



Bruxelles, den 18.5.2017
COM(2017) 239 final

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

Beretning for 2016 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

{SWD(2017) 162 final}

1. Indledning

De grundlæggende rettigheder og værdier, som Den Europæiske Union er baseret på, blev sat på prøve i 2016. Udviklingen i medlemsstaterne viste, at respekten for de værdier og rettigheder, der er indskrevet i EU's charter om grundlæggende rettigheder, ikke må tages for givet.

EU stod over for flere udfordringer: konsekvenserne af tilstrømningen af et hidtil uset antal flygtninge ved de ydre grænser, økonomiske ubalancer og en række terrorangreb. Mennesker, der rammes af flere kriser, har ikke tillid til, at deres børn vil have det bedre end dem selv. De stiller spørgsmålstejn ved, om institutionerne stadig er i stand til at beskytte dem mod udfordringerne og truslerne fra migration, økonomisk kaos og terror. I en sådan situation har nationalisme, populisme og intolerance gode muligheder for at gro og give det indtryk, at udelukkelse og isolationisme er den eneste måde at løse de aktuelle udfordringer på.

I en situation med stigende intolerance er det også vigtigt, at EU på ny klart og tydeligt bekræfter og fremmer lige rettigheder for alle. Det tredje årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder i 2017 kommer til at dreje sig om fremme af kvinders rettigheder og ligestilling mellem kønnene. Dette bliver en mulighed for at tage hånd om kvindernes økonomiske og politiske rettigheder, kvinders rettigheder i den offentlige og private sfære og bekæmpelse af enhver form for vold mod kvinder, hvilket også har været temaet for målrettede aktioner i årets løb.

Det samlede billede påvirker de grundlæggende rettigheder i EU. EU skal yde en beslutsom indsats for at forsvare sine fælles værdier demokrati, grundlæggende rettigheder og retsstaten imod de kræfter, der søger at polarisere vores samfund og true vores åbne og solidariske samfundsmodel. De europæiske og nationale institutioner skal genvinde befolkningens tillid ved at vise, at de er i stand til at sikre frihed, sikkerhed og fremgang. Det centrale i disse bestræbelser bliver at beskytte og fremme befolkningens grundlæggende rettigheder og EU's fælles værdier, og EU-institutionerne skal gå foran med et godt eksempel Chartret er et uvurderligt værktøj i denne forbindelse, og dets fulde potentiale skal udnyttes.

2. Anvendelse af EU's charter

2.1 Fremme og beskytte de grundlæggende rettigheder

Sikre de grundlæggende rettigheder for alle i Den Europæiske Union

I 2016 tog EU adskillige initiativer for at gøre chartrets rettigheder til virkelighed for EU's befolkning. En række af disse initiativer havde til formål at sikre rimelighed og social retfærdighed. Kommissionen indledte f.eks. en offentlig høring om udviklingen af en europæisk "**søjle af sociale**

rettigheder"¹. Med udgangspunkt i de sociale rettigheder i henhold til chartret vil denne søjle støtte velfungerende og retfærdige arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. Den vil beskæftige sig med spørgsmål af central betydning for den enkelte såsom lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, rimelige arbejdsforhold samt tilstrækkelig og bæredygtig social sikring.

Det blev ligeledes oprettet en europæisk platform med henblik på at styrke samarbejdet om at bekæmpe sort arbejde² og dermed bidrage til at sikre overholdelsen af **retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold** (artikel 31 i chartret).

I 2016 blev der taget skridt til at fremme **retten til respekt for familieliv** (artikel 7 i chartret):

- Kommissionen foreslog nye regler i henhold til Bruxelles IIa-forordningen for at forbedre EU-reglerne, der beskytter børn i forbindelse med grænseoverskridende tvister om forældreansvar vedrørende forældremyndighed³
- to nye forordninger blev vedtaget for at bistå internationale par, enten gifte eller i registreret partnerskab, med at forvalte deres ejendom i det daglige og dele den i tilfælde af skilsmisse eller den enes død⁴.

Retten til en retfærdig rettergang (artikel 47 og 48 i chartret) blev konkretiseret gennem vedtagelse af en række direktiver: om uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen⁵, om retshjælp⁶ og retssikkerhedsgarantier for børn⁷. Sidstnævnte og de nye Bruxelles IIa-regler vil også påvirke **børns rettigheder** positivt (artikel 24 i chartret).

Kommissionen oprettede en platform til onlinetvistbilæggelse⁸, som hjælper forbrugerne med at løse deres tvister med handlende i EU vedrørende onlinekøb udenretligt, billigt, enkelt, hurtigt og på et

¹ Resultaterne af høringen, der blev gennemført fra marts til december 2016, er i øjeblikket ved at blive gennemgået og vil danne udgangspunkt for Kommissionens forslag om den europæiske søjle af sociale rettigheder. Der kan findes yderligere oplysninger på: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en.

² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/344 af 9. marts 2016 om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde (EUT L 65 af 11.3.2016, s. 12-20).

³ Forslag til Rådets forordning om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i ægteskabsager og i sager vedrørende forældreansvar, og om internationale barne bortførelser (omarbejdning), COM(2016) 0411 final af 30.6.2016.

⁴ Rådets forordning (EU) 2016/1103 af 24. juni 2016 om indførelse af et forstærket samarbejde på området for kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller (EUT L 183 af 8.7.2016, s. 1-29); Rådets forordning (EU) 2016/1104 af 24. juni 2016 om indførelse af et forstærket samarbejde på området for kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige virkninger af registrerede partnerskaber (EUT L 183 af 8.7.2016, s. 30-56).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT L 65 af 11.3.2016, s. 1-11).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1919 af 26. oktober 2016 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordre (EUT L 297 af 4.11.2016, s. 1-8).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/800 af 11. maj 2016 om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager (EUT L 132 af 21.5.2016, s. 1-20).

⁸ Se følgende websted: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>.

hvilket som helst officielt EU-sprog, hvorved man styrker **forbrugerbeskyttelsen** (artikel 38 i chartret).

Beskyttelse af personoplysninger i EU og andre steder

Et andet fokusområde i 2016 var **beskyttelse af personoplysninger** (artikel 8 i chartret). Vedtagelsen af den generelle forordning om databeskyttelse⁹ og direktivet om databeskyttelse for politiet og de strafferetlige myndigheder¹⁰ var et vigtigt skridt i denne henseende.

Den generelle forordning om databeskyttelse styrker og moderniserer de gældende regler: Personer vil få nemmere adgang til deres egne personoplysninger, en ret til dataportabilitet, en præcisering af "retten til at blive glemt" og visse rettigheder, der gælder i tilfælde af uberettiget adgang til personoplysninger. Den generelle forordning om databeskyttelse forpligter også virksomheder og organisationer til at underrette den nationale tilsynsmyndighed om alvorlige brud på datasikkerheden så hurtigt som muligt, således at brugerne kan træffe passende foranstaltninger. Den generelle forordning om databeskyttelse indfører som én EU-retsakt ét sæt regler, således at personer har samme beskyttelse, uanset hvor i EU de befinder sig.

Formålet med direktiv (EU) 2016/680 er at sikre en effektiv informationsudveksling mellem nationale retshåndhævende myndigheder og sikre, at oplysninger om personer, der er offer for, vidner til eller mistænkte for lovovertrædelser, beskyttes behørigt i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller foranstaltninger til håndhævelse af lovgivningen. Al behandling af personoplysninger i EU fra de retshåndhævende myndigheders side skal overholde nødvendighedsprincippet, proportionalitetsprincippet og legalitetsprincippet og omfatte tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger for de enkelte personer.

Sideløbende med denne styrkede beskyttelse inden for EU sikrede Kommissionen også en passende databeskyttelse uden for EU. I juli 2016 vedtog den afgørelsen om et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, det såkaldte "EU-US **Privacy Shield**", som sikrer fri bevægelighed for strømmen af personoplysninger til kommercielle formål mellem virksomheder i EU og USA, der er certificeret under "Privacy Shield", idet man samtidig sikrer den grundlæggende ret til beskyttelse af disse oplysninger.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1-88).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89-131).

En anden milepæl var indgåelsen af **paraplyaftalen**¹¹ mellem EU og USA i december, som indebærer et højt databeskyttelsesniveau ved enhver overførsel af personoplysninger mellem EU og USA i forbindelse med politimæssigt eller retligt samarbejde i straffesager.

Beskyttelse af de mest sårbare rettigheder

I urolige tider rammes de mest sårbare ofte hårdst. Det var et vigtigt fokusområde for EU i 2016 at tage sig af migrationssituationen og navnlig sikre beskyttelsen af **retten til asyl** (artikel 18 i chartret) og overholdelsen af **princippet om forbud mod kollektiv udvisning** (artikel 19 i chartret). Efter sin meddelelse om en **reform af det fælles europæiske asylsystem**¹² i april 2016 foreslog Kommissionen ændringer af de eksisterende regler med henblik på at:

- i) indføre et mere retfærdigt og mere bæredygtigt system for fordelingen af asylansøgere mellem medlemsstaterne (forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen)¹³ og sikre en effektiv gennemførelse af systemet (forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen)¹⁴
- ii) sikre en øget harmonisering af asylprocedurerne og standarderne for international beskyttelse for at sikre høje niveauer af beskyttelse og modtagelse samt tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger for asylansøgere over hele EU samt reducere irregulære sekundære bevægelser (forslag til forordning om asylprocedurer¹⁵, en forordning om anerkendelse¹⁶ og en omarbejdning af direktivet om standarder for modtagelse¹⁷)
- iii) lette anvendelsen af en fælles tilgang til sikker og lovlig ankomst til EU for personer med behov for international beskyttelse i solidaritet med lande, der er værtslande for et stort antal fordrevne (forslag til forordning om oprettelse af en EU-genbosætningsramme¹⁸)
- iv) omdanne Det Europæiske Asylstøttekontor til et fulgyldigt EU-agentur med et styrket mandat til at rette op på alle strukturelle svagheder ved EU's asylsystem (forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur¹⁹).

Fremme og beskyttelse af **børns rettigheder** (artikel 24 i chartret) var det centrale i denne retsakt. Man var særligt opmærksom på uledsagede børn inden for nøgleområder såsom vurdering af, hvad der

¹¹ Aftale mellem Amerikas Forenede Stater og Den Europæiske Union om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf.

¹² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa, COM(2016) 197 final af 6.4.2016.

¹³ COM(2016) 270.

¹⁴ COM(2016) 272.

¹⁵ COM(2016) 467.

¹⁶ COM(2016) 466.

¹⁷ COM(2016) 465.

¹⁸ COM(2016) 468.

¹⁹ COM(2016) 271.

er i barnets bedste interesse, barnets ret til at blive hørt i asylprocedurerne og sikring af tilstrækkelige modtageforhold og effektive værgemål.²⁰ Kommissionens overordnede fremgangsmåde for at beskytte alle migrantbørn var i centrum for det 10. årlige europæiske forum om børns rettigheder i november²¹. I december 2016 foreslog Kommissionen en styrkelse af Schengeninformationssystemet²², som vil forbedre de retshåndhævende embedsmænds og grænsevagternes muligheder for at finde forsvundne børn, også i forbindelse med migration.

Fremme af åbne og tolerante samfund uden racisme

Det nuværende klima har ført til stigende **racisme og intolerance over for etniske, religiøse og andre mindretal** over hele Europa.²³ Dette påvirker mange af de grundlæggende rettigheder i henhold til chartret, herunder retten til ikke-forskelsbehandling (artikel 21), retten til menneskelig værdighed (artikel 1), retten til respekt for menneskers integritet (artikel 3) og retten til livet (artikel 2).

Kommissionen oprettede en platform for medlemsstaterne, civilsamfundet, EU-agenturer og internationale organisationer²⁴ for at kunne nå frem til bedre reaktioner på hadforbrydelser og hadefuld tale. Man fokuserede på

- registrering og indsamling af oplysninger om tilfælde af hadforbrydelser i alle medlemsstater
- styrkelse af støtten til ofre og
- imødegåelse af ulovlig hadefuld tale online.

²⁰ En oversigt over de ændrede og foreslåede bestemmelser vedrørende beskyttelse af børn i ovennævnte forslag til retsakter kan findes på: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456 Dette arbejde blev fulgt op med vedtagelsen af meddelelsen om "Beskyttelse af migrantbørn" den 12. april 2017 (COM(2017) 211 final).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_en.htm.

²³ En undersøgelse udført af FRA i 2013 viste, at i lande som Ungarn, Frankrig og Belgien overvejede op til 48 % af respondenterne at emigrere, fordi de som jøder ikke længere følte sig sikre <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and> Moskeer begyndte at få politibeskyttelse i flere medlemsstater, fordi civilsamfundsorganisationer begyndte at melde om kraftige stigninger i antallet af angreb på muslimer i 2014 og 2015 i lande som Frankrig, Det Forenede Kongerige og Belgien, herunder voldelige angreb på muslimske kvinder, der bar tørklæde. Antallet af tilfælde af overgreb og hadefuld tale rettet mod asylansøgere og migranter er stigende, og det samme gælder angreb og forsøg på brandstiftelse på flygtningelejre. Efter folkeafstemningen i Det Forenede Kongerige i juni 2016 kunne man iagttage en bølge af had rettet mod enkeltpersoner og grupper på grund af deres nationale eller etniske oprindelse, og civilsamfundsorganisationer rapporterede om stigende fjendtlighed mod romaer og personer af afrikansk oprindelse i en række medlemsstater. I 2017 offentliggør FRA sin EU MIDIS2-undersøgelse, som vil gøre det muligt at sammenligne tendenserne i de forskellige mindretalsgruppers erfaringer.

²⁴ EU's gruppe på højt plan om bekæmpelse af racisme, fremmedhad og andre former for intolerance, se: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

Sammen med denne politiske opbakning fortsatte Kommissionen også de bilaterale dialoger med medlemsstaterne om større mangler i deres gennemførelse af EU-lovgivningen²⁵. En række medlemsstater ændrede deres straffelovgivning som en følge heraf.

Med henblik på at begrænse udbredelsen af hadefuld tale online og sikre beføjelser til aktører på de nye medier indgik Kommissionen den 31. maj en aftale med Facebook, Twitter, YouTube og Microsoft om en **adfærdskodeks til imødegåelse af ulovlig hadefuld tale online**²⁶. Selskaberne forpligtede sig bl.a. til at:

- gennemgå størstedelen af gyldige henvendelser fra borgerne og civilsamfundet om fjernelse af ulovligt indhold, hvor man offentligt tilskynder til vold og had, på under 24 timer og
- ligeledes vurdere dem i henhold til de nationale bestemmelser i straffelovgivningen, der gennemfører EU-retten.

Kommissionen følger nøje fremskridtene i samarbejde med civilsamfundet, medlemsstaterne og IT-virksomhederne og fremlagde sine foreløbige resultater i december.²⁷

Fremme af mediekundskab, kritisk tænkning og afbalancerede fortællinger på græsrodsniveau er andre nøgleforanstaltninger, som EU støtter for at imødegå intolerance både offline og online sammen med uddannelse (se afsnit 4).

2.2. Sikre respekten for grundlæggende rettigheder

EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer skal overholde chartret i alle deres handlinger; alle tilfælde af manglende overholdelse kan indbringes for Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen). Kommissionen anstrenger sig i høj grad for at indarbejde grundlæggende rettigheder i alle politikområder, dvs. sikre, at de respekteres fuldt ud i alle dens forslag til lovgivning og politik.

Det nye **direktiv om bekæmpelse af terrorisme**, som Europa-Parlamentet og Rådet nåede til enighed om i december 2016,²⁸ er et godt eksempel på denne indarbejdning. Det indeholder en eksplicit bestemmelse om grundlæggende rettigheder – den første af sin art – og adskillige aspekter vedrørende de grundlæggende rettigheder blev inddraget i udarbejdelses- og forhandlingsprocessen, herunder nødvendigheden og proportionaliteten af indgreb i retten til fri bevægelighed, databeskyttelse og ytringsfrihed (artikel 45, 8 og 11 i chartret). Man tog også behørigt hensyn til legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf (artikel 49 i chartret) og ofrenes

²⁵ Rådets rammeafgørelse [2008/913/RIA](#) af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen.

²⁶ Se følgende websted: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

²⁷ Den første vurdering af den nye adfærdskodeks findes på: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf.

²⁸ Direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017.

rettigheder, herunder adgang til effektive retsmidler (artikel 47 i chartret). Ex post-evalueringen af direktivet vil også dække dets indvirkning på de grundlæggende rettigheder og friheder.

Kommissionen vedtog et forslag om ajourføring af EU's **eksportkontrollforordning** for følsomme produkter (med dobbelt anvendelse) i 2016²⁹. Forordningen udgør en solid ramme for kontrol med eksporten af teknologi til cyberovervågning, når der er risiko for, at den vil blive misbrugt til at begå alvorlige krænkelse af menneskerettighederne eller af den internationale humanitære folkeret. På grundlag af et forslag fra Kommissionen blev EU-reglerne om forbud mod eksport og import af varer, der kan anvendes til dødsstraf eller tortur i andre lande, styrket gennem vedtagelsen i november af en ændring af **torturbekæmpelsesforordningen**³⁰.

Indarbejdelsen af respekten for de grundlæggende rettigheder udvides også til andre områder af anvendelsen af EU-finansiering. I 2016 vedtog Kommissionen retningslinjer for at sikre, at chartret overholdes, når medlemsstaterne anvender **de europæiske struktur- og investeringsfonde**³¹.

Med hensyn til **migration** erklærede Kommissionen i forbindelse med Den Europæiske Ombudsmands fælles undersøgelse af erklæringen af 18. marts 2016 fra EU og Tyrkiets indvirkning på menneskerettighederne, at den fortsat nøje ville overvåge gennemførelsen af erklæringen, herunder respekten for menneskerettighederne både i EU og Tyrkiet.³²

EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention prioriteres fortsat af Kommissionen, ikke mindst i lyset af dens juridiske forpligtelse i henhold til traktaten. Tiltrædelsen vil styrke vores fælles værdier, gøre EU-lovgivningen mere effektiv og øge sammenhængen i forbindelse med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU. Alligevel gav Domstolens udtalelse i december 2014 (hvor udkastet til tiltrædelsesaftale fra 2013 blev erklæret for uforeneligt med traktaterne) anledning til en række betydningsfulde og komplekse spørgsmål, der kræver genforhandling af en række punkter. Kommissionen undersøger i sin egenskab af EU-forhandler løsninger på de problemer, som Domstolen fremførte i den relevante arbejdsgruppe i Rådet.

²⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 28. september 2016 om en EU-ordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed, teknisk assistance og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse, COM(2016) 616 final.

³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2134 af 23. november 2016 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1236/2005 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (EUT L 338 af 13.12.2016, s. 1).

³¹ EUT C 269 af 23.7.2016, s. 1.

³² I en dom (28. februar 2017) i sag T-192/16, T-193/16 og T-257/16 fandt Retten, at "erklæringen fra EU og Tyrkiet (...) ikke kan anses for en retsakt, der er vedtaget af Det Europæiske Råd og heller ikke af en anden af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer" (præmis 71).

2.3. Større bevidsthed om chartret

For at borgerne skal kunne udnytte de grundlæggende rettigheder fuldt ud, er de nødt til at vide, hvori de grundlæggende rettigheder består. De skal også vide, hvem de skal henvende sig til, når deres rettigheder krænkes. I oktober 2016 lancerede Kommissionen **guiden for grundlæggende rettigheder**³³, et onlineredskab, som hjælper befolkningen med dette.

På en konference afholdt af det nederlandske formandskab i februar 2016 om "den nationale politiske anvendelse af EU's charter for grundlæggende rettigheder", blev en række eksempler på bedste praksis og redskaber fremlagt for at hjælpe de nationale myndigheder med at vurdere, hvornår og hvordan chartret skal anvendes, når de udarbejder nationale politikker og national lovgivning.

Desuden anvender Kommissionen EU-finansiering til at støtte projekter og netværk, der analyserer national retspraksis vedrørende chartret, og til at tilbyde jurister undervisning i dets anvendelse.

Som opfølgning på Kommissionens rapport om gennemførelsen af chartret fra 2015 vedtog Rådet konklusioner om chartrets anvendelse i juni³⁴, og Europa-Parlamentet vedtog en beslutning om situationen for de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union i december³⁵. Drøftelserne i Rådet og Europa-Parlamentet bidrog til at styrke bevidstheden om de grundlæggende rettigheders udvikling og de dertil hørende udfordringerne i EU.

2.4 Domstolens kontrol med EU-institutionerne

I de forenede sager **Ledra Advertising** og **Mallis and Malli**³⁶ afviste Domstolen efter appel annulleringssøgsmål og erstatningskrav fra borgere og virksomheder på grund af værditab på deres indskud i to banker i Cypern. Dette var blevet aftalt i 2013 i aftalememorandummet mellem de cypriotiske myndigheder og Den Europæiske Stabilitetsmekanisme. Domstolen understregede, at chartret gælder for EU-institutionerne, også når de handler uden for EU's juridiske ramme. Den påpegede, at Kommissionen skal sikre, at et aftalememorandum er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder i henhold til chartret. Indskrænkningen af ejendomsretten (artikel 17 i chartret) var begrundet under henvisning til det forfulgte mål, dvs. at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed og den umiddelbare risiko for økonomiske tab, som indskyderne ville blive

³³ Redskabet er baseret på "Clarity"-redskabet, som er udviklet af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, og er nu en del af e-justice-portalen, https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-en.do.

³⁴ Se følgende websted: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/en/pdf>.

³⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 13. december 2016 om situationen for de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union i 2015 (2016/2009(INI)).

³⁶ Sag C-8-10/15P og C-105-109/15P.

udsat for, hvis de to banker gik konkurs. Den konkluderede derfor, at Kommissionen ikke kunne anses for at have bidraget til en overtrædelse af chartret.

3. Chartrets anvendelse i og af medlemsstaterne

3.1 Udviklingen inden for grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet

Chartret gælder kun for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Derfor kan der kun indledes traktatbrudssager mod medlemsstaterne for overtrædelser af chartret, når der kan etableres en tilstrækkelig sammenhæng med EU-retten.

Medlemsstaterne er dog også forpligtet til at respektere de værdier, som Unionen er baseret på, når de handler uden for gennemførelsen af EU-retten. Navnlig retsstatsprincippet er en forudsætning for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. I 2014 indførte Kommissionen en ramme, der havde til formål at håndtere situationer med nye systemiske trusler mod retsstatsprincippet, som ikke kan afhjælpes effektivt på nationalt plan eller med eksisterende instrumenter (navnlig traktatbrudssager) på EU-niveau³⁷.

Begivenhederne i Polen navnlig vedrørende forfatningsdomstolen fik Kommissionen til at offentliggøre en henstilling i juli 2016³⁸ og en supplerende henstilling i december 2016³⁹ inden for denne ramme. Eftersom forfatningsdomstolens legitimitet, integritet og korrekte funktion påvirkes negativt, er det ikke muligt at foretage en effektiv forfatningsmæssig kontrol. Det er i den fælles interesse at rette op på denne situation. Selve Unionens funktion er i fare, hvis retsstatsprincippet ikke længere respekteres i en af dens medlemsstater.

I oktober 2016 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder⁴⁰. Kommissionen hilste det overordnede mål med beslutningen velkommen, som er at sikre, at EU's fælles værdier respekteres og håndhæves⁴¹. Kommissionen finder imidlertid, at man i første omgang bør udnytte de eksisterende instrumenter bedst muligt for at undgå overlapninger. En række eksisterende redskaber og aktører udgør allerede et sæt supplerende og effektive midler til at fremme og opretholde de fælles værdier. Kommissionen vil fortsat tillægge disse midler værdi og bygge videre på dem. En af Parlamentets

³⁷ Meddelelsen "En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet", COM(2014) 158 final af 19.3.2014.

³⁸ Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 af 27. juli 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, C/2016/570 (EUT L 217 af 12.8.2016, s. 53-68).

³⁹ Kommissionens henstilling (EU) 2017/146 af 21. december 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, som supplerer Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374, C/2016/ 8950 (EUT L 22 af 27.1.2017, s. 65-81).

⁴⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2016 om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder.

⁴¹ Europa-Parlamentets plenarmøde den 25. oktober 2016.

grundtanker var at gøre de forskellige eksisterende data og rapporter om situationen for de grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne mere tilgængelige og synlige, også på nationalt plan. Kommissionen glædede sig over dette, eftersom en række andre aktører – herunder Europarådet og dens Venedigkommission, EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) og NGO'er – indsamler oplysninger om retsstatsprincippet, demokrati og de grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne.

3.2 Domstolens vejledning til medlemsstaterne

Domstolen fortsatte (inden for systemet med anmodninger om præjudicielle afgørelser) med at vejlede nationale dommere om anvendelsen og fortolkningen af chartret.

I de forenede sager **Tele2 Sverige AB**⁴² og **Tom Watson e.a**⁴³ gennemgik Domstolen lovgivningen i de to medlemsstater, der indeholdt krav om generel og vilkårlig lagring af trafik- og placeringsoplysninger for alle abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med alle elektroniske kommunikationsmidler. Den fandt, at disse love begrænsede de grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger (artikel 7 og 8 i chartret). På grund af deres brede anvendelsesområde og de begrænsede sikkerhedsklausuler fandt man ingen af begrænsningerne begrundede, selv om formålet var at bekæmpe alvorlig kriminalitet. Et sådant mål kan dog begrunde målrettet lagring af trafik- og placeringsdata, hvis denne er begrænset til det strengt nødvendige med hensyn til de kategorier af data, der skal lagres, de berørte kommunikationsmidler, de berørte personer og lagringsperioden.

I **GS Media BV**⁴⁴ afsagde Domstolen dom om **indsættelse af hyperlinks** i forbindelse med den grundlæggende ret til ytringsfrihed (artikel 11 i chartret). En medievirksomhed havde indsat et hyperlink på sin webside, der sendte læserne videre til websteder, hvor man kunne se fotografier af en berømt person taget af magasinet Playboy. Eftersom indehaveren af ophavsretten ikke havde givet tilladelse til offentliggørelsen af fotografierne på disse websteder, påstod redaktøren for magasinet, at indsættelsen af hyperlinket krænkede ophavsrettighederne. Medievirksomheden blev ved med at indsætte de samme hyperlinks på sit websted, eller indsatte tilsvarende hyperlinks, når nogle af de tidligere hyperlinks ikke længere virkede. Som følge af det gældende EU-ophavsretsdirektiv⁴⁵ fastslog Domstolen, at enhver formidling til offentligheden af et hvilket som helst værk, skal godkendes af indehaveren af ophavsrettighederne. Den fastslog, at distribution, uden tilladelse fra

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

⁴⁴ C-160/15.

⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (EUT L 167 af 22.6.2001, s. 10-19).

indehaveren af ophavsrettighederne, af hyperlinks til værker på de pågældende websteder udgjorde "formidling til offentligheden". Den medgav imidlertid, at det i enkelte tilfælde kunne være vanskeligt for den person, der indsætter linket, at vurdere, hvorvidt der foreligger en tilladelse. I den forbindelse må man finde en rimelig balance mellem indehaveren af ophavsrettens rettigheder og retten til ytringsfrihed for den person, der indsætter linket. Når sidstnævnte imidlertid var eller burde have været klar over krænkelse af ophavsretten, som i den foreliggende sag, udgjorde disse handlinger "formidling til offentligheden" uden samtykke fra indehaveren af ophavsretten.

Dommen i de forenede sager **Aranyosi og Caldaru**⁴⁶ vedrørte medlemsstaternes pligt til at respektere de grundlæggende rettigheder i henhold til chartret, navnlig **forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf** ved fuldbyrdelsen af en **europæisk arrestordre**. Domstolen fastslog, at i henhold til artikel 4 (som fastsætter en absolut ret) gælder det, at hvis de fuldbyrdende myndigheder har oplysninger, der peger på en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling på grund af afsoningsforholdene i udstedelsesstaten, skal de vurdere denne risiko for den pågældende, når de skal beslutte, hvorvidt de vil fuldbyrde den europæiske arrestordre. Når det fastslås, at der foreligger en risiko for den pågældende, skal fuldbyrdelsen udsættes og kan opgives helt, hvis det efter et rimeligt tidsrum stadig ikke er muligt at afskrive risikoen. I forbindelse med vurderingen af risikoen skal den myndighed, der er ansvarlig for fuldbyrdelsen, tage behørigt hensyn til den pågældendes grundlæggende **ret til frihed** og princippet om **uskyldsformodning** (artikel 6 og 48 i chartret).

3.3. National retspraksis, hvor chartret citeres

Nationale dommere spiller fortsat en central rolle for værnet om de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet. EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder⁴⁷ konstaterede, at nationale retter fortsat søger vejledning og inspiration i chartret i 2016, også i et betydeligt antal sager, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde.

Børns rettigheder (artikel 24 i chartret) spillede en helt central rolle. En sag ved en britisk domstol⁴⁸ vedrørte en nigeriansk statsborger, der havde opholdt sig i Det Forenede Kongerige i 25 år. Hans døtre (13 og 11 år) var britiske statsborgere. Han appellerede en udvisningsdom, der var begrundet i hensynet til den offentlige orden. Domstolen omgjorde førsteinstansrettens afgørelse med den begrundelse, at den havde undladt at anerkende børnenes ret til regelmæssigt at have et personligt

⁴⁶ C-404/15 og C-659/15.

⁴⁷ Agenturets årsberetning for 2016, der offentliggøres i maj 2017.

⁴⁸ Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Adebayo Abdul v. Secretary of State for the Home Department, [2016] UKUT 106 (IAC).

forhold og direkte kontakt med begge forældre, medmindre dette strider mod deres egne interesser (artikel 24). Denne bestemmelse i chartret blev fortolket som en "selvstændig rettighed" i forbindelse med immigrationslovgivningen.

I en anden sag anvendte en svensk ret artikel 24 i chartret som eneste retskilde til at fortolke den nationale strafferet på en børnevenlig måde⁴⁹. Standardstraffen for personer, der mod betaling bistår en udlænding med at rejse ind i Sverige, er tre til fire måneders fængsel. I denne sag anerkendte domstolen imidlertid, at den pågældende handlede ud fra et ønske om at hjælpe børn. Den idømte udelukkende en betinget straf kombineret med samfundstjeneste på grundlag af artikel 24 i chartret og de statslige myndigheders pligt til at tage hensyn til børnenes interesse.

4. Fokusafsnit: Det årlige kollokvium i 2016 om grundlæggende rettigheder "Mediepluralisme og demokrati"

Det årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder er et enestående forum for dialog, der fremmer gensidigt samarbejde og politisk engagement til fremme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i EU. Det giver mulighed for at identificere og gennemføre konkrete politiske foranstaltninger vedrørende relevante områder inden for de grundlæggende rettigheder.

På det andet årlige kollokvium (17.-18. november 2016) udforskede man ud fra et perspektiv vedrørende de grundlæggende rettigheder de mange sammenhænge mellem frie og pluralistiske medier og demokrati⁵⁰. Nationale politikere og EU-politikere, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer, chefredaktører, journalister, nationale lovgivere, repræsentanter for forskellige journalist- og mediesammenslutninger og IT-virksomheder, akademikere, dommere og andre jurister fremsatte forslag til nøgleaktioner for alle involverede, som blev afspejlet i konklusionerne af kollokviet, som Kommissionen offentliggjorde kort efter begivenheden.⁵¹

Et af emnerne var beskyttelse af mediefrihed og uafhængighed af politisk og økonomisk pres. Deltagerne understregede betydningen af medietilsynenes uafhængighed og opfordrede til en hurtig vedtagelse af Kommissionens forslag til retsakt om ændring af direktivet om audiovisuelle medietjenester⁵².

⁴⁹ Skåne og Blekinge, appelretten, sag B 7426-15, afgørelse af 5. december 2016.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198.

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf.

⁵² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold, COM(2016) 0287 final af 25.5.2016.

Et andet diskussionsområde var at sikre journalister øgede beføjelser og beskytte dem mod pres, trusler, fysisk vold og hadefuld tale. Deltagerne understregede betydningen af at bekæmpe straffrihed for forbrydelser og hadefulde udtalelser rettet mod journalister, navnlig kvinder. De opfølgende foranstaltninger omfatter EU-finansiering af projekter om mediepluralisme, beskyttelse af journalister og bekæmpelse af hadefuld tale online. I november 2016 iværksatte Kommissionen en EU-dækkende kampagne og et år med målrettede foranstaltninger til bekæmpelse og forebyggelse af vold imod kvinder,⁵³ herunder i medierne.

Deltagerne kiggede også på de udfordringer og muligheder, der opstår i det konvergerende mediemiljø. Man drøftede den etiske journalistiks og mediekundskabens rolle og ligeledes den kvalitetsbetonede presses og den undersøgende journalistiks økonomiske bæredygtighed. Den indvirkning, som brugen af algoritmer eller spredning af falske nyheder kan have på mediepluralismen og på en informeret demokratisk debat, blev også drøftet. De opfølgende foranstaltninger omfatter finansiering af mediekundskab, støtte til fastlæggelse af etisk god praksis til fremme af information af høj kvalitet samt iværksættelse af en konsekvensanalyse udført af Kommissionen samt en offentlig høring⁵⁴ om beskyttelse af whistleblowere.

5. Konklusion

Den seneste udvikling i EU og andre steder udgør alvorlige trusler mod de grundlæggende rettigheder. Kommissionen er fortsat opmærksom og engageret i at sikre et højt beskyttelsesniveau for de grundlæggende rettigheder i EU. Den vil intensivere sin indsats for at sikre, at alle forslag til EU-retsakter og foranstaltninger er fuldt forenelige med chartret. Den har til hensigt at garantere, at alle instanser, der er forpligtet af chartret, fortsat vil respektere det.

Betydningen af systemet med kontroller i demokratiske samfund, navnlig højesteretternes og forfatningsdomstolenes centrale rolle med at sikre overholdelsen af EU's fælles værdier, kan ikke overdrives. Denne rolle skal understøttes med fuld respekt for retsvæsenets uafhængighed. Et uafhængigt, eksternt tilsyn (herunder inden for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention) er vigtigt i demokratiske samfund. Civilsamfundsorganisationernes centrale rolle med at forny engagementet i demokrati, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder bør værdsættes og bevares.

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.