



Rapport om grundläggande rättigheter 2016

FRA:s yttranden

Europeiska unionen (EU) och dess medlemsstater införde och fullföljde en lång rad initiativ för att trygga och stärka grundläggande rättigheter under 2015. I FRA:s Rapport om grundläggande rättigheter 2016 sammanfattas och analyseras viktiga förbättringar på området grundläggande rättigheter, och både framsteg och kvarvarande hinder noteras. Denna publikation presenterar FRA:s yttranden om den huvudsakliga utvecklingen på de tematiska områden som behandlats och en sammanställning över underlagen som styrker dessa yttranden. Det ger en kortfattad men informativ översikt över de viktigaste utmaningarna för EU och dess medlemsstater när det gäller grundläggande rättigheter.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| FOKUS Asyl och migration till EU under 2015 | 2 |
| 1 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och dess användning av medlemsstaterna | 5 |
| 2 Jämlikhet och icke-diskriminering | 7 |
| 3 Rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans | 9 |
| 4 Integrering av romer | 11 |
| 5 Informationssamhället, privatliv och uppgiftsskydd | 13 |
| 6 Barns rättigheter | 15 |
| 7 Tillgång till rättslig prövning, däribland brottsoffers rättigheter | 17 |
| 8 Utvecklingen i fråga om genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning | 19 |



Asyl och migration till EU under 2015

Över en miljon människor sökte skydd i EU:s medlemsstater under 2015, vilket innebar en aldrig tidigare skådad utmaning för EU. Även om detta endast utgör omkring 0,2 procent av den totala befolkningen är det ett mycket större antal än under de föregående åren. Eftersom omkring 60 miljoner människor världen över tvingats på flykt på grund av förföljelse, väpnade konflikter, generaliserat våld eller överträdelser av mänskliga rättigheter är det dock troligt att människoströmmarna på den här skalan kommer att fortsätta under en tid framöver. FRA undersöker hur effektiva åtgärderna är som EU och dess medlemsstater har vidtagit eller föreslagit för att hantera denna situation, i synnerhet när det gäller hur väl åtgärderna efterlever de grundläggande rättigheterna.

FRA:s yttranden

Under 2015 tog sig över en miljon flyktingar och migranter in i Europa – framför allt till Grekland och Italien – via sjövägen. Detta kan jämföras med omkring 200 000 under 2014. Trots att räddningsresurserna inom förvaltningen av sjögränserna stärktes ökade antalet dödsolyckor i Medelhavet under 2015. Enligt Internationella organisationen för migration (IOM) miste 3 771 människor livet i samband med att de färdades över Medelhavet på icke sjövärdiga och ofta överfulla fartyg som tillhandahållits av smugglare.

FRA:s yttranden

För att garantera människans värdighet, rätt till liv och integritet i enlighet med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna anser FRA att EU och dess medlemsstater bör bekämpa hoten mot liv vid tröskeln till Europa. Ett sätt att få ett slut på de höga dödssiffrorna till sjöss kan vara att arbeta för en global strategi. Strategin ska omfatta alla berörda stater och aktörer och utgå från slutsatserna från FN:s världstoppmöte om humanitära frågor, som anordnas i Istanbul den 23–24 maj 2016. Det kan även vara lämpligt att överväga FRA:s förslag som presenterades i rapporten från 2013 om Europas södra sjögränser, om att värna om rätten till liv till sjöss, dvs. se till att patrullerande fartyg från alla deltagande nationer är utrustade med tillräckligt med vatten, filter och första hjälpen-utrustning.

EU fortsätter att endast erbjuda begränsade lagliga vägar in på dess territorium för personer som är i behov av skydd. Det medför olagliga och därför onödigt riskfyllda resor till Europa, i synnerhet

för kvinnor, barn och andra sårbara personer som bör skyddas. Det finns uppenbara bevis på att dessa grupper utnyttjas och behandlas illa av människosmugglare.

FRA:s yttranden

För att ta itu med de risker som är förknippade med irreguljär migration till EU anser FRA att EU-medlemsstaterna bör överväga att erbjuda vidarebosättning, humanitära inreseprogram eller andra säkra system för att underlätta laglig inresa till EU för personer som är i behov av internationellt skydd. De bör ha möjlighet att ansluta sig till sådana system på platser som är tillgängliga för dem. För att respektera rätten till respekt för sitt familjeliv i artikel 7 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, men även för att förhindra riskerna med olaglig inresa för människor som vill återförenas med sina familjer är det viktigt att komma tillrätta med praktiska och juridiska hinder som förhindrar eller kraftigt försenar familjeåterföreningar, och att avstå från att införa nya sådana hinder.

Även om det krävs effektiva åtgärder för att bekämpa människosmuggling finns det en fara med att välmenande personer som hjälper migranter riskerar att lagföras. Medborgare som försöker hjälpa flyktingar att ta sig till ett boende eller sin destination, exempelvis genom att köpa tågbiljetter eller skjutsa dem i sin bil, bör betraktas som en del av lösningen snarare än som en del av problemet. Åtgärder som medför att flyktingarna själva straffas kan innebära en överträdelse av bestämmelsen om att flyktingar inte ska bestraffas för olaglig inresa i artikel 31 i FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning.



FRA:s yttranden

För att ta itu med de konstaterade utmaningarna anser FRA att relevant EU-lagstiftning, i enlighet med vad som fastställs i EU:s handlingsplan mot smuggling av migranter, bör utvärderas och ses över i fråga om risken för oavsiktlig kriminalisering av humanitär hjälp och bestraffning av tillhållande av lämpligt stöd till irreguljära migranter.

Det ökade migrationstrycket på EU har lett till nya åtgärder, däribland uppbyggnad av staket vid landgränserna, kollektiva avvisningar, påskyndade förfaranden och profilering utifrån nationalitet. Det råder enighet inom EU om att vi bör respektera förbudet mot *refoulement*, men lagstiftningen på detta område är otydlig, vilket konstaterades vid FRA:s konferens om grundläggande rättigheter i Rom 2014. Alla former av gruppavvisningar eller ingripanden till sjöss kan innebära kollektiv utvisning, om avvisningen eller ingripandet inte baseras på en individuell bedömning och om effektiva åtgärder mot beslutet inte är tillgängliga. Enligt både artikel 19 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 4 i protokoll nr 4 till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) är sådant agerande förbjudet, och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) vidhåller att förbudet även gäller på öppet hav.

FRA:s yttranden

För att säkerställa att rätten till asyl, som garanteras i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, respekteras fullt ut anser FRA att EU och dess medlemsstater bör säkerställa att deras politik för gräns- och migrationsförvaltning inte utgör en överträdelse av principen om non-refoulement och förbudet mot kollektiv utvisning. Förbudet mot refoulement måste respekteras i såväl lagstiftningsåtgärder och politiska åtgärder som i genomförandet av dessa. FRA anser att de nya situationer som uppkommit till följd av exempelvis uppförandet av staket eller ingripanden till sjöss eller utökat samarbete med tredjeländer i fråga om gränsförvaltning innebär att det krävs mer specifik vägledning om hur risken för överträdelser av principen om non-refoulement kan motverkas.

Vid flera tillfällen och i många medlemsstater uppges villkoren för flyktingar ha förvärrats och förhållandena blivit alltmer desperata under 2015. Enligt artikel 18 i direktivet om mottagningsvillkor måste asylsökande erbjudas en rimlig levnadsstandard under den tid som krävs för att pröva deras ansökan om internationellt skydd. Även om direktivet formellt endast gäller från och med den tidpunkt då en individ lämnar in en ansökan om internationellt skydd återspeglar många av dess bestämmelser internationella mänskliga rättigheter och

normer för flyktinglagstiftning som är juridiskt bindande i EU-medlemsstaterna från och med den tidpunkt då en flykting befinner sig i en medlemsstats jurisdiktion.

Enligt artikel 18.4 i direktivet ska medlemsstaterna "vidta lämpliga åtgärder för att förhindra misshandel och könsrelaterat våld, inklusive sexuellt tvång och sexuella trakasserier" inom de anläggningar som används i syfte att hysa asylsökande. Under 2015 förekom många väldokumenterade uppgifter om kvinnor som utsattes för hot i transitområden och flyktingläger. I fråga om ensamkommande barn krävs det enligt EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna att dessa erbjuds det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Trots detta försvann flera tusen ensamkommande barn från förläggningar i EU-medlemsstaterna. Andra frihetsberövades eller skildes från sina familjer i samband med kaotiska genomresor eller gränsövergångar. Brister som dessa beror på det stora antalet flyktingar och det nuvarande systemet av otillräckliga mottagningssystem för asylsökande. Eftersom det inte alltid är tydligt vilka institutioner inom EU och medlemsstaterna som delar ansvaret för detta har kommissionen planerat att hantera denna fråga i början av 2016 genom ett *meddelande om lägesrapporten om genomförandet av de prioriterade åtgärderna i den europeiska migrationsagendan*.

FRA:s yttranden

För att ta itu med de konstaterade bristerna anser FRA att EU bör överväga riskerna och fördelarna med att på lång sikt ersätta nationell behandling av ansökningar om internationellt skydd med behandling av en EU-enhet. Detta skulle så småningom kunna leda till ett system som bygger på gemensamma normer. Som ett första steg och med effektiv användning av tillgängliga EU-medel kan gemensamma behandlingsformer för EU och dess medlemsstater utforskas för att främja gemensamma förfaranden och skyddsnormer som är förankrade i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

En grundlig bedömning av grundläggande rättigheter i särskilda gränzoner (så kallade "hots-pots") i Grekland och Italien som omfattar alla faser, från landstigning och första mottagande till granskning samt omplacering till asyl och återvändande, skulle bidra till att minska de brister som framför allt drabbar de som är mest sårbara.

Uppgifter visar att nationella barnskyddssystem inte alltid är införlivade i asyl- och migrationsprocesser och förfaranden som inbegriper barn. Det måste göras mer för att komma tillrätta med brister i fråga om skydd och uppmuntra alla berörda aktörer att samarbeta för att skydda flyktingbarn och, framför allt, ta itu med fenomenet ensamkommande barn som försvinner.

Statistiken tyder på att färre än 40 procent av de irreguljära migranter som beordrats att lämna EU verkligen gjorde det under 2014. Vissa personer som inte har beviljats uppehållstillstånd kan inte flyttas av praktiska eller andra skäl. Hindren kan exempelvis utgöras av brist på samarbetsvilja från ursprungslandets sida (såsom vägran att utfärda identitets- och resehandlingar) eller att personen är statslös. Enligt internationella instrument och EU-instrument för mänskliga rättigheter måste dessa personer erbjudas tillgång till grundläggande tjänster såsom hälso- och sjukvård. FRA:s forskning visar att det är en bra investering på såväl kort som medellång sikt att förbättra tillgången till hälso- och sjukvård för irreguljära migranter på områden som kontroll av smittsamma sjukdomar. Olagligt och godtyckligt förvar av migranter måste undvikas, och potentialen för återvändande förblir underutnyttjad. Respekten för de grundläggande rättigheterna utgör inte ett hinder utan kan tvärtom vara en viktig beståndsdel i upprättandet av återvändandepolitik.

FRA:s yttranden

För att förhindra misshandel av människor som tvångsavvisas anser FRA att EU:s medlemsstater bör överväga att upprätta effektiva övervakningsmekanismer för irreguljära migranternas återvändande. Återvändandeförfaranden blir mer effektiva och humana om respekten för de grundläggande rättigheterna garanteras genom främjande av alternativ till förvar och stöd till mer hållbara frivilliga återvändanden i stället för tvångsåtervändanden. I fråga om personer som inte får utvisas kan grundläggande rättigheter dessutom leda till att återvändandeförfaranden blir mer förutsägbara. När det gäller migranter som vistas olagligt i EU har FRA i sina tidigare rapporter uppmanat medlemsstaterna att fullt ut respektera dessa migranternas rättigheter enligt människorättslagstiftning på internationell nivå och EU-nivå, oavsett om det handlar om hälso- och sjukvård eller andra lagliga rättigheter.

Ett stort antal migranter och flyktingar som har kommit till EU kommer sannolikt att stanna, och många av dessa kommer att beviljas internationellt skydd. Med tanke på situationen i deras ursprungsländer är återvändande sannolikt inte ett alternativ inom den närmaste framtiden. Att på ett fredligt och konstruktivt sätt integrera dem och göra dem delaktiga i samhället innebär en stor utmaning för EU-länderna. Framgångsrik integrering av nyanlända migranter och flyktingar stöder en inkluderande tillväxt och utveckling av EU:s humankapital och främjar de humanitära värden som EU står för globalt.

FRA:s yttranden

För att främja snabb integrering av migranter och flyktingar i värd samhällena anser FRA att EU:s medlemsstater bör överväga att se över sina strategier och åtgärder för integrering i enlighet med de gemensamma grundprinciperna för en integrationspolitik för invandrare inom EU. De bör tillhandahålla effektiva och konkreta lösningar, i synnerhet på lokal nivå, för att främja likabehandling och samlevnad med respekt för grundläggande rättigheter.



1 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och dess användning av medlemsstaterna

Sedan slutet av 2009 har EU haft en egen juridiskt bindande rättighetskatalog, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som kompletterar nationell människorätt och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Till skillnad från nationell människorätt och skyldigheterna enligt Europakonventionen, som är bindande för EU:s medlemsstater i allt de gör, är stadgan endast bindande när medlemsstaterna agerar inom ramen för EU:s lagstiftning. EU betonar att de nationella aktörerna har en avgörande roll när det gäller genomförandet av stadgan, men understryker även behovet av att öka medvetenheten bland jurister och beslutsfattare för att helt och hållet kunna utnyttja stadgans potential. Därför undersöker FRA stadgans användning på nationell nivå.

FRA:s yttranden

Enligt EU-domstolens rättspraxis är EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna bindande för EU:s medlemsstater när de agerar inom ramen för EU:s lagstiftning. Nationella domstolar fortsatte under 2015 att hänvisa till stadgan utan något välgrundat skäl till varför den gäller under de specifika omständigheterna. Detta överensstämmer med FRA:s slutsatser från tidigare år. Ibland åberopade domstolarna stadgan i fall som inte omfattas av EU:s lagstiftning. Det fanns emellertid även sällsynta fall då domstolarna analyserade stadgans mervärde i detalj.

FRA:s yttranden

För att öka användningen av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU-medlemsstaterna och främja en mer enhetlig användning anser FRA att EU och dess medlemsstater bör främja ett ökat informationsutbyte om erfarenheter och strategier mellan domare och domstolar i medlemsstaterna, men även över nationella gränser, genom användning av befintliga finansieringsmöjligheter såsom programmet Rättsliga frågor. Detta skulle bidra till en mer enhetlig tillämpning av stadgan.

Enligt artikel 51 (tillämpningsområde) i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ska nationell lagstiftning som tillämpar EU:s lagstiftning överensstämma med stadgan. Stadgans roll är emellertid begränsad i lagstiftningsprocesserna på nationell

nivå. Den är inte en uttalad och obligatorisk del av de förfaranden som tillämpas för att granska lagligheten i eller bedöma effekterna av ny lagstiftning. Nationella instrument för mänskliga rättigheter ingår emellertid systematiskt i sådana förfaranden.

FRA:s yttranden

FRA anser att nationella domstolar vid avkunnande av dom samt regeringar och/eller parlament vid bedömning av effekterna av och lagligheten i lagstiftningsförslag, kan överväga en mer enhetlig granskning av huruvida artikel 51 (tillämpningsområde) tillämpas för att i ett tidigt skede bedöma huruvida ett rättsligt ärende eller lagstiftningsärende kan ifrågasättas enligt EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Utvecklandet av standardiserade handböcker om de praktiska stegen för att kontrollera stadgans tillämplighet, som hittills endast finns i ett fåtal medlemsstater, skulle kunna fungera som ett effektivt verktyg för jurister i bedömningen av stadgans relevans i ett mål eller rättsligt ärende.

Enligt artikel 51 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ska EU:s medlemsstater respektera rättigheterna och iaktta principerna i stadgan, men även aktivt "främja" tillämpningen av dessa principer och rättigheter. Mot bakgrund av detta borde fler principer för att främja stadgan och dess rättigheter på nationell nivå kunna förväntas. FRA:s slutsatser från 2015 visar emellertid att sådana principer och utbildningsaktiviteter kopplade till stadgan

är begränsade i mängd och omfattning. Eftersom mindre än hälften av utbildningarna berör jurister, finns det ett behov av att göra dem mer insatta i stadgan.

FRA:s yttranden

För att stärka respekten för grundläggande rättigheter som garanteras genom EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna anser FRA att EU:s medlemsstater bör komplettera sina insatser med mer proaktiva politiska initiativ. Detta skulle kunna omfatta en uttalad tonvikt vid att införliva skyldigheterna i stadgan i rättsliga ärenden som berör EU. Det skulle även kunna omfatta särskilt beslutsfattande för att främja medvetenheten om rättigheterna i stadgan hos målgrupperna, exempelvis genom riktade utbildningsmoduler i relevanta kursplaner för nationella domare och andra jurister. Såsom det betonades under 2014 bör utbildning om stadgan införlivas i en bredare ram för grundläggande rättigheter, däribland Europakonventionen och rättspraxis för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.



2 Jämlikhet och icke-diskriminering

EU:s åtagande att bekämpa diskriminering, främja likabehandling och social inkludering var tydligt i utvecklingen på det rättsliga området och i politiska åtgärder och åtgärder som vidtogs av EU:s institutioner och medlemsstater under 2015. Förslaget till direktivet om likabehandling hade emellertid fortfarande inte antagits vid årets slut. Detta ledde till fortsatt bristande överensstämmelse mellan olika rättsliga EU-instrument i fråga om skydd beroende på livsområde och den skyddade egenskapen samt en fortsatt hierarki när det gäller skydd mot diskriminering utifrån diskrimineringsgrunder.

FRA:s yttranden

Trots en stark rättslig grund för att bekämpa diskriminering tillämpar EU fortfarande en hierarki när det gäller skydd mot diskriminering utifrån diskrimineringsgrunder. Direktiven om likabehandling oavsett kön och ras erbjuder omfattande skydd mot diskriminering på grund av kön och ras eller etniskt ursprung i EU. Diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning är däremot endast förbjuden på områdena sysselsättning, arbete och yrkesutbildning enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet. Förhandlingarna om förslaget till ett rådsdirektiv om genomförande av principen om likabehandling oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning – likabehandlingsdirektivet – gick in på sitt sjunde år 2015. Vid årets slut hade enighet i förhandlingarna ännu inte uppnåtts, vilket krävs för att direktivet ska antas.

FRA:s yttranden

För att garantera ett mer enhetligt skydd mot diskriminering på olika områden anser FRA att EU:s lagstiftare bör beakta alla möjligheter att se till att förslaget till direktiv om likabehandling antas utan ytterligare fördröjningar. Ett antagande av detta direktiv skulle innebära en garanti för ett omfattande och enhetligt skydd mot diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Under året skedde en hel del i fråga om skydd mot diskriminering på grund av kön, däribland ändrad könstillhörighet, religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning och könsidentitet. Dessa diskrimineringsgrunder, med undantag för könsidentitet och ändrad könstillhörighet, skyddas enligt jämställdhetsdirektivet och direktivet om likabehandling i arbetslivet. Även om könsidentitet inte uttryckligen är en diskrimineringsgrund för skydd

enligt EU:s lagstiftning är diskriminering som har sitt ursprung i en persons könsbyte förbjuden enligt direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning). I två medlemsstater blev registrerat partnerskap för samkönade par till stora delar likvärdigt med äktenskap, förutom när det gäller adoption, och i en medlemsstat blev äktenskap för samkönade par lagligt. I fråga om diskriminering på grund av könsidentitet genomfördes reformer i andra medlemsstater. Vissa medlemsstater vidtog åtgärder för att ta itu med könsbaserade löneskillnader. Preliminära frågor kopplade till diskriminering på grund av religion och övertygelse hänsköts för första gången till EU-domstolen. Vissa medlemsstater införde kvotering i fråga om sysselsättning av personer med funktionshinder.

FRA:s yttranden

För att garantera ett mer enhetligt skydd mot diskriminering anser FRA att EU:s lagstiftare bör överväga att utöka skyddet mot diskriminering till olika områden, såsom de som tas upp i förslaget till direktivet om likabehandling. Därigenom skulle de gå ännu längre än de miniminormer som fastställs i befintlig EU-lagstiftning på området likabehandling, såsom direktiven om jämställdhet, direktivet om likabehandling i arbetslivet och direktivet om likabehandling oavsett ras.

I sitt fortsatta arbete med att genomföra åtgärder för att hantera de sociala konsekvenserna av en åldrande befolkning bidrog EU:s medlemsstater till att förverkliga människors rätt till likabehandling enligt EU:s lagstiftning. I kommissionens landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna för den europeiska planeringsterminen 2015 återspeglas EU-institutionernas oro över de sociala konsekvenserna av en åldrande befolkning. I de landsspecifika rekommendationerna behandlades ungdomsarbetslöshet, äldres deltagande på arbetsmarknaden

och sårbarhet för diskriminering på flera olika grunder, vilket är kopplat till artikel 23 om äldres rättigheter till social trygghet enligt Europeiska sociala stadgan (reviderad) samt till en rad bestämmelser i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, däribland artikel 15 om rätten att arbeta, artikel 21 om icke-diskriminering, artikel 29 om rätten till tillgång till arbetsförmedlingar, artikel 31 om rätten till rättvisa arbetsförhållanden, artikel 32 om skydd av ungdomar i arbetslivet och artikel 34 om social trygghet och socialt stöd.

FRA:s yttranden

För att säkerställa att rätten till icke-diskriminering som garanteras av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna genomförs effektivt anser FRA att EU:s institutioner bör överväga att hänvisa uttryckligen till den grundläggande rätten till icke-diskriminering då strukturella reformer föreslås i de landsspecifika rekommendationerna för den europeiska planeringsterminen, framför allt vid främjande av jämställdhet och icke-diskriminering samt barnets rättigheter. FRA anser att detta skulle stärka de anspråk som görs och öka medvetenheten om den dimension av främjandet av social inkludering som avser grundläggande rättigheter.



3 Rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans

Uttryck för rasism och främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans och hatbrott innebär en kränkning av de grundläggande rättigheterna. Under 2015 var främlingsfientliga uttryck vanliga i flera medlemsstater, vilket till stor del hade sin grund i det stora antalet asylsökande och migranter och i terroristattacker i Paris och Köpenhamn samt planerade attacker som förhindrades i en rad medlemsstater. Även om många mötte flyktingarna med solidaritet förekom även offentliga protester och våldsamma attacker. Totalt sett fortsatte EU:s medlemsstater och institutioner att genomföra insatser för att bekämpa hatbrott, rasism och etnisk diskriminering i samma skala som tidigare. Man ägnade även uppmärksamhet åt att förhindra uttryck av sådana fenomen, bland annat genom kunskapshöjande åtgärder.

FRA:s yttranden

När det gäller uttryck för rasism och främlingsfientlighet kännetecknades 2015 av efterdyningarna av de terroristattacker som IS hade tagit på sig ansvaret för, samt av ankomsten av fler asylsökande och migranter från muslimska länder. Tillgängliga uppgifter tyder på att risken för ett ökat antal rasistiska och främlingsfientliga incidenter är störst i de medlemsstater som har tagit emot flest personer. Detta måste uppmärksammas av brottsbekämpande myndigheter, straffrättsliga system och beslutsfattare. Detta gäller framför allt genomförandet av artikel 1 i EU:s rambeslut om rasism och främlingsfientlighet om åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att se till att avsiktliga rasistiska och främlingsfientliga gärningar blir straffbara. I artikel 4 a i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering fastställs denna skyldighet också. Här anges att konventionsstaterna ska göra uppmaning till rasdiskriminering liksom alla våldshandlingar mot en viss ras eller grupp av personer straffbart enligt lag.

FRA:s yttranden

För att bekämpa rasism och främlingsfientlighet anser FRA att EU:s medlemsstater bör se till att alla fall av påstått hatbrott eller hatspråk effektivt utreds, lagförs och prövas i enlighet med gällande nationella bestämmelser och, där så är relevant, i överensstämmelse med bestämmelserna i rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet, europeiska och internationella människorättsåtaganden samt relevant rättspraxis från Europadomstolen om hatspråk.

Systematiskt insamlade och uppdelade uppgifter om fall av etnisk diskriminering, hatbrott och hatspråk

kan bidra till ett bättre genomförande av direktivet om likabehandling oavsett ras och rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet. Sådana uppgifter gör det även möjligt att ta fram riktade politiska svarsåtgärder för att bekämpa etnisk diskriminering och hatbrott. Rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och nationella domstolar från 2015 visar att även sådana uppgifter kan fungera som bevis på etnisk diskriminering och rasistmotiv och användas för att ställa förövarna till svars. Enligt artikel 6 i internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering har EU:s medlemsstater åtagit sig att tillförsäkra verksamt skydd och verk samma rättsmedel till brottsoffer. Skillnader kvarstår emellertid när det gäller hur EU:s medlemsstater registrerar fall av etnisk diskriminering och rasistiska brott.

FRA:s yttranden

För att utveckla effektiva juridiska och politiska svarsåtgärder som är evidensbaserade anser FRA att EU:s medlemsstater bör samla in uppgifter om etnisk diskriminering och hatbrott på ett sätt som möjliggör jämförelser mellan länder. FRA kommer att fortsätta att samarbeta med medlemsstaterna för att förbättra rapportering och registrering av incidenter kopplade till etnisk diskriminering eller hatbrott. Uppgifterna som samlas in bör omfatta diskriminerande motiv samt andra kännetecken såsom platserna för incidenterna och anonymiserade uppgifter om offer och förövare. Effektiviteten av sådana system skulle kunna granskas regelbundet och utvecklas för att förbättra offrens möjligheter att begära rättslig prövning. Samlade statistiska uppgifter från utredning till utdömning av straff skulle kunna registreras och offentliggöras.

Trots att rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet och direktivet om likabehandling oavsett ras gäller i alla EU:s medlemsstater drabbades såväl minoriteter som migranter och flyktingar av rasism och etnisk diskriminering under 2015 på områdena utbildning, sysselsättning och tillgång till tjänster, däribland bostäder. Personer som tillhör en etnisk minoritet drabbades också av diskriminerande etnisk profilering under 2015, trots att detta strider mot den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och är olagligt enligt Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (artikel 14) och den allmänna principen om icke-diskriminering enligt tolkningen i rättspraxis från Europadomstolen. Enligt artikel 7 i internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering är EU:s medlemsstater dessutom skyldiga att tillhandahålla effektiv utbildning för att bekämpa fördomar som leder till rasdiskriminering.

FRA:s yttranden

För att de diskrimineringsbekämpande insatserna ska bli effektivare anser FRA att EU:s medlemsstater exempelvis skulle kunna överväga kunskapshöjande åtgärder samt erbjuda statstjänstemän, i synnerhet inom brottsbekämpning och straffrätt, samt lärare, sjukvårdspersonal och personal på bostadsförmedlingar, arbetsgivare och arbetsförmedlingar utbildningsmöjligheter. Genom sådana åtgärder säkerställs goda kunskaper om rättigheter och lagstiftning mot diskriminering.

Jämställdhetsorgan i flera EU-medlemsstater tog under 2015 fram informations- och vägledningsdokument för att öka kunskapen om lagstiftning som är relevant för att bekämpa etnisk diskriminering. Uppgifterna visar att trots den rättsliga skyldigheten att sprida information enligt artikel 10 i direktivet om likabehandling oavsett ras förblir allmänhetens kunskaper alltför bristfälliga för att lagstiftning om etnisk diskriminering ska åberopas tillräckligt ofta.

FRA:s yttranden

För att ta itu med de fortsatt låga nivåerna när det gäller kunskaper om jämställdhetsorgan och relevant lagstiftning anser FRA att EU:s medlemsstater skulle kunna intensifiera de kunskapshöjande åtgärderna om EU-lagstiftning och nationell lagstiftning för att bekämpa rasism och etnisk diskriminering. Såväl stadgeenliga som icke-stadgeenliga organ såsom jämställdhetsorgan, nationella människorättsinstitutioner, icke-statliga organisationer, fackliga organisationer, arbetsgivare och andra yrkesgrupper skulle kunna delta i sådana åtgärder.

Uppgifter från 2015 visar att tillgången till rättsmedel är otillräcklig i praktiken och att påföljderna vid diskriminering och hatbrott ofta är för milda för att vara effektiva och avskräckande. Därmed uppfylls vare sig kraven i direktivet om likabehandling oavsett ras eller kraven i rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet som stöds av artikel 6 i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Vidare har jämställdhetsorganen endast behörighet att utfärda påföljder och rekommendationer vid etnisk diskriminering i ett fåtal medlemsstater. Tvistlösningsorganens förmåga att utfärda effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder avgör hur väl klagomålsförfarandena fungerar när det gäller att åtgärda skador och fungera avskräckande för förövarna.

FRA:s yttranden

För att förbättra tillgången till rättslig prövning anser FRA att EU:s medlemsstater bör tillhandahålla effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av nationella bestämmelser genom att införliva direktivet om likabehandling oavsett ras och rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet. Medlemsstaterna kan även överväga att utöka jämställdhetsorganens mandat genom att ge dem möjlighet att utfärda bindande beslut. För närvarande är de inte behöriga att agera med domstolsliknande behörighet. Vidare kan jämställdhetsorgan övervaka tillämpningen av påföljder som utfärdats av domstolar och särskilda tribunaler.

4 Integrering av romer

Många av EU:s romer, som beräknas uppgå till sex miljoner, fortsätter att drabbas av diskriminering och antiziganism. Överträdelser av grundläggande rättigheter som hindrar integreringen av romer skapade rubriker under 2015. Flera EU-medlemsstater stärkte därför genomförandet av sina nationella strategier för integrering av romer genom att fokusera på åtgärder på lokal nivå och utveckla övervakningsmekanismer. Medlemsstaterna uppmärksammade även i allt högre grad de särskilda utmaningarna som romska kvinnor står inför. Romer från central- och östeuropeiska länder som vistas i västeuropeiska EU-medlemsstater uppmärksammades också 2015 genom att praxis för att förbättra integreringen på lokal nivå av olika romska grupper diskuterades i anslutning till den fria rörligheten och samarbetet om integrationsåtgärder.

FRA:s yttranden

Enligt 2015 års uppgifter är etniskt ursprung den vanligaste orsaken till diskriminering. Icke-diskriminering är en av rättigheterna i såväl EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna som i flera allmänna och specifika europeiska och internationella instrument för mänskliga rättigheter. I artikel 2.1 e i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, som alla 28 EU-medlemsstater anslutit sig till, betonas åtagandet att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål avskaffa barriärer mellan raser och att motarbeta allt som kan förstärka splittring mellan raser. Under 2015 uppmärksammade EU:s institutioner, däribland Europaparlamentet, problemen med intersektionell diskriminering och uppmådde EU:s medlemsstater att genomföra ytterligare åtgärder för att bekämpa antiziganism och intersektionell diskriminering. Romska kvinnors och flickors särskilda situation uppmärksammades också.

FRA:s yttranden

För att bekämpa diskriminering mot romer och antiziganism anser FRA att EU:s medlemsstater bör inrätta särskilda åtgärder för att bekämpa etnisk diskriminering av romer i enlighet med bestämmelserna i direktivet om likabehandling oavsett ras och antiziganism och bestämmelserna i rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet. För att ta itu med de utmaningar som romska kvinnor och flickor står inför skulle medlemsstaterna kunna inkludera särskilda åtgärder för romska kvinnor och flickor i nationella strategier för integrering av romer eller politiska åtgärder för att effektivt ta itu med intersektionell diskriminering. Medlemsstaterna bör uttryckligen tillämpa ett tillvägagångssätt mot diskriminering i sitt genomförande av nationella strategier för integrering av romer.

Levnadsförhållandena för romska EU-medborgare som bor i en annan medlemsstat och utvecklingen avseende deras integrering utgjorde ytterligare en utmaning under 2015. FRA:s forskning visar att de olika ländernas nationella strategier för integrering av romer eller bredare politiska åtgärder inte uttryckligen riktar sig till dessa befolkningsgrupper. Som ett resultat av detta beaktas dessa EU-medborgares särskilda behov endast i ett fåtal lokala strategier eller handlingsplaner.

FRA:s yttranden

För att ta itu med de utmaningar som romska EU-medborgare som bor i en annan medlemsstat står inför anser FRA att EU:s Regionkommitté och Europeiska kommissionens fortsatta stöd skulle gynna ett utbyte av lovande praxis mellan regioner och kommuner i bosättningsländerna och ursprungsländerna.

Ursprungslandet och destinationslandet skulle kunna utarbeta särskilda integreringsåtgärder för romska EU-medborgare som flyttar till och vistas i en annan medlemsstat och tillämpa dessa i sina nationella strategier för integrering av romer eller politiska åtgärder. Sådana åtgärder bör omfatta samarbete och samordning mellan lokala förvaltningar i bosättningslandet och ursprungslandet.

Deltagande är en av huvudprinciperna när det gäller integrering av mänskliga rättigheter i strategier för fattigdomsminskning. Detta har fastställts av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och ingår i de 10 gemensamma grundprinciperna för integrering av romer. FRA:s forskning visar att det under 2015 genomfördes insatser för att aktivt engagera lokala invånare, såväl romer som icke-romer, i gemensamma aktiviteter på lokal nivå tillsammans med lokala och regionala myndigheter. Det finns

emellertid ingen systematisk strategi i medlemsstaterna för att göra romer delaktiga. Samarbetsstrukturerna varierar kraftigt mellan olika länder, framför allt när det gäller övervakning av nationella strategier för integrering av romer och användningen av EU-medel.

FRA:s yttranden

För att öka romers aktiva deltagande och engagemang anser FRA att offentliga myndigheter, framför allt på lokal nivå, bör vidta åtgärder för att förbättra sammanhållningen och tilliten i det lokala samhället och göra såväl lokala invånare som det civila samhället delaktiga genom systematiska insatser inriktade på engagemang. Sådana insatser kan bidra till att förbättra romernas deltagande i integrationsprocesser på lokal nivå, framför allt när det gäller att fastställa deras egna behov, vid utformning av svarsåtgärder och mobilisering av resurser.

Praxis avseende övervakning av de lokala handlingsplanerna eller lokala politiska åtgärder varierar mellan EU:s medlemsstater samt inom EU. I vissa medlemsstater ligger ansvaret för övervakning av genomförandet av denna lokala politik på central nivå medan det i andra länder är aktörer på lokal

nivå, som ofta drabbas av en bristande personalkapacitet och ekonomiska resurser, som ansvarar för detta. Det råder även skillnader när det gäller i vilken omfattning romerna själva och organisationer inom det civila samhället deltar i övervakningsprocesserna, och i fråga om kvaliteten på de indikatorer som tagits fram.

FRA:s yttranden

För att ta itu med utmaningarna med att övervaka genomförandet av lokala handlingsplaner eller lokala politiska åtgärder anser FRA att EU-medlemsstaterna bör genomföra de rekommendationer om åtgärder för effektiv integrering av romer i medlemsstaterna som antogs vid rådets möte (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 9–10 december 2013. De nationella strategierna för integrering av romer och politiska åtgärder i fråga om detta bör kompletteras av eventuella egenutvärderingar genom oberoende övervakning och utvärdering, med aktivt deltagande av organisationer inom det civila samhället och företrädare för romer. För intressenter på lokal nivå skulle praktiskt inriktad utbildning om övervakningsmetoder och indikatorer för att registrera framsteg i målgrupperna kunna anordnas.



5 Informationssamhället, privatliv och uppgiftsskydd

Terroristattacker mot satirtidningen Charlie Hebdos kontor, mot ett Thalyståg och flera platser i Paris i november 2015 ledde till ökade krav på att göra säkerhetsmyndigheter bättre rustade. Detta omfattade förslag om att förbättra underrättelsetjänsternas tekniska kapacitet och gav upphov till diskussioner om vikten av att skydda privatliv och personuppgifter samtidigt som säkerhetskrav uppfylls. EU:s medlemsstater hanterade denna utmaning i debatter om lagstiftningsreformer, framför allt gällande lagring av uppgifter. EU:s lagstiftare gjorde viktiga framsteg i fråga om EU:s uppgiftsskyddspaket, men gick även med på att anta direktivet om passageraruppgifter (PNR), vilket fick tydliga konsekvenser för privatliv och skydd av personuppgifter. Samtidigt bekräftade Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) återigen vikten av skydd av personuppgifter inom EU i ett banbrytande beslut om uppgiftsöverföringar till tredjeländer.

FRA:s yttranden

FRA:s forskning visar att flera EU-medlemsstater är i färd med att omarbota sin rättsliga ram gällande underrättelser i enlighet med en begäran från Europaparlamentet om att genomföra en analys av grundläggande rättigheter på detta område. Ökade befogenheter och teknisk kapacitet till säkerhets- och underrättelsetjänster kan ofta ge upphov till sådana reformer. Dessa kan i sin tur öka tjänsternas inkräktande befogenheter, framför allt i fråga om grundläggande rättigheter till respekt för privatliv och skydd av personuppgifter som garanteras genom artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, artikel 8 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, artikel 17 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 12 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna samt tillgången till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i EU-stadgan och artikel 13 i Europakonventionen.

Enligt Europadomstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna krävs nödvändiga rättsliga garantier för underrättelsetjänsternas behandling av personuppgifter i syften kopplade till allmänintresset, såsom skydd av den nationella säkerheten. Dessa garantier omfattar följande: betydande och straffrättsliga garantier om en åtgärds nödvändighet och proportionalitet, en oberoende översyn av och garanti om mekanismer för effektiva rättsmedel och bestämmelser om att

tillhandahålla belägg om en person har varit föremål för övervakning.

FRA:s yttranden

För att hantera de konstaterade utmaningarna mot privatliv och skydd av personuppgifter anser FRA att EU-medlemsstaterna vid reformer av rättsliga ramar om underrättelser bör se till att skydd av grundläggande rättigheter omfattas av nationell lagstiftning. Här ingår följande: tillräckliga garantier mot missbruk, vilket omfattar tydliga och tillgängliga regler, bevisad nödvändighet och proportionalitet för de medel som används för att uppfylla målet, effektiv övervakning av oberoende tillsynsorgan och mekanismer för effektiva rättsmedel.

Sedan januari 2012 har EU:s institutioner och medlemsstater förhandlat om EU:s uppgiftsskyddspaket. Genom den politiska överenskommelsen som uppnåddes i december 2015 förbättras garantierna av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Uppgiftsskyddspaketet är avsett att träda i kraft 2018. Dataskyddsmyndigheterna kommer då att få en ännu viktigare roll när det gäller att garantera rätten till uppgiftsskydd. Potentiella offer för överträdelse av uppgiftsskydd saknar ofta kunskap om sina rättigheter och befintliga rättsmedel, vilket FRA:s forskning visar.

FRA:s yttranden

För att göra skydd av privatliv och personuppgifter effektivare anser FRA att EU:s medlemsstater bör se till att oberoende dataskyddsmyndigheter har tillräckliga ekonomiska och tekniska resurser samt personalresurser för att göra det möjligt för dem att uppfylla sin viktiga roll i fråga om skydd av personuppgifter och öka offrens medvetenhet om sina rättigheter och tillgängliga rättsmedel. Detta kommer att bli ännu viktigare i takt med att den nya EU-förordningen om uppgiftsskydd ytterligare stärker dataskyddsmyndigheterna.

Under 2014 låg fokus på huruvida uppgifter ska lagras eller inte, men under 2015 tycktes den allmänna uppfattningen bland EU:s medlemsstater vara att uppgiftslagring är den effektivaste åtgärden för att säkerställa skydd av nationell säkerhet, allmänhetens säkerhet och bekämpning av grov brottslighet. Baserat på ny rättspraxis från EU-domstolen har diskussioner återupptagits om vikten av data-lagring för brottsbekämpande myndigheter.

FRA:s yttranden

Oaktat diskussionerna på EU-nivå om lämpligheten i uppgiftslagring anser FRA att EU:s medlemsstater inom sina nationella ramar för uppgiftslagring måste upprätthålla de normer för grundläggande rättigheter som fastställs genom ny rättspraxis från EU-domstolen. Detta bör omfatta stränga proportionalitetskontroller och lämpliga rättssäkerhetsgarantier så att rätten till privatliv och skydd av personuppgifter garanteras.

Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor avlog förslaget till ett EU-direktiv om passageraruppgifter i april 2013 till följd av de frågor som ställts om proportionalitet och nödvändighet, brist på garantier för uppgiftsskydd och insyn för passagerare. Trots detta nåddes en överenskommelse om antagandet av ett EU-direktiv om passageraruppgifter under 2015 i syfte att bekämpa terrorism och grov brottslighet. Kompromisstexten innehåller ökade garantier, vilket FRA även föreslog i sitt yttrande från 2011 om EU:s system för insamling av passageraruppgifter. Detta omfattar ökade krav för förutsägbarhet, tillgänglighet och proportionalitet samt införande av ytterligare garantier för uppgiftsskydd. När direktivet träder i kraft måste det införlivas i nationell lagstiftning inom två år.

FRA:s yttranden

FRA anser att EU:s medlemsstater vid förberedelserna inför införlivandet av det framtida direktivet om passageraruppgifter kan ta tillfället i akt att förbättra garantierna för uppgiftsskydd för att säkerställa att högsta normer i fråga om grundläggande rättigheter har inrättats. Mot bakgrund av ny rättspraxis från EU-domstolen bör garantierna framför allt förbättras i fråga om effektiva rättsmedel och oberoende översyn.



6 Barns rättigheter

Det faktum att tusentals barn kom som flyktingar under 2015 innebar många utmaningar, bland annat i fråga om skydd av barn. Europeiska kommissionens insatser för att tillhandahålla vägledning om integrerade system för skydd av barn skedde vid en lämplig tidpunkt. I och med att 27,8 procent av alla barn riskerade att drabbas av fattigdom eller social utestängning under 2014 ter sig EU:s fattigdomsmål för 2020 som mycket svårt att uppnå. Barns användning av internet och sociala medier var en vanlig fråga på den politiska dagordningen. De risker som är förknippade med sådan användning och radikalisering av unga var frågor som särskilt diskuterades. Medlemsstaterna fortsatte att presentera initiativ mot cyberövergrepp och för utbildning om internetkunskaper. Genom det kommande uppgiftsskyddspaketet kommer ytterligare garantier att främjas.

FRA:s yttranden

Fem år innan den tidsfrist som fastställs i EU 2020-strategin för att minska fattigdom löper ut fortsätter barnfattigdomen att ligga kvar på samma höga nivå som 2010. Barn fortsätter att löpa högre risk att drabbas av fattigdom än vuxna. I artikel 24 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna fastställs att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Den europeiska planeringsterminen kritiserades för att inte ha uppmärksammat den fortsatta barnfattigdomen i tillräcklig utsträckning. Kommissionens tillkännagivande från 2015 om utvecklingen av en europeisk pelare för sociala rättigheter väcker emellertid vissa förväntningar eftersom det avser möjligheten att utarbeta EU-lagstiftning om olika "sociala rättigheter", däribland rätten till tillgång till barnomsorg och förmåner.

FRA:s yttranden

För att ta itu med barnfattigdom anser FRA att EU och dess medlemsstater måste intensifiera sina insatser för att bekämpa barnfattigdom och främja barnets välfärd. De skulle kunna överväga att genomföra sådana insatser på alla politikområden för alla barn och samtidigt genomföra särskilda åtgärder för barn i utsatta situationer, såsom barn som tillhör en etnisk minoritet, marginaliserade romer, barn med funktionshinder, barn som bor på institutioner, barn med ensamstående föräldrar och barn i hushåll med låg arbetsintensitet.

EU och dess medlemsstater bör ta hänsyn till att de åtgärder som vidtas inom ramen för den europeiska planeringsterminen bidrar till att

förbättra skydd och omvårdnad av barn, vilket är nödvändigt för deras välfärd och överensstämmer med kommissionens rekommendation "Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid". Dessa åtgärder skulle framför allt öka effektiviteten, kvantiteten, mängden och omfattningen av socialt stöd för barn och föräldrar, i synnerhet de som riskerar fattigdom och social utestängning.

Internet och sociala medier blir allt viktigare i barns liv, vilket forskningen från 2015 visar. Denna så kallade digitala revolution medför en rad möjligheter, såsom initiativ för barns deltagande, men även risker såsom sexuellt våld, hatiska uttalanden på internet, spridning av bilder som visar sexuella övergrepp mot barn och cybermobbing. Politisk samsyn nåddes om EU:s uppgiftsskyddsförordning i slutet av 2015. Enligt förordningen ska EU:s medlemsstater och den privata sektorn agera för att genomföra de särskilda skydd för barn som fastställs genom den.

FRA:s yttranden

För att ta itu med de utmaningar som internet innebär anser FRA att EU bör överväga att tillsammans med medlemsstaterna utarbeta vägledning om hur man bäst genomför särskilda skydd för barn, såsom föräldrars samtycke som fastställs genom uppgiftsskyddsförordningen. Dessa särskilda skydd måste överensstämma med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna när det gäller barnets rätt till skydd och rätt att fritt kunna uttrycka sina åsikter (artikel 24.1).

Överträdelseförfaranden fortsatte under 2015 mot sju EU-medlemsstater i fråga om direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. FRA:s forskning från 2015 visar att även om vissa rättssäkerhetsgarantier för brottsoffer som är barn som fastställs i artiklarna 23 och 24 i brottsofferdirektivet redan hade inrättats i vissa medlemsstater så tillämpades de inte i bred omfattning. Politisk samsyn nåddes om ett nytt direktiv om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden i slutet av 2015 och direktivet kommer sannolikt att antas i början av 2016.

FRA:s yttranden

För att komplettera den nya EU-lagstiftningen om barn anser FRA att EU bör överväga att tillsammans med medlemsstaterna utarbeta vägledning om hur man bäst genomför dessa nya åtaganden och även beaktar Europarådets riktlinjer om ett barnvänligt rättsväsende. Sådan vägledning kan behandlasärskilda skydd för barn som befinner sig i utsatta situationer, såsom barn på flykt, barn med minoritetsbakgrund, däribland romska barn och barn med funktionshinder. Medlemsstaterna bör säkerställa att de effektivt genomför brottsofferdirektivet, i synnerhet artiklarna 23 och 24, genom att anslå tillräckliga resurser för att ta itu med aspekter såsom utbildning (artikel 25), yrkesvägledning och väsentliga behov (exempelvis tillgång till kommunikationsteknik, artikel 23) i överensstämmelse med rätten till skydd av barn enligt artikel 24 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.



7 Tillgång till rättslig prövning, däribland brottsoffers rättigheter

Utvecklingen i vissa EU-medlemsstater väckte oro, men Förenta nationerna, Europarådet och EU fortsatte sina insatser för att stärka rättssäkerheten, däribland rättsväsendets oberoende och de straffrättsliga systemens stabilitet. I flera medlemsstater stärktes rättigheterna för anklagade personer och misstänkta i syfte att införliva relevant sekundärrätt. Under 2015 inföll även tidsfristen för medlemsstaterna i fråga om att införliva brottsofferdirektivet. Det krävs emellertid mer arbete för att uppnå effektiva förändringar för brottsoffer. Medlemsstaterna införde viktiga åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor och den Europeiska kommissionen informerade om sina planer för möjligheten att ansluta sig till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen).

FRA:s yttranden

Rättsstatsprincipen är en del av och en nödvändig förutsättning för skyddet av alla grundläggande värden som anges i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen. Den är även ett krav för att upprätthålla grundläggande rättigheter som härrör från EU:s fördrag och åtaganden enligt internationell lagstiftning. FN, Europarådet och EU fortsatte sina insatser för att stärka rättssäkerheten, däribland rättsväsendets oberoende och de straffrättsliga systemens stabilitet inom EU. Utvecklingen i vissa EU-medlemsstater under 2015 gav emellertid i flera fall upphov till oro gällande rättsstatsprincipen, i likhet med tidigare år.

FRA:s yttranden

För att ta itu med oron kring rättsstatsprincipen som lyfts fram av vissa medlemsstater under 2015 och förhindra ytterligare kriser kopplade till rättsstatsprincipen i allmänhet anser FRA att alla berörda aktörer på nationell nivå, däribland regeringar, parlament och domstolsväsende, måste utöka insatserna för att upprätthålla och förstärka rättsstatsprincipen. I detta sammanhang bör de överväga att samvetsgrant följa råd från europeiska och internationella mekanismer för övervakning av mänskliga rättigheter om etiskt agerande. Regelbundet utbyte med EU och mellan medlemsstaterna, baserat på objektiva jämförande kriterier (såsom indikatorer) och kontextuella bedömningar skulle kunna vara en viktig aspekt för att minska eller förhindra eventuella problem med rättsstatsprincipen i framtiden.

Vid införlivandet av EU-direktiven om rätt till översättning och tolkning, och om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden, beslutade de flesta EU-medlemsstater att föreslå lagändringar, vilket FRA:s undersökningsresultat under 2015 visar. De gjorde detta för att ytterligare förtydliga vissa mekanismer som inrättats genom de ursprungliga genomförandelagarna, för att hantera utelämnanden eller problem som uppstått i samband med det praktiska genomförandet av dessa lagar eller för att omdefiniera deras tillämpningsområde. Resultaten visar emellertid att skillnader kvarstår när det gäller antagandet av politiska åtgärder.

FRA:s yttranden

För att säkerställa att straffrättsliga förfaranden såsom rätten till översättning eller till information tillämpas praktiskt och effektivt i hela EU anser FRA att den Europeiska kommissionen och andra berörda EU-organ i nära samarbete med medlemsstaterna bör erbjuda vägledning om lagstiftningsåtgärder och politiska åtgärder på området, däribland utbyte av nationell praxis mellan medlemsstater. Förutom att granska sina lagstiftningsramar för EU-direktiven om rätten till översättning och tolkning och rätten till information vid straffrättsliga förfaranden anser FRA att EU-medlemsstaterna under de kommande åren måste komplettera sina lagstiftningsinsatser med konkreta politiska åtgärder, såsom att tillhandahålla riktlinjer och utbildning för straffrättsliga aktörer i fråga om de två direktiven.

I samband med att tidsfristen för införlivande av brottsofferdirektivet (2012/29/EU) löpte ut i november 2015 vidtog vissa medlemsstater viktiga åtgärder för att förverkliga direktivets minimikrav och normer. FRA:s forskningsresultat visar emellertid att stora skillnader kvarstår, exempelvis vad gäller den praktiska tillämpningen av information till brottsoffer (artikel 4), inrättande av kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter (artiklarna 8 och 9) samt individuell bedömning av brottsoffer som utförs av polis (artikel 22). För de flesta EU-medlemsstater återstår fortfarande viktiga åtgärder att vidta för att införliva direktivet i sin nationella lagstiftning

FRA:s yttranden

För att göra det möjligt och underlätta för brottsoffer att hävda sina rättigheter anser FRA att medlemsstaterna utan fördröjning bör ta itu med kvarvarande brister i sina rättsliga och institutionella ramar. I enlighet med deras åtaganden enligt brottsofferdirektivet bör de stärka och finansiera omfattande verksamheter för stöd till brottsoffer som alla brottsoffer kan få tillgång till kostnadsfritt.

När det gäller erkännande av våld mot kvinnor som en överträdelse av de mänskliga rättigheterna, vilket återspeglar principen om likabehandling oavsett kön samt mänsklig värdighet och rätten till liv, uppnåddes framsteg under 2015 då fyra EU-medlemsstater ratificerade Istanbulkonventionen och kommissionen presenterade en färdplan för EU:s eventuella anslutning till konventionen. Behovet av såväl rättsliga som politiska åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor kvarstår emellertid. Kommissionen och enskilda medlemsstater använde uppgifter från FRA:s EU-omfattande undersökning om förekomst och karaktär på olika former av våld mot kvinnor för att förespråka utökade rättsliga och politiska svarsåtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor.

FRA:s yttranden

För att förbättra de rättsliga och politiska svarsåtgärderna i bekämpningen av våld mot kvinnor anser FRA att den Europeiska unionen ska ansluta sig till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen), i enlighet med beskrivningen i kommissionens färdplan. EU:s medlemsstater bör ratificera och effektivt genomföra konventionen.



8 Utvecklingen i fråga om genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Fem år efter EU:s anslutning till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning granskade ett FN-organ, kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, under 2015 för första gången EU som organisation i fråga om dess uppfyllande av skyldigheter avseende mänskliga rättigheter. I sina sammanfattande slutsatser presenterade kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning en plan för de ytterligare steg som krävs för att EU ska uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen. På nationell nivå driver konventionen igenom omfattande förändringsprocesser i takt med att medlemsstaterna försöker anpassa sina rättsliga ramar till konventionens normer. Dessa processer kommer sannolikt att fortsätta i takt med att övervakningsramar som inrättas enligt artikel 33.2 i konventionen används för att ytterligare granska lagstiftningens överensstämmelse med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

FRA:s yttranden

Den granskning som kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning gjort av EU:s uppfyllande av internationella skyldigheter avseende mänskliga rättigheter, som är den första granskning som ett FN-organ genomför av EU som organisation, och dess sammanfattande slutsatser om EU:s genomförande av konventionen som publicerades 2015, utgör en viktig milstolpe för EU:s åtagande om jämställdhet och respekt för mänskliga rättigheter. De omfattande rekommendationerna ger vägledning för lagstiftningsåtgärder och politiska åtgärder inom EU:s behörighetsområde.

FRA:s yttranden

För att möjliggöra en fullständig tillämpning av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser FRA att EU:s institutioner bör använda de sammanfattande slutsatserna från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning för att föregå med gott exempel och säkerställa ett snabbt genomförande av kommitténs rekommendationer. Kommissionen, som enligt konventionen företräder EU, måste ha ett nära samarbete med andra EU-institutioner, -organ och -byråer samt med medlemsstaterna, för att samordna effektiv och systematisk uppföljning av de sammanfattande slutsatserna. Metoder för detta samarbete kan fastställas i en genomförandestrategi av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, i enlighet med

rekommendationerna från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt i den uppdaterade europeiska strategin för personer med funktionshinder 2010–2020.

Under 2016 infaller 10-årsjubileet för ikraftträdandet för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det finns uppgifter som visar att den har fungerat som en effektiv drivkraft till rättsliga och politiska reformer på EU-nivå och nationell nivå. Trots detta återspeglas ännu inte den integrering av mänskliga rättigheter som krävs enligt konventionen fullt ut, vare sig på EU-nivå eller nationell nivå eller i beslutsfattande.

FRA:s yttranden

För att hantera det faktum att en människorättsbaserad strategi när det gäller funktionsnedsättning fortfarande inte stöds fullt ut anser FRA att EU och dess medlemsstater bör överväga att intensifiera insatserna för att anpassa sina rättsliga ramar till kraven i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Såsom kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning rekommenderar bör detta omfatta en omfattande översyn av lagstiftningen för att säkerställa att den fullt ut överensstämmer med konventionens bestämmelser. Sådana översyner på EU-nivå och nationell nivå bör leda till att tydliga mål och tidsramar för reformer fastställs med uppgifter om ansvariga aktörer.

De granskningar som kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning genomfört av EU, Kroatien, Tjeckien och Tyskland under 2015 visar att övervakningsorganens översynsprocesser innebär en värdefull möjlighet för organisationer inom det civila samhället, däribland organisationer för personer med funktionshinder, att lämna synpunkter. Att behålla denna nivå av engagemang och samråd under uppföljningen av de sammanfattande slutsatserna innebär en större utmaning, med tanke på omfattningen i fråga om kommitténs rekommendationer.

FRA:s yttranden

För att bibehålla den nivå av engagemang som kommitténs översynsprocess hittills har kännetecknats av anser FRA att både EU och medlemsstaterna då de vidtar åtgärder för att genomföra de sammanfattande slutsatserna från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör överväga strukturerat och systematiskt samråd med och engagemang av personer med funktionsnedsättning. Detta samråd bör vara fullständigt tillgängligt så att det är möjligt för personer med funktionshinder att delta, oavsett funktionsnedsättning.

Vid slutet av 2015 var det endast Finland, Irland och Nederländerna som inte hade ratificerat konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa länder vidtog dock viktiga steg för att uppfylla de reformer som krävs för att möjliggöra ratificering. Ytterligare fyra medlemsstater och EU har ännu inte ratificerat det fakultativa protokollet till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning genom vilket det blir möjligt för enskilda personer att lämna in klagomål till kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Samtliga hade dock ratificerat huvudkonventionen år 2012.

FRA:s yttranden

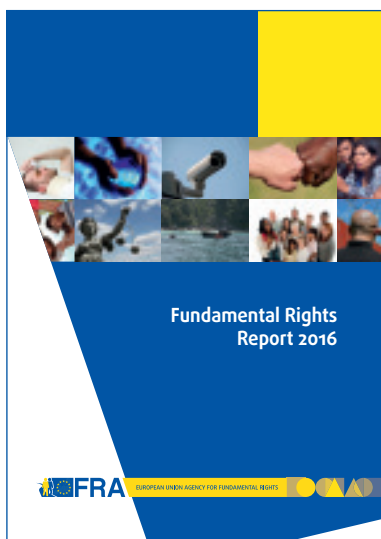
För att uppnå fullständig ratificering av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser FRA att de EU-medlemsstater som ännu inte har genomfört de sista reformerna som står i vägen för ratificering av konventionen bör överväga snabba åtgärder för att göra detta. EU och de medlemsstater som ännu inte har kompletterat sin ratificering av konventionen genom att anta det fakultativa protokollet bör överväga att snabbt genomföra de rättsliga åtgärder som krävs för att ratificera det fakultativa protokollet.

Vid slutet av 2015 var det fyra av de 25 EU-medlemsstater som ratificerat konventionen som ännu inte hade upprättat eller utsett en mekanism för att genomföra och övervaka konventionen i enlighet med vad som krävs i artikel 33 enligt en jämförande analys av FRA. Resultaten visar att en brist på ekonomiska resurser och personalresurser samt avsikten av en solid rättslig grund för utnämningen av organ utgör ett hinder för det arbete som de organ som redan har upprättats genomfört, framför allt de övervakningsmekanismer som upprättats enligt artikel 33.2.

FRA:s yttranden

För att förbättra övervakningen av skyldigheterna enligt konventionen anser FRA att EU och alla medlemsstater bör överväga att anslå tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser till de övervakningsmekanismer som inrättats enligt artikel 33.2 så att dessa kan utföra sina arbetsuppgifter. De bör överväga att garantera övervakningsmekanismers oberoende genom att säkerställa att deras sammanställning och verksamhet sker i överensstämmelse med Parisprinciperna för hur nationella människorättsinstitutioner ska fungera i enlighet med vad som krävs i artikel 33.2. Genom att upprätta en formell rättslig grund för övervakningsmekanismer på EU-nivå och nationell nivå och tydligt ange mekanismernas roll och omfattning stöds mekanismernas oberoende. De medlemsstater som ännu inte har utsett mekanismer enligt artikel 33 bör göra det så snart som möjligt och förse dessa mekanismer med de resurser och mandat som krävs för att de effektivt ska kunna genomföra och övervaka sina åtaganden enligt konventionen.





Europeiska unionen (EU) och dess medlemsstater införde och fullföljde många initiativ för att skydda och stärka de grundläggande rättigheterna under 2015. FRA:s *Rapport om grundläggande rättigheter 2016* sammanfattar och analyserar de största framstegen, samt lämnar yttranden från FRA, på området grundläggande rättigheter inom EU mellan januari och december 2015. Rapporten redogör för både framsteg och kvarvarande hinder och ger inblick i de viktigaste frågorna som formar debatten om grundläggande rättigheter i hela EU.

I årets fokusavsnitt undersöks frågor kring asyl och migration närmare. I de övriga kapitlen diskuteras Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas användning av den, jämställdhet och icke-diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans, integration av romer, informationssamhället, privatliv och uppgiftsskydd, barns rättigheter, tillgång till rättslig prövning, inbegripet brottsoffers rättigheter samt utveckling när det gäller genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Mer information:

Den fullständiga rapporten från FRA, *Rapport om grundläggande rättigheter 2016 (Fundamental Rights Report 2016)*, finns här: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

Se även relaterade FRA-publikationer:

- FRA (2016), *Rapport om grundläggande rättigheter 2016 – FRA:s yttranden*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (tillgänglig på alla 24 officiella EU-språk)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015 (Asyl och migration till EU under 2015)*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (finns på engelska och franska)

För tidigare årsrapporter från FRA om utmaningar och resultat när det gäller grundläggande rättigheter i Europeiska unionen under ett specifikt år, se: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (finns på engelska, franska och tyska).



FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
Tfn +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2016
Foto: © iStockphoto; Europeiska kommissionen; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-292-3, doi:10.2811/6074
PDF: ISBN 978-92-9491-270-1, doi:10.2811/123706