



Verslag over de grondrechten 2019

FRA-adviezen

Het jaar 2018 kende zowel vooruitgang als teleurstellingen bij de bescherming van grondrechten. Het Verslag over de grondrechten 2019 van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de grondrechten, waarbij niet alleen wordt ingegaan op de behaalde successen 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 thematische gebieden en van de feitelijke gegevens waarop deze adviezen berusten. Het resultaat is een beknopt, maar informatief overzicht van de belangrijkste uitdagingen op grondrechtengebied waarvoor de EU en haar lidstaten zich nog gesteld zien.

Inhoudsopgave

| | | |
|--------------|---|----|
| FOCUS | 1 De tenuitvoerlegging van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling in de EU: een kwestie van mensenrechten en fundamentele vrijheden | 2 |
| | 2 Het Handvest van de grondrechten van de EU en de toepassing ervan door de lidstaten | 5 |
| | 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 | 13 |
| | 7 Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming | 15 |
| | 8 Rechten van het kind | 17 |
| | 9 Toegang tot de rechter en de rechten van slachtoffers van misdrijven | 19 |
| | 10 Ontwikkelingen omtrent de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap | 21 |



1 De tenuitvoerlegging van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling in de EU: een kwestie van mensenrechten en fundamentele vrijheden

Dit hoofdstuk onderzoekt de samenhang tussen het huidige kader voor mensenrechten en fundamentele vrijheden en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) van de mondiale Agenda 2030, in de context van het interne beleid van de lidstaten en van de EU. Specifieke aandacht gaat uit naar de SDG's die betrekking hebben op de vermindering van ongelijkheid (SDG 10) en de bevordering van vrede, gerechtigheid en sterke instellingen (SDG 16). In dit hoofdstuk wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van het verzamelen van uitgesplitste gegevens over moeilijk bereikbare bevolkingsgroepen voor de ontwikkeling van empirisch onderbouwd, doelgericht en op rechten gebaseerd beleid waarmee eenieders positie wordt versterkt, met name van degenen die het meeste risico lopen om achterop te raken. In dit hoofdstuk wordt verder onderzocht hoe de EU en de lidstaten gevolg geven aan hun verplichting om een op rechten gebaseerde aanpak van duurzame ontwikkeling te hanteren. Er wordt gekeken naar instrumenten voor beleidscoördinatie en financiële instrumenten die kunnen bijdragen aan een goede uitvoering van de SDG's, onder volledige inachtneming van de grondrechten, en er wordt gewezen op de belangrijke rol van nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, organen voor gelijke behandeling en ombudsinstellingen, alsook van lokale autoriteiten, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld bij de beleidsintegratie van de mensenrechtendimensie van de SDG's.

De doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en de mensenrechten en fundamentele vrijheden vullen elkaar wederzijds aan; hun gemeenschappelijke doel is immers het welzijn van alle mensen te bevorderen. Terwijl de SDG's een concrete, doelgerichte, wereldwijde beleidsagenda vormen die richting moet geven aan het optreden van staten en andere actoren zoals de EU, vormen de mensenrechten en fundamentele vrijheden een algemeen normatief kader dat juridische verplichtingen en verantwoordingsplichten creëert. De SDG's zijn gebaseerd op mensenrechten en fundamentele vrijheden en gericht op de verwezenlijking daarvan. Daarnaast is een op rechten gebaseerde aanpak van de SDG's het meest geschikt om de uitvoering van de ontwikkelingsdoelen te bevorderen.

De SDG's hebben allemaal, direct of indirect, een grondrechtelijke dimensie en hangen stuk voor stuk met elkaar samen. Bij sommige SDG's is deze

dimensie echter sterker dan bij andere, bijvoorbeeld bij SDG 10 betreffende vermindering van ongelijkheid of SDG 16 betreffende de bevordering van vrede, gerechtigheid en sterke instellingen. In dit opzicht impliceert de toepassing en toetsing van SDG 10 en SDG 16 ook de toepassing en toetsing van mensenrechten en fundamentele vrijheden die verankerd zijn in internationale mensenrechteninstrumenten en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals het recht op menselijke waardigheid, non-discriminatie en gelijkheid (zowel voor de wet als tussen vrouwen en mannen), het recht op leven en menselijke integriteit, het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, of rechten die verband houden met de toegang tot de rechter.

Uit gegevens van Eurostat, waaronder gegevens van het FRA over geweld tegen vrouwen, die werden aangevuld met door het FRA verzamelde en



geanalyseerde gegevens over moeilijk bereikbare bevolkingsgroepen zoals etnische of religieuze minderheden, immigranten en LGBTI-persoonen, blijkt dat er meer inspanningen noodzakelijk zijn om de SDG's volledig te behalen. De ongelijkheid, en met name de inkomensongelijkheid, is de afgelopen jaren toegenomen. Hoewel die ontwikkeling nu tot stilstand lijkt te zijn gekomen, heeft de algehele toename van de inkomensongelijkheid ertoe geleid dat problemen bij de gelijkwaardige uitoefening van grondrechten ernstiger zijn geworden, met name voor achtergestelde bevolkingsgroepen. Bovendien vormen discriminatie en intimidatie, evenals geweld uit discriminatoire motieven en geweld tegen vrouwen voor een aanzienlijk deel van de EU-bevolking een realiteit. Daarnaast wordt de rechtsstaat geconfronteerd met nieuwe problemen.

Om deze situatie aan te pakken en de SDG's na te streven onder inachtneming van hun grondrechtelijke verplichtingen, beschikken de EU en de lidstaten over bepaalde instrumenten, zoals solide anti-discriminatie wetgeving en een scala aan sectorale beleidsmaatregelen. Er is echter nog geen formeel voorstel gedaan voor een overkoepelende op rechten gebaseerde EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, zoals die werd geformuleerd door het multistakeholderplatform inzake SDG's voor de periode na 2020. In dit verband heeft de Europese Commissie begin 2019 een discussienota gepubliceerd waarin drie mogelijke scenario's voor een dergelijke strategie werden geïntroduceerd als aanzet voor het debat. Naar aanleiding daarvan stelde de Europese Raad in april 2019 zijn conclusies „Naar een duurzaam Europa in 2030” vast.

Doeltreffende mechanismen voor beleidstoezicht en -coördinatie, zoals het Europees Semester, kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de verwezenlijking van de SDG's, gebruikmakend van gegevens uit de EU-scoreborden voor justitie en sociaal beleid. In de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, wordt tot dusver echter niet uitdrukkelijk rekening gehouden met de SDG-agenda of de relevante grondrechtelijke vereisten.

Een ander belangrijk instrument dat ingezet kan worden, zijn de EU-fondsen. De Europese Commissie heeft in recente voorstellen de toekomstige EU-financiering in de context van het meerjarig financieel kader (EU-begroting) voor de periode 2021-2027 gekoppeld aan met rechten samenhangende „randvoorwaarden”, zoals de eerbiediging en toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De Commissie heeft bovendien maatregelen voorgesteld om de begroting van de Unie te beschermen in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten.

Het eerbiedigen en bevorderen van grondrechten bij het streven naar de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, met als algemeen uitgangspunt dat niemand achter mag blijven, vergt expertise evenals goede, uitgesplitste gegevens. Die gegevens zijn niet altijd voorhanden. En zelfs als ze beschikbaar zijn, worden ze niet altijd in aanmerking genomen.

Op nationaal niveau zou een op rechten gebaseerde toepassing van de SDG's baat hebben bij een meer gestructureerde en stelselmatige betrokkenheid van de nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, organen voor gelijke behandeling, ombudsinstellingen, lokale overheden, sociale partners, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld bij de mechanismen voor de coördinatie en monitoring van de SDG's, alsook bij de toezichtcomités van de EU-fondsen. Een dergelijke betrokkenheid zou ook bijdragen tot versterking van de instellingen en daarmee tot de verwezenlijking van de SDG voor vrede, gerechtigheid en sterke instellingen (SDG 16).

Daarnaast blijft de potentiële bijdrage van nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, organen voor gelijke behandeling en ombudsinstellingen aan het verzamelen en analyseren van gegevens betreffende SDG's en grondrechten in het geval van moeilijk bereikbare bevolkingsgroepen nog grotendeels onbenut. In samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek zouden zij, gebruikmakend van hun eigen ervaringen en de deskundigheid en technische bijstand van het FRA, in dit opzicht een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

FRA-advies 1.1

De EU-instellingen zorgen ervoor dat een toekomstige EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling waar gepast rekening houdt met alle SDG's en streefdoelen van de mondiale Agenda 2030, waaronder de doelstelling voor de vermindering van ongelijkheid (SDG 10) en de doelstelling voor de bevordering van vrede, gerechtigheid en sterke instellingen (SDG 16). Een dergelijke strategie bevordert de beleidsintegratie en toepassing van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en onderkent de nauwe samenhang die bestaat tussen alle 17 SDG's en de grondrechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De EU-lidstaten hanteren een vergelijkbare aanpak bij de vormgeving of herziening van hun strategieën of actieplannen inzake duurzame ontwikkeling.

FRA-advies 1.2

Bij de beleidscyclus van het Europees Semester van de EU, en met name bij de beoordeling door de Europese Commissie en de hieruit voortvloeiende landspecifieke aanbevelingen, wordt rekening gehouden met de mondiale Agenda 2030 en de daarin vervatte doelstellingen voor duurzame ontwikkelingen, alsook met de overeenkomstige verplichtingen op grond van de mensenrechten en fundamentele vrijheden die verankerd zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en internationale mensenrechteninstrumenten. In dit verband kunnen de landspecifieke aanbevelingen in hun overwegingen aandacht besteden aan de relatie die deze hebben met de verwezenlijking van specifieke SDG's en de naleving van bepaalde artikelen uit het EU-handvest.

FRA-advies 1.3

De EU-lidstaten betrekken het maatschappelijk middenveld in al zijn verschijningsvormen en op alle niveaus bij de toepassing van de SDG's. In dit verband kunnen zij het model van het multi-stakeholderplatform op hoog niveau van de Europese Commissie voor de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling als inspirerend voorbeeld nemen. Daarnaast kunnen zij maatschappelijke organisaties uitnodigen actief deel te nemen aan activiteiten voor de toepassing en monitoring van SDG's, alsook maatregelen nemen om hen te steunen door middel van trainingen en financiering op basis van een specifiek stappenplan voor de verwezenlijking daarvan.

FRA-advies 1.4

De EU-wetgever stelt de nieuwe randvoorwaarde betreffende de effectieve toepassing en uitvoering van het EU-Handvest van de grondrechten vast, zoals vastgelegd in de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen die de Europese Commissie heeft voorgesteld voor het volgende meerjarig financieel kader 2021-2027. Een dergelijke versterkte vorm van conditionaliteit biedt een extra mogelijkheid om zo'n toepassing van de SDG's te bevorderen. Met het oog op de verdere bevordering van de doelstelling inzake vrede, gerechtigheid en sterke

instellingen (SDG 16) blijven de EU-instellingen streven naar bescherming van de Uniebegroting in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, mede door voortzetting van het debat hierover.

FRA-advies 1.5

De EU-lidstaten zorgen voor een actieve en zinvolle deelname van nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, organen voor gelijke behandeling en ombudsinstellingen in de toezichtcomités van door de EU gefinancierde programma's, alsook aan de toezicht- en coördinatiemechanismen voor de uitvoering van de SDG's. Zoals het FRA herhaaldelijk heeft benadrukt, verstrekken de lidstaten hun in dit verband de gepaste middelen en bijstand waarmee zij de capaciteiten kunnen ontwikkelen om deze taken te vervullen.

FRA-advies 1.6

De EU-instellingen en de lidstaten overwegen gebruik te maken van alle beschikbare statistische gegevens en overig feitenmateriaal betreffende discriminatie en door vooroordelen ingegeven geweld of intimidatie, alsook gegevens over geweld tegen vrouwen, om hun rapportages over relevante SDG-indicatoren aan te vullen, daaronder begrepen de gegevens en het feitenmateriaal die het FRA verstrekt. De lidstaten verzamelen gegevens die van belang zijn voor de verwezenlijking van de SDG's en splitsen deze uit, met name de gegevens die betrekking hebben op kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen, om ervoor te zorgen dat niemand achterblijft. In dit verband raadplegen zij FRA-gegevens om vast te stellen of deze een aanvulling kunnen vormen op en een verdere uitsplitsing mogelijk maken van hun nationale rapportages en monitoringinformatie. Daarnaast bevorderen de lidstaten de samenwerking van de nationale statistische instanties met instellingen op het gebied van de mensenrechten, organen voor gelijke behandeling en ombudsinstellingen. De lidstaten overwegen gebruik te maken van de deskundige technische bijstand en adviezen van het FRA op dit gebied.

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

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het wettelijk bindende handvest van grondrechten van de EU, is in 2018 zijn negende jaar ingegaan. Het vormt een aanvulling op de nationale grondwetten en internationale mensenrechteninstrumenten, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Evenals in voorgaande jaren was de rol en de toepassing van het Handvest tweeslachtig. Het werd door de nationale rechtbanken toegepast. Hoewel veel verwijzingen naar het Handvest oppervlakkig waren, laten diverse gerechtelijke uitspraken zien dat het Handvest een toegevoegde waarde heeft en een verschil kan maken. Het Handvest werd ook in een aantal lidstaten gebruikt bij effectbeoordelingen en toetsingsprocedures voor wetgeving. Dit gebeurde echter lang niet altijd stelselmatig en vormde eerder de uitzondering dan de regel. Overheidsmaatregelen ter bevordering van de toepassing van het Handvest bleven zeer uitzonderlijk, ook al zijn de lidstaten op grond van artikel 51 van het Handvest gehouden om de toepassing van de voorschriften daarvan proactief te „bevorderen“. Het tienjarig bestaan van het Handvest in 2019 vormt een goede gelegenheid om de bredere toepassing ervan een politieke impuls te geven.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie trad pas negen jaar geleden in werking. De lidstaten van de EU zijn gehouden de rechten uit het Handvest te eerbiedigen en „bevorderen [...] de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden“ (artikel 51 van het Handvest). De beschikbare informatie en raadplegingen door het FRA wijzen er echter op dat er onvoldoende nationaal beleid wordt gevoerd ter bevordering van de kennis over en de toepassing van het Handvest. Juridische beroepsbeoefenaars – bij de nationale overheid, de rechterlijke macht en de nationale parlementen – spelen een centrale rol bij de toepassing van het Handvest. De rechterlijke macht gebruikt het Handvest weliswaar, maar bij andere delen van de overheid lijkt het minder bekendheid te genieten. Op basis van de in dit verslag opgenomen informatie en in aansluiting op Advies 4/2018, „Uitdagingen en kansen voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten“, formuleert het FRA de volgende adviezen.

FRA-advies 2.1

De EU-lidstaten nemen initiatieven en beleidsmaatregelen ter bevordering van de kennis en toepassing van het Handvest op nationaal niveau, zodat het waar toepasselijk een relevante rol kan vervullen. Die initiatieven en beleidsmaatregelen zijn empirisch onderbouwd en worden idealiter gebaseerd op regelmatige evaluaties van het gebruik en de kennis van het Handvest op nationaal niveau.

Meer specifiek zorgen de lidstaten ervoor regelmatig doel- en vraaggerichte opleidingsmodules over het Handvest aan te bieden aan nationale rechters en andere juridische beroepsbeoefenaars, op zodanige wijze dat aan de vraag wordt voldaan en draagvlak wordt gecreëerd.

FRA-advies 2.2

De EU-lidstaten streven ernaar de daadwerkelijke toepassing van het Handvest in de nationale rechtspraak en wet- en regelgevingsprocedures in kaart te brengen, om zo een beeld te krijgen van mogelijke tekortkomingen en concrete situaties waarin een betere toepassing van het Handvest op nationaal niveau nodig is. Zo herzien de EU-lidstaten bijvoorbeeld hun procedureregels inzake juridische toetsing en effectbeoordelingen van wetsvoorstellen vanuit het perspectief van het Handvest. Die procedures verwijzen uitdrukkelijk naar het Handvest, zoals zij ook verwijzen naar nationale mensenrechteninstrumenten, zodat het risico dat het Handvest over het hoofd wordt gezien, tot een minimum wordt beperkt.

3 Gelijke en non-discriminatie

In 2018 werd niet overal gelijke vooruitgang geboekt met betrekking tot de rechts- en beleidsinstrumenten van de Unie voor de bevordering van gelijkheid en non-discriminatie. Terwijl de Raad van de EU na tien jaar onderhandelen nog altijd niet de richtlijn inzake gelijke behandeling heeft aangenomen, deed de Europese Commissie in het kader van het meerjarig financieel kader voorstellen voor financiële instrumenten ter ondersteuning van het antidiscriminatiebeleid op Europees en nationaal niveau. De Commissie publiceerde ook een aanbeveling betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling, die richtsnoeren bevat voor verbetering van de bescherming tegen discriminatie. De EU bleef de lidstaten ondersteuning bieden bij hun inspanningen om de gelijke behandeling van homo-, bi-, trans- en interseksuelen (LGBTI) te bevorderen. Diverse lidstaten hebben in dit verband juridische en beleidsmaatregelen genomen. De vaststelling van verboden op het dragen van religieuze kleding en symbolen leidde opnieuw tot controverses. Tegelijkertijd namen de EU en de lidstaten diverse stappen om de verzameling en het gebruik van gegevens over gelijkheid te verbeteren. Een reeks onderzoeken en enquêtes die in 2018 werden gepubliceerd, bood inzicht in de mate en vormen van discriminatie die mensen in de Unie ondervinden.

Het huidige rechtskader van de EU biedt uitgebreide bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst op belangrijke terreinen van het leven. Op het gebied van arbeid en beroep biedt het echter alleen bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of religieuze overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. Eind 2018, na tien jaar onderhandelen, had de Raad van de EU nog altijd niet de richtlijn gelijke behandeling aangenomen, die deze bescherming zou moeten uitbreiden naar terreinen als onderwijs, sociale bescherming en de toegang tot en levering van beschikbare waren en diensten, waaronder huisvesting. Dit betekent dat het EU-recht personen beschermt die te maken krijgen met discriminatie op het gebied van, bijvoorbeeld, huisvesting indien die discriminatie plaatsvindt op raciale of etnische gronden, maar niet als deze gebaseerd is op diens seksuele geaardheid of andere gronden. Dit leidt tot een gekunstelde hiërarchie van gronden in de Unie, waarbij sommige gronden aanleiding vormen tot meer bescherming dan andere.

In artikel 21 van het Handvest van de grondrechten wordt „[i]edere 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” 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 3.1

Gezien het overvloedige bewijs van discriminatie op verschillende gronden op terreinen als onderwijs, sociale bescherming en de toegang tot beschikbare goederen en diensten, waaronder huisvesting, voert de EU-wetgever zijn inspanningen voor de aanneming van de richtlijn gelijke behandeling op. Dit zal ervoor zorgen dat de EU-wetgeving volledige bescherming tegen discriminatie biedt op belangrijke terreinen van het leven, waaronder discriminatie op grond van godsdienst of religieuze overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid.

Discriminatie en ongelijke behandeling op diverse gronden is overal in de EU nog altijd een dagelijkse realiteit, zoals blijkt uit de FRA-enquêtes en diverse nationale onderzoeken die in 2018 werden gepubliceerd. Deze onderzoeken laten ook steevast zien dat mensen die discriminatie ondervinden, hiervan

zelden melding doen. De meest genoemde reden hiervoor is de overtuiging dat dit toch niets uitmaakt.

Gezien deze bevindingen moet worden opgemerkt dat zowel de richtlijn rassengelijkheid als de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep op grond van hun bepalingen inzake positieve actie voorschrijft dat het beginsel van gelijke behandeling lidstaten niet mag beletten om specifieke maatregelen in stand te houden of vast te stellen die bedoeld zijn om de nadelen in verband met een van de beschermde gronden te voorkomen of te compenseren.

De richtlijn rassengelijkheid en de richtlijnen op het gebied van gendergelijkheid voorzien ook in de oprichting van organen voor de bevordering van gelijke behandeling. Deze zijn belast met het verlenen van bijstand aan slachtoffers van discriminatie, het verrichten van onderzoek naar discriminatie en het formuleren van aanbevelingen over de aanpak van discriminatie. Alle EU-lidstaten hebben dergelijke organen voor gelijke behandeling opgericht. In diverse landenverslagen van de Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI) en de Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) die in 2018 werden gepubliceerd, werden zorgen geuit over de doeltreffendheid, onafhankelijkheid en toereikendheid van de personele, financiële en technische middelen van de onderzochte organen voor gelijke behandeling.

De aanbeveling van de Europese Commissie betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling en de herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2 van de ECRI bieden uitgebreide richtsnoeren voor de wijze waarop de taakopdrachten, structuren en middelen van organen voor gelijke behandeling kunnen worden versterkt om hun doeltreffendheid te vergroten.

FRA-advies 3.2

De EU-lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling de taken die hun uit hoofde van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie zijn toegewezen op doeltreffende en onafhankelijke wijze kunnen vervullen. Dit betekent dat aan organen voor gelijke behandeling voldoende personele, financiële en technische middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Daarbij houden de lidstaten naar behoren rekening met de aanbeveling van de Europese Commissie betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling, alsook de herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2 van de ECRI.

FRA-advies 3.3

Overeenkomstig het beginsel van gelijke behandeling en de EU-richtlijnen betreffende gelijke behandeling overwegen de EU-lidstaten maatregelen te nemen om de nadelen die verband houden met de beschermde gronden te voorkomen of te compenseren. Nadelen kunnen worden vastgesteld door gegevens te analyseren van ervaringen met discriminatie op belangrijke terreinen van het leven, gegevens die in de EU stelselmatig worden verzameld.

De Europese Commissie heeft haar tweede jaarverslag betreffende de lijst van acties voor bevordering van LGBTI-gelijkheid gepresenteerd. Zij benadrukte daarbij zich te zullen inzetten voor een succesvolle tenuitvoerlegging van de lijst. De Commissie steunt de lidstaten bij hun inspanningen ter bevordering van LGBTI-gelijkheid door middel van groepen op hoog niveau en werkgroepen.

Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht maatregelen te nemen om te waarborgen dat LGBTI's en hun gezinsleden hun recht op vrij verkeer kunnen uitoefenen en om hun op toegankelijke wijze duidelijke informatie te verstrekken over de erkenning van de grensoverschrijdende rechten van LGBTI's en hun gezinsleden in de EU.

Ook een aantal lidstaten heeft actie ondernomen om de gelijkheid van LGBTI's te bevorderen, waartoe zij in de loop van het jaar relevante rechtswijzigingen en beleidsmaatregelen namen. Deze hadden onder meer betrekking op de status van gezinnen bestaande uit personen van hetzelfde geslacht, vereenvoudigde procedures voor geslachtverandering en het tegenhouden van onnodige chirurgische ingrepen bij interseksuele kinderen. In verschillende lidstaten maakte de rechter de weg vrij voor wetswijzigingen of garandeerde een goede handhaving van de bestaande regels.

FRA-advies 3.4

De EU-lidstaten worden aangemoedigd 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 zoals voorzien in het nationale en EU-recht. Zij kunnen daarbij gebruikmaken van de lijst van acties voor bevordering van LGBTI-gelijkheid die de Europese Commissie heeft gepubliceerd.

Net als in voorgaande jaren drukten de beperkingen betreffende religieuze kleding en symbolen op het werk of in openbare ruimten in 2018 hun stempel op het debat in de EU. Hoewel de meeste lidstaten stellen dat met dergelijke wetgeving beoogd wordt de neutraliteit te waarborgen of de maatschappelijke omgang te verbeteren, blijft het moeilijk om een evenwicht te vinden tussen de vrijheid van godsdienst of overtuiging en andere legitieme doelen van een democratische samenleving. Deze beperkingen treffen met name moslimvrouwen. De handhaving van dit soort wetgeving blijkt vooral moeilijk te zijn op gebieden waar er geen duidelijke grens bestaat tussen de publieke en private sfeer. De manier waarop rechtbanken in deze gevallen omgaan met klachten over discriminatie verschilt dan ook per lidstaat.

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 of haar godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, 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 overtuigingen.

FRA-advies 3.5

De EU-lidstaten zorgen ervoor dat wettelijke beperkingen betreffende symbolen of kleding die verband houden met godsdienst volledig in overeenstemming zijn met het internationale recht inzake mensenrechten, waaronder de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. 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, worden overwegingen inzake grondrechten opgenomen en worden de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en evenredigheid volledig in acht genomen.

Gegevens over gelijkheid, d.w.z. alle informatie die bruikbaar is om de gelijkheid van personen in de praktijk te beschrijven en te beoordelen, zijn onmisbaar voor de empirische onderbouwing van het

non-discriminatiebeleid, het monitoren van trends en de evaluatie van de uitvoering van de anti-discriminatie wetgeving. Bovendien zijn de lidstaten van de EU op grond van de richtlijn rassengelijkheid en de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep verplicht de Commissie om de vijf jaar alle dienstige gegevens te verstrekken om haar in staat te stellen een verslag voor het Europees Parlement en de Raad op te stellen over de toepassing van deze richtlijnen. Deze informatie moet in 2020 weer worden verstrekt.

De subgroep voor gegevens over gelijkheid die werd opgezet in het kader van de EU-groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit heeft een aantal gemeenschappelijke uitdagingen vastgesteld die van invloed zijn op de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens in de lidstaten: het gebrek aan een gecoördineerde aanpak voor het verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid, een onvolledig beeld van de bevolkingsgroepen die risico op discriminatie lopen door een overmatig leunen op gemachtigden en onvoldoende raadpleging van de relevante belanghebbenden bij het ontwerpen en uitvoeren van de gegevensverzameling. De elf richtsnoeren voor het beter verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid die door de subgroep zijn opgesteld, bieden praktische adviezen voor de aanpak van deze problemen op nationaal niveau. Hoewel de richtsnoeren voor de lidstaten bedoeld zijn, kunnen zij naar analogie worden toegepast door EU-instellingen en organen om het toezicht op het diversiteitsbeleid te verbeteren.

FRA-advies 3.6

De EU-lidstaten stellen een gecoördineerde aanpak voor het verzamelen van gegevens over gelijkheid vast en zorgen voor betrouwbare, bruikbare en vergelijkbare gegevens over gelijkheid, uitgesplitst naar beschermde kenmerken, gebaseerd op zelfidentificatie en in overeenstemming met de beginselen en waarborgen zoals vermeld in de algemene verordening gegevensbescherming. Daarbij houden de lidstaten naar behoren rekening met de richtsnoeren voor de verbetering van het verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid die zijn vastgesteld door de EU-groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit. EU-instellingen en organen overwegen om deze richtsnoeren in de toekomst in hun eigen organisatie toe te passen.

4 Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid

De uitkomsten van de in 2018 door het FRA gehouden enquêtes en de verslagen van mensenrechtenorganisaties laten zien dat achttien jaar na vaststelling van de richtlijn rassengelijkheid en tien jaar na vaststelling van het kaderbesluit over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, etnische minderheden en migranten nog steeds in heel de EU te maken hebben met wijdverspreide intimidatie, diepgewortelde vooroordelen en discriminerende etnische profilering. Verscheidene lidstaten hebben nog steeds het kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat niet volledig en correct omgezet in nationale wetgeving. In 2018 beschikten slechts vijftien lidstaten over actieplannen en strategieën voor de bestrijding van racisme en etnische discriminatie.

Op grond van artikel 4, onder a), van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) zijn de staten die partij zijn bij dit verdrag, verplicht het aanzetten tot rassendiscriminatie en daden van geweld tegen welk ras of welke groep van personen dan ook, strafbaar te stellen. Artikel 1 van het kaderbesluit over racisme en vreemdelingenhaat beschrijft maatregelen die lidstaten moeten nemen om opzettelijke racistische en xenofobe gedragingen te bestraffen. Daarnaast vereist artikel 4 dat racistische en xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd of door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat. De richtlijn slachtofferrechten schrijft voor dat slachtoffers van haatmisdrijven aan een individuele beoordeling worden onderworpen om hun specifieke behoeften aan ondersteuning en bescherming te bepalen (artikel 22). De uitvoering van de EU-wetgeving vergt dat ervoor moet worden gezorgd dat de politie de slachtoffers van haatmisdrijven identificeert en bij de aangifte aantekening maakt van eventuele racistische motieven.

In 2018 vormden de gegevens uit de FRA-enquêtes nog altijd de belangrijkste bron om inzicht te krijgen in de hoeveelheid en soorten haatmisdrijven, zowel in veel afzonderlijke lidstaten als in de EU als geheel. Racistische intimidatie en geweld komen veel voor in de EU, maar zijn vaak niet zichtbaar in de officiële statistieken. De lidstaten missen vaak de middelen en vaardigheden om haatmisdrijven goed en systematisch in kaart te brengen, zoals bleek uit de twee enquêtes van het FRA in 2018 over deze misdrijven tegen mensen van Afrikaanse afkomst en joodse mensen.

FRA-advies 4.1

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

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

Artikel 10 van de richtlijn rassengelijkheid benadrukt het belang van de verspreiding van informatie om ervoor te zorgen dat de betrokken personen zich bewust zijn van hun recht op gelijke behandeling. Daarnaast verplicht artikel 13 de lidstaten om nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling aan te wijzen. Deze hebben de taak om bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie, onderzoek naar discriminatie te verrichten en aanbevelingen te doen over de wijze waarop discriminatie kan worden aangepakt. Leden van etnische minderheden zijn zich echter doorgaans nauwelijks bewust van het bestaan van organen voor

gelijke behandeling, waardoor gevallen van discriminatie in veel gevallen niet gemeld worden, zoals blijkt uit de door het FRA verzamelde gegevens.

FRA-advies 4.2

De EU-lidstaten zorgen ervoor dat organen voor gelijke behandeling de taken die hun op grond van de richtlijn rassengelijkheid worden toegewezen naar behoren kunnen vervullen, door voorlichting te bieden over het bestaan van deze organen, de bestaande anti-discriminatieregels en de beschikbare rechtsmiddelen. Door het voor slachtoffers van etnische en raciale discriminatie gemakkelijker te maken daarvan melding te doen, kan dit bijdragen tot een sterkere rol van de organen voor gelijke behandeling.

In 2018 beschikten maar vijftien EU-lidstaten over speciale nationale actieplannen tegen 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 daarmee samenhangende onverdraagzaamheid, wordt benadrukt dat de verdragspartijen primair verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid. De EU-groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid biedt de lidstaten een forum voor de uitwisseling van praktijken om die actieplannen met succes uit te voeren.

FRA-advies 4.3

De EU-lidstaten ontwikkelen specifieke nationale actieplannen om racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te bestrijden. Daarbij kunnen de EU-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 omvatten deze actieplannen doelstellingen en acties, wijzen ze verantwoordelijke overheidsorganen aan, stellen ze streefdata vast, omvatten ze prestatie-indicatoren en voorzien ze 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.

Leden van etnische minderheden worden nog altijd geconfronteerd met discriminerende etnische profilering door de politie, zo blijkt uit EU-MIDIS II en de bevindingen van onderzoek in een aantal lidstaten. Dergelijke profilering kan hun vertrouwen in de rechtshandhaving ondermijnen. Die praktijk is in strijd met de beginselen van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (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 stellen specifieke, praktische en direct bruikbare richtsnoeren op om ervoor te zorgen dat politiefunctionarissen geen gebruik maken van etnische profilering bij de uitoefening van hun functie. Zoals aangegeven in de FRA-gids over het voorkomen van onrechtmatige profilering, worden dergelijke richtsnoeren uitgebracht door rechtshandavingsinstanties of worden ze opgenomen in de standaardprocedures van de politie of de gedragscodes voor politiefunctionarissen. De lidstaten stellen die richtsnoeren stelselmatig ter beschikking aan functionarissen die zich bezighouden met eerstelijns rechtshandaving.

5 Integratie van Roma

Roma worden nog altijd op grond van hun etniciteit gediscrimineerd bij de toegang tot onderwijs, arbeid, gezondheidszorg en huisvesting. In 2018 gingen de meldingen van discriminatie en haatmisdrijven door, een bevestiging dat zigeunerhaat een belangrijk obstakel voor de integratie van Roma blijft vormen. De gegevens van het FRA laten zien dat er weinig is veranderd in de sociale en economische situatie van Roma in de EU. Dit druist in tegen de pogingen van de EU en de lidstaten om de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) te behalen, met name SDG 10 betreffende de vermindering van de ongelijkheid binnen landen, en meer specifiek doelstelling 10.3: gelijke kansen verzekeren en ongelijkheden wegwerken. Het toezichtverslag van Eurostat over de voortgang bij de verwezenlijking van de SDG's in 2018 maakt geen melding van de resultaten die zijn geboekt bij de inclusie van Roma, noch van de relevante gegevens die het FRA hierover heeft gepubliceerd, hoewel het uiterst belangrijk is om de realisatie van een aantal doelstellingen speciaal voor Roma te volgen (met name de doelstellingen 1, 4, 6 en 8). Het monitoren hiervan heeft directe beleidsrelevantie gezien de vaststelling in 2011 van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma en de bijbehorende aanbeveling van de Raad in 2013.

Er is in de EU nog altijd geen sprake van een stelselmatige toepassing van concrete maatregelen tegen zigeunerhaat en de grootschalige discriminatie van Roma, noch vormen deze een hoofdprioriteit in de nationale strategieën voor de integratie van Roma en het overeenkomstige beleid op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Er zijn maar weinig nationale integratiestrategieën voor Roma waarin de aanpak van discriminatie als een afzonderlijke prioriteit wordt aangemerkt. Veel nationale strategieën voor de integratie van Roma maken niet eens uitdrukkelijk melding van zigeunerhaat. Discriminatie en zigeunerhaat moeten gericht en stelselmatiger worden aangepakt om het proces van sociale inclusie te versterken en de integratie van Roma te ondersteunen.

FRA-advies 5.1

De EU-lidstaten herzien hun nationale strategieën voor de integratie van Roma en onderkennen zigeunerhaat als een vorm van racisme die kan leiden tot vormen van structurele discriminatie. In de nationale strategieën voor de integratie van Roma wordt uitdrukkelijk aangegeven welke van de algemene anti-discriminatiemaatregelen specifiek op zigeunerhaat zijn gericht en hoe het probleem wordt aangepakt. Wat de specifieke maatregelen betreft, richt men zich zowel op Roma – bijvoorbeeld door middel van bewustmakingscampagnes of het

vergemakkelijken van de toegang tot rechtsmiddelen – als op het algemene publiek – bijvoorbeeld door voorlichting te geven over de historische discriminatie, segregatie en vervolg van Roma.

Slechts zeer weinig Roma die te maken krijgen met intimidatie en door haat ingegeven geweld melden deze incidenten, ook niet bij de politie, zo blijkt uit gegevens van het FRA. De maatregelen om de anti-discriminatie wetgeving van de EU betreffende Roma te handhaven hadden in 2018 nog weinig effect. Er moet nog veel gebeuren om de wetgeving die de discriminatie van Roma verbiedt te verbeteren en te handhaven. Het voornaamste probleem is een gebrek aan vertrouwen van Roma in instellingen en de gebrekkige kennis die instellingen op hun beurt hebben van de problemen waarmee Roma te kampen hebben. Ook het gebrek aan stelselmatige monitoring van discriminatie en rapportages over haatmisdrijven op nationaal niveau blijft een probleem, aangezien het moeilijk is om de omvang van zigeunerhaat en discriminatie te bepalen zonder gegevens of feitenmateriaal. In de EU werden er slechts een paar voorbeelden gevonden van rapportages van incidenten en de verzameling van gegevens over zigeunerhaat.

FRA-advies 5.2

Om de meldingsbereidheid bij discriminatie en zigeunerhaat te stimuleren, zorgen de EU-lidstaten ervoor dat de rechtshandhavingsinstanties samenwerken met organen voor gelijke behandeling, alsook met ombudsinstellingen en instellingen op het gebied van de mensenrechten. Dit kan helpen bij de ontwikkeling van acties die bijdragen aan een klimaat waarin Roma, net als anderen, niet huiverig zijn om incidenten van discriminerende behandeling, waaronder discriminerende etnische profilering, te melden, in de wetenschap dat de bevoegde autoriteiten hun klachten serieus zullen nemen en daaraan gevolg zullen geven. Deze acties kunnen bijvoorbeeld bestaan uit doorverwijzingsprocedures voor bij derden ingediende klachten, waarbij maatschappelijke organisaties betrokken worden bij de rechtshandhaving om het melden van haatmisdrijven en discriminatie makkelijker te maken.

In 2018 benadrukten de EU-instellingen en maatschappelijke organisaties voor Roma opnieuw het belang van de zinvolle participatie van Roma, met name op lokaal niveau, voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het integratiebeleid en het behalen van de duurzame streefdoelen zoals in de Agenda 2030 is voorgeschreven. In de mededeling „Verslag inzake de evaluatie van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020” heeft de Europese Commissie gewezen op het belang van samenwerking met gemeenschappen, waarbij zij tevens benadrukte dat de participatie van Roma kan helpen om de

financieringsprioriteiten te bepalen. Belangrijk is ook dat de bevindingen van de evaluatie overeenstemmen met de onderzoeken van het FRA op lokaal niveau, waarin duidelijk wordt gemaakt dat lokale interactie en participatie belangrijk zijn om de verhoudingen binnen gemeenschappen te verbeteren, de mogelijke spanningen tussen Roma en niet-Roma te verminderen en uiteindelijk zigeunerhaat te bestrijden door stereotypen te doorbreken en discriminerend gedrag uit te bannen. Een dergelijke betrokkenheid op gemeenschapsniveau zorgt ervoor dat prioriteiten van lokale gemeenschappen tot uiting komen, waardoor de tenuitvoerlegging van deze prioriteiten een daadwerkelijk integrerend proces wordt. Dit kan de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen vergroten.

FRA-advies 5.3

De EU-lidstaten herbeoordelen hun nationale strategieën of beleidspakketten voor de integratie van Roma om een participatieve aanpak te bevorderen voor het ontwerpen, invoeren en monitoren van integratieprojecten voor Roma, met name op lokaal niveau, ter ondersteuning van door de gemeenschap geleide inspanningen. Er wordt gebruikgemaakt van Europese structuur- en investeringsfondsen en andere financieringsbronnen om de participatie van Roma en door de gemeenschap geleide integratieprojecten te bevorderen en mogelijk te maken. Toekomstige partnerschapsovereenkomsten betreffende de komende generatie van EU-fondsen voorzien uitdrukkelijk in de deelname van Roma in het ontwerp, de uitvoering en de monitoring van op de integratie van Roma gerichte investeringen op lokaal niveau.



6 Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie

Hoewel de vluchtelingenstromen wereldwijd niet aan kracht hebben ingeboet, is het aantal mensen dat de Europese Unie (EU) binnenkwam opnieuw afgenomen. De Middellandse Zee oversteken bleef uiterst gevaarlijk; het aantal dodelijke slachtoffers in 2018 wordt geschat op 2 299. Er was sprake van aanhoudende klachten over uitzetting, teruggeleiding en mishandeling van migranten en vluchtelingen door de politie. In juni riepen Europese leiders op tot een integrale aanpak van migratie, met een sterke nadruk op het tegengaan van illegale migratie, waaronder ongeoorloofde verplaatsingen binnen de EU. Er werden diverse grootschalige IT-systemen – waarin veelal ook biometrische gegevens worden verwerkt – ingevoerd en verder ontwikkeld. In de tussentijd werden er vorderingen gemaakt met de integratie van vluchtelingen die in 2015-2016 waren aangekomen, ondanks allerlei belemmeringen.

De artikelen 18 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU waarborgen het recht op asiel en verbieden uitzetting. In artikel 6 is het recht op vrijheid en veiligheid verankerd. Volgens het internationale zeerecht moeten mensen die op zee worden gered naar een veilige plaats worden gebracht. „Veilig” betekent ook dat zij beschermd moeten worden tegen vervolging en ander ernstig leed. In 2018 leidde onenigheid tussen de EU-lidstaten over de plaats waar reddingsschepen konden aanleggen ertoe dat migranten dagenlang, en soms zelfs wekenlang op zee moesten blijven wachten. Sommige lidstaten hebben de voorzieningen aan hun grenzen gehandhaafd waar asielzoekers worden vastgehouden terwijl de autoriteiten hun asielaanvragen beoordelen. Tegelijkertijd nam het aantal klachten over schendingen van het beginsel van niet-teruggeleiding toe, evenals het aantal meldingen van politiegeweld aan de grenzen.

FRA-advies 6.1

De EU en haar lidstaten werken samen met de betrokken internationale organisaties en derde landen om te waarborgen dat migranten en vluchtelingen die op zee gered worden op veilige, snelle en voorspelbare wijze aan land kunnen worden gebracht, in overeenstemming met het beginsel van niet-uitzetting/teruggeleiding. In de EU gevestigde behandelingscentra moeten volledig voldoen aan het recht op vrijheid en veiligheid als bedoeld in artikel 6 van het Handvest en gepaste waarborgen bieden om ervoor te zorgen dat de asiel- en terugkeerprocedures eerlijk zijn. De EU-lidstaten versterken de preventieve maatregelen tegen misbruik

bij de rechtshandhaving en doen behoorlijk onderzoek naar alle geloofwaardige klachten over uitzetting/teruggeleiding en geweld door rechtshandhavingsautoriteiten aan de grens.

In zijn vorige verslag over de grondrechten sprak het FRA zijn ernstige bezorgdheid uit over de intimidatie van humanitaire hulpverleners en vrijwilligers die bijstand bieden aan migranten in een irreguliere situatie. Naast andere actoren hebben een aantal nationale mensenrechteninstellingen zich tegen dergelijke praktijken uitgesproken met het argument dat zij een remmend effect op het werk van ngo's hebben. Deze trend hield in 2018 aan. Daarbij werd zowel opgetreden tegen reddingsschepen van maatschappelijke organisaties in de Middellandse Zee als tegen niet-gouvernementele organisaties die actief zijn in de EU.

FRA-advies 6.2

De EU-lidstaten vermijden acties waarmee humanitaire hulp aan migranten en vluchtelingen in nood op directe of indirecte wijze wordt ontmoedigd, en geven gevolg aan de desbetreffende aanbevelingen van nationale instellingen op het gebied van mensenrechten. De EU-lidstaten trekken bovendien de beperkingen in die zijn opgelegd aan maatschappelijke organisaties die reddingsschepen op de Middellandse Zee inzetten.

De EU is van plan de persoonsgegevens van alle vreemdelingen – inclusief hun biometrische gegevens – in de EU op te slaan in het Visuminformatiesysteem. Hierbij zijn ook de gegevens van houders van verblijfstitels voor langere duur inbegrepen. Hun gegevens worden momenteel alleen op nationaal niveau opgeslagen door de lidstaten waar zij wonen. Door persoonsgegevens van onderdanen van derde landen met sterke banden met de EU op te slaan in een EU-breed systeem worden zij feitelijk hetzelfde behandeld als onderdanen van derde landen die slechts tijdelijk naar de EU komen, bijvoorbeeld voor toerisme, studie of zaken. Dit druist in tegen het idee van een inclusieve samenleving die streeft naar de daadwerkelijke integratie van onderdanen van derde landen die in de EU wonen. Veel personen met een verblijfsvergunning zijn ingeburgerd in de EU, waar zij op permanente basis wonen.

FRA-advies 6.3

De EU mag niet overgaan tot de EU-brede verwerking in het Visuminformatiesysteem van de persoonsgegevens van houders van een verblijfsvergunning die ingeburgerd zijn in de EU. Hun gegevens worden in nationale systemen verwerkt, op vergelijkbare wijze als de gegevens van EU-burgers.

Ongeveer zeven op de tien Europeanen zien de integratie van migranten – onder wie personen die

internationale bescherming genieten – als een noodzakelijke investering op lange termijn voor zowel de betrokken personen als het ontvangende land. Tussen 2015 en 2017 kregen meer dan 1,4 miljoen personen internationale bescherming in de 28 lidstaten van de EU. Personen die internationale bescherming krijgen, kunnen aanspraak maken op diverse rechten die zijn neergelegd in het Vluchtelingenverdrag van 1951, die mede verankerd zijn in het primaire en secundaire recht van de Unie. Volgens onderzoek van het FRA is het in zes lidstaten ten gevolge van de slepende aanvraagprocedures voor verblijfsvergunningen voor vluchtelingen moeilijk geworden om toegang te krijgen tot het onderwijs en de arbeidsmarkt; daarnaast heeft dit schadelijke gevolgen gehad voor hun geestelijke gezondheid en kunnen zij hierdoor ontvankelijker worden voor uitbuiting en criminaliteit. De bevindingen van het FRA tonen ook aan dat vluchtelingen die internationale bescherming krijgen het risico lopen om dakloos te worden.

FRA-advies 6.4

De EU-lidstaten spannen zich meer in om te waarborgen dat personen die internationale bescherming genieten aanspraak kunnen maken op de rechten als vermeld in het Vluchtelingenverdrag van 1951, het internationale recht inzake mensenrechten en het relevante EU-recht, om zo een succesvolle integratie in het gastland te bevorderen.



7 Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming

In 2018 leidde het nieuws over grootschalig misbruik van persoonsgegevens tot bezorgdheid en een verhoogd bewustzijn van de noodzaak van een goede bescherming van de privacy en persoonsgegevens. Het onderstreepte het belang van de stappen die wetgevers op dit gebied hebben genomen – zoals de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die in mei van kracht werd – alsook de belangrijke rol van klokkenluiders en het maatschappelijk middenveld. Daarnaast stelde de Raad van Europa het wijzigingsprotocol bij het gemoderniseerde Verdrag 108 voor ondertekening open. Ondertussen nam het aantal verdragspartijen verder toe; eind 2018 waren er 53 staten bij het verdrag aangesloten. Beide instrumenten bieden personen een sterker rechtskader voor de bescherming van hun privacyrechten en persoonsgegevens. Dergelijke rechtskaders zijn vooral van cruciaal belang wanneer snel evoluerende technologieën zowel economische kansen als juridische problemen met zich brengen. In heel de EU zijn de lidstaten een wedloop in kunstmatige intelligentie aangegaan om ervoor te zorgen dat het bedrijfsleven en de arbeidsmarkt goed gepositioneerd zijn voor de concurrentieslag van morgen, waardoor grondrechten soms slechts marginale aandacht krijgen. Tot slot stond gegevensbescherming bij de rechtshandhaving net als voorgaande jaren opnieuw hoog op de agenda, onder meer door het voorstel van de Europese Commissie met nieuwe regels voor de grensoverschrijdende verzameling van elektronisch bewijsmateriaal. Er was op EU-niveau echter geen sprake van nieuwe ontwikkelingen betreffende het bewaren van gegevens; er werden geen EU-initiatieven ontplooid om te voldoen aan de desbetreffende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 2014 en 2016.

In 2018 actualiseerde de Raad van Europa zijn rechtskader betreffende gegevensbescherming door het gemoderniseerde Verdrag 108 aan te nemen. Ondertussen nam het aantal partijen dat bij het oorspronkelijke verdrag is aangesloten verder toe; aan het einde van het jaar hadden 53 staten het verdrag geratificeerd. In de EU werd de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van kracht, moesten de lidstaten de richtlijn voor gegevensverwerking in de rechtshandhaving omzetten en werden er herziene regels vastgesteld voor gegevensbescherming door de EU-instellingen en -organen. Aan de vaststelling van de e-privacyverordening werd echter nog gewerkt. De voorgestelde verordening regelt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in elektronische communicatie. De vaststelling ervan is van essentieel belang om het rechtskader van de EU aan te passen aan de AVG, met name met het oog op nieuwe technologische ontwikkelingen.

Zelfs met de diverse bestaande en nieuwe instrumenten bleef de uitvoering en handhaving van de

voorschriften inzake gegevensbescherming lastig, evenals de bestrijding van misbruik van deze regels door publieke en private instellingen. Gekwalificeerde maatschappelijke organisaties verkeren vaak in een betere positie dan gewone burgers om procedures aan te spannen die een beroep doen op de versterkte bevoegdheden van de gegevensbeschermingsautoriteiten. Slechts een klein aantal lidstaten beschikt echter over gekwalificeerde organen die bevoegd zijn om klachten in te dienen zonder het uitdrukkelijk mandaat van een betrokkene.

FRA-advies 7.1

De EU-lidstaten moedigen de daadwerkelijke betrokkenheid van gekwalificeerde maatschappelijke organisaties bij de handhaving van de voorschriften voor gegevensbescherming aan door de noodzakelijke rechtsgrondslag te creëren op grond waarvan die organisaties klachten over inbreuken op de gegevensbescherming kunnen indienen, onafhankelijk van het mandaat van een betrokkene.

Klokkenluiders leveren een essentiële bijdrage om ervoor te zorgen dat bij inbreuken op de gegevensbescherming en de privacy doeltreffende corrigerende maatregelen worden toegepast, omdat zij waarschuwen voor mogelijke schendingen of omdat zij tijdens onderzoeken belangrijk bewijsmateriaal leveren. Zij dragen bij aan publieke bewustwording en het voorkomen van ernstige en grootschalige inbreuken op het recht op privacy en gegevensbescherming binnen organisaties die anders niet naar buiten zouden komen. Het FRA adviseerde in zijn verslag over surveillance door inlichtingendiensten om klokkenluiders beter te beschermen. Er zijn echter maar weinig lidstaten die over specifieke wetgeving beschikken om hen tegen represailles te beschermen. In april 2018 deed de Commissie een voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.

FRA-advies 7.2

De EU-lidstaten overwegen klokkenluiders effectieve bescherming te bieden om zo bij te dragen aan de doeltreffende inachtneming door bedrijven en overheden van de grondrechten op privacy en gegevensbescherming.

Ondanks de beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie om de richtlijn gegevensbewaring (Richtlijn 2006/24/EG) in 2014 nietig te verklaren, en ondanks andere relevante gerechtelijke uitspraken in dit verband, heeft de EU nog steeds geen wetgeving over gegevensbewaring aangenomen. Er blijven dus nog verschillen bestaan tussen de lidstaten, met name in de wetgeving. Sommige lidstaten hebben pogingen gedaan om hun wetgeving af te stemmen op de arresten van het Hof van Justitie. Andere lidstaten hebben geen noemenswaardige veranderingen in hun wetgeving doorgevoerd. Het arrest van het HvJ-EU in de zaak *Tele 2/Watson* bevestigt dat de nationale wetgeving inzake gegevensbewaring en de toegang tot gegevens in verband met strafrechtelijke onderzoeken of de openbare veiligheid onder het EU-recht valt en met name onder artikel 15, lid 1, van de vorige e-privacy-richtlijn (Richtlijn 2002/58/EG). De nationale wetgeving mag geen algemeen en willekeurige regeling voor gegevensbewaring vaststellen en moet zowel procedurele als materiele waarborgen bieden betreffende de toegang tot de bewaarde gegevens. Als lidstaten de nationale

wetgeving handhaven die werd aangenomen ter omzetting van de vorige richtlijn gegevensbewaring (Richtlijn 2006/24/EG) of wetgeving hanteren die niet voldoet aan de voorwaarden neergelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, lopen zij het risico in strijd met de grondrechten van EU-burgers en de rechtszekerheid in de Unie te handelen.

FRA-advies 7.3

De EU-lidstaten passen hun wetgeving inzake gegevensbewaring aan de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan en vermijden algemene en willekeurige bewaring van gegevens door telecommunicatiediensten. Het nationale recht bevat strenge evenredigheidstoetsen en geschikte procedurele waarborgen, zodat het recht op privacy en bescherming van persoonsgegevens doeltreffend wordt gewaarborgd.

Recente ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie en *big data* hebben geleid tot een groot aantal beleidsinitiatieven die beogen de economische voordelen van nieuwe technologieën te maximaliseren. Daarnaast gaan veel initiatieven van nationale en internationale organisaties weliswaar in op de ethische implicaties hiervan, maar niet zozeer op de grondrechtelijke en mensenrechtelijke aspecten met het oog op de invoering van richtsnoeren en *zachte wetgeving*. Veel lidstaten en EU-instellingen zijn begonnen met het voorbereiden van nationale strategieën betreffende kunstmatige intelligentie.

FRA-advies 7.4

Aangezien een op rechten gebaseerde aanpak een hoge mate van bescherming garandeert tegen mogelijk misbruik van nieuwe technologieën en mogelijke wanpraktijken bij gebruik van deze technologieën, stellen de lidstaten grondrechten centraal in hun nationale strategieën inzake kunstmatige intelligentie en big data. Bij het opstellen van deze strategieën wordt een beroep gedaan op de vakkennis van deskundigen op diverse gebieden, zoals juristen, sociale wetenschappers, statistici, computerwetenschappers en thematische deskundigen. Ethiek kan een aanvulling bieden op een op rechten gebaseerde benadering, maar kan deze niet vervangen.

8 Rechten van het kind

Een op de vier kinderen in de Europese Unie loopt risico op armoede of sociale uitsluiting, ondanks de gestage verbetering in het niveau van kinderarmoede. Niet alle kinderen profiteren echter van deze verbetering. Kinderen met ouders die buiten de EU geboren zijn of een andere nationaliteit hebben, lopen meer risico om in armoede te leven. Het aantal minderjarige migranten en asielzoekers dat naar de EU komt, is in 2018 opnieuw gedaald. Desondanks bleven de opvangvoorzieningen – waaronder het gebruik van detentiecentra voor immigranten – in bepaalde lidstaten een ernstig probleem vormen. In 2018 nam het VN-comité voor de rechten van het kind de eerste beslissingen naar aanleiding van individuele klachten tegen lidstaten, veelal met betrekking tot de omstandigheden en behandeling van migrantenkinderen. De lidstaten zijn traag geweest met het omzetten van Richtlijn (EU) 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure, die in juni 2019 in werking treedt. Slechts een beperkt aantal heeft hun wetgeving aangepast aan de voorschriften van deze richtlijn.

Ondanks de dalende trend van de afgelopen vijf jaar is er nog steeds sprake van kinderarmoede in de EU. Een op de vier kinderen in de Europese Unie loopt risico op armoede of sociale uitsluiting. Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid omtrent de naleving van artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU dat bepaalt dat: „[k]inderen recht [hebben] op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn”. Sinds 2016 is de situatie van kinderen met een migrantenachtergrond in tegenstelling tot de algemene trend verslechterd, waardoor de verschillen tussen hen en kinderen die deel uitmaken van de algemene bevolking zijn toegenomen, zo blijkt uit de laatste Eurostat-gegevens. Het Europees Semester houdt echter vrijwel geen rekening met kinderarmoede, met name in de landspecifieke aanbevelingen. Dit brengt het risico met zich mee dat er bij de vaststelling van publieke uitgaven, waaronder EU-fondsen, onvoldoende rekening wordt gehouden met kinderarmoede. Een positieve ontwikkeling in 2018 was het voorstel van de Europese Commissie om kinderen in de nieuwe financieringsperiode 2021-2027 op te nemen als mogelijke begunstigen van acties ter bevordering van de sociale inclusie in de context van het Europees Sociaal Fonds+. Afgezien van deze positieve impuls worden er ook pogingen gedaan om het lang voorbereide voorstel van het Europees Parlement voor een Europese kindergarantieregeling voor kinderen in een kwetsbare situatie invulling te geven en te bevorderen.

De debatten en maatregelen voor de bestrijding van kinderarmoede zijn ook van belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's). De SDG's maken deel

uit van de mondiale Agenda 2030, die een beleidskader bevat voor wereldwijde duurzame ontwikkeling, en zijn gebaseerd op internationale mensenrechtenverplichtingen. In dit verband roept SDG 1 op tot halvering van de armoede, waaronder kinderarmoede, vóór 2030. De overgrote meerderheid van de EU-lidstaten heeft al op vrijwillige basis een eerste nationaal verslag ingediend over de tenuitvoerlegging van de SDG's in het kader van het evaluatieproces dat ieder jaar plaatsvindt tijdens het politiek forum op hoog niveau van de VN over duurzame ontwikkeling. Veel van deze verslagen gaan echter nauwelijks of niet in op kinderarmoede.

FRA-advies 8.1

In de financieringsprioriteiten van de EU en de lidstaten komt de noodzaak tot uitdrukking dat kinderarmoede moet worden teruggebracht naar de niveaus voorzien in de duurzame-ontwikkelingsdoelstelling betreffende armoede (SDG 1), zodat voldaan wordt aan de belangen van het kind als bepaald in artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Om dit te bereiken overwegen de EU-instellingen en de lidstaten om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor de bestrijding van kinderarmoede, met gebruik van alle aanwezige instrumenten, waaronder de Europese kindergarantieregeling voor kinderen in een kwetsbare situatie, indien deze wordt goedgekeurd. Daarnaast nemen de EU-instellingen overwegingen betreffende kinderarmoede op

in alle fasen van het Europees Semester, met name in de landspecifieke aanbevelingen vanwege hun potentiële invloed op de aanwending van EU-fondsen.

De EU-lidstaten overwegen om in het kader van de SDG-beoordeling specifieke verwijzingen naar nationaal beleid op te nemen in hun vrijwillige nationale evaluaties, alsook uitgebreidere gegevens over kinderarmoede en de eventuele resultaten van effectbeoordelingen van het desbetreffende beleid.

Het aantal migrantenkinderen dat naar Europa komt, blijft dalen. In 2018 deden circa 150 000 kinderen een aanvraag voor asiel, vergeleken met 200 000 in 2017 en bijna 400 000 in 2016. De richtlijn opvangvoorzieningen biedt een aantal waarborgen aan asielzoekende kinderen, zoals de beoordeling van de speciale opvangbehoeften van kinderen (artikel 22), de aanwijzing van een vertegenwoordiger als kinderen niet-begeleid zijn (artikel 24), de toepassing van bepaalde voorwaarden wanneer zij als immigrant in bewaring worden genomen (artikel 11), alsook toegang tot onderwijs (artikel 14), beroepsopleiding (artikel 16) en de arbeidsmarkt (artikel 15). Dankzij het kleinere aantal kinderen konden bepaalde lidstaten, zij het niet allemaal, kinderen gepaste opvangvoorzieningen bieden. In sommige gevallen voorzagen zij niet eens in hun basisbehoeften, zoals water en sanitaire voorzieningen. De lidstaten bleven minderjarige immigranten in bewaring houden, ondanks het internationale debat over de noodzaak om het vasthouden van kinderen tot een minimum te beperken.

FRA-advies 8.2

In de context van migratie voorzien de EU-lidstaten kinderen, overeenkomstig de richtlijn opvangvoorzieningen, van adequate basishuisvesting, juridische vertegenwoordiging en toegang tot basisonderwijs en vervolgonderwijs. De lidstaten streven ernaar alternatieven voor bewaring te ontwikkelen die geen vrijheidsbeneming impliceren.

Vele EU-lidstaten zijn nog bezig nieuwe wetgeving of wijzigingen van de bestaande wetgeving voor te bereiden of vast te stellen om de richtlijn procedurele waarborgen te verwerken. De richtlijn biedt procedurele waarborgen voor minderjarigen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. De lidstaten moeten de richtlijn tegen 11 juni 2019 in nationaal recht hebben omgezet. In het geval van strafrechtelijke procedures tegen minderjarigen

hebben kinderen het recht om op kindvriendelijke wijze te worden geïnformeerd en gehoord, inclusief de toekenning van rechtsbijstand en maatregelen ter bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, zoals voorgeschreven in verscheidene artikelen van de richtlijn procedurele waarborgen. De effectieve uitoefening van dit recht blijft een belangrijk punt van zorg, zoals is vastgesteld door het FRA en in door de Europese Commissie gefinancierd onderzoek. Daarnaast worden bepaalde praktische problemen veroorzaakt door de verschillende leeftijdsgrenzen die lidstaten hanteren, de inkomenseisen die aan rechtsbijstand worden gesteld of de discretionaire bevoegdheden van gerechtelijke instanties.

FRA-advies 8.3

Tijdens de omzetting naar nationaal recht van de richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor minderjarigen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure herzien de lidstaten de leeftijdsgrenzen of andere voorwaarden die kinderen in de praktijk een effectieve toegang tot bepaalde procedurele waarborgen kunnen ontzeggen. De EU-lidstaten overwegen ook om alle kinderen onvoorwaardelijke rechtsbijstand te verlenen, waaronder kosteloze juridische vertegenwoordiging in alle procedures en de beschikbaarstelling van gespecialiseerde advocaten.

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

De rechterlijke onafhankelijkheid vormt een hoeksteen van de rechtsstaat. Die onafhankelijkheid wordt in toenemende mate bedreigd, zodat een goede coördinatie van de inspanningen op dit gebied vereist is. Deze ontwikkeling heeft het Europees Parlement ertoe gebracht voor het eerst een oproep te doen aan de Raad om een besluit te nemen op grond van artikel 7, lid 1, VWEU en aan de Europese Commissie om een voorstel in te dienen voor een verordening die tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat vanuit budgettair oogpunt aanpakt. Ongeveer twee derde van de EU-lidstaten heeft wetgeving aangenomen voor een betere toepassing van de richtlijn slachtofferrechten met een versterking van de waarborgen betreffende de deelname aan strafrechtelijke procedures. In het besef dat het Verdrag van Istanbul de normen voor de bescherming van mensenrechten op het gebied van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld bepaalt, is de EU blijven werken aan de ratificatie van het verdrag.

De EU en andere internationale organen zagen zich ook in 2018 gesteld voor toenemende problemen op het gebied van justitie op nationaal niveau, in het bijzonder met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid. Een onafhankelijke rechterlijke macht is de hoeksteen van de rechtsstaat en de toegang tot de rechter (artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU). Ondanks de voortdurende inspanningen van de EU en andere internationale actoren was de toestand van de rechtsstaat in sommige EU-lidstaten, met name wat betreft de rechterlijke onafhankelijkheid, een toenemend punt van zorg. Zo verzocht het Europees Parlement de Raad voor de eerste keer in de geschiedenis om een besluit te nemen op grond van artikel 7, lid 1, van de VEU (constatering dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2 VEU bedoelde waarden door een lidstaat), en de Europese Commissie om een voorstel in te dienen voor een verordening die fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat vanuit budgettair oogpunt aanpakt. Dergelijke tekortkomingen omvatten het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, willekeurige of onrechtmatige beslissingen van overheidsinstanties, het beperken van de beschikbaarheid en doeltreffendheid van rechtsmiddelen, het niet uitvoeren van vonnissen en het beperken van de doeltreffendheid van het onderzoek, de vervolging of de bestraffing van inbreuken op het recht.

FRA-advies 9.1

De EU en haar lidstaten worden aangemoedigd hun inspanningen en samenwerking te intensiveren om de rechterlijke onafhankelijkheid als essentieel onderdeel van de rechtsstaat te handhaven en te versterken. De huidige inspanningen worden opgevoerd met als doel contextgebonden beoordelingscriteria en -procedures te ontwikkelen die EU-lidstaten helpen op periodieke en comparatieve wijze mogelijke rechtsstatelijke problemen te herkennen en aan te pakken. Die periodieke beoordelingen kunnen ook gebruikt worden in het kader van de voorgestelde EU-verordening voor het aanpakken van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat. De betrokken EU-lidstaten dienen daarbij met het oog op handhaving van de rechtsstaat gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Europese Commissie, inclusief de aanbevelingen die zij doet in het kader van de procedure voorzien in het EU-kader voor de rechtsstaat en de aanbevelingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Een positieve ontwikkeling in 2018 was dat nog meer EU-lidstaten wetgeving aannamen ter uitvoering van de richtlijn slachtofferrechten (2012/29/EU). Uit nationale gegevens blijkt dat slachtoffers in sommige lidstaten nog steeds belemmeringen ondervinden bij de aangifte van strafbare feiten en dat hun rechten in verschillende opzichten niet doeltreffend

worden gewaarborgd, onder meer op procedureel gebied. In een aantal lidstaten was sprake van positieve ontwikkelingen wat betreft het voorkomen van voortgezet of secundair slachtofferschap. Het Europees Parlement nam op 30 mei 2018 een resolutie aan over de tenuitvoerlegging van de richtlijn slachtofferrechten, waarin het de Commissie bekritiseerde omdat zij het verslag over de toepassing van de richtlijn slachtofferrechten nog niet had voorgelegd, waartoe zij verplicht is krachtens artikel 29 van de richtlijn.

FRA-advies 9.2

De EU-lidstaten blijven zich inspannen dat slachtoffers hun rechten in de praktijk effectief kunnen uitoefenen, teneinde het bewustzijn met betrekking tot de mensenrechten en de toegang tot gepaste bijstand te waarborgen en ervoor te zorgen dat alle slachtoffers van misdrijven effectieve rechtsmiddelen ter beschikking hebben.

In 2018 nam de Europese Unie verdere stappen met het oog op ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het

Verdrag van Istanbul). Voorts gingen drie EU-lidstaten over tot ratificatie, zodat het verdrag eind 2018 door in totaal twintig EU-lidstaten was geratificeerd. 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 ieders onvoorwaardelijke seksuele autonomie benadrukt en versterkt. In 2018 hebben enkele lidstaten maatregelen genomen om hun wetgeving aan te passen aan deze verdragsbepaling.

FRA-advies 9.3

Alle EU-lidstaten die dat nog niet gedaan hebben, evenals de EU zelf, worden aangemoedigd 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. Het FRA moedigt de lidstaten aan om lacunes in de bescherming die door hun nationale wetgeving wordt geboden, aan te pakken en om te overwegen alle seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden strafbaar te stellen, zoals bepaald in artikel 36 van het Verdrag van Istanbul.



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

In 2018, tien jaar nadat het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) in werking trad, was het door alle lidstaten van de EU ondertekend. Op EU-niveau vormde het voorlopige akkoord van het Europees Parlement en de Raad over de voorgestelde Europese toegankelijkheidsakte een mijlpaal in de tenuitvoerlegging van het CRPD. Naast de stappen voor de waarborging van de rechten van personen met een handicap in de financieringsinstrumenten van de EU onder het meerjarig financieel kader 2021-2027 is dit een illustratie van de manier waarop het CRPD concrete invloed uitoefent op het EU-recht en -beleid. Op nationaal niveau was er nog steeds sprake van lacunes, zowel bij de uitvoering van het CRPD als bij het toezicht. De initiatieven in een aantal lidstaten om personen met een handicap en hun vertegenwoordigende organisaties te betrekken bij besluitvormingsprocessen wezen echter op geleidelijke voortgang bij de verwezenlijking van een van de belangrijkste doelstellingen van het CRPD.

De Europese structuur- en investeringsfondsen spelen een belangrijke rol bij de ondersteuning van nationale inspanningen om zelfstandig wonen mogelijk te maken. De voorgestelde verordeningen voor de periode 2021-2027 bevatten belangrijke waarborgen voor de mensenrechten, met name de zogenaamde randvoorwaarden en de sterkere rol van de toezichtcomités. Het maatschappelijk middenveld, waaronder de gehandicaptenorganisaties en nationale instellingen voor de mensenrechten, kan een belangrijke rol spelen bij het doeltreffende toezicht op het gebruik van de fondsen.

FRA-advies 10.1

De EU en haar lidstaten waarborgen dat de rechten van mensen met een handicap die zijn vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie volledig worden geëerbiedigd, om zo de mogelijkheden van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor ondersteuning van zelfstandig wonen zo ruim mogelijk te maken. In dit verband stelt de EU-wetgever de nieuwe randvoorwaarden vast betreffende de effectieve toepassing en uitvoering van het EU-handvest van de grondrechten en het CRPD, zoals

voorzien in de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen die de Europese Commissie heeft voorgesteld voor het meerjarig financieel kader 2021-2027.

Om de fondsen en de resultaten ervan doeltreffend te kunnen bewaken, treffen de EU en haar lidstaten maatregelen om gehandicaptenorganisaties en nationale mensenrechtenorganisaties op te nemen in de toezichtcomités van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Door voldoende personele middelen en financiering aan deze organisaties en organen toe te wijzen en door EU-middelen voor dit doeleinde te oormerken, kan de doelmatigheid van de voorgestelde randvoorwaarden worden versterkt.

De EU en veel lidstaten hebben maatregelen genomen om personen met een handicap te betrekken bij het wetgevings- en beleidvormingsproces, overeenkomstig de verplichtingen op grond van artikel 4, lid 3, van het CRPD. Personen met een handicap worden echter vaak nog altijd niet geraadpleegd of actief betrokken bij besluitvormingsprocessen, zoals het verdrag voorschrijft. Een gebrek

aan formele structuren die hun stelselmatige deelname waarborgen, evenals een gebrek aan personele en financiële middelen om aan raadplegingen deel te nemen, kunnen ertoe bijdragen dat personen met een handicap worden uitgesloten van deelname aan het ontwerp, de uitvoering en de monitoring van de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van het verdrag.

FRA-advies 10.2

De EU-instellingen en de EU-lidstaten betrekken personen met een handicap nauw bij besluitvormingsprocessen, mede door middel van hun vertegenwoordigende organisaties. Hiertoe versterken de lidstaten en de EU-instellingen de betrokkenheid van gehandicaptenorganisaties, mede door het opzetten van advies- of overlegorganen. De vertegenwoordigers van personen met een handicap zijn volwaardige leden van die organen, gelijkwaardig aan de overige leden, en hebben toegang tot alle noodzakelijke middelen om daaraan op zinvolle wijze deel te nemen.

Zes lidstaten en de EU hebben het facultatief protocol bij het CRPD niet geratificeerd, dat natuurlijke personen de mogelijkheid biedt om klachten in te dienen bij het CRPD-comité en het comité de mogelijkheid biedt 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 10.3

EU-lidstaten die nog geen partij zijn bij het facultatief protocol bij het CRPD, overwegen de nodige stappen te zetten om dit te ratificeren met het oog op de volledige, EU-brede ratificatie ervan. De EU overweegt voorts spoedige stappen om het Facultatief Protocol aan te nemen.

Slechts één lidstaat had eind 2018 nog geen kader vastgesteld om de uitvoering van het verdrag te bevorderen, te beschermen en te monitoren, zoals voorgeschreven in artikel 33, lid 2, van het verdrag. De doeltreffende werking van een aantal kaders wordt echter 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 10.4

De EU en haar lidstaten 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. Zoals uiteengezet in het FRA-advies uit 2016 over de vereisten van artikel 33, lid 2, CRPD in een Europese context waarborgen zij de duurzaamheid en onafhankelijkheid van de monitoringkaders door hun werkzaamheden van een solide rechtsgrondslag te voorzien. Bij de samenstelling en werking van de monitoringkaders wordt rekening gehouden met de Parijse beginselen inzake het functioneren van nationale mensenrechteninstellingen.





Het jaar 2018 kende zowel vooruitgang als teleurstellingen bij de bescherming van grondrechten. Het *Verslag over de grondrechten 2019* van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2018 en geeft een overzicht van zijn adviezen. Doordat het verslag niet alleen ingaat op de behaalde successen 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 analyseert de samenhang tussen mensenrechten en fundamentele vrijheden enerzijds en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling anderzijds. 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 2019* van het FRA naar: <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-2019>

Zie ook andere FRA-publicaties op dit terrein:

- FRA (2019), *Verslag over de grondrechten 2019 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Publicatiebureau, <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-report-2019-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen)
- FRA (2019), *Implementing the Sustainable Development Goals in the EU: a matter of human and fundamental rights*, Luxemburg, Publicatiebureau, <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/frr-2019-focus-sdgs-eu> (beschikbaar in het Engels en het Frans)

Ga voor eerdere jaarverslagen van het FRA over de problemen 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
[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 voor publicaties
van de Europese Unie

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019
© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2019
© Foto's (van linksboven naar rechtsonder): iStockphoto;
Europese Unie; iStockphoto (Nrs. 3 & 4);
OVSE (Milan Obradovic); iStockphoto (Nrs. 6-10)

Print: ISBN 978-92-9474-550-7 ISSN 2467-2505 doi:10.2811/101997
PDF: ISBN 978-92-9474-581-1 ISSN 2467-2734 doi:10.2811/610240