

VERSLAG OVER DE GRONDRECHTEN — 2024

Het jaar 2023 kende zowel vooruitgang als tegenslagen bij de bescherming van de grondrechten. In het Verslag over de grondrechten 2024 van het FRA worden de ontwikkelingen op het gebied van de grondrechten geëvalueerd en wordt niet alleen ingegaan op de behaalde successen, maar ook gewezen op blijvende punten van zorg. Deze publicatie geeft een overzicht van FRA-adviezen over de belangrijkste ontwikkelingen binnen thematische gebieden en geeft in het kort de feitelijke gegevens weer waarop deze adviezen berusten. Het resultaat is een beknopt, maar informatief overzicht van de belangrijkste uitdagingen op grondrechtengebied waarvoor de EU en haar lidstaten zich nog gesteld zien.

FRA-ADVIEZEN

- 1**
Inleiding
- 3**
Impact van de stijgende kosten van het levensonderhoud en de toenemende armoede in de EU
- 6**
Aanvallen op de democratie en de burgersruimte aanpakken: participatie bevorderen en de vrijheid van vereniging, vreedzame vergadering en meningsuiting beschermen
- 8**
Migratie: bezorgdheid over de situatie van de grondrechten aan de grenzen van de EU
- 11**
Uitvoering en gebruik van het handvest op nationaal niveau



Manuscript voltooid in april 2024

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten of personen die namens het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de volgende informatie wordt gemaakt.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024

Print	ISBN 978-92-9489-306-2	ISSN 2467-2505	doi:10.2811/4	TK-AM-24-001-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9489-378-9	ISSN 2467-2734	doi:10.2811/796548	TK-AM-24-001-NL-N

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2024

Overname met bronvermelding toegestaan.

Voor het gebruik of de reproductie van onderdelen die niet het eigendom zijn van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten kan, het nodig zijn rechtstreeks om toestemming van de respectieve houders van het recht te verzoeken.

Eigendomsrecht van de foto's:

Omslag: © Tamas Molnar/FRA; Pingpao/Adobe Stock; Ink drop/Adobe Stock

Bladzijde 3: © Pingpao/AdobeStock

Bladzijde 4: © Jiri Hera/AdobeStock

Bladzijde 6: © Markus/AdobeStock

Bladzijde 7: © Ink drop/AdobeStock

Bladzijde 8: © Sarah Sighnolfi/FRA

Bladzijde 9: © Tamas Molnar/FRA

Bladzijde 12: © Artjazz/AdobeStock en © New Africa/AdobeStock

INLEIDING

In dit begeleidende document bij het *Fundamental Rights Report 2024* (Verslag over de grondrechten 2024) worden alle adviezen die het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) vorig jaar heeft uitgebracht, op een rijtje gezet. Het bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het Bureau op de thematische gebieden die in het verslag aan bod komen, waarop zijn adviezen waren gebaseerd. Hiermee worden empirisch onderbouwde, tijdige en praktische maatregelen ter overweging voorgelegd aan organen van de Europese Unie (EU) en nationale overheden.

In deze editie van het jaarlijkse *Fundamental Rights Report 2024* (Verslag over de grondrechten 2024) wordt ingegaan op de crisis rond de kosten van het levensonderhoud, democratie en fundamentele vrijheden, alsmede op de zorgwekkende stand van zaken op het gebied van de grondrechten aan de buitengrenzen van de EU. Er wordt een actueel beeld geschetst van de meest acute bedreigingen voor de grondrechten in Europa. Ook wordt gekeken naar de toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten van de EU.

Hoewel het verslag zich beperkt tot deze kernpunten, kende het jaar 2023 tal van bedreigingen voor de grondrechten en fundamentele vrijheden. De grondrechten werden ernstig bedreigd door aanvallen op de democratische waarden en de burgerruimte, alsook door haatzaaij en desinformatiecampagnes online. Ook de toename van racisme en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid creëerde een gevaarlijke situatie. Tegelijkertijd wordt Europa geconfronteerd met groeiende armoede door de stijgende kosten van het levensonderhoud en blijft het worstelen met het polariserende vraagstuk van migratie. De noodzakelijke maatregelen op het gebied van klimaatverandering dreigen de bestaande sociale en economische marginalisering nog te verscherpen. Tegen deze achtergrond wordt in dit verslag een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste thematische kwesties en worden er suggesties aangereikt voor het aanpakken van deze uitdagingen op het gebied van de grondrechten.

De in dit verslag aangehaalde FRA-adviezen zijn bedoeld om beleidsmakers en wetgevers informatie te bieden door maatregelen te schetsen die door de EU en de lidstaten kunnen worden genomen. In dit document, te lezen in samenhang met het volledige verslag, schetst het FRA hoe we Europa inclusiever kunnen maken op basis van de bescherming en bevordering van de grondrechten.

1

IMPACT VAN DE STIJGENDE KOSTEN VAN HET LEVENSONDERHOUD EN DE TOENEMENDE ARMOEDE IN DE EU

De crisis rond de kosten van het levensonderhoud heeft geen enkele lidstaat gespaard. Deze problematische situatie vloeit vooral voort uit de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie en de stijgende energieprijzen als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

In 2022 liepen 95,3 miljoen mensen in de EU risico op armoede of sociale uitsluiting; dit is 21,6 % van de EU-bevolking. Na een stijging in 2020 en 2021 bleef dit aantal in 2022 stabiel ten opzichte van 2019. Er komen echter steeds meer kinderen (namelijk 24,7 %) in situaties van armoede en sociale uitsluiting terecht. In 2022 werden ongeveer 20 miljoen kinderen hierdoor getroffen, bijna 1 miljoen meer dan in 2019.

