

VERSLAG OVER DE GRONDRECHTEN – 2022

Het jaar 2021 kende zowel vooruitgang als tegenslagen bij de bescherming van de grondrechten. *Het Verslag over de grondrechten 2022 van FRA* evalueert de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de grondrechten, waarbij niet alleen wordt ingegaan op de successen die zijn behaald, maar ook wordt gewezen op de resterende punten van zorg. Deze publicatie zet de adviezen van FRA op een rij over de belangrijkste ontwikkelingen binnen deze thematische gebieden en geeft in het kort de feitelijke gegevens weer waarop deze adviezen berusten. Het resultaat is een beknopt, maar informatief overzicht van de belangrijkste uitdagingen op grondrechtengebied waarvoor de EU en haar lidstaten zich nog gesteld zien.

FRA-ADVIEZEN

1 **[FOCUS]**

Sociale rechten en gelijkheid in het licht van het herstel na de COVID-19-pandemie

3

Uitvoering en gebruik van het Handvest op nationaal niveau

6

Gelijkheid en non-discriminatie

9

Racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid

12

Gelijkheid en integratie van Roma

15

Asiel, visa, migratie, grenzen en integratie

17

Informatiemaatschappij, privacy en gegevensbescherming

20

Rechten van het kind

23

Toegang tot de rechter

25

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



Manuscript voltooid in april 2022.

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, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-822-1	ISSN 2467-2505	doi:10.2811/95530	TK-AM-22-001-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-801-6	ISSN 2467-2734	doi:10.2811/351703	TK-AM-22-001-NL-N

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2022

Overname met bronvermelding 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: © BGStock72/Adobe Stock; myboys.me/Adobe Stock; Lazyllama/Adobe Stock

Bladzijde 1: © Rob/Adobe Stock

Bladzijde 2: © BGStock72/Adobe Stock

Bladzijde 3: © FRA

Bladzijde 4: © Alexlmx/Adobe Stock

Bladzijde 4: © Bluedesign/Adobe Stock

Bladzijde 6: © Aleksander Kalka/NurPhoto/Getty Images

Bladzijde 7: © Mangostar/Adobe Stock

Bladzijde