



Verlag over de grondrechten 2018

FRA-adviezen

Het jaar 2017 kende zowel voor- als achteruitgang in de bescherming van grondrechten. Het Verslag over de grondrechten 2018 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 geeft een overzicht van FRA-adviezen voor de belangrijkste ontwikkelingen op de besproken thema's en van de feitelijke gegevens 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	1. Verschuivende percepties: naar een op rechten gebaseerde benadering van ouder worden	2
	2. Het Handvest van de grondrechten van de EU en de toepassing ervan door de lidstaten	4
	3. Gelijkheid en non-discriminatie	6
	4. Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid	9
	5. Integratie van Roma	11
	6. Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie	14
	7. Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming	16
	8. Rechten van het kind	18
	9. Toegang tot de rechter en de rechten van slachtoffers van misdrijven	21
	10. Ontwikkelingen omtrent de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap	24



1. Verschuivende percepties: naar een op rechten gebaseerde benadering van ouder worden

In het denken over ouderdom vindt langzaam maar zeker een verschuiving plaats van „gebreken” die „behoeften” scheppen naar een meer omvattende „op rechten gebaseerde” benadering. Deze evolutie vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. Deze, zich geleidelijk voltrekkende paradigmaverschuiving weerspiegelt het streven naar eerbiediging van het fundamentele recht van eenieder op gelijke behandeling, ongeacht leeftijd, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming en steun voor mensen die dit nodig hebben. Een mensenrechtenbenadering staat niet haaks op de realiteit van leeftijdspecifieke behoeften. Integendeel, er kan beter in noodzakelijke behoeften worden voorzien wanneer deze in een op mensenrechten gebaseerd kader worden vervat.

De toenemende levensduur en de problemen van vergrijzing voor de nationale economische en sociale stelsels heeft al tot ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkten en in de nationale socialezekerheidsstelsels geleid. Dit proces is op gang gekomen met een aantal initiatieven in de Europese Unie (EU) en daarbuiten. Voorbeelden zijn de bestrijding van leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt, de bevordering van actief ouder worden en de stimulering van een langer beroepsleven, evenals de invoering van hervormingen in socialezekerheidsstelsels voor ouderen, namelijk in pensioenen, gezondheidsdiensten en voorzieningen voor langdurige zorg. Verder begint bij de hervormingen de aandacht te verschuiven van op behoeften gebaseerde benaderingen bedoeld om aan ouderdom gerelateerde „gebreken” op te vangen, naar het individu als mens met grondrechten en inherente menselijke waardigheid. In artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de EU is bepaald dat de menselijke waardigheid onschendbaar is en beschermd en geëerbiedigd moet worden, ongeacht leeftijd.

Het is echter belangrijk bij deze verschuiving oog te hebben voor de leeftijdspecifieke behoeften van ouderen en ervoor te zorgen dat de verantwoordelijkheden van de staat jegens het individu – dus ook de oudere mens – die steun nodig heeft, niet aan belang inboeten. Bovendien vormen ouderen een heterogene groep, met sterk uiteenlopende behoeften en voorkeuren. Veel voorkeuren en ervaringen die mensen in de loop van hun leven hebben, zijn bepalend voor hun situatie op latere leeftijd. Gender, immigrantenstatus, etnische afstamming, invaliditeit, evenals sociaal-economische status en

geografische of andere aspecten kunnen samen een negatief effect op ouderen hebben. Het hangt grotendeels van dit soort factoren af in hoeverre zij hun rechten genieten.

De politieke, economische, sociale, culturele en burgerrechten die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU zijn van toepassing op iedereen, ongeacht leeftijd. Desondanks wordt leeftijd specifiek genoemd in artikel 21, als tegen discriminatie beschermd kenmerk, alsook in artikel 25, dat het recht van ouderen erkent om „een waardig en zelfstandig leven te leiden en aan het maatschappelijke en culturele leven deel te nemen”.

Non-discriminatie en gelijke kansen voor ouderen op alle gebieden van het leven, evenals hun recht op een waardig leven, zijn eveneens verankerd in de onlangs afgekondigde Europese pijler van sociale rechten. Volgens de Europese Commissie reikt de Europese pijler van sociale rechten deels verder dan het huidige acquis. De bedoeling is na te denken over hoe bescherming tegen leeftijdsdiscriminatie uit te breiden naar de gebieden van sociale bescherming, zoals sociale zekerheid en gezondheidszorg, onderwijs en toegang tot voor het publiek beschikbare goederen en diensten.

De beginselen en rechten van de sociale pijler zijn juridisch weliswaar niet-bindend, maar met de afkondiging tonen de instellingen en lidstaten van de EU hun duidelijke politieke voornemen te streven naar een socialer en inclusiever Europa – een Europa dat al zijn menselijk kapitaal beter en met meer respect benut, zonder wie dan ook uit te sluiten. De



EU en haar lidstaten hebben nu de gelegenheid te komen tot concrete resultaten met het bevorderen en uitvoering geven aan de rechten van ouderen, die een belangrijk deel uitmaken van het menselijk kapitaal en in potentie een substantiële bijdrage kunnen leveren aan alle aspecten van het leven.

Het opstellen van regels en minimumnormen is echter nog maar de eerste stap in dit proces. Om de grondrechten van iedereen, ook ouderen, na te leven overeenkomstig het Handvest, is het evenzeer van belang te werken aan bewustwording en gebruik te maken van coördinatie- en bewakingsmechanismen. Daarbij is de betrokkenheid van zowel de EU-instellingen als de lidstaten meer dan nodig.

In dit verband moeten de hieronder uiteengezette adviezen van het FRA worden gezien als bouwstenen voor de overgang naar een brede, op mensenrechten gebaseerde benadering van ouder worden.

FRA-advies 1.1

De EU-wetgever moet zich blijven inzetten voor vaststelling van de richtlijn gelijke behandeling. De richtlijn breidt de bescherming tegen discriminatie op diverse gronden, waaronder leeftijd, uit naar gebieden die extra van belang zijn voor ouderen, zoals toegang tot beschikbare waren en diensten, sociale zekerheid, gezondheidszorg en huisvesting.

FRA-advies 1.2

Om betere bescherming van sociale rechten gestalte te geven, moet de EU-wetgever doorgaan met concrete wettelijke maatregelen en de beginselen en rechten van de Europese pijler van sociale rechten verder ten uitvoer brengen. In dit opzicht moet hij zorgen voor snelle vaststelling van de voorgestelde richtlijn voor evenwicht tussen werk en privéleven en vaart maken met de procedures voor vaststelling van een brede Europese toegankelijkheidswet. Om de benodigde samenhang te bereiken, zal middels bepalingen in de toegankelijkheidswet moeten worden gezorgd voor koppeling met andere relevante EU-wetgeving, zoals de verordeningen betreffende de Europese structuur- en investeringsfondsen.

FRA-advies 1.3

Instellingen en lidstaten van de EU moeten overwegen om de Europese structuur- en investeringsfondsen, evenals andere financiële instrumenten van de EU, te benutten ten behoeve van een op rechten gebaseerde benadering van ouder worden. Ter ondersteuning van hervormingen gericht op de bevordering van een waardig en zelfstandig leven voor oudere mensen, evenals hun kansen op maatschappelijke deelname, moeten instellingen en lidstaten van de EU in de komende programmeringsperiode (na 2020) ex-antevoorwaarden, evenals voorzieningen voor het toezicht op de uitvoering daarvan, bevestigen en versterken. Die maatregelen moeten ervoor zorgen dat het gebruik van EU-middelen overeenstemt met grondrechtenverplichtingen.

Verder moeten de instellingen en lidstaten van de EU problemen voor oudere mensen stelselmatig opnemen in kernmechanismen voor beleidscoördinatie, zoals het Europees Semester.

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

Het Handvest van de grondrechten van de EU, de wettelijk bindende verklaring van grondrechten van de EU, is in 2017 zijn achtste jaar ingegaan. Het vormt een aanvulling op nationale mensenrechteninstrumenten en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Net als in voorgaande jaren zijn de ervaringen over de rol en het gebruik van het Handvest niet onverdeeld positief: er zit weinig schot in de toepassing van het Handvest door de rechterlijke macht of binnen wetgevingsprocedures, en overheidsbeleid ter bevordering van het Handvest moet met een vergrootglas worden gezocht. Er wordt door nationale rechtbanken, parlementen en overheden nog steeds in beperkte mate en oppervlakkig naar het Handvest verwezen. Daardoor blijft het potentieel van het Handvest onderbenut.

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, op vrijwel alle beleids-terreinen van invloed op het leven van iedereen in de EU. Het Handvest van de grondrechten van de EU moet daarom een maatstaf zijn voor de dagelijkse werkzaamheden van rechters of ambtenaren in de lidstaten. Evenals in recente jaren (2012–2016) komt uit feiten van het FRA evenwel het beeld naar voren dat de rechterlijke en bestuurlijke macht op nationaal niveau slechts in tamelijk beperkte mate gebruikmaakt van het Handvest. Blijkbaar is er nauwelijks beleid om het Handvest te bevorderen, hoewel de lidstaten verplicht zijn niet alleen de in het Handvest opgenomen rechten te eerbiedigen, maar ook „de toepassing ervan [te bevorderen] overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden” (artikel 51 van het Handvest). Wanneer naar het Handvest wordt verwezen in het wetgevingsproces of door de rechterlijke macht, blijft het gebruik ervan veelal oppervlakkig.

