



Verlag over de grondrechten 2017

FRA-adviezen

In 2016 zijn op EU- en nationaal niveau diverse inspanningen geleverd om de bescherming van de grondrechten te versterken. Er zijn echter ook enkele maatregelen genomen die deze bescherming zouden kunnen ondermijnen. Het Verlag over de grondrechten 2017 van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de grondrechten, waarbij niet alleen wordt ingegaan op de successen die zijn behaald, maar ook wordt gewezen op de resterende punten van zorg. Deze publicatie zet de adviezen van het FRA over de belangrijkste ontwikkelingen binnen deze thematische gebieden op een rij en geeft in het kort de feitelijke gegevens weer waarop deze adviezen berusten. Het resultaat is een beknopt, maar informatief overzicht van de belangrijkste uitdagingen op het gebied van grondrechten waarmee de EU en haar lidstaten geconfronteerd worden.

Inhoudsopgave

focus Tussen belofte en nakoming: 10 jaar grondrechten in de EU	2
1. Het Handvest van de grondrechten van de EU en de toepassing ervan door de lidstaten	4
2. Gelijkheid en non-discriminatie	6
3. Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid	8
4. Integratie van Roma	11
5. Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie	13
6. Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming	16
7. Rechten van het kind	19
8. Toegang tot de rechter en de rechten van slachtoffers van misdrijven	22
9. Ontwikkelingen omtrent de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap	25



Tussen belofte en nakoming: 10 jaar grondrechten in de EU

Het tienjarig bestaan van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) biedt een gelegenheid om stil te staan bij een aantal van de invloeden die ten grondslag liggen aan de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van grondrechten in de EU sinds 2007. Als we het geheel bekijken, lijkt er sprake van twee tegengestelde bewegingen. Wat de institutionele kant betreft, heeft de EU instrumenten ontwikkeld om de grondrechten beter te kunnen bevorderen en beschermen. Op uitvoeringsniveau blijven echter grote hiaten bestaan in de tenuitvoerlegging van grondrechten en worden deze op sommige plaatsen zelfs groter. Om de spanning tussen deze twee te verminderen, dient het vastgelegde recht te worden omgezet in effectieve maatregelen waarmee de rechten worden gewaarborgd in het dagelijks leven van alle inwoners van de EU. Niet alleen zou moeten worden erkend dat grondrechten een voorwaarde zijn voor een succesvolle vaststelling van wetgeving en beleid, men zou zich ook voor mensenrechten sterk moeten maken, rechten een gezicht moeten geven en sociale en economische rechten consequenter moeten aanwenden. Zonder een stevig verankerde grondrechtencultuur die concrete voordelen oplevert, zullen veel inwoners van de EU weinig betrokkenheid voelen bij de waarden van de Unie.

Recente politieke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen hebben duidelijk gemaakt dat wat de afgelopen tien jaar vaak werd gezien als een natuurlijke ontwikkeling in de richting van meer respect voor grondrechten, gemakkelijk weer kan worden teruggedraaid. Deze terugval kan gedeeltelijk worden toegeschreven aan het feit dat de EU en nationale wetgevers weliswaar op formeel niveau vooruitgang hebben geboekt, maar dit vaak niet is vertaald naar verbeteringen in het leven van de burger. Voor te veel mensen blijven grondrechten een abstract idee uit de wetgeving in plaats van een reeks effectieve en praktische instrumenten waarmee veranderingen in hun dagelijks leven kunnen worden bewerkstelligd. Dit is een verontrostende waarheid waaraan het Bureau voor de grondrechten met kracht wordt herinnerd in zijn contacten met mensen van wie de rechten vaak routinematig worden geschonden en van wie de zienswijzen en ervaringen ook opduiken in de groot-schalige enquêtes en veldwerkprojecten van het Bureau.

Terugkijkend op de resultaten op het gebied van grondrechten in de afgelopen tien jaar, lijken in deze periode twee tegengestelde ontwikkelingen te hebben plaatsgevonden en kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Eenzijds heeft de EU haar jarenlange inspanningen ten aanzien van mensenrechten buiten haar grenzen omgezet in een reeks interne beleidsmaatregelen ter bescherming en bevordering van de grondrechten binnen de 28 EU-lidstaten. Deze verandering komt tot uiting in twee belangrijke mijlpalen:

- de inwerkingtreding van het Handvest van de grondrechten van de EU, en
- de oprichting van het Bureau voor de grondrechten.

Een andere mijlpaal is de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zoals voorgeschreven in het Verdrag van Lissabon.

Anderzijds blijft de tenuitvoerlegging van grondrechten in de praktijk reden tot grote zorg. Dit wordt nog versterkt door een politiek klimaat waarin een deel van de kiezers en hun vertegenwoordigers steeds meer niet alleen bepaalde rechten maar tevens het hele principe van een op rechten gebaseerde bestuursvorm ter discussie lijken te stellen.



De EU en de lidstaten moeten vooruitkijken en doeltreffende manieren vinden om:

- te reageren op het wantrouwen tegenover overheidsinstellingen en op als bedreiging ervaren ontwikkelingen zoals immigratie en globalisering;
- de voordelen van grondrechten voor iedereen in de EU te onderstrepen.

EU-lidstaten hebben de „Handvestcultuur” nog niet volledig verankerd in hun bestuursrechtelijke, wetgevende en justitiële procedures. De EU benut bovendien niet ten volle het potentieel van alle rechten in het Handvest (inclusief sociaal-economische rechten) of de leidende rol van deze rechten bij al haar activiteiten. De EU vraagt niet systematisch om onafhankelijk sociaal-juridisch advies. Daarnaast is de EU nog niet toegetreden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en daarom als zodanig nog niet onderworpen aan de jurisdictie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Verder bestaat er een kloof tussen het interne EU-beleid op het gebied van grondrechten en haar externe inspanningen voor de mensenrechten.

De twee kanten van het verhaal dienen dringend te worden samengebracht om de kloof tussen het theoretisch grondrechtenkader en de praktische uitwerking hiervan te dichten. Dit vraagt van alle actoren een hernieuwde inspanning om er samen voor te zorgen dat grondrechten het leven van mensen daadwerkelijk verbeteren. Alleen door hernieuwde activiteit in deze geest zullen we in 2027 kunnen terugkijken op een succesvol decennium waarin de EU en de lidstaten hun gedeelde waarden „menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren”, hebben waargemaakt.

1. Het Handvest van de grondrechten van de EU en de toepassing ervan door de lidstaten

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vormt een aanvulling op nationale mensenrechtendocumenten en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het volledige potentieel van het Handvest wordt nog niet benut. Verwijzingen naar dit document door nationale rechtbanken, parlementen en regeringen zijn beperkt in aantal en vaak oppervlakkig. Maar er zijn ook voorbeelden van gevallen waarin het Handvest toegevoegde waarde heeft en profiteert van het feit dat het deel uitmaakt van het recht van de Europese Unie, met name bij rechterlijke uitspraken. De lidstaten van de EU beschikken nog steeds niet over beleid ter bevordering van het Handvest. Zij lijken zich echter wel steeds meer bewust te zijn van de noodzaak om juridische beroepsbeoefenaars op te leiden in vraagstukken in verband met het Handvest.

Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) zijn de EU-lidstaten gebonden aan het Handvest van de grondrechten van de EU als ze binnen het toepassingsgebied van het recht van de EU handelen. De EU-wetgeving is, direct of indirect, van invloed op het leven van iedereen in de EU. Er zijn maar weinig beleidsterreinen waarvoor het EU-recht niet van belang is. Het Handvest van de grondrechten van de EU moet daarom een maatstaf zijn voor de dagelijkse werkzaamheden van rechters of ambtenaren in de lidstaten. Uit feiten van het FRA komt echter het beeld naar voren dat de rechterlijke en bestuurlijke macht op nationaal niveau slechts beperkt gebruikmaken van het Handvest. Een grotere bekendheid kan leiden tot een sterkere en meer samenhangende toepassing van het Handvest op nationaal niveau.

FRA-advies 1.1

De EU en haar lidstaten moeten bevorderen dat rechters en bestuursorganen binnen de lidstaten en over de nationale grenzen heen meer informatie gaan uitwisselen over hun ervaringen en hun aanpak. Bij het bevorderen van deze informatie-uitwisseling moeten de lidstaten de bestaande financieringsmogelijkheden, zoals die welke worden geboden door het justitieprogramma, optimaal benutten.

Op grond van artikel 51 (toepassingsgebied) van het Handvest van de grondrechten van de EU moet iedere nationale wetgeving die het recht van de Unie ten uitvoer brengt, het Handvest naleven. Zoals in eerdere jaren speelde het Handvest ook in 2016 een beperkte rol in de nationale wetgevingsprocessen: het Handvest is geen norm die uitdrukkelijk en regelmatig wordt toegepast in procedures om de rechtmatigheid van nieuwe wetten te toetsen of de impact ervan te beoordelen, en dat terwijl de nationale mensenrechteninstrumenten wel systematisch in dergelijke procedures worden opgenomen. Bovendien werd, net als in eerdere jaren, in veel besluiten van nationale rechters die naar het Handvest verwijzen, niet beredeneerd waarom het Handvest in de specifieke omstandigheden van de zaak van toepassing was.

FRA-advies 1.2

Nationale rechters en regeringen en/of parlementen zouden een consistentere „screening van artikel 51 (toepassingsgebied)” kunnen toepassen om in een vroeg stadium te kunnen beoordelen of een rechtszaak of wetgevingsdossier vragen oproept op grond van het Handvest van de grondrechten van de EU. Door gestandaardiseerde handboeken te ontwikkelen over praktische stappen om de toepasbaarheid van het Handvest te controleren – wat tot nu toe slechts in enkele lidstaten is gebeurd – zou juristen een praktisch instrument verschaft kunnen worden om de relevantie van het Handvest in een rechtszaak of wetgevingsdossier te kunnen beoordelen.

Op grond van artikel 51 van het Handvest van de grondrechten van de EU zijn de EU-lidstaten verplicht de in het Handvest vermelde beginselen en rechten te eerbiedigen en na te leven, en moeten zij de toepassing van deze beginselen en rechten actief „bevorderen”. In het licht hiervan zou men verwachten dat er meer beleid is ontwikkeld om het Handvest en de rechten ervan op nationaal niveau te bevorderen. Hoewel dergelijk beleid vaak ontbreekt, lijken er meer inspanningen te worden geleverd om mensenrechtenopleidingen aan te bieden aan relevante groepen.

FRA-advies 1.3

De EU-lidstaten moeten zorgen dat wordt gecontroleerd of de desbetreffende wetgevingsdossiers en -beleidsmaatregelen aan het Handvest voldoen, en moeten meer inspanningen leveren om de verplichtingen uit hoofde van het Handvest in aanmerking te nemen, wanneer zij binnen het toepassingsgebied van het EU-recht opereren. In dit kader zou specifiek beleid kunnen worden gemaakt om de bekendheid van de rechten van het Handvest te vergroten en zouden gerichte opleidingsmodules in de desbetreffende curricula voor nationale rechters en juristen kunnen worden opgenomen. Zoals het FRA eerder heeft benadrukt, wordt de lidstaten aangeraden om opleidingen op het gebied van het Handvest in het bredere mensenrechtenkader op te nemen, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

2. Gelijkheid en non-discriminatie

De lidstaten van de EU hebben voor het einde van 2016 geen overeenstemming weten te bereiken over de voorgestelde richtlijn gelijke behandeling. Meerdere lidstaten zijn echter doorgegaan met het uitbreiden van de bescherming tegen discriminatie naar andere gronden en aspecten van het leven. Verschillende uitspraken van nationale rechtbanken hebben de rechten van personen met een handicap bekrachtigd en op internationaal, Europees en nationaal niveau zijn diverse inspanningen geleverd om de gelijkheid van LHBTI-persoon te verbeteren. Tegelijkertijd hebben maatregelen en voorstellen om bepaalde kledingstukken te verbieden, geleid tot discussies over de vrijheid van religie en overtuiging tegen de achtergrond van een toenemende angst voor terroristische aanslagen. Tegen het einde van het jaar was het besef toegenomen dat discriminatiebestrijding op basis van één grond geen recht doet aan de uiteenlopende manieren waarop mensen in de EU discriminatie ervaren in het dagelijks leven.

Onderhandelingen over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, de richtlijn gelijke behandeling, zijn in 2016 hun achtste jaar ingegaan. Wanneer deze richtlijn wordt aangenomen, bieden de EU en haar lidstaten een alomvattend rechtskader dat discriminatie op deze gronden op gelijke voet bestrijdt. Tegen het einde van het jaar hadden de onderhandelingen nog niet geleid tot de unanimiteit die in de Raad van de EU nodig is om de richtlijn aan te nemen: twee lidstaten hadden algemene bezwaren tegen het voorstel. Als gevolg hiervan bestaat in het EU-recht nog steeds een hiërarchie van beschermingsgronden tegen discriminatie. Bij artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU (non-discriminatiebeginsel) wordt „[e]lke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid” verboden. Uit hoofde van artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan de Raad met eenparigheid van stemmen en volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

FRA-advies 2.1

De EU-wetgever moet alle opties overwegen om te zorgen dat de voorgestelde richtlijn gelijke behandeling spoedig wordt aangenomen om gelijke bescherming te bieden tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuigingen, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid in alle belangrijke aspecten van het leven.

Net als in eerdere jaren hebben de EU-lidstaten in 2016 de bescherming tegen discriminatie uitgebreid met andere gronden en terreinen van het leven. Zo hebben enkele lidstaten de sociaaleconomische status van een persoon of geslachtsverandering in hun nationale wetgeving opgenomen. Andere lidstaten hebben hun antidiscriminatiewetgeving uitgebreid naar terreinen zoals consumentenbescherming, ontslag wegens leeftijd en pensioenleeftijd. Deze stappen zijn een verdere bijdrage aan discriminatiebestrijding en bevorderen een gelijke behandeling op uiteenlopende cruciale terreinen van het leven.

FRA-advies 2.2

De EU-lidstaten moeten overwegen om beschermingsgronden tegen discriminatie toe te voegen om het toepassingsgebied van de nationale antidiscriminatiewetgeving te verbreden.

Tegen de achtergrond van de verhoogde spanning als gevolg van de terrorismedreiging in de EU in 2016 bogen nationale rechtbanken zich over de vraag of bepaalde kledingtypen mogen worden verboden. Vergelijkbare zaken werden behandeld door het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU). Uit deze zaken is gebleken dat de invoering van een dergelijk verbod onevenredige gevolgen heeft voor en leidt tot discriminatie van moslimvrouwen die ervoor kiezen om bepaalde kledingstukken te dragen om hun religieuze identiteit of hun overtuiging tot uitdrukking te brengen. Artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de EU waarborgt voor eenieder de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften. Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging. Artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de EU bepaalt bovendien dat de Unie de culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid eerbiedigt.

FRA-advies 2.3

De EU-lidstaten moeten de grootst mogelijke zorg besteden aan het waarborgen van de grondrechten en vrijheden wanneer zij overwegen om religieuze symbolen of kleding te verbieden. Elk wetgevings- of administratief voorstel in deze richting mag de vrijheid van godsdienst niet onevenredig beperken. Bij het overwegen van een dergelijk verbod moeten de grondrechten en het evenredigheidsbeginsel van meet af aan in aanmerking worden genomen.

In 2016 nam het besef toe dat discriminatiebestrijding op basis van één grond geen recht doet aan de uiteenlopende manieren waarop mensen discriminatie ervaren in het dagelijks leven. Dit blijkt uit de voortgezette nationale trend om het toepassingsgebied van de antidiscriminatiewetgeving te verbreden door beschermde gronden en/of terreinen van het leven aan de desbetreffende nationale wetgeving toe te voegen. Bij de ontwikkeling van wetgevings- en beleidsinstrumenten gaan de EU en haar lidstaten over het algemeen echter nog steeds niet uitdrukkelijk in op meervoudige discriminatie. Tegen het eind van 2016 kwam meervoudige discriminatie in de nationale wetgeving van slechts negen lidstaten uitdrukkelijk aan bod. Een dergelijke aanpak kan leiden tot een betere erkenning van de discriminatie die mensen in hun dagelijks leven ervaren, en maakt het mogelijk om een strategie te ontwikkelen die echt bevorderlijk is voor de integratie.

FRA-advies 2.4

De EU en haar lidstaten moeten bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgevings- en beleidsinstrumenten op het gebied van discriminatiebestrijding en de bevordering van gelijke behandeling en integratie meervoudige en intersectionele discriminatie erkennen.

3. Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid

In 2016 hebben vluchtelingen, asielzoekers en migranten in de Europese Unie te maken gehad met racistische en xenofobe reacties. Er is sprake van toenemende vijandigheid en onverdraagzaamheid ten opzichte van moslims en veel Roma hebben nog steeds te maken met discriminatie en zigeunerhaat. De Europese Commissie heeft een groep op hoog niveau inzake de bestrijding van racisme, xenofobie en andere vormen van onverdraagzaamheid opgericht om de nationale inspanningen op dit gebied te ondersteunen en haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen tegen te gaan. De EU-lidstaten hebben haatmisdrijven op verschillende manieren aangepakt, onder andere door classificaties van door vooroordelen ingegeven motieven te herzien, bewustmakingscampagnes te organiseren en gespecialiseerde opleidingen te verzorgen voor rechtshandhavers en openbaar aanklagers. Tegelijkertijd is de Europese Commissie de tenuitvoerlegging van de richtlijn rassengelijkheid blijven volgen. Voorbeelden van terugkerende uitdagingen zijn allerhande belemmeringen voor de doeltreffendheid en onafhankelijkheid van organen die zich voor gelijke behandeling inzetten, discriminerend etnisch profileren en een gebrek aan nationale actieplannen om racisme te bestrijden.

De racistische en xenofobe reacties op de aankomst van vluchtelingen, asielzoekers en migranten in de EU waar in 2015 sprake van was, hielden in 2016 onverminderd aan. Het gaat daarbij om haatzaaiende uitspraken, bedreigingen, haatmisdrijven en zelfs moorden. Er zijn echter maar een paar lidstaten die specifieke gegevens verzamelen over incidenten waarvan vluchtelingen, asielzoekers en migranten het slachtoffer worden. Dit is met name relevant voor de tenuitvoerlegging van artikel 1 van het kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat, waarin wordt bepaald welke maatregelen de lidstaten moeten nemen om te zorgen dat bepaalde opzettelijk racistische en xenofobe gedragingen worden bestraft. Artikel 4, onder a), van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) draagt alle staten die partij zijn bij dit verdrag, op om het aanzetten tot rassendiscriminatie en daden van geweld tegen welk ras of welke groep van personen dan ook, strafbaar te stellen. Alle EU-lidstaten zijn partij bij het IVUR.

FRA-advies 3.1

De lidstaten moeten zorgen dat alle vermeende haatmisdrijven of haatzaaiende uitlatingen – waaronder die welke specifiek gericht zijn tegen asielzoekers, vluchtelingen en migranten – doeltreffend worden onderzocht, vervolgd en berecht. Dit moet gebeuren overeenkomstig de toepasselijke nationale bepalingen en in voorkomend geval in overeenstemming met de bepalingen van het kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat, met Europese en internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten en met de EHRM-jurisprudentie op het gebied van haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen. De lidstaten kunnen ook uitvoeriger gegevens verzamelen over incidenten die specifiek gericht zijn tegen vluchtelingen, asielzoekers en migranten.

Maar weinig lidstaten beschikten in 2016 over speciale nationale actieplannen ter bestrijding van discriminatie, racisme of vreemdelingenhaat. In de Verklaring en het actieplan van Durban van de

VN, die het resultaat zijn van de Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid, worden echter de lidstaten als primair verantwoordelijk voor de bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid aangewezen. Wanneer de EU-lidstaten dergelijke actieplannen ten uitvoer leggen, beschikken zij over een doeltreffend instrument om aan hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn rassengelijkheid en van het kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat te voldoen. De in juni 2016 opgerichte EU-Groep op hoog niveau inzake de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid biedt de EU-lidstaten een forum voor de uitwisseling van praktijken om die actieplannen met succes ten uitvoer te leggen.

FRA-advies 3.2

De EU-lidstaten moeten specifieke nationale actieplannen vaststellen om racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te bestrijden. In dit verband kunnen de lidstaten bij de ontwikkeling van die specifieke plannen de uitputtende praktische richtsnoeren van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten volgen. Overeenkomstig deze richtsnoeren moeten de actieplannen doelstellingen en acties omvatten, verantwoordelijke overheidsorganen aanwijzen, streefdata vaststellen, prestatie-indicatoren omvatten en voorzien in monitoring- en evaluatiemechanismen.

Het systematisch verzamelen van uitgesplitste gegevens over gevallen van discriminatie op grond van etnische afkomst en haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen kan bijdragen tot een betere toepassing van de richtlijn rassengelijkheid en het kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat. Dergelijke gegevens maken het bovendien gemakkelijker om beleidsmaatregelen en actieplannen ter voorkoming en bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te evalueren. Uit door het FRA verzamelde feiten blijkt echter dat er belangrijke discrepanties blijven bestaan in de manier waarop EU-lidstaten gevallen van discriminatie op grond van etnische afkomst en racistische misdrijven registreren. Niet-gemelde incidenten blijven onzichtbaar en verhinderen dat de slachtoffers verhaal kunnen zoeken. Dit is met name relevant met het oog op de plicht van de EU-lidstaten om te zorgen voor een doeltreffende bescherming van slachtoffers en om hun de toegang te bieden tot doeltreffende bescherming en rechtsmiddelen uit hoofde van artikel 6

van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Het FRA blijft via de EU-Groep op hoog niveau inzake de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid samen met de lidstaten, de EU-instellingen en internationale organisaties werken aan een betere vastlegging van haatmisdrijven en een betere verzameling van gegevens over haatmisdrijven.

FRA-advies 3.3

De EU-lidstaten moeten zich inspannen voor de stelselmatige vastlegging, verzameling en jaarlijkse publicatie van vergelijkbare gegevens inzake etnische discriminatie en haatmisdrijven, aan de hand waarvan zij doeltreffende, op feiten gebaseerde wetgevings- en beleidsmaatregelen kunnen nemen ter bestrijding hiervan. Deze gegevens moeten door verschillende vooroordelen ingegeven motieven bevatten, alsmede andere kenmerken zoals de plaatsen van de incidenten en geanonimiseerde informatie over slachtoffers en daders. De gegevens moeten worden verzameld in overeenstemming met het nationale rechtskader en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.

Uit feiten over 2016 blijkt dat een aantal gelijkheidsorganen te maken kreeg met een kleinere begroting of staf, of met wijzigingen van hun mandaat, wat gevolgen kan hebben voor de doeltreffende werking ervan. Artikel 13, lid 1, van de richtlijn rassengelijkheid bepaalt dat alle EU-lidstaten een orgaan of organen aanwijzen voor de bevordering van de gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. De richtlijn voorziet echter alleen in minimumnormen inzake de bevoegdheid van gelijkheidsorganen. In het kader van gegevensbescherming verwijst het EU-recht uitdrukkelijk naar onafhankelijkheid en naar de voorwaarden voor die afhankelijkheid. De in 2016 aangenomen algemene verordening gegevensbescherming roept ertoe op om gegevensbeschermingsautoriteiten toereikende „personele, technische en financiële middelen, bedrijfsruimten en infrastructuur” toe te kennen.

FRA-advies 3.4

De EU-lidstaten moeten gegevensbeschermingsautoriteiten de personele, technische en financiële middelen, bedrijfsruimten en infrastructuur toekennen die zij nodig hebben om hun functies te vervullen en hun bevoegdheden in het kader van hun wettelijk mandaat doeltreffend en onafhankelijk ten uitvoer te leggen.

In 2016 kregen leden van etnische minderheids-groepen nog steeds te maken met etnisch profileren door de politie, tegen de achtergrond van een toegenomen spanning als gevolg van terroristische aanslagen in EU-lidstaten. Deze praktijk druist in tegen de beginselen van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikel 14 (discriminatieverbod) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het primaire en secundaire EU-recht. Opleiding en interne monitoring kunnen een onevenredige focus op etnische minderheden helpen detecteren en kunnen ertoe leiden dat de desbetreffende autoriteiten corrigerende maatregelen nemen.

FRA-advies 3.5

De EU-lidstaten moeten een einde maken aan discriminerende vormen van etnische profilering. Dit kan worden bereikt door rechtshand-havers systematische opleidingen aan te bieden over de antidiscriminatiewetgeving, door hun een beter inzicht te verschaffen in onbewuste vooroordelen en hen beter te laten optreden tegen stereotypen en vooroordelen. Die opleidingen kunnen ook een beter inzicht bieden in de gevolgen van discriminatie en in het vergroten van het vertrouwen van het publiek in de politie. In aanvulling hierop kunnen de EU-lidstaten overwegen om het gebruik van de bevoegdheid om mensen aan te houden en te fouilleren, vast te leggen en om daarbij met name de etniciteit van de aangehouden personen vast te leggen, overeenkomstig de nationale rechtskaders en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.



4. Integratie van Roma

Ondanks de ambitieuze doelstellingen van de nationale strategieën voor de integratie van de Roma en de aanzienlijke financiële bijdrage uit de EU-fondsen is er in 2016 weinig zichtbare vooruitgang geboekt. Uit gegevens over de situatie van de Roma op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting en gezondheid is gebleken dat in het afgelopen jaar maar mondjesmaat vooruitgang is geboekt met de tenuitvoerlegging van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma. Discriminatie en zigeunerhaat komen nog steeds voor, en op het gebied van huisvesting en onderwijs hebben veel Roma de facto nog steeds met segregatie te maken. De Europese pijler van sociale rechten zou een nieuwe impuls kunnen geven aan de inspanningen om de Roma te integreren, mits hierin expliciet wordt verwezen naar het recht op non-discriminatie zoals gegarandeerd door artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

In 2016 hadden Roma overal in Europa nog altijd te maken met discriminatie, segregatie en sociale uitsluiting. De beperkte vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van nationale integratiestrategieën voor de Roma maken duidelijk dat de voorgestelde en geplande maatregelen grondig moeten worden herzien. Ook moet met name op lokaal niveau de actieve en betekenisvolle betrokkenheid van de Roma worden bevorderd. Om de lokale integratie van de Roma te doen slagen, is de actieve betrokkenheid van meerdere belanghebbenden onontbeerlijk, met inbegrip van plaatselijke overheden, het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van alle sectoren van de plaatselijke bevolking. De betrokkenheid op landelijk niveau moet worden vertaald naar lokale samenwerking tussen Roma en lokale overheden om ter plekke tastbare resultaten te halen die kunnen worden gemonitord.

FRA-advies 4.1

De EU-lidstaten moeten hun nationale strategieën (of geïntegreerde maatregelen) voor de integratie van de Roma herzien om te zorgen dat de Roma worden gestimuleerd een actieve bijdrage te leveren aan hun integratie. De lidstaten moeten uitdrukkelijk specifieke maatregelen identificeren en ten uitvoer leggen om de actieve en betekenisvolle deelname en betrokkenheid van de Roma, met name op lokaal niveau, te bevorderen.

De uitkomsten van de tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie (EU-MIDIS) van het FRA wijzen erop dat de Roma ook in 2016 werden gediscrimineerd vanwege hun

etniciteit. Zij hebben te maken met sociale uitsluiting en marginalisering, een situatie die nog wordt verergerd door armoede, en zijn het slachtoffer van haatmisdrijven. De meeste Roma die in de EU wonen, kunnen hun recht op non-discriminatie, zoals erkend bij artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU, de richtlijn rassengelijkheid en andere Europese en internationale mensenrechteninstrumenten, nog steeds niet uitoefenen. De richtlijn rassengelijkheid verbiedt discriminatie op grond van etniciteit en het EU-kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat vereist dat er strafrechtelijke sancties worden genomen, maar dergelijke wettelijke maatregelen alleen volstaan niet om de discriminatie van de Roma aan te pakken. Ze moeten worden gecombineerd met een actief integratiebeleid om de rassenongelijkheid en de armoede waar veel Roma mee te maken hebben, te bestrijden.

FRA-advies 4.2

Om de aanhoudende discriminatie van Roma en zigeunerhaat aan te pakken, moeten de EU-lidstaten de richtlijn rassengelijkheid en het kaderbesluit betreffende racisme doeltreffend ten uitvoer leggen. Zij moeten specifieke beleidsmaatregelen vaststellen om zigeunerhaat aan te pakken in hun nationale strategieën, of geïntegreerde beleidsmaatregelen voor de integratie van de Roma.

De uitkomsten van de tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie (EU-MIDIS) van het FRA wijzen erop dat discriminatie van Roma op werkloosheidsgebied

de Roma kwetsbaar maakt op andere punten – namelijk inkomen, onderwijs en huisvesting. Hele gezinnen, en niet alleen de werklozen, voelen de negatieve effecten van werkloosheid. Romakinderen en -vrouwen zijn bijzonder kwetsbare groepen die het risico lopen dat hun rechten worden geschonden.

FRA-advies 4.3

De EU moet overwegen om de integratie van de Roma op te nemen in de voorgestelde Europese pijler van sociale rechten. Deze pijler moet voorzien in specifieke bepalingen om het risico van structurele discriminatie aan te pakken door bijvoorbeeld de bepalingen inzake gelijke behandeling op het werk te versterken en te zorgen dat gemarginaliseerde bevolkingsgroepen doeltreffend hun rechten kunnen uitoefenen.

Het bijhouden van de vooruitgang bij de integratie van de Roma vereist robuuste gegevens – over de getroffen maatregelen, de processen en de uitkomsten ervan voor de mensen. Er moeten meer inspanningen worden geleverd om de verzameling van robuuste gegevens en een gedegen monitoring van de integratie van de Roma te waarborgen. Het Speciaal verslag van de Rekenkamer inzake EU-beleidsinitiatieven en financiële steun voor de integratie van de Roma onderstreept deze behoefte. In het verslag werd vastgesteld dat het ontbreken van robuuste gegevens niet alleen voor de projecten, maar ook voor de beleidsvorming op EU- en nationaal niveau een probleem blijft. Er bestaan evenwel instrumenten die een gedegen monitoring mogelijk maken, waarvan de betrokkenen gebruik kunnen maken.

FRA-advies 4.4

De EU-lidstaten moeten – overeenkomstig hun nationale rechtskaders, de EU-gegevensbeschermingswetgeving en met de actieve en betekenisvolle betrokkenheid van de Romagemeenschappen – geanonimiseerde, op etnische identiteit uitgesplitste gegevens verzamelen om de nationale strategieën en de beleidsmaatregelen voor de integratie van de Roma te kunnen beoordelen. Eurostat kan relevante vragen opnemen in grootschalige enquêtes, zoals de enquête voor de beroepsbevolking en de EU-statistieken inzake inkomen en levensomstandigheden, in navolging van de aanbeveling van de Rekenkamer. Bovendien moeten de lidstaten nieuwe instrumenten ontwikkelen of bestaande instrumenten gebruiken om de nationale strategieën voor de integratie van de Roma te monitoren ter beoordeling van het effect van de maatregelen op dat gebied.



5. Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie

In 2016 zijn meer dan 5 000 personen overleden tijdens hun oversteek over zee naar Europa, ondanks het feit dat het aantal illegale aankomsten over zee in 2016 ten opzichte van 2015 met 60 % is gedaald naar ongeveer 350 000 personen. Er zijn uitgebreide veranderingen van het Europees asielstelsel voorgesteld en tegelijkertijd zijn meer inspanningen geleverd om de efficiëntie van het terugkeerbeleid te verbeteren. Voor de meeste migranten is het nog steeds onmogelijk om het veilige Europa te bereiken, aangezien nieuwe restricties op het gebied van gezinshereniging in enkele EU-lidstaten de kleine vooruitgang op het gebied van toelating op humanitaire gronden teniet hebben gedaan. IT-systemen zijn versterkt om illegale migratie beter te kunnen bestrijden en beter op de dreiging van ernstige misdrijven te kunnen reageren. Tegelijkertijd is de integratie van grote groepen personen aan wie internationale bescherming is verleend, een enorme uitdaging gebleken, onder andere in het onderwijs.

In 2016 spanden de EU-instellingen en de lidstaten zich sterk in voor de verdere ontwikkeling van informatiesystemen met het oog op migratiebeheer en de binnenlandse veiligheid. De bestaande systemen werden aangepast en er werden nieuwe systemen voorgesteld. In de toekomst zouden deze systemen „interoperabel” moeten worden, zodat de bevoegde autoriteiten tegelijkertijd meerdere systemen kunnen raadplegen. Het FRA zal in een nog te publiceren rapport over de interoperabiliteit van de EU-informatiesystemen ingaan op de bijbehorende grondrechtenaspecten. In veel gevallen zijn de effecten van informatiesystemen op de grondrechten niet direct zichtbaar. De gevolgen van het opslaan van onjuiste persoonsgegevens kunnen pas jaren later gevolgen krijgen voor een persoon – bijvoorbeeld wanneer hij een visum of een verblijfsvergunning aanvraagt. Artikel 8 (bescherming van persoonsgegevens) van het Handvest van de grondrechten van de EU, met name het beginsel van beperkte doeleinden (waarbij de gegevens alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze worden verzameld), is een centrale norm bij de ontwikkeling van technische oplossingen om de interoperabiliteit tussen informatiesystemen te verbeteren. Daarom moeten alle stappen om bestaande informatiesystemen te verbeteren en nieuwe informatiesystemen op te zetten, aan een uitvoerige beoordeling van de effecten op de grondrechten worden onderworpen.

FRA-advies 5.1

De EU en haar lidstaten moeten zorgen dat de informatiesystemen voor migratiebeheer zodanig zijn ontworpen dat ambtenaren die de daarin opgenomen gegevens verwerken, alleen toegang hebben tot gegevens die in overeenstemming zijn met hun werkprofielen. Ambtenaren mogen alleen toegang krijgen tot gegevens die relevant zijn voor de specifieke taken die zij op een bepaald moment uitvoeren, en moeten terdege weten welke databanken zij raadplegen. Aangezien interoperabiliteit inhoudt dat meer gegevens – met inbegrip van biometrische gegevens – gemakkelijker toegankelijk zijn, moeten de lidstaten kwaliteitsnormen en administratieve procedures ontwikkelen om de juistheid van de gegevens te waarborgen en het risico dat onbevoegden gegevens delen met derde partijen of derde landen, te beperken. Bovendien moeten zij specifieke waarborgen invoeren om te zorgen dat interoperabiliteit geen nadelige gevolgen heeft voor de rechten van kwetsbare personen, zoals aanvragers voor internationale bescherming of kinderen, of tot discriminerende profilering.

Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU en de secundaire EU-wetgeving op het gebied van asiel en terugkeer vereisen dat de lidstaten in elk afzonderlijk geval onderzoeken of minder zware maatregelen kunnen worden genomen alvorens men tot vrijheidsontneming overgaat. Tegen het einde van 2016 beschikten alle EU-lidstaten over alternatieven voor bewaring in hun nationale wetgeving, hoewel die in sommige gevallen alleen voor bepaalde categorieën golden. De opnemingsalternatieven voor bewaring in het nationale recht is echter geen garantie dat die alternatieven ook worden toegepast. In de praktijk worden de alternatieven maar weinig gebruikt.

FRA-advies 5.2

De EU-lidstaten moeten de verantwoordelijke autoriteiten verplichten om in elk individueel geval te onderzoeken of een rechtmatig doel kan worden bereikt met minder dwingende maatregelen, alvorens men een bevel tot bewaring uitvaardigt. Wanneer dat niet mogelijk is, moeten de autoriteiten feitelijke en wettelijke redenen opvoeren.

Voor de meeste vluchtelingen bleef het onmogelijk om langs juridische wegen in veiligheid te geraken. In 2016 werd enige vooruitgang geboekt op het gebied van hervestiging, maar tegelijkertijd werd op het vlak van gezinshereniging een stap teruggezet omdat verscheidene EU-lidstaten beperkingen opnamen in hun nationale recht. Elke door een lidstaat ondernomen actie moet, wanneer die binnen het toepassingsgebied van de EU-wetgeving valt, de rechten en beginselen van het Handvest van de grondrechten van de EU eerbiedigen, waaronder het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 7. In het geval van vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming krijgen, kan in het algemeen worden aangenomen dat er onoverkomelijke belemmeringen zijn die verhinderen dat hun gezinnen in het thuisland kunnen wonen, en dat het opbouwen van een gezinsleven in een transitland doorgaans geen optie is.

FRA-advies 5.3

De EU-lidstaten moeten een combinatie van vluchtelingenregelingen en vluchtelingen-vriendelijkere en meer reguliere mobiliteitsregelingen overwegen om legale routes naar de EU te bevorderen. In dit verband moeten zij afzien van het aannemen van wetgeving die de gezinshereniging van personen aan wie internationale bescherming is verleend, belemmert, voorkomt of aanzienlijk vertraagt.

De EU kan overwegen om regels vast te stellen voor de gezinshereniging van personen die subsidiaire bescherming genieten, om de uiteenlopende benaderingen van de lidstaten te adresseren.

De handhaving van het recht van ieder kind op onderwijs bij de voortdurende verplaatsing van migranten- en vluchtelinggezinnen in de EU is een belangrijke verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten. Artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 28 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind waarborgen het recht van ieder kind op onderwijs, ook voor migranten- en vluchtelingenkinderen. Wanneer we zorgen dat alle kinderen hun recht op onderwijs genieten, profiteren niet alleen zij, maar ook de samenlevingen waarin zij leven. Dit onderstreept dat investeringen in de mensenrechten belangrijk en gunstig zijn voor de economie en de samenleving als geheel. In 2016 boden de meeste lidstaten taalondersteuning en spanden zij zich in voor het integreren van vluchtelingen- en migrantenkinderen in reguliere klassen. Dit maakt socialisering met andere kinderen mogelijk en vormt een investering in duurzame sociale samenhang op de lange termijn. In te veel gevallen is echter nog steeds sprake van gescheiden en gesegregeerd onderwijs.

FRA-advies 5.4

De EU-lidstaten moeten zorgen dat migranten- en vluchtelingenkinderen doeltreffende taalkundige, sociale en psychosociale ondersteuning krijgen op basis van een individuele beoordeling van hun behoeften. Zo worden zij voorbereid op school en op een succesvolle integratie in het onderwijs en de lokale gemeenschap. Er moeten maatregelen en beleid worden vastgesteld om gescheiden schoolgang en segregatie te voorkomen en de toegang van migranten- en vluchtelingenkinderen tot reguliere klassen en het algemene onderwijsstelsel te bevorderen.

Uit feiten van het FRA blijkt dat de meeste EU-lidstaten in 2016 hun inspanningen om migranten- en vluchtelingenkinderen aan het onderwijs te laten deelnemen en hun integratie te ondersteunen, hebben opgeschroefd. Het komt echter nog steeds sporadisch voor dat migranten- en vluchtelingenkinderen niet naar school gaan, en sommige lokale gemeenschappen en ouders van inheemse kinderen reageren afkerig of zelfs gewelddadig tegen de schoolgang van deze kinderen met andere kinderen. Uitingen van onverdraagzaamheid en haat tegen migranten- en vluchtelingenkinderen en hun gezinnen die ertoe leiden dat de kinderen het recht op onderwijs wordt ontnomen, vormen een inbreuk op de EU- en de nationale wetgeving ter bestrijding van discriminatie en haat. Wanneer de zorgen van de ouders worden geadresseerd, kan dat de integratie ondersteunen en de participatie van migranten en vluchtelingen in de lokale gemeenschap bevorderen.

FRA-advies 5.5

De EU-lidstaten moeten discriminerende en gewelddadige reacties op de schoolgang van migranten- en vluchtelingenkinderen naar behoren aanpakken, zowel via de rechtshandhaving als door wederzijds begrip en sociale cohesie te bevorderen. Ze moeten positieve maatregelen treffen om vooroordelen te bestrijden en ongegronde zorgen weg te nemen. Bovendien moeten de autoriteiten van de lidstaten de in alle EU-lidstaten geldende wetten en regels handhaven die gericht zijn tegen discriminatie en haatgedreven misdrijven op welke grond ook – waaronder etnische afkomst, ras en religie.

De ouders en gezinnen van schoolgaande kinderen betrekken bij het schoolleven en hun pogingen om erbij betrokken te raken, ondersteunen de cruciale aspecten van het onderwijs- en integratieproces. Een derde van de EU-lidstaten heeft maatregelen getroffen om ouders en gezinnen van migranten- en vluchtelingenkinderen te ondersteunen en aan te moedigen door hen via voorlichting, bemiddeling en taalondersteuning in het onderwijsproces te betrekken. Dergelijke maatregelen kunnen de schoolprestaties van de kinderen verbeteren, hun integratie en die van hun gezin in het onderwijs en in de lokale gemeenschappen stimuleren en betere betrekkingen met de gemeenschap bevorderen. Het Europees integratienetwerk, dat een versterkte status heeft gekregen bij het geïntegreerde actieplan inzake integratie dat de Europese Commissie in juni 2016 lanceerde, is een adequaat kader en platform om goede praktijken en oplossingen te delen die de lidstaten kunnen helpen om hun mensenrechtenverplichtingen te vervullen en succesvol te investeren in meer samenhangende en inclusieve samenlevingen.

FRA-advies 5.6

De EU-lidstaten moeten goede praktijken en ervaringen met integratie aan de hand van onderwijs delen, de betrokkenheid van ouders en gezinnen bij het schoolleven bevorderen en zorgen dat het recht op onderwijs een realiteit is voor alle kinderen.

6. Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming

De terroristische aanslagen in Brussel, Nice en Berlijn van dit jaar hebben ertoe geleid dat intensiever wordt gedebatteerd over de manier waarop terrorisme doeltreffend kan worden bestreden binnen het kader van de rechtsstaat. In dit verband zijn zowel op EU- als nationaal niveau een aantal stappen gezet. Voorbeelden hiervan zijn hervormingen van nationale surveillancemaatregelen, raadplegingen over versleuteling en de vaststelling van de richtlijn inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR-richtlijn). Tegelijkertijd markeerde de vaststelling van de algemene gegevensbeschermingsverordening en de richtlijn inzake gegevensbescherming in de politieke en justitiële sector (politierichtlijn) een belangrijke stap op weg naar gemoderniseerde en effectievere gegevensbeschermingsregels. De EU heeft in 2016 geen herziene wetgeving voorgesteld nadat de richtlijn inzake de bewaring van gegevens in een eerder stadium ongeldig was verklaard door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Nieuwe jurisprudentie van het HvJ-EU heeft echter verder verduidelijkt op welke manier het bewaren van gegevens in overeenstemming kan worden gebracht met de vereisten op het gebied van grondrechten.

De feiten van het FRA, die voortbouwen op onderzoek dat op verzoek van het Europees Parlement werd verricht naar de bescherming van de grondrechten in het kader van grootschalig toezicht, duiden erop dat een aantal EU-lidstaten in 2016 hun rechtskaders op het punt van inlichtingenverzameling heeft hervormd. Met deze veranderingen, die werden doorgevoerd tijdens een golf van terroristische aanslagen, zijn de bevoegdheden en de technologische capaciteiten van de desbetreffende autoriteiten versterkt en krijgen zij mogelijk meer macht om in te grijpen – wat gevolgen kan hebben voor de grondrechten op het gebied van privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bieden belangrijke richtsnoeren voor een optimale bescherming van deze rechten. Deze wettelijke waarborgen omvatten: inhoudelijke en procedurele waarborgen betreffende de noodzaak en evenredigheid van een maatregel, onafhankelijk toezicht en de garantie van doeltreffende verhaalsregelingen, en regels voor het leveren van bewijs omtrent de vraag of een persoon wordt geobserveerd. Brede raadplegingen kunnen ertoe bijdragen dat de hervormingen van de inlichtingenwetgeving leiden tot een doeltreffendere, rechtmatigere werking van de diensten en de steun krijgen van de burgers.

FRA-advies 6.1

De EU-lidstaten moeten een brede openbare raadpleging houden onder een brede waaier van belanghebbenden, moeten zorgen voor een transparant wetgevingsproces en moeten relevante internationale en Europese normen en waarborgen opnemen bij het doorvoeren van hervormingen in hun wetgeving inzake toezicht.

Versleuteling is wellicht de meest toegankelijke techniek om de privacy te verbeteren. Versleuteling is een erkende methode om te zorgen voor veilige gegevensverwerking uit hoofde van de algemene gegevensbeschermingsverordening en de e-privacyrichtlijn. De bescherming die versleuteling biedt, wordt echter ook gebruikt voor onwettige en criminele doeleinden. De verspreiding van diensten die end-to-endversleuteling aanbieden, vergroot het spanningsveld tussen privacybescherming en misdaadbestrijding omdat die diensten het, gezien hun ontwerp, voor rechtshandhavers moeilijk of onmogelijk maken om toegang te krijgen tot versleutelde gegevens. Om dit probleem te verhelpen, zijn sommige lidstaten gaan nadenken over wetgeving, of hebben zij al wetgeving vastgesteld die vereist dat dienstverleners versleutelde „achterdeurtjes” inbouwen naar versleutelde

gegevens, die op verzoek kunnen worden geopend door rechtshandhavers en geheime diensten. Velen hebben opgemerkt dat deze achterdeurtjes de versleuteling in algemene zin kunnen verzwakken omdat ze door eenieder die over voldoende technische kennis beschikt, kunnen worden ontdekt en misbruikt. Deze blootstelling kan in strijd zijn met de vereisten van gegevensbescherming en kan de beveiliging van de communicatie en de opgeslagen gegevens van staten, bedrijven en particulieren beïnvloeden.

FRA-advies 6.2

De EU-lidstaten moeten zorgen dat maatregelen om de uitdagingen van versleuteling het hoofd te bieden, in verhouding staan tot het legitieme doel van misdaadbestrijding en geen onrechtmatige inmenging plegen in het recht op een privéleven en op gegevensbescherming.

De algemene gegevensbeschermingsverordening, die in 2018 in werking treedt, stelt verbeterde normen vast om een doeltreffende en adequate bescherming van persoonsgegevens tot stand te brengen. Gegevensbeschermingsautoriteiten zullen een nog grotere rol gaan spelen bij het waarborgen van het recht op gegevensbescherming. Elke nieuwe rechtshandeling op het gebied van gegevensbescherming moet de verbeterde normen die in de verordening worden uiteengezet, eerbiedigen. Zo heeft de EU in 2016 een toereikendheidsbesluit aangenomen met het oog op internationale gegevensoverdracht: het EU-VS-privacyschild. Dit besluit bepaalt uitdrukkelijk dat de Europese Commissie regelmatig beoordeelt of de toereikendheidsvoorwaarden nog steeds worden gewaarborgd. Indien deze beoordeling onvoldoende zou zijn na de inwerkingtreding van de algemene gegevensbeschermingsverordening, bepaalt het besluit dat de Commissie een uitvoeringshandeling kan vaststellen waarmee het privacyschild wordt opgeschort. Bovendien heeft de EU in 2016 haar eerste wetgevingsinstrument inzake cyberveiligheid – de richtlijn inzake netwerk- en informatiebeveiliging – aangenomen en heeft de Commissie begin 2017 in het kader van de strategie voor de digitale interne markt een e-privacyverordening voorgesteld ter vervanging van de e-privacyrichtlijn.

FRA-advies 6.3

De EU-lidstaten moeten de richtlijn inzake netwerk- en informatiebeveiliging zodanig omzetten in hun nationale rechtskaders dat rekening wordt gehouden met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU en de beginselen die zijn neergelegd in de algemene gegevensbeschermingsverordening. De lidstaten en bedrijven moeten ook bij het verwerken of overbrengen van persoonsgegevens op basis van het EU-VS-privacyschild aan deze normen voldoen.

Terwijl in 2014 de ontwikkelingen gericht waren op de vraag of gegevens al dan niet bewaard moeten worden, werd in 2015 duidelijk dat de lidstaten het bewaren van gegevens als een efficiënte manier beschouwen om de nationale en openbare veiligheid te waarborgen en ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden. In 2016 is er op dit terrein weinig vooruitgang geboekt: de EU stelde geen herziene wetgeving voor nadat de richtlijn inzake de bewaring van gegevens twee jaar eerder ongeldig was verklaard, al ontwikkelde het HvJ-EU zijn jurisprudentie inzake de grondrechtenwaarborgen die essentieel zijn voor de wettigheid van gegevensbewaring door aanbieders van telecommunicatiediensten.

FRA-advies 6.4

De EU-lidstaten moeten binnen hun nationale kaders inzake gegevensbewaring algemene en willekeurige bewaring van gegevens door telecommunicatiediensten vermijden. Het nationale recht moet strenge evenredigheidstoetsen en geschikte procedurele waarborgen bevatten zodat het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens doeltreffend wordt gewaarborgd.

In april 2013 heeft de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement (LIBE), wegens bezorgdheid over de evenredigheid en de noodzaak van de richtlijn en het gebrek aan waarborgen voor gegevensbescherming en transparantie voor reizigers, het voorstel voor een richtlijn passagiersgegevens (PNR) verworpen. Met het oog op de noodzaak om terrorisme en ernstige criminaliteit te bestrijden, bereikte de EU-wetgever in 2016 overeenstemming over een herziene EU-richtlijn inzake PNR-gegevens en werd de tekst ervan vastgesteld. De lidstaten moeten de richtlijn tegen mei 2018 in nationaal recht hebben omgezet. De aangenomen tekst bevat betere waarborgen die in overeenstemming zijn met de suggesties die het FRA heeft voorgesteld in zijn advies uit 2011 over het EU-systeem voor het verzamelen van

gegevens in het kader van de PNR-richtlijn. Deze houden strengere eisen, toegankelijkheid en evenredigheid in, alsook nadere waarborgen voor gegevensbescherming. De richtlijn gaat echter niet in op bepaalde aspecten van de bescherming van de grondrechten.

FRA-advies 6.5

De EU-lidstaten moeten de gegevensbeschermingswaarborgen versterken om te zorgen dat de hoogste gegevensbeschermingsnormen van toepassing zijn. Dit geldt ook voor de omzetting van de EU-richtlijn inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR-richtlijn). In het licht van de recente jurisprudentie van het HvJ-EU moeten er met name waarborgen worden vastgesteld voor de rechtvaardiging van het bewaren van passagiersgegevens, daadwerkelijke rechtsmiddelen en onafhankelijk toezicht.



7. Rechten van het kind

Bijna 27 % van de kinderen in de EU loopt risico op armoede of sociale uitsluiting. Hoewel dit cijfer in vergelijking met voorgaande jaren enigszins gedaald is, blijven de EU 2020-doelstellingen onhaalbaar. De nieuwe Europese pijler van sociale rechten zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de bestrijding van kinderarmoede. Naar verwachting zal de vaststelling van een richtlijn voor procedurele waarborgen voor minderjarigen die worden verdacht of beschuldigd van een misdrijf, leiden tot een verbetering van de jeugdrechtsstelsels en tot meer waarborgen voor kinderen die in aanraking komen met justitie. Ondertussen kwamen ook in 2016 duizenden minderjarige migranten en asielzoekers aan in Europa, alleen of samen met hun gezin. Ondanks alle inspanningen van de EU-lidstaten is het een enorme uitdaging gebleken om deze kinderen zorg en bescherming te bieden. Opvangvoorzieningen bleven gebreken vertonen. Zo werden procedurele waarborgen inconsistent toegepast, speelde pleegzorg een beperkte rol en schoten voogdijsystemen vaak tekort. Deze ontwikkelingen wijzen op de noodzaak om het vervallen EU-actieplan voor niet-begeleide minderjarigen te vervangen door een nieuw plan voor migrantenkinderen.

Het percentage kinderen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting in de EU, blijft met 27 % hoog. Dit is het EU-gemiddelde; in sommige lidstaten en onder bepaalde groepen, zoals Romakinderen en kinderen met een migrantenachtergrond, ligt dit percentage hoger. De Europa 2020-doelstelling inzake armoedevermindering is derhalve nog lang niet gehaald. In artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU is onder meer het volgende bepaald: „Kinderen hebben het recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn.” De EU-instellingen en de lidstaten besteden in het Europees Semester evenwel weinig aandacht aan kinderarmoede en sociale uitsluiting. De EU heeft een aantal initiatieven genomen die de wetgevende, beleids- en financiële maatregelen van de lidstaten kunnen versterken, zoals de aanbeveling van de Europese Commissie van 2013 getiteld „Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken”, het ondersteuningsprogramma voor structurele hervormingen 2017-2020 en de oprichting van een kindgerichte Europese pijler van sociale rechten.

FRA-advies 7.1

De EU moet meer nadruk op een alomvattende aanpak van kinderarmoede en sociale uitsluiting leggen, zowel in het Europees Semester, door de aanbeveling van de Europese Commissie uit 2013 beter ten uitvoer te leggen, als in toekomstige initiatieven, zoals de Europese pijler van sociale rechten. In het kader hiervan kan in het Europees Semester de nadruk worden gelegd op de lidstaten waar de kinderarmoede de afgelopen jaren onverminderd hoog is gebleven.

De EU-lidstaten kunnen met steun van de Europese Commissie, in voorkomend geval, de succesfactoren van het juridisch en economisch en sociaal beleid van de lidstaten die er de afgelopen jaren in zijn geslaagd de situatie van kinderen en hun gezin te verbeteren, analyseren en repliceren.

De richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, is een belangrijke mijlpaal in een cruciaal en vaak controversieel rechtsgebied. Bestaande onderzoeken en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en nationale rechtbanken laten zien dat er speciale beschermingsmaatregelen nodig zijn voor kinderen die met justitie in aanraking komen. Uit FRA-onderzoek naar kinderen en justitie blijkt

dat het rechtskader voor de bescherming van kinderen meestal wel aanwezig is, maar dat het moeilijk blijft om deze wetgeving in de praktijk ten uitvoer te leggen, vooral door een gebrek aan praktische hulpmiddelen, begeleiding of opleiding voor professionals.

FRA-advies 7.2

De EU-lidstaten moeten een nationale evaluatie houden om bestaande praktijken en belemmeringen, hiaten of zwakke punten in hun jeugdrechtstelsels te identificeren. Een actieplan moet deze nationale evaluatie volgen om beleidsmaatregelen en de benodigde middelen vast te stellen voor de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. Dit kan onder meer opleidingen voor gerechtelijke actoren omvatten of de ontwikkeling van praktische richtsnoeren voor individuele beoordelingen en voor de voorlichting van kinderen op een manier die bij hun leeftijd past.

Ook in 2016 kwamen er minderjarige migranten en asielzoekers aan in Europa, alleen of met hun gezin. Uit door het FRA verzamelde feiten blijkt dat er ondanks de inspanningen van de lidstaten duidelijk zwakke punten zijn in het systeem voor de opvang van niet-begeleide minderjarigen. Zo is er een gebrek aan gespecialiseerde voorzieningen en zijn sommige voorzieningen voor eerste opvang en doorgang overvol of ongeschikt. Niet-begeleide minderjarigen worden nog niet vaak in een pleeggezin geplaatst. Feiten wijzen uit dat het aanbieden van passende opvangvoorzieningen essentieel is om de handel in en de uitbuiting en het verdwijnen van kinderen te voorkomen. De Europese Commissie heeft een aantal voorstellen gedaan voor een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, maar het actieplan 2011-2014 inzake niet-begeleide minderjarigen is niet verlengd.

FRA-advies 7.3

De EU moet een EU-actieplan opstellen voor migrantenkinderen, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen, met duidelijke beleidsprioriteiten en -maatregelen als aanvulling op de initiatieven van de EU-lidstaten.

De EU-lidstaten moeten hun kindbeschermingssystemen versterken door nationale normen inzake alternatieve zorg voor asielzoekende en immigrantenkinderen toe te passen, met de nadruk op de kwaliteit van de zorg. Zoals bepaald in de richtlijn opvangvoorzieningen, moeten die normen betrekking hebben op de plaatsing van niet-begeleide minderjarigen in pleeggezinnen. Daarnaast moeten de lidstaten voldoende middelen toewijzen aan de gemeentelijke diensten die ondersteuning bieden aan niet-begeleide minderjarigen.

Het blijft lastig om een voogd aan te wijzen voor iedere niet-begeleide minderjarige, zo blijkt uit door het FRA verzamelde feiten. De belangrijkste problemen houden verband met langdurige aanstellingsprocedures en -termijnen, moeilijkheden om gekwalificeerde voogden te vinden, het grote aantal kinderen dat aan een voogd wordt toegewezen en een gebrek aan onafhankelijkheid en garanties voor de onpartijdigheid van voogdijinstellingen in sommige EU-lidstaten. Het voorstel van de Commissie voor een herziening van de richtlijn opvangvoorzieningen brengt verbeteringen aan in de voogdijsystemen voor niet-begeleide minderjarigen. Het voorstel bepaalt dat er voogden moeten worden aangesteld die moeten toezien op het belang van het kind op alle terreinen van zijn leven, en niet alleen zijn belast met hun wettelijke vertegenwoordiging. De voorstellen voor een herziene Dublinverordening en richtlijn asielprocedures vereisen daarentegen alleen de aanstelling van een „wettelijk vertegenwoordiger” en niet van een „voogd”.



FRA-advies 7.4

De EU-wetgever moet een samenhangend voorstel voor voogdijsystemen doen, met een duidelijke rol voor het waarborgen van het belang van niet-begeleide minderjarigen op alle terreinen van hun leven.

De EU-lidstaten moeten zorgen dat de kindbeschermingssystemen en de voogdijautoriteiten een grotere rol krijgen bij asiel- en migratieprocedures waarbij kinderen betrokken zijn. De lidstaten moeten hun voogdijsystemen ontwikkelen of versterken en er de nodige middelen aan toewijzen. Zij moeten zorgen dat er snel een toereikend aantal gekwalificeerde en onafhankelijke voogden wordt aangesteld voor alle niet-begeleide minderjarigen. Tot slot kunnen zij, ter ondersteuning van dit proces, kijken naar veelbelovende praktijken, bestaande onderzoeken en handboeken, zoals het gezamenlijke Handboek inzake voogdij over kinderen die van ouderlijke zorg verstoken zijn van de Commissie en het FRA.

8. Toegang tot de rechter en de rechten van slachtoffers van misdrijven

De EU en andere internationale actoren hebben in de loop van het jaar verschillende problemen op het gebied van de rechtsstaat en justitie aangepakt. Diverse lidstaten van de EU hebben de rechten van personen die worden verdacht of beschuldigd van een misdrijf, versterkt met het oog op de omzetting van relevante afgeleide EU-wetgeving, en de EU heeft nieuwe richtlijnen vastgesteld waarin meer waarborgen worden geïntroduceerd. Een groot aantal lidstaten heeft stappen gezet om de praktische toepassing van de richtlijn slachtofferrechten te verbeteren zodat daadwerkelijke veranderingen voor de slachtoffers van misdrijven teweeg kunnen worden gebracht, onder andere in het kader van ondersteunende diensten voor slachtoffers. Bulgarije, Tsjechië en Letland hebben in 2016 als laatste drie EU-lidstaten het Verdrag van Istanbul ondertekend, waarmee onderstreept wordt dat alle lidstaten van de EU het verdrag erkennen ter bepaling van de Europese normen inzake de bescherming van de mensenrechten op het gebied van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Het verdrag bleef aanleiding geven tot allerhande wetgevingsinitiatieven op het niveau van de lidstaten.

De EU en andere internationale actoren zetten de aanpak van actuele problemen op het gebied van justitie, en met name de rechtsstaat, in 2016 voort. De rechtsstaat maakt deel uit van en is een voorwaarde voor de bescherming van alle rechten die in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) worden genoemd. Ontwikkelingen die voor het eerst gevolgen hadden voor de rechtsstaat en de grondrechten in Polen, hebben de Europese Commissie ertoe gebracht een beoordeling te maken van de situatie in een lidstaat op basis van zijn rechtsstatelijk kader. Het resultaat hiervan was een formeel advies, gevolgd door aanbevelingen over de wijze waarop het land de vastgestelde zorgen over de rechtsstaat zou moeten aanpakken. Nadat de Poolse regering deze aanbevelingen had afgewezen, heeft de Commissie aanvullende aanbevelingen gedaan waarin rekening wordt gehouden met de recente ontwikkelingen in Polen.

FRA-advies 8.1

Alle relevante nationale actoren, met inbegrip van regeringen, parlementen en de rechterlijke macht, moeten zich meer inspannen om de rechtsstaat te handhaven en te versterken. Zij zijn allemaal verantwoordelijk voor het aanpakken van problemen op het gebied van de rechtsstaat en spelen een belangrijke rol bij het voorkomen dat de rechtsstaat afbrokkelt. De EU en internationale actoren worden aangemoedigd meer inspanningen te leveren om objectieve vergelijkende criteria (zoals indicatoren) en contextuele evaluaties te ontwikkelen. Polen zou het advies van Europese en internationale mensenrechtenmonitoringmechanismen in overweging moeten nemen, waaronder de aanbevelingen die de Commissie heeft gedaan in het kader van haar procedure om het rechtsstatelijk kader te versterken.

Een groot aantal EU-lidstaten heeft wetgevingswijzigingen voorgesteld om na de omzettingstermijn te voldoen aan de vereisten van de Richtlijnen 2010/64/EU en 2012/13/EU – betreffende het recht op vertaling en vertolking, en op informatie in strafprocedures. Een aantal lidstaten heeft voorts nieuwe wetten aangenomen waarmee Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat wordt omgezet. Uit feiten van



het FRA uit 2016 blijkt echter dat de EU-lidstaten nog steeds werk te doen hebben met betrekking tot deze richtlijnen. Ze moeten met name beleidsmaatregelen vaststellen, zoals concrete begeleiding en opleiding inzake de bescherming van de rechten van verdachte en aangeklaagde personen. De mogelijkheden om kennis, goede praktijken en ervaringen met betrekking tot de drie richtlijnen uit te wisselen, worden nog niet optimaal benut. Dergelijke uitwisselingen kunnen bijdragen aan de opbouw van een EU-systeem van justitie dat synergieën vertoont met de grondrechten en die rechten eerbiedigt.

FRA-advies 8.2

De EU-lidstaten moeten – in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en andere EU-organen – inspanningen blijven leveren om te zorgen dat de procedurele rechten in strafzaken naar behoren aan bod komen in de nationale rechtsordes en doeltreffend ten uitvoer worden gelegd in de EU. In het kader hiervan kunnen strafrechtelijke actoren van gerichte en praktische begeleiding en training worden voorzien, en kunnen de mogelijkheden voor communicatie tussen deze actoren worden vergroot.

In 2016 richtten veel EU-lidstaten zich op het nakomen van de verplichtingen uit hoofde van de richtlijn inzake slachtofferrechten – zoals het bereiken van meer slachtoffers en het versterken van de capaciteit en financiering van slachtofferondersteunende diensten, met inbegrip van gespecialiseerde diensten voor bijzonder kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen. Een opmerkelijke positieve trend is dat meer dan een kwart van de lidstaten de financiering van slachtofferondersteunende diensten heeft verhoogd, waardoor de dienstverlening werd uitgebreid en verbeterd. Ondanks de vooruitgang blijft er een duidelijke kloof in verschillende EU-lidstaten: het ontbreken van generieke slachtofferondersteunende diensten, wat betekent dat niet alle slachtoffers van misdrijven in de EU toegang hebben tot ondersteuning die van essentieel belang kan zijn voor de uitoefening van hun rechten.

FRA-advies 8.3

De EU-lidstaten moeten de leemten in het aanbod van generieke slachtofferondersteunende diensten opvullen. Het is belangrijk om slachtoffers van misdrijven in staat te stellen en te stimuleren om hun rechten doeltreffend uit te oefenen, overeenkomstig de minimumnormen die zijn vastgelegd in de richtlijn inzake slachtofferrechten. In dit kader moeten de capaciteit en financiering van uitgebreide slachtofferondersteunende diensten, die alle slachtoffers van misdrijven gratis kunnen gebruiken, worden versterkt. In overeenstemming met de richtlijn moeten de EU-lidstaten ook de gespecialiseerde diensten voor kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen en slachtoffers van haatcriminaliteit, versterken.

In 2016 ondertekenden de laatste drie EU-lidstaten (Bulgarije, Letland en Tsjechië) het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul). Ondertussen gaf een andere lidstaat (Polen) aan dat het land mogelijk zou afzien van zijn verplichtingen uit hoofde van het verdrag. Het Verdrag van Istanbul is het belangrijkste referentiepunt bij de vaststelling van Europese normen voor de bescherming van vrouwen tegen geweld. In het bijzonder verplicht artikel 52 betreffende spoedeisende locatieverboden de partijen ertoe om te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten gerechtigd worden een pleger van huiselijk geweld te bevelen onverwijld de woning van het slachtoffer te verlaten. Dit strookt met de richtlijn inzake slachtofferrechten die de EU-lidstaten ertoe verplicht de slachtoffers te beschermen tegen herhaling. Tot op heden heeft echter slechts ongeveer de helft van de EU-lidstaten wetgeving ingevoerd om deze optie ten uitvoer te leggen overeenkomstig het Verdrag van Istanbul. Daarnaast ontbreekt het in de lidstaten die wel over desbetreffende wetgeving beschikken, aan evaluaties van de doeltreffendheid van die wetgeving.

FRA-advies 8.4

Alle EU-lidstaten moeten overwegen om het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) te ratificeren en ten uitvoer te leggen. In overeenstemming met artikel 52 van het Verdrag van Istanbul, en teneinde slachtoffers van huiselijk geweld onmiddellijk en betrouwbaar te beschermen tegen herhaling, moeten de EU-lidstaten wettelijke bepalingen vaststellen en doeltreffend ten uitvoer leggen die de politie de mogelijkheid geven daders van huiselijk geweld te bevelen om de woningen van het slachtoffer te verlaten en op veilige afstand van het slachtoffer te blijven. De EU-lidstaten die over dergelijke wetgeving beschikken, moeten beoordelen hoe effectief die is in de praktijk.



9. Ontwikkelingen omtrent de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap

Tien jaar na de vaststelling van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) blijft dit verdrag belangrijke juridische en beleidstechnische veranderingen op gang brengen in de EU en haar lidstaten. Naarmate de aandacht geleidelijk verschuift van de eerste golf van CRPD-gerelateerde hervormingen naar het consolideren van de geboekte vooruitgang, worden de aanbevelingen voor evaluatie- en klachtenregelingen op internationaal, Europees en nationaal niveau steeds belangrijker om aanhoudende hiaten bij de tenuitvoerlegging te kunnen vaststellen. De overeenkomstig artikel 33, lid 2, van het verdrag opgerichte monitoringmechanismen kunnen essentiële hulpmiddelen zijn om de follow-up van deze aanbevelingen te stimuleren, met name van de aanbevelingen op basis van de evaluaties van het CRPD-comité. Deze mechanismen vereisen echter onafhankelijkheid, voldoende middelen en een solide juridische basis om doeltreffend te kunnen functioneren.

Naar aanleiding van de in 2015 gehouden evaluatie van de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) door de EU, hebben de EU-instellingen een reeks wetgevende en beleidsmaatregelen genomen om gevolg te geven aan een aantal aanbevelingen van de CRPD-commissie. Hiermee werd onderstreept dat de Unie zich inzet om haar verplichtingen uit hoofde van het verdrag na te komen. De brede aanbevelingen van het comité vormen een blauwdruk voor juridische en beleidsmaatregelen met betrekking tot de EU-bevoegdheden en zijn relevant voor alle EU-instellingen, -agentschappen en -organen.

FRA-advies 9.1

De EU moet het goede voorbeeld geven door te zorgen voor een spoedige tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van het CRPD-comité om de volledige tenuitvoerlegging van het verdrag te bevorderen. Dit vereist nauwe samenwerking tussen de EU-instellingen, -organen en -agentschappen, onder coördinatie van de Europese Commissie als focuspunt voor de tenuitvoerlegging van het CRPD, en met de lidstaten en organisaties van personen met een handicap. Er moeten modaliteiten voor deze samenwerking worden uiteengezet in een horizontale strategie voor de tenuitvoerlegging van het CRPD, zoals aanbevolen door het CRPD-comité.

Acties voor de tenuitvoerlegging van het CRPD hebben geholpen om in 2016 uitgebreide juridische en beleidshervormingen door te voeren in de hele EU, uiteenlopend van toegankelijkheid tot inclusief onderwijs, politieke participatie en zelfstandig leven. Desalniettemin is de mensenrechten-aanpak die het CRPD voor invaliditeit voorschrijft, niet volledig opgenomen in bepaalde initiatieven op EU- en lidstaatsniveau, of ontbreekt het bij deze

initiatieven aan duidelijke uitvoeringsvoorschriften die nodig zijn met het oog op de doeltreffendheid ervan.

FRA-advies 9.2

De EU en haar lidstaten moeten hun inspanningen om de CRPD-normen op te nemen in hun rechts- en beleidskaders, opvoeren om te zorgen dat de rechtengerichte aanpak van invaliditeit, zoals vastgelegd in het CRPD, volledig tot uiting komt in de wetgeving en de beleidsvorming. Een alomvattende toetsing of de wetgeving in overeenstemming is met het CRPD, kan hiervan deel uitmaken. De richtsnoeren met betrekking tot de tenuitvoerlegging moeten duidelijke streefdoelen en termijnen omvatten en vaststellen wie verantwoordelijk is voor de hervormingen.

De in 2016 overeengekomen projecten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) laten zien dat initiatieven om het CRPD ten uitvoer te leggen in de lidstaten, op vele terreinen kunnen profiteren van financiële steun uit de ESIF. De voorafgaande voorwaarden, waaraan moet worden voldaan voordat de fondsen mogen worden besteed, kunnen ertoe bijdragen dat de fondsen de tenuitvoerlegging van het CRPD bevorderen. Zodra de door de ESIF gefinancierde projecten op gang komen, krijgen nationale monitoringcomités een steeds belangrijkere rol om te zorgen dat de fondsen aan de CRPD-vereisten voldoen.

FRA-advies 9.3

De EU en haar lidstaten moeten onverwijld stappen ondernemen om te zorgen voor een gedegen toepassing van de voorafgaande voorwaarden in verband met de rechten van personen met een handicap om het potentieel van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) optimaal te benutten ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het CRPD. Om de fondsen en de resultaten ervan doeltreffend te kunnen monitoren, moeten de EU en haar lidstaten ook maatregelen nemen om te zorgen voor een adequate en passende verzameling van gegevens over het gebruik van de ESIF.

Uit feiten die het FRA in 2016 heeft verzameld, blijkt hoe belangrijk de rol van gerechtelijke en niet-gerechtelijke klachtenmechanismen kan zijn bij het vaststellen van leemten in de tenuitvoerlegging van het CRPD en het verduidelijken van de reikwijdte van

de verdragsvoorschriften. Verschillende zaken met betrekking tot non-discriminatie op het werk laten zien hoe de VN-, de EU- en de nationale normen elkaar aanvullen en onderling relevant zijn.

FRA-advies 9.4

De EU en haar lidstaten moeten maatregelen treffen om het CRPD bekender te maken bij de desbetreffende juridische en niet-juridische klachtenmechanismen ter verdere versterking van de belangrijke rol van het CRPD bij het waarborgen van de tenuitvoerlegging van het verdrag. In het kader hiervan kunnen opleidingsmodules worden ontwikkeld en kan worden voorzien in manieren voor de uitwisseling van nationale ervaringen en praktijken.

Tegen het einde van 2016 had alleen Ierland het CRPD niet geratificeerd, hoewel het land de belangrijkste hervormingen om ratificatie mogelijk te maken wel heeft doorgevoerd. Bovendien hebben vijf lidstaten en de EU het facultatief protocol bij het CRPD niet geratificeerd; dat protocol biedt natuurlijke personen de mogelijkheid om klacht in te dienen bij het CRPD-comité en biedt het comité de mogelijkheid om een vertrouwelijk onderzoek te starten na ontvangst van „betrouwbare inlichtingen [...] die wijzen op ernstige of systematische schendingen” van het verdrag (artikel 6).

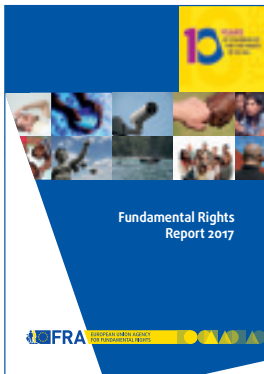
FRA-advies 9.5

EU-lidstaten die nog geen partij zijn bij het CRPD en/of het facultatieve protocol daarbij, moeten overwegen om de nodige stappen te zetten om deze instrumenten zo snel mogelijk te ratificeren met het oog op de volledige, EU-brede ratificatie ervan. De EU moet voorts spoedige stappen overwegen om het facultatief protocol aan te nemen.

Vier van de 27 EU-lidstaten die het CRPD hebben geratificeerd, hadden tegen het einde van 2016 kaders vastgesteld of aangewezen om de uitvoering van het verdrag te bevorderen, te beschermen en te volgen, zoals vereist in artikel 33, lid 2, van het verdrag. Verder blijkt uit feiten van het FRA dat de doeltreffende werking van een aantal bestaande kaders wordt ondermijnd door een tekort aan middelen, het ontbreken van een solide rechtsgrondslag en een niet-systematische deelname van personen met een handicap, alsook een gebrek aan onafhankelijkheid in overeenstemming met de Parijse beginselen inzake het functioneren van nationale mensenrechteninstellingen.

FRA-advies 9.6

De EU en haar lidstaten moeten overwegen om toereikende en stabiele financiële en personele middelen toe te kennen aan de monitoringkaders die uit hoofde van artikel 33, lid 2; CRPD worden opgericht. Zo kunnen zij hun functies doeltreffend uitvoeren en de tenuitvoerlegging van het CRPD goed monitoren. Zoals uiteengezet in het juridische FRA-advies „Opinion concerning the requirements under Article 33 (2) of the CRPD within an EU context” (advies betreffende de vereisten uit hoofde van artikel 33, lid 2, CRPD in een Europese context) uit 2016, moeten de EU en de lidstaten bovendien overwegen om de duurzaamheid en afhankelijkheid van de monitoringmechanismen te waarborgen door de werkzaamheden ervan van een solide rechtsgrondslag te voorzien en te zorgen dat de samenstelling en werking ervan aansluit op de Parijse beginselen inzake de werking van nationale mensenrechteninstellingen.



In 2016 zijn op EU- en nationaal niveau diverse inspanningen geleverd om de bescherming van de grondrechten te versterken. Er zijn echter ook enkele maatregelen genomen die deze bescherming zouden kunnen ondermijnen. Het *Verslag over de grondrechten 2017* van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2016 en geeft een overzicht van de adviezen van het FRA hierover. Doordat het verslag niet alleen ingaat op de successen die zijn behaald, maar ook wijst op de resterende punten van zorg, legt het de voornaamste thema's bloot die centraal staan in het grondrechtendebat in de EU.

In de „Focus“ van dit jaar wordt een inventarisatie gemaakt van de ontwikkelingen op het gebied van de grondrechten die zich de laatste tien jaar in de EU hebben voorgedaan. In de overige hoofdstukken komen de volgende onderwerpen aan bod: het Handvest van de grondrechten van de EU en de toepassing ervan door de lidstaten; gelijkheid en non-discriminatie; racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid; integratie van Roma; asiel en migratie; informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming; rechten van het kind; toegang tot de rechter, en ontwikkelingen rond de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

Meer informatie:

Ga voor het volledige *Verslag over de grondrechten 2017 (Fundamental Rights Report 2017)* van het FRA naar: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>

Zie ook andere publicaties van het FRA op dit terrein:

- FRA (2017), *Verslag over de grondrechten 2017 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Publicatiebureau, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen);
- FRA (2017), *Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU*, Luxemburg, Publicatiebureau, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/10-years-fundamental-rights> (beschikbaar in het Engels en het Frans).

Ga voor eerdere jaarverslagen van het FRA over de uitdagingen en resultaten op grondrechtengebied in de Europese Unie in een bepaald jaar naar: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (beschikbaar in het Engels, het Frans en het Duits).



Publicatiebureau

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2017
Foto's: © iStockphoto; Europese Commissie; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-641-9, doi:10.2811/166892
PDF: ISBN 978-92-9491-671-6, doi:10.2811/868235

FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
tel +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