

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 257 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

2018 årsberetning om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

{SWD(2019) 198 final}

1. Indledning

Hvert år rapporterer Europa-Kommissionen om, hvordan EU's charter om grundlæggende rettigheder (chartret)¹ har været anvendt i EU og dets medlemsstater. Denne rapport omhandler **2018**. Den **markerer også 10-årsdagen for chartrets ikrafttræden**.

Denne rapport viser, at chartret opfylder målet om at være det mest moderne, avancerede og omfattende juridisk bindende instrument for grundlæggende rettigheder. Chartret er mest effektivt og har en reel indvirkning på borgernes liv, når det anvendes i hele håndhævelseskæden.

Der er dog plads til forbedringer, især på nationalt plan. Resultaterne af en nylig Eurobarometerundersøgelse om kendskab til chartret² viser, at kun 42 % af respondenterne har hørt om chartret, og kun 12 % ved, hvad det er. 60 % ønsker at få mere at vide om rettighederne i chartret og om, hvor de kan henvende sig, hvis deres rettigheder krænkes.

Det er vigtigt at sikre, at chartret er til gavn for alle. De nationale myndigheder, herunder domstolene, skal anvende chartret, når de gennemfører EU-retten. Civilsamfundet og rettighedsforkæmpere spiller en central rolle med hensyn til at øge bevidstheden om rettighederne i chartret og sikre, at alle kan nyde godt af dem. De grundlæggende rettigheder kan ikke beskyttes effektivt uden aktive civilsamfundsorganisationer og rettighedsforkæmpere. I 2018 tog Kommissionen retlige skridt for at sikre, at civilsamfundsorganisationer kan arbejde sikkert og uafhængigt³. Den foreslog også lovgivning med henblik på at styrke den finansielle støtte til deres arbejde⁴.

Med henblik på valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 traf Kommissionen foranstaltninger⁵ til at sikre, at borgerne kan udøve deres valgret frit og på et velinformeret grundlag. Et sundt demokrati og respekt for retsstatsprincippet er afgørende forudsætninger for at fremme og beskytte de grundlæggende rettigheder og omvendt.

¹ Meddelelse fra Kommissionen – Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder (KOM(2010) 573).

² Sænummer Eurobarometer 487b:

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

⁴ COM(2018) 384, findes på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM%3A2018%3A384%3AFIN>, COM(2018) 383, findes på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM%3A2018%3A383%3AREV1>.

⁵ Jf. afsnit 2.1.3.

2. Chartrets anvendelse i og af EU

2.1 Fremme og beskyttelse af grundlæggende rettigheder

2.1.1 Støtte til civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere

Civilsamfundsorganisationer, der er aktive inden for grundlæggende rettigheder, og nationale menneskerettighedsinstitutioner og ligestillingsorganer spiller en central rolle med hensyn til at øge bevidstheden om rettighederne i chartret og sikre, at de gennemføres effektivt i praksis. Det er så meget desto vigtigere at fremme og beskytte de grundlæggende rettigheder, når de er truet⁶. Der var fokus på civilsamfundsorganisationernes situation på **Kommissionens kollokvium om grundlæggende rettigheder i 2018**⁷. Deltagerne fremhævede, at civilsamfundsorganisationer og rettighedsforkæmpere bør have mulighed for at arbejde sikkert, uafhængigt og gennemsigtigt. De bør også have adgang til tilstrækkelige finansielle midler til at hjælpe dem med at gøre grundlæggende rettigheder til en realitet i borgernes liv.

Den 30. maj 2018 fremsatte Kommissionen et forslag om oprettelse af **Fonden for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier med henblik på at yde yderligere støtte til rettighedsforkæmpere og civilsamfundsorganisationer, der arbejder for at beskytte og fremme chartrets rettigheder**. Fonden vil f.eks. støtte civilsamfundsorganisationer i at forbedre adgangen til domstolene for alle, navnlig gennem oplysning om rettigheder, udveksling af bedste praksis om retssager og uddannelse i chartret⁸. Den vil også støtte organisationer, der arbejder for at sikre, at de grundlæggende rettigheder er effektive, ved at finansiere aktiviteter vedrørende deltagelse i det demokratiske liv i EU, ligestilling og ikkeforskelsbehandling samt forebyggelse og bekæmpelse af racisme og vold⁹.

Kommissionen gennemførte også høringer med henblik på at gennemføre en forberedende foranstaltning, som Europa-Parlamentet havde anmodet om, vedrørende en **EU-fond for finansiell støtte til at føre retssager vedrørende krænkelse af demokrati, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder**. Målet er at øge bevidstheden blandt

⁶ Jf. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettighedsers publikation fra maj 2018 om de udfordringer, som civilsamfundsorganisationer står over for, der findes på: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>, og indlæg i forbindelse med Kommissionens kollokvium om grundlæggende rettigheder i 2018, der findes på: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>.

⁷ Dokumenter og konklusioner kan findes på: https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_da.

⁸ COM(2018) 384 (programmet for retlige anliggender).

⁹ COM(2018) 383 (programmet for rettigheder og værdier).

retsvæsenets aktører om rettighederne i chartret og om, hvordan de kan håndhæves på nationalt og europæisk plan.

Desuden indførte Kommissionen i sit lovforslag om EU's finansieringspolitikker under delt forvaltning for perioden efter 2020¹⁰ en **grundforudsætning for en effektiv anvendelse og gennemførelse af chartret**. Det omfatter ordninger til rapportering om, hvorvidt operationer, der er støttet med EU-midler, overholder chartret.

Den 22. juni 2018 vedtog Kommissionen en henstilling¹¹, der opfordrede medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til at **forbedre ligestillingsorganernes uafhængighed og effektivitet**. Det er afgørende for, at de kan arbejde effektivt. Kommissionen overvågede også fortsat national lovgivning, der påvirker civilsamfundsorganisationernes arbejde, og traf foranstaltninger, hvis den konstaterede en overtrædelse af EU-retten¹².

2.1.2 Indførelse af whistleblowerbeskyttelse på EU-plan

Den 23. april 2018 foreslog Kommissionen fælles minimumsstandarder for at sikre et højt niveau for **beskyttelse af whistleblowere** i hele EU¹³. De vil have en klar positiv indvirkning og sikre whistlebloweres ytringsfrihed (artikel 11 i chartret). Beskyttelse af whistleblowere mod repressalier er afgørende for at sikre mediefriheden og den rolle, som undersøgende journalistik spiller som vagthund i demokratiske samfund.

Whistleblowere vil kunne indberette overtrædelser af EU-lovgivning, der er omfattet af direktivet, gennem lettilgængelige og sikre kanaler, både internt (inden for en organisation) og eksternt (til en kompetent myndighed). Whistleblowere vil også kunne offentliggøre oplysninger, når disse kanaler ikke er til rådighed eller ikke med rimelighed forventes at fungere ordentligt, eller i tilfælde af overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesse. Disse regler vil endvidere sikre, at repressalier er forbudt og straffes, og at whistleblowere, der udsættes for repressalier, har ret til effektive retsmidler.

2.1.3 Fremme af valgret

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Jf. afsnit 3.1.

¹³ COM(2018) 218. Europa-Parlamentet og Rådet nåede til enighed om dette forslag den 11. marts 2019.

Kommissionsformand Jean-Claude Juncker bebudede i sin tale om Unionens tilstand 2018¹⁴ **foranstaltninger, der skal hjælpe EU-borgerne med at udøve deres stemmeret i henhold til chartret på en effektiv, fri, retfærdig og sikker måde.** De følger henstillingerne fra februar 2018¹⁵, hvor Kommissionen fremhævede praktiske skridt til at forbedre den effektive gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet i 2019. Nylige sager har vist, at borgerne risikerer at blive udsat for massedesinformationskampagner på internettet, uigennemsigtig politisk reklame, misbrug af borgernes personoplysninger, brud på traditionelle valgmæssige garantier, cyberangreb og andre forsøg på at gribe ind i valgene og undergrave demokratiet i Europa. De foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået¹⁶, har til formål at støtte tiltag, der træffes i fællesskab af alle, der er involveret i den demokratiske proces, og som bidrager til at:

- sætte myndighederne i stand til hurtigere at opdage potentielle trusler, udveksle oplysninger og sikre en hurtig og velkoordineret reaktion
- sikre større gennemsigtighed i politiske reklamer og kampagner på internettet og sikkerhedsforanstaltninger til at beskytte net- og informationssystemer mod cybersikkerhedstrusler
- vejlede nationale myndigheder og europæiske og nationale politiske partier om en korrekt anvendelse af EU's nye databeskyttelsesforpligtelser¹⁷ i forbindelse med valg
- gøre det muligt at anvende økonomiske sanktioner¹⁸, hvis databeskyttelsesreglerne overtrædes for bevidst at påvirke resultatet af Europa-Parlamentsvalget.

Som opfølgning på **ekspertgruppen på højt niveau om falske nyheder**¹⁹ vedtog Kommissionen den 26. april 2018 en **meddelelse om desinformation**²⁰, der opfordrede repræsentanter for onlineplatforme, reklameindustrien og de større annoncører²¹ til at

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

¹⁵ C(2018) 900.

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

¹⁷ De nye EU-databeskyttelsesregler trådte i kraft i maj 2018. De gælder for alle europæiske og nationale politiske partier og andre aktører i forbindelse med afholdelse af valg såsom datamæglere og sociale medieplatforme.

¹⁸ Sanktionerne vil udgøre 5 % af det årlige budget for det pågældende politiske parti eller den pågældende fond. Sanktionerne vil blive håndhævet af Myndigheden for Europæiske Politiske Partier og Europæiske Politiske Fonde.

¹⁹ Facebook, Google, Twitter og Mozilla samt de brancheforeninger, der repræsenterer onlineplatforme og reklameindustrien.

²⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

²¹ COM(2018) 236.

udarbejde en selvregulerende **adfærdskodeks om bekæmpelse af desinformation**²². Forpligtelserne omfatter sikring af gennemsigtighed i forbindelse med politisk reklame, lukning af aktive falske konti, markedsføringsbudskaber, der spredtes af "bots", og forbedring af synligheden af faktatjekket indhold. Kommissionen og den højtstående repræsentant supplerede denne meddelelse med **en fælles handlingsplan**²³ **om bekæmpelse af desinformation**. Den omfatter forbedrede dataanalyse- og sporingsredskaber, et hurtigt varslingsystem til udveksling af oplysninger om desinformationskampagner og koordinering af tiltag og overvågning af gennemførelsen af adfærdskodeksen.

2.1.4 Fremme af et samfund præget af tolerance, pluralisme og ikkeforskelsbehandling

I 2018 viste data offentliggjort af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, at racisme og forskelsbehandling fortsat er et voksende problem²⁴. På denne baggrund fortsatte **gruppen på højt plan vedrørende bekæmpelse af racisme, fremmedhad og andre former for intolerance** arbejdet med at finde løsninger til bekæmpelse af hadforbrydelser og hadefulde tale i EU²⁵. Et vigtigt resultat var en vejledning om den praktiske anvendelse af EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad²⁶, der skal hjælpe medlemsstaterne med at tackle de udfordringer, de står over for, når de skal omsætte deres retlige forpligtelser til praksis til gavn for borgerne²⁷.

Kommissionen overvågede også fortsat virkningen af **adfærdskodeksen for bekæmpelse af hadefulde tale på internettet**²⁸. Resultaterne af evalueringerne i 2018 viser konkrete resultater med hensyn til at fjerne ulovlig hadefulde tale²⁹. IT-virksomheder har i gennemsnit fjernet over 70 % af det indhold, der blev indberettet, sammenlignet med 59 % i 2017 og 28 % i 2016. I 2018 meddelte yderligere fire virksomheder: Instagram, Google +, Snapchat og Dailymotion, at de tilsluttede sig adfærdskodeksen.

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

²³ JOIN(2018) 36.

²⁴ Resultaterne af den anden del af undersøgelsen om EU's mindretal og diskrimination (EU MIDIS II) kan findes 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/2018/eumidis-ii-being-black>, <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 af 6.12. 2008, s. 55.

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

²⁸ Yderligere oplysninger kan findes 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.

Rådet vedtog en erklæring³⁰ om yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af **antisemitisme**. Undersøgelsen fra 2018 om antisemitisme fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder³¹ viser, at der fortsat er problemer. 9 ud af 10 respondenter er af den opfattelse, at antisemitismen er steget i deres land i de seneste fem år forud for undersøgelsen. Mere end 8 ud af 10 anser det for at være et alvorligt problem. Kommissionen fortsatte med at støtte initiativer til bekæmpelse af alle former for antisemitisme under programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab. Kommissionen var vært for det 12. seminar på højt plan mellem EU og Israel om bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme og fortsatte med at øge bevidstheden blandt sit eget personale gennem undervisning om erindring om Holocaust og antisemitisme. I november 2018 fik EU status som permanent international partner i International Holocaust Remembrance Alliance.

Kommissionen intensiverede sit samarbejde med de vigtigste interessenter og civilsamfundet om bekæmpelse af **had mod muslimer**. Den 28. marts 2018 mødtes europæiske imamer, og der blev afholdt en konference på højt plan om bekæmpelse af intolerance og forskelsbehandling af muslimer i EU den 3. december 2018³². På denne konference lancerede Den Europæisk Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder en database over had mod muslimer³³.

I 2018 vedtog Kommissionen sin rapport om midtvejsevalueringen³⁴ af EU-rammen fra 2011 for de nationale strategier for **romaernes** integration frem til 2020. Det fremhæves, at der navnlig er sket fremskridt på uddannelsesområdet. Som led i det europæiske semester overvågede Kommissionen fortsat fremskridtene med hensyn til integration af romaer og foreslog landespecifikke henstillinger om inklusiv almindelig uddannelse for romabørn i fire lande (BG, HU, RO, SK). I sine forslag fra maj 2018 for strukturfondene for perioden 2021-2027³⁵ foreslog Kommissionen en stærk forbindelse mellem politiske prioriteter og finansieringsprioriteter for integration af romaer. Programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab finansierede også projekter til støtte for integration af romaer og bekæmpelse af diskrimination og sigøjnerhad i hele Europa.

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

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

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 (2011-2017).

³⁵ COM(2018) 382 og COM(2018) 375.

2.2. Sikring af respekten for grundlæggende rettigheder

EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer skal overholde chartret i alle deres tiltag. Sager vedrørende manglende overholdelse kan indbringes for EU-Domstolen. I 2018 fortsatte Kommissionen med at integrere grundlæggende rettigheder i sine lovgivningsmæssige og politiske initiativer for at sikre overholdelsen af chartret. Et par eksempler:

- Forslag til forordning om **forebyggelse af udbredelsen af terrorrelateret onlineindhold**³⁶. Dette vil skabe en harmoniseret retlig ramme, der skal sikre, at onlinehostingtjenester ikke anvendes til at dele terrorrelateret indhold. I forslaget præciseres medlemsstaternes og hostingtjenesteydernes ansvar for at sørge for, at deres tjenester er sikre, og for at spore og fjerne terrorrelateret indhold. Kommissionen har analyseret forslagens indvirkning på rettighederne i chartret og inkluderet sikkerhedsforanstaltninger, som skal sikre overholdelsen af disse rettigheder.
- Det reviderede **direktiv om audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester)**³⁷ styrker kampen mod ulovligt og skadeligt indhold i alle audiovisuelle tjenester, herunder på de sociale medier. Videodelingsplatformene (f.eks. YouTube) skal træffe foranstaltninger for at beskytte børn mod skadeligt indhold og for at beskytte offentligheden mod indhold, der tilskynder til vold eller had, og mod visse former for indhold, som udgør en strafbar handling.
- Forslag til foranstaltninger vedrørende **kunstig intelligens (AI)**³⁸. Udviklingen inden for kunstig intelligens skal ske i overensstemmelse med chartret ("grundlæggende rettigheder gennem design"). Den 7. december fremlagde Kommissionen en koordineret plan med medlemsstaterne for at sikre, at kunstig intelligens anvendes på en måde, der respekterer grundlæggende rettigheder og etiske regler. Den 18. december 2018 udarbejdede Kommissionens gruppe på højt niveau vedrørende kunstig intelligens³⁹ et udkast til etiske retningslinjer⁴⁰, der også omfatter indvirkningen af kunstig intelligens på de grundlæggende rettigheder.
- **Finansieringsinstrumenter inden for migration, grænseforvaltning og sikkerhed** i den næste flerårige finansielle ramme (FFR)⁴¹: I disse forslag fremhæves behovet for at anvende midler i fuld overensstemmelse med rettighederne og principperne i chartret. I de foranstaltninger, der gennemføres med støtte fra EU-fonde, bør der tages særligt hensyn til

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ EUT L 303 af 28.11. 2018, s. 69.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>.

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

børns, migranternes, flygtninges og asylansøgere grundlæggende rettigheder, og der bør sikres fuld respekt for retten til menneskelig værdighed, retten til asyl og rettighederne for personer, der har behov for international beskyttelse og beskyttelse i tilfælde af udsendelse.

2.3 Domstolens kontrol med EU-institutionerne

Sagen **Mykola Yanovaty Azarov mod Rådet**⁴² vedrørte en klage over indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer på baggrund af situationen i Ukraine. Klagerens navn var omfattet af listen over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer på grundlag af en afgørelse fra en retsmyndighed i et tredjeland. Det påhvilede Rådet at kontrollere, om denne afgørelse blev truffet under fuld under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Retten konstaterede, at det ikke fremgik af begrundelsen, at Rådet havde kontrolleret, at de retslige myndigheder i Ukraine havde overholdt appellanten ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Retten annullerede derfor de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrørte appellanten.

⁴² Sag C-530/17.

3. Chartrets anvendelse i og af medlemsstaterne

3.1 Udvikling af grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet

Chartret gælder kun for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, jf. chartrets artikel 51. Traktatbrudssager i henhold til chartret kan derfor kun udløses, når der er etableret en tilstrækkelig tilknytning til EU-retten. Kommissionen modtager mange klager hvert år, hvor den ikke kan gribe ind, da spørgsmålet ikke er omfattet af EU-retten⁴³. Dette kan føre til en vis frustration, når enkeltpersoner ønsker at påberåbe sig deres rettigheder.

I 2018 traf Kommissionen foranstaltninger i følgende sager vedrørende chartret:

Den 24. september 2018 indbragte Kommissionen Polen for EU-Domstolen for overtrædelse af princippet om retsvæsenets uafhængighed ved den nye lov om højesteret. Kommissionen er af den opfattelse, at pensionsordningen for dommere i den nye lov er uforenelig med EU-retten, da den undergraver princippet om retsvæsenets uafhængighed, herunder dommeres uafsættelighed (artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union sammenholdt med chartrets artikel 47). Den 17. december 2018 traf EU-Domstolen en endelig afgørelse om foreløbige forholdsregler med påbud om, at anvendelsen af pensionsordningen i lovgivningen om højesteretten skulle bringes til ophør.

Den 19. juli 2018 indledte Kommissionen en overtrædelsesprocedure mod en ungarsk lov, der kriminaliserer enhver form for hjælp ydet af enhver person på vegne af nationale, internationale og ikkestatslige organisationer eller enkeltpersoner til mennesker, der ønsker at ansøge om asyl eller opholdstilladelse i Ungarn. Samme dag indbragte Kommissionen Ungarn for EU-Domstolen, da landets asyl- og tilbagesendelseslovgivning er i strid med EU-retten, på baggrund af en overtrædelsesprocedure, der blev indledt i 2015, og den deraf følgende brevveksling⁴⁴.

Den 8. november 2018 indledte Kommissionen en overtrædelsesprocedure mod Bulgarien for ukorrekt gennemførelse af EU's asylregler. Bekymringerne vedrører navnlig indkvartering og retlig repræsentation for uledsagede mindreårige, identifikation af og støtte til sårbare

⁴³ 45 % af brevene fra offentligheden i 2018 drejede sig om spørgsmål, som ligger uden for EU's kompetence. Se. arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, s. 4.

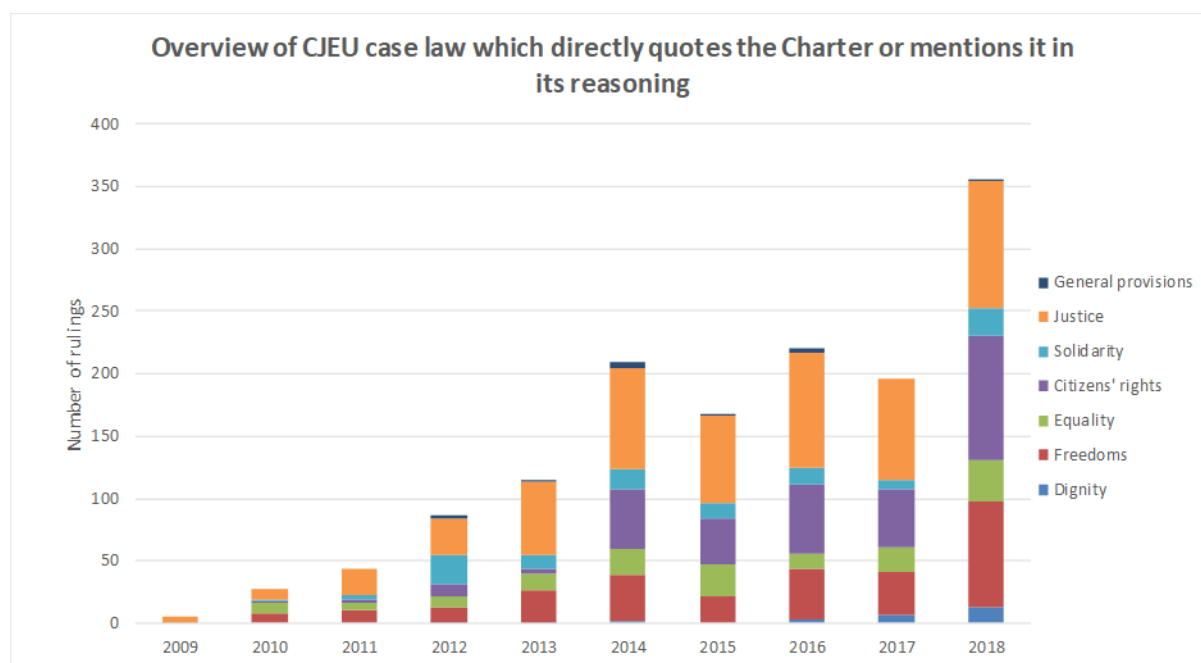
⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_da.htm.

asylansøgere, ydelse af passende retshjælp og tilbageholdelse af asylansøgere og kontrolforanstaltninger i forbindelse med frihedsberøvelsesproceduren⁴⁵.

Medlemsstaterne er dog også forpligtet til at respektere de værdier, som EU er baseret på, når de handler uden for gennemførelsen af EU-retten. Navnlig respekt for retsstatsprincippet er en forudsætning for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. I 2018 afholdt Rådet tre høringer vedrørende krænkelsen af retsstatsprincippet i Polen efter Kommissionens udløsning af artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union i 2017. Den 12. september 2018 besluttede Europa-Parlamentet at indlede en procedure efter artikel 7, stk. 1, over for Ungarn.

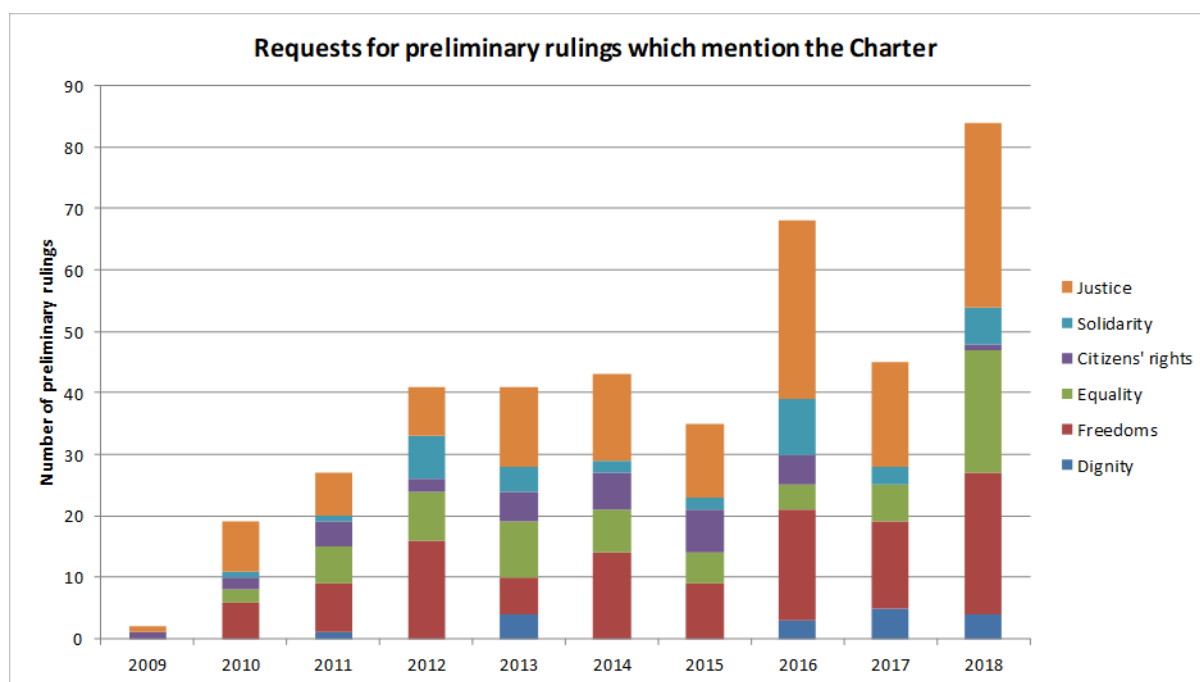
3.2 Domstolens vejledning til medlemsstaterne

I 2018 henviste Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) til chartret i 356 sager (mod 27 i 2010).



Når de nationale domstole indbringer sager for EU-Domstolen (anmodninger om præjudicielle afgørelser), henviser de i stigende grad til chartret (84 i 2018 mod 19 i 2010).

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



I 2018 henviste EU-Domstolen i en række sager vedrørende ikkeforskelsbehandling til chartret. I to sager, hvor etos-baserede organisationer har behandlet arbejdstagere forskelligt baseret på deres religion⁴⁶, præciserede Domstolen for første gang fortolkningen af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2000/78/EF⁴⁷, som indeholder en undtagelse fra princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af religion, hvis arbejdsgiveren er en kirke eller en anden etos-baseret organisation. Domstolen henviste udtrykkeligt til chartrets artikel 10, 21 og 47 og fastslog, at selv om direktiv 2000/78/EF beskytter arbejdstagernes grundlæggende ret til ikke at blive gjort til genstand for forskelsbehandling på grund af deres religion, tilsigter det ligeledes at tage hensyn til retten til selvstændighed for kirker og etos-baserede organisationer i henhold til chartrets artikel 10.

I *Coman*⁴⁸-sagen bekræftede Domstolen, at udtrykket "ægtefælle" i EU-rettens bestemmelser om unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit henviser til en person, der er forbundet med en anden person ved ægteskab, og at det er kønsneutralt og derfor kan omfatte en EU-borgers ægtefælle af samme køn. Domstolen påpegede, at de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7, har samme betydning og omfang som dem, der er sikret ved artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Domstolen henviste til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols

⁴⁶ Sag C-414/16, *Egenberger mod Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, og C-68/17, *IR*.

⁴⁷ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).

⁴⁸ Sag C-673/16.

retspraksis, hvor det er fastslået, at forholdet mellem et par af samme køn er omfattet af begreberne "privatliv" og "familieliv" på samme måde som forholdet mellem et heteroseksuelt par, der befinder sig i samme situation.

I to sager om anvendelse af retten til effektive retsmidler i forbindelse med EU's regler om asyl og tilbagesendelse⁴⁹ fastslog EU-Domstolen, at chartrets artikel 47, sammenholdt med chartrets artikel 18 og artikel 19, stk. 2, kræver, at en ansøger om international beskyttelse kan gøre sine rettigheder gældende på effektiv vis for et retsligt organ.

3.3. National retspraksis, hvor chartret citeres

De nationale retter spiller en afgørende rolle i overholdelsen af de grundlæggende rettigheder. Ifølge Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder henviste de nationale domstole fortsat til chartret i 2018, navnlig i sager om asyl og migration, databeskyttelse og retligt samarbejde i straffesager⁵⁰.

Chartret gælder kun for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (chartrets artikel 51). De nationale dommere henviser imidlertid ikke kun til chartret i sager, der falder ind under EU-retten. I de fleste retsafgørelser, hvor der henvises til chartret, rejses spørgsmålet om, hvorvidt og hvorfor chartret finder anvendelse, ikke. Chartrets artikel 51 og dens anvendelsesområde analyseres kun sjældent af dommere⁵¹.

I 2018 blev tidligere mønstre for henvisninger til specifikke artikler i chartret gentaget. Retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47) er fortsat den artikel, der oftest henvises til. De nationale dommere henviste også til retten til respekt for privatliv og familieliv (artikel 7) og retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8)⁵². Følgende sager illustrerer dette:

I **Finland**⁵³ bemærkede den øverste forvaltningsdomstol, at immigrationsmyndighederne ikke kan kræve, at asylansøgere tilvejebringer fotografier eller videooptagelser af intime handlinger til støtte for deres påstand om forfølgelse på grund af seksuel orientering, da dette

⁴⁹ Sag C-175/17, X mod Belastingdienst/Toeslagen, og C-180/17, X og Y mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

⁵⁰ Rapport om grundlæggende rettigheder for 2019 fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA Fundamental Rights Report 2019).

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Finland, den øverste forvaltningsdomstol, sag 3891/4/17, 13. april 2018.

ville krænke retten til menneskelig værdighed (chartrets artikel 1) og retten til privatliv (chartrets artikel 7).

I **Tjekkiet**⁵⁴ fastslog den øverste forvaltningsdomstol, at stk. 171, litra a), i loven om udlændinges ophold, ifølge hvilken en afvisning af udstedelse af et visum ikke kan anfægtes ved en domstol, er i strid med chartrets artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol).

I **Portugal**⁵⁵ gennemgik forfatningsdomstolen artikel 7, stk. 3, i lov nr. 34/2004 om adgang til domstolene, der forbyder ydelse af retshjælp til enheder med gevinst for øje. Forfatningsdomstolen erklærede bestemmelsen for forfatningsstridig og understregede, at retten til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 47, kan nødvendiggøre, at der ydes retshjælp til juridiske personer, der arbejder med gevinst for øje.

4. Fokusafsnit: 10-årsdagen for chartrets ikrafttræden

EU-institutionerne har gradvist udviklet en kultur, der understøtter grundlæggende rettigheder. De politiske beslutningstagere er i stigende grad opmærksomme på betydningen af at sikre, at deres initiativer er i overensstemmelse med chartret⁵⁶. Siden chartret trådte i kraft, har EU vedtaget en række initiativer, der fremmer og beskytter borgernes rettigheder i henhold til chartret direkte⁵⁷. Siden 2010 er der sket en stigning i EU-Domstolens henvisninger til chartret. Arbejdet skal fortsætte med en stærk politisk EU-dagsorden, der fremmer og beskytter grundlæggende rettigheder.

De nationale domstole henviser også til chartret i deres afgørelser og anmoder i stigende grad EU-Domstolen om retningslinjer⁵⁸. Chartrets potentiale udnyttes imidlertid fortsat ikke fuldt

⁵⁴ Tjekkiet, den øverste forvaltningsdomstol, sag 6 Azs 253/2016 – 49, 4. januar 2018.

⁵⁵ Portugal, forfatningsdomstol, sag 242/2018, 8. maj 2018.

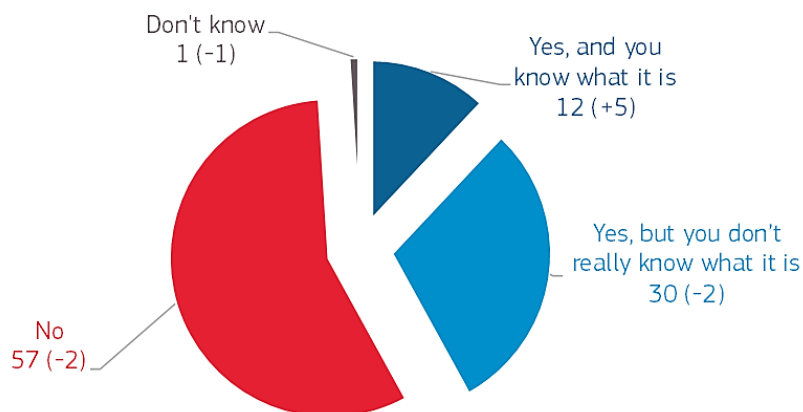
⁵⁶ Jf. Kommissionens operationelle retningslinjer for indarbejdelse af grundlæggende rettigheder i Kommissionens konsekvensanalyser fra 2011 og pakken om bedre regulering fra 2015, som gør integration af chartret til en integreret del af konsekvensanalysen (Tool28). Jf. også Rådets retningslinjer om kontrol af overholdelsen af grundlæggende rettigheder, dok. 5377/15 af 20. januar 2015, og muligheden for, at Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) kan afgive udtalelse om ethvert forslag til lovgivningsmæssig retsakt (Europa-Parlamentets forretningsorden – artikel 38).

⁵⁷ Jf. afsnit 2.1. om fremme og beskyttelse af grundlæggende rettigheder i Kommissionens årlige rapporter om anvendelsen af chartret, findes på: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_da.

⁵⁸ Jf. punkt 3.2 ovenfor. Jf. også Domstolens henstillinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT C 257 af 20.7.2018). Jf. Burgorgue-Larsen, L. (2017), La Charte des

ud, og kendskabet til chartret er stadig begrænset⁵⁹. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder peger på manglende nationale politikker, der fremmer kendskabet til og gennemførelsen af chartret⁶⁰. Eurobarometerundersøgelsen om kendskab til chartret⁶¹ viser, at selv om situationen er forbedret en smule siden 2012, har blot 42 % af respondenterne hørt om chartret, og kun 12 % ved reelt, hvad det er.

QB1 Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?
(% - EU)



(March 2019 - June 2012)

Resultaterne viser også, at seks ud af ti respondenter ønsker at få mere at vide om chartret og om, hvor de kan henvende sig, hvis deres rettigheder i henhold til chartret krænkes.

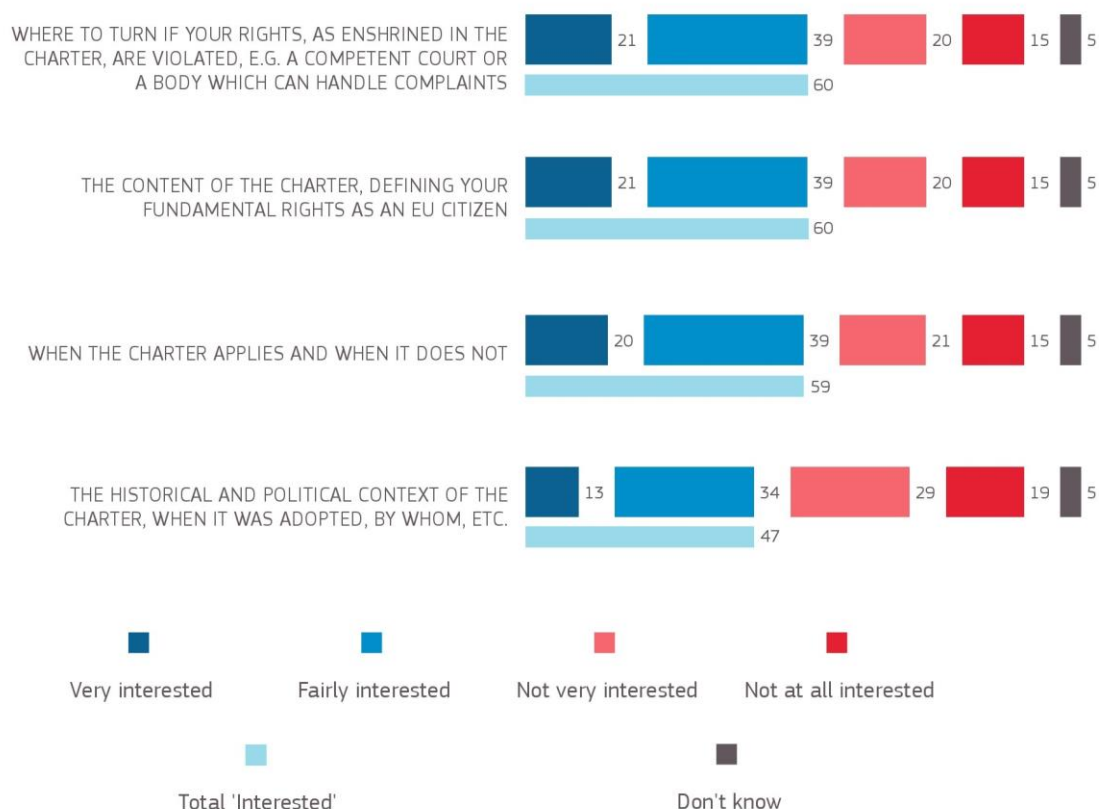
droits fondamentaux saisie par les juges en Europe, Paris, Pedone. Jf. udtalelse fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, "Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights", september 2018, findes på: <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Jf. også de nationale landeoversigter vedrørende chartrets anvendelse offentliggjort af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder i marts 2018, findes 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, findes på: <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Jf. også FRA's rapport om grundlæggende rettigheder 2019 om brugen af chartret i det nationale lovgivningsarbejde og FRA's nationale landeoversigter vedrørende chartrets anvendelse, op. cit.

⁶⁰ Jf. FRA's rapport om grundlæggende rettigheder 2019 om manglende nationale politikker til fremme af chartrets anvendelse.

⁶¹ Særnummer Eurobarometer 487b:

QB6 Would you be interested or not in having more information about the following aspects of the Charter?
(% - EU)



Chartret kan kun være effektivt i borgernes liv, hvis de kender deres rettigheder, hvis de ved, hvor de skal henvende sig, når deres rettigheder krænkes, og hvis de nationale domstole, lovgivere og myndigheder gennemfører deres rettigheder.

Det interaktive værktøj for grundlæggende rettigheder⁶² hjælper borgerne med at identificere den kompetente nationale myndighed, når deres rettigheder krænkes. Der blev søgt i værktøjet 3 871 gange i 2018, og kendskabet hertil kunne øges for at øge brugen.

I forbindelse med de charterarrangementer, der har været afholdt af EU-formandskaberne i samarbejde med Kommissionen og EU-agenturet for grundlæggende rettigheder⁶³, har der været fokus på de nationale myndigheders bedste praksis for at øge kendskabet til chartret og

⁶² https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights_interactive_tool-459-da.do.

⁶³ F.eks. konferencen "The national policy application of the EU Charter of Fundamental rights" i 2016 under det nederlandske EU-formandskab eller konferencen "The national life of the EU Charter of fundamental rights" i 2018 under det østrigske EU-formandskab.

udvikle værktøjer⁶⁴, der gør det lettere for de politiske beslutningstagere at integrere chartret i deres arbejde. Et nyt værktøj, der gør det lettere at undersøge, om en specifik sag falder ind under chartrets anvendelsesområde – CharterClick⁶⁵ – har været tilgængeligt på e-justiceportalen siden oktober 2018. Værktøjet suppleres af en omfattende vejledning i brugen af chartret⁶⁶.

Uddannelse i chartret er afgørende for at sikre dets effektivitet. Gennem Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere støttede Kommissionen fortsat uddannelsen af dommere og anklagere i 2018⁶⁷. Kommissionens program for retlige anliggender støttede også kvalitetsprojekter for uddannelse af retsvæsenets aktører i chartret⁶⁸.

Kommissionens forslag til en ny Fond for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier åbner mulighed for at finansiere oplysningsaktiviteter for dommere og andre jurister og for nationale myndigheder (dvs. ministerier, politi og nationale parlamenter).

I 2018 gennemførte Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder en række oplysnings- og uddannelsesaktiviteter vedrørende chartret. Agenturet udstedte centrale principper for oplysning om rettigheder i henhold til chartret⁶⁹ og ajourførte og udvidede *Charterpedia* (et onlineinformationsredskab med adgang til relevant europæisk og national retspraksis samt til relevante standarder for forfatningsret, EU-ret og folkeret via chartret, artikel for artikel⁷⁰). Dette supplerer de oplysninger, der er tilgængelige på e-justice-portalen om chartret, dets anvendelsesområde, fortolkning og virkninger. I oktober 2018 udsendte agenturet også en håndbog om chartret for retsvæsenets aktører og de politiske

⁶⁴ Jf. tjeklisten fremhævet af Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder i sin håndbog "Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level", del II, findes på: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national-guidance-application-eu-charter>. Jf. "Judging the Charter project", medfinansieret af Europa-Kommissionen, der indeholder oplysninger om chartret og er en one-stop-shop for uddannelsesmateriale, findes på: <https://charter.humanrights.at/>.

⁶⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/583/DA/does_the_charter_apply_to_my_case.

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

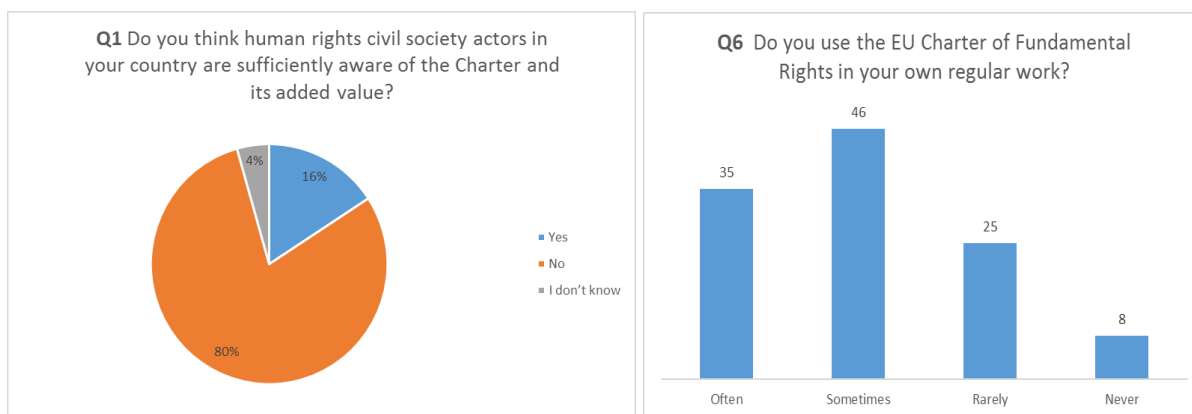
⁶⁷ F.eks. EJTN-FRA-kurset om anvendeligheden og virkningen af EU's charter om grundlæggende rettigheder i nationale procedurer, 19.-20. april 2018, Wien, og EJTN-kursusseminarer i perioden 2018-2019 for EU-medlemsstaternes dommere og anklagere vedrørende kendskab til chartret og EU-Domstolens retspraksis.

⁶⁸ EIPA-kurset om beskyttelse af grundlæggende rettigheder i forbindelse med straffesager i EU og anvendelsen og relevansen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev afholdt i Barcelona den 13.-14. marts 2018, i Warszawa, den 26.-27. juni 2018 og i Luxembourg den 2.-3. oktober 2018.

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

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

beslutningstagere⁷¹, der danner grundlag for uddannelse af nationale myndigheder⁷². I samarbejde med menneskerettighedsinstitutioner har agenturet udviklet materiale til uddannelse af embedsmænd og civilsamfundsorganisationer. Det er af afgørende betydning at uddanne civilsamfundsorganisationer i chartret i betragtning af den rolle, de spiller med hensyn til at gøre det til en realitet i borgernes liv. Resultaterne af en undersøgelse foretaget af agenturet i 2018 blandt medlemmerne af dets platform for civilsamfundsorganisationer viser, at kendskabet til og anvendelsen af chartret bør forbedres.



Kilde: Anonym undersøgelse fra august 2018 af anvendelsen af chartret gennemført af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder blandt organisationer, der deltager i platformen for grundlæggende rettigheder.

Antallet af nationale menneskerettighedsinstitutioner (NHRI), der er akkrediteret efter Parisprincipperne⁷³, er steget betydeligt i EU siden 2010 (en stigning på 53 % fra 15 til 23 EU-medlemsstater). Blandt disse var der også en stigning på 50 % i antallet af NHRI'er med "A-status" (opfylder Parisprincipperne fuldt ud), fra 10 til 16. I øjeblikket er der kun fem medlemsstater, der ikke har en akkrediteret NHRI. Det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner samarbejder med relevante interessenter om at yde bistand på dette område. Siden 2010 er NHRI'erne blevet stadigt mere aktive med hensyn til at overvåge og rapportere om gennemførelsen af chartret på nationalt plan, de gennemfører

⁷¹ Håndbog udarbejdet af Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder "Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level", op. cit.

⁷² Herunder på området for udbetaling af EU-midler baseret på Kommissionens retningslinjer fra 2016, findes på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>.

⁷³ Internationale standarder for vurdering af nationale menneskerettighedsinstitutioner findes på: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

oplysningsaktiviteter⁷⁴ og uddannelsesaktiviteter⁷⁵ vedrørende chartret rettet mod dommere, advokater og civilsamsfundsorganisationer og rådgiver⁷⁶ deres regering og Parlamentet om krav i henhold til chartret og om strategiske retssager⁷⁷ på nationalt plan og ved Den Europæiske Unions Domstol. De udgør et vigtigt led i håndhævelseskæden.

Det samme gælder for ligestillingsorganer, der gradvist er blevet centrale aktører i EU's infrastruktur til bekæmpelse af forskelsbehandling⁷⁸. Som det første kontaktpunkt for ofre for forskelsbehandling har de udviklet en stor forståelse af, hvordan forskelsbehandling påvirker borgerne i Europa, og de har arbejdet mere strategisk med at øge kendskabet til og gennemførelsen af EU's lovgivning om ligebehandling⁷⁹. De fleste medlemsstater er gået videre end de retligt bindende EU-krav og har givet deres ligestillingsorganer beføjelse til i visse tilfælde at behandle hele spektret af grunde i chartrets artikel 21⁸⁰. Kommissionens henstilling fra 2018 om standarder for ligestillingsorganer⁸¹ har til formål at rådgive medlemsstaterne om foranstaltninger, der kan bidrage til at øge ligestillingsorganernes effektivitet og uafhængighed.

5. Konklusion

Denne rapport viser, at chartret har vist sig at være et vigtigt instrument til at gøre grundlæggende rettigheder til en realitet i borgernes liv. Det er stadig et relativt ungt

⁷⁴ Den portugisiske menneskerettighedsorganisation opfordrede f.eks. parlamentet til at vedtage en kodeks for god forvaltningspraksis (baseret på artikel 41 i chartret). Yderligere oplysninger om dette initiativ findes på: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁵ Den irske menneskerettighedsorganisation henviste f.eks. til chartret i forbindelse med sin *amicus curiae* i nationale sager (f.eks. i sagen *P v. Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Or.* Yderligere oplysninger findes på: <https://www.ihrec.i.e./documents/p-v-chief-superintendent-of-the-garda-national-immigration-bureau-ors/>). Menneskerettighedsorganisationen sikrede også den retlige repræsentation af Garda-ansøgere, der anfægtede en række aldersdiskriminerende regler med henvisning til bestemmelserne i chartret. Yderligere oplysninger findes på: <https://www.ihrec.i.e./eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁶ F.eks. den slovakiske menneskerettighedsorganisations vejledning om udbredelse af kendskabet til menneskerettighederne, der indeholder et kapitel om chartret og den slovakiske menneskerettighedsorganisations anvendelse af chartret, findes på: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁷ Den kroatiskke menneskerettighedsorganisation var f.eks. partner i projektet "Judging the Charter", op. cit.

⁷⁸ Jf. rapporten fra 2018 fra det europæiske netværk af juridiske eksperter inden for ligestilling og ikkeforskelsbehandling, som findes på: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

⁷⁹ Direktiv 2000/43, 2010/41, 2006/54 og 2004/113.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Jf. også den europæiske liste over ligestillingsorganer, der findes på: <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ Op. cit.

instrument, f.eks. sammenlignet med den europæiske menneskerettighedskonvention, som har eksisteret i mere end 65 år. Det vil tage tid og kræve en vedvarende indsats, hvis det fulde potentiale skal udnyttes, især på lokalt og nationalt plan.

Civilsamfundet og rettighedsforkæmpere spiller en central rolle, når det gælder om at gøre chartret til en realitet i borgernes liv. I slutningen af 2019 vil Kommissionen, det finske EU-formandskab og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder afholde en 10-års-jubilæumskonference for at fejre chartret og drøfte, hvordan chartret med støtte fra civilsamfundet og rettighedsforkæmpere kan blive en betydningsfuld del af hverdagen. Konferencen vil være en rettesnor for og give den nye Kommission et vigtigt informationsgrundlag.