FRA-advies 2.1

De EU en haar lidstaten moeten bevorderen dat rechters, orden van advocaten en bestuursorganen binnen de lidstaten en over de nationale grenzen heen meer informatie gaan uitwisselen over hun ervaringen en benaderingen voor wat betreft hun verwijzingen naar het Handvest en het gebruik ervan. Bij het bevorderen van deze

informatie-uitwisseling moeten de EU-lidstaten de bestaande financieringsmogelijkheden, zoals die welke worden geboden door het justitieprogramma, optimaal benutten.

De EU-lidstaten moeten de bekendheid met de in het Handvest opgenomen rechten bevorderen en ervoor zorgen dat nationale rechters en andere juristen gerichte opleidingsmodules aangeboden krijgen.

Op grond van artikel 51 (werkingsfeer) van het Handvest van de grondrechten van de EU moet iedere nationale wettelijke regeling die het recht van de Unie ten uitvoer brengt, in overeenstemming zijn met het Handvest. Evenals in voorgaande jaren speelde het Handvest ook in 2017 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 voorgaande 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 2.2

Nationale rechters en regeringen en/of parlementen zouden een consistentere „screening van artikel 51 (werkingsfeer)“ kunnen toepassen om in een vroeg stadium te kunnen beoordelen of een rechtszaak of wetgevingsdossier al dan niet 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 EU-lidstaten is gebeurd – zou juristen een concreet instrument aangevoerd kunnen worden om de relevantie van het Handvest in een rechtszaak of wetgevingsdossier te kunnen beoordelen. Het Handboek over de toepasbaarheid van het Handvest van het FRA zou daarbij als inspiratie kunnen dienen.

3. Gelijkheid en non-discriminatie

Er is in 2017 wisselende vooruitgang geboekt bij het bevorderen van gelijkheid en non-discriminatie in de EU. Weliswaar heeft de EU de Europese pijler van sociale rechten ingesteld, die geworteld is in het beginsel van non-discriminatie, maar de richtlijn gelijke behandeling – die al in 2008 is voorgesteld – liet aan het einde van het jaar nog steeds op zich wachten. Beperkingen ten aanzien van religieuze kleding en symbolen op het werk of in openbare ruimten bleven een punt van aandacht, met name bij moslimvrouwen. Er is enige vooruitgang geboekt in gelijkheid voor homo-, bi-, trans- en interseksuelen (LGBTI-personen), vooral met betrekking tot de burgerlijke staat van stellen van hetzelfde geslacht. Uit conclusies op basis van uiteenlopende gegevens over gelijkheid – waaronder gegevens uit testen op discriminatie – blijkt echter dat ongelijke behandeling en discriminatie nog altijd realiteit zijn in de Europese samenleving.

De bevindingen van de door het FRA gehouden EU-Midis II (tweede enquête over minderheden en discriminatie) en uiteenlopende, in 2017 gepubliceerde nationale onderzoeken bevestigen dat discriminatie en ongelijke behandeling op diverse gronden in belangrijke levenssferen nog altijd een realiteit is in de hele EU. De EU en haar lidstaten kunnen echter putten uit beleidsinstrumenten om gelijkheid te stimuleren, terwijl de Europese pijler van sociale rechten op dit punt meer doet dan het huidige acquis om bescherming tegen discriminatie te bevorderen. Aangezien de richtlijn gelijke behandeling echter nog niet is vastgesteld, hanteert de EU een hiërarchie van gronden. De onderhandelingen over de voorgestelde richtlijn in de Raad van de EU gingen in 2017 hun negende jaar in en waren aan het eind van dat jaar nog altijd niet afgerond.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten verbiedt discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Uit hoofde van artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) 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 3.1

De EU-wetgever moet zich blijven inzetten voor vaststelling van de richtlijn gelijke behandeling, zodat de EU algehele bescherming biedt tegen discriminatie in belangrijke levenssferen, ongeacht geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

FRA-advies 3.2

Om een betere bescherming van sociale rechten gestalte te geven, moet de EU-wetgever doorgaan met concrete wettelijke maatregelen en de beginselen en rechten van de Europese pijler van sociale rechten verder ten uitvoer brengen.

Beperkingen van religieuze kleding en symbolen op het werk of in openbare ruimten gaven in de EU ook in 2017 vorm aan het debat over godsdienst. Deze beperkingen treffen met name moslimvrouwen die verschillende vormen van hoofd- of gezichtsbedekkende kleding dragen. Het HvJ-EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) boden op dit gebied verdere richtsnoeren ten aanzien van wezenlijke beroepsvereisten, het verbod op zichtbare religieuze symbolen en het publiekelijk dragen van religieuze kleding die het gezicht geheel bedekt. Sommige EU-lidstaten stellen beperkingen aan gezichtsbedekking in openbare ruimten om hun ideaal van een inclusieve samenleving te bevorderen

of om de neutraliteit van ambtenaren, rechters en officiers van justitie te behouden.

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 alleen of met anderen zijn/haar godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensden, in onderricht, in 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 3.3

De EU-lidstaten moeten erop toezien dat grondrechten en vrijheden gewaarborgd zijn wanneer wordt overwogen het gebruik van religieuze symbolen of kleding te beperken. In ieder wetgevings- of bestuursrechtelijk voorstel waarbij de vrijheid van personen om hun godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in het gedrang dreigt te komen, moeten overwegingen inzake grondrechten en eerbiediging van de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en evenredigheid zijn opgenomen.

De EU-lidstaten zijn verdergegaan met het implementeren van maatregelen om de gelijkheid van homo-, bi-, trans- en interseksuelen (LGBTI) te bevorderen. Diverse EU-lidstaten hebben de burgerlijke staat van stellen van hetzelfde geslacht gelijkgesteld met die van gehuwde stellen, zij het soms met beperkingen ten aanzien van adoptie of begeleide voortplanting. In andere lidstaten zijn maatregelen genomen om geslachtsverandering uit de medische sfeer te halen, terwijl één EU-lidstaat procedures heeft ingevoerd die het eenvoudiger maken het geregistreerde geslacht te veranderen. De kwestie van binaire geslachtsaanduiding kwam in sommige EU-lidstaten onder de aandacht, en één lidstaat maakte het mogelijk om „X” als aanduiding te gebruiken in officiële documenten, als alternatief voor man of vrouw.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt discriminatie op grond van geslacht en seksuele gerichtheid. In december 2015 publiceerde de Europese Commissie een lijst van acties ter bevordering van LGBTI-gelijkheid, zoals het verbeteren van rechten en het waarborgen van wettelijke bescherming van LGBTI-personen en hun

familie, evenals het bewaken en handhaven van bestaande rechten. De lijst van acties betreft de periode 2016–2019. De lijst is niet juridisch bindend, maar biedt een leidraad voor de vraag waar en hoe EU-lidstaten ervoor kunnen zorgen dat voor LGBTI-personen gewaarborgd is dat zij hun recht op gelijkheid en non-discriminatie kunnen uitoefenen. De EU en haar lidstaten hebben zich gecommitteerd aan de doelstellingen van de 2030 VN-agenda voor duurzame ontwikkeling. Doelstelling 10 van deze agenda betreft het terugdringen van ongelijkheid in en tussen landen, en heeft onder meer tot doel het waarborgen van gelijke kansen en het wegwerken van ongelijkheden. Dat houdt in het schrappen van discriminerende wetten, beleidslijnen en praktijken en het bevorderen van geschikte wetgeving, beleidslijnen en acties.

FRA-advies 3.4

De EU-lidstaten worden opgeroepen door te gaan met het vaststellen en uitvoeren van specifieke maatregelen om te waarborgen dat LGBTI-personen ten volle gebruik kunnen maken van al hun grondrechten. De EU-lidstaten worden aangemoedigd zich daarbij te laten leiden door de lijst van acties ter bevordering van LGBTI-gelijkheid die door de Europese Commissie is gepubliceerd.

Gegevens over gelijkheid vormen een krachtig middel om patronen van ongelijkheid in EU-lidstaten bloot te leggen, en een degelijke basis voor op feiten gebaseerde beleidsvorming. De resultaten van EU-Midis II en onderzoek dat in 2017 is gepubliceerd door nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling en openbare instanties, laten duidelijk zien dat discriminatie en ongelijke behandeling diepe sporen nalaten in Europese samenlevingen. Daarnaast bieden de uitkomsten van onderzoek volgens de methode voor het testen op discriminatie aanvullend empirisch bewijs voor het bestaan in diverse EU-lidstaten van discriminatie op verschillende gronden bij de toegang tot arbeid en huisvesting. Door stelselmatig gegevens over gelijkheidspatronen te verzamelen, kunnen de EU en haar lidstaten toezien op het effect van beleids- en andere maatregelen om gelijkheid te stimuleren en non-discriminatie te bevorderen, en die aanpassen om de effectiviteit ervan te vergroten. De EU en haar lidstaten hebben zich gecommitteerd aan de doelstellingen van de 2030 VN-agenda voor duurzame ontwikkeling. Aan de hand van robuuste, betrouwbare gegevens over gelijkheid kunnen de EU en haar lidstaten de vooruitgang meten ten opzichte van streefdoelen 10.2 en 10.3 van doelstelling 10 van die agenda voor het terugdringen van ongelijkheid in en tussen landen.

Bij het formuleren van beleid om gelijke behandeling te bevorderen en discriminatie te bestrijden kunnen verschillende soorten gegevens worden gebruikt, zoals statistische, administratieve en wetenschappelijke gegevens. Die gegevens kunnen ook dienen om de uitvoering van de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG) of de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG) te beoordelen. In haar algemene beleidsaanbevelingen wijst de Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI) op de noodzaak van goede gegevens om de strijd tegen discriminatie te ondersteunen. Daarnaast biedt het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap een leidraad voor het verzamelen van gegevens over gelijkheid.

FRA-advies 3.5

EU-instellingen en -lidstaten worden opgeroepen het verzamelen van betrouwbare en robuuste gegevens over gelijkheid door EU-agentschappen en -organen, nationale statistische instanties, nationale instanties voor gelijkheid, andere openbare autoriteiten en academische instellingen te blijven ondersteunen en financieren. Bovendien worden de EU-lidstaten opgeroepen robuuste, betrouwbare gegevens over gelijkheid te verstrekken aan het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat), zodat de EU gerichte programma's en maatregelen kan ontwikkelen om gelijke behandeling en non-discriminatie te bevorderen. Waar mogelijk en relevant, moeten de verzamelde gegevens worden uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, etnische afstamming, handicap en godsdienst.



4. Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid

De uitkomsten van de door het FRA gehouden EU-MIDIS II (tweede enquête van de EU over minderheden en discriminatie) laten zien dat 17 jaar na vaststelling van de richtlijn rassengelijkheid en 9 jaar na vaststelling van het kaderbesluit over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, immigranten en etnische minderheden in de EU nog steeds te maken hebben met discriminatie, intimidatie en discriminerende etnische profilering op grote schaal. In het kader van de EU-werkgroep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid heeft de Europese Commissie steun verleend aan de EU-lidstaten in hun strijd tegen racisme en haatmisdrijven. De Commissie bleef tevens nauwlettend toezien op de tenuitvoerlegging van de richtlijn rassengelijkheid en het kaderbesluit. Hoewel verscheidene EU-lidstaten werken aan de herziening van hun antiracismewetgeving, beschikten in 2017 slechts 14 lidstaten over actieplannen en strategieën ter bestrijding van racisme en etnische discriminatie.

In weerwil van de beleidsinitiatieven die zijn genomen in het kader van de EU-werkgroep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid, laten door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven nog altijd diepe sporen na in het leven van miljoenen mensen in de EU. Dat wordt geïllustreerd door de uitkomsten van EU-Midis II en gerapporteerd in FRA's periodieke overzichten van grondrechtenproblemen in verband met migratie.

Artikel 1 van het kaderbesluit over racisme en vreemdelingenhaat beschrijft maatregelen die lidstaten moeten nemen om opzettelijke racistische en xenofobische gedragingen te bestraffen. Verder verplicht artikel 4, onder a), van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) alle staten die partij zijn bij dit verdrag, om het aanzetten tot rassendiscriminatie en daden van geweld tegen welk ras of welke groep van personen dan ook, strafbaar te stellen.

FRA-advies 4.1

De EU-lidstaten moeten waarborgen dat ieder (vermeend) haatmisdrijf, met inbegrip van haatzaaiende uitingen, doeltreffend wordt gedocumenteerd, onderzocht, vervolgd en bevestigd. Dat moet worden gedaan overeenkomstig de toepasselijke nationale, uniale, Europese en internationale wetgeving.

De EU-lidstaten moeten zich blijven inspinnen voor de stelselmatige vastlegging, verzameling en jaarlijkse publicatie van vergelijkbare gegevens over haatmisdrijven, aan de hand waarvan zij doeltreffende, op feiten gebaseerde wetgevings- en beleidsmaatregelen kunnen nemen ter bestrijding hiervan. De gegevens moeten worden verzameld in overeenstemming met de nationale rechtskaders en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.

Ondanks het solide rechtskader van de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG) blijkt uit de resultaten van EU-Midis II en ander onderzoek dat een groot deel van de immigranten en etnische minderheden te maken heeft met een hoge mate van discriminatie vanwege hun etnische of migrantenachtergrond en mogelijk daaraan gerelateerde kenmerken, zoals

huidskleur en godsdienst. De resultaten laten weinig vooruitgang zien ten opzichte van EU-Midis I, die acht jaar eerder werd gehouden; de percentages van degenen die discriminatie ervaren, liggen nog steeds op een zorgwekkend niveau. De resultaten tonen ook aan dat de meeste respondenten niet bekend zijn met organisaties die steun of advies bieden aan slachtoffers van discriminatie, of niet op de hoogte zijn van het bestaan van instanties voor gelijke behandeling.

FRA-advies 4.2

De EU-lidstaten moeten zorgen voor een betere praktische uitvoering en toepassing van de richtlijn rassengelijkheid. Verder moeten zij meer bekendheid geven aan antidiscriminatie-wetgeving en de desbetreffende rechtsmiddelen, met name onder degenen die het meeste risico lopen te worden gediscrimineerd, zoals leden van etnische minderheden. De lidstaten moeten er in het bijzonder voor zorgen dat sancties voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, zoals bepaald is in de richtlijn rassengelijkheid.

In 2017 beschikten slechts 14 EU-lidstaten over speciale nationale actieplannen ter bestrijding van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat. In de Verklaring en het actieplan van Durban van de VN, die het resultaat zijn van de Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, worden de staten die partij zijn, aangewezen als primair verantwoordelijk voor de bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid. De 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 uit te voeren.

FRA-advies 4.3

De EU-lidstaten moeten specifieke nationale actieplannen ontwikkelen om racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te bestrijden. Daarbij kunnen de lidstaten putten uit de praktische richtsnoeren die voor het ontwikkelen van dergelijke plannen zijn opgesteld door het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten. Overeenkomstig deze richtsnoeren zouden zulke actieplannen doelstellingen en acties omvatten, verantwoordelijke overheidsorganen aanwijzen, streefdata

vaststellen, prestatie-indicatoren omvatten en voorzien in monitoring- en evaluatiemechanismen. De uitvoering van dergelijke actieplannen is voor de EU-lidstaten een doeltreffende manier om te voldoen aan hun verplichtingen krachtens de richtlijn rassengelijkheid en het kaderbesluit over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

Zoals gerapporteerd in eerdere verslagen over de grondrechten, blijkt uit EU-Midis II dat etnische minderheden nog altijd worden geconfronteerd met discriminerende profilering door de politie. Dit soort profilering kan het vertrouwen in de rechtshandhaving ondermijnen onder mensen die tot een etnische minderheid behoren, aangezien het kan gebeuren dat zij louter vanwege hun uiterlijk regelmatig aangehouden en gefouilleerd worden. Die praktijk is in strijd met de beginselen van het IVUR en andere internationale normen, waaronder die van het EVRM en daarmee samenhangende jurisprudentie van het EHRM, evenals het Handvest van de grondrechten van de EU en de richtlijn rassengelijkheid.

FRA-advies 4.4

De EU-lidstaten moeten een einde maken aan discriminerende vormen van profilering. Dit kan worden bereikt door rechtshandavers een systematische opleiding aan te bieden over de antidiscriminatiewetgeving en door hun beter inzicht te verschaffen in onbewuste vooroordelen en hen beter te laten optreden tegen stereotypen en vooroordelen. Die opleiding kan ook meer inzicht bieden in de gevolgen van discriminatie en in manieren om het vertrouwen in de politie onder leden van etnische minderheden te vergroten. Om controle uit te oefenen op discriminerende profileringspraktijken, zouden de EU-lidstaten daarnaast kunnen overwegen om het gebruik van bevoegdheden tot aanhouden en fouilleren vast te leggen. Met name zouden zij de etniciteit van degenen die worden aangehouden kunnen vastleggen – wat op het ogenblik in één lidstaat gebeurt – overeenkomstig nationale rechtskaders en EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.

5. Integratie van Roma

Het EU-kader betreffende nationale strategieën voor integratie van de Roma heeft nog geen duidelijke en „tastbare vooruitgang“ opgeleverd, ondanks de verdere uitvoering van maatregelen voor de integratie van Roma in de lidstaten. Er nemen meer Roma deel aan onderwijs, maar voortijdige schooluitval en segregatie in het onderwijs blijven problematisch. De situatie van Roma op het gebied van arbeid, huisvesting en gezondheidszorg vertoont weinig verbetering, terwijl hardnekkige zigeunerhaat – die tot uiting komt in discriminatie, intimidatie en haatmisdrijven – een belangrijk obstakel voor de integratie van Roma blijft. De bestrijding van zigeunerhaat kwam in 2017 hoger op de politieke agenda te staan, zoals blijkt uit de resolutie van het Europees Parlement over de grondrechtelijke aspecten bij de integratie van Roma in de EU. Er moet meer toezicht worden uitgeoefend op de uitvoering en doeltreffendheid van integratiemaatregelen en bijzondere aandacht worden geschonken aan gemarginaliseerde en sociaal uitgesloten jonge Roma en Romavrouwen.

Zigeunerhaat blijft een belangrijk obstakel voor de integratie van Roma, zoals blijkt uit de uitkomsten van FRA-enquêtes over Roma. Roma worden nog altijd geconfronteerd met discriminatie op grond van hun etniciteit bij toegang tot onderwijs, arbeid, huisvesting en gezondheidszorg. Discriminatie en zigeunerhaat zijn een schending van het recht op non-discriminatie zoals erkend bij artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU, de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG) en andere Europese en internationale mensenrechteninstrumenten. Verder worden de lidstaten in de aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma opgeroepen de nodige maatregelen te nemen om te zorgen voor een doeltreffende, concrete handhaving van de richtlijn rassengelijkheid. De noodzaak om de discriminatie van Roma aan te pakken via de uitvoering van de richtlijn rassengelijkheid en het kaderbesluit over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, met bijzondere aandacht voor genderaspecten, is aan de orde gesteld in eerdere FRA-verslagen, zoals het verslag van EU-Midis II Roma – Geselecteerde resultaten en het Verslag over de grondrechten 2017.

FRA-advies 5.1

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat het bestrijden van zigeunerhaat onderdeel is van beleidsmaatregelen en actief integratiebeleid tegen etnische ongelijkheid en armoede, overeenkomstig de richtlijn rassengelijkheid en het kaderbesluit over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Verder moeten zij

maatregelen opnemen om de voordelen van de integratie van Roma meer onder de aandacht te brengen van de algemene bevolking, dienstverleners, leerkrachten in het openbaar onderwijs en de politie. Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn enquêtes of kwalitatief onderzoek op nationaal of lokaal niveau om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke gevolgen van zigeunerhaat.

Meer Romakinderen nemen deel aan voorschools onderwijs. Dit is te danken aan investeringen en maatregelen van overheden om onderwijs op jonge leeftijd te ondersteunen. Hoewel het aantal jonge Roma dat de school voortijdig verlaat is gedaald, gaat het nog steeds om 7 op de 10 in de leeftijds-categorie van 18 tot 24 jaar. Verder is segregatie in het onderwijs in een aantal EU-lidstaten toegenomen, en laat discriminatie in het onderwijs geen aanmerkelijke verbetering zien. Artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) beschrijft het belang van de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie, en van de bescherming van de rechten van het kind, zoals het recht op onderwijs. Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt discriminatie op grond van etnische afstamming of ras uitdrukkelijk. De aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma roept op om iedere vorm van segregatie op school te elimineren en ervoor te zorgen dat die eliminatie duurzaam is en een langetermijneffect heeft. De richtlijn rassengelijkheid is ook van toepassing

op onderwijs. Het feit dat tegen drie lidstaten een inbreukprocedure werd ingeleid wegens segregatie in het onderwijs in het kader van schendingen van de richtlijn rassengelijkheid weerspiegelt de ernst van dit probleem.

FRA-advies 5.2

Nationale onderwijsinstanties moeten scholen met Romaleerlingen de benodigde ondersteuning en middelen bieden om alle facetten van hun integratie in het onderwijs onder handen te nemen: deelname aan het onderwijs vergroten en het aantal voortijdige schoolverlaters verkleinen. De EU-lidstaten moeten segregatie in het onderwijs blijven bestrijden met inspanningen gericht op duurzaamheid op de langere termijn, en tegelijkertijd discriminatie en zigeunerhaat aanpakken. Maatregelen om segregatie op te heffen, moeten samengaan met activiteiten op scholen om dit probleem meer onder de aandacht van leerkrachten, leerlingen en ouders te brengen en diversiteit te bevorderen.

Een verbeterde onderwijsdeelname van Roma heeft niet altijd geresulteerd in meer werkgelegenheid en grotere arbeidsdeelname. Langdurige werkloosheid blijft een probleem, terwijl integratie op de arbeidsmarkt extra moeilijk is voor jonge Roma en Romavrouwen. Hoewel sommige projecten en beleidsmaatregelen specifiek gericht zijn op de behoeften van jonge Roma en Romavrouwen op de arbeidsmarkt, is er weinig structurele aandacht voor deze groepen. De aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma vraagt EU-lidstaten doeltreffende maatregelen te nemen om de gelijke behandeling van Roma bij de toegang tot de arbeidsmarkt te waarborgen – bijvoorbeeld maatregelen om een eerste werkervaring en beroepsopleiding, werk als zelfstandige, ondernemerschap en toegang tot reguliere openbare diensten voor arbeidsvoorziening te ondersteunen, en om discriminatie en andere obstakels te elimineren. De in 2017 afgekondigde Europese pijler van sociale rechten noemt onderwijs, opleiding en een leven lang leren als elementen die helpen om een geslaagde overgang naar de arbeidsmarkt te bewerkstelligen, evenals gendegelijkheid, gelijke kansen en actieve ondersteuning van de werkgelegenheid, in het bijzonder voor jongeren en werklozen.

FRA-advies 5.3

De EU-lidstaten moeten maatregelen ter ondersteuning van de toegang tot de arbeidsmarkt voor Roma versterken. Werkgelegenheidsbeleid, nationale arbeidsbureaus en bedrijven, met name op lokaal niveau, moeten ondersteuning bieden om werk als zelfstandige en ondernemerschap mogelijk te maken. Verder moeten zij Roma actief voorlichten en hun volledige integratie op de arbeidsmarkt ondersteunen, met specifieke aandacht voor Romavrouwen en -jongeren.

Maatregelen voor de integratie van Roma kunnen alleen succesvol zijn als de Roma op zinvolle wijze deelnemen aan projecten en aan de opzet en uitvoering van plaatselijk beleid en strategieën. Deelname van Roma op nationaal niveau is belangrijk voor het ontwerpen en bewaken van nationale strategieën voor de integratie van Roma of geïntegreerde reeksen beleidsmaatregelen, en moeten worden ondersteund via nationale platforms voor dialoog en participatie. Met name op lokaal niveau kunnen mechanismen voor samenwerking met lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties faciliterend werken voor de betrokkenheid van de lokale bevolking, met inbegrip van Roma. De aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma roept op tot hun actieve betrokkenheid en deelname, en passende plaatselijke benaderingen van integratie. De ervaring van het FRA in het kader van LERI (onderzoek met plaatselijke instanties en bewoners, met name Roma, naar de beste manieren om hen te betrekken bij hun integratie) laat zien hoe plaatselijke gemeenschappen in staat kunnen worden gesteld om deel te nemen aan projecten en strategieontwikkeling.

FRA-advies 5.4

De EU-lidstaten moeten hun nationale strategieën of reeksen beleidsmaatregelen voor de integratie van Roma opnieuw beoordelen en inspanningen ondersteunen die ten goede komen aan op participatie gebaseerde benaderingen van beleidsvorming en integratieprojecten, met speciale aandacht voor het plaatselijke niveau en ondersteuning van door de gemeenschap geleide inspanningen. Er moet gebruik worden gemaakt van Europese structuur- en investeringsfondsen en andere financieringsbronnen om participatie van Roma en door de gemeenschap geleide integratieprojecten mogelijk te maken.

De aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma roept EU-lidstaten op hun nationale strategieën en beleid voor sociale integratie te bewaken en te beoordelen op doeltreffendheid. Dergelijke bewakingsmechanismen moeten, waar mogelijk, relevante kwalitatieve en kwantitatieve gegevens bevatten, waarbij de gegevensverzameling moet beantwoorden aan de toepasselijke nationale en EU-wetgeving, met name die voor de bescherming van persoonsgegevens. Een aantal lidstaten heeft kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren opgenomen om de voortgang met de integratie van Roma te meten, maar sommige hebben nog geen enkel bewakingsmechanisme. Weinig bewakingsmechanismen bevatten informatie over een doeltreffend gebruik van EU-middelen.

FRA-advies 5.5

De lidstaten moeten bewakingsmechanismen voor de integratie van Roma verbeteren of opzetten overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma in de lidstaten. Bewakingsmechanismen moeten voorzien in het nader verzamelen van geanonimiseerde, naar etniciteit en gender uitgesplitste gegevens, overeenkomstig de EU-wetgeving voor gegevensbescherming, en relevante vragen bevatten in grootschalige onderzoeken zoals de arbeidskrachtenenquête en de EU-statistieken inzake inkomen en levensomstandigheden. Bij bewakingsmechanismen moeten maatschappelijke organisaties en plaatselijke Romagemeenschappen betrokken zijn. Onafhankelijke beoordelingen, waarbij Roma betrokken zijn, moeten het gebruik en de doeltreffendheid van EU-middelen evalueren en rechtstreeks worden benut voor verbetering van beleidsmaatregelen.

6. Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie

Het aantal irreguliere binnenkomsten over zee is ten opzichte van 2016 gehalveerd; het aantal in 2017 kwam uit op circa 187 000. Er kwamen echter meer dan 3 100 mensen om het leven tijdens de oversteek naar Europa. Er was sprake van een stijging in het aantal meldingen van mishandelingen van migranten door de politie langs de Westelijke Balkanroute. Enkele EU-lidstaten hadden nog steeds moeite met de opvang van asielzoekers. Migratie werd in toenemende mate gekoppeld aan veiligheid. Er werden grootschalige EU-informatiesystemen ingezet om zowel de instroom te beheersen als de veiligheid te versterken. Door de druk om irreguliere migratie doeltreffender aan te pakken, namen de bestaande risico's op het gebied van de grondrechten toe.

Hoewel er in 2017 minder mensen op ongeoorloofde wijze aankwamen bij de buitengrens van de EU, zijn er nog altijd aanzienlijke problemen op het gebied van grondrechten. Een van de zwaarste schendingen is de mishandeling van migranten die de grens oversteken door de grenscontrole te omzeilen. Er waren in 2017 aanzienlijk meer meldingen van onrechtmatig gedrag, vooral op de route via de Westelijke Balkan. Respondenten in de FRA-enquête EU-Midis II, die ruim 12 000 interviews met eerstegeneratie-immigranten in de EU bevatte, maakten ook gewag van ervaringen met geweld door politie of grenswachten. Ondanks de vele beschuldigingen wordt er zelden een strafrechtelijke procedure ingesteld – deels vanwege de terughoudendheid van slachtoffers, maar ook vanwege een gebrek aan bewijs. Het komt bijna nooit tot een veroordeling.

Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt foltering en onmenselijke of vernederende behandeling. Dat verbod is absoluut, wat betekent dat er geen uitzonderingen of afwijkingen zijn toegestaan.

FRA-advies 6.1

De EU-lidstaten moeten preventieve maatregelen versterken om het risico te verkleinen dat individuele politiefunctionarissen en grenswachters zich schuldig maken aan onrechtmatig gedrag aan de grens. Bij iedere melding van mishandeling moet de kwestie doeltreffend worden onderzocht en moeten de daders worden berecht.

In 2017 verleende de EU hoge prioriteit aan de hervorming van haar grootschalige IT-systemen op het gebied van migratie en asiel. Door te zorgen voor „interoperabiliteit“, zullen de verschillende systemen beter op elkaar worden aangesloten. Een centraal archief bundelt de identiteitsgegevens van alle personen die in de verschillende systemen zijn opgeslagen, terwijl een mechanisme detecteert of er in de IT-systemen gegevens van dezelfde persoon onder verschillende namen en identiteiten voorkomen. Niet alle aspecten van de voorgestelde regelgeving voor interoperabiliteit zijn zorgvuldig gecontroleerd op overeenstemming met de grondrechten.

De hervormingen van de IT-systemen hebben gevolgen voor diverse rechten die zijn beschermd door het Handvest van de grondrechten van de EU, zoals het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), de rechten van het kind (artikel 24), het recht op asiel (artikel 18), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47) en het recht van eenieder op vrijheid en veiligheid van zijn persoon (artikel 6).

FRA-advies 6.2

De EU moet erop toezien dat ofwel de EU-wetgever ofwel onafhankelijke deskundige organen de diverse voorstellen voor interoperabiliteit grondig beoordelen op de gevolgen die deze hebben voor de grondrechten voordat zij worden goedgekeurd en uitgevoerd. Hierbij moet voornamelijk worden stilgestaan bij de verschillende ervaringen van vrouwen en mannen.

De EU en haar lidstaten hebben zich aanzienlijke inspanningen getroost om meer irreguliere migranten te laten terugkeren. Immigratie- en andere betrokken instanties beschouwen vrijheidsbeneming als een belangrijk middel voor een doeltreffende terugkeer. De in 2017 goedgekeurde herziening van het Handboek voor terugkeer bevat een lijst van situaties waarmee de EU-lidstaten rekening moeten houden als indicatie van een „risico op onderduiken” – in de praktijk de meest voorkomende reden voor een bevel tot hechtenis. Het handboek definieert ook omstandigheden waarin een risico op onderduiken moet worden verondersteld en de last om dat vermoeden te weerleggen bij de betrokkene wordt gelegd. Door het gebrek aan vergelijkbare statistische gegevens over hechtenis van immigranten in de EU valt moeilijk te beoordelen in welke mate de extra aandacht voor een doeltreffende terugkeer heeft geleid tot intensiever gebruik van hechtenis van immigranten. Er zijn uit verschillende EU-lidstaten echter wel verslagen opgedoken die wijzen op patronen van willekeurige hechtenis.

Hechtenis is een ernstige aantasting van het bij artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU beschermde recht op vrijheid. Bijgevolg moet iedere vrijheidsbeneming beantwoorden aan de waarborgen die zijn vastgesteld om onrechtmatige en willekeurige hechtenis te voorkomen.

FRA-advies 6.3

Bij vrijheidsbeneming in verband met immigratie moeten de EU-lidstaten alle bij het Handvest opgelegde waarborgen eerbiedigen, evenals die welke voortkomen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bovenal moet de hechtenis in het betrokken geval noodzakelijk zijn.

Het FRA heeft consequent gewezen op het belang van toezicht op gedwongen terugkeer overeenkomstig artikel 8, lid 6, van de terugkeerrichtlijn als instrument om eerbiediging van de grondrechten bij terugkeer te bevorderen. Niet alle EU-lidstaten hebben operationele systemen opgezet om toezicht uit te oefenen op gedwongen terugkeer.

De uitvoering van terugkeer gaat gepaard met aanzienlijke risico's voor de in het Handvest van de grondrechten van de EU beschreven fundamentele grondrechten, te weten het recht op leven (artikel 2), het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het recht op vrijheid (artikel 6), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het beginsel van niet-terugleiding (artikel 19).

FRA-advies 6.4

Alle door de terugkeerrichtlijn gebonden EU-lidstaten moeten een doeltreffend systeem opzetten voor toezicht op terugkeer.

7. Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming

Voor zowel technologische innovatie als de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer was 2017 een belangrijk jaar. De snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën bracht kansen maar ook problemen met zich. Toen de EU-instellingen en -lidstaten de laatste hand legden aan hun voorbereidingen voor de toepassing van het EU-gegevensbeschermingspakket, dienden zich alweer nieuwe problemen aan. De exponentiële vooruitgang in onderzoek op het gebied van „big data” en kunstmatige intelligentie, alsmede de beloften die hiermee gepaard gaan op uiteenlopende terreinen als gezondheidszorg, veiligheid en zakelijke markten, deden bij de overheid en het maatschappelijk middenveld de vraag rijzen wat de reële gevolgen hiervan kunnen zijn voor burgers – en met name voor hun grondrechten. Ondertussen hebben twee grootschalige malware-aanvallen de digitale veiligheid zwaar op de proef gesteld. Tegen de achtergrond van deze ontwikkeling waren de recente hervormingen van de EU op het gebied van gegevensbescherming en cyberveiligheid, alsmede haar huidige inspanningen voor e-privacy, relevant en goed getimed.

Artikel 8, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 16, lid 2, VWEU erkennen de bescherming van persoonsgegevens als grondrecht. Zij bepalen dat een onafhankelijke autoriteit moet toezien op naleving van de gegevensbeschermingsregels. Controle en handhaving van gegevensbeschermingsrechten zijn mogelijk als die autoriteit beschikt over de personele, technische en financiële middelen, inclusief geschikte accommodatie en infrastructuur, die nodig zijn voor een doeltreffende uitvoering van haar taken en uitoefening van haar bevoegdheden. Dit vereiste is vastgelegd in artikel 52, lid 2, van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

FRA-advies 7.1

EU-lidstaten moeten grondig evalueren welke personele en financiële middelen en technische vaardigheden gegevensbeschermingsinstanties nodig hebben om de nieuwe taken te kunnen verrichten die voortvloeien uit de uitgebreide bevoegdheden en competenties als beschreven in de AVG.

De AVG stelt vast dat gegevensbeschermingsinstanties instaan voor het bewustzijn en het begrip van de rechten en risico's in verband met de verwerking

van persoonsgegevens. Aangezien de meeste richtsnoeren en voorlichtingscampagnes overwegend online toegankelijk zijn, is toegang tot internet cruciaal om kennis te nemen van rechten. In de meeste lidstaten is er wat internetgebruik betreft nog altijd sprake van een aanzienlijke generatiekloof.

FRA-advies 7.2

Gegevensbeschermingsinstanties moeten erop toezien dat alle verwerkingsverantwoordelijken specifiek aandacht schenken aan kinderen en oudere EU-burgers om te waarborgen dat iedereen zich in gelijke mate bewust is van de rechten inzake gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer, en om de kwetsbaarheid als gevolg van digitale ongeletterdheid te verkleinen.

Gezien de analyse van het HvJ-EU mogen gegevens die worden bewaard krachtens de PNR-overeenkomst (overeenkomst met de VS over persoonsgegevens van passagiers) en de PNR-richtlijn niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk is. Dat betekent dat geen gegevens worden bewaard van passagiers die al zijn vertrokken en die in beginsel geen risico op terrorisme of ernstige transnationale misdrijven vormen – althans indien de controles en

verificaties, noch eventuele andere omstandigheden wijzen op het bestaan van dat risico.

FRA-advies 7.3

Bij zijn evaluatie van de PNR-richtlijn overeenkomstig artikel 19 moet de EU-wetgever bijzondere aandacht besteden aan de analyse van het HvJ-EU. Hij moet met name de bepalingen van de PNR-richtlijn bestuderen dat, na vertrek van het vliegtuig, alleen gegevens worden bewaard van die passagiers die objectief gezien een risico op terrorisme en/of ernstige transnationale misdrijven vormen.

Gegevensbeschermingsinstanties hebben de taak de toepassing van de AVG te bewaken en te handhaven en meer bewustzijn te creëren rond de risico's, regels, waarborgen en rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Die taak wordt extra belangrijk met de komst van big data-analyses, die ongekende mogelijkheden bieden voor het beschikbaar stellen, delen en automatisch gebruiken van persoonsgegevens. Zoals door het Europees Parlement en de Raad van Europa is onderstreept, zouden dergelijke vormen van verwerking – door natuurlijke personen, particuliere ondernemingen en overheidsinstanties – grondrechten van mensen in het gedrang kunnen brengen, met name hun rechten op privacy, bescherming van persoonsgegevens en non-discriminatie. Verder onderzoek is nog nodig om dergelijke opgaven duidelijk vast te stellen en direct aan te pakken.

FRA-advies 7.4

EU-lidstaten moeten het effect van big data-analyses evalueren en nagaan hoe risico's voor grondrechten te ondervangen met behulp van sterke, onafhankelijke en doeltreffende toezichtsmechanismen. Gelet op hun deskundigheid moeten gegevensbeschermingsinstanties actief worden betrokken bij deze processen.

De richtlijn beveiliging netwerk- en informatiesystemen verhoogt het algemene beveiligingsniveau van netwerk- en informatiesystemen, onder meer door diverse verplichtingen op te leggen aan nationale „aanbieders van essentiële diensten”, zoals elektriciteit, transport, water, energie, gezondheidszorg en digitale infrastructuur, om ervoor te zorgen dat in al deze vitale sectoren een doeltreffend beleid wordt gevolgd. In het bijzonder verplicht artikel 8 van deze richtlijn de lidstaten een of meer nationale bevoegde instanties aan te wijzen, evenals een nationaal centraal contactpunt voor de beveiliging

van netwerk- en informatiesystemen. Zij „plegen overleg en werken samen met de betrokken nationale rechtshandhavinginstanties en de nationale autoriteiten voor gegevensbescherming waar dat passend is en in overeenstemming is met het nationale recht.” Uitvoeringsinitiatieven in enkele lidstaten hebben uitgewezen dat het nodig is te waarborgen dat de gegevensbeschermingsbeginselen van de AVG goed in acht worden genomen en tot uiting komen in nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijn netwerk- en informatiebeveiliging.

FRA-advies 7.5

De EU-lidstaten moeten waarborgen dat de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn beveiliging netwerk- en informatiesystemen in nationaal recht in overeenstemming zijn met de beschermingsbeginselen van de AVG. De nationale bepalingen moeten met name overeenstemmen met de beginselen van doelbinding, gegevensminimalisatie, opslagbeperking en verantwoording, in het bijzonder ten aanzien van de verplichting die de richtlijn beveiliging netwerk- en informatiesystemen aan nationale instanties oplegt om samen te werken met nationale instanties voor rechtshandhaving en gegevensbescherming.

8. Rechten van het kind

De kinderarmoedecijfers in de EU zijn over het algemeen iets gedaald, maar blijven hoog. Bijna 25 miljoen kinderen lopen risico op armoede of sociale uitsluiting. Van de gezinnen met kinderen in de EU is 7 % getroffen door ernstige woningnood. De Europese pijler van sociale rechten onderstreept het recht van kinderen op gelijke behandeling en op bescherming tegen armoede en legt vooral de nadruk op betaalbaar voorschools onderwijs en betaalbare zorg van goede kwaliteit. Ook in 2017 arriveerden er in Europa minderjarige migranten en vluchtelingen op zoek naar bescherming, zij het in minder grote aantallen dan in 2015 en 2016. De Europese Commissie heeft beleidsrichtsnoeren uitgebracht die zijn vervat in een mededeling inzake bescherming van kinderen in migratie. De lidstaten hebben hun inspanningen voor passende huisvesting, onderwijs, psychologische bijstand en algemene integratiemaatregelen voor kinderen voortgezet. De toepassing van het beginsel dat het belang van het kind voorop dient te staan, bleef in de migratiecontext een hele opgave. Er is zeer weinig vooruitgang gemaakt in het terugdringen van immigratiedetentie bij kinderen. Inmiddels zijn er diverse Europese en nationale initiatieven ontplooid die zich richten op de risico's van radicalisering en gewelddadig extremisme onder jongeren.

In overeenstemming met de trend van de afgelopen twee jaar is het aantal kinderen in de EU voor wie armoede en/of sociale uitsluiting dreigt, afgenomen. Desondanks zijn bijna 25 miljoen kinderen blootgesteld aan het risico van armoede en uitsluiting. Dit vraagt dringend om de aandacht van de EU en haar lidstaten. In artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU is onder meer het volgende bepaald: „Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn”. Het Europees Semester nam in 2017 een groter aantal landspecifieke aanbevelingen op in verband met kinderen – maar voor het eerst geen enkele in verband met armoede onder kinderen. De EU-lidstaten maken in hun nationale hervormingsprogramma's in het kader van het Europees Semester slechts mondjesmaat gebruik van de in 2013 door de Europese Commissie uitgebrachte aanbeveling „Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken”. Ondanks de kritiek van maatschappelijke organisaties zou de Europese pijler van sociale rechten kansen kunnen bieden voor verbetering van de kinderarmoedecijfers en versterking van de aanbeveling van de Commissie van 2013, die de tenuitvoerlegging in 2017 heeft geëvalueerd.

FRA-advies 8.1

De Europese Unie en haar lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij de toezeggingen in het kader van de Europese pijler van sociale rechten nakomen om kinderen te beschermen tegen armoede en toegang te bieden tot betaalbaar voorschools onderwijs en betaalbare zorg van goede kwaliteit zonder discriminatie. Verder moeten zij het recht van kansarme meisjes en jongens op specifieke maatregelen voor verbetering van gelijke kansen waarborgen. De uitvoering van de pijler vereist concrete wetgevingsvoorstellen, actieplannen, begrotingstoewijzingen en bewakingssystemen op alle gebieden die relevant zijn voor kinderen en hun gezinnen, zoals werkgelegenheid, gendergelijkheid, toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en betaalbare huisvesting.

De EU-lidstaten moeten in hun nationale hervormingsprogramma's voor het Europees Semester gebruikmaken van de in 2013 door de Europese Commissie uitgebrachte aanbeveling „Investeren in kinderen”.

Van de gezinnen met kinderen in de EU is 7 % getroffen door ernstige woningnood. Zij leven in een overvol huishouden met een of meer van de volgende gebreken: lekkend dak, geen bad/douche en geen toilet in de woning zelf of onvoldoende verlichting. Hoewel er geen EU-brede gegevens over uitzettingen en dakloosheid zijn, blijkt uit verslagen van nationale bureaus voor de statistiek en ngo's dat het aantal kinderen in opvangcentra voor daklozen is gestegen. Artikel 34, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU erkent „het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren”. Verder zijn in de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wel toegang tot sociale huisvesting, bescherming tegen gedwongen uitzetting en ondersteuning van daklozen opgenomen, maar anders dan het herziene Europees Sociaal Handvest stelt de pijler geen bindende maatregelen vast. Bij de ratificatie van het herziene Europees Sociaal Handvest hebben echter maar zeven lidstaten de bepaling over het recht op huisvesting aanvaard.

FRA-advies 8.2

De EU-lidstaten moeten het terugdringen van ernstige woningnood tot beleidsprioriteit maken en waarborgen dat gezinnen met kinderen, vooral wanneer armoede dreigt, prioritaire toegang tot sociale huisvesting of passende bijstand voor huisvesting wordt geboden. De betrokken instanties moeten dakloosheid aanpakken en maatregelen nemen om uitzetting van gezinnen met kinderen te voorkomen of uit te stellen, met name in de winter. Daarbij moeten de lidstaten gebruikmaken van diverse EU-programma's voor de financiering van huisvesting.

De EU moet zorgen voor bevordering van de regionale en grensoverschrijdende uitwisseling van praktijken in verband met praktische maatregelen om uitzettingen van gezinnen met kinderen te voorkomen. Daarnaast moet zij zorgen voor bevordering van EU-brede inspanningen om gegevens over uitzettingen van gezinnen met kinderen en over dakloosheid te verzamelen.

Het aantal asielzoekers en vluchtelingen dat in Europa arriveert, is in 2017 gedaald. Minder dan 200 000 kinderen vroegen in de EU asiel aan, een daling van bijna 50 % ten opzichte van 2016. De in 2017 door de Europese Commissie uitgebrachte mededeling over maatregelen om kinderen in

migratie te beschermen, was een stap in de goede richting. Het belang van het kind is als beginsel verankerd in internationale mensenrechtenwetgeving, zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind (artikel 3), het Handvest van de grondrechten van de EU (artikel 24) en afgeleide EU-wetgeving, evenals in de meeste nationale wetgeving in verband met kinderen. Er is echter een tekort aan richtsnoeren, zo blijkt uit gegevens die zijn verzameld voor het *Verslag over de grondrechten van 2018* van het FRA; slechts enkele lidstaten hebben gestructureerde processen en methoden ontwikkeld om het belang van het kind in praktijk te brengen.

FRA-advies 8.3

De EU-lidstaten moeten voor hun nationale context geschikte procedures formaliseren om de belangen van het kind op het gebied van asiel of migratie te beoordelen. Die procedures moeten duidelijk omschrijven in welke situaties het nodig is de belangen formeel te bepalen, wie er verantwoordelijk is, hoe een en ander wordt vastgelegd en welke gender- en cultuurspecifieke methodologie gehanteerd moet worden.

De EU zou dit proces kunnen faciliteren door het te coördineren, de huidige praktijk in kaart te brengen en het proces te begeleiden via de bestaande, door de Europese Commissie gecoördineerde netwerken van lidstaten voor de rechten van het kind en de bescherming van kinderen in migratie.

Er worden nog altijd kinderen in hechtenis genomen in het kader van immigratie. Een aantal lidstaten heeft echter positieve stappen gezet om te komen tot alternatieven voor hechtenis. Volgens het EU-acquis mogen kinderen alleen in laatste instantie in hechtenis worden genomen en alleen als minder dwingende middelen niet doeltreffend kunnen worden ingezet. Die hechtenis moet zo kort mogelijk duren. Op het niveau van de Verenigde Naties hebben het Comité voor de rechten van het kind en het Comité voor de bescherming van de rechten van arbeidsmigranten en hun gezinsleden in twee gezamenlijke verklaringen de hechtenis van kinderen als schending van de rechten van het kind aangemerkt. Zij stellen dat kinderen nooit in hechtenis genomen mogen worden om redenen van hun migratiestatus of die van hun ouders. De strenge eisen die voortkomen uit het Handvest van de grondrechten van de EU en uit artikel 3 (verbod van foltering) en artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) houden in dat vrijheidsbeneming slechts bij uitzondering in overeenstemming met het EU-recht zal zijn.

FRA-advies 8.4

Om het recht van kinderen op bescherming en zorg te bevorderen, moeten de EU en haar lidstaten geloofwaardige en doeltreffende alternatieven voor vrijheidsbeneming ontwikkelen die het onnodig maken kinderen tijdens asielprocedures of voor terugkerdoeleinden vast te houden, ongeacht of zij alleen of met familie in de EU zijn. Daarbij kan worden uitgegaan van casemanagement, alternatieve zorg, advisering en begeleiding en dergelijke.

De Europese Commissie moet overwegen stelselmatig toezicht uit te oefenen op de toepassing van hechtenis van kinderen en andere personen in een kwetsbare situatie in het kader van immigratie.

FRA-advies 8.5

De EU-lidstaten moeten het complexe verschijnsel van radicalisering holistisch en multidimensionaal benaderen en zich dus niet beperken tot maatregelen voor veiligheid en rechtshandhaving. Daartoe moeten de lidstaten programma's opzetten die het burgerschap en de gemeenschappelijke waarden van vrijheid, verdraagzaamheid en non-discriminatie bevorderen, in het bijzonder in een onderwijscontext. De lidstaten moeten streven naar een doeltreffende coördinatie tussen bestaande actoren op het gebied van kindbescherming, justitie, maatschappelijk werk en jeugdzorg, gezondheidszorg- en onderwijsstelsels om een alomvattende geïntegreerde interventie mogelijk te maken.

Radicalisering en gewelddadig extremisme, voortkomend uit verschillende ideologieën, zijn een realiteit in Europa. De oprichting van de deskundigengroep op hoog niveau van de Commissie inzake radicalisering is een veelbelovende stap naar een alomvattend antwoord. Op het gebied van radicalisering en bij de uitvoering van de strategie voor binnenlandse veiligheid van de EU zal op een aantal punten rekening moeten worden gehouden met grondrechten. De lidstaten hebben een combinatie van maatregelen voor rechtshandhaving getroffen, maar ook onderwijsprogramma's of hulpcentra opgezet voor kinderen met een risico op radicalisering en hun familie, of zich op onlineplatforms sterk gemaakt voor alternatieve perspectieven.



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

Ondanks verschillende maatregelen van de EU en andere internationale actoren ontstonden er in 2017 problemen op het gebied van de rechtsstaat en de rechterlijke macht, die de EU in toenemende mate zorgen baarden en voor de Commissie aanleiding vormden om, voor het eerst, de Raad een voorstel tot vaststelling van een besluit overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie voor te leggen. Ondertussen hebben diverse lidstaten stappen genomen om hun mechanismen voor collectieve vorderingen te versterken overeenkomstig Aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie, die strekt tot verbeterde toegang tot de rechter. Ook in de rechten van slachtoffers was vooruitgang te zien. Ongeveer een derde van de lidstaten heeft de richtlijn slachtofferrechten omgezet in nationaal recht; veel lidstaten hebben in 2017 nieuwe maatregelen ingevoerd waarbij slachtoffers van misdrijven op het eerste aanspreekpunt – vaak de politie – tijdig en uitgebreid worden voorgelicht over hun rechten. De EU heeft het Verdrag van Istanbul ondertekend, als eerste stap in de procedure tot ratificering van dit verdrag. Nog eens drie EU-lidstaten hebben het verdrag in 2017 geratificeerd. Daarmee komt duidelijk naar voren dat de lidstaten van de EU het instrument erkennen als bepalende Europese norm voor de bescherming van de mensenrechten met betrekking tot geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met inbegrip van seksuele intimidatie – een onderwerp dat door de #metoo-beweging wereldwijd in de belangstelling is komen te staan.

De EU en andere internationale actoren zagen zich ook in 2017 gesteld voor toenemende problemen op het gebied van justitie op nationaal niveau, in het bijzonder met betrekking tot de kwestie van rechterlijke onafhankelijkheid. Een onafhankelijke rechterlijke macht is de hoeksteen van de rechtsstaat en van toegang tot de rechter (artikel 19 VEU, artikel 67, lid 4, VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU). Ondanks aanhoudende inspanningen van de EU en andere internationale actoren baarden de ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat in een van de EU-lidstaten steeds meer zorgen, met name ten aanzien van de rechterlijke onafhankelijkheid. Dat was voor de Europese Commissie aanleiding om, voor het eerst in de geschiedenis van de EU, een voorstel in te dienen bij de Raad voor een besluit overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU.

FRA-advies 9.1

De EU en haar lidstaten worden opgeroepen hun inspanningen en samenwerking te intensiveren om de rechterlijke onafhankelijkheid als essentieel onderdeel van de rechtsstaat te versterken. Dat kan bijvoorbeeld door af te stappen van de huidige ad-hocbenadering van noodsituaties in afzonderlijke landen. In plaats daarvan moeten de bestaande inspanningen opgevoerd worden om criteria en contextuele beoordelingen tot stand te brengen die de EU-lidstaten als richtsnoer kunnen hanteren voor het herkennen en aanpakken, op regelmatige en vergelijkbare wijze, van alle eventuele problemen met de rechtsstaat. Daarnaast moet actie worden ondernomen op bestaande gerichte adviezen van Europese en internationale bewakingsmechanismen voor mensenrechten, zoals de corrigerende maatregelen als beschreven in de aanbevelingen die de Europese Commissie heeft uitgebracht in haar procedure voor het kader van de rechtsstaat, om naleving van de rechtsstaat te waarborgen. Alle EU-lidstaten

moeten altijd klaar staan om de rechtsstaat te verdedigen en de maatregelen nemen die nodig zijn om iedere poging tot ondermijning van de onafhankelijkheid van hun rechterlijke macht tegen te gaan.

Mechanismen voor collectieve vorderingen vergroten de toegang tot de rechter, die onmisbaar is om te waarborgen dat het EU-recht doeltreffend is, en om ervoor te zorgen dat grondrechten worden geëerbiedigd, zoals is bepaald in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Daarom werd met Aanbeveling 2013/396/EU van de Europese Commissie over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten beoogd de toegang tot de rechter te vergemakkelijken via een algemeen mechanisme voor collectieve vorderingen op basis van dezelfde grondbeginselen voor alle EU-lidstaten. In 2017 startte de Commissie haar beoordeling van de tenuitvoerlegging van Aanbeveling 2013/396/EU en heeft een aantal lidstaten stappen gezet om die direct uit te voeren. Desondanks verschilt de wetgeving op nationaal niveau nog sterk van land tot land, waardoor ook de vorm en de mate van collectieve actie verschillen.

FRA-advies 9.2

De EU-lidstaten moeten – in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en andere EU-organen – zich blijven inzetten om te garanderen dat Aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie over mechanismen voor collectieve vorderingen volledig ten uitvoer wordt gelegd om doeltreffende collectieve actie en toegang tot de rechter mogelijk te maken. De mechanismen voor collectieve vorderingen moeten een breed toepassingsgebied hebben en niet beperkt zijn tot consumentenzaken. Verder moet de Europese Commissie haar voordeel doen met de beoordeling van de in 2017 begonnen tenuitvoerlegging van Aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie om de EU-lidstaten de nodige ondersteuning te bieden bij het overeenkomstig de beginselen van de rechtsstaat en de grondrechten invoeren of hervormen van hun nationale mechanismen voor collectieve vorderingen op alle gebieden waar collectieve vorderingen tot staking of schadevergoeding in verband met schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten relevant zouden zijn.

Het jaar 2017 liet positieve ontwikkelingen zien in de zin dat meer EU-lidstaten wetgeving invoerden voor omzetting van de richtlijn inzake de rechten van slachtoffers, met inbegrip van inspanningen om te waarborgen dat slachtoffers informatie krijgen over hun rechten onder de nieuwe wetgeving. Uit bewijs op nationaal niveau in sommige lidstaten blijkt dat slachtoffers nog hindernissen onderkennen om misdrijven te melden en niet altijd volledig worden geïnformeerd over hun rechten. Dat kan nadelig zijn voor de kansen van slachtoffers om hun rechten in de praktijk uit te oefenen.

FRA-advies 9.3

Na positieve juridische ontwikkelingen voor de omzetting van de richtlijn inzake de rechten van slachtoffers tot 2017, moeten de EU-lidstaten zich richten op een doeltreffende uitvoering van de richtlijn. Daartoe moeten naar gender uitgesplitste gegevens worden verzameld over hoe slachtoffers van misdrijven toegang tot hun rechten hebben gehad; die gegevens moeten dienen om lacunes in institutionele kaders te dichten teneinde slachtoffers in staat te stellen hun rechten uit te oefenen. Door nadere gegevens te verzamelen op nationaal en uniaal niveau, zal dit duidelijk worden en zullen lacunes aan het licht komen die moeten worden gedicht om te waarborgen dat slachtoffers van misdrijven ter plaatse toegang hebben tot rechten en steun.

In 2017 werd het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) geratificeerd door nog eens drie EU-lidstaten, waarmee het aantal EU-lidstaten dat het verdrag heeft ondertekend aan het eind van het jaar op 17 kwam. 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 36 de verdragsluitende staten alle seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden strafbaar te stellen en een benadering te hanteren die de onvoorwaardelijke seksuele autonomie van eenieder benadrukt en versterkt. De evaluatieverslagen van 2017 van de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Grevio) wezen op lacunes in de nationale wetgeving over de strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden, hetgeen in strijd is met de vereisten van het verdrag.



FRA-advies 9.4

Alle EU-lidstaten en de EU zelf 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. De EU-lidstaten worden opgeroepen lacunes in hun nationale wetgeving over de strafbaarstelling van alle seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden te dichten. De EU-lidstaten moeten – overeenkomstig artikel 36 van het Verdrag van Istanbul – de desbetreffende handelingen ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk strafbaar stellen.

De grimmige realiteit die aan het licht is gebracht door de wereldwijde #metoo-beweging onderstreept de bevindingen van het FRA uit het onderzoek dat het in 2012 verrichte naar geweld tegen vrouwen, waaruit bleek dat deze vorm van geweld – met inbegrip van seksuele intimidatie – nog altijd wijdverbreid is. Er is dus duidelijk behoefte aan hernieuwde aandacht voor dit probleem, zowel op EU- als lidstaatniveau.

FRA-advies 9.5

De EU-lidstaten moeten hun inspanningen versterken en verdere maatregelen nemen om seksuele intimidatie te voorkomen en te bestrijden. Daartoe moeten de benodigde stappen worden gezet naar een doeltreffend verbod van seksuele intimidatie in verband met toegang tot arbeid en arbeidsomstandigheden overeenkomstig Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

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

Het voortgangsverslag van de Europese Commissie over de uitvoering van de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 bood de mogelijkheid om de balans op te maken van de maatregelen die de EU heeft genomen ter verwezenlijking van de rechten genoemd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD). De ontwikkeling naar vaststelling van de Europese toegankelijkheidswet duidt erop dat een belangrijke mijlpaal op wetgevingsgebied naderbij komt. Ondanks de aanzienlijke prestaties die op EU- en nationaal niveau zijn geleverd, vertoont de uitvoering op belangrijke gebieden, zoals toegankelijkheid en zelfstandig wonen, echter nog gebreken. Instrumenten zoals indicatoren, en uitspraken van nationale rechters betreffende de afdwingbaarheid in rechte van het CRPD kunnen er mede voor zorgen dat de belofte van wettelijke verplichtingen in de praktijk gestand wordt gedaan. Ook is er een belangrijke rol weggelegd voor monitoringmechanismen die uit hoofde van artikel 33, lid 2, van het verdrag zijn ingesteld. Ontoereikende middelen, beperkte mandaten en een gebrek aan onafhankelijkheid doen echter afbreuk aan de doelmatigheid van deze mechanismen.

Het voortgangsverslag van de Europese Commissie over de uitvoering van de Europese strategie inzake handicaps laat zien hoe acties ter uitvoering van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) een grootscheepse herziening van wetgeving en beleid helpen bevorderen – van toegankelijkheid tot zelfstandig wonen. Desalniettemin is de mensenrechtanaanpak die dit VN-verdrag voor invaliditeit voorschrijft, niet volledig opgenomen in bepaalde initiatieven op EU- en lidstaatniveau, of ontbreekt het bij deze initiatieven aan de duidelijke doelstellingen, voldoende middelen en operationele richtsnoeren die nodig zijn voor een doeltreffende uitvoering en voortgangsbeoordeling.

FRA-advies 10.1

De EU en haar lidstaten moeten hun inspanningen om de CRPD-normen op te nemen in hun rechts- en beleidskaders, opvoeren, om ervoor te zorgen dat de op mensenrechten gebaseerde aanpak van invaliditeit in de wetgeving en de beleidsvorming volledig tot uiting komt. Een uitvoering toetsing van de conformiteit van de

wetgeving met het CRPD moet hiervan deel uitmaken. De richtsnoeren met betrekking tot de tenuitvoerlegging moeten duidelijke streefdoelen en termijnen omvatten en vaststellen wie verantwoordelijk is voor de hervormingen. Verder moeten de lidstaten overwegen indicatoren te ontwikkelen om de voortgang te volgen en lacunes in de uitvoering weer te geven.

Na intensieve onderhandelingen bepaalden de Raad van de EU en het Europees Parlement in 2017 hun respectieve standpunten over de voorgestelde Europese toegankelijkheidswet, waarmee de EU laat zien dat haar veel gelegen is aan deze belangrijke wet ter uitvoering van het CRPD. Desondanks zijn er nog grote meningsverschillen over belangrijke punten, zoals de reikwijdte van de toepassing van de wet op audiovisuele media- en vervoersdiensten, evenals de onderlinge relatie ervan met andere relevante EU-wetgeving, zoals Europese structuren en investeringsfondsen en de richtlijn overheidsopdrachten. Dit zou ertoe kunnen leiden dat tijdens de wetgevingsonderhandelingen het voorstel



op belangrijke punten wordt afgezwakt, waardoor het risico ontstaat dat de wet minder goed in staat is de toegankelijkheid van waren en diensten voor mensen met een handicap in de EU te verbeteren.

FRA-advies 10.2

De EU moet zorgen voor de snelle goedkeuring van een omvattende Europese toegankelijkheidswet waarin robuuste handhavingsmaatregelen zijn opgenomen. De wet moet normen voor de toegankelijkheid van de bebouwde omgeving en vervoersdiensten bevatten. Voor de benodigde samenhang met overige relevante EU-wetgeving zal middels bepalingen in de wet moeten worden gezorgd voor koppeling met die wetgeving, zoals de verordeningen inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen en de richtlijn overheidsopdrachten.

De Europese structuur- en investeringsfondsen spelen een belangrijke rol bij de ondersteuning van nationale inspanningen om zelfstandig wonen mogelijk te maken. Maatschappelijke organisaties, met inbegrip van gehandicaptenorganisaties, kunnen een belangrijke rol spelen in de verstrekking van de informatie die nodig is voor een doeltreffende bewaking van het gebruik van de fondsen.

FRA-advies 10.3

De EU en haar lidstaten moeten waarborgen dat de rechten van mensen met een handicap die zijn vastgelegd in het CRPD en het Handvest van de grondrechten van de EU volledig worden geëerbiedigd, om zo de mogelijkheden van de structuur- en investeringsfondsen (ESIF) voor ondersteuning van zelfstandig wonen zo ruim mogelijk te maken. Om de fondsen en de resultaten ervan doeltreffend te kunnen bewaken, moeten de EU en haar lidstaten ook maatregelen nemen om gehandicaptenorganisaties op te nemen in ESIF-toezichtcomités en om te zorgen voor een adequate en passende verzameling van gegevens over het gebruik van ESIF.

Eind 2017 was Ierland de enige EU-lidstaat die het CRPD niet had 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 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 10.4

EU-lidstaten die nog geen partij zijn bij het facultatief protocol bij het CRPD, moeten overwegen de nodige stappen te zetten om het 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.

Twee van de 27 EU-lidstaten die het CRPD hebben geratificeerd, hadden eind 2017 geen kaders vastgesteld om de uitvoering ervan te bevorderen, te beschermen en te volgen, zoals vereist in artikel 33, lid 2. Verder wordt de doeltreffende werking van een aantal bestaande kaders ondermijnd door een tekort aan middelen, beperkte mandaten 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 10.5

De EU en haar lidstaten moeten overwegen voldoende en stabiele financiële en personele middelen toe te wijzen aan de bewakingskaders die zijn vastgesteld bij artikel 33, lid 2, CRPD. Zoals uiteengezet in het juridische FRA-advies uit 2016 over de vereisten op grond van artikel 33, lid 2, CRPD in een Europese context moeten de EU en de lidstaten bovendien overwegen de duurzaamheid en afhankelijkheid van de toezichtmechanismen te waarborgen door de werkzaamheden ervan te baseren op een solide rechtsgrondslag en ervoor te zorgen dat de samenstelling en werking ervan aansluiten op de Parijse beginselen inzake het functioneren van nationale mensenrechteninstellingen.



Het jaar 2017 kende zowel voor- als achteruitgang in de bescherming van grondrechten. Het *Verslag over de grondrechten 2018* van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2017 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.

Het themahoofdstuk van dit jaar gaat in op de verschuiving naar een op rechten gebaseerde benadering van ouder worden. 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 2018 (Fundamental Rights Report 2018)* van het FRA naar: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>

Zie ook andere publicaties van het FRA op dit terrein:

- FRA (2018), *Verslag over de grondrechten 2018 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Publicatiebureau, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen)
- FRA (2018), *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, Luxemburg, Publicatiebureau, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/frr-2018-focus-rights-based-aging> (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).



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



© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2018
© Foto's (linksboven naar rechtsonder): iStockphoto;
Europese Commissie; iStockphoto (3 & 4);
OSCE (Milan Obradovic); iStockphoto (6-10)
Print: ISBN 978-92-9491-953-3, doi:10.2811/469329
PDF: ISBN 978-92-9491-952-6, doi:10.2811/031855