Deze crisis heeft invloed gehad op de grondrechten die worden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa. In 2022 en 2023 hebben de EU en de lidstaten maatregelen genomen om de stijgende prijzen en toenemende huisvestingsproblemen aan te pakken en energiearmoede te bestrijden. Hiermee kon de negatieve tendens op het vlak van armoede en sociale uitsluiting voor de gemiddelde EU-burger worden beperkt, maar deze maatregelen waren vaak tijdelijk en wisten de meest kwetsbare groepen niet altijd te bereiken. De langetermijengevolgen van de inflatie moeten dan ook nauwlettend in de gaten worden gehouden.

In tal van studies is al de aandacht gevestigd op de negatieve gevolgen die de grondrechten ondervinden van de crisis rond de kosten van het levensonderhoud, zelf veroorzaakt door de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De inflatie, en met name de stijgende prijzen, brengen de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten en fundamentele beginselen in het gedrang. Het gaat daarbij onder meer om het recht op menselijke waardigheid en gendergelijkheid, non-discriminatie, eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, bijstand voor huisvesting, sociale zekerheid en bijstand voor de toegang tot diensten van algemeen economisch belang, alsook om de rechten van personen in groepen die een groter risico op armoede lopen.

De stijgende kosten van het levensonderhoud blijven verschillende groepen op diverse manieren en in uiteenlopende mate treffen. De risico's en gevolgen wegen niet op alle leden van de samenleving even zwaar. Personen die sowieso al kwetsbaar zijn of gediscrimineerd worden, lopen een groter risico om in armoede te belanden.

Voor kinderen, vrouwen, jongeren, raciale en etnische minderheden, ouderen, lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders, interseksuelen en queers (lhbtiq'ers), Roma en mensen met een handicap zijn de gevaren van armoede en bedreigingen voor hun grondrechten het grootst. Zo lopen kinderen aanzienlijk meer risico op armoede of sociale uitsluiting; in vergelijking met 2019 is de risicogroep met ongeveer 1 miljoen kinderen gegroeid.



FRA-ADVIES 1.1

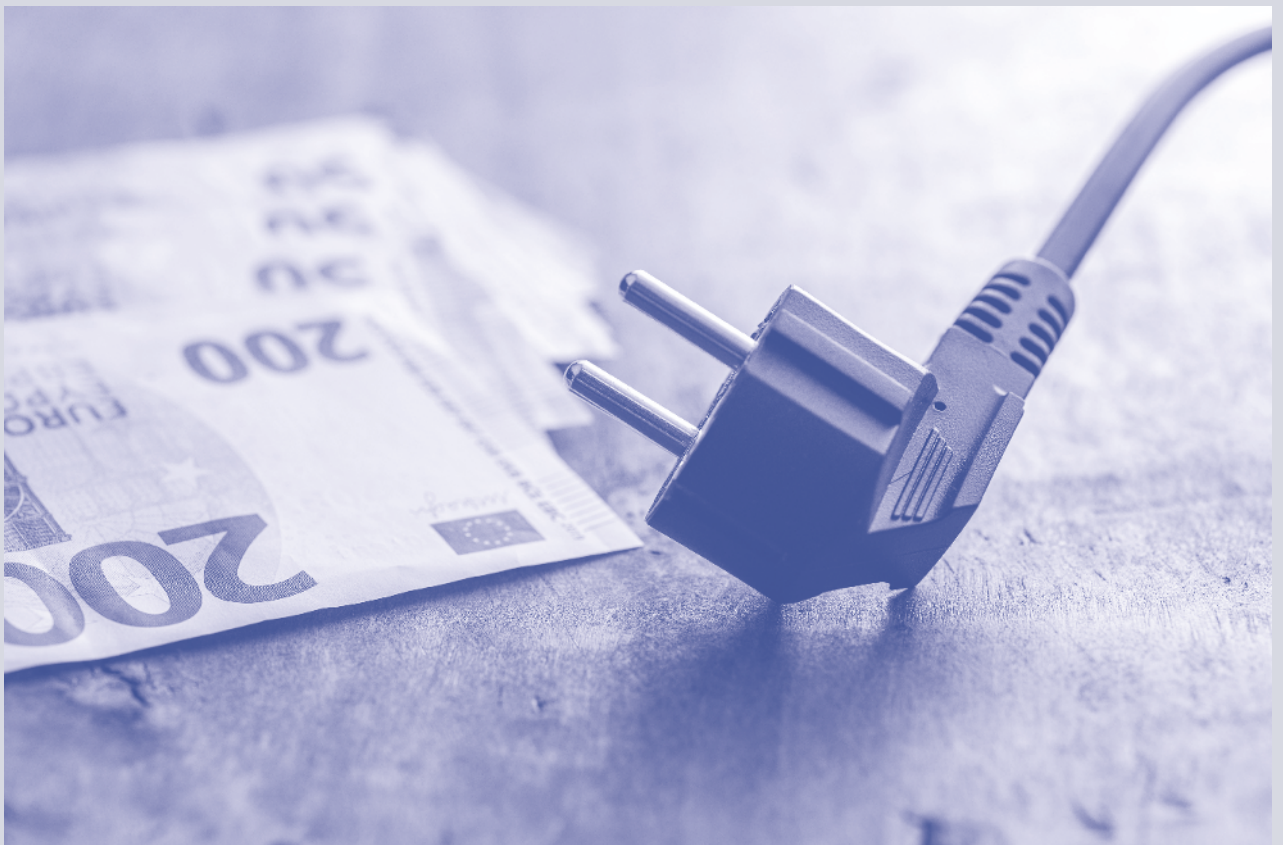
Bij het plannen en uitvoeren van beleids- en wetgevingsmaatregelen om de crisis rond de kosten van het levensonderhoud het hoofd te bieden, moeten de EU en haar lidstaten er rekening mee houden dat de gevolgen van deze crisis niet op iedereen even zwaar wegen. Zij moeten er ook voor zorgen dat de maatregelen bijdragen tot de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Om dat doeltreffend te kunnen doen, moeten de voornoemde beleids- en wetgevingsmaatregelen worden gebaseerd op empirische gegevens die zijn vergaard met behulp van vooraf uitgevoerde grondrechtenbeoordelingen. Voor die beoordelingen moeten degelijke en betrouwbare gegevens worden gebruikt, die afdoende zijn uitgesplitst om de potentiële impact vast te stellen op de grondrechten van mogelijk kwetsbare personen zoals vrouwen, kinderen en jongeren, etnische minderheden, ouderen, lhbtqi'ers, Roma en personen met een handicap.

De EU en haar lidstaten hebben verschillende wetgevings- en beleidsmaatregelen genomen om de stijgende prijzen en de crisis rond de kosten van het levensonderhoud aan te pakken. Er werden onder meer belastingmaatregelen, prijsplafonds en rechtstreekse uitkeringen ingevoerd om het recht op sociale zekerheid, het recht op sociale bijstand en de toegang tot essentiële goederen en diensten zoals energie, huisvesting en voedsel te waarborgen.

Uit grondige beoordelingen kwamen echter geen reële gevolgen van de crisis rond de kosten van het levensonderhoud naar voren voor de grondrechten die door het Handvest worden beschermd. Bovendien zijn er maar weinig vergelijkbare gegevens per land beschikbaar over feitelijke behoeften en maatregelen en de impact daarvan op de rechten van kwetsbare groepen. De relevante gegevens worden vaak alleen maar uitgesplitst naar leeftijd, geslacht en inkomen, zonder uitgesplitste gegevens voor andere groepen in kwetsbare situaties, zoals mensen met diverse etnische achtergronden, lhbtqi'ers, Roma en personen met een handicap.

De doeltreffendheid en de kosteneffectiviteit van maatregelen voor kwetsbare mensen, met inbegrip van de gevolgen van die maatregelen voor de uitoefening van hun grondrechten, blijven grotendeels onbekende factoren. Uit initieel onderzoek blijkt dat de uitvoering van de maatregelen aanzienlijke hiaten vertoont. De maatregelen zijn tijdelijk en algemeen, en hebben de kwetsbare huishoudens niet weten te bereiken. Dit alles heeft ertoe geleid dat sommige van de meest kwetsbare groepen aan hun lot werden overgelaten.



De crisis rond de kosten van het levensonderhoud heeft de energiearmoede aangewakkerd, vooral in milieus die sowieso al risico lopen op armoede en sociale uitsluiting. Kansarme groepen – zoals Roma, immigranten en nakomelingen van immigranten, etnische minderheden, mensen met een laag inkomen en daklozen – en met name vrouwen worden onevenredig hard getroffen door moeilijkheden op het gebied van energie en vervoer in vergelijking met de rest van de bevolking.

De Raad van de Europese Unie roept de lidstaten op om krachtiger op te treden tegen de hoge inflatie en de stijgende energiekosten. De Europese Commissie heeft een reeks goede praktijken uitgewerkt met het oog op structurele verbeteringen die de lidstaten kunnen doorvoeren om de onderliggende oorzaken van energiearmoede aan te pakken.

De EU is vastbesloten om de energiearmoede aan te pakken en te zorgen voor een eerlijke en rechtvaardige transitie in Europa, in het kader van de Europese Green Deal. De strijd tegen energiearmoede geldt als prioriteit in de herziene energie-efficiëntierichtlijn (Richtlijn (EU) 2023/1791), waarin de energiebeleidsvereisten worden vastgesteld waaraan moet worden voldaan om de klimaatdoelstellingen van de EU voor het aanpakken en monitoren van energiearmoede te halen. Uit de beoordeling door de Europese Commissie van de nationale energie- en klimaatplannen voor de uitvoering van de Europese Green Deal blijkt dat de lidstaten verschillende maatregelen hebben genomen met betrekking tot energiearmoede. Het ontbreekt daarin echter aan duidelijke doelstellingen, methoden voor kwetsbaarheidsbeoordelingen en een sterk kader om consumenten slagvaardiger te maken.



FRA-ADVIES 1.2

De Europese Commissie zou moeten overwegen om in de volgende programmeringsperiode van de Europese structuur- en investeringsfondsen passende horizontale of thematische randvoorwaarden te scheppen ter bevordering van de strijd tegen energiearmoede.

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat in beleids- en wetgevingsmaatregelen met betrekking tot klimaatdoelstellingen en energiearmoede rekening wordt gehouden met het grondrecht op sociale bijstand en bijstand voor huisvesting, zodat iedereen die niet over voldoende middelen beschikt, toch een fatsoenlijk bestaan kan leiden. Dit strookt met de voorschriften van het Unierecht en de nationale wetgeving, en met de bestaande praktijken ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede.

De lidstaten wordt verzocht om bij de uitwerking van hun herziene nationale klimaat- en energieplannen rekening te houden met de relevante aanbevelingen van de Commissie. Dit is nodig om de centrale, transformatieve belofte van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en de bijbehorende duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te kunnen houden om "niemand achter te laten".

2

AANVALLEN OP DE DEMOCRATIE EN DE BURGERRUIMTE AANPAKKEN: PARTICIPATIE BEVORDEREN EN DE VRIJHEID VAN VERENIGING, VREEDZAME VERGADERING EN MENINGSUITING BESCHERMEN

Betekenisvolle participatie van particulieren en het maatschappelijk middenveld in openbare aangelegenheden is een "conditio sine qua non" voor de volwaardige tenuitvoerlegging van de grondrechten. Zo wordt gewaarborgd dat niemands rechten uit het oog worden verloren bij het opstellen van wetten en beleidsmaatregelen. In de praktijk blijkt er echter vaak te weinig tijd of gelegenheid te zijn voor zinvolle inspraak in of betrokkenheid bij het ontwerpen van wetgeving, met name in het geval van versnelde procedures of ontwerp wetten die meerdere kwesties behelzen. De Europese Commissie heeft een nieuwe aanbeveling uitgebracht om tekortkomingen in de nationale participatie- en raadgevingsprocedures te verhelpen.

Het maatschappelijk middenveld wordt verder in het nauw gedreven, zowel door ondergraving door derde partijen als buitensporig overheidsoptreden, met name tegen de rechten op vrijheid van vereniging, vreedzame vergadering en meningsuiting. Er worden bijvoorbeeld strategische rechtszaken aangespannen die de media en maatschappelijke organisaties viseren, en er worden beperkingen voorgesteld of opgelegd aan de vrijheid van vreedzame vergadering. In reactie hierop heeft de Europese Commissie EU-wetgeving voorgesteld inzake rechtszaken die bedoeld zijn om maatschappelijke organisaties en de media te intimideren en financieel droog te leggen. De Europese Commissie heeft ook handelingen voorgesteld met het oog op mediavrijheid en ter vergemakkelijking van grensoverschrijdende activiteiten van verenigingen.

Een betekenisvolle deelname van zowel mensenrechtenverdedigers als de brede bevolking aan openbare aangelegenheden op nationaal niveau vereist geschikte kanalen en procedures om ervoor te zorgen dat mensenrechtenoverwegingen efficiënt hun weg naar het bureau van wetgevers en beleidsmakers kunnen vinden. Het vergemakkelijken van de participatie in openbare aangelegenheden is een mensenrechtenvereiste, zoals blijkt uit artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Die participatie is niet alleen van belang voor wetgeving die autonoom door de lidstaten wordt vastgesteld, maar ook wanneer hun wetten en beleidsmaatregelen binnen de werkingsfeer van het Unierecht vallen, bijvoorbeeld bij de omzetting van een EU-richtlijn.



Dankzij een goed participatiemechanisme kunnen onafhankelijke mensenrechtenorganen en maatschappelijke organisaties met relevante expertise op het gebied van de grondrechten een wezenlijke bijdrage leveren aan het wetgevingsproces en opmerkingen maken bij bepaalde handelingen. Zo vormt het ook een cruciaal instrument om ervoor te zorgen dat de lidstaten het Handvest niet schenden wanneer zij uitvoering geven aan het Unierecht. Uit de verzamelde gegevens blijkt echter dat de lidstaten niet altijd over passende regels voor publieke participatie beschikken. En zelfs wanneer die regels er wel zijn, worden ze soms niet transparant toegepast, hebben ze een beperkte reikwijdte of worden ze buitensporig ingekort om wetgevings- of beleidsvormingsprocessen te versnellen.

Dit brengt aanzienlijke risico's met zich mee, aangezien een verminderde controle op wetten of beleidsmaatregelen ertoe kan leiden dat de gevolgen daarvan voor de grondrechten uit het oog worden verloren. Uiteindelijk kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van de nationale wetgeving en beleidsvorming. Wanneer maatschappelijke organisaties met expertise op het gebied van de grondrechten onvoldoende worden geraadpleegd, bestaat er een grotere kans dat de grondrechten niet naar behoren in wetten en beleidslijnen worden geïntegreerd. Dit betekent ook dat de in artikel 51 van het Handvest neergelegde rechten en beginselen niet doeltreffend zullen worden toegepast.

Volgens het Handvest en de internationale mensenrechtenwetgeving moeten de EU-lidstaten positieve maatregelen nemen om een dynamische burgersruimte in te richten, met name door hun verplichtingen op grond van de vrijheid van vereniging, vreedzame vergadering en meningsuiting ten volle na te komen. Zij moeten er ook voor zorgen dat eventuele beperkingen van deze rechten voldoen aan de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en evenredigheid. Volgens meldingen van maatschappelijke organisaties, mediaprofessionals en mediaorganisaties kampen deze groepen soms met ernstige verbale en fysieke dreigementen en andere repressieve maatregelen. Het gaat daarbij onder meer om strategische rechtszaken tegen publieke participatie en heimelijke surveillance.

De vrijheid van vreedzame vergadering is verregaand aan banden gelegd, onder meer door middel van strafrechtelijke sancties, surveillancemaatregelen, de gewelddadige uiteendrijving van bijeenkomsten en huiszoekingen. Deze maatregelen werden op verschillende manieren toegepast, onder meer tijdens klimaatprotesten. De Raad van Europa houdt de aanvallen op journalisten in de gaten, en er bestaat tevens een mechanisme voor de situatie van mensenrechtenverdedigers buiten de EU. Op EU-niveau wordt echter geen toezicht gehouden op de Europese burgersruimte (met inbegrip van, onder meer, journalisten) via een procedure waarmee stelselmatig gegevens zouden kunnen worden verschaft om de beleidsvorming te voeden.



FRA-ADVIES 2.1

Om ervoor te zorgen dat wetgeving en beleid binnen de werkingssfeer van het Unierecht aan voldoende toetsing vanuit het oogpunt van de grondrechten worden onderworpen, moeten de lidstaten hun wetgeving herzien zodat de regels inzake inspraak van het publiek duidelijk en breed genoeg zijn. Maatschappelijke organisaties met expertise op het gebied van de grondrechten en mensenrechtenverdedigers moeten in staat worden gesteld om hun standpunten kenbaar te maken.

Nationale wetgevers en beleidsmakers moeten deze regels consequent en op transparante wijze toepassen. Zij moeten de deelname aan openbare raadplegingen algemeen onder de aandacht brengen en bevorderen, rekening houdend met het genderperspectief en met bijzondere aandacht voor de connectie met en inclusie van mensen in kwetsbare situaties, zoals lhbtq'ers, personen met een handicap en leden van etnische, raciale en religieuze minderheden, evenals maatschappelijke organisaties met expertise op het gebied van de grondrechten.

Het maatschappelijk middenveld moet voldoende tijd krijgen om een zinvolle reactie te bieden op wetgevings- en beleidsinitiatieven. De lidstaten moeten ook garanderen dat alle deelnemers aan de raadpleging op de hoogte worden gebracht van het uiteindelijke resultaat.



FRA-ADVIES 2.2

Naar aanleiding van oproepen uit het maatschappelijk middenveld zou de Europese Commissie kunnen overwegen een waarnemingscentrum op te richten dat toezicht houdt op de situatie van mensenrechtenverdedigers in de EU. Een dergelijk waarnemingscentrum moet worden vormgegeven in overleg met het maatschappelijk middenveld en de relevante bestaande mechanismen. Het zou ten minste toezicht moeten houden op situaties waarin de burgersruimte aan banden wordt gelegd en actoren uit het maatschappelijk middenveld worden aangevallen of bedreigd. Het centrum zou ook de uitwisseling van goede praktijken moeten vergemakkelijken.

De EU-lidstaten moeten het melden van optreden tegen maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers stimuleren, en ervoor zorgen dat dit naar behoren wordt vastgelegd, onderzocht en vervolgd.

3

MIGRATIE: BEZORGDHEID OVER DE SITUATIE VAN DE GRONDRECHTEN AAN DE GRENZEN VAN DE EU



Vele personen die internationale bescherming trachten te verkrijgen of op zoek zijn naar werk, beschikken niet over geldige reisdocumenten. Sommigen proberen Europa over zee te bereiken in gammele bootjes. In 2023 waren er meer dan 4 000 mensen die hun leven verloren of vermist raakten op zee; dit is het hoogste aantal van de afgelopen vijf jaar. Landen trekken steeds meer grenshekken op en militariseren hun grenzen om illegale migratie tegen te gaan.

De EU voert momenteel nieuwe informatiesystemen in om grenscontroles vlotter te laten verlopen. De nationale wetten die de toegang tot asiel regelen, blijven op gespannen voet staan met de EU-wetgeving, en er blijven beschuldigingen opduiken van mishandeling en andere schendingen van de rechten aan de grenzen. Maatschappelijke organisaties die migranten en vluchtelingen helpen, kampen voortdurend met uitdagingen.

De EU heeft een akkoord bereikt over een migratie- en asielpact, waardoor asiel- en terugkeerprocedures sneller zouden moeten verlopen en dicht bij de grens zouden moeten plaatsvinden. In sommige grensfaciliteiten kan nieuwkomers maar met moeite een waardige opvang worden geboden. Via het pact zal de lidstaten de verplichting worden opgelegd om toezicht te houden op de eerbiediging van de grondrechten. Aangezien de EU nu partij is bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), moeten de instellingen en agentschappen van de EU actie ondernemen om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in het kader van migratie te voorkomen en te bestrijden, ook aan de grenzen.

In dit hoofdstuk komen de grondrechten aan de grenzen aan bod, met de nadruk op de land- en zeebuitengrenzen van de EU. Er wordt ingegaan op beleid dat ziet op de situatie vóór aankomst, de grenscontroles op zich en de eerste verwerking van personen die het grondgebied binnenkomen door grenscontroles te omzeilen.

FRA-ADVIES 3.1

De lidstaten van de EU moeten hun opsporings- en reddingsprotocollen aan de hand van de beste praktijken herzien en aanpassen om levens te redden op zee.

Bij het bevorderen van de eerbiediging van de grondrechten in het kader van EU-financiering moet de Europese Commissie nagaan hoe de toekenning van financiering voor zeegrensbeheer kan worden gekoppeld aan de vaststelling en naleving van operationele protocollen die waarborgen dat tijdig hulp wordt geboden aan mensen die op zee in acuut gevaar verkeren.

De lidstaten moeten er samen met Frontex voor zorgen dat er voldoende goed toegeruste marine-eenheden worden ingezet in gebieden op volle zee, waar volgens risicoanalyses een grotere kans op schipbreuken bestaat.

In 2023 waren er meer dan 4 000 mensen die het leven lieten of vermist raakten in een poging om Europa over zee te bereiken. Dit is het hoogste aantal van de afgelopen vijf jaar. Het recht op leven (artikel 2 van het Handvest en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)) houdt een uitdrukkelijke wettelijke verplichting in die de landen te land en op zee moeten nakomen. De EU-lidstaten beschikken over operationele opsporings- en reddingsprotocollen, die voortdurend moeten worden herzien om rekening te houden met de beste praktijken en geleerde lessen. Er worden niet genoeg schepen ingezet om de hoeveelheid mensen in nood op zee te redden.

Het terugdringen van het dodental op zee is een complexe opgave, die een alomvattende aanpak vereist waaraan alle relevante landen, EU-instanties, internationale organisaties en andere betrokken partijen hun steentje bijdragen. Er zijn echter belangrijke stappen die de EU en haar lidstaten zelf kunnen ondernemen.

De lidstaten voeren hun maatregelen op om hun grenzen te controleren en illegale migratie een halt toe te roepen. Sommige van die maatregelen hebben geleid tot willekeur, rechtsonzekerheid, beperkingen van de bewegingsvrijheid van het maatschappelijk middenveld en ondoeltreffende gerechtelijke bescherming tegen wijdverbreide schendingen van de rechten aan de grenzen. Weinig slachtoffers kunnen doeltreffende voorzieningen in rechte aanwenden om toegang tot de rechter te krijgen. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bepaalt de voorwaarden waaraan een rechtsmiddel moet voldoen om wettelijk en daadwerkelijk doeltreffend te kunnen worden genoemd. In zijn bijdrage aan het verslag van de Europese Commissie over de rechtsstaat geeft het FRA aan dat het gebrek aan toegang tot de rechter een risico kan vormen voor de eerbiediging van de rechtsstaat als kernwaarde van de EU overeenkomstig artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

In de toekomst zullen de lidstaten op grond van het migratie- en asielpact verplicht zijn om onafhankelijke mechanismen in het leven te roepen voor toezicht op de grondrechten tijdens grenscontroles, waarbij het de landen overigens vrijstaat om de werkingssfeer van die mechanismen uit te breiden tot andere aspecten. Het FRA heeft in 2022 richtsnoeren uitgegeven voor het opzetten van dergelijke mechanismen.



FRA-ADVIES 3.2

De lidstaten moeten zich harder inspannen om de grondrechten van migranten, vluchtelingen en asielzoekers aan de grenzen te beschermen. Hiertoe moet onverwijld doeltreffend onderzoek worden verricht naar alle beschuldigingen van schendingen van de grondrechten aan de grenzen, alsook naar alle schipbreuken. Voorts moeten de lidstaten de door het EHRM vastgestelde procedurele vereisten in acht nemen.

De lidstaten moeten nationale onafhankelijke mechanismen opzetten of versterken om toezicht te houden op de naleving van de grondrechten aan hun buitengrenzen, op grond van de expertise van het FRA.

FRA-ADVIES 3.3

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de voorzieningen die worden gebruikt om nieuwkomers aan de buitengrenzen te huisvesten, waardige en veilige omstandigheden bieden en niet neerkomen op willekeurige detentie. Deze voorzieningen moeten deel uitmaken van een degelijk overkoepelend stelsel voor migratiebeheer met voldoende capaciteit om asielzoekers indien nodig naar reguliere faciliteiten over te brengen. Het stelsel moet daarnaast voorzien in doeltreffende, menslievende procedures voor waardige terugkeer en werkbare integratiemogelijkheden bieden aan begunstigden van internationale bescherming.

De Europese Commissie moet overwegen om waar nodig een onafhankelijke beoordeling van de gevolgen voor de grondrechten te laten uitvoeren, om na te gaan of toegekende EU-financiering in het kader van de toepasselijke EU-instrumenten in overeenstemming met de grondrechten wordt aangewend.



FRA-ADVIES 3.4

Wanneer de lidstaten en de Europese Commissie nagaan of EU-financiering in overeenstemming met het Unierecht wordt gebruikt, moeten zij ook rekening houden met de normen die zijn vastgelegd in het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa.

In 2023 kreeg het Verdrag van Istanbul bindende kracht voor de EU zelf, en dus niet meer alleen voor de lidstaten die het hebben geratificeerd. In het Unierecht zijn al bepalingen opgenomen voor de bescherming van vrouwen aan de grenzen, maar de nieuwe verplichtingen zullen nog een stapje verder gaan. In het kader van de verordening betreffende gemeenschappelijke bepalingen (Verordening (EU) 2021/1060) moeten de lidstaten, wanneer zij EU-financiering gebruiken om hun grensbeheer-, asiel- en terugkeerbeleid te ondersteunen, voorzien in mechanismen die waarborgen dat met EU-middelen gefinancierde programma's in overeenstemming zijn met het Handvest en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap. In zijn verslag van 2023 getiteld *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (EU-middelen – waarborgen van de eerbiediging van de grondrechten), stelt het FRA voor om in de toekomst ook het Verdrag van Istanbul in dit lijstje op te nemen.

4

UITVOERING EN GEBRUIK VAN HET HANDVEST OP NATIONAAL NIVEAU

In de aanloop naar de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de strategie voor het Handvest ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU (gepland voor 2025) en de 25e verjaardag van de afkondiging van het Handvest, vertoonde de tenuitvoerlegging van die strategie voor het Handvest uit 2020 op nationaal niveau nog steeds een gebrek aan gestructureerde processen en concrete doelstellingen, mijlpalen en termijnen.

Uit nationale en Europese rechtspraak blijkt dat het Handvest een robuust instrument blijft bieden om de grondrechten in de rechtszaal te verdedigen. De doeltreffende uitoefening van de in het Handvest verankerde rechten werd echter belemmerd door aanhoudende uitdagingen op het gebied van de toegankelijkheid van het rechtssysteem, met name voor mensen in kwetsbare situaties.

Nationale wetgevers en autoriteiten liepen achter op de rechterlijke macht in de toepassing van het Handvest. Bijzonder opvallend was het gebrek aan toepassing van het Handvest door regionale en lokale overheden. De lidstaten hebben langzaam beleidsmatige en wettelijke kaders aangenomen om de aan het Handvest gerelateerde "horizontale randvoorwaarden" voor het gebruik van EU-middelen uit te voeren. Er is echter nog steeds sprake van problemen met betrekking tot klachtenmechanismen en de deelname en de vereiste capaciteit van actoren op het gebied van de grondrechten. Aangezien nationale mensenrechteninstanties tot de voornaamste adviseurs van nationale regeringen behoren op het gebied van mensenrechtenkwesties, blijft het belangrijk dat zij deskundigheid op het gebied van het Handvest ontwikkelen.

Dankzij specifieke EU-financiering, vooral via het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (CERV-programma), zijn er grotere inspanningen geleverd om de kennis en expertise over het Handvest te vergroten. De toepassing van het Handvest varieert evenwel tussen de verschillende lidstaten, nationale autoriteiten en beroepsgroepen.

Binnenkort is het 25 jaar geleden dat het Handvest werd afgekondigd. Op EU-niveau wordt het Handvest nog steeds veelvuldig gebruikt, met name in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar ook in de Europese wetgeving en beleidsvorming (zie bv. instrument nr. 29 uit de toolbox voor betere regelgeving van de Europese Commissie en de richtsnoeren van de Raad). In 2025 zal de Europese Commissie tussentijds verslag uitbrengen over de uitvoering van haar strategie van 2020 ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU.

Op nationaal niveau ontbreekt het bij de inspanningen om deze strategie voor het Handvest uit te voeren nog steeds aan een gestructureerd proces en concrete doelstellingen, mijlpalen en termijnen. Bovendien is het Handvest nog niet bijzonder zichtbaar in nationale wetten en beleidslijnen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. In de nationale regels inzake effectbeoordelingen wordt nog steeds niet uitdrukkelijk naar het Handvest verwezen.

Anderzijds hebben 25 lidstaten een contactpunt voor het Handvest aangewezen, zoals bedoeld in de strategie voor het Handvest en de bijbehorende conclusies van de Raad van de Europese Unie. De oprichting van de contactpunten is een belangrijke eerste stap, aangezien deze de uitvoering van de strategie voor het Handvest op nationaal niveau kunnen sturen of ondersteunen. De meeste contactpunten voor het Handvest zijn echter nog op zoek naar hun plaats op het nationale toneel om optimaal bij te dragen tot een betere toepassing van het Handvest op nationaal en lokaal niveau.



FRA-ADVIES 4.1

Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie moeten verder werken aan de ontwikkeling en bijwerking van instrumenten om ervoor te zorgen dat de wetgeving en de beleidsvorming van de Unie volledig in overeenstemming zijn met het Handvest. Zij moeten ook hun inspanningen opvoeren om het Handvest in de hele EU uit te dragen.

De EU-lidstaten wordt verzocht een gestructureerd proces uit te werken op basis van concrete doelstellingen, mijlpalen en termijnen voor de uitvoering van de conclusies van de Raad van de Europese Unie.

Hun wordt ook verzocht de capaciteit van hun contactpunten voor het Handvest te versterken met adequate personele en financiële middelen, zodat deze de coördinatie en samenwerking met alle relevante actoren kunnen verbeteren.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het effect van elk wetgevingsvoorstel dat binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, altijd wordt beoordeeld aan de hand van de beginselen en rechten van het Handvest. Naast een toetsing aan de nationale mensenrechtennormen en het EVRM, zouden de regels voor effectbeoordelingen uitdrukkelijk een effectieve beoordeling op grond van het Handvest moeten vereisen, rekening houdend met de interpretatie die het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de bepalingen ervan heeft gegeven.



FRA-ADVIES 4.2

De EU-lidstaten moeten waarborgen dat kinderen, vrouwen, ouderen, mensen met een handicap en etnische minderheden die zich in een kwetsbare situatie bevinden, toegang hebben tot rechtsmiddelen en op een toegankelijke manier worden geïnformeerd over hun procedurele rechten, zoals vereist door de EU-wetgeving.

Rechtsbeoefenaars verwijzen vaak naar artikel 47 van het Handvest (inzake het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht). Bovendien blijft de toegang tot de rechter vanuit politiek oogpunt een belangrijk onderwerp, zoals blijkt uit het verslag van de Europese Commissie van 2023 over de toepassing van het Handvest, waarin de nadruk lag op doeltreffende rechtsbescherming en toegang tot de rechter. Het verslag sloot zich aan bij eerdere FRA-verslagen met de conclusie dat er nog steeds belemmeringen bestaan voor de toegang tot de rechter. Het gaat daarbij onder meer om onvoldoende informatie, in het bijzonder over buitengerechtelijke rechtsmiddelen, praktische moeilijkheden bij het gebruik van e-justitieoplossingen, onvoldoende regelingen om toezicht te houden op de rechten van het kind in gerechtelijke procedures en een min of meer beperkte toegang tot de rechter voor kwetsbare groepen, ook wegens economische redenen. Al deze belemmeringen kunnen belanghebbenden ervan weerhouden rechtsmiddelen aan te wenden.

FRA-ADVIES 4.3

De EU-lidstaten worden aangemoedigd om alle beschikbare EU-financiering voor opleidingen in verband met het Handvest te benutten of het gebruik daarvan te bevorderen, met name in samenhang met het CERV-programma en het programma Justitie. Hiermee moet de kennis van het Handvest bij overheidsfunctionarissen in nationale, regionale en lokale overheden worden vergroot.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat relevante actoren op het gebied van de grondrechten op zinvolle wijze kunnen deelnemen aan het toezicht op EU-middelen en gerichte financiering toewijzen om de toezichtcapaciteit en deskundigheid van die actoren te verbeteren.

Zij moeten voorts waarborgen dat via hun klachtenmechanismen met betrekking tot het gebruik van EU-middelen eventuele schendingen van het Handvest kunnen worden vastgesteld en deze onregelmatigheden kunnen worden verholpen.

De gegevens van het FRA uit 2023 laten een positieve tendens zien wat betreft opleiding op het gebied van de grondrechten. Er wordt steeds meer aandacht aan het Handvest besteed in een educatieve context, niet alleen bij opleidingen voor leden van de rechterlijke macht, maar ook voor ambtenaren, rechtshandhavers, maatschappelijke organisaties, personeelsleden van nationale mensenrechteninstellingen en organen voor gelijke behandeling, journalisten en studenten. Tot dusver lijken regionale en lokale overheden niet naar behoren bij dergelijke opleidingsactiviteiten te zijn betrokken. Het CERV-programma en het programma Justitie bieden evenwel mogelijkheden voor de cofinanciering van relevante opleidingsactiviteiten.

Een belangrijk gebied voor deskundigheid op het gebied van het Handvest is het gebruik van EU-middelen die onder de verordening betreffende gemeenschappelijke bepalingen vallen (Verordening (EU) 2021/1060). Deze verordening verplicht de lidstaten te garanderen dat het Handvest wordt nageleefd bij het gebruik van EU-middelen. Ook wordt nationale mensenrechteninstellingen en organen voor gelijke behandeling, evenals maatschappelijke organisaties, een belangrijke rol toebedeeld bij het toezicht op de eerbiediging van de grondrechten bij de aanwending van EU-middelen. In zijn verslag van 2023 getiteld *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (EU-middelen – waarborgen van de eerbiediging van de grondrechten), stelde het FRA een aantal problemen vast met betrekking tot de deelname van grondrechtenorganen en maatschappelijke organisaties aan het toezichtproces; het lijkt hen aan capaciteit, middelen en deskundigheid over het Handvest te ontbreken.





Het jaar 2023 kende zowel vooruitgang als tegenslagen bij de bescherming van de grondrechten. In het *Fundamental Rights Report 2024* (Verslag over de grondrechten 2024) van het FRA worden de ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2023 geëvalueerd en wordt een overzicht gegeven van de door het FRA uitgebrachte adviezen. Het verslag schetst zowel behaalde successen als resterende punten van zorg, en verschaft daarmee inzicht in de thema's die centraal staan in de discussie over grondrechten in de EU.



PROPAGEER EN BESCHERM UW GRONDRECHTEN IN DE HELE EU —

Ga voor het volledige *Fundamental Rights Report 2024* (Verslag over de grondrechten 2024) van het FRA naar:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

Zie ook andere FRA-publicaties op dit gebied:

- FRA (2024), *Verslag over de grondrechten 2024 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen alsook in het Albanees, het Macedonisch en het Servisch)
- Eerdere jaarverslagen van het FRA over de uitdagingen en behaalde successen op grondrechtengebied in de Europese Unie blijven beschikbaar op de [website](#) van het FRA (beschikbaar in het Engels en gedeeltelijk ook in het Frans).

NADERE INFORMATIE



FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk

T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie