



Strategi för tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Arbetsmarknadsdepartementet

2020-12-21

Dokumentbeteckning

COM(2020) 711

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Strategi för att stärka tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU

Sammanfattning

Den 2 december 2020 presenterade kommissionen meddelandet Strategi för att stärka tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU (stadgan). I meddelandet betonas att det har tagits steg framåt på området sedan stadgan blev rättsligt bindande 2009, men samtidigt att skyddet för de grundläggande rättigheterna inte kan tas för givet. Strategin är därför ett förnyat åtagande för att se till att såväl institutionerna som medlemsstaterna tillämpar stadgan fullt ut. Strategin stakar ut riktningen för tillämpningen av stadgan under det kommande decenniet och är ett komplement till de riktade åtgärder som genomförs på särskilda områden, som rasism, jämställdhet och barnets rättigheter. Strategin fokuserar på fyra åtgärdsområden: säkerställa att medlemsstaterna tillämpar stadgan i praktiken, stärka organisationer i civilsamhället, rättighetsförsvare och rättstillämpare, främja användning av stadgan som kompass för EU-institutionerna och öka människors medvetenhet om sina rättigheter enligt stadgan.

Regeringen välkomnar meddelandet och det förnyade åtagande som detta innebär. Regeringen delar analysen och slutsatserna i strategin, anser att den är väl avvägd och att åtgärdsområdena omfattar prioriterade områden. Det är positivt att såväl kunskapshöjande arbete och stöd, som granskning och diskussion av stadgans efterlevnad ingår i strategin.

1.1 Ärendets bakgrund

Av fördraget om europeiska unionen framgår att unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan stadgan) tillkännagavs 2000 och blev rättsligt bindande 2009. Stadgan är tillämplig på alla åtgärder som EU-institutionerna vidtar och medlemsstaterna ska följa stadgan när de tillämpar unionsrätten. Kommissionen antog 2010 en strategi för EU:s tillämpning av stadgan, och har därefter utarbetat en årlig rapport om stadgans tillämpning i unionen. Rådet har i slutsatser 2011 förbundet sig att årligen ha ett meningsutbyte med kommissionen om tillämpningen av stadgan och har svarat på rapporten med slutsatser. Kommissionen aviserade i arbetsprogrammet för 2020 att de avsåg att presentera en ny och reviderad strategi under året, vilket skedde den 2 december 2020.

1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet konstateras att stadgan inneburit ett stort framsteg för den europeiska integrationen och att den bekräftar att EU bygger på grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Under det gångna årtiondet har stadgan bidragit till att människors grundläggande rättigheter i EU har främjats och skyddats. Stadgan har lett till ny EU-lagstiftning som skyddar och främjar rättigheter och EU-domstolens praxis som hänvisar till stadgan har utvecklats inom en rad områden. EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har blivit ett betrott EU-organ som tillhandahåller jämförbara data och analyser i fråga om grundläggande rättigheter. Samtidigt kan inte skyddet för de grundläggande rättigheterna tas för givet. Mot denna bakgrund anser kommissionen att det behövs ett förnyat åtagande för att se till att såväl institutionerna som medlemsstaterna tillämpar stadgan fullt ut.

Strategin kompletterar den europeiska handlingsplanen för demokrati samt rapporten om rättsstatens principer och dessa dokument utgör samlat kommissionens strategi för att främja och skydda de grundläggande värden som EU bygger på. Kommissionen framhåller att främjandet av EU:s värden och grundläggande rättigheter är en viktig del av EU:s externa relationer. Strategin visar riktningen för tillämpningen av stadgan under det kommande årtiondet och kompletteras av riktade åtgärder på vissa områden, såsom rasism, jämställdhet och barnets rättigheter. Strategin har fyra åtgärdsplaner:

1. Säkerställa att medlemsstaterna tillämpar stadgan i praktiken.
2. Stärka organisationer i civilsamhället, rättighetsförsvare och rättstillämpare.

3. Främja användning av stadgan som kompass för EU-institutionerna.
4. Öka människors medvetenhet om sina rättigheter enligt stadgan.

Till följd av medlemsstaternas avgörande roll i tillämpningen av strategin uppmanas rådet att förbereda och anta uppföljande slutsatser om strategin. Kommissionen aviserar att de 2025 avser att rapportera om genomförandet av strategin och 2030 avser påbörja en översyn för att utvärdera framsteg vad gäller medvetenhet om och användning av stadgan.

1.2.1 Säkerställa att medlemsstaterna tillämpar stadgan i praktiken

I meddelandet aviserar kommissionen att de avser att bli mer aktiva i att stödja nationella och lokala myndigheter i ett korrekt införlivande och genomförande av stadgan samt den EU-rätt som främjar och skyddar de rättigheter som anges i stadgan. Kommissionen anser att medlemsstaterna bör använda konsekvensbedömningar och granskningsförfaranden för att säkerställa att nationella initiativ för att genomföra EU-rätten är förenliga med stadgan. Medlemsstaternas ansvar att främja kunskapsuppbyggnad framhålls också. Detta kan exempelvis ske genom ömsesidigt utbyte av goda exempel mellan medlemsstater. Rådet bör även uppmuntra till sådant utbyte i arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer (FREMP). I syfte att stärka kommunikationen och samarbetet mellan olika styrnivåer uppmanar kommissionen medlemsstaterna att utse kontaktpunkt för stadgan. Kommissionen uppmanar vidare Europaparlamentet och de nationella parlamenten att utveckla ett interparlamentariskt samarbete i frågor som rör stadgans tillämpning.

Kommissionen kommer aktivt att utföra sitt uppdrag som fördragets väktare och åtar sig att stärka sin övervakning av tillämpningen av stadgan och tillhörande EU-rätt, att stärka sin dialog med medlemsstaterna och att inleda överträdelseförfaranden när så krävs. Kommissionen avser att vara särskilt noggrann i fall där systematiska brister i tillämpningen av stadgan är synliga.

Från och med 2021 kommer kommissionen att lägga fram en ny årlig rapport om tillämpningen av stadgan i EU som kommer att vara mer inriktad på hur stadgan tillämpas i medlemsstaterna jämfört med i dag. Rapporten kommer att ha ett tematiskt angreppssätt, med inriktning på strategiskt relevanta områden som omfattas av EU-rätten. Tillsammans med årsrapporten om rättsstatsprincipen kommer den nya årsrapporten bidra till att unionens grundläggande värden upprätthålls. Kommissionen kommer att arbeta i partnerskap med andra EU-institutioner och EU-organ, framför allt FRA, för att samla in de uppgifter och data som behövs för rapporten. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att hålla en uppföljande årlig diskussion om rapporten. Rapporten för 2021 kommer att inriktas på grundläggande rättigheter i den digitala åldern.

I meddelandet framhålls att medlemsstaterna och kommissionen måste se till att alla projekt som finansieras av EU följer EU-rätten, inklusive stadgan. Kommissionen anser att alla program som får stöd från EU-fonder måste ha

effektiva mekanismer för att säkerställa att de överensstämmer med stadgan. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att övervaka och säkerställa att klagomål som rör stadgan i genomförandet av EU-finansiering hanteras korrekt och följs upp systematiskt.

1.2.2 Stärka organisationer i civilsamhället, rättighetsförvarare och rättstillämpare

Civilsamhällesorganisationer och rättighetsförvarare spelar en avgörande roll för att främja användningen av och medvetenheten om stadgan. De främjar en kultur av värden som baseras på grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Samtidigt ställs organisationerna inför allt fler utmaningar i att verka fritt och utan omotiverade statliga ingripanden. Kommissionen avser därför att noga bevaka frågan och ingripa mot åtgärder som strider mot EU-rätten och som påverkar organisationer i civilsamhället. Därtill krävs stödjande åtgärder för att skapa förutsättningar för organisationerna nationellt och på EU-nivå. Exempelvis framför kommissionen att det är nödvändigt att genomföra en kapacitetsuppbyggnad hos organisationer för att försvara människors rättigheter i praktiken. Europeiska nätverk av människorättsförvarare, t.ex. det europeiska nätverket av nationella institutioner för mänskliga rättigheter (ENNHRI), kan spela en viktig roll för att samordna kapacitetsuppbyggnad och utbyte av praxis om stadgan. Kommissionen avser att bistå med stöd från finansieringsprogrammen och FRA står redo att bidra med sin kompetens i arbetet.

Starka och effektiva nationella institutioner för mänskliga rättigheter är avgörande länkar mellan den offentliga förvaltningen och civilsamhället, och övervakar stadgans tillämpning och genomförande. De medlemsstater som ännu inte har fullt fungerande institutioner för mänskliga rättigheter uppmanas att inrätta sådana och sörja för deras oberoende. ENNHRI kan, med stöd från kommissionen, hjälpa medlemsstaterna att upprätta och främja institutioner som uppfyller Parisprinciperna och har A-status.

I meddelandet framhålls vidare att det är avgörande med oberoende och kvalificerade domare för att stadgan ska vara relevant i människors liv. Även om nationella domstolar allt oftare använder stadgan, och vänder sig till EU-domstolen för att få hjälp i tolkningen, är kunskaperna fortfarande låga hos nationella rättstillämpare. Utbildningsmöjligheter om stadgan för domare och andra rättstillämpare är därför prioriterade.

1.2.3 Främja användning av stadgan som kompass för EU-institutionerna

EU-institutionerna måste följa stadgan i all sin verksamhet, även när de agerar utanför EU:s rättsliga ram och utanför medlemsstaternas territorium. Kommissionen kommer fortsätta att tillämpa sina interna riktlinjer för att se till att varje nytt initiativ står i överensstämmelse med stadgan, och att varje påverkan av enskildas rättigheter motiveras utifrån åtgärdens nödvändighet

och proportionalitet samt att det vid behov införs kompensatoriska åtgärder. Viktiga initiativ kommer att kontrolleras från förberedelsefasen och kommissionen understryker vikten av en öppen och konstruktiv dialog med det civila samhället för att integrera stadgan i alla politikområden och lagstiftningsförslag. Kommissionen avser att öka sin interna kapacitet för efterlevnad av stadgan genom ett nytt e-lärandeverktyg, en uppdaterad vägledning för konsekvensbedömningar, samt genom en verktygslåda för integrering av jämlikhet och en utbildningsplan på temat för alla anställda.

Kommissionen kommer konsekvent att främja mänskliga rättigheter och demokrati inom alla områden av EU:s yttre åtgärder och säkerställa en inre och yttre samstämmighet. Kommissionen kommer fortsätta att ta hänsyn till stadgan i förberedelserna och förhandlingarna om EU:s handels- och investeringsavtal. Länder som vill ansluta sig till EU kommer alltjämt att behöva anpassa sig till EU:s normer för skydd av grundläggande rättigheter. Kommissionen kommer att erbjuda stöd till dessa länder och övervaka framstegen genom det årliga utvidgningspaketet med landrapporter. Kandidatländer och länder med vilka det har ingåtts ett stabiliserings- och associeringsavtal kan be att få delta som observatörer i arbetet inom FRA för att underlätta deras gradvisa anpassning till EU-rätten.

I meddelandet lyfts vikten av att Europaparlamentet och rådet uppmärksammar förslags överensstämmelse med stadgan genom hela lagstiftningsprocessen. Rådets vägledning om kontroller av överensstämmelsen med grundläggande rättigheter bör spridas regelbundet, och rådsarbetsgruppen FREMP spelar en avgörande roll i detta. Kommissionen belyser möjligheten, enligt det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning, för rådet och Europaparlamentet att göra konsekvensbedömningar av materiella ändringar i förslag från kommissionen, inklusive i fråga om grundläggande rättigheter. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att använda de verktyg som står till deras förfogande för att se till att stadgan tillämpas effektivt i deras arbete. Kommissionen är redo att stödja dem i detta.

