

# VERSLAG OVER DE GRONDRECHTEN 2020

Het jaar 2019 kende zowel vooruitgang als teleurstellingen bij de bescherming van grondrechten. In het *Verslag over de grondrechten 2020* 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]

Tien jaar later: het ontsluiten van het volledige potentieel van het Handvest

### 4

Gelijkheid en non-discriminatie

### 7

Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid

### 9

Gelijkheid en integratie van Roma

### 11

Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie

### 13

Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming

### 15

Rechten van het kind

### 17

Toegang tot de rechter

### 19

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



Manuscript voltooid in april 2020

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, 2020

Print	ISBN 978-92-9474-906-2	ISSN 2467-2505	doi:10.2811/62844	TK-AM-20-001-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9474-942-0	ISSN 2467-2734	doi:10.2811/175263	TK-AM-20-001-NL-N

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2020

Overname met bronvermelding toegestaan.

Voor gebruik of overname van foto's of andere materialen die niet onder het auteursrecht van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten vallen, moet u rechtstreeks toestemming vragen aan de houders van het desbetreffende auteursrecht.

© Foto's

Omslag: © iStock/Joel Carillet; © Gettyimages/FG Trade; © iStock/DNY59; © FRA

Blz. 5: © iStock/Mixmike

Blz. 6: © iStock/BalkansCat

Blz. 7: © iStock/yacobchuk

Blz. 8: (boven) © iStock/fizkes; (onder) © iStock/Fertnig

Blz. 9: © FRA

Blz. 10: © iStock/Cylonphoto

Blz. 11, 12 (boven): © iStock/Joel Carillet

Blz. 12 (onder): © iStock/dinosmichail

Blz. 13: © iStock/gorodenkoff

Blz. 15: © iStock/skynesher

Blz. 17: © iStock/asiandelight

Blz. 18: © iStock/Remus Kotsell

Blz. 19: © iStock/Jovanmandic

Blz. 20: (boven) © iStock/lisegagne; (onder) © hedgehog94 – stock.adobe.com

## TIEN JAAR LATER: HET ONTSLUITEN VAN HET VOLLEDIGE POTENTIEEL VAN HET HANDVEST

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is al tien jaar wettelijk bindend. Op EU-niveau is het inmiddels zichtbaarder geworden en heeft het de aanzet gegeven tot een nieuwe grondrechtencultuur. Op nationaal niveau is het Handvest minder bekend en speelt het een beperktere rol. Weliswaar wordt het Handvest in toenemende mate door rechtbanken toegepast, waaruit de kracht van dit moderne instrument blijkt, maar bij overheden en parlementen krijgt het tot dusver weinig aandacht. Er zijn bijvoorbeeld weinig aanwijzingen dat regelmatig wordt getoetst of de nationale wetgeving waarbij de EU-wetgeving wordt omgezet, met het Handvest verenigbaar is. De Raad van de Europese Unie heeft de lidstaten opgeroepen om hun ervaringen met het Handvest regelmatig uit te wisselen en de relevante nationale organen te versterken. Het is echter niet altijd eenvoudig om precies vast te stellen wanneer het Handvest op nationaal niveau van toepassing is. Dit staat een ruimere toepassing ervan in hoge mate in de weg. Een andere ernstige hindernis is het beperkte besef van de toegevoegde waarde ervan ten opzichte van reeds lang bestaande rechtsbronnen. Juridische beroepsbeoefenaren die het Handvest begrijpen en die het op nationaal en regionaal/lokaal niveau in de praktijk kunnen brengen, kunnen helpen het Handvest breder en beter toe te passen. Meer gespecialiseerde scholing van nationale actoren in het gebruik van het Handvest is daarom essentieel.

Volgens artikel 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn de EU en de lidstaten verplicht de toepassing van de bepalingen van het Handvest te bevorderen, maar in dit opzicht is er op nationaal niveau weinig gebeurd. In de conclusies van de Raad die in oktober 2019 zijn vastgesteld, worden de lidstaten opgeroepen het Handvest meer bekendheid te geven en in dit opzicht meer te doen aan scholing voor beleidsmakers, ambtenaren en juridische beroepsbeoefenaren, alsook voor nationale mensenrechteninstellingen, maatschappelijke organisaties en andere verdedigers van de mensenrechten. Dit alles kan helpen het potentieel van het Handvest te benutten.

De informatievoorziening omtrent het Handvest is voor verbetering vatbaar. Tot dusver is er geen geconsolideerd overzicht van de initiatieven en praktische ervaringen op het gebied van de tenuitvoerlegging van het Handvest op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ook beschikken de overheden van de lidstaten niet over een centraal toegangspunt voor informatievergaring over relevante ervaringen en voor het in contact brengen van relevante instanties met burgers, zodat op nationaal niveau veelbelovende praktijken kunnen worden bevorderd en ervaringen kunnen worden uitgewisseld.



### FRA-ADVIES 1.1

Naar aanleiding van de conclusies van 2019 van de Raad over het Handvest dienen de lidstaten van de EU te overwegen initiatieven en beleidsmaatregelen in het leven te roepen om de kennis over en toepassing van het Handvest op nationaal niveau te bevorderen. Hierbij dient het potentieel van alle betrokken nationale actoren te worden benut. Die initiatieven en beleidsmaatregelen betreffende het Handvest moeten empirisch onderbouwd zijn en zijn gebaseerd op regelmatige evaluaties van de toepassing van en de aandacht voor het Handvest in elke lidstaat. Het hiervoor benodigde wetenschappelijke bewijs kan worden verzameld door middel van een gestructureerde dialoog tussen meerdere belanghebbenden over de toepassing van het Handvest op nationaal en lokaal niveau.

De lidstaten kunnen overwegen binnen de nationale overheid "Handvestknooppunten" aan te wijzen. Dergelijke knooppunten zouden de coördinatie, het delen van informatie en de gezamenlijke planning tussen nationale ministeries kunnen vergemakkelijken. Tevens kunnen ze dienen als een verbinding tussen de nationale overheid en andere instanties, waaronder instanties op het gebied van de mensenrechten, en maatschappelijke organisaties, evenals tussen het EU-niveau en de nationale niveaus. Daarnaast kunnen ze lacunes in het systeem opsporen. De knooppunten kunnen relevante informatie over het gebruik van het Handvest bundelen en delen met nationale actoren in alle betrokken sectoren en, waar van toepassing, met de overheden van de andere lidstaten en de instellingen van de EU.

## FRA-ADVIES 1.2

De lidstaten van de EU dienen te overwegen hun nationale procesrechtelijke bepalingen inzake juridische toetsing en effectbeoordelingen van wetsvoorstellen te versterken om voor meer consistentie met het Handvest te zorgen. In die bepalingen dient uitdrukkelijk naar het Handvest te worden verwezen op soortgelijke wijze als naar grondwettelijke mensenrechten en, in sommige gevallen, naar het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).

De nationale wetgevers dienen met name te waarborgen dat wetgeving ter omzetting van EU-recht volledig in overeenstemming is met het Handvest.

De Europese Commissie zou kunnen overwegen om in meer mogelijkheden te voorzien voor het financieren van wettelijke instellingen op het gebied van mensenrechten, zoals nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, organen voor gelijke behandeling of ombudsinstellingen, om zo ondersteuning te bieden bij het opdoen van expertise over de toepassing van het Handvest op nationaal niveau. Dit kan hun rol bij het assisteren van lidstaten bij het toepassen van het Handvest en ook bij het maken van wetten en beleid en bij het gebruiken van Europese structuur- en investeringsfondsen vergemakkelijken.

## FRA-ADVIES 1.3

Bij de herziening van de strategie voor de Europese justitiële opleiding 2011-2020 dient de EU te voorzien in doelgerichte en praktische scholing over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Ook dienen in andere beleidsmaatregelen en programma's van de EU mogelijkheden tot het volgen van scholing over het Handvest te worden gestimuleerd, zodat juridische beroepsbeoefenaren en ambtenaren, evenals deskundigen die werkzaam zijn bij nationale wettelijke instellingen op het gebied van mensenrechten, ook van scholingsprogramma's op EU- en nationaal niveau kunnen profiteren.

De lidstaten van de EU dienen hun rechters en andere juridische beroepsbeoefenaren regelmatige, doelen- en vraaggerichte scholing aan te bieden over de toepassing van het Handvest. Nationale instellingen op het gebied van mensenrechten en de netwerken op EU-niveau moeten adequaat zijn toegerust om hun medewerkers te scholen in de toepassing van het Handvest.

In de conclusies van 2019 van de Raad worden de lidstaten aangemoedigd om "te zorgen voor consistentie met het Handvest in hun nationaal procesrecht". Nationale wetgevers hebben bij het omzetten van EU-wetgeving in nationaal recht de verantwoordelijkheid om de consistentie met het Handvest te waarborgen. In het nationale procesrecht inzake effectbeoordelingen en juridische toetsing wordt, anders dan in dat van de EU, echter zelden van het Handvest melding gemaakt.

Tal van maatschappelijke organisaties die met het Platform voor de grondrechten van het FRA samenwerken, zijn voorstander van meer financiering voor scholing met betrekking tot het Handvest en roepen de EU op om meer energie te steken in het verzamelen van informatie over de manier waarop de lidstaten het Handvest toepassen. Sommige organisaties verlangen ook praktische richtsnoeren aan de hand waarvan nationale instanties het recht van de Unie in overeenstemming met het Handvest ten uitvoer kunnen leggen.

Uit onderzoek van het FRA blijkt dat nationale mensenrechteninstituten het potentieel van het Handvest niet ten volle benutten. Hun cruciale rol bij het beschermen en bevorderen van grondrechten en bij het waarborgen van naleving van het Handvest wordt in de in 2019 vastgestelde conclusies van de Raad onderstreept. Het gaat hierbij onder meer om het adviseren van nationale wetgevers over komende wetgeving en beleid dienaangaande. Nationale mensenrechteninstituten en andere instanties op het gebied van mensenrechten kunnen bij het opdoen van expertise inzake het Handvest baat hebben bij financieringsregelingen op EU- en nationaal niveau.

Juridische beroepsbeoefenaren en medewerkers van het openbaar bestuur moeten specifiek worden geschoold om het Handvest, een betrekkelijk nieuw instrument, effectief toe te passen. Voor veel juridische beroepsbeoefenaren die hun rechtenstudie jaren geleden hebben gevolgd, maakte het Handvest geen deel uit van het leerplan. Om het Handvest in de praktijk te kunnen brengen, is gedegen kennis van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie nodig. Juridische beroepsbeoefenaren moeten daarmee bekend zijn om te kunnen begrijpen wanneer het Handvest van toepassing is, of een specifieke bepaling van het Handvest een recht of een beginsel is, en of de bepaling in een bepaalde context van toepassing kan zijn op rechtsverhoudingen tussen private partijen (horizontale directe werking).

In justitiële opleidingen wordt zelden specifiek aandacht besteed aan grondrechten. Bovendien loopt het per lidstaat sterk uiteen in welke mate door beroepsbeoefenaren van de beschikbare scholing gebruik wordt gemaakt. Uit onderzoek van het FRA blijkt dat maatschappelijke organisaties voor mensenrechten zelden scholing aanbieden op het gebied van het Handvest en er ook zelden aan deelnemen. Nog niet de helft van de 25 nationale justitiële opleidingsinstituten die door het FRA zijn geraadpleegd, zegt dat er de afgelopen tien jaar een groter aanbod was van scholing in verband met het Handvest of dat de kennis omtrent het Handvest is toegenomen.

Het uitwisselen van ervaringen met de toepassing van het Handvest is om twee redenen cruciaal. Ten eerste is er nog maar weinig ervaring met het gebruik van het Handvest. De gebruikers moeten hun weg er nog in zien te vinden. Ten tweede hebben veel zaken waarin het Handvest een rol speelt, een transnationale dimensie, bijvoorbeeld als er sprake is van een Europees aanhoudingsbevel. Hierdoor wordt het nog belangrijker praktijken internationaal uit te wisselen.

De Raad heeft onlangs de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen van de Raad (FREMP) opgedragen een jaarlijkse dialoog over het Handvest te houden. Hiermee wordt de toegevoegde waarde van dergelijke uitwisselingen erkend. De discussie zou gebaat zijn bij een solide empirische onderbouwing.



## FRA-ADVIES 1.4

De Raad en de lidstaten van de EU dienen ervoor te zorgen dat de onlangs geïntroduceerde module over het e-justitieplatform waarop ervaringen en activiteiten betreffende het Handvest worden verzameld, regelmatig wordt geactualiseerd. Ook dienen ze over dit nieuwe instrument voorlichting te geven aan de betrokken nationale organen, waaronder nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, maatschappelijke actoren, de academische wereld en beroepsverenigingen. Empirische gegevens, bijvoorbeeld verzameld via het nieuwe platform, kunnen de basis vormen voor de nieuwe uitwisseling over het Handvest in de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen van de Raad (FREMP).

De instellingen en lidstaten van de EU dienen te onderzoeken of meer fora en mogelijkheden kunnen worden geboden voor uitwisseling om rechters, nationale parlementen en het maatschappelijk middenveld van de hele EU samen te brengen. Voor nationale parlementen kan bijvoorbeeld de Conferentie van in communautaire aangelegenheden gespecialiseerde organen van de EU (Cosac) als een dergelijk forum dienen. Bovendien kunnen verschillende netwerken voortbouwen op opgedane ervaring en een regelmatige Handvest-dialoog tussen de rechterlijke macht op nationaal niveau aangaan. Het gaat hierbij om het Europees Netwerk voor justitiële opleiding (ENJO), het Justitieel Netwerk van de Europese Unie (RJUE) en de Vereniging van Raden van State en hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de Europese Unie (ACA). Uitwisselingen tussen betrokken maatschappelijke organisaties kunnen worden geregeld via geschikte platforms. Niet-justitiële organen kunnen voortbouwen op voorbeelden uit het verleden en regelmatige uitwisselingen over het Handvest opzetten via het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet) en het European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). De resultaten van dergelijke uitwisselingen dienen te worden verspreid in de respectieve nationale talen om te waarborgen dat de informatie de betrokken actoren op nationaal en lokaal niveau bereikt.

# 2

## GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE

De langverwachte vaststelling van de richtlijn gelijke behandeling vond in 2019 geen doorgang, waardoor het rechtskader van de EU betreffende non-discriminatie onvoltooid bleef. De gelijkheidsagenda werd echter vooruitgeholpen door de aanstelling van een nieuwe commissaris voor Gelijkeheid en de vaststelling van nieuwe juridische instrumenten die verband houden met de Europese pijler van sociale rechten. De effectiviteit en onafhankelijkheid van organen voor de bevordering van gelijke behandeling, een centraal element van het beleidskader inzake gelijkheid, bleven een bron van zorg. De EU en de lidstaten hebben initiatieven genomen om het verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid te versterken, onder meer door controles op discriminatie. Tegelijkertijd heeft nationaal beleid inzake gelijkheid en non-discriminatie wetgeving en actieplannen opgeleverd. In sommige gevallen wordt hiermee beoogd bijzonder kwetsbare groepen te beschermen. In andere gevallen wordt beoogd het verbod van discriminatie beter te implementeren. In verschillende lidstaten was er vooruitgang op het gebied van grondrechten van homo-, bi-, trans- en interseksuelen (LGBTI). Tegelijkertijd was er in andere lidstaten een achteruitgang in het grondrecht op non-discriminatie.

### FRA-ADVIES 2.1

De EU-wetgever dient alle mogelijkheden te blijven onderzoeken om de richtlijn gelijke behandeling zo snel mogelijk aan te nemen, aangezien er aanwijzingen zijn dat er nog steeds sprake is van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele oriëntatie op het gebied van onderwijs, sociale bescherming en toegang tot waren en diensten, waaronder huisvesting. Daardoor zou kunnen worden gewaarborgd dat de EU-wetgeving omvattende bescherming biedt tegen discriminatie op deze belangrijke terreinen van het leven.



Artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de grondslag voor de EU-wetgeving voor de bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie. Tot dusver heeft de Raad van de Europese Unie 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, sociale bescherming en toegang tot waren en diensten, waaronder huisvesting. Bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele oriëntatie wordt daarentegen door de EU-wetgeving alleen geboden op het gebied van arbeid. Dit leidt ertoe dat in het recht van de Unie 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 oriëntatie.

De Europese Commissie heeft in 2008 een voorstel gedaan voor een richtlijn gelijke behandeling (COM(2008) 426). De Commissie beoogde deze lacune te overbruggen door de bescherming tegen discriminatie op grond van religie of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele oriëntatie uit te breiden tot het gebied van onderwijs, sociale bescherming en toegang tot waren en diensten.

In 2019 werd opnieuw geprobeerd de impasse in de onderhandelingen in de Raad over dit cruciale rechtsinstrument te doorbreken. De Europese Commissie stelde voor om van besluitvorming met eenparigheid van stemmen over te gaan op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid door gebruik te maken van de algemene overbruggingsclausule krachtens artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Het Finse voorzitterschap van de Raad organiseerde een oriënterend debat van ministers om te verkennen hoe er vooruitgang kan worden geboekt. Uit de discussie bleek dat veel lidstaten van de EU er de voorkeur aan geven de richtlijn vast te stellen als een manier om de lacunes in de EU-wetgeving te overbruggen en ieders recht om op voet van gelijkheid te worden behandeld, te waarborgen. Aan het eind van het jaar was echter nog niet de vereiste consensus bereikt in de Raad.

Discriminatie en ongelijke behandeling op diverse gronden zijn overal in de EU nog altijd een dagelijkse realiteit, zoals wordt bevestigd door FRA-enquêtes, de speciale Eurobarometerenquête over discriminatie in de EU en nationale studies op basis van controles op discriminatie die in 2019 zijn gepubliceerd. Uit de FRA-enquêtes blijkt ook steevast dat mensen die discriminatie ondervinden, dit zelden aan een autoriteit melden. Dit ondanks het feit dat alle lidstaten beschikken over organen ter bevordering van gelijke behandeling, zoals voorgeschreven bij de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG) en verschillende richtlijnen betreffende gendergelijkheid.

Een van de kerntaken van deze organen ter bevordering van gelijke behandeling is onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij het doorzetten van hun klacht. Gevraagd naar de reden waarom zij discriminatie niet melden, antwoorden de slachtoffers meestal dat dit volgens hen niets zou veranderen. Dit wijst erop dat er uitdagingen bestaan ten aanzien van de effectiviteit, onafhankelijkheid en toereikendheid van personele, financiële en technische middelen van organen ter bevordering van gelijke behandeling. Dit valt ook op te maken uit de landenverslagen die in 2019 door de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI) van de Raad van de Europese Unie in haar vijfde monitoringcyclus zijn gepubliceerd.

Gegevens over gelijkheid zijn onmisbaar voor het formuleren van empirisch onderbouwd non-discriminatiebeleid, het monitoren van trends en het evalueren van de uitvoering van anti-discriminatiewetgeving. Zoals echter wordt erkend door de groep op hoog niveau (GHN) inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit, hebben de lidstaten van de EU nog geen gecoördineerde aanpak met betrekking tot de verzameling en het gebruik van gegevens over gelijkheid.

De groep erkent dat alle lidstaten ook voor andere uitdagingen staan. Het gaat hierbij om onevenwichtigheid in de gronden van discriminatie en de terreinen van het leven waarvoor gegevens worden verzameld, evenals onvoldoende raadpleging van de belanghebbenden bij het ontwerpen en uitvoeren van de gegevensverzameling. De richtsnoeren voor het beter verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid die in 2018 door de groep op hoog niveau zijn vastgesteld, bieden praktische adviezen voor de aanpak van deze problemen op nationaal niveau.

In 2019 heeft haar subgroep inzake gegevens over gelijkheid onder leiding van het FRA twee aanvullende instrumenten gepubliceerd. Het overzicht van praktijken betreffende gegevens over gelijkheid biedt inspiratie voor het in de praktijk uitvoeren van de richtsnoeren. De diagnostische mapping tool kan worden gebruikt om een beeld te krijgen van de lacunes in de gegevens, en als basis voor het ontwikkelen van een datahub over gelijkheid. Sommige lidstaten van de EU passen reeds zowel de richtsnoeren als de aanvullende tools toe als basis voor verbeteringen. Hoewel de richtsnoeren bedoeld zijn voor de lidstaten, kunnen ze naar analogie door EU-instellingen en -organen worden toegepast om het toezicht op het diversiteitsbeleid te verbeteren.

In het afgelopen jaar werd toenemend gebruikgemaakt van controles op discriminatie om objectief bewijs van discriminatie te verkrijgen. Dit vormt een nuttige aanvulling op andere bronnen, zoals enquêtes over ervaringen met discriminatie. Bovendien besteedden een aantal lidstaten van de EU meer aandacht aan discriminatie als gevolg van een samenspel of overlapping van meerdere gronden – meervoudige en intersectionele discriminatie.



## FRA-ADVIES 2.2

De lidstaten van de EU dienen ervoor te zorgen dat de organen ter bevordering van gelijke behandeling de taken die hun uit hoofde van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie zijn toegewezen, op doeltreffende wijze kunnen vervullen. Dit brengt met zich mee dat organen ter bevordering van gelijke behandeling onafhankelijk moeten zijn en over voldoende middelen moeten beschikken. Daarbij dienen de lidstaten naar behoren rekening te houden met de aanbeveling van de Europese Commissie betreffende normen voor organen ter bevordering van gelijke behandeling, alsook de herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2 van de ECRI.



## FRA-ADVIES 2.3

De lidstaten van de EU dienen hun inspanningen op te voeren om een gecoördineerde aanpak van het verzamelen van gegevens over gelijkheid tot stand te brengen teneinde gegevens over gelijkheid te gebruiken als basis voor empirisch onderbouwd beleid op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie. De lidstaten dienen zich te baseren op een uitgebreide reeks instrumenten voor gegevensverzameling, waaronder enquêtes en testen op discriminatie, en strategieën te ontwikkelen voor het adequaat registreren van situaties waarin sprake is van verschillende gronden van discriminatie die intersectioneel of gecombineerd optreden. Daarbij dienen de lidstaten van de EU naar behoren rekening te houden met de richtsnoeren voor de verbetering van het verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid die zijn vastgesteld door de EU-groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit. Ook zouden ze aanvullend gebruik kunnen maken van de mapping tool en het overzicht van praktijken. EU-instellingen en -organen dienen te overwegen om deze richtsnoeren in hun eigen organisatie toe te passen.

## FRA-ADVIES 2.4

De lidstaten van de EU worden aangemoedigd door te gaan met het vaststellen en uitvoeren van specifieke maatregelen om te waarborgen dat LGBTI-personen ten volle gebruik kunnen maken van al hun grondrechten zoals voorzien in het nationale en EU-recht. De lidstaten dienen maatregelen te nemen om de schadelijke invloed van homofobe en transfobe uitingen van overheidsinstanties of -functionarissen tegen te gaan. De lidstaten dienen beschikbare bewijzen inzake discriminatie, waaronder gegevens van de tweede LGBTI-enquête van het FRA, in aanmerking te nemen om lacunes in de bescherming op te sporen en adequaat aan te pakken. In het bijzonder dienen maatregelen te worden genomen om de veiligheid van jonge LGBTI-personen op school te waarborgen.

In februari 2019 heeft het Europees Parlement de Europese Commissie verzocht een strategisch document vast te stellen om de komende jaren gelijkheid voor LGBTI-personen te bevorderen. Hiermee zou gevolg worden gegeven aan de lijst van acties van de Commissie ter bevordering van de gelijkheid van LGBTI-personen (2016-2019). In haar werkprogramma voor 2020 heeft de Europese Commissie een specifieke strategie opgenomen die de gelijkheid van LGBTI-personen in de hele EU waarborgt.

In 2019 gingen de grondrechten van LGBTI-personen er in verschillende lidstaten op vooruit. In het bijzonder kregen stellen van hetzelfde geslacht meer rechten en werd de werkingssfeer van antidiscriminatie-wetten uitdrukkelijk uitgebreid tot genderidentiteit of geslachtskenmerken.

In sommige lidstaten werden echter wetsontwerpen voor de wettelijke erkenning van stellen van hetzelfde geslacht door het parlement afgewezen. In sommige andere lidstaten werd het recht op non-discriminatie of de vrijheid van vergadering met betrekking tot gelijkheid van LGBTI-personen ondermijnd.

In 2019 hield het FRA zijn tweede LGBTI-enquête. Uit de resultaten blijkt dat LGBTI-personen nog steeds op veel terreinen van het leven discriminatie ondervinden. Op 18 december nam het Europees Parlement een resolutie aan over publieke discriminatie en haatzaaiende uitingen tegen LGBTI-personen. De resolutie bevat een inventarisatie van de huidige zorgwekkende trends die in de hele EU worden waargenomen. Hierbij gaat het om "aanvallen op ontmoetingscentra van LGBTI-personen in verschillende lidstaten, homofobe verklaringen en haatzaaiende uitlatingen over LGBTI-personen, met name in de context van verkiezingen, en wettelijke instrumenten die kunnen worden gehanteerd om de media, het onderwijs en de toegang tot andere vormen van inhoud te beperken op een wijze die de vrijheid van meningsuiting ten aanzien van LGBTI-kwesties overmatig beperkt".





# 3

## RACISME, VREEMDELINGENHAAT EN DAARMEE SAMENHANGENDE ONVERDRAAGZAAMHEID



Negentien jaar na vaststelling van de richtlijn rassengelijkheid en elf jaar na vaststelling van het kaderbesluit over racisme en vreemdelingenhaat is de relevante EU-wetgeving door verschillende lidstaten nog niet correct omgezet en toegepast. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en nationale rechtbanken hebben normen vastgesteld inzake de grenzen van vrijheid van meningsuiting en aanzetten tot haat en haatzaaiende uitingen. Op EU-niveau hebben zich in 2019 weliswaar enkele ontwikkelingen in het beleid ter bestrijding van antisemitisme voorgedaan, maar er waren zeer weinig ontwikkelingen op het gebied van het aanpakken van racisme en vreemdelingenhaat. Sommige lidstaten hebben beleidsmaatregelen ingevoerd om racisme beter aan te pakken en mensen aan te moedigen melding te maken van haatmisdrijven, maar het effect daarvan kon nog altijd moeilijk worden beoordeeld. Enquêtes en peilingen wijzen uit dat etnische minderheden en migranten op verschillende terreinen van het leven in de EU nog steeds te maken hadden met intimidatie, geweld en discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Discriminerend etnisch profileren bleef in 2019 een hardnekkig probleem, zoals uit onderzoek in een aantal lidstaten naar voren kwam.

In artikel 1 van het kaderbesluit over racisme en vreemdelingenhaat (2008/913/JBZ) zijn maatregelen beschreven die lidstaten moeten nemen om opzettelijke racistische en xenofobe gedragingen te bestraffen. Daarnaast schrijft artikel 4 voor dat de gerechtelijke instanties door vooroordelen ingegeven motieven als een verzwarende omstandigheid dienen te beschouwen dan wel deze in aanmerking moeten nemen bij de bepaling van de strafmaat voor de daders. In overweging 63 van de richtlijn slachtofferrechten (2012/29/EU) wordt bevestigd dat, om de aangifte van strafbare feiten aan te moedigen en te vergemakkelijken, praktijkbeoefenaren moeten worden opgeleid en maatregelen moeten worden genomen om aangifte door derden mogelijk te maken. De uitvoering van de EU-wetgeving vergt dat ervoor moet worden gezorgd dat slachtoffers en getuigen van haatmisdrijven hiervan aangifte kunnen doen, dat de politie de slachtoffers van haatmisdrijven identificeert en bij de aangifte aantekening maakt van eventuele racistische motieven.

In 2019 waren de bepalingen van het kaderbesluit door verschillende lidstaten nog niet volledig en correct omgezet, zoals blijkt uit verslagen van internationale toezichthoudende instanties en maatschappelijke organisaties. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de nationale rechtbanken hebben grenzen gesteld aan het gebruik van de vrije meningsuiting ter rechtvaardiging van vijandige uitlatingen en het aanzetten tot haat. Sommige lidstaten hebben richtsnoeren vastgesteld voor het onderzoeken en vervolgen van haatmisdrijven door beambten in het strafrechtstelsel. Een aantal lidstaten heeft het probleem dat door slachtoffers in veel gevallen geen aangifte wordt gedaan, aangepakt door te voorzien in de mogelijkheid van aangifte door derden en door middel van samenwerking met gemeenschappen. Toch blijkt uit onderzoek van het FRA en andere studies consequent dat haatmisdrijven vaak niet worden gemeld of geregistreerd, en dat er te weinig nationale gegevens over haatmisdrijven worden verzameld.



### FRA-ADVIES 3.1

De lidstaten van de EU dienen zorg te dragen voor de volledige en correcte omzetting en toepassing van de bepalingen van het kaderbesluit over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Daarnaast dienen ze de noodzakelijke maatregelen te treffen om door vooroordelen ingegeven misdrijven (haatmisdrijven) strafbaar te stellen, waarbij ze racistische en xenofobe motieven als verzwarende omstandigheid dienen aan te merken.

De lidstaten van de EU dienen maatregelen te nemen om aangifte van haatmisdrijven aan te moedigen en slachtoffers te helpen de weg naar hulpdiensten te vinden. Daarnaast dienen ze te waarborgen dat ieder (vermeend) haatmisdrijf doeltreffend wordt gedocumenteerd, onderzocht, vervolgd en berecht. Dat moet worden gedaan overeenkomstig de toepasselijke nationale, uniale, Europese en internationale wetgeving inzake mensenrechten.

De lidstaten van de EU moeten zich blijven inspannen voor de stelselmatige vastlegging, verzameling en jaarlijkse publicatie van gegevens over haatmisdrijven. De gegevens moeten minimaal worden uitgesplitst naar op vooroordelen gebaseerde motieven, type misdrijf en geslacht en leeftijd van slachtoffer(s) en dader(s), zodat de lidstaten doeltreffende, op feitenmateriaal gebaseerde wetgevings- en beleidsmaatregelen kunnen nemen ter bestrijding hiervan. De gegevens moeten worden verzameld in overeenstemming met de nationale rechtskaders en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.

### FRA-ADVIES 3.2

De lidstaten van de EU dienen de doeltreffendheid van hun maatregelen en de institutionele opzet voor het handhaven van Europese en nationale anti-discriminatie wetgeving aanzienlijk te verbeteren. In het bijzonder dienen de lidstaten te waarborgen dat sancties voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Hierdoor kunnen de obstakels worden verminderd waarmee etnische minderheden en immigranten worden geconfronteerd wanneer zij toegang proberen te krijgen tot onderwijs, arbeid en diensten, waaronder huisvesting.

Om mogelijk vooroordeel jegens personen uit een etnische minderheid te bestrijden en om gelijke toegang tot en participatie op de arbeidsmarkt te waarborgen, kunnen in de maatregelen verschillende elementen worden opgenomen. Het kan hierbij gaan om naamblind wervingsbeleid, toezicht op discriminerende praktijken, bewustwording en scholing op het gebied van onbewuste vooroordelen, ondersteuning van werkgevers en sociale partners bij het bestrijden van discriminatie en obstakels voor arbeidsmarktparticipatie, en anti-discriminatiecursussen voor werkgevers in particuliere bedrijven en openbare diensten.

### FRA-ADVIES 3.3

De lidstaten van de EU dienen specifieke, praktische en praktisch toepasbare richtsnoeren op te stellen om ervoor te zorgen dat politiefunctionarissen geen gebruik maken van etnische profilering bij de uitoefening van hun functie. Dergelijke richtsnoeren dienen te worden uitgebracht door rechtshandhavinginstanties en te worden opgenomen in de standaardprocedures van de politie en de gedragscodes voor politiefunctionarissen. De lidstaten dienen die richtsnoeren stelselmatig te verstrekken aan functionarissen die zich bezighouden met eerste lijnsrechtshandhaving.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten verbiedt discriminatie op grond van ras of etnische afkomst. Evenzo verbiedt artikel 3 van de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG) 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 instanties op het gebied van mensenrechten blijkt dat de lidstaten zich meer moeten inspannen om de bepalingen van de richtlijn correct ten uitvoer te leggen. Leden van etnische minderheden, onder wie migranten, worden nog altijd in de hele EU geconfronteerd met discriminatie op alle terreinen van het leven, zoals blijkt uit de resultaten van onderzoek door onder meer het FRA – meestal bij het zoeken naar werk en huisvesting.

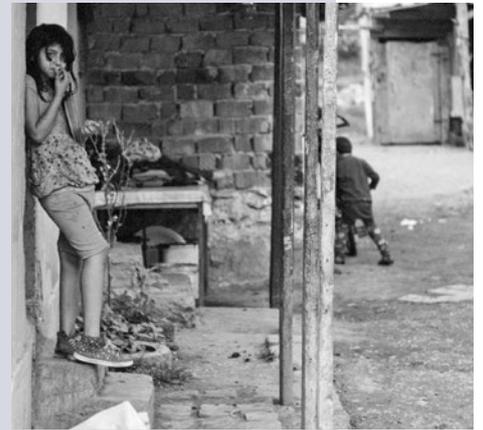


Uit onderzoek in een aantal lidstaten blijkt dat discriminerende etnische profilering door de politie nog steeds voorkomt. Dergelijke profilering kan het vertrouwen in de rechtshandhaving ondermijnen en is in strijd met de beginselen van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) en andere internationale normen, waaronder die van het EVRM en daarmee samenhangende jurisprudentie van het EHRM, evenals het Handvest van de grondrechten van de EU en de richtlijn rassengelijkheid.



# 4

## GELIJKHEID EN INTEGRATIE VAN ROMA



In 2019 was het tien jaar geleden dat de Raad van de Europese Unie conclusies over de integratie van de Roma heeft aangenomen. Deze waren opgesteld bij de eerste vergadering van het EU-platform voor integratie van de Roma. Het document bevat tien gemeenschappelijke grondbeginselen voor de integratie van de Roma. Volgens beginsel 4 moet al het Roma-integratiebeleid erop gericht zijn de Roma deel te laten uitmaken van de reguliere samenleving (reguliere onderwijsinstellingen, reguliere banen en reguliere huisvesting), en gedeeltelijk of volledig gesegregeerd onderwijs of huisvesting tegen te gaan waar dit nog voorkomt. Maar na tien jaren van inspanningen op Europees, internationaal, nationaal en lokaal niveau lijkt er nog altijd weinig concreet te zijn veranderd, zoals blijkt uit de enquêtes en verslagen van het FRA en het *Verslag over de uitvoering van de nationale strategieën voor integratie van de Roma – 2019* van de Europese Commissie. Veel Roma leven nog altijd gesegregeerd. Zij hebben te maken met een vijandige houding van burens die geen Roma zijn, en wantrouwen de lokale en nationale politiek, die er niet in slaagt om doeltreffende maatregelen tegen zigeunerhaat te nemen.

In de *Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation* (Richtsnoeren voor de lidstaten inzake het gebruik van Europese structuur- en investeringsfondsen bij het tegengaan van onderwijskundige en ruimtelijke segregatie) van de Europese Commissie wordt voorgeschreven dat bij alle onderwijs- en huisvestingsactiviteiten het desegregatiebeginsel als eerste optie moet worden overwogen. In de tekst wordt uitdrukkelijk gesteld dat de bouw van nieuwe onderwijsfaciliteiten in ruimtelijk gesegregeerde buurten moet worden vermeden.

Er is weinig dat erop wijst dat er sinds de vorige enquête van het FRA in 2016 vooruitgang is geboekt bij het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Roma-leerlingen worden nog altijd in aparte klassen of scholen, in sommige gevallen speciale gesegregeerde scholen, geplaatst, ondanks het feit dat deskundigen en maatschappelijke organisaties toolkits, gidsen en handleidingen hebben ontwikkeld.



### FRA-ADVIES 4.1

De lidstaten van de EU dienen hun inspanningen om schoolsegregatie uit te bannen, te intensiveren, zoals voorgeschreven door de richtlijn rassengelijkheid, om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming tegen te gaan en om zigeunerhaat te bestrijden. Hierbij kunnen de lidstaten verschillende methoden overwegen. Ze kunnen bijvoorbeeld de indeling van schooldistricten herzien en Roma-leerlingen vervoeren om te voorkomen dat er in bepaalde scholen een concentratie ontstaat. Daarnaast kunnen ze Roma-leerlingen de noodzakelijke ondersteuning bieden om hun onderwijsprestaties te verbeteren en hun integratie in reguliere klassen te stimuleren.



## FRA-ADVIES 4.2

De lidstaten van de EU dienen de huisvestingscomponent van hun nationale strategie voor de integratie van Roma of hun geïntegreerde beleidsmaatregelen te versterken teneinde te waarborgen dat alle Roma in niet-gesegregeerde huisvesting van toereikend niveau wonen. In dit verband kunnen de lidstaten overwegen om in hun nationaal hervormingsprogramma in het Europees Semester maatregelen op te nemen om ernstige woningnood onder Roma aan te pakken. Bovendien dienen de lidstaten van de EU ervoor te zorgen dat ze doeltreffend gebruikmaken van de Europese structuur- en investeringsfondsen om segregatie in huisvesting tegen te gaan en de toegang tot adequate huisvesting te verbeteren.

## FRA-ADVIES 4.3

De lidstaten van de EU dienen hun methoden en instrumenten voor gegevensverzameling waarmee ze de voortgang van de integratie van Roma volgen, te verbeteren, om in staat te zijn gegevens over gelijkheid te verzamelen op belangrijke thematische gebieden die aan bod komen in de aanbeveling van 2013 van de Raad over doeltreffende maatregelen voor integratie van Roma in de lidstaten. De gegevens moeten het mogelijk maken de inspanningen ten behoeve van desegregatie op nationaal en lokaal niveau doeltreffend te volgen, met volledige inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens.

In artikel 34 van het Handvest wordt specifiek het recht erkend en geëerbiedigd op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, een waardig bestaan te verzekeren, in overeenstemming met de voorschriften van het recht van de Unie en de nationale wetgeving ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Bovendien zijn staten op grond van internationale mensenrechteninstrumenten, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Europees Sociaal Handvest (herzien), verplicht een toereikend niveau van huisvesting te waarborgen.

Desondanks leven veel Roma nog altijd in gesegregeerde en vaak zeer slechte omstandigheden. Als Roma in huizen of hutten wonen zonder bouwvergunning, worden zij door sommige gemeenten nog altijd uitgezet en dakloos gemaakt, in weerwil van de waarborgen van het internationale humanitaire recht.

Segregatie op grond van etnische afkomst is in strijd met artikel 21 (non-discriminatie) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 3 (gelijke kansen) en artikel 19 (huisvesting) van de Europese pijler van sociale rechten.

Maatregelen ter bestrijding van segregatie moeten zijn gebaseerd op gegevens die zijn uitgesplitst naar etnische afkomst. Momenteel ontbreken deze gegevens in de meeste lidstaten van de EU. Sommige lidstaten zijn huiverig om naar etnische afkomst uitgesplitste gegevens te verzamelen, of twijfelen aan de noodzaak ervan. Dergelijke gegevens zijn noodzakelijk voor het monitoren van de voorgestelde randvoorwaarden die van toepassing zijn op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, ESF+ en het Cohesiefonds. In een van de criteria om te voldoen aan randvoorwaarde 4, "Een sociaal Europa door de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten", wordt specifiek gesteld dat nationale strategieën voor de integratie van Roma maatregelen moeten omvatten om segregatie te voorkomen en uit te bannen.



# 5

## ASIEL, VISA, MIGRATIE, GRENZEN EN INTEGRATIE

De eerbiediging van de grondrechten aan de grenzen is een van de belangrijkste uitdagingen gebleven op het gebied van de mensenrechten in de EU. Er waren sterfgevallen op zee, reddingsboten van humanitaire ngo's werden bedreigd en er zijn beschuldigingen geuit over geweld en informele uitzettingen. In enkele lidstaten werden asielzoekers nog steeds geconfronteerd met overbezette opvangfaciliteiten en dakloosheid. In de eerste vijfjarige cyclus van Schengenevaluaties zijn op het gebied van terugkeerbeleid lacunes in de grondrechten aan het licht gekomen, maar in mindere mate op het gebied van grensbeheer. De EU heeft wetgeving aangenomen die de juridische grondslag verschaft om haar grootschalige informatietechnologiesystemen interoperabel te maken. De rechtsinstrumenten waarin deze systemen worden geregeld, bieden waarborgen, maar de doeltreffendheid ervan hangt af van de manier waarop ze ten uitvoer worden gelegd. Tegelijkertijd werden meer kinderen in detentiecentra voor immigranten opgenomen. Niet-begeleide minderjarigen die de leeftijd van 18 jaar bereiken, hadden nog steeds te maken met lacunes in hun rechtspositie en de voor hen beschikbare diensten, wat een ongunstige uitwerking had op hun sociale inclusie.

Eerbiediging van de grondrechten aan de grenzen blijft een van de belangrijkste uitdagingen in de EU. Ook in 2019 waren er beschuldigingen van geweld en informele uitzettingen. Tegelijkertijd stierven er op zee mensen die de EU probeerden te bereiken, en werden reddingsboten van humanitaire ngo's bedreigd. Doordat er bij het aan land brengen van op zee geredde migranten en vluchtelingen vertraging optrad, werden hun veiligheid en lichamelijke integriteit in gevaar gebracht. De versterkte bevoegdheden van de EU aan de grenzen brengen meer verantwoordelijkheden met zich mee ten aanzien van de grondrechten. De wetgever van de EU heeft Frontex verschillende interne instrumenten aan de hand gedaan om de grondrechten te beschermen.

### FRA-ADVIES 5.1

De lidstaten van de EU dienen hun preventieve maatregelen tegen misbruik door rechtshandhavingsautoriteiten te versterken. Ook dienen ze grondig onderzoek te doen naar alle geloofwaardige klachten over *refoulement* en geweld door rechtshandhavingsautoriteiten aan de grens, in het bijzonder klachten van wettelijke nationale mensenrechtenorganen. Ze werken samen met de betrokken internationale organisaties en derde landen om te waarborgen dat migranten en vluchtelingen die op zee worden gered, op veilige, snelle en voorspelbare wijze aan land kunnen worden gebracht, op een wijze die in overeenstemming is met het beginsel van *non-refoulement*. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap dient toe te zien op de doeltreffende tenuitvoerlegging van alle bepalingen ter waarborging van de grondrechten die in zijn nieuwe verordening zijn opgenomen.



## FRA-ADVIES 5.2

Om het recht van het kind op bescherming en zorg op grond van het internationaal recht en het recht van de Unie te bevorderen, dienen de EU en haar lidstaten geloofwaardige en doeltreffende systemen te ontwikkelen die het onnodig maken om kinderen vast te houden in het kader van asiel- of terugkeerprocedures. Dit geldt ongeacht of de kinderen alleen of samen met hun familie in de EU zijn.

## FRA-ADVIES 5.3

Bij de Schengenevaluaties dient de Europese Commissie meer nadruk te leggen op de waarborgen voor de grondrechten die zijn opgenomen in de Schengengrenscodes, waaronder de naleving van het beginsel van *non-refoulement*.

## FRA-ADVIES 5.4

De Europese Commissie dient ten volle gebruik te maken van de deskundigheid van gespecialiseerde mensenrechtenorganisaties en -organen op nationaal en EU-niveau bij het operationeel maken van grootschalige IT-systemen en bij het beoordelen van het effect hiervan op de grondrechten.

De EU en de lidstaten dienen in alle technische specificaties voor de werking van grootschalige IT-systemen en de interoperabiliteit hiervan krachtige bepalingen ter waarborging van de grondrechten te integreren, in het bijzonder met betrekking tot vereisten van gegevensbescherming en non-discriminatie. Hiermee moet worden gewaarborgd dat de sector die dergelijke systemen levert, voldoende aandacht besteedt aan de noodzaak om te voldoen aan relevante wettelijke bepalingen van internationaal en EU-recht. Mogelijke maatregelen zijn een bindend vereiste om experts op het gebied van gegevensbescherming en mensenrechtenspecialisten te betrekken bij de teams die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de technologie, teneinde te waarborgen dat naleving van de grondrechten deel uitmaakt van het ontwerp.

## FRA-ADVIES 5.5

In het nieuwe actieplan inzake integratie en inclusie dat de Europese Commissie in 2020 moet presenteren, dient zij te onderstrepen dat niet-begeleide minderjarigen op hun weg naar volwassenheid behoefte hebben aan voortgezette ondersteuning. Ook moeten de lidstaten van de EU in het actieplan worden aangemoedigd ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die het nationale recht biedt.

Hoewel het recht van de Unie geen verbod kent op het in bewaring nemen van kinderen in verband met migratie, zijn er strenge vereisten die voortvloeien uit het Handvest en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een kind dat asiel aanvraagt of dat zich in de terugkeerprocedure bevindt, kan alleen van zijn vrijheid worden beroofd bij wijze van uitzonderlijke maatregel als er geen andere middelen zijn. In de praktijk is opname van kinderen in detentiecentra in de EU echter vaak geen uitzondering.

Het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht is bedoeld voor de uitoefening van toezicht op de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis, het geheel van EU-wetten die zijn vastgesteld ter compensatie van het ontbreken van controles aan de binnengrenzen. In de eerste vijfjarige cyclus van Schengenevaluaties kwamen lacunes in de bescherming van de grondrechten aan het licht op het gebied van terugkeerbeleid, en in mindere mate op het gebied van grensbeheer.

In de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU drie grootschalige IT-systemen opgezet en wetgeving aangenomen voor het opzetten van nog eens drie systemen. Dergelijke IT-systemen helpen bij het migratie-, asiel- en grensbeheer en het beheer van politieke samenwerking en dragen uiteindelijk bij tot het versterken van de interne veiligheid. De EU heeft haar grootschalige IT-systemen interoperabel gemaakt en er deugdelijke waarborgen voor de grondrechten in opgenomen. Deze waarborgen moeten echter in de praktijk worden toegepast. Ingevolge de verordeningen inzake interoperabiliteit is de Commissie verplicht het effect van de interoperabiliteit op de grondrechten en het recht op non-discriminatie te beoordelen.



Als niet-begeleide minderjarigen de leeftijd van 18 jaar bereiken, krijgen ze te maken met lacunes in hun rechtspositie en de voor hen beschikbare diensten. Dit staat in de weg aan hun sociale inclusie. Veel lidstaten van de EU hebben een regeling voor doelgerichte ondersteuning voor de betrokken personen, ook nadat ze 18 zijn geworden. In de praktijk profiteren echter zeer weinig kinderen van deze ondersteuning.



# 6

## INFORMATIEMAATSCHAPPIJ, PRIVACY EN GEGEVENSBESCHERMING

Het jaar 2019 was het eerste volledige jaar waarin de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing was. Uitgerust met een vernieuwd en uitgebreid mandaat hebben toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming het handhavingproces in de gehele EU aangestuurd. Ze werden geconfronteerd met een zware en gestaag groeiende werklast. Maatschappelijke organisaties gespecialiseerd in gegevensbescherming zijn sterke bondgenoten gebleken bij het ten uitvoer leggen van de AVG. Tegelijkertijd hebben zich als gevolg van het steeds grootschaliger gebruik van nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie en gezichtsherkenning, steeds meer uitdagingen op grondrechtengebied voorgedaan, onder meer in verband met privacy en gegevensbescherming. Evenals in voorgaande jaren vormde het misbruik van persoonsgegevens en nieuwe technologieën een bedreiging voor zowel de grondrechten als democratische processen. Er bleven zich problemen voordoen met illegale onlinecontent en desinformatie, wat nationale en internationale belanghebbenden nog eens heeft doen nadenken over juridische en technische middelen om die problemen doeltreffend tegen te gaan.

Sinds de algemene verordening gegevensbescherming van kracht is geworden, is de werklast van de toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming ongekend. In de meeste lidstaten van de EU is het aantal onderzoeken en klachten verdubbeld. In sommige gevallen is het aantal contactmomenten met publieke en private entiteiten die persoonsgegevens verwerken, zelfs verdrievoudigd. Tegelijkertijd moesten toezichthoudende autoriteiten bewustmakings- en opleidingsactiviteiten organiseren, waarin ze toelichting op gegevensbeschermingsvereisten gaven aan natuurlijke personen en aan professionals op het gebied van gegevensbescherming.

Een aantal toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming kregen in 2019 de beschikking over meer financiële en personele middelen, maar verschillende toezichthouders hebben erop gewezen dat ze de werklast nog steeds niet aankunnen. Dit brengt het risico met zich mee dat de autoriteiten op termijn hun mandaat niet zullen kunnen vervullen.



### FRA-ADVIES 6.1

De lidstaten van de EU dienen te waarborgen dat de nationale toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming voldoende middelen ontvangen om hun mandaat doeltreffend uit te voeren. De lidstaten van de EU dienen onafhankelijke en objectieve beoordelingen van de werklast van de nationale toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming te ondersteunen om vast te stellen of hun mandaat en taken uitvoerbaar zijn met de huidige financiële en personele middelen.



## FRA-ADVIES 6.2

De lidstaten van de EU dienen toereikende financiering van gekwalificeerde maatschappelijke organisaties als belangrijke belanghebbenden bij de toepassing en handhaving van de voorschriften voor gegevensbescherming te waarborgen. De lidstaten van de EU wordt sterk aangeraden om in de nationale wetten gebruik te maken van het eerste zinsdeel van artikel 80, lid 2, van de AVG, en gekwalificeerde maatschappelijke organisaties toe te staan klachten met betrekking tot schendingen van het recht op gegevensbescherming in te dienen onafhankelijk van de opdracht van een betrokkene.

## FRA-ADVIES 6.3

De wetgevers op EU- en nationaal niveau dienen te waarborgen dat in de toekomstige en huidige rechtskaders en wetgevingsactiviteiten op alle gebieden waarop AI-technologieën worden ingezet, aandacht wordt besteed en wordt bijgedragen aan transparante en grondige beoordelingen van het effect ervan op grondrechten. Ter aanvulling hierop is toezicht door onafhankelijke toezichthoudende organen essentieel om verantwoordingsplicht, vertrouwen en billijkheid te garanderen.

De juridische en technische deskundigheid van gekwalificeerde maatschappelijke organisaties is essentieel voor de toepassing van het recht op gegevensbescherming en op privacy. Het in artikel 80, lid 1, van de AVG vervatte recht van betrokkenen om een orgaan, organisatie of vereniging zonder winstoogmerk opdracht te geven hen te vertegenwoordigen, is een welkome stap. Daarentegen hebben slechts weinig lidstaten gebruikgemaakt van artikel 80, lid 2, dat de lidstaten het recht toekent om dergelijke organen toe te staan om gerechtelijke procedures in te leiden zonder opdracht daartoe van de betrokkenen.

Evenals de toezichthoudende autoriteiten hebben maatschappelijke organisaties sinds het in werking treden van de AVG een aanzienlijk grotere werklast als gevolg van onderzoeken en klachten. Hun uitdaging is echter nog groter, omdat ze slechts over schaarse middelen beschikken. Daarnaast is bewijs van potentiële schendingen van grondrechten moeilijk te verkrijgen gezien de technische complexiteit van dergelijke zaken.

Er is een wedloop gaande op het gebied van de innovatie en ontwikkeling van instrumenten die gebruikmaken van kunstmatige intelligentie (AI), en de EU streeft ernaar hierin een leidende rol te spelen. Een aantal lidstaten van de EU die AI inzetten in de beveiligings- en sociaaleconomische sectoren, hebben te maken gehad met grote uitdagingen bij het transparant maken van de technologie. Ondanks voortdurende inspanningen om voorlichting over een ethisch verantwoord gebruik van AI te geven, zijn Europeanen nog te weinig op de hoogte van de gevolgen ervan voor de grondrechten, zoals het recht op persoonlijke levenssfeer of non-discriminatie. Ook is er weinig bekend over de wijze waarop AI-technologie precies wordt ingezet. Het is bijvoorbeeld ingewikkeld om aan te tonen dat er sprake is van discriminatie als er bij geautomatiseerde besluitvorming gebruik is gemaakt van complexe algoritmen. Bovendien kan profilerings door middel van geautomatiseerde gegevensverwerking leiden tot sociale uitsluiting, wat door de lidstaten als belangrijk maatschappelijk risico

wordt beschouwd. Inmiddels heeft een klein aantal gerechtelijke zaken reeds vormgegeven aan en de aanzet gegeven tot veranderingen in beleidsvormings- en wetgevingsprocessen. Het is nog onvoldoende duidelijk hoe de grondrechten kunnen worden gewaarborgd en toezicht op de naleving kan worden gehouden nog voordat zich daadwerkelijk schendingen voordoen.

In de vijf jaar nadat het Hof van Justitie van de Europese Unie de richtlijn gegevensbewaring (2006/24/EG) ongeldig heeft verklaard, is er weinig vooruitgang geweest op het niveau van de EU en de lidstaten wat betreft de aanpassing van bestaande voorschriften aan de vereisten die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Hof. De meeste inspanningen van de lidstaten zijn gericht op de voorwaarden waaronder rechtshandavingsinstanties rechtmatige toegang hebben tot de gegevens die door dienstverleners worden bewaard. Enkele uitzonderingen daargelaten, hebben de lidstaten echter een algemene regeling voor gegevensbewaring gehandhaafd die betrekking heeft op alle abonnees en geregistreerde gebruikers, alle middelen van elektronische communicatie en alle verkeersgegevens, en waarin geen differentiatie, beperking of uitzondering afhankelijk van de doelstelling is bepaald. De nationale rechters wensen nadere opheldering van de criteria die het Hof in eerdere zaken heeft vastgesteld, en een aantal prejudiciële beslissingen hierover is nog in behandeling.

## FRA-ADVIES 6.4

De lidstaten van de EU dienen de nationale regels over bewaring van gegevens door dienstverleners te herzien teneinde de regels af te stemmen op de vereisten van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.



# 7

## RECHTEN VAN HET KIND



Dertig jaar na de vaststelling van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind hebben er zich in 2019 nieuwe ontwikkelingen in het EU-beleid voorgedaan. De nieuwe Europese Commissie zegde toe een nieuwe uitgebreide strategie inzake de rechten van het kind vast te stellen. Een van de prioriteiten van de Commissie is de invoering van een Europese kindergarantieregeling. Dit is belangrijk omdat, ondanks een zekere positieve trend, nog steeds bijna een op de vier kinderen in Europa het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting. Het risico is het hoogst voor kinderen met een migrantenachtergrond of met lager opgeleide ouders. Uiterlijk in juni 2019 moesten de lidstaten de richtlijn procedurele waarborgen in nationaal recht hebben omgezet voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. Verschillende lidstaten waren echter ook later in het jaar nog bezig met het aanpassen van hun nationale wetgeving. Tegen zeven lidstaten leidde de Europese Commissie een inbreukprocedure in wegens niet-kennisgeving van omzetting. De uiterste datum voor de omzetting in nationaal recht van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, die tot doel heeft de onlineveiligheid te verbeteren, is 2020. Op dit gebied is weinig vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie, ondanks de toename van online seksueel misbruik, tegen 23 lidstaten een inbreukprocedure moeten inleiden wegens het niet ten uitvoer leggen van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik.

Nog altijd loopt bijna een op de vier kinderen in de EU risico op armoede of sociale uitsluiting. Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid over de naleving van artikel 24 van het EU-Handvest van de grondrechten, waarin is bepaald dat kinderen recht hebben op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn, alsook van de Europese pijler van sociale rechten, waarin is bepaald dat kinderen het recht hebben om tegen armoede te worden beschermd. In 2019 gaven het Europees Parlement en de Europese Commissie blijk van een krachtig politiek commitment om kinderarmoede te bestrijden en een Europese kindergarantieregeling in te stellen. Om de garantieregeling te verwezenlijken, moet dit krachtige politieke commitment van alle EU-instellingen, waaronder de Raad van de Europese Unie, en van de lidstaten worden voortgezet.

De Europese kindergarantieregeling moet ervoor zorgen dat ieder kind dat in armoede leeft, in het bijzonder kinderen in een kwetsbare situatie, toegang heeft tot adequate voeding, fatsoenlijke huisvesting en gratis gezondheidszorg, onderwijs en voorschoolse en vroegschoolse educatie en zorg. Dit zou bijdragen aan het verwezenlijken van de juridische verbintenissen van de EU en de lidstaten op het gebied van de rechten van het kind. Ook zou het bijdragen aan het ten uitvoer leggen van het belangrijke beleidspunt van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, namelijk dat niemand mag achterblijven.

Het Europees Parlement heeft het belang onderstreept van toereikende financiering op zowel Europees als nationaal niveau om een toekomstige kindergarantieregeling te ondersteunen. Het heeft voorgesteld dat de lidstaten voor de programmeringsperiode 2021-2027 ten minste 5,9 miljard EUR van het Europees Sociaal Fonds Plus beschikbaar stellen om de kindergarantieregeling te ondersteunen.

### FRA-ADVIES 7.1

De wetgever van de Unie dient ervoor te zorgen dat een toekomstige Europese kindergarantieregeling voldoende middelen ontvangt uit EU-fondsen en een specifieke investeringsprioriteit wordt voor de programmeringsperiode 2021-2027. De instellingen van de Unie dienen te overwegen een aanbeveling inzake de Europese kindergarantieregeling vast te stellen om de richtsnoeren te geven voor een doeltreffende tenuitvoerlegging ervan. Hiertoe behoren een stappenplan en concrete beleidsmaatregelen met verwijzing naar juridische en beleidsmatige verbintenissen. In het kader van het Europees Semester dient een regelmatige beoordeling te worden gemaakt van voortgangsverslagen met betrekking tot deze aanbeveling en dient relevante informatie te worden opgenomen in de landenspecifieke aanbevelingen, met name wanneer EU-middelen worden gebruikt om de tenuitvoerlegging te ondersteunen.

## FRA-ADVIES 7.2

De lidstaten van de EU moeten de richtlijn procedurele waarborgen omzetten in nationaal recht om te zorgen voor effectieve toepassing van procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde in een strafprocedure zijn. Ze dienen de toepassing van de richtlijn te vergemakkelijken door de bij strafprocedures betrokken juridische beroepsbeoefenaren bij te staan met professioneel advies en scholing. De Europese Commissie zou de lidstaten van de EU verder kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door nader wetgevingsadvies te verstrekken en door de uitwisseling van praktijkervaringen onder de lidstaten te vergemakkelijken. De lidstaten van de EU en de Europese Commissie dienen een beoordeling te maken van en rekening te houden met de eigen ervaringen van de kinderen met, en hun kijk op, de mate van doeltreffendheid van deze procedurele waarborgen.

## FRA-ADVIES 7.3

De lidstaten van de EU dienen in samenwerking met dienstverleners en betrokken maatschappelijke actoren passende maatregelen vast te stellen en te ontwikkelen om duidelijke informatie te verschaffen over de toepassing van de AVG op kinderen, op zodanige wijze, dat een evenwicht wordt aangehouden tussen de plicht om kinderen te beschermen en de noodzaak om kinderen toegang tot het internet te verschaffen. Om de bescherming van kinderen te waarborgen, dient de Europese Commissie toe te werken naar een overeenkomst tussen de lidstaten en dienstverleners over standaardinstrumenten voor leeftijdsverificatie.

## FRA-ADVIES 7.4

De lidstaten van de EU dienen een begin te maken met de omzetting van de richtlijn audiovisuele mediadiensten of het omzettingsproces voort te zetten. Ze dienen dit te doen in nauw overleg met dienstverleners en betrokken maatschappelijke actoren. Overeenkomstig artikel 28 ter van de richtlijn dienen ze in het bijzonder aandacht aan te besteden aan het aanpakken van online seksueel misbruik van kinderen, met name het delen van kinderpornografie.

De lidstaten van de EU dienen zich tot het uiterste in te spannen om de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik correct om te zetten en te zorgen voor wetgeving en toereikende beleidsmaatregelen. De wetgeving en maatregelen zijn erop gericht seksueel misbruik te voorkomen, slachtoffers te beschermen op een aan hun leeftijd aangepaste wijze, en de daders van welke vorm van seksueel misbruik via het internet dan ook te vervolgen.

De richtlijn procedurele waarborgen (2016/800/EU) moest uiterlijk 11 juni 2019 door de lidstaten in nationaal recht zijn omgezet. De richtlijn biedt procedurele waarborgen voor minderjarigen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. De richtlijn voorziet onder meer in het recht op verdediging en het vermoeden van onschuld, zoals vastgesteld in artikel 48 van het EU-Handvest van de grondrechten, en bepaalt dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging moeten vormen, zoals vastgesteld in artikel 24 van het Handvest. In de preambule wordt opgeroepen rekening te houden met de richtsnoeren van de Raad van Europa voor kindvriendelijke justitie.

Bij het verstrijken van de termijn hadden echter slechts 13 lidstaten gemeld dat ze de richtlijn volledig hadden omgezet. Tegen zeven lidstaten heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure ingeleid wegens niet-kennisgeving van omzetting.

In artikel 24 van het EU-Handvest van de grondrechten wordt verklaard dat kinderen het recht hebben om te worden beschermd en om te worden gehoord. In de onlinewereld staan deze rechten vaak op de tocht.

In de AVG is bepaald dat, voor kinderen jonger dan 16, degene die de ouderlijke verantwoordelijkheid voor het kind draagt, toestemming moet verlenen voor de verwerking van hun persoonsgegevens in verband met diensten van de informatiemaatschappij die rechtstreeks aan kinderen worden aangeboden. De lidstaten mogen echter een lagere leeftijd bepalen, zolang deze niet onder de 13 jaar ligt. De lidstaten hebben verschillende leeftijdsgrenzen gesteld, variërend van 13 tot 16 jaar. De multistakeholderdeskundigengroep van de Europese Commissie inzake de toepassing van de AVG heeft opgemerkt dat het ontbreekt aan richtsnoeren ten aanzien van leeftijdsgrenzen voor toestemming en aan instrumenten voor leeftijdsverificatie.

Er is weinig vooruitgang geboekt met het omzetten van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten (Richtlijn (EU) 2018/1808) in nationaal recht. De omzetting moet uiterlijk in september 2020 zijn voltooid. De richtlijn bevat regelingen inzake de toegang van kinderen tot alle audiovisuele media, met inbegrip van bijvoorbeeld videoplatforms zoals YouTube of Instagram. Tevens verplicht de richtlijn de lidstaten passende maatregelen te nemen tegen kinderpornografie.

Tegelijkertijd is het aantal gevallen van seksueel misbruik van kinderen toegenomen. In 2019 heeft de Europese Commissie tegen 23 lidstaten van de EU een inbreukprocedure ingeleid wegens het niet ten uitvoer leggen van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik (2011/93/EU).

# 8

## TOEGANG TOT DE RECHTER

De EU-instellingen hebben zich in 2019 ingespannen om slachtoffers betere toegang te bieden tot compensatie en rechtspraak. De Raad van de Europese Unie heeft opgeroepen tot een nieuwe strategie inzake de rechten van slachtoffers. De Raad erkent hiermee dat de bescherming van slachtoffers nog steeds lacunes vertoont, en geeft blijk van zijn commitment om de rechten van slachtoffers te handhaven. De Raad heeft een beroep gedaan op het FRA en andere EU-agentschappen om de lidstaten bij deze inspanningen bij te staan. Sommige lidstaten bleven in 2019 weerstand bieden tegen het Verdrag van Istanbul. Dit leidde tot een bijzonder krachtige reactie van het Europees Parlement. Het verzocht het Hof van Justitie van de Europese Unie zich te buigen over een aantal aspecten van de passende rechtsgrondslag voor de EU om tot het verdrag toe te treden. Tegelijkertijd kwam de onafhankelijkheid van de rechters verder in het gedrang. Hierdoor werd de noodzaak onderstreept tot doeltreffender gecoördineerde inspanningen om de rechtsstaat te waarborgen. De Europese Commissie heeft een blauwdruk voor actie doen uitgaan met een voorstel voor de zogenoemde "rechtsstaatcyclus".

In bijna de helft van de lidstaten van de EU werd in 2019 wetgeving aangenomen of trad wetgeving in werking voor het beter ten uitvoer leggen van de richtlijn slachtofferrechten (2012/29/EU). Er waren echter geen bijzondere ontwikkelingen met betrekking tot de rechten van slachtoffers om deel te nemen aan procedures.

Verscheidene lidstaten hebben een grote inhaalslag gemaakt bij het waarborgen van slachtofferrechten door voor het eerst slachtofferhulp te verstrekken aan alle categorieën slachtoffers. Andere lidstaten ondernamen actie om slachtoffers gedurende procedures te beschermen en secundair slachtofferschap te voorkomen.

De Raad van de EU heeft op 3 december 2019 conclusies inzake slachtofferrechten aangenomen. Deze zijn deels gebaseerd op feitenmateriaal uit de verslagen van het FRA van 2019 over rechtvaardigheid voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. De Raad erkent in zijn conclusies dat maatregelen vereist zijn om de toegang van slachtoffers tot rechtspraak en compensatie te verbeteren. Ook wordt in de conclusies de Europese Commissie opgeroepen een EU-strategie voor 2020-2024 over de toekomst van slachtofferrechten op te stellen.



### FRA-ADVIES 8.1

De lidstaten van de EU worden aangemoedigd hun inspanningen voort te zetten om slachtofferrechten in de praktijk doeltreffend ten uitvoer te leggen. In het bijzonder dienen ze aandacht te besteden aan het invoeren van maatregelen om te waarborgen dat slachtoffers tijdens strafprocedures toegang hebben tot compensatie en als slachtoffer van een geweldsmisdrijf toereikende compensatie ontvangen voor de schade die zij als gevolg van het misdrijf hebben geleden. Ook dienen de lidstaten van de EU hun inspanningen te intensiveren om ervoor te zorgen dat slachtoffers een passende rol hebben in de desbetreffende strafprocedure.



## FRA-ADVIES 8.2

De EU en alle EU-lidstaten 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 (het Verdrag van Istanbul) te ratificeren. Het FRA moedigt de lidstaten aan lacunes in de nationale wetgeving aan te pakken met betrekking tot de bescherming van vrouwen die slachtoffer zijn van geweld.

## FRA-ADVIES 8.3

De EU en haar lidstaten worden aangemoedigd hun inspanningen en samenwerking te intensiveren om de rechterlijke onafhankelijkheid als essentieel onderdeel van de rechtsstaat te handhaven en te versterken. De inspanningen aangaande het nieuwe voorstel voor de "rechtsstaatcyclus" kan verbeterde richtsnoeren omvatten waarmee de lidstaten van de EU mogelijke problemen met de rechtsstaat kunnen herkennen en tegengaan. Daarnaast dienen de lidstaten van de EU in kwestie onverwijld actie te ondernemen om volledig te voldoen aan de desbetreffende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en dienen ze gevolg te geven aan de aanbevelingen die de Europese Commissie in haar rechtsstaatprocedure heeft doen uitgaan.

In 2019 werd het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) geratificeerd door Ierland, waarmee het aantal lidstaten van de EU dat het verdrag heeft ondertekend, aan het eind van het jaar op 21 kwam. Verschillende lidstaten hebben maatregelen genomen om alle seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden strafbaar te stellen zoals bepaald in artikel 36 van het Verdrag van Istanbul, in plaats van strafbare feiten zoals verkrachting te beperken tot situaties waarbij sprake is van lichamelijk geweld.

De EU streefde naar ratificatie van het verdrag door zowel de EU als alle lidstaten. Sommige lidstaten verzetten zich luid tegen het verdrag, ondanks het feit dat ze het reeds hadden ondertekend.

Een onafhankelijke rechterlijke macht is de hoeksteen van de rechtsstaat en de toegang tot de rechter (zie artikel 19 VEU, artikel 67, lid 4, VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU). In verschillende lidstaten namen de uitdagingen op het gebied van justitie toe, met name ten aanzien van de rechterlijke onafhankelijkheid. Dit bracht de Europese Commissie ertoe een blauwdruk voor actie ter versterking van de rechtsstaat te publiceren. Hierin werd een voorstel gedaan voor de "rechtsstaatcyclus". Deze cyclus, waarbij zowel het Europees Parlement als de Raad van de Europese Unie betrokken is, zal van toepassing zijn op alle lidstaten van de EU, met speciale aandacht voor de landen waar risico's zijn vastgesteld.



# 9

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

Tien jaar na het besluit van de Raad van november 2009 betreffende de sluiting, door de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) vonden er in 2019 enkele belangrijke ontwikkelingen plaats. Deze zullen bepalend zijn voor het tweede decennium van de tenuitvoerlegging van het verdrag door de EU en haar lidstaten. Voor het eerst werd een Europese commissaris voor Gelijkheid aangewezen, die de leiding heeft over de tenuitvoerlegging van het CRPD. De Europese toegankelijkheidswet werd aangenomen, waarin gemeenschappelijke toegankelijkheidsvereisten zijn ingevoerd voor geselecteerde producten en diensten. Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben voorlopige overeenstemming bereikt over de terminologie aangaande handicap en toegankelijkheid ten aanzien van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Er werd een begin gemaakt met een evaluatie van de handicapstrategie 2010-2020. Deze zal worden gebruikt in een toekomstige EU-handicapstrategie. Tegelijkertijd ondernamen de lidstaten stappen om te zorgen voor inclusief onderwijs en gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor personen met een beperking. Een aantal lidstaten heeft ook maatregelen genomen om te waarborgen dat gebouwen voor iedereen toegankelijk zijn. Dankzij wijzigingen in nationale kieswetten kregen personen met een beperking aanzienlijk meer mogelijkheden om aan Europese verkiezingen deel te nemen, hoewel toegankelijkheid een probleem bleef.



## FRA-ADVIES 9.1

De EU-strategie inzake handicaps voor de periode na 2020 dient gericht te zijn op alle aanbevelingen die voortkomen uit de afsluitende opmerkingen van het CRPD-comité die in 2015 zijn vastgesteld.

In het bijzonder dient de strategie inzake handicaps voor de periode na 2020 te waarborgen dat:

- CRPD-bepalingen op alle relevante gebieden van het recht, het beleid en de programma's van de EU worden geïntegreerd, ook bij het gebruik van nieuwe technologieën;
- personen met een beperking, hun vertegenwoordigende organisaties en betrokken maatschappelijke organisaties voldoende worden betrokken bij de tenuitvoerlegging en monitoring van de nieuwe strategie;
- in alle instellingen, organen en agentschappen van de EU goed gecoördineerde handicapknooppunten worden aangewezen;
- door de lidstaten verzamelde gegevens dienaangaande zodanig worden uitgesplitst, dat toezicht op de tenuitvoerlegging van het CRPD kan worden gehouden.

## FRA-ADVIES 9.2

De EU en haar lidstaten dienen te waarborgen dat de rechten van mensen met een handicap die zijn vastgelegd in het CRPD en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, volledig worden geëerbiedigd bij de uitbetaling van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Hiermee zullen de mogelijkheden van de Europese fondsen voor ondersteuning van zelfstandig wonen zo ruim mogelijk worden gemaakt. In dit verband dient de EU de nieuwe randvoorwaarden vast te stellen betreffende de effectieve uitvoering van het EU-Handvest van de grondrechten en het CRPD, zoals voorzien in de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen die de Europese Commissie heeft voorgesteld voor het meerjarig financieel kader 2021-2027. Om de fondsen en de resultaten ervan doeltreffend te kunnen bewaken, dienen de EU en haar lidstaten maatregelen te treffen om gehandicaptenorganisaties en wettelijke nationale mensenrechtenorganen op te nemen in de toezichtcomités van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Door voldoende personele middelen en financiering aan deze organisaties en organen toe te wijzen en door EU-middelen voor dit doeleinde te oormerken, kan de doelmatigheid van de voorgestelde randvoorwaarden worden versterkt.

## FRA-ADVIES 9.3

Lidstaten van de EU die nog geen partij zijn bij het facultatief protocol bij het CRPD, dienen te overwegen de nodige stappen te zetten om het protocol te ratificeren met het oog op een volledige, EU-brede ratificatie ervan. De EU dient voorts spoedige stappen te overwegen om tot het facultatief protocol toe te treden.

De meeste doelstellingen van de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 werden gehaald, en een dergelijke strategie heeft meerwaarde volgens de meeste deelnemers aan de evaluatie van de strategie in 2019, uitgevoerd namens de Commissie. Tevens wezen zij op concrete resultaten van de strategie, zoals de Europese toegankelijkheidswet. Hieruit blijkt het belang van een dergelijk beleidsdocument om richting te geven aan actie op EU-niveau.



De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) spelen een belangrijke rol op zeer uiteenlopende beleidsterreinen, onder meer door het ondersteunen van nationale inspanningen om zelfstandig wonen te verwezenlijken. Het voorlopige akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad aangaande de voorgestelde verordeningen voor de periode 2021-2027 bevatten belangrijke waarborgen voor de grondrechten, met name ten aanzien van de voorgestelde randvoorwaarden en een sterkere rol voor de toezichtcomités. Het maatschappelijk middenveld, waaronder de gehandicaptenorganisaties en nationale mensenrechtenorganisaties, kan een belangrijke rol spelen door het gebruik van de fondsen doeltreffend te bewaken.



Zes lidstaten en de EU hebben het facultatief protocol bij het CRPD niet geratificeerd. Het protocol biedt natuurlijke personen de mogelijkheid om klachten in te dienen bij het CRPD-comité, en biedt het comité de mogelijkheid om een vertrouwelijk onderzoek te starten na ontvangst van "betrouwbare inlichtingen [...] die wijzen op ernstige of systematische schendingen" van het verdrag (artikel 6).



Het jaar 2019 kende zowel vooruitgang als teleurstellingen bij de bescherming van grondrechten. Het *Verslag over de grondrechten 2020* van het FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2019 en geeft een overzicht van zijn adviezen. Doordat het verslag niet alleen ingaat op de behaalde successen, maar ook wijst op de resterende punten van zorg, legt het de voornaamste thema's bloot die centraal staan in het grondrechtendebat in de EU.



In het focusgedeelte van dit jaar wordt ingegaan op de huidige toepassingen van het EU-Handvest van de grondrechten. In de overige hoofdstukken komen de volgende onderwerpen aan bod: gelijkheid en non-discriminatie; racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid; integratie van Roma; asiel en migratie; de 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.



## PROMOTING AND PROTECTING YOUR FUNDAMENTAL RIGHTS ACROSS THE EU —

Ga voor het volledige *Fundamental Rights Report 2020* (Verslag over de grondrechten 2020) van het FRA naar:  
<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>

Zie ook andere FRA-publicaties op dit terrein:

- FRA (2020), *Verslag over de grondrechten 2020 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Publicatiebureau, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen),
- FRA (2020), *Ten years on: unlocking the Charter's full potential* (Tien jaar later: het ontsluiten van het volledige potentieel van het Handvest), Luxemburg, Publicatiebureau, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/frr-focus-ten-years-charter> (beschikbaar in het Engels en 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 Duits, Engels en Frans).

MEER 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](https://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie