



Bruxelles, den 19.5.2016
COM(2016) 265 final

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

Beretning for 2015 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder

{SWD(2016) 158 final}

1. Indledning

EU stod over for adskillige udfordringer i 2015: sikkerhedstrusler, en hidtil uset tilstrømning af flygtninge og migranter og stigende populisme og fremmedhad. De sætter EU's værdier og solidaritet under pres. Stillet over for sådanne udfordringer er det afgørende at holde EU's fælles demokratiske værdier, de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet i hævd.

Chartret om grundlæggende rettigheder trådte i kraft i 2009. Det har bevist sig at være et vigtigt referencepunkt for europæiske¹ og nationale domstole². Kommissionen fremmer overholdelsen af chartret i alle EU-tiltag og samarbejder tæt med nationale, europæiske og internationale organisationer derom.

Denne sjette årsberetning indeholder en gennemgang af, hvordan EU og medlemsstaterne anvendte chartret i 2015. Fokusafsnittet indeholder en præsentation af det årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder 2015, hvor man diskuterede "tolerance og respekt: forebyggelse og bekæmpelse af antisemitisk og antimuslimsk had i Europa".

I 2016 vil kollokviet om grundlæggende rettigheder omhandle mediepluralisme og demokrati. På kollokviet vil forbindelserne mellem mediepluralisme og demokrati blive drøftet i forbindelse med den skiftende mediesituation, der er præget af øget mediekonvergens og udviklingen af det digitale indre marked. Kollokviet vil undersøge mediepluralismens mange aspekter lige fra mediernes uafhængighed og medieregulering til spørgsmål om ytringsfrihed og pressefrihed. Forud for kollokviet vil civilsamfundet og interesserede parter blive hørt.

2. Chartrets anvendelse i og af EU

2.1 Integration af chartret og bedre regulering

Det er nødvendigt at foretage en systematisk kontrol af, at der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder i lovgivningsprocessen for at sikre, at lovforslag er i overensstemmelse med chartret. Kommissionens **dagsorden for bedre regulering**³ reviderede de eksisterende retningslinjer for at sikre bedre konsekvensanalyser af forslag til lovgivning og politikker. Bedre regulering har til formål at fremme gennemsigtigheden i EU's beslutningstagning og forbedre lovenes kvalitet. En "værktøjskasse for bedre regulering"⁴ omfatter en tjekliste for grundlæggende rettigheder, som Kommissionen anvender, når den udarbejder konsekvensanalyser. I 2015 afholdt Kommissionen kurser for specifikke tjenestegrene for at sikre, at de ansatte har værktøjerne til at anvende en tilgang

¹ Retten, EU-Personaleretten og EU-Domstolen.

² I 2015 citerede 167 afgørelser afsagt af EU-domstole chartret i forhold til 43 i 2011, 87 i 2012, 114 i 2013 og 210 i 2014.

³ Bedre regulering for bedre resultater — En EU-dagsorden, COM(2015) 215 final af 19.5.2015.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm. Jf. værktøj 24 "Grundlæggende rettigheder og menneskerettigheder", s. 176.

baseret på grundlæggende rettigheder i forbindelse med udarbejdelse af forslag til lovgivning og politik.

Europa-Parlamentet vedtog i september 2015 en beslutning om de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union (2013-2014)⁵. Der blev i beslutningen givet udtryk for bekymringer med hensyn til situationen for de individuelle grundlæggende rettigheder i nogle medlemsstater og opfordret til at indføre en ramme til overvågning af retsstatsprincippet. Rådet vedtog i juni 2015 konklusioner om anvendelsen af chartret i 2014.⁶

2.2. Integration af chartret i lovgivnings- og politiktiltag

EU-institutionerne er forpligtede til at overholde chartret på alle områder. Overholdelsen kontrolleres af EU-Domstolen. I 2015 udførte Kommissionen fortsat systematisk kontrol af, at dens lovgivning og politikker var i overensstemmelse med chartret. Den fremlagde desuden lovgivningsforslag for at fremme grundlæggende rettigheder.

Parlamentet og Rådet blev i december 2015 enige om **databeskyttelsesreformpakken**.⁷ Den er vigtig for at beskytte den grundlæggende ret til privatliv og familieliv og sikre beskyttelse af personoplysninger (artikel 7 og 8 i chartret) og er et centralt element i det **digitale indre marked**. Pakken består af en generel forordning om databeskyttelse⁸ og et direktiv om databeskyttelse for politiet og strafferetlige myndigheder⁹. Direktivet erstatter den nuværende lovgivning og træder i kraft i begyndelsen af 2018.

Parlamentet og Rådet vedtog i 2015 direktiver om **uskyldsformodning og retten til at være til stede under retssagen**¹⁰ og om **retssikkerhedsgarantier for børn i straffesager**.¹¹ Disse vil fremme de grundlæggende rettigheder for så vidt angår adgang til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang og til uskyldsformodning og ret til et forsvar (chartrets artikel 47 og 48). **Direktivet om ofres**

⁵ 2014/2254(INI), findes på: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=DA&ring=A8-2015-0230>.

⁶ Resultat af Rådets møde den 23. juni 2015, (10228/15) s. 17.

⁷ Jf. Kommissionens pressemeddelelse *Aftale om Kommissionens EU-databeskyttelsesreform vil styrke det digitale indre marked*, som findes på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_da.htm.

⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse), COM (2012) 11 final af 25.1.2012.

⁹ Direktiv om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbårde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger, COM (2012) 10 af 25.1.2012.

¹⁰ Forslag til direktiv om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og af retten til at være til stede i retten i straffesager COM(2013) 821 final af 27.11.2013.

¹¹ Forslag til direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager, COM(2013) 822 final af 27.11.2013.

rettigheder¹² trådte i kraft i november 2015. Det fastlægger bindende rettigheder for ofre, herunder retten til at blive anerkendt som sådanne og til at blive behandlet på en respektfuld, forstående, velegnet, professionel og ikkediskriminerende måde.

Desuden blev **direktivet om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande**¹³ vedtaget. Direktivet præciserer bl.a., hvornår og hvordan tredjelandsfamiliemedlemmer til EU-borgere kan få beskyttelse med henblik på at sikre, at retten til konsulær beskyttelse og retten til respekt for privatliv og familieliv som anerkendt i chartrets artikel 7 fungerer effektivt.

Kommissionen fremlagde i maj 2015 en **europæisk dagsorden for migration**^{14,15}, der skitserer hastende foranstaltninger til bedre forvaltning af migration på EU-plan. Den foreslog at videreudvikle kommissionsformand Jean-Claude Junckers politiske retningslinjer på grundlag af fire hovedelementer:

1. der skal være mindre incitament til ulovlig migration
2. grænseforvaltning – redde liv og sikre de ydre grænser
3. EU's pligt til at beskytte skal opfyldes ved hjælp af en stærk fælles asylpolitik, og
4. der skal udformes en ny politik for lovlig migration.

Der blev lagt særlig vægt på omgående handling for at forhindre dødsfald på havet. Dette omfattede et forslag om en EU-ordning for genbosætning i alle medlemsstater med henblik på at tilbyde 20 000 pladser til fordrevne personer med klart behov for international beskyttelse i Europa¹⁶ og senest et forslag om en frivillig ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager.¹⁷

De foreslåede politikinitiativer er direkte relevante for beskyttelse og fremme af grundlæggende rettigheder. Kommissionen offentliggjorde f.eks. vedrørende tilbagesendelser en **håndbog om tilbagesendelse**¹⁸ for at understøtte **handlingsplanen om tilbagesendelse** fra september 2015¹⁹.

¹² Direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA, EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57.

¹³ Rådets direktiv (EU) 2015/637 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og om ophævelse af afgørelse 95/553/EF, EUT L 106 af 20.4.2015, s. 1.

¹⁴ En europæisk dagsorden for migration, COM(2015) 240 final af 13.5.2015.

¹⁵ Denne rapport dækker den vigtigste udvikling i 2015. Et øjebliksbillede af det overordnede fremskridt i gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration og de seneste forslag kan ses på webstedet http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm. Informative faktablade kan findes på http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm.

¹⁶ Kommissionens henstilling om en EU-ordning for genbosætning, C(2015) 3560 final af 8.6.2015.

¹⁷ Kommissionens henstilling om en frivillig ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager, C(2015) 9490 af 15.12.2015.

¹⁸ Kommissionens henstilling om en fælles "håndbog om tilbagesendelse" til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med tilbagesendelsesopgaver, C(2015) 6250 final, 1.10.2015.

Håndbogen giver vejledning til de nationale myndigheder, bl.a. om hvordan de sikrer, at enhver tilbagesendelse fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, særlig med hensyn til uledsagede børn.

Som et øjeblikkeligt tiltag for at hjælpe medlemsstater i frontlinjen, der oplever et uforholdsmæssigt stort migrationspres ved EU's ydre grænser, foreslog Kommissionen at udvikle en "**hotspottilgang**". Hotspots kan hjælpe medlemsstaterne med bedre at sikre beskyttelsesforanstaltninger for grundlæggende rettigheder i praksis, hvis der gøres en fælles indsats for at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer og medarbejdere til rådighed. Siden mødet mellem lederne på det vestlige Balkan i oktober 2015 har Kommissionen fulgt udviklingen tæt langs Vestbalkanruten. I ledernes erklæring forpligtede Vestbalkanlandene sig til at øge deres modtagelseskapacitet for at muliggøre en bedre og mere forudsigelig forvaltning af migrationsstrømmene. I den forbindelse har Kommissionen bevilget både nødhjælp og humanitær bistand.

Forslaget fra december 2015 om en **forordning om oprettelse af en europæisk grænse- og kystvagt** ("agenturet")²⁰ er også vigtigt med henblik på at beskytte de grundlæggende rettigheder. Forordningen indebærer vedtagelse af en adfærdskodeks, der gælder for alle grænsekontroloperationer, der koordineres af agenturet, og af en adfærdskodeks for tilbagesendelse. En ansvarlig for grundlæggende rettigheder overvåger agenturets overholdelse af de grundlæggende rettigheder, og en klagemekanisme behandler overtrædelser af de grundlæggende rettigheder under operationelle aktiviteter. Fælles operationer eller hurtige grænseinterventioner kan indstilles eller standses i tilfælde af tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder eller forpligtelser vedrørende international beskyttelse. Agenturet skal udarbejde en strategi for grundlæggende rettigheder med særlig fokus på børn, ofre for menneskehandel, personer med behov for lægehjælp eller international beskyttelse, personer i havsnød og andre særligt sårbare personer. De fælles grundlæggende uddannelsesprogrammer for agenturets grænsevagter er i overensstemmelse med chartret.

Fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder er et af de fem ledende principper i **den europæiske dagsorden om sikkerhed**²¹. Den understreger, at sikkerhed og overholdelse af de grundlæggende rettigheder ikke udgør modstridende mål, men er i overensstemmelse med og supplerer de politiske mål. At garantere sikkerhed er en vigtig forudsætning for beskyttelse og fri udøvelse af grundlæggende rettigheder. Samtidig skal alle sikkerhedsforanstaltninger overholde de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet og overholde nødvendighedsprincippet, proportionalitetsprincippet og legalitetsprincippet samt omfatte tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger til at sikre ansvarlighed og domstolsadgang. Kommissionens forslag til

¹⁹ EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter, COM(2015) 453 final af 9.9.2015.

²⁰ Forslag til Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF, COM(2015) 671 final af 15.12.2015.

²¹ Den europæiske dagsorden om sikkerhed, COM(2015) 185 final af 28.4.2015.

bekæmpelse af terrorisme – efter angrebene i Paris i november 2015 – afspejler denne strategi. Forslaget til **direktiv om terrorisme**²² understreger betydningen af at overholde de grundlæggende rettigheder ved gennemførelsen af strafferetlige bestemmelser i national lovgivning. Det beskytter ofrenes og de potentielle ofres grundlæggende rettigheder. Det kriminaliserer forberedende handlinger såsom oplæring og rejser til udlandet med terror for øje, medvirken og tilskyndelse til og forsøg på at begå terrorhandlinger og finansiering af terror. Det har også til formål at sikre, at begrænsninger af mistænkte eller tiltaltes grundlæggende rettigheder ikke går videre end, hvad der er strengt nødvendigt, og derved opretholde legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf (chartrets artikel 49).

Betydningen af grundlæggende rettigheder i sikkerhedsindsatsen kommer til udtryk i den høje prioritet, som forebyggende tiltag gives i forbindelse med politikker til bekæmpelse af terrorisme. EU's reaktion på ekstremisme må ikke føre til stigmatisering af en gruppe eller et samfund, men skal være baseret på de fælles europæiske værdier tolerance, mangfoldighed og gensidig respekt. Formålet med dagsordenen om sikkerhed er at **tage fat om de grundlæggende årsager til ekstremisme** gennem uddannelse, unges deltagelse, en tværreligiøs og tværkulturel dialog samt beskæftigelse og social inklusion. Den understreger, at det er vigtigt at bekæmpe forskelsbehandling, racisme og fremmedhad og fremhæver EU's vigtigste tiltag på dette område.

Dette kom også til udtryk i "Erklæring om fremme af borgerskab og de fælles værdier frihed, tolerance og ikkediskrimination gennem uddannelse" (Pariserklæringen)²³ efter det uformelle møde mellem EU's undervisningsministre den 17. marts i Paris, som indeholder en række anbefalinger om den vigtige rolle, som uddannelse spiller med hensyn til at fremme grundlæggende værdier såsom aktivt medborgerskab, gensidig respekt, mangfoldighed, ligestilling og social inklusion, og med hensyn til at forebygge voldelig ekstremisme. Som opfølgning på Pariserklæringen blev Kommissionen og medlemsstaterne enige om et sæt nye prioritetsområder for samarbejde på EU-plan indtil 2020²⁴.

Endelig var Kommissionen den 19. oktober 2015 vært for ministerkonferencen på højt plan om strafferetlig respons på radikaliserings med henblik på at udveksle erfaringer om forebyggelse af radikaliserings i fængsler og rehabiliteringsprogrammer for udenlandske og hjemvendte krigere. Medlemsstaternes fælles forpligtelse til at handle på dette område blev bekræftet i Rådets konklusioner om "stærkelse af den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme" af 20. november 2015²⁵.

²² Forslag til direktiv om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme, COM(2015) 625 final af 2.12.2015.

²³ http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf.

²⁴ I den fælles rapport for 2015 om fremskridtet i gennemførelsen af strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020), som findes på http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0025.01.ENG&toc=OJ:C:2015:417:TOC.

²⁵ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/>.

2.3. Integration af chartret i internationale aftaler og sikring af konsekvens i forbindelse med menneskerettigheder

Artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union regulerer Unionens optræden udadtil.

Som svar på den fælles meddelelse fra april 2015 "Menneskerettigheder skal fortsat stå højt på EU's dagsorden"²⁶ vedtog Rådet i juli **EU-handlingsplanen vedrørende menneskerettigheder og demokrati (2015–2019)**. Den anfører mere end 100 foranstaltninger vedrørende menneskerettigheder og demokrati under 34 punkter²⁷. Handlingsplanen fører artikel 21 ud i livet og gennemfører forpligtelserne i den strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati²⁸ og giver mulighed for at inddrage alle EU-myndigheder og -interessenter samt for bedre integration af menneskerettighedsspørgsmål i alle EU's eksterne politikker. De planlagte foranstaltninger omfatter indarbejdelse af spørgsmål vedrørende menneskerettigheder i konsekvensanalyser af politikker, som kunne få en betydelig indvirkning i lande uden for EU. Handlingsplanen fastsætter foranstaltninger forbundet med Kommissionens indsats vedrørende grundlæggende rettigheder internt i EU, navnlig privatlivets fred i forbindelse med risikoen for masseovervågning, retsreformer, børns rettigheder, ligestilling mellem kønnene, bekæmpelse af racisme og fremmedhad, migration og bekæmpelse af terrorisme.

Kommissionens **strategi "Handel for alle"** fra oktober 2015 fastsætter trin, der skal sikre, at de grundlæggende rettigheder bliver overholdt i EU og i lande uden for EU²⁹. Den omfatter retten til at regulere og en vurdering af handelspolitikkers og -aftalers virkninger på de grundlæggende rettigheder og menneskerettighederne. Den forbinder handelspolitik med fremme af menneskerettighederne i tredjelande, navnlig med hensyn til børnearbejde, tvangsarbejde i fængsler og tvangsarbejde som følge af menneskehandel og land grabbing. Menneskerettighedsspørgsmål er i stigende grad blevet indarbejdet i EU's bilaterale frihandelsaftaler og i EU's eksportkontrolpolitik.

I september 2015 afsluttede Kommissionen forhandlingerne om **"paraplyaftalen" mellem EU og USA om databeskyttelse**. Den sikrer databeskyttelse i forbindelse med alle overførsler af personoplysninger mellem EU og USA i enhver politik eller retligt samarbejde i straffesager. EU-borgere, som ikke er hjemmehørende i USA, kan, hvis deres personoplysninger overføres til amerikanske retshåndhævende myndigheder, og disse oplysninger behandles ukorrekt eller i strid med

²⁶ JOIN(2015) 16 final af 11.12.2013.

²⁷ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>.

²⁸ Rådsdokument af 25. juni 2012, ST 11855/12.

²⁹ Handel for alle – En mere ansvarlig handels- og investeringspolitik, 14.10.2015, COM(2015) 497 final.

loven, få domstolsprøvelse ved amerikanske domstole³⁰. Det er en betydelig forbedring af situationen vedrørende domstolsprøvelse i USA.

I august 2015 holdt EU for første gang nogensinde et dialogmøde med FN's komité for rettigheder for personer med handicap om EU's gennemførelse af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD)³¹. EU var repræsenteret af Kommissionen som kontaktpunkt for EU under konventionen. Den tilknyttede UNCRPD-komité vedtog de afsluttende bemærkninger i oktober 2015, og Kommissionen forpligtede sig til at gennemføre dem.

Kommissionen vedtog i juli 2015 – som led i en bedre regulering – **retningslinjer for analyse af virkningen på menneskerettigheder i handelsrelaterede konsekvensanalyser**³². Disse vil gøre det lettere at analysere virkningerne af handelspolitiske initiativer på menneskerettighederne i både EU og partnerlande. Dagsordenen om bedre regulering foreskriver også konsekvensanalyse af menneskerettigheder i forbindelse med forslag med en ekstern dimension generelt.

2.4 Domstolens kontrol med EU-institutioner

I *Schrems-sagen*³³ **erklærede EU-Domstolen Kommissionens safe harbor-beslutning fra 2000**³⁴ **for ugyldig**. Denne beslutning var en afgørelse om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i henhold til artikel 25, stk. 6, i direktivet om databeskyttelse³⁵. Den gav tilladelse til overførsel af personoplysninger til et land uden for EU, i dette tilfælde USA. Den havde fundet et acceptabelt beskyttelsesniveau som følge af national lovgivning eller USA's internationale forpligtelser. Facebooks irske datterselskabs overførsel af personoplysninger til servere i USA, som denne afgørelse om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau gav tilladelse til, blev prøvet ved en irsk domstol, navnlig på grund af afsløringer af amerikanske efterretningsmyndigheders masseovervågning i 2013.

Domstolen fastslog, at en afgørelse om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau er betinget af, at Kommissionen finder, at der i det berørte tredjeland er et beskyttelsesniveau for personoplysninger, som "i det væsentlige svarer til" det niveau, der er sikret inden for EU i medfør af direktivet, sammenholdt med chartret om grundlæggende rettigheder, omend det ikke nødvendigvis er identisk

³⁰ Disse rettigheder indrømmes EU-borgere i overensstemmelse med den amerikanske lov om domstolsprøvelse af 2015 (H.R.1428), der blev vedtaget den 24. februar 2016 og forventes at træde i kraft 90 dage derefter. Disse rettigheder kan indrømmes borgere i ethvert land på grundlag af kriterier fastsat i førnævnte lov.

³¹ Komitéen fører regelmæssige dialoger med de stater, der er parter i konventionen, med udgangspunkt i nationale rapporter (eller EU-rapporter). Europa-Kommissionen fremlagde den første EU-rapport i 2014. Se <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement> EU skal fremlægge den næste samlede anden og tredje periodiske rapport i 2021.

³² <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>.

³³ C-362/14.

³⁴ Kommissionens beslutning af 26. juli 2000 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF om tilstrækkeligheden af den beskyttelse, der opnås ved hjælp af safe harbor-principperne til beskyttelse af privatlivets fred og de dertil hørende hyppige spørgsmål fra det amerikanske handelsministerium.

³⁵ Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

med dette niveau. Hvad angår safe harbor-beslutningen fra 2000, fastslog Domstolen, at den ikke indeholdt tilstrækkelige konstateringer fra Kommissionens side vedrørende begrænsningen af de amerikanske offentlige myndigheders adgang til de oplysninger, der videregives i henhold til beslutningen, og vedrørende tilstedeværelsen af en effektiv domstolsbeskyttelse mod indgreb af denne art. Domstolen fastslog, at en lovgivning, der giver de offentlige myndigheder generel adgang til indholdet af elektronisk kommunikation, anses for at udgøre et indgreb i det væsentligste indhold af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet. Domstolens dom gav yderligere begrundelse for Kommissionens tilgang siden november 2013, der går ud på at revidere safe harbor-ordningen: Kommissionen søger at sikre den databeskyttelse, der kræves i EU-lovgivningen. I november 2015 udstedte Kommissionen retningslinjer³⁶ vedrørende mulighederne for dataoverførsel i lyset af *Schrems*-dommen, der fastsætter alternative systemer for overførsel af personoplysninger til USA, indtil der er indført en ny ramme³⁷.

2.5 Den europæiske menneskerettighedskonvention

Kommissionen er fortsat fast besluttet på, at EU skal tiltræde konventionen. Tiltrædelsen vil styrke de grundlæggende værdier, forbedre EU-lovgivningens effektivitet og øge sammenhængen i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Europa. EU-Domstolens udtalelse af december 2014, ved hvilken Domstolen fastslog, at udkastet til tiltrædelsesaftale fra 2013 ikke var foreneligt med traktaterne, rejste retligt og politisk komplekse spørgsmål. Efter en tænkepause, hvor Kommissionen har undersøgt, hvilken fremgangsmåde der er den mest hensigtsmæssige, rådfører Kommission sig nu i sin egenskab af EU-forhandler med det særlige udvalg udpeget af Rådet vedrørende konkrete løsninger på de forskellige spørgsmål, der rejses i EU-Domstolens udtalelse.

3. Chartrets anvendelse i og af medlemsstaterne

Kommissionen fører under EU-Domstolens kontrol tilsyn med, at medlemsstaterne overholder chartret, når de gennemfører EU-retten. Hvis Kommissionen får kendskab til en tilsidesættelse, kan den indlede en traktatbrudssag. De nationale retter anvender også chartret til at sikre, at medlemsstaterne overholder de grundlæggende rettigheder. Er en national ret i tvivl om, hvorvidt chartret finder anvendelse, eller om den korrekte fortolkning af bestemmelserne heri, kan – og skal den, hvis der er tale om sidste instans – forelægge spørgsmålet for EU-Domstolen til præjudiciel

³⁶ COM (2015) 566 final.

³⁷ Den 2. februar 2016 indgik Kommissionen og USA en aftale om en ny ramme for de transatlantiske datastrømme: EU's og USA's værn om privatlivets fred. Kommissionen fremlagde den 29. februar 2016 et udkast til afgørelse om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, der tager højde for kravene i *Schrems*-dommen.

afgørelse. Det støtter udviklingen af en charterrelateret retspraksis og styrker de nationale retters rolle i overholdelsen af det. I 2015 forelagde de nationale retter 36 sager til præjudiciel afgørelse³⁸.

3.1 Traktatbrudssager

Da chartret kun gælder for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, kan traktatbrudssager, der vedrører chartret, først indledes, når der er fastslået en tilstrækkelig forbindelse til EU-retten, som udløser anvendelsen af chartret.

Et eksempel fra 2015 på relevante traktatbrudssager vedrører **sikring af retten til en retfærdig rettergang ved gennemførelsen af direktivet om asylprocedurer**.

Ved opfølgningen på den anden gennemførelsespakke for den europæiske dagsorden for migration fremskyndede Kommissionen sin indsats for at sikre fuld anvendelse af EU-lovgivningen om migration og asyl. Mellem september og december 2015 vedtog den 49 afgørelser i traktatbrudssager mod medlemsstater for utilstrækkelig gennemførelse af lovgivning i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem. Disse omfattede en traktatbrudssag mod Ungarn som følge af ændringer i landets asyllovgivning³⁹. Klagemålet vedrørte retten til et effektivt retsmiddel som fastsat i artikel 46 i direktivet om asylprocedurer sammenholdt med chartrets artikel 47, navnlig i lyset af appelprocedurernes begrænsede anvendelsesområde og effektivitet og den potentielle mangel på retlig uafhængighed. Ungarn blev formelt underrettet den 10. december 2015. Kommissionen har anmodet om yderligere præcisering af andre udestående spørgsmål og vil fortsat holde kontakt med de ungarske myndigheder.

Kommissionen sendte en supplerende åbningsskrivelse til Grækenland i september 2015 vedrørende modtagelsesfaciliteter til ansøgere om international beskyttelse og manglende etablering af ordninger for at sikre acceptable levevilkår for og behandling af uledsagede børn.

Der blev indledt endnu en sag i april 2015 mod en medlemsstat for forskelsbehandling af romabørn i uddannelsessystemet. Dette er en overtrædelse af direktivet om etnisk ligestilling⁴⁰ og chartrets artikel 21, som forbyder forskelsbehandling på grundlag af race og etnisk oprindelse.

3.2 EU-domstolens vejledning til medlemsstaterne

I 2015 fortsatte EU-Domstolen med – inden for rammerne af systemet med anmodninger om præjudicielle afgørelser – at vejlede de nationale retter om chartrets anvendelighed og om fortolkningen af dets bestemmelser.

³⁸ I 2011 modtog EU-Domstolen 27 anmodninger om præjudicielle afgørelser i 2012 og 2013 41 og i 2014 43, hvori der blev henvist til chartret. Jf. bilag II "Oversigt over anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet i 2015 med henvisning til chartret" i Kommissionens arbejdsdokument.

³⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm.

⁴⁰ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, EUT L 180 af 19.7.2000, s. 22.

I EU-Domstolens første sag om forskelsbehandling af romaer, *Chez Razpredelenie*⁴¹, fastslog den, at installationen af elmålere i en utilgængelig højde i en bydel, der i overvejende grad bebos af romaer, udgør forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, idet sådanne elmålere i andre bydele er installeret i en normal højde. Domstolen bekræftede, at anvendelsesområdet for direktivet om racelighed ikke kan defineres restriktivt. Det skyldes, at direktivet er et udtryk for princippet om lighed, som er et af de almene principper i EU-lovgivningen som anerkendt i chartrets artikel 21.

Domstolen fandt på grundlag af artikel 21, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i direktivet ikke kun finder anvendelse på personer, der er af en vis etnisk oprindelse. Det finder også anvendelse på personer, der, uden at være af denne oprindelse, sammen med førstnævnte personer udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt som følge af en diskriminerende foranstaltning. Domstolen fortolkede på grundlag af artikel 21 begrebet direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

I sagen *Leger*⁴² tog Domstolen stilling til et fransk dekret, som kontraindicerede bloddonation fra mænd, der havde haft seksuel kontakt med andre mænd. Dekretet var en reaktion på en høj forekomst af hivinfektion hos denne gruppe af potentielle donorer og den store risiko for at påføre sig alvorlige smitsomme sygdomme, der kan overføres med blodet. Domstolen fastslog, at da dekretet anvendte direktiv 2004/33 om krav til blod og blodkomponenter⁴³, fandt chartret anvendelse. Den afgjorde, at kontraindikation på grundlag af seksuel orientering udgjorde en begrænsning af retten til ikkeforskelsbehandling i henhold til chartrets artikel 21, stk. 1. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, er begrænsninger berettigede, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af EU. Dette kan omfatte målet om at mindske den store risiko for at overføre en smitsom sygdom til modtagere af blodtransfusioner. Domstolen fastslog dog, at proportionalitetskravet kun ville være opfyldt, hvis der ikke fandtes effektive teknologier til påvisning af sådanne smitsomme sygdomme eller – i mangel af sådanne teknologier – hvis der ikke var mindre bebyrdende metoder end en kontraindikation, der gør det muligt at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau hos modtagerne.

3.3. National retspraksis, hvor chartret citeres

De nationale retter spiller en afgørende rolle ved overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet. I 2015 konstaterede EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder⁴⁴, at de

⁴¹ C-83/14.

⁴² C-528/13.

⁴³ Direktiv 2004/33/EF af 22. marts 2004 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/98/EF med hensyn til visse tekniske krav til blod og blodkomponenter, EUT L 91 af 30.3.2004, s. 25.

⁴⁴ Agenturets årsberetning for 2015, der offentliggøres i maj. ⁴⁴ C-83/14.

⁴⁴ C-528/13.

⁴⁴ Direktiv 2004/33/EF af 22. marts 2004 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/98/EF med hensyn til visse tekniske krav til blod og blodkomponenter, EUT L 91 af 30.3.2004, s. 25.

⁴⁴ Agenturets årsberetning for 2015, der offentliggøres i maj.

nationale domstole fortsat søgte vejledning og inspiration i chartret, selv i tilfælde der falder uden for EU-lovgivningens anvendelsesområde.

I december 2015⁴⁵ fastslog Tysklands forfatningsdomstol, at beskyttelse af grundlæggende rettigheder i individuelle tilfælde kan omfatte prøvelse af handlinger fastsat i EU-lovgivning, hvis dette er uomgængeligt nødvendigt for at beskytte den forfatningsmæssige identitet, der er garanteret ved artikel 79 i Tysklands forfatning. I henhold til princippet om individuel skyld, der er rodfæstet i garantien for menneskelig værdighed, som er fastsat i forfatningens artikel 1, forudsætter en strafferetlig sanktion, at forseelsen og lovovertræderens skyld bevises på en måde, som er i overensstemmelse med gældende procesregler. Forfatningsdomstolen fastslog, at i henhold til EU-lovgivningen kan en europæisk arrestordre ikke gennemføres, hvis den ikke opfylder kravene i rammeafgørelsen⁴⁶, eller hvis udleveringen medfører en krænkelse af de grundlæggende EU-rettigheder. Den konkluderede, at det i det pågældende tilfælde ikke var nødvendigt at begrænse EU-lovgivningens forrang ved at anvende standarderne i tysk lovgivning. Det skyldes, at rammeafgørelsen kræver en fortolkning, der tager højde for den sigtedes rettigheder som fastsat i forfatningens artikel 1 i forbindelse med en udlevering.

3.4. Øget kendskab til chartret

Eurobarometerundersøgelsen fra 2015 om kendskab til chartret⁴⁷ viste, at der stadig er stor interesse for at få information om, hvilke rettigheder borgerne har i henhold til chartret. Over 60 % af respondenterne vil gerne have mere information om chartrets indhold, hvor de skal henvende sig, hvis deres rettigheder bliver krænket, og hvornår chartret finder anvendelse, og hvornår det ikke gør.

For at øge kendskabet til chartret var det lettiske formandskab vært for en konference i Riga i april 2015. Konferencen om de nationale myndigheders anvendelse af chartret ved gennemførelsen af EU-lovgivning fokuserede på chartrets rolle i EU's lovgivningsproces.

4. Fokusafsnit: Årligt kollokvium 2015 – resultater og det videre forløb

Ved tiltrædelsen gav første næstformand Frans Timmermans tilsagn om, at han ville arrangere et årligt kollokvium for at gøre status over situationen med hensyn til de grundlæggende rettigheder i EU. Målet er at styrke det gensidige samarbejde og det politiske engagement i relation til fremme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14.

⁴⁶ 2002/584/RIA: Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, EUT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm.

Det første kollokvium blev afholdt i Bruxelles i oktober 2015 og fokuserede på fremme af tolerance og respekt med henblik på at forebygge og bekæmpe antisemitisk og antimuslimsk had i Europa. Dette var det første møde på EU-plan mellem repræsentanter fra muslimske og jødiske samfund, hvor de drøftede, hvordan antisemitisk og antimuslimsk had kan bekæmpes. Kollokviet samlede ca. 300 deltagere: lokale, nationale og europæiske politiske beslutningstagere, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer, religiøse ledere og lokalsamfundsledere, ligestillingsorganer, repræsentanter fra uddannelses-, arbejds- og medieverdenen og akademikere og filosoffer fra hele EU. De undersøgte de bagvedliggende årsager til den kraftige stigning i antallet af antisemitiske og antimuslimske hændelser i Europa, fandt løsningsmodeller til håndtering af disse fænomener og blev enige om at gøre en fælles indsats for at fremme en kultur af inklusiv tolerance og respekt i EU.

Kollokviet⁴⁸ fastlagde de vigtigste foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af antisemitisk og antimuslimsk had, herunder udpegelse af to koordinatore – én til bekæmpelse af antisemitisme og én til bekæmpelse af antimuslimsk had – med henblik på at koordinere og styrke den politiske indsats mod disse trusler⁴⁹.

Der blev taget vigtige skridt til at bekæmpe hadefuldt tale på internettet. Kommissionen indledte en dialog på EU-niveau med større IT-virksomheder i samarbejde med medlemsstaterne for at undersøge, hvordan formidlere og andre organer kan bidrage til at finde en løsning på hadefuldt tale på internettet, der tilskynder vold.

Kommissionen overvågede i 2015 stadig EU-reglerne om bekæmpelse af racisme og fremmedhad⁵⁰ for at sikre en fuldstændig og korrekt anvendelse af dem. Fire medlemsstater ændrede deres strafferetlige bestemmelser for at tilpasse dem til EU-lovgivningen. Kommissionen er formand for en ekspertgruppe for medlemsstaterne, som i 2016 bliver EU's højtstående gruppe vedrørende racisme, fremmedhad og andre former for intolerance. Den bliver en platform for vejledning om bedste praksis og styrket samarbejde, som er åben for civilsamfundet og lokalsamfundsrepræsentanter, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og relevante internationale organisationer.

I 2015 blev der stillet 5,4 mio. EUR til rådighed for de nationale myndigheder og civilsamfundet under programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab. Midlerne er bestemt til uddannelse og kapacitetsopbygning, udveksling af bedste praksis med henblik på at forebygge og bekæmpe racisme og fremmedhad, styrkelse af den strafferetlige reaktion på hadforbrydelser og hadefuldt tale og styrkelse af og støtte til ofre.

⁴⁸ Konklusioner, En fælles indsats mod antisemitisk og antimuslimsk had i EU: resultaterne af det første årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder: http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_da.pdf.

⁴⁹ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm.

⁵⁰ 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, EUT L 328 af 6.12.2008, s. 55.

I 2015 bevilgede Erasmus+-programmet midler til gennemførelse af centrale foranstaltninger fastlagt på kollokviet⁵¹ og til at sætte dem, der er aktive på lokalt niveau, i stand til at opbygge en kultur af tolerance og respekt og overvinde fordomme.

Selv om EU's institutioner og organer kan ledsage og støtte fremskridt på stedet, skal der primært gøres en indsats på lokalt niveau for at forebygge og bekæmpe racisme og fremmedhad, og det kræver fuldt ejerskab både af de berørte lokalsamfund og samfundet som helhed.

5. Konklusion

Kommissionen går ind for et højt niveau af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i EU. Formålet er at sikre, at alle forslag til retsakter og foranstaltninger er fuldt forenelige med chartret.

Kommissionen har til hensigt at styrke samarbejdet med andre EU-institutioner og -agenturer, især Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, og med Europarådet med henblik på at sikre, at de grundlæggende rettigheder bliver prioriteret.

Kommissionen har til hensigt at øge kendskabet til fælles EU-værdier, og navnlig til chartret, gennem målrettet støtte og uddannelse, dialog med civilsamfundet og praktiske værktøjer for at tilskynde til dialog mellem domstolene og medlemsstaterne.

⁵¹ Se centrale foranstaltninger i del 1 i konklusionerne fra kollokviet.