1.2.4 Öka människors medvetenhet om sina rättigheter enligt stadgan

En färsk Eurobarometerundersökning visar att endast fyra av tio respondenter hade hört talas om stadgan och att bara en av tio vet vad den egentligen är. Samtidigt ville sex av tio veta mer om sina rättigheter och vart de kan vända sig om de kränks. Detta pekar, enligt kommissionen, på behovet av att öka medvetenheten om rättigheterna enligt stadgan. Organisationer i det civila samhället och lokala myndigheter lyfts fram som aktörer som har genomslag. Därutöver lyfts FRA:s forum för grundläggande rättigheter 2021 och Konferensen om Europas framtid som fora att diskutera hur en kultur av värden kan utvecklas i EU, och hur grundläggande rättigheter är centrala för unionen och dess framtid. Kommissionen ser behov av att arbeta med en informationskampanj för att direkt nå en bredare allmänhet i EU. För att nå unga avser kommissionen bl.a. att använda programmet Erasmus+ och integrera kommunikation om barns rättigheter i den kommande strategin om

barnets rättigheter. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utveckla egna initiativ för att främja invånarnas medvetenhet om stadgan.

2020/21:FPM51

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några konkreta förslag till lagstiftningsåtgärder, varför det i sig inte får några effekter på det svenska regelverket.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inte några konkreta förslag som medför direkta budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om en strategi för att stärka tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU, och det förnyade åtagande för att se till att EU-institutionerna och medlemsstaterna tillämpar stadgan fullt ut som detta innebär. Regeringen delar den analys och de slutsatser som kommissionen presenterar. Strategin är väl avvägd och de fyra åtgärdsplanerna är ömsesidigt stärkande och omfattar prioriterade områden där ytterligare åtgärder är nödvändiga. Det är positivt att såväl kunskapshöjande arbete och stöd, som granskning och diskussion av stadgans efterlevnad ingår i strategin.

Stadgan, som en del av primärrätten, är ett fundament för unionen, dess institutioner och medlemsstaternas tillämpning av EU-rätten. Vikten av att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer kan inte övervärderas, och är avgörande för välfungerande demokratiska samhällen. Regeringen delar kommissionens uppfattning att organisationer i det civila samhället, rättighetsförsvare och rättstillämpare är centrala aktörer som bör stödjas. Att upprätthålla EU:s grundläggande värden är ett gemensamt ansvar, och det är därför viktigt att EU:s strategier och handlingsplaner för att främja specifika rättighetsområden, t.ex. för jämställdhet och hbtqi-jämlikhet, genomförs på ett effektivt sätt. Vidare anser regeringen att ett intersektionellt perspektiv och ett jämställdhetsperspektiv tydligt bör ingå i genomförandet av strategin.

Arbetet med att säkerställa efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och att upprätthålla demokratin och rättsstatens principer är ständigt pågående. Det är därför angeläget att EU:s institutioner fortsätter arbetet med att tillämpa stadgan. Regeringen instämmer därför i bedömningen att rådet bör anta rådsslutsatser som svar på strategin, vilka bör lägga fast rådets åtaganden i det fortsatta arbetet. Regeringen välkomnar särskilt att det årliga arbetet med en lägesrapport från kommissionen och en diskussion i rådet

bibehålls. Kommissionens arbete med att säkerställa och stödja efterlevnaden av stadgan inom institutionerna är angeläget. Det är även positivt att vikten av att säkerställa att EU-medel används i överensstämmelse med stadgan betonas. Det arbete som FRA bedriver är av stor betydelse för att säkerställa tillgången till kvalitetssäkrad och oberoende information. Medlemsstaterna ansvarar för att säkerställa att nationell lagstiftning är i överensstämmelse med stadgan och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det är därför angeläget att medlemsstaterna fortsätter att tillämpa stadgan på nationell nivå. Regeringen välkomnar det stöd och de verktyg som kommissionen aviserar i strategin.

Regeringen återkommer till riksdagen avseende enskilda initiativ när de har presenterats och analyserats.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Eventuell fortsatt behandling av meddelandet är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

-