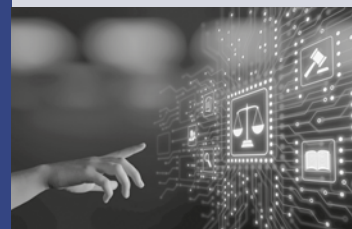


VERSLAG OVER DE GRONDRECHTEN – 2021

Het jaar 2020 kende zowel vooruitgang als teleurstellingen bij de bescherming van grondrechten. In het *Verslag over de grondrechten 2021* van het FRA worden de belangrijkste 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 laat de FRA-adviezen over de belangrijkste ontwikkelingen op de besproken thematische gebieden de revue passeren en geeft een samenvatting 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.



FRA-ADVIEZEN

1 [FOCUS]

De coronaviruspandemie en grondrechten: een jaaroverzicht

4

Uitvoering en gebruik van het Handvest op nationaal niveau

7

Gelijkheid en non-discriminatie

10

Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid

13

Gelijkheid en integratie van Roma

16

Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie

19

Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming

22

Rechten van het kind

25

Toegang tot de rechter

27

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



Manuscript voltooid in april 2021.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten noch enige persoon die optreedt namens het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, is verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van de volgende informatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-293-9	ISSN 2467-2505	doi:10.2811/58547	TK-AM-21-001-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-267-0	ISSN 2467-2734	doi:10.2811/5020	TK-AM-21-001-NL-N

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2021

Overname met bronvermelding is toegestaan.

Voor gebruik of reproductie van foto's of ander materiaal waarvan het auteursrecht niet bij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten berust, moet rechtstreeks toestemming aan de rechthebbenden worden gevraagd.

Eigendomsrecht van de foto's:

Omslag: © silkfactory/iStock; © Sikov/Adobe Stock; © Marcello Paternostro/Europese Unie

Pagina 1: © xavierarnau/iStock

Pagina 2: © Fundación Secretariado Gitano (FSG)

Pagina 3: © Shutter B/Adobe Stock

Pagina 4-5: © FRA

Pagina 7: © Cate Gillon/Getty Images

Pagina 8: © utlanov/Adobe Stock

Pagina 9: © NurPhoto/Getty Images

Pagina 10: © Satjawat/Adobe Stock

Pagina 11: © Lidia_Lo/Adobe Stock

Pagina 12: © Kypros/Alamy Stock Photo

Pagina 13: © Nigel Crump/Alamy Stock Photo

Pagina 14: © ton koene/Alamy Stock Photo

Pagina 15: © Pierre Andrieu/AFP via Getty Images

Pagina 16: © Angelos Tzortzinis/Europese Unie

Pagina 17: © Marcello Paternostro/Europese Unie

Pagina 18: © Sean Gallup/Getty Images

Pagina 19: © bluedesign/Adobe Stock

Pagina 20: © Monopoly919/Adobe Stock

Pagina 21: © Sikov/Adobe Stock

Pagina 22: © New Africa/Adobe Stock

Pagina 23: © silkfactory/iStock

Pagina 25: © kumikomini/iStock

Pagina 26: © RomanR/Adobe Stock

Pagina 27: © Tommy Larey/Adobe Stock

Pagina 28: © elypse/Adobe Stock

Pagina 29: © H_Ko/Adobe Stock

1 [FOCUS]

DE CORONAVIRUSPANDEMIE EN GRONDRECHTEN: EEN JAAROVERZICHT

Terwijl de COVID-19-pandemie zich over de hele wereld verspreidde, hebben de autoriteiten in de Europese Unie talloze beperkende maatregelen getroffen om het leven en de gezondheid van mensen te beschermen, maatregelen die botsten met tal van grondrechten, zoals het recht op vrij verkeer en op vergadering, op privé- en gezinsleven, met inbegrip van de bescherming van persoonsgegevens, en op onderwijs, werk en sociale zekerheid. De pandemie en de reacties die deze heeft teweeggebracht, hebben de bestaande uitdagingen en ongelijkheden op alle terreinen van het leven vergroot, met name voor kwetsbare groepen. Tevens heeft de pandemie geleid tot een toename van racistische incidenten. Een op mensenrechten gebaseerde aanpak van de pandemie vereist evenwichtige, op wetgeving gestoelde maatregelen die noodzakelijk, tijdelijk en proportioneel zijn. Daarnaast moeten de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie worden aangepakt, moeten kwetsbare groepen worden beschermd en moet racisme worden bestreden.

De pandemie en de maatregelen die zijn getroffen om deze in te dammen, zijn van grote invloed gebleken op alle aspecten van ons persoonlijke en collectieve leven, waaronder het functioneren van onze democratische instellingen. De pandemie heeft nieuwe uitdagingen aan het licht gebracht voor de handhaving van de fundamentele waarden van het functioneren van onze staten en de Europese Unie. Ook heeft de pandemie gevolgen voor onze grondrechten. De beperkingen hebben een impact op onze persoonlijke en sociale interactie en de bescherming van onze gevoelige persoonsgegevens. Tegelijkertijd heeft de pandemie blijvende maatschappelijke en economische gevolgen en worden de bestaande ongelijkheden aanzienlijk vergroot.



Zoals velen op internationaal, Europees en nationaal niveau hebben benadrukt, is het van essentieel belang dat noodmaatregelen en beperkende maatregelen

FRA-ADVIES 1.1

De lidstaten van de EU dienen bij de vaststelling van beperkende maatregelen in noodsituaties, zoals de COVID-19-pandemie, de uit de verschillende grondrechten en mensenrechten voortvloeiende vereisten te beoordelen en met elkaar in evenwicht te brengen. Daartoe dienen zij rekening te houden met internationale mensenrechten- en grondrechtelijke normen, met inbegrip van de relevante rechtspraak en richtsnoeren van internationale mensenrechtenorganisaties. Ook dienen zij wettelijke nationale instellingen op het gebied van mensenrechten te betrekken bij het ontwerp, de uitvoering en de controle van beperkende maatregelen. Deze maatregelen moeten noodzakelijk, tijdelijk en strikt proportioneel zijn.

De lidstaten van de EU dienen ervoor te zorgen dat beperkende maatregelen een wettelijke basis hebben en vatbaar zijn voor controle door rechtbanken, parlementen, wettelijke instellingen op het gebied van mensenrechten en andere belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld.

De EU-instellingen dienen noodmaatregelen te blijven monitoren in het licht van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden waarop de Unie berust, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, de rechtsstaat en democratie. In beleidsdocumenten, zoals het nieuwe jaarverslag over het Europees rechtsstaatmechanisme, dient in voorkomend geval rekening te worden gehouden met de resultaten van de monitoring van de noodmaatregelen.



FRA-ADVIES 1.2

De lidstaten van de EU dienen hun gezondheidszorg-, socialebijstands- en socialezekerheidsstelsels veerkrachtiger te maken om te waarborgen dat deze op billijke wijze ten goede komen aan eenieder, ook tijdens een crisis. Om dit op gecoördineerde wijze te bereiken in de hele EU, dient het voorstel van de Europese Commissie voor een sterke Europese gezondheidsunie onverwijld te worden aangenomen. Het voorstel beoogt de bescherming van de gezondheid, maar ook van het sociaaleconomische leven in de hele EU, aanzienlijk te verbeteren.

FRA-ADVIES 1.3

De lidstaten van de EU dienen hun inspanningen op te voeren om de continuïteit van het onderwijs voor alle kinderen in alle omstandigheden te waarborgen, met name in tijden van crisis zoals de COVID-19-pandemie. In dit verband dienen zij prioriteit te geven aan het opzetten van een digitale infrastructuur op alle onderwijsniveaus en zorg te dragen voor een passende opleiding om leerkrachten vertrouwd te maken met werken in een digitale omgeving. Daarbij moet aandacht worden besteed aan het actieplan voor digitaal onderwijs (2021-2027), waarin dit wordt aanbevolen en wordt aangedrongen op nauwere samenwerking op EU-niveau om de onderwijs- en opleidingsstelsels af te stemmen op het digitale tijdperk.

De lidstaten van de EU dienen er ook voor te zorgen dat deze digitale infrastructuur inclusief is. Dit betekent dat moet worden voorzien in de behoeften van sociaal uitgesloten en kwetsbare personen, zoals kinderen met een handicap, kinderen van Roma en Travellers en kinderen van migranten en vluchtelingen.

volledig voldoen aan de internationale normen op het gebied van de mensenrechten en de rechtsstaat, zoals die zijn verankerd in internationale instrumenten en gestalte hebben kregen in de desbetreffende rechtspraak. Deze normen zijn in een groot aantal documenten uit gezaghebbende bronnen beschreven en bieden gezagsdragers richtsnoeren over hoe het recht van mensen op leven en gezondheid beter kan worden beschermd zonder dat al hun andere rechten worden uitgehouden.

Het Europees Parlement wijst erop dat “zelfs tijdens een publieke noodtoestand de grondbeginselen van de rechtsstaat, democratie en eerbiediging van de grondrechten voorrang moeten krijgen”. In dit verband is het Handvest van de grondrechten van de EU van groot belang voor maatregelen van de EU en voor onder het EU-recht vallende maatregelen van de lidstaten. Het FRA heeft in 2020 in zijn bulletins aan de hand van feitelijke gegevens gewezen op de gevolgen voor de grondrechten binnen de EU.

Op nationaal niveau zijn beperkende maatregelen onderworpen geweest aan controle door rechtbanken, parlementen, mensenrechtenorganisaties, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. Hoewel zij erkenden dat noodmaatregelen noodzakelijk zijn om de pandemie in te dammen, maakten zij bezwaar tegen maatregelen die geen wettelijke basis hadden, lang aanhielden en/of onevenredig waren. Tevens benadrukten zij het belang van de bestrijding van COVID-19-gerelateerde discriminatie, haatzaaiende uitlatingen en racisme.

De moderne wetenschap heeft in recordtijd op deze uitdaging gereageerd en al eind 2020 voor vaccins gezorgd. Desondanks heeft de pandemie tekortkomingen en beperkingen aan het licht gebracht wat betreft het vermogen en de paraatheid van onze stelsels voor gezondheidszorg,

onderwijs, werkgelegenheid en sociale bescherming om een dergelijke crisis het hoofd te bieden en aan de verplichting te voldoen om eenieders recht op gezondheid, onderwijs, werk en sociale zekerheid en sociale bijstand te waarborgen. Ook heeft zij laten zien dat ons vermogen om de rechten van de meest kwetsbaren te beschermen in bepaalde opzichten tekortschiet. De pandemie is een lakmoesproef waaraan kan worden afgelezen in hoeverre we in staat zijn de belofte van de mondiale Agenda 2030 na te komen om “niemand achter te laten” bij de verwezenlijking van een sociaal rechtvaardige overgang naar duurzame ontwikkeling.

Ondanks de tekortkomingen hebben de EU en haar lidstaten echter aanzienlijke inspanningen geleverd om hun zorg-, onderwijs- en socialebeschermingsstelsels te steunen en om personen en bedrijven hulp te bieden tijdens de economische malaise en het risico van werkloosheid te beperken.

De Europese meerwaarde was wederom van cruciaal belang. De EU heeft verschillende instrumenten in het leven geroepen om de lidstaten te helpen hun acties te financieren. Met het oog op de toekomst hebben de EU-instellingen overeenstemming bereikt over een herstellepakket van 1,8 biljoen EUR. Het betreft een combinatie van de EU-begroting voor 2021-2027 en NextGenerationEU, een tijdelijk herstellinstrument waarmee de Europese Commissie geld kan aantrekken op de kapitaalmarkt ten behoeve van het herstel van de onmiddellijke economische en maatschappelijke schade van de coronapandemie.

Deze Europese financiële maatregelen vormen samen met de beleidsinstrumenten ter bevordering van de mensenrechten en de grondrechten, zoals de Europese pijler van sociale rechten, een breed kader ter ondersteuning van nationale inspanningen.

FRA-ADVIES 1.4

De EU en haar lidstaten dienen te blijven strijden tegen COVID-19-gerelateerde discriminatie, haatzaaiende uitlatingen en racisme jegens etnische minderheden, migranten en vluchtelingen of mensen met een migratieachtergrond. Dit houdt onder meer in dat de maatregelen ter bestrijding van desinformatie waarbij haatzaaiende uitlatingen worden verspreid, en van discriminerende en racistische opvattingen moeten worden aangescherpt, met name online.

FRA-ADVIES 1.5

De lidstaten van de EU dienen zich te richten op de behoeften van kwetsbare groepen die het meeste risico lopen op infectie en/of ernstige ziekte. Tot deze groepen behoren oudere personen, mensen in verzorgingstehuizen, personen met vooraf bestaande gezondheidsproblemen en mensen die in kleine en overvolle ruimten of in slechte leef- en huisvestingsomstandigheden wonen. Deze laatste groep omvat veel Roma en Travellers en mensen in opvang- of detentiecentra voor migranten en vluchtelingen, gevangenen en opvangcentra voor daklozen.

Tevens moeten deze groepen voorrang krijgen bij vaccinatie en moet ervoor worden gezorgd dat zij waar nodig gelijke toegang hebben tot gezondheidszorg en sociale diensten.



2

UITVOERING EN GEBRUIK VAN HET HANDVEST OP NATIONAAL NIVEAU

2020 was een bijzondere mijlpaal voor het Handvest van de grondrechten van de EU. Op 7 december was het precies twintig jaar geleden dat de EU in Nice het Handvest afkondigde. De Europese Commissie heeft die datum aangegrepen voor de start van haar nieuwe “Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU”. In de strategie wordt bijzondere aandacht besteed aan de toepassing van het Handvest in de lidstaten en op de rol van nationale actoren om te zorgen dat het Handvest een doeltreffende werking heeft in het leven van mensen. De strategie biedt een blauwdruk voor verdere collectieve inspanningen in de komende jaren. Tevens pleit de Commissie voor een meer gecoördineerde uitvoering van het Handvest op EU-niveau. Intussen levert het gebruik ervan door nationale rechtbanken, parlementen, overheden en andere actoren nog steeds gemengde resultaten op. De nationale rechtbanken besteden steeds meer aandacht aan het Handvest, maar de overheidsmaatregelen ter bevordering van de toepassing ervan blijven beperkt. De COVID-19-crisis heeft enerzijds de bescherming van de grondrechten onder druk gezet, maar anderzijds geleid tot meer aandacht voor de grondrechtenverklaring van de EU.



Het Handvest is van fundamenteel belang voor alle Europese, nationale en lokale bestuurslagen en is bindend wanneer overheden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie handelen. Op nationaal niveau blijkt de betrokkenheid bij het Handvest echter nog steeds beperkt te zijn. Dit wijst erop dat de EU en haar lidstaten behoefte hebben aan verdere ondersteuning en nauwere samenwerking. De volgende drie adviezen hebben betrekking op respectievelijk het Europese, nationale en lokale bestuursniveau.



FRA-ADVIES 2.1

Bij hun discussie over de toepassing van het Handvest, zoals die wordt voorgesteld in de strategie inzake het Handvest van de Europese Commissie, dienen de EU-instellingen erop toe te zien dat voldoende rekening wordt gehouden met door de relevante nationale actoren verzamelde feitelijke gegevens. Naast het FRA moet ook aandacht worden besteed aan andere agentschappen van de EU die kunnen bijdragen tot een betere tenuitvoerlegging en bevordering van de in het Handvest neergelegde rechten. Tot slot zou het Comité van de Regio's kunnen deelnemen aan een jaarlijkse uitwisseling van veelbelovende praktijken en uitdagingen op het gebied van de toepassing en bevordering van de bepalingen van het Handvest op lokaal niveau. Dit zou aanvullend feitenmateriaal kunnen opleveren voor de in de strategie inzake het Handvest bedoelde “interinstitutionele discussie” op EU-niveau.

EU-niveau

In haar nieuwe strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest besteedt de Europese Commissie bijzondere politieke aandacht aan het nationale niveau, maar kondigt ook aanvullende richtsnoeren, stimulansen en ondersteuning van de EU aan, onder meer via nieuwe EU-programma's. Zo kondigt de Commissie aan dat zij haar samenwerking met de lidstaten van de EU op verschillende terreinen zal versterken om hen beter te helpen bij de uitvoering van het Handvest.

Daarnaast nodigt de Europese Commissie zowel de Raad als het Parlement uit om met haar een “interinstitutionele discussie” aan te gaan. Ook de agentschappen spelen in dit verband een belangrijke rol. Hoewel het FRA en zijn werkzaamheden herhaaldelijk worden genoemd, wordt in de strategie niet in algemenere termen ingegaan op de rol van EU-agentschappen. Alle agentschappen van de EU kunnen bijdragen aan de toepassing van het Handvest, hoewel de bekendheid met het Handvest en de eruit voortvloeiende verplichtingen per agentschap verschillen, evenals hun bereidheid om meer te investeren in voorlichting, zo meldt het FRA.

Het Handvest is niet alleen belangrijk voor de voornaamste EU-instellingen, maar ook voor alle EU-actoren, zoals het Comité van de Regio's. Met name voor de commissie Burgerschap, Governance, Institutionele en Externe Aangelegenheden (CIVEX) is een duidelijke rol weggelegd in het onder de aandacht brengen van lokale praktijken en het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen regionale en lokale actoren over de beste manier om het Handvest toe te passen en te promoten.

Nationaal niveau

De gegevens die voor dit verslag en eerdere verslagen over de grondrechten zijn verzameld, wijzen op een gebrek aan nationaal beleid ter bevordering van de toepassing van het Handvest. In de strategie inzake het Handvest van 2020 wordt dan ook sterk de nadruk gelegd op de rol van de lidstaten van de EU bij de uitvoering van het Handvest. Gezien het aantal concrete voorstellen aan de lidstaten om actie te ondernemen, vormt de strategie een blauwdruk voor de komende jaren.

De toepassing van het Handvest kan worden versterkt door binnen de nationale overheden "steunpunten" voor het Handvest in te stellen, de procedures voor effectbeoordelingen en juridische toetsing aan te passen, ervoor te zorgen dat comités die voldoende deskundig zijn om de naleving van het Handvest te kunnen controleren toezicht houden op het beheer van EU-middelen, en ten slotte door nationale mensenrechteninstellingen op te richten en/of te versterken.

Voor andere maatregelen waarin de strategie voorziet, moeten nationale beleidsmaatregelen worden aangepast, bijvoorbeeld op het gebied van opleiding, voorlichting of het bevorderen van een ondersteunende en veilige omgeving voor maatschappelijke organisaties en verdedigers van rechten. Deze voorstellen vereisen een omslag van de grondrechtencultuur op nationaal niveau, die tot dusver eerder gericht lijkt te zijn op het nationaal constitutioneel recht en het EVRM, waardoor de meerwaarde van het Handvest onderbenut blijft.



FRA-ADVIES 2.2

De lidstaten van de EU dienen te overwegen specifieke steunpunten voor het Handvest vast te stellen, conform het voorstel van de strategie inzake het Handvest. Hierdoor kunnen overheden nationale maatregelen coördineren met maatregelen op Europees, regionaal en lokaal niveau om de nieuwe strategie inzake het Handvest doeltreffender uit te voeren. Idealiter wordt de strategie uitgevoerd via een geordend proces op basis van concrete doelen, mijlpalen en tijdschema's, ofwel in de vorm van een specifiek actieplan voor het Handvest of in de vorm van specifieke verwijzingen naar het Handvest in bestaande actieplannen of strategieën. Met het oog op wederzijds leren en synergetische uitwisseling dienen de vaststelling en uitvoering van deze planningsdocumenten hand in hand te gaan met coördinatie op EU-niveau, bijvoorbeeld door gerichte discussies in de FREMP.





FRA-ADVIES 2.3

De lidstaten van de EU dienen de nieuwe strategie inzake het Handvest bekend te maken bij lokale en regionale overheden en te verkennen hoe deze autoriteiten vaker kunnen verwijzen naar grondrechten in het algemeen en de meerwaarde van het Handvest in het bijzonder, en hoe zij die grondrechten kunnen bevorderen. Lokale en regionale overheden dienen ervoor te zorgen dat in relevante lokale en regionale instrumenten, procedures en beleidsmaatregelen naar het Handvest wordt verwezen. Bestaande praktijken met betrekking tot het Handvest dienen aan de nieuwe nationale steunpunten voor het Handvest te worden meegedeeld om erop toe te zien dat deze praktijken en ervaringen met andere lidstaten kunnen worden gedeeld, bijvoorbeeld via het Europees e-justitieportaal. Steden zouden kunnen overwegen mensenrechtensteden te worden en daardoor sterker rekening te houden met de grondrechten in hun werkzaamheden, programma's en activiteiten.

Lokaal niveau

Volgens de analyse van het FRA van de gegevens uit de raadplegingen die de Europese Commissie heeft gevoerd bij het opstellen van de strategie, zijn lokale overheden niet erg bekend met het Handvest. Dit terwijl het Handvest “van toepassing [is] op [...] de regionale of lokale autoriteiten, alsmede op overheidslichamen wanneer zij het recht van de Unie toepassen” (zie de toelichtingen op het Handvest toelichting ad artikel 51, Publicatieblad van de Europese Unie C 303/17 van 14.12.2007).

In de strategie wordt de term “lokaal” 17 keer gebruikt. Niet alleen wordt opgeroepen om op lokaal niveau goede praktijken met betrekking tot het Handvest te delen en een ondersteunende en veilige omgeving te bevorderen voor maatschappelijke organisaties en verdedigers van rechten, ook moeten de lidstaten voldoende begeleiding bieden op lokaal niveau, zodat lokale autoriteiten hun verplichtingen uit hoofde van het Handvest kunnen nakomen. In de strategie wordt ook gewezen op het potentieel van lokale actoren om het bewustzijn te vergroten over de rechten van mensen en wat mensen kunnen doen als hun rechten worden geschonden.

Het FRA werkt momenteel aan een concept voor mensenrechtensteden in de EU. Dat kader van verbintenissen zal verschillende onderdelen in verband met het Handvest omvatten en kan bijdragen tot een grotere betrokkenheid bij het Handvest op lokaal niveau.

3

GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE

De Europese Commissie heeft in 2020 belangrijke strategieën en actieplannen goedgekeurd om een Unie van gelijkheid te bevorderen en zo te werken aan een alomvattend kader voor nationale en EU-maatregelen. Nu nog steeds geen vooruitgang is geboekt met de goedkeuring van de richtlijn gelijke behandeling, heeft de Commissie benadrukt dat de organen voor de bevordering van gelijke behandeling moeten worden versterkt en dat betere gegevens over gelijkheid beschikbaar moeten komen. De inspanningen ter bevordering van de rechten van LHBTIQ-personen (lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, interseksueel en queer) kwamen in een stroomversnelling met de goedkeuring van de allereerste EU-strategie inzake gelijkheid van LHBTIQ's. Er zijn echter ook aanwijzingen dat discriminatie en haatmisdrijven jegens LHBTIQ's in sommige gebieden en sommige lidstaten toenemen. Ondertussen hebben de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende maatregelen de sociale ongelijkheid soms verergerd, waarbij ouderen bijzonder zwaar worden getroffen.



Artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de grondslag voor de EU-wetgeving ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De Raad van de Europese Unie heeft uitgebreide wetgeving aangenomen die bescherming biedt tegen discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst op belangrijke terreinen van het leven. Hierbij gaat het om arbeid en beroep, onderwijs, hoewel dit niet onder de richtlijnen inzake gendergelijkheid valt, sociale bescherming, en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. Bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid wordt daarentegen door de EU-wetgeving alleen geboden op het gebied van arbeid en beroep.

Dit leidt ertoe dat sommige van de in artikel 19 VWEU vermelde beschermde kenmerken (geslacht en ras of etnische afstamming) een grotere mate van bescherming genieten dan andere (godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid), wat leidt tot een kunstmatige hiërarchie van beschermde gronden. De Europese Commissie heeft in 2008 een voorstel gedaan voor een richtlijn gelijke behandeling. De goedkeuring hiervan zou deze lacune dichten door de bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid uit te breiden tot het gebied van onderwijs, sociale bescherming en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. In 2020 is op het niveau van de EU-Raad geen vooruitgang geboekt met de goedkeuring van het voorstel van de Commissie.

Het Europees Parlement herhaalde zijn oproep om het voorstel goed te keuren, terwijl de Europese Commissie de lidstaten bleef aanmoedigen snel overeenstemming over de tekst te bereiken. Ondertussen heeft de COVID-19-pandemie nog eens duidelijk gemaakt dat mensen in tijden van gezondheids crises meer risico lopen te worden gediscrimineerd op uiteenlopende gronden anders dan geslacht, ras of etnische afkomst, in het bijzonder op grond van leeftijd.



FRA-ADVIES 3.1

De EU-wetgever dient de nodige lessen te trekken uit de COVID-19-pandemie en alle mogelijkheden te blijven verkennen om de richtlijn gelijke behandeling zo snel mogelijk aan te nemen. Dit zou ervoor zorgen dat de EU-wetgeving volledige bescherming biedt tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid op belangrijke terreinen van het leven, zoals onderwijs, sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg, en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.

FRA-ADVIES 3.2

EU-instellingen en lidstaten dienen tot een op rechten gebaseerde benadering ten aanzien van ouder worden en ouderen te komen en deze in hun beleid te integreren, onder meer in hun exitstrategieën voor pandemieën. Deze benadering moet tot uiting komen in alle relevante initiatieven en beleidsmaatregelen, met inbegrip van acties ter verwezenlijking van de Europese pijler van sociale rechten en ter bevordering van het beleid inzake sociale inclusie. Dit vereist het volgende:

- het bestrijden van leeftijdspercepties die leiden tot discriminatie op grond van leeftijd, die een belemmering vormen voor de gelijke behandeling van ouderen en de volledige uitoefening van hun grondrechten;
- het bevorderen van de deelname van ouderen aan alle aspecten van het maatschappelijk leven, met inbegrip van het ontwerp van en toezicht op de uitvoering van maatregelen die op hen van invloed zijn;
- bijzondere aandacht besteden aan degenen die kwetsbaarder zijn en in hun specifieke behoeften voorzien door gebruik te maken van alle beschikbare middelen, met inbegrip van toegankelijke nieuwe technologieën en digitale instrumenten, alsook het in stand houden van niet-digitale diensten;
- het verzamelen en analyseren van betrouwbare gegevens en feitenmateriaal over de rechten en het welzijn van ouderen.

Er zijn aanwijzingen dat onder andere ouderen het zwaarst werden getroffen door en tijdens de COVID-19-pandemie. Oudere leeftijdsgroepen liepen vanwege hun hogere incidentie van onderliggende gezondheidsproblemen een groter gezondheidsrisico dan jongere.

De pandemie had ook bredere gevolgen voor het welzijn en de rechten van ouderen. Hun recht om een waardig, zelfstandig en participierend leven te leiden, zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU, wordt ondermijnd door leeftijdsstereotypen en een discriminerend discours, beperkende maatregelen op grond van leeftijd, moeilijke toegang tot goederen en diensten, onder meer vanwege de digitale kloof tussen generaties, en gevoelens van isolement en stress. Deze factoren ondermijnen ook hun recht op gelijke behandeling en gelijke kansen, zoals vastgelegd in het Handvest en de Europese pijler van sociale rechten.

Anderzijds hebben verschillende actoren maatregelen genomen om de impact van de pandemie op ouderen te verzachten en hun rechten te beschermen en te helpen verwezenlijken, onder meer door gebruik te maken van nieuwe technologieën en digitale instrumenten. Bovendien heeft de bredere discussie over de rechten van ouderen en hun welzijn in 2020 een nieuwe impuls gekregen. De Raad van de Europese Unie heeft conclusies aangenomen waarin de EU-instellingen en de lidstaten worden opgeroepen een op rechten gebaseerde benadering van ouder worden te hanteren, onder meer in hun exitstrategieën voor pandemieën. Voorts werd benadrukt dat de mogelijkheden van digitalisering moeten worden benut om het welzijn van ouderen te bevorderen.





Bepaalde lidstaten hebben wettelijke en beleidsmaatregelen ingevoerd die het fundamentele recht op gelijke behandeling ongeacht seksuele geaardheid ondermijnen. Uit de tweede LHBTI-enquête van het FRA en uit onderzoeken in verschillende lidstaten is gebleken dat zich in de EU veel gevallen van discriminatie en intimidatie ten aanzien van LHBTI+-personen voordoen en dat de maatschappelijke acceptatie van deze personen aanzienlijk is afgenomen. Haatzaaiende uitlatingen tegen LHBTI+-personen in het publieke debat vormen een bijzonder zorgwekkend verschijnsel, aangezien zij verder aanzetten tot discriminatie.

LHBTI+-personen werden in het bijzonder getroffen door maatregelen om de pandemie in te dammen, en met name jongeren die thuis wonen en die te maken kregen met familiaal geweld vanwege hun seksuele geaardheid en/of genderidentiteit. In dit verband werd het nog moeilijker om hun rechten te waarborgen.

Om de situatie van LHBTIQ'ers aan te pakken en te verbeteren, heeft de Europese Commissie de strategie voor gelijkheid van LHBTI'ers 2020-2025 vastgesteld. Hierin wordt een reeks gerichte acties beschreven rond vier pijlers die gericht zijn op het bestrijden van discriminatie, het waarborgen van de veiligheid, het bouwen van samenlevingen die inclusief zijn en het oproepen tot gelijkheid van LHBTIQ'ers overal ter wereld.



FRA-ADVIES 3.3

De lidstaten van de EU worden aangemoedigd zich te onthouden van maatregelen die het grondrecht op gelijke behandeling ongeacht seksuele geaardheid en genderidentiteit ondermijnen, en actieplannen vast te stellen in overeenstemming met de strategie van de Commissie voor gelijkheid van LHBTIQ'ers. Zij worden aangemoedigd om juridische en beleidsmaatregelen vast te stellen en uit te voeren om te waarborgen dat lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen ten volle gebruik kunnen maken van al hun grondrechten zoals voorzien in het nationale en EU-recht.

De lidstaten van de EU dienen beschikbare gegevens inzake discriminatie, waaronder gegevens van de tweede LHBTI-enquête van het FRA, in aanmerking te nemen om tekortkomingen in de bescherming op te sporen en adequaat aan te pakken. Ook moeten zij rekening houden met de richtsnoeren van de strategie voor gelijkheid van LHBTIQ'ers. In het bijzonder moeten zij maatregelen nemen om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven doeltreffend te bestrijden en de schadelijke invloed van homofobe en transfobe uitingen van overheidsinstanties of -functionarissen aan te pakken.

4

RACISME, VREEMDELINGENHAAT EN DAARMEE SAMENHANGENDE ONVERDRAAGZAAMHEID

2020 was een jaar vol uitdagingen. De COVID-19-pandemie heeft bestaand racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid de kop doen opsteken en verergerd. De gezondheids crisis werd steeds vaker gebruikt als voorwendsel om minderheden – waaronder migranten, mensen met een migratieachtergrond en Roma – aan te vallen die ervoor al te lijden hadden van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. De Black Lives Matter-beweging heeft samenlevingen over de hele wereld gemobiliseerd om racisme en discriminatie door rechtshandhavinginstanties aan te pakken. De Europese Commissie heeft haar allereerste actieplan tegen racisme goedgekeurd, met concrete maatregelen om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in de EU te bestrijden. Een aantal lidstaten van de EU heeft stappen ondernomen om nationale actieplannen tegen racisme en andere maatregelen te ontwikkelen om extremisme, haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen aan te pakken.



FRA-ADVIES 4.1

De lidstaten van de EU dienen het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat volledig en correct om te zetten en toe te passen om racistische haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen strafbaar te stellen. Dienovereenkomstig moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat racistische of xenofobe motieven als verzwarende omstandigheid worden beschouwd dan wel door de rechter bij de bepaling van de strafmaat in aanmerking kunnen worden genomen.

Naast de volledige omzetting en handhaving van de EU-wetgeving inzake de bestrijding van haatmisdrijven dienen de lidstaten maatregelen te nemen om slachtoffers en getuigen ertoe te bewegen aangifte van haatmisdrijven te doen. Ook dienen zij het vermogen van de nationale rechtshandhavingssystemen te versterken om haatmisdrijven correct te identificeren en te registreren.

In het kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (2008/913/JBZ) wordt een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak uiteengezet met betrekking tot bepaalde vormen van racisme en vreemdelingenhaat die neerkomen op haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. De Europese Commissie heeft een inbreukprocedure ingeleid tegen twee lidstaten die het kaderbesluit niet volledig en correct in nationaal recht hadden omgezet.

Internationale toezichthoudende organen hebben ook juridische lacunes in het strafrecht van een aantal lidstaten blootgelegd met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen of de strafbaarstelling van racistische of xenofobe motieven als verzwarende omstandigheid. Ondertussen hebben het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de nationale hooggerechtshoven grenzen gesteld aan het beroep op de vrijheid van meningsuiting ter rechtvaardiging van haatzaaiende uitlatingen en aanzetten tot haat.

Racisme en extreemrechtse sentimenten bleven ook in 2020 in de hele EU een groot probleem. Meerdere mensen werden vermoord bij haatmisdrijven en extremistische misdrijven, een trend die zich al in voorgaande jaren voordeed. Internationale en nationale mensenrechtenorganisaties hebben hun bezorgdheid geuit over het toenemende aantal haatzaaiende uitlatingen op internet, veelal door media of politici, jegens migranten en etnische minderheden.

Etnische minderheden, waaronder migranten, krijgen steeds vaker te maken met discriminatie op verschillende gebieden van het leven, en bij het grote publiek leven nog steeds discriminerende opvattingen en stereotypen, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten. Deze trends zijn met de uitbraak van de COVID-

19-pandemie toegenomen, waarop onder andere het FRA heeft gewezen.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt discriminatie op grond van ras of etnische afkomst. Evenzo verbiedt Richtlijn 2000/43/EG inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in verband met toegang tot onderwijs, arbeid, diensten, met inbegrip van huisvesting, en sociale bescherming, met inbegrip van gezondheidszorg. Uit verslagen van de Europese Commissie en internationale toezichthoudende organen op het gebied van mensenrechten blijkt dat een aantal EU-lidstaten de bepalingen van de richtlijn nog steeds niet correct ten uitvoer legt.

De Commissie heeft de inbreukprocedures voortgezet tegen lidstaten die Romakinderen in het onderwijs discrimineerden. Ondertussen hebben internationale mensenrechtenorganisaties hun bezorgdheid geuit over de onafhankelijkheid van de organen voor de bevordering van gelijke behandeling die bij richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming zijn opgericht.



Hoewel sommige vormen van etnische profilering legaal kunnen zijn, is discriminerende profilering 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 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en daarmee samenhangende jurisprudentie van het EHRM, evenals het Handvest van de grondrechten van de EU. Lid 3 van artikel 11 (“Geautomatiseerde individuele besluitvorming”) van Richtlijn (EU) 2016/680 (de “politierichtlijn”) verbiedt “[p]rofilering die leidt tot discriminatie van natuurlijke personen op grond van [...] bijzondere categorieën van persoonsgegevens”. Het gaat onder meer om gegevens waaruit ras of etnische afkomst en religieuze overtuigingen of genetische of biometrische gegevens blijken.

Discriminerende profilering op grond van etniciteit vindt in de EU nog steeds plaats, zoals blijkt uit eerdere verslagen over de grondrechten en uit onderzoeken en verslagen van internationale toezichthoudende organen. Sommige landen maakten melding van buitenproportionele acties ter handhaving van COVID-19-gerelateerde beperkingen die waren gericht tegen etnische minderheden. Zaken in de hele EU en de Black Lives Matter-beweging hebben discussies over het voorkomen en bestrijden van racisme bij de politie aangewakkerd, die zowel op nationaal als op EU-niveau nieuwe ontwikkelingen in gang hebben gezet.



FRA-ADVIES 4.2

De lidstaten van de EU dienen de doeltreffendheid van hun maatregelen en hun institutionele opzet voor de volledige en correcte toepassing van de richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming aanzienlijk te verbeteren. In het bijzonder dienen zij de organen voor gelijke behandeling onafhankelijker te maken. Zij dienen ervoor te zorgen dat deze organen een passend mandaat hebben en over de nodige middelen beschikken om de taken die hun krachtens de EU-wetgeving inzake non-discriminatie zijn toegewezen, op doeltreffende wijze te vervullen.



FRA-ADVIES 4.3

De lidstaten van de EU dienen de nodige maatregelen te nemen om discriminerende houdingen onder politiefunctionarissen te voorkomen en uit te bannen. Dit kan onder meer door bestaande waarborgen tegen institutionele vormen van discriminatie te evalueren en door onder meer te zorgen voor duidelijke taakomschrijvingen, robuuste systemen voor prestatiebeoordeling met betrekking tot het voorkomen van institutionele discriminatie, en inclusieve en doeltreffende onafhankelijke klachtenmechanismen.

De rechtshandhavinginstanties dienen specifieke, praktische en rechtstreeks toepasbare richtsnoeren te geven tegen discriminerende etnische profilering door politiefunctionarissen bij de uitoefening van hun functie en deze richtsnoeren dienen te worden opgenomen in de standaardwerkwijzen en gedragscodes en stelselmatig onder de aandacht te worden gebracht van eerstelijnsfunctionarissen.



FRA-ADVIES 4.4

De lidstaten van de EU worden aangemoedigd specifieke nationale actieplannen te ontwikkelen om racisme, discriminatie op grond van ras of etnische afkomst, antisemitisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te bestrijden. De uitvoering van dergelijke actieplannen zou de EU-lidstaten een doeltreffend kader bieden om te voldoen aan hun verplichtingen krachtens de richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

In overeenstemming met het EU-actieplan tegen racisme zouden de lidstaten moeten overwegen op participatieve wijze nationale plannen te ontwikkelen in overleg met regionale en lokale autoriteiten, organen voor gelijke behandeling en het maatschappelijk middenveld. Bovendien moeten het effect en de doeltreffendheid van de genomen maatregelen regelmatig en op transparante wijze worden beoordeeld aan de hand van duidelijke doelstellingen en tijdschema's en op basis van empirische gegevens en prestatie-indicatoren.

In 2020 heeft de EU haar inspanningen ter bestrijding van racisme opgevoerd. De Europese Commissie heeft haar eerste EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 aangenomen. Ook werd in een aantal andere beleidsinstrumenten, waaronder de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers 2020-2025 en het nieuwe strategische EU-kader voor de Roma, aandacht besteed aan racisme, door vooroordelen ingegeven intimidatie en geweld, en bescherming en ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven.

Bijna twintig jaar nadat de VN-wereldconferentie tegen racisme landen oproep om nationale actieplannen tegen racisme te ontwikkelen en uit te werken, spoort de Europese Commissie alle lidstaten van de EU aan om nationale actieplannen tegen racisme en rassendiscriminatie te ontwikkelen en deze uiterlijk 2022 vast te stellen. In 2020 heeft een aantal lidstaten stappen genomen voor de ontwikkeling van nationale actieplannen ter bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid.

Internationale toezichthoudende organen hebben echter hun bezorgdheid geuit over de zwakke plekken in het ontwerp van deze nationale actieplannen, die volgens hen negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor de uitvoering, het effect en de monitoring ervan. Sommige plannen voorzien niet in een grondige aanpak van racisme; vele zijn gekenmerkt door een gebrek aan nauwkeurig omschreven concrete stappen; de beschikbare middelen volstaan niet om de doelstellingen te bereiken, en er ontbreken benchmarks en indicatoren om de voortgang te meten.

5

GELIJKHEID EN INTEGRATIE VAN ROMA

Het eerste EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma liep tot 2020, en het nieuwe strategische kader voor de volgende tien jaar begon middenin de COVID-19-pandemie. Het eerste kader heeft in het algemeen weinig vooruitgang opgeleverd. Uit evaluaties blijkt enige winst op het gebied van onderwijs en armoedebestrijding, terwijl geen vooruitgang, maar soms zelfs achteruitgang, te constateren viel op cruciale gebieden zoals werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting. Het nieuwe strategisch EU-kader voor de gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma omvat ambitieuze doelen op zeven kerngebieden: non-discriminatie, inclusie, participatie, onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid en huisvesting. Het voorziet in een sterker toezichtskader met een reeks kwantificeerbare en meetbare streefdoelen om de voortgang te volgen. Ondertussen heeft de pandemie Roma- en Travellers-gemeenschappen onevenredig zwaar getroffen doordat zij bestaande ongelijkheden heeft vergroot en in sommige landen zigeunerhaat en vooroordelen tegen Roma heeft aangewakkerd.



Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt discriminatie op grond van etnische of sociale afkomst of het behoren tot een nationale minderheid. De afgelopen twintig jaar heeft de richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43/EG) gelijke behandeling bevordert en directe en indirecte discriminatie, met inbegrip van intimidatie, op grond van ras of etnische afstamming verboden op gebieden als werkgelegenheid, onderwijs, sociale bescherming en voordelen, gezondheidszorg en toegang tot goederen en diensten, waaronder huisvesting.

Zigeunerhaat, een belangrijke belemmering voor vooruitgang bij de integratie van Roma, is echter diepgeworteld. Bijna de helft van de EU-burgers (46 %) zou zich niet op zijn gemak voelen met Roma of Travellers als buren, blijkt uit de enquête over grondrechten in 2019 van het FRA, die gericht was op de algemene bevolking. De COVID-19-pandemie heeft de Roma- en Travellers-gemeenschappen onevenredig zwaar getroffen en heeft bestaande ongelijkheden vergroot en in sommige landen zigeunerhaat en vooroordelen tegen Roma verder in de hand gewerkt.



FRA-ADVIES 5.1

Op basis van de tijdens de COVID-19-pandemie opgedane ervaringen dienen de lidstaten van de EU ervoor te zorgen dat de bestrijding van discriminatie en zigeunerhaat wordt geïntegreerd in alle beleidsterreinen van hun nationale Roma-strategieën. De strategieën moeten gerichte maatregelen omvatten ter bestrijding van zigeunerhaat en discriminatie van Roma en Travellers.

Die maatregelen moeten samen met de Roma-gemeenschappen en hun vertegenwoordigers worden ontworpen en uitgevoerd om positieve verhalen over Roma en Travellers te verspreiden en voorlichting te geven over de discriminatie, segregatie en vervolging waarmee Roma sinds jaar en dag te maken hebben.



FRA-ADVIES 5.2

De lidstaten van de EU dienen gecoördineerde maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat sociaal uitgesloten en gemarginaliseerde Roma- en Travellers-kinderen toegang hebben tot leermiddelen voor afstandsonderwijs. Alle maatregelen in het onderwijs dienen gerichte acties te omvatten die zijn toegesneden op de specifieke behoeften van de verschillende groepen Roma en Travellers, en die in het bijzonder voortbouwen op positieve ervaringen met Roma-onderwijsassistenten en -bemiddelaars. De lidstaten dienen te overwegen de werving, opleiding en inzet van meer Roma-bemiddelaars en leerkrachten met een Roma-achtergrond aan te moedigen. Zij dienen ook te zorgen voor gerichte maatregelen die duurzaam en goed gefinancierd zijn en gebruik te maken van EU-fondsen en andere financieringsmogelijkheden voor maatregelen gericht op Roma en voor structurele hervormingen voor inclusief onderwijs.

In artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de EU is het recht op onderwijs vastgelegd. In de Europese pijler van sociale rechten wordt benadrukt dat iedereen recht heeft op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs (hoofdstuk 1, beginsel 1). Uit de laatste cijfers blijkt dat in de hele EU, ook in de westelijke lidstaten, de meeste jonge Roma en Travellers de school vroegtijdig verlaten of hun opleiding niet afmaken. Hoewel er de afgelopen tien jaar enige vooruitgang is geboekt, blijft de onderwijskloof tussen Roma en de algemene bevolking aanzienlijk.

Bovendien ontbreekt het Roma en Travellers die in een door segregatie en marginalisatie gekenmerkte leefomgeving vaak aan de nodige IT-apparatuur en/of internettoegang, zoals blijkt uit de bevindingen van het FRA en andere onderzoeken. Hardnekkige ongelijkheden en het gebrek aan succesvol beleid om basisinfrastructuur en -voorzieningen aan te bieden, vergroten de kloof tussen Roma en Travellers en de algemene bevolking. Dit doet ook afbreuk aan de kansen van Romakinderen om gelijke toegang tot onderwijs te krijgen. De COVID-19-pandemie heeft deze realiteit zeer zichtbaar gemaakt. Uit het onderzoek van het FRA blijkt ook dat sommige mainstreammaatregelen de Roma en Travellers niet bereiken.

Het nieuwe strategische EU-kader voor de Roma voor gelijkheid, inclusie en participatie maakt deel uit van de algemene politieke richtsnoeren van de EU voor het opbouwen van een Unie van gelijkheid. Het kader zal een bijdrage vormen tot het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 en tot de uitvoering van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten en de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

De ambitieuze doelstellingen op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting van het vorige EU-kader voor nationale strategieën voor integratie van de Roma, dat erop gericht was de kloof tussen de Roma en de algemene bevolking te dichten, waren in 2020 nog niet bereikt. De lidstaten hebben slechts weinig vooruitgang geboekt op bepaalde gebieden van onderwijs en armoedebestrijding, terwijl op het gebied van werkgelegenheid, huisvesting en gezondheid geen verbetering, maar soms zelfs een verslechtering te constateren viel, zo blijkt uit gegevens van het FRA.

Naar aanleiding van een evaluatie van het vorige kader heeft de Europese Commissie erkend dat de inzet voor gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma op Europees en nationaal niveau dringend moet worden vernieuwd en versterkt. Het nieuwe strategische kader bevat zeven doelstellingen en bijbehorende streefwaarden die in 2030 moeten worden bereikt, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de bestrijding van zigeunerhaat en discriminatie en de bevordering van de volledige participatie en inclusie van de Roma door een combinatie van mainstream- en gerichte beleidsmaatregelen.



FRA-ADVIES 5.3

De lidstaten van de EU dienen voorrang te geven aan de uitvoering van het nieuwe strategische EU-kader voor de Roma. In hun nationale plannen moeten ambitieuze doelstellingen en streefwaarden worden vastgesteld, rekening houdend met de lessen die zijn getrokken uit het vorige EU-kader, evaluaties van nationale strategieën en de COVID-19-pandemie. Er zijn doeltreffende monitoringsystemen nodig om de vooruitgang te beoordelen door het effect van zowel mainstream- als gerichte maatregelen voor de sociale inclusie van Roma en Travellers te meten en om toe te zien op het effectieve gebruik van nationale en EU-middelen.

In de nationale strategieën voor de Roma moet specifiek worden verwezen naar de daadwerkelijke participatie van Roma en Travellers bij het ontwerp, de beoordeling en de controle van uitvoeringsmaatregelen en -acties.



6

ASIEL, VISA, MIGRATIE, GRENZEN EN INTEGRATIE

De eerbiediging van de grondrechten aan de grenzen blijft een van de belangrijkste uitdagingen op het gebied van de mensenrechten in de EU. Er was opnieuw sprake van sterfgevallen op zee, vertragingen bij de toewijzing van een veilige haven voor geredde migranten en bedreigingen tegen reddingsschepen van humanitaire ngo's. Ook werden opnieuw beschuldigingen geuit over refoulement en geweld. De Europese Commissie heeft een nieuw migratie- en asielpact gepresenteerd, een pakket voorstellen voor harde wetgeving en zachte wetgevingsinstrumenten waarin meer nadruk wordt gelegd op grensprocedures en nieuwe vormen van solidariteit worden voorgesteld. Ondertussen werden de asielprocedures aangepast in verband met de beperkingen als gevolg van COVID-19. De EU heeft vooruitgang geboekt bij het opzetten van grootschalige informatietechnologiesystemen (IT-systemen) en is begonnen met de verkenning van het gebruik van artificiële intelligentie voor grenscontrole en migratiebeheer. Sinds de Brexit gelden er nieuwe regels voor de burgers van het Verenigd Koninkrijk.



FRA-ADVIES 6.1

De lidstaten van de EU dienen snel en behoorlijk onderzoek te doen naar alle beschuldigingen van refoulement en mishandeling aan de grenzen en te zorgen voor meer transparantie over de genomen maatregelen.

De lidstaten dienen doeltreffende en onafhankelijke controlemechanismen aan de grenzen op te zetten. Om een volledige naleving van de grondrechten te waarborgen, moeten deze mechanismen ook toezicht op grensbewakingsactiviteiten omvatten en niet alleen, zoals in het pact inzake migratie en asiel wordt voorgesteld, toezicht op de screeningprocedure vóór binnenkomst zelf.

In 2020 maakten algemeen erkende instellingen op het gebied van de mensenrechten melding van beschuldigingen dat er mensen onrechtmatig werden teruggestuurd aan de land- en zeegrenzen, soms met politiegeweld. Artikel 78, lid 1, VWEU en de artikelen 18 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbieden *refoulement* – dat wil zeggen het uitzetten van een persoon naar een staat waar hij of zij een risico op vervolging of ernstige schade loopt – en collectieve uitzetting. Artikel 7 van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht en artikel 4 van de Schengengrenscodex vereisen dat het grensbeheer in overeenstemming is met de grondrechten. De Europese Commissie heeft in haar migratie- en asielpact nieuwe EU-regels voorgesteld om toe te zien op de naleving van de grondrechten aan de grenzen.

Migranten die worden aangehouden in verband met de illegale overschrijding van een binnengrens van de EU, worden niet stelselmatig gehoord voordat zij naar een aangrenzende EU-lidstaat worden teruggestuurd. Evenmin worden zij stelselmatig in kennis gesteld van het besluit om hen terug te sturen naar een andere EU-lidstaat.

Als algemeen beginsel stelt het EU-recht dat besluiten die gevolgen hebben voor personen, genomen moet worden op individuele basis en dat personen het recht hebben te worden gehoord. Deze beginselen zijn belangrijke waarborgen om personen in de gelegenheid te stellen kwesties ter sprake te brengen die terugsturen zouden kunnen uitsluiten, en hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte uit te oefenen overeenkomstig artikel 47 van het Handvest.



FRA-ADVIES 6.2

De lidstaten van de EU dienen procedures in te voeren en toe te passen die garanderen dat personen worden gehoord voordat zij naar een aangrenzende EU-lidstaat worden teruggestuurd, en hun formeel in kennis te stellen van het desbetreffende besluit.



In de wetgevingsvoorstellen in het kader van het migratie- en asielpact wordt meer nadruk gelegd op grensprocedures en worden tegelijkertijd nieuwe solidariteitsmechanismen voorgesteld. Grensprocedures kunnen ertoe leiden dat asielzoekers worden gehuisvest in faciliteiten aan of nabij de grens, vaak op afgelegen locaties waar het moeilijk kan zijn aan de normen voor opvang te voldoen of waarborgen toe te passen om willekeurige vrijheidsberoving te voorkomen, zoals vereist door de richtlijn opvangvoorzieningen (2013/33/EU) en de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) vereisen. Dit kan leiden tot een behandeling die niet strookt met het recht op menselijke waardigheid, dat door artikel 1 van het Handvest wordt gewaarborgd.



FRA-ADVIES 6.3

Bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het migratie- en asielpact dienen de lidstaten van de EU ervoor te zorgen dat de verblijfsomstandigheden in de eerste opvangvoorzieningen aan de grenzen toereikend zijn en volledig voldoen aan het recht op vrijheid en andere in het Handvest van de grondrechten van de EU beschreven grondrechten. Er dient regelmatig toezicht te worden uitgeoefend en er dienen preventieve maatregelen te worden genomen om langdurig verblijf in dergelijke voorzieningen te voorkomen.

FRA-ADVIES 6.4

De instellingen, agentschappen en lidstaten van de EU dienen een uitvoerige beoordeling te maken van de invloed op de grondrechten van elk gebruik van AI op het gebied van binnenlandse zaken, met inbegrip van asiel, visa, immigratie en grensbeheer. Het gebruik van AI moet gepaard gaan met strenge, doeltreffende en onafhankelijke toezichtsmechanismen.

De EU en haar lidstaten onderzoeken momenteel het gebruik van artificiële intelligentie (AI) ter verbetering van de besluitvorming op het gebied van binnenlandse zaken, met inbegrip van asiel, grensbeheer en immigratie. AI-gestuurde instrumenten kunnen afbreuk doen aan verschillende grondrechten. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een eenzijdige opzet van het algoritme of een gebrek aan transparantie met betrekking tot de ingevoerde gegevens, waardoor het voor de betrokkene moeilijk is om de resultaten van deze instrumenten aan te vechten.



FRA-ADVIES 6.5

EU-instellingen, -agentschappen en -lidstaten dienen de aandacht te blijven vestigen op de waarborgen voor de grondrechten die van toepassing zijn op de grootschalige IT-systemen van de EU en de interoperabiliteit daarvan. Gegevensbeschermingsautoriteiten dienen over voldoende middelen te beschikken om mensen te ondersteunen die hun recht op toegang tot of correctie of verwijdering van hun gegevens willen uitoefenen.

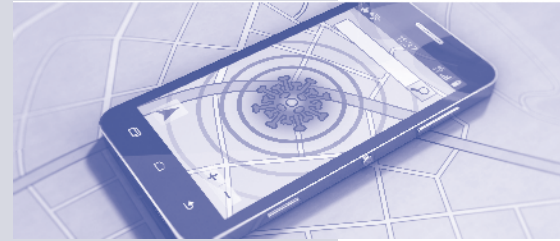
De EU heeft zes grootschalige IT-systemen opgezet om de lidstaten te ondersteunen bij het beheren van migratie, asiel en grenzen, het verbeteren van de justitiële samenwerking en het versterken van de interne veiligheid. Er zijn drie operationele systemen: het Europees systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers (Eurodac), het Visuminformatiesysteem (VIS) en het Schengeninformatiesysteem (SIS). De andere drie zijn in ontwikkeling: het inreis-uitreisysteem (EES), het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en het Europees Strafregisterinformatiesysteem voor onderdanen van een derde land (Ecris-TCN).

De rechtsinstrumenten tot oprichting van deze IT-systemen en betreffende de interoperabiliteit ervan bevatten verschillende waarborgen ter bescherming van de grondrechten die in het Handvest zijn erkend, zoals de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), non-discriminatie (artikel 21) en de rechten van het kind (artikel 24). Deze waarborgen zijn tot dusver echter onvoldoende onder de aandacht gebracht.

7

INFORMATIEMAATSCHAPPIJ, PRIVACY EN GEGEVENSBESCHERMING

In 2020 heeft de ontwikkeling en toepassing van innovatieve technologieën, waaronder artificiële intelligentie (AI), een impuls gekregen vanwege het streven om de COVID-19-pandemie tegen te gaan. Tegelijkertijd leidde het gebruik van AI-technologieën tot bezorgdheid over het recht op gegevensbescherming en privacy (naast andere rechten, zoals non-discriminatie). Internationale en EU-organen hebben hierop snel gereageerd door het belang van de toepasselijke normen voor gegevensbescherming te benadrukken. Tegelijkertijd heeft de EU verder werk gemaakt van de regeling van het gebruik van AI. Zij publiceerde een witboek en een begeleidend verslag waarin wordt erkend dat de grondrechten – naast ethische kaders – een belangrijke rol toekomt bij het waarborgen van de eerbiediging van rechten bij AI-gebruik. De EU-instellingen en lidstaten hebben ook verder beleid en wetgeving met betrekking tot privacy en gegevensbescherming ontwikkeld, variërend van gegevensbewaring en bewaking tot de bestrijding van kinderpornografie.



De COVID-19-pandemie heeft mensen ertoe aangezet digitale gegevens en nieuwe technologieën in te zetten om de verspreiding van het virus tegen te gaan en de negatieve effecten ervan op de samenleving te beperken. De intensieve verzameling en verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld door applicaties voor de tracering van contacten en afstand meten, software voor teleconferenties of het gebruik van algoritmen in het onderwijs, bracht risico's met zich mee voor het grondrecht op gegevensbescherming en eerbiediging van het privéleven.

De ontwikkelingen in het afgelopen jaar hebben duidelijk gemaakt dat het in tijden van crisis van cruciaal belang is om doeltreffende en passende afwegingen te maken en erop toe te zien dat de grondrechten niet onnodig of onevenredig worden beperkt door maatregelen ter bescherming van de gezondheid.



FRA-ADVIES 7.1

De lidstaten van de EU dienen ervoor te zorgen dat maatregelen, beleidsbesluiten of wetgevingsinitiatieven die in tijden van crisis – zoals een pandemie – worden genomen, niet op onevenredige wijze ingrijpen in het recht op gegevensbescherming en eerbiediging van het privéleven. De lidstaten dienen er met name voor te zorgen dat artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU, alsmede de in artikel 5 van de AVG benadrukte beginselen van behoorlijkheid, minimale gegevensverwerking en doelbinding worden toegepast.

FRA-ADVIES 7.2

De lidstaten van de EU dienen te waarborgen dat de nationale toezichhoudende autoriteiten voor gegevensbescherming over voldoende personele, technische en financiële middelen beschikken om hun mandaat doeltreffend te kunnen uitvoeren. Om vast te stellen of de middelen toereikend zijn, dienen de lidstaten onafhankelijke en objectieve evaluaties van de werkbelasting van de nationale toezichhoudende autoriteiten voor gegevensbescherming te ondersteunen.

In aansluiting op de trend die het FRA in zijn *Verslag over de grondrechten 2020* heeft vastgesteld, bleef de werklast van de toezichhoudende autoriteiten voor gegevensbescherming bijzonder groot. Er was in de meeste lidstaten sprake van een aanhoudend groot aantal onderzoeken en klachten. Tegelijkertijd heeft de onvolledige harmonisatie van procedures en sleutelbegrippen, waar de samenwerkingsprocedure voor grensoverschrijdende geschillen op berust, aan een snelle oplossing van deze geschillen in de weg gestaan.

Wel vielen er in 2020 tekenen van verbetering te constateren, zowel op nationaal niveau (wat de toename van de financiële en personele middelen betreft) als op internationaal niveau (wat het dichten van lacunes op harmonisatiegebied betreft). Er is echter nog ruimte voor verbetering. Het sterke rechtskader van de EU voor gegevensbescherming functioneert alleen goed als alle actoren voldoende toegerust zijn om snel en doeltreffend op alle verzoeken te reageren.



FRA-ADVIES 7.3

De EU-instellingen en lidstaten dienen ervoor te zorgen dat alle regelgevende inspanningen ter bestrijding van criminele activiteiten de nodige waarborgen bevatten om de naleving van de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en evenredigheid te waarborgen. Zij dienen ook te voorzien in doeltreffend toezicht en toegang tot klachten- en beroepsmechanismen. In dit verband dienen de EU-instellingen en lidstaten ten volle rekening te houden met de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Aangezien terroristische dreigingen en criminele activiteiten het hele jaar aanhielden, riepen de instellingen en de lidstaten van de EU in 2020 op tot de snelle invoering van maatregelen die het gebruik van beschikbare gegevens en technologieën voor de bestrijding van criminaliteit mogelijk maken. Zo werd van verschillende kanten gepleit voor het gebruik van dataminingtechnologieën om online kinderpornografie te bestrijden, strafrechtelijke onderzoeken te bevorderen, de bewaking te vergroten en illegale online inhoud te bestrijden.

Institutionele organen en het maatschappelijk middenveld hebben echter vaak vraagtekens geplaatst bij de noodzaak en evenredigheid van deze maatregelen, zowel op nationaal als op EU-niveau. Hoewel beveiligingsmaatregelen legitieme doelen dienen, mogen zij niet worden gebruikt als voorwendsel om grondrechtelijke normen te verlagen.



De pandemie heeft de werkzaamheden met betrekking tot strategieën, wetgevingsinitiatieven en beleid ter bevordering of regulering van het gebruik van AI niet tegengehouden. Integendeel, de crisis heeft instanties ertoe aangezet snel maatregelen te nemen ter ondersteuning van het gebruik van AI, die ook werd gestimuleerd als instrument om de pandemie te bestrijden. Zowel de EU als de lidstaten hebben in 2020 zeer actief verschillende AI-strategieën en nieuwe rechtsinstrumenten ontwikkeld.

Zoals het FRA reeds heeft opgemerkt in zijn verslagen over de grondrechten 2019 en 2020, wordt in veel AI-strategieën verwezen naar “ethische” beginselen, terwijl de noodzaak om de grondrechten te beschermen daarin slechts wordt aangestipt, zonder dat een gedetailleerde, op rechten gebaseerde benadering wordt voorgesteld. Zoals in het verslag van het FRA over AI en de grondrechten wordt benadrukt, kan het gebruik van AI echter verstrekkingen hebben voor de grondrechten de burgers. Daarom moeten de grondrechten stevig worden uitgewerkt in toekomstige wetgeving.



FRA-ADVIES 7.4

De instellingen en de lidstaten van de EU dienen ervoor te zorgen dat alle toekomstige juridische en politieke instrumenten op Europees en nationaal niveau die verband houden met AI, gebaseerd zijn op de eerbiediging van de grondrechten. Daartoe moeten zij strikte juridische waarborgen omvatten, effectbeoordelingen op het gebied van grondrechten bevorderen en onafhankelijk toezicht en toegang tot doeltreffende rechtsmiddelen waarborgen.

De lidstaten van de EU dienen ervoor te zorgen dat buitengewone omstandigheden, zoals de pandemie, niet leiden tot verlaging van het niveau van bescherming van de grondrechten bij het gebruik van AI-gerelateerde technologieën.

8

RECHTEN VAN HET KIND

De COVID-19-pandemie vormde in 2020 in de hele EU een ongekeerde belasting voor kinderen en gezinnen, met name als zij al economisch of sociaal achtergesteld waren. Ondanks de inspanningen van de lidstaten was afstandsonderwijs problematisch voor kinderen die geen computer of internettoegang hebben of in een overvol huishouden leven. Ook de dreiging van huiselijk geweld speelde een grote rol. Er waren opnieuw minder asielaanvragen door kinderen, maar de opvangvoorzieningen voor asielzoekende kinderen waren in verschillende lidstaten nog steeds ontoereikend. Tien lidstaten hebben 573 niet-begeleide kinderen en 771 kinderen in gezinnen verwelkomd die vanuit de Griekse "hotspots" werden herplaatst. De meeste lidstaten hebben de richtlijn procedurele waarborgen in nationaal recht omgezet voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. Tegen zeven lidstaten loopt echter nog een inbreukprocedure. De Europese Commissie heeft uitgebreid overleg gepleegd over de EU-strategie voor de rechten van het kind, die zij voornemens is in 2021 aan te nemen.

FRA-ADVIES 8.1

De Europese Commissie dient bij de voorbereiding van initiatieven in het kader van de Europese kindergarantieregeling rekening te houden met de gevolgen van COVID-19. In het kader van de garantieregeling moeten gerichte initiatieven worden vastgelegd en voldoende middelen worden toegewezen om de kwetsbaarste kinderen te beschermen, met name op het gebied van onderwijs, huisvesting, gezondheid en maatschappelijk welzijn.

De lidstaten van de EU dienen zich te blijven inspannen om te waarborgen dat alle – en met name de kwetsbaarste – kinderen onder gelijke voorwaarden toegang hebben tot onderwijs en om kinderen te beschermen tegen geweld. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat economische maatregelen ter ondersteuning van gezinnen met kinderen duurzaam effect opleveren en toegankelijk zijn voor de kwetsbaarste gezinnen, zoals Roma- en migrantengezinnen. De lidstaten zouden bijvoorbeeld een evaluatie kunnen maken om te beoordelen of de drempel voor toegang tot reguliere sociale uitkeringen voor gezinnen met een laag inkomen moet worden herzien.

Met het oog op de ontwikkeling van empirisch onderbouwd beleid dienen de lidstaten en de Europese Commissie gegevens te verzamelen ter beoordeling van de wijze waarop kinderen zelf de impact van de pandemie op hun lichamelijk en geestelijk welzijn ervaren en hoe zij daarover denken.



De COVID-19-pandemie had een grote impact op het welzijn van kinderen in Europa. Het verlies van gezinsinkomen, de sluiting van scholen en het toegenomen geweld thuis en online gaven aanleiding tot bezorgdheid over de in de artikelen 3, 14 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU neergelegde rechten. Om het inkomensverlies te compenseren hebben de lidstaten diverse economische steunpakketten aan gezinnen verstrekt. De beperkte omvang en duur van de steun roepen echter vragen op over hoe nuttig en zinvol deze financiële pakketten op lange termijn zijn.

De overgang naar thuisonderwijs verliep niet voor alle gezinnen gelijk. Sommige kinderen konden niet volledig deelnemen aan de nieuwe schoolroutine, omdat zij geen toegang hadden tot een internetapparaat of tot een rustige ruimte om te leren. Anderen konden geen aanspraak meer maken op gratis schoolmaaltijden. Tijdens de sluiting van scholen en de quarantaine brachten mensen meer tijd thuis door, wat tot een toename van het aantal meldingen van geweld tegen kinderen en van gevallen van seksuele uitbuiting van kinderen via internet heeft geleid.

De voorbereidingen voor een Europese kindergarantieregeling werden voortgezet. Deze regeling, waarop is aangedrongen door het Europees Parlement, heeft tot doel alle kinderen gelijke toegang tot basisdiensten te bieden, in het bijzonder tot gezondheidszorg, onderwijs, voor- en vroegschoolse educatie en opvang, fatsoenlijke huisvesting en adequate voeding. De Europese kindergarantieregeling wordt waarschijnlijk in 2021 aangenomen.





Kinderen die naar Europa komen, hebben recht op bescherming krachtens artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU en op passende opvangvoorzieningen overeenkomstig de richtlijn opvangvoorzieningen. Volgens deze richtlijn zijn de lidstaten onder meer verplicht de opvangbehoeften van kinderen te beoordelen en hun toegang tot onderwijs en een passende levensstandaard te bieden. In de dagelijkse praktijk echter geven opvangvoorzieningen in sommige lidstaten aanleiding tot ernstige bezorgdheid, met overbevolkte centra, ontoereikende hygiëne of een gebrek aan opvangcentra die geschikt zijn voor kinderen.

Kinderen in gezinnen en niet-begeleide kinderen krijgen nog steeds te maken met detentiemaatregelen. Hoewel het EU-recht geen verbod kent op het in bewaring stellen van kinderen in verband met migratie, mogen kinderen zonder papieren en kinderen die asiel aanvragen of zich in een terugkeerprocedure bevinden, niet van hun vrijheid worden beroofd. Inbewaringstelling van kinderen moet worden beschouwd als maatregel die alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden toegepast als er geen andere middelen zijn.

In haar migratie- en asielpact heeft de Europese Commissie een reeks wederkerigheidsmechanismen voor situaties van migratiedruk voorgesteld, waaronder herplaatsing. Dankzij de gezamenlijke inspanningen van de Europese Commissie, de Griekse autoriteiten en tien lidstaten konden 573 niet-begeleide kinderen en 771 kinderen in gezinnen uit de Griekse hotspots worden herplaatst.

Ondertussen zijn nog ongeveer duizend kinderen in onveilige accommodaties in Griekenland ondergebracht, van wie er ongeveer honderd in hotspots leven.



FRA-ADVIES 8.2

De Europese Commissie en de lidstaten van de EU dienen hun inspanningen te intensiveren voor de herplaatsing van niet-begeleide en andere kwetsbare kinderen die momenteel verblijven in lidstaten waar zij te maken hebben met slechte opvangomstandigheden. De lidstaten dienen bij de herplaatsing van kinderen rekening te houden met bestaande goede praktijken om gedurende de gehele procedure het belang van het kind te waarborgen.

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om de bescherming van kinderen te waarborgen en ervoor te zorgen dat de opvangvoorzieningen voldoen aan de minimumnormen voor een menswaardige levensstandaard en voorzieningen die geschikt zijn voor kinderen, zoals bepaald in de richtlijn opvangvoorzieningen.

De lidstaten dienen geloofwaardige en doeltreffende systemen te ontwikkelen die het onnodig maken kinderen vast te houden in verband met asiel of terugkeer.



FRA-ADVIES 8.3

De lidstaten van de EU dienen hun inspanningen te intensiveren om de richtlijn procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2016/800/EU) in de dagelijkse praktijk van beroepsbeoefenaren toe te passen. Hiertoe zouden zij bijvoorbeeld alle beoefenaren, met inbegrip van politiefunctionarissen, rechters, advocaten en openbaar aanklagers, kunnen bijstaan met professioneel advies en opleiding.

De Europese Commissie kan de lidstaten van de EU verder ondersteunen, bijvoorbeeld door advies te geven over de omzetting en uitvoering van de richtlijn en door de uitwisseling van praktijkervaringen onder de lidstaten te vergemakkelijken.

Artikel 48 van het Handvest van de grondrechten van de EU bevat belangrijke waarborgen voor het vermoeden van onschuld en het recht van de verdediging. Artikel 24 bepaalt dat de belangen van het kind een essentiële overweging vormen. In de richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2016/800/EU) zijn deze punten nader omschreven en uitgewerkt. Volgens de richtlijn zijn de lidstaten in gevallen waarin wanneer kinderen verdachte of beklaagde zijn verplicht het betrokken kind en diens ouders onverwijld te informeren over hun rechten, ervoor te zorgen dat het kind wordt bijgestaan door een advocaat en de individuele situatie van het kind te beoordelen.

Eind 2020 hadden de meeste lidstaten de richtlijn in hun nationaal recht omgezet. De uiterste termijn hiervoor was 11 juni 2019. De inbreukprocedure die in 2019 tegen zeven lidstaten was ingeleid, liep eind 2020 echter nog steeds.

9

TOEGANG TOT DE RECHTER

Op EU-niveau deden zich in 2020 belangrijke vernieuwingen voor in het politieke en institutionele kader voor de rechten van slachtoffers. De Europese Commissie heeft een coördinator voor slachtofferrechten ingesteld, haar eerste strategie inzake slachtofferrechten voor 2020-2025 vastgesteld en een platform voor slachtofferrechten opgezet. Op nationaal niveau werden de ontwikkelingen grotendeels bepaald door de COVID-19-pandemie. De pandemie vestigde de aandacht op huiselijk geweld en op de moeilijkheden om toegang tot de rechter te waarborgen in tijden van sterke beperkingen van de mobiliteit en het openbaar leven. Intussen bleven er in verschillende lidstaten problemen bestaan met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid. De Commissie heeft in 2020 haar allereerste verslag over de rechtsstaat gepubliceerd, terwijl de Europese Raad de verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting heeft aangenomen.

Slachtoffers van misdrijven tegen personen hebben recht op erkenning en gerechtigheid, zoals bepaald in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU. In 2020 heeft de Europese Commissie een kader ingesteld om deze rechten verder te ontwikkelen en de doelstelling dichterbij te brengen om deze ten volle te erkennen en ten uitvoer te leggen. Voortbouwend op de richtlijn slachtofferrechten heeft zij een coördinator voor slachtofferrechten benoemd, de eerste EU-strategie voor de rechten van slachtoffers aangenomen en een platform voor slachtofferrechten opgezet. Het succes van de strategie hangt echter voor een groot deel af van de bereidheid van de lidstaten om deze uit te voeren.

De strategie telt vijf kernprioriteiten, waaronder het ondersteunen van slachtoffers om aangifte te doen van een strafbaar feit, betere ondersteuning en bescherming van kwetsbare slachtoffers, gemakkelijkere toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling, en het versterken van de samenwerking tussen en coördinatie van alle relevante belanghebbenden. In al deze opzichten spelen slachtofferhulporganisaties een cruciale rol. Daarom is de bereidheid van de lidstaten om de bestaande ondersteunende structuren te evalueren en waar nodig te verbeteren en te versterken, essentieel om de strategie te doen slagen.

In 2020 hebben verschillende lidstaten van de EU (waaronder Bulgarije, Estland en Litouwen) en Servië de structuur van slachtofferhulporganisaties vastgesteld of versterkt. Er blijven echter uitdagingen bestaan, bijvoorbeeld bij het verstrekken van informatie aan slachtoffers over hun rechten; bij het verlenen van praktisch advies en ondersteuning aan slachtoffers bij het uitoefenen van hun rechten, en bij de ondersteuning door slachtofferhulporganisaties, die het slachtoffer informatie moeten verstrekken over diens rol in de strafprocedure en relevante ondersteuning moeten bieden overeenkomstig artikel 9, lid 1, onder a), van de richtlijn slachtofferrechten.



FRA-ADVIES 9.1

De lidstaten van de EU dienen gevolg te geven aan hun toezegging om zorg te dragen voor een volledige en correcte uitvoering van de richtlijn slachtofferrechten. Ook dienen zij de rechten van slachtoffers van misdrijven verder te ontwikkelen in overeenstemming met de strategie van de Europese Commissie voor de rechten van slachtoffers van misdrijven.

De lidstaten dienen doeltreffende maatregelen te nemen om te helpen uitvoering te geven aan het recht van alle slachtoffers op uitgebreide ondersteuning door slachtofferhulporganisaties, met inbegrip van informatie, advies en ondersteuning die relevant is voor de rechten van het slachtoffer en betrekking heeft op diens rol in de strafprocedure.



FRA-ADVIES 9.2

De lidstaten van de EU die dat nog niet hebben gedaan, worden aangemoedigd om het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) te ratificeren.

Het FRA moedigt de lidstaten aan lacunes in de nationale wetgeving met betrekking tot de bescherming van vrouwen die slachtoffer van geweld zijn aan te pakken, onder meer door richtsnoeren te geven voor de uitoefening door de politie van haar taak om in te grijpen in gevallen van partnergeweld, en door maatregelen te nemen om vrouwen onmiddellijk en krachtig te beschermen tegen herhaald slachtofferschap en represailles.

In het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa worden niet alleen normen vastgesteld, het vormt ook, via de werkzaamheden van zijn toezichhoudend orgaan (GREVIO), een stimulans en leidraad voor de ontwikkeling van het recht van vrouwen op bescherming tegen gendergerelateerd geweld en op erkenning en gerechtigheid als zij slachtoffer worden. Eind 2020 hadden Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Letland, Litouwen en Slowakije het verdrag echter nog niet geratificeerd.

Bovendien is de toetreding van de EU tot het verdrag nog in behandeling. Het Europees Parlement heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht een advies op te stellen om na te gaan of de ondertekening en aanneming van het verdrag verenigbaar zijn met de EU-verdragen. Het advies wordt in het tweede kwartaal van 2021 verwacht.



FRA-ADVIES 9.3

De EU en haar lidstaten worden aangemoedigd hun inspanningen en hun samenwerking te intensiveren om de rechterlijke onafhankelijkheid als essentieel onderdeel van de rechtsstaat te handhaven en te versterken.

Daarnaast dienen de betrokken lidstaten onverwijld actie te ondernemen om volledig aan de desbetreffende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie te voldoen. De lidstaten worden ook aangemoedigd onmiddellijk gevolg te geven aan aanbevelingen, zoals de aanbevelingen die door de Europese Commissie in haar rechtsstaatprocedure worden gedaan.

Een onafhankelijke rechterlijke macht is de hoeksteen van de rechtsstaat en van toegang tot de rechter (artikel 19 VEU, artikel 67, lid 4, VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU). In verschillende lidstaten was sprake van aanhoudende uitdagingen op het gebied van justitie, met name ten aanzien van de rechterlijke onafhankelijkheid. De Europese Commissie heeft in 2020 haar eerste jaarverslag over de rechtsstaat uitgebracht. Het verslag heeft betrekking op vier belangrijke pijlers, waaronder de kwestie van rechtsstelsels en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Het afgelopen jaar werd ook de verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting vastgesteld. Onder meer corruptie en ondermijning van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht worden uitdrukkelijk genoemd als indicatoren voor een schending van de rechtsstaat.

10

ONTWIKKELINGEN OMTRENT DE TENUITVOERLEGGING VAN HET VERDRAG VAN DE VERENIGDE NATIES INZAKE DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP

De Europese Commissie heeft in 2020 een begin gemaakt met de ontwikkeling van een nieuwe strategie voor personen met een handicap door een raadplegingsproces op gang te brengen dat het hele jaar door is voortgezet. De nieuwe strategie wordt in het eerste kwartaal van 2021 gestart. Het Europees Parlement en de Raad hebben een politiek akkoord bereikt over een nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen betreffende EU-middelen, die ook betrekking heeft op de rechten van personen met een handicap. Ondertussen werden de EU en haar lidstaten door de COVID-19-pandemie op de proef gesteld bij hun inspanningen om hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) na te komen. De lidstaten hebben een breed scala aan maatregelen ingevoerd die de rechten van personen met een handicap aanzienlijk hebben aangetast. Personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, alsook de stelsels die in het kader van het CRPD zijn opgezet om hen te beschermen, hebben actie ondernomen om erop toe te zien dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met het verdrag. In het algemeen heeft de pandemie onderstreept dat personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen in risicovolle situaties moeten worden geraadpleegd, en dat sterke nationale CRPD-stelsels een waardevolle rol spelen.

Overheden hebben uiteenlopende maatregelen genomen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Bij sommige maatregelen is niet ten volle rekening gehouden met de rechten van personen met een handicap zoals die zijn neergelegd in het CRPD, met name in artikel 4 (verplichting om de rechten van personen met een handicap te waarborgen en te bevorderen) en artikel 11 (risicovolle situaties en humanitaire noodsituaties), en in het Handvest van de grondrechten van de EU, met name in artikel 21 (non-discriminatie) en artikel 26 (integratie van personen met een handicap). Sommige bezoekverboden waren buitensporig. Personen met een handicap konden niet naar school of kregen in te weinig gevallen vrijstellingen van de regels voor het dragen van een mondkapje of social distancing.



FRA-ADVIES 10.1

In overeenstemming met het CRPD dienen de lidstaten van de EU in het kader van hun controle van wetgeving en uitvoeringsmaatregelen gericht op risicovolle situaties (zoals de COVID-19-pandemie) rekening te houden met het effect van deze maatregelen op de rechten van personen met een handicap, en dienen zij stappen te ondernemen om negatieve effecten daarvan te voorkomen. Maatregelen om risicovolle situaties aan te pakken die direct of indirect afbreuk kunnen doen aan de rechten van personen met een handicap, moeten een wettelijke basis hebben, niet-discriminerend zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde legitieme doel. In overeenstemming met het CRPD en het Handvest van de grondrechten van de EU dienen de lidstaten personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, alsook de uit hoofde van artikel 33 van het CRPD ingestelde nationale toezichthoudende instanties, volledig te betrekken bij de planning en monitoring van deze maatregelen.

De instellingen en lidstaten van de EU zouden deze controles kunnen ondersteunen door de uitwisseling van veelbelovende praktijken, met name tussen nationale parlementen, te faciliteren.

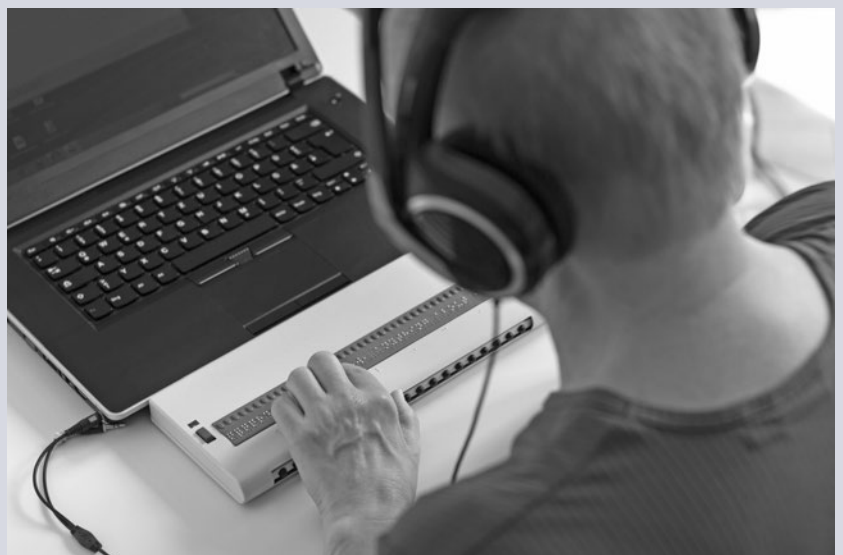
Ook de lockdownmaatregelen veroorzaakten problemen, onder meer bij de distributie van levensmiddelen, medische benodigdheden en schoonmaakmiddelen aan personen met een handicap. De richtsnoeren voor triage voldeden niet aan de CRPD-normen, wat ertoe zou kunnen leiden dat personen met een handicap met vergelijkbare overlevingskansen als personen zonder handicap levensreddende intensive care ontzegd zou worden. Bovendien hadden de lockdowns vaak een negatiever effect op het geestelijk en lichamelijk welzijn van personen met een handicap. Hun specifieke behoeften werden dikwijls over het hoofd gezien.

Met name in de beginfase was er sprake van een gebrek aan gepaste communicatie met personen met een handicap en aan informatie over maatregelen ter bestrijding van de pandemie en werden zij zelden bij de planning van deze maatregelen betrokken. Sommige lidstaten van de EU hebben zich ingezet om personen met een handicap in de toekomst meer te betrekken bij de planning en monitoring van dergelijke maatregelen. Dat zou het risico kunnen verkleinen dat toekomstige maatregelen in strijd zijn met het CRPD.

FRA-ADVIES 10.2

De lidstaten van de EU dienen hun noodprocedures op volledig toegankelijke wijze bekend te maken. Zij dienen volledig uitvoering te geven aan de relevante EU-richtlijnen, zoals de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten en de richtlijn webtoegankelijkheid. De lidstaten dienen informatie te verstrekken met daarvoor geschikte middelen en in een geschikt formaat, bijvoorbeeld ondertiteling, gebarentolken en eenvoudig leesbare taal.

De pandemie heeft aangetoond dat de lidstaten in hun crisiscommunicatiestrategie zelden alle informatie over noodsituaties volledig toegankelijk maken. Tijdens de pandemie werd informatie niet altijd met gepaste middelen en in een voor personen met een handicap toegankelijk formaat beschikbaar gesteld, zoals vereist is op grond van het EU-recht, met name de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten (2018/1808) en de richtlijn webtoegankelijkheid (2016/2102).





De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat er dringend behoefte is aan de-institutionalisering. Niet alleen blijken personen met een handicap in deze specifieke pandemie meer fysieke risico's te lopen, ook loopt hun geestelijk welzijn een groter risico wanneer zij zich in een geïnstitutionaliseerde omgeving bevinden, vanwege het daaruit voortvloeiende isolement en gebrek aan sociaal contact.

De nieuwe Europese strategie voor personen met een handicap zal naar verwachting de in artikel 19 van het CRPD voorgeschreven de-institutionalisering omvatten. De inwerkingtreding van de nieuwe verordening gemeenschappelijke bepalingen en de uitrol van de strategie voor personen met een handicap zullen de druk opvoeren om het proces van de-institutionalisering te voltooien.

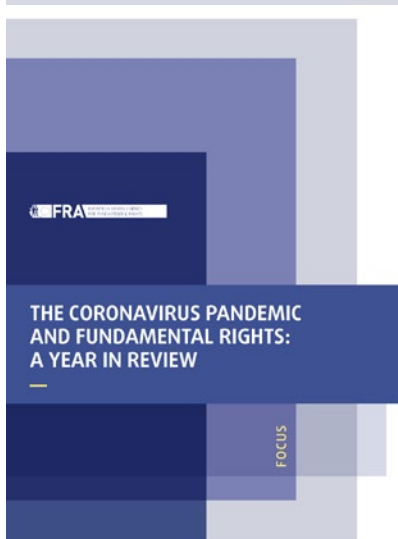


FRA-ADVIES 10.3

Overeenkomstig artikel 19 van het CRPD en als onderdeel van de nieuwe Europese strategie voor personen met een handicap dienen de EU en haar lidstaten hun inspanningen voor de-institutionalisering dringend te intensiveren, onder meer door een passend gebruik van EU-middelen om ervoor te zorgen dat personen met een handicap zelfstandig kunnen leven en in de samenleving kunnen worden geïntegreerd.



Het jaar 2020 kende zowel vooruitgang als teleurstellingen bij de bescherming van grondrechten. Het *Fundamental Rights Report 2021* (Verslag over de grondrechten 2021) van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2020 en geeft een overzicht van zijn adviezen. Doordat het verslag niet alleen ingaat op de successen die zijn behaald, maar ook wijst op de resterende punten van zorg, biedt het inzicht in de voornaamste thema's die centraal staan in het grondrechtendebat in de EU.



In het focusgedeelte van dit jaar wordt ingegaan op de coronaviruspandemie en het effect hiervan op de grondrechten. In de overige hoofdstukken komen de volgende onderwerpen aan bod: het Handvest van de grondrechten van de EU, 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.



PROPAGEER EN BESCHERM UW GRONDRECHTEN IN DE HELE EU —

Ga voor het volledige *Fundamental Rights Report 2021* (Verslag over de grondrechten 2021) van het FRA naar:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-report-2021>

Zie ook andere FRA-publicaties op dit terrein:

- FRA (2021), *Verslag over de grondrechten 2021 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Publicatiebureau, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-report-2021-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen)
- FRA (2021), *The Coronavirus pandemic and fundamental rights: a year in review* (De coronapandemie en grondrechten: een jaaroverzicht), Luxemburg, Publicatiebureau, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/coronavirus-pandemic-focus> (beschikbaar in het Engels en het Frans)

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, Frans en Duits).

AANVULLENDE INFORMATIE



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



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie