, i det citerade verket.

⁷⁶ Till exempel rekommenderade Portugals nationella människorättsinstitution parlamentet att anta en kod för god förvaltningspraxis (baserat på artikel 41 i stadgan). Mer information om initiativet finns på <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁷ Till exempel åberopade Irlands nationella människorättsinstitution stadgan när den agerade *amicus curiae* i nationella ärenden (t.ex. P mot Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau m.fl.). Mer information finns på <https://www.ihrec.ie/documents/p-v-chief-superintendent-of-the-garda-national-immigration-bureau-ors/>. Den agerade även juridiskt ombud i EU-domstolen för sökande till Garda som åberopade bestämmelser i stadgan för att bestrida åldersdiskrimineringsregler. Mer information finns på <https://www.ihrec.ie/eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁸ Se rapporten från det europeiska nätverket av juridiska experter på jämställdhet och likabehandling från 2018 på <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

⁷⁹ Direktiven 2000/43/EG, 2010/41/EU, 2006/54/EG och 2004/113/EG.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Se även den europeiska förteckningen över likabehandlingsorgan på <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ I det citerade verket.

har funnits i över 65 år. Det kommer att ta tid och krävas mycket arbete för att det till fullo ska kunna tillämpas, särskilt på lokal och nationell nivå.

Civilsamhället och rättighetsaktivister spelar en viktig roll för att se till att stadgan blir verklighet i människors liv. Mot slutet av 2019 kommer kommissionen, det finska ordförandeskapet i EU och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter att anordna en konferens för att fira stadgans tioårsjubileum och fundera över hur stadgan med civilsamhällets och rättighetsaktivisters hjälp kan bli en meningsfull del av människors vardag. Detta kommer att ge den nya kommissionen viktig information och vägledning.