



2017/2089(INI)

21.1.2019

YTTRANDE

från utskottet för framställningar

till utskottet för konstitutionella frågor

över genomförandet av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i EU:s institutionella ram
(2017/2089(INI))

Föredragande av yttrande: Josep-Maria Terricabras

PA_NonLeg

FÖRSLAG

Utskottet för framställningar uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande förslag i det förslag till resolution som antas:

- A. med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 44 och 51,
 - B. med beaktande av studien om tolkningen av artikel 51 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ("The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures") som publicerades i februari 2016 av utredningsavdelning C vid parlamentets generaldirektorat för EU-intern politik,
 - C. med beaktande av utfrågningen "Broadening the scope of the EU Charter on Fundamental Rights (Article 51)?" som hölls av utskottet för framställningar den 23 februari 2016,
 - D. med beaktande av sin resolution av den 25 oktober 2016 om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter¹, särskilt punkt 20,
 - E. med beaktande av sin resolution av den 16 februari 2017 om möjliga utvecklingar och justeringar av den nuvarande institutionella strukturen för Europeiska unionen², särskilt punkt 45,
1. Europaparlamentet bekräftar på nytt att den grundläggande rättigheten att lämna in framställningar, vilken slås fast i artikel 44 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artiklarna 20 och 337 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), är en av grundpelarna i det europeiska medborgarskapet och ett avgörande inslag i deltagandedemokratien, som syftar till att föra medborgarna närmare EU genom ett öppet, demokratiskt, inkluderande och transparent förfarande.
 2. Europaparlamentet påminner om att de som skickat in framställningar till parlamentet efter ikraftträdandet av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i december 2009 i allt högre utsträckning åberopar stadgan som rättslig grund för den påstådda överträdelsen av de grundläggande rättigheterna. Parlamentet noterar att dessa framställningar kan utgöra bevis på en allvarlig strukturell brist, eftersom det inte finns ett grundläggande rättighetsbaserat synsätt vid utformandet av lagstiftning och politik, både på EU-nivå och på nationell nivå, samt vid genomförandet av lagstiftningen i medlemsstaterna. Parlamentet anser att EU-medborgare kan dra nytta av ett förbättrat samspel mellan utskottet för framställningar och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) när det handlar specifikt om att behandla framställningar, samtidigt som FRA direkt bemöter framställarnas oro över möjliga kränkningar av de grundläggande rättigheterna.
 3. Europaparlamentet noterar att Europeiska ombudsmannen också spelar en viktig roll när det gäller att garantera respekten för de grundläggande rättigheterna enligt stadgan, inte enbart i fråga om artikel 41 om rätten till god förvaltning, utan även med hänsyn till att en god förvaltning är en hörnsten i skyddandet av andra grundläggande rättigheter.

¹ EUT C 215, 19.6.2018, s. 162.

² EUT C 252, 18.7.2018, s. 201.

Parlamentet påminner om ombudsmannens exemplariska arbete denna valperiod, bland annat när det gäller området transparens och informationsfrihet och den särskilda rapporten om Frontex¹, särskilt i fråga om asylsökandes och migranternas rätt att framföra klagomål.

4. Europaparlamentet konstaterar att ikraftträdandet av stadgan betraktas av EU:s medborgare och invånare som ett av de viktigaste medel varigenom unionsmedborgarskapet ger mervärde. Det är parlamentets övertygelse att en reform av unionen som syftar till att öka dess legitimitet och värde i medborgarnas ögon till stor del kan uppnås genom en uppgradering av tillämpningsområdet för skyddet av de grundläggande rättigheterna i stadgan. Parlamentet understryker att stadgan om de grundläggande rättigheterna har potential att komma till rätta med det demokratiska underskottet och kan anses utgöra den hörnsten på vars grund det går att utveckla en gedigen socialpolitik som överbryggar socioekonomiska ojämlikheter och ger en fullfjädrad union av folken.
5. Europaparlamentet är djupt oroat över att stadgan om de grundläggande rättigheterna endast är tillämplig i medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Parlamentet upprepar att många medborgare och invånare har upplevt att tillämpningen av stadgan är otydlig och bristfällig. Parlamentet understryker dock att stadgan är en del av EU:s primärrätt, inte bara för institutionerna, utan även för medlemsstaterna, och påminner om att medlemsstaterna, för att säkerställa ett effektivt utövande av de grundläggande rättigheterna, också måste se till att bestämmelserna i stadgan efterlevs och att dess begränsade tillämplighet inte ger dem fria händer att kränka de rättigheter som fastställs i den.
6. Europaparlamentet anser att det stora antalet källor för skydd av de grundläggande rättigheterna (på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå) och komplexiteten i hur de interagerar med varandra inte bör försvaga skyddet i sig. Parlamentet understryker att en striktare tolkning och tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle räcka för att säkerställa skydd och främja grundläggande rättigheter i hela unionen. Parlamentet anser att denna bredare tolkning måste överensstämma med EU:s internationella skyldigheter på det människorättsliga området, eftersom dessa härrör från unionens skyldighet att upprätthålla internationell sedvanerätt och de allmänna principerna i folkrätten.
7. Europaparlamentet anser att de flesta framställare har förväntningar på sina rättigheter enligt stadgan som är höga och vida överskrider nuvarande tillämpningsområde. Parlamentet betonar att en alltför snäv eller inkonsekvent tolkning av artikel 51 ökar avståndet mellan människor och EU. Parlamentet uppmanar EU-institutionerna och medlemsstaterna att stärka tillämpningen av stadgan genom att bredda dess tillämpningsområde, och kräver att kommissionen vidtar åtgärder för att säkerställa att tolkningen av tillämpningsområdet för artikel 51 är så konsekvent och bred som möjligt, för att säkerställa ett konsekvent och enhetligt genomförande av stadgan i hela unionen och för alla dess medborgare. Parlamentet anser att en enhetlig tillämpning av stadgan är

¹ Europeiska ombudsmannens särskilda rapport av den 7 november 2013 om undersökningen på eget initiativ OI/5/2012/BEH-MHZ angående Frontex.

en förutsättning för främjandet och konsolideringen av det europeiska medborgarskapet och stärkandet av det demokratiska deltagandet i EU.

8. Europaparlamentet välkomnar kommissionens insatser för att bekämpa diskriminering av kvinnor. Parlamentet påminner om att det i artikel 23 i stadgan föreskrivs att ”[j]ämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön”. Parlamentet framhåller att principen om jämställdhet inte utgör något hinder för att behålla eller vidta åtgärder som innebär särskilda förmåner för det underrepresenterade könet.
9. Europaparlamentet anser det ytterst viktigt att unionen, utöver att ge allmänna garantier för frihet och skyddsåtgärder för jämlikhet och politiska rättigheter, vidtar beslutsamma åtgärder för att framför allt utveckla sina egna åtaganden att garantera åtnjutandet av stadgans sociala rättigheter. Parlamentet anser att befintliga garantier för civila och politiska rättigheter på detta sätt i slutändan kommer att motsvaras av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och därmed föra unionen i överensstämmelse med de mänskliga rättigheternas universalitet, oförtytterlighet, odelbarhet, ömsesidiga beroende och inbördes sammanhang. Europaparlamentet uttrycker en önskan om att den europeiska sociala stadgan ges samma ställning som fördragen, på samma sätt som stadgan om de grundläggande rättigheterna.
10. Europaparlamentet insisterar på att artikel 7.7 i förordning (EU) nr 472/2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet¹, som anger att ansträngningarna att konsolidera budgeten som krävs enligt det makroekonomiska anpassningsprogrammet måste ”beakta behovet av att säkerställa tillräckliga medel för grundläggande politikområden, såsom utbildning och hälsovård”, ska tolkas i linje med kraven i de sociala bestämmelserna i stadgan och principerna i den europeiska sociala stadgan.
11. Europaparlamentet begär att en uppförandekod utarbetas som ska gälla för all personal och som är i överensstämmelse med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Parlamentet efterfrågar inrättande av mekanismer för kontroll av efterlevnaden som säkerställer att eventuella kränkningar rapporteras och behandlas i rätt tid. Parlamentet anser att påstådda offers och visselblåsares rätt till skydd av sina personuppgifter bör betraktas som oförtytterlig under hela denna process. Parlamentet begär att personalutbildningar anordnas i syfte att eliminera diskriminering och hatpropaganda baserat på kön, sexuell läggning, etniskt ursprung eller något annat förhållande.
12. Europaparlamentet uppmanar med kraft rådet att slutföra antagandet av EU:s övergripande antidiskrimineringsdirektiv, vilket skulle garantera principen om icke-diskriminering i enlighet med stadgan. Parlamentet beklagar djupt att detta har blockerats under så lång tid, eftersom direktivets antagande ytterligare skulle ge konkreta garantier för grundläggande rättigheter i unionen, kringgå den nuvarande interferensen med artikel 51 genom att anta specifik EU-lagstiftning som ska införlivas av medlemsstaterna, och uppfylla de skyldigheter som unionen åtog sig när den anslöt sig till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

¹ EUT L 140, 27.5.2013, s. 1.

13. Europaparlamentet understryker hur oerhört viktigt det är att garantera EU:s medborgare och invånare det effektiva skydd som de ges enligt nuvarande system – särskilt när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, men också avseende medborgerliga friheter, diskriminering och demokratiskt deltagande – genom att stadgans tillämpning breddas. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att säkerställa att en oberoende, deltagarinriktad och transparent konsekvensbedömning för de grundläggande rättigheterna inbegrips i alla nya lagstiftningsförslag för att integrera och effektivt skydda grundläggande rättigheter i alla berörda politikområden. Parlamentet föreslår att inbyggda grundläggande rättigheter som koncept ska utvecklas och tillämpas ytterligare i syfte att främja inbyggande av de högsta standarderna för grundläggande rättigheter i de tidigaste stadierna i allt lagstiftningsarbete. Parlamentet understryker att det faktum att en artikel som EUF-fördragets artikel 9 om hög sysselsättning och socialt skydd finns men inte tillämpas, inte bidrar till EU:s och dess medlemsstaters demokratiska karaktär utan tvärtom bidrar till att minska artikelns legitimitet.
14. Europaparlamentet understryker den betydelse som FRA har i ett institutionellt sammanhang. Parlamentet beklagar att byråns arbete i bristfällig grad är integrerat med bedömningen av institutionernas verksamhets kompatibilitet med de grundläggande rättigheterna och, på regelbunden basis, med expertisen om lagstiftningsärenden som är relevanta för unionens interna och externa befogenheter. Parlamentet upprepar den stora vikten av att ta del av oberoende och opartisk expertis för att systematiskt förbereda kompatibilitetskontroller för EU-institutionernas samtliga verksamhetsområden. Parlamentet anser därför att de relevanta byråernas bidrag (Europeiska jämställdhetsinstitutet och FRA) till de lagstiftande institutionerna och dem med operativa befogenheter på fältet skulle kunna systematiseras och uppgraderas ytterligare så att de blir mer omfattande. Parlamentet noterar det interaktiva onlineverktyget Clarity, som har utvecklats av FRA för att göra det lätt att fastställa vilket av de icke-rättsliga organ som arbetar med mänskliga rättigheter som är mest lämpligt för ett visst ärende som rör grundläggande rättigheter.
15. Europaparlamentet är fast övertygat om att kommissionens strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna förvisso var ett bra första steg efter stadgans ikraftträdande, men har akut behov av en uppdatering. Parlamentet välkomnar kommissionens årliga rapporter om tillämpningen av stadgan och begär att den strategi som utarbetades 2010 revideras för att återspegla de nya utmaningar och förutsättningar som institutionerna står inför, framför allt till följd av brexit.
16. Europaparlamentet betonar att EU:s alla institutioner, byråer och organ, däribland Frontex, samt medlemsstaterna är helt och hållet bundna av bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
17. Europaparlamentet påminner om att det i både fördragen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna görs hänvisningar till skyddet av nationella minoriteter och till diskriminering som utövas på grund av språk. Parlamentet uppmanar EU-institutionerna att vidta konkreta administrativa åtgärder för att uppmuntra nationella regeringar att i sina hemländer finna hållbara lösningar och främja en språklig mångfaldskultur som går bortom de officiella EU-språken.

18. Europaparlamentet påpekar att medlemsstaterna har förmåga och moralisk skyldighet att i sin lagstiftning genomföra bestämmelserna i stadgan, också när de inte direkt införlivar EU-lagstiftningen. Parlamentet beklagar djupt att situationen när det gäller mediernas frihet försämras i flera medlemsstater, och uppmanar med kraft medlemsstaterna att respektera, och kommissionen att vidta, de åtgärder som krävs för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av mediernas frihet och mångfald. Parlamentet uppmuntrar inrättande och främjande av nationella institut för mänskliga rättigheter som kan bidra till att säkerställa att grundläggande rättigheter iakttas när man utformar och genomför politik och lagstiftning, samt hjälpa enskilda individer i konkreta ärenden. Parlamentet anser att det godtyckliga eller överdrivna våld som utövas av medlemsstaternas polisväsen eller andra säkerhetsstyrkor mot fredliga folksamlingar strider mot stadgans bestämmelser.
19. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att inta en modigare hållning vid övervakningen av de åtgärder som de nationella myndigheterna vidtagit för att genomföra EU-lagstiftning som väcker frågor rörande stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt när dessa rättigheter inte nödvändigtvis garanteras inom hela EU.
20. Europaparlamentet välkomnar ratificeringen av Marrakechfördraget om tillgång till publicerade verk för personer med synnedsättning, eftersom detta är ett viktigt steg inom ramen för artikel 26 i stadgan om lika möjligheter för personer med funktionshinder.
21. Europaparlamentet noterar framställning 0657/2016 och understryker att det är av yttersta vikt att artikel 10 i stadgan, om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, respekteras i alla medlemsstater och inom alla instanser och institutioner i den offentliga sektorn, särskilt på utbildningsområdet.
22. Europaparlamentet uppmanar kommissionen, övriga EU-institutioner och medlemsstaternas myndigheter att regelbundet och direkt samråda med FRA när de grundläggande rättigheterna står på spel. Parlamentet begär dessutom att det utöver medlemsstaternas politik införs en obligatorisk utvärdering och översyn av den befintliga ramlagstiftningen inom ramen för EU:s ekonomiska styrning, i syfte att garantera att stadgan, framför allt dess sociala bestämmelser, efterlevs. Parlamentet föreslår att det utvecklas en resultatavla för de grundläggande rättigheterna i syfte att övervaka efterlevnaden av de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna.
23. Europaparlamentet anser att genomförandet av stadgans interna aspekter har avsevärda brister, särskilt när medlemsstaterna utövar unionens befogenheter. Kommission uppmanas att mer noggrant säkerställa att medlemsstaterna genomför stadgan på ett fullständigt och konsekvent sätt. Parlamentet uppmanar kommissionen att utveckla en integrerad strategi för att övervaka efterlevnaden av artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och artiklarna 258–260 i EUF-fördraget, vilket skulle ge utrymme för snabbare rapportering, reaktioner och förhindrande i fall med kränkningar av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Parlamentet påminner om den tidigare kommissionens löfte att skapa ett nytt verktyg – utöver användningen av artikel 7 i EU-fördraget som en sista utväg – som sträcker sig bortom de befintliga överträdelseförfarandena när det gäller påföljder, för att hantera uppenbara kränkningar av de grundläggande rättigheterna enligt stadgan, särskilt när medlemsstaternas regeringar är inblandade.

24. Europaparlamentet håller inte alls med kommissionen när det gäller dess restriktiva tolkning av artikel 51.1 vid bedömningen av ett antal framställningar till parlamentet och upprepar med kraft att EU-institutionerna måste respektera stadgan under alla omständigheter och oberoende av vilken roll de spelar.
25. Europaparlamentet understryker behovet av att säkerställa efterlevnaden av stadgan, särskilt dess sociala bestämmelser, och av att den efterlevs under och genom alla stadier i den europeiska planeringsterminen, däribland den årliga tillväxtöversikten, med en samtidig uppdatering av den gemensamma sysselsättningsrapporten. Parlamentet begär att man tar fram sociala riktmärken som ska övervakas och införlivas i de landspecifika rekommendationerna, som en del av en integrerad strategi.
26. Europaparlamentet understryker att den åtstramningspolitik som har antagits på EU-nivå och av medlemsstaterna har orsakat en enorm ökning av socioekonomiska ojämlikheter som förhindrar medborgarna från att konkret och till fullo åtnjuta sina grundläggande rättigheter.
27. Europaparlamentet påminner om den politiska överenskommelsen mellan de stora EU-institutionerna och medlemsstaterna om EU:s anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Parlamentet understryker att denna anslutning är en rättslig skyldighet enligt artikel 6.2 i EU-fördraget. Parlamentet anser att slutförande av denna anslutning skulle medföra ytterligare skydd för unionens medborgares och invånares grundläggande rättigheter och ge en konsekvent ram för skydd av mänskliga rättigheter i hela Europa. Parlamentet uppmanar kommissionen att vidta nödvändiga åtgärder för att så småningom undanröja de rättsliga hinder som förhindrar att anslutningsprocessen slutförs, om så krävs genom att utarbeta ett nytt anslutningsavtal som avhjälper de brister som Europeiska unionens domstol påpekade i yttrande 2/13.
28. Europaparlamentet uppmanar de olika EU-institutionerna att överväga en utvidgning av stadgans tillämpningsområde, och även att låta artikel 51 utgå, i samband med nästa översyn av fördraget.
29. Europaparlamentet uttrycker sitt missnöje med de tolkningar av artiklarna 51 och 52 som innebär att de skulle införa konstgjorda motsättningar mellan rättigheter och principer, särskilt mellan civila och politiska rättigheter samt sociala och ekonomiska principer. Parlamentet upprepar FRA:s ståndpunkt, som framförs i dess rapport för 2017 om grundläggande rättigheter, att stadgan är unik i det att den likvärdigt kombinerar civila och politiska rättigheter med sociala och ekonomiska rättigheter i ett enda dokument. Parlamentet anser att de sociala och ekonomiska rättigheterna brister avsevärt och att de bör förstärkas på ett beslutsamt sätt i EU-rätten och i medlemsstaternas konstitutionella system, genom att princip 20 i den europeiska sociala stadgan görs rättsligt bindande för alla institutioner och alla medlemsstater.

INFORMATION OM ANTAGANDET I DET RÅDGIVANDE UTSKOTTET

| | |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Antagande | 21.1.2019 |
| Slutomröstning: resultat | + : 11 - : 8 0 : 0 |
| Slutomröstning: närvarande ledamöter | Margrete Auken, Andrea Cozzolino, Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Peter Jahr, Jude Kirton-Darling, Svetoslav Hristov Malinov, Ana Miranda, Gabriele Preuß, Jarosław Wałęsa, Cecilia Wikström |
| Slutomröstning: närvarande suppleanter | Kostadinka Kuneva, Josep-Maria Terricabras |
| Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 200.2) | José Blanco López, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Massimiliano Salini, Barbara Spinelli |

SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET RÅDGIVANDE UTSKOTTET

| 11 | + |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------|
| ALDE | Cecilia Wikström |
| EFDD | Eleonora Evi |
| GUE | Kostadinka Kuneva, Barbara Spinelli, |
| S-D | José Blanco López, Andrea Cozzolino, Jude Kirton-Darling, Gabriele Preuß |
| Verts/ALE | Margrete Auken, Ana Miranda, Josep-Maria Terricabras |

| 8 | - |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EPP | Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Peter Jahr, Svetoslav Hristov Malinov, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Massimiliano Salini, Jarosław Wałęsa |

| 0 | 0 |
|---|---|
| - | - |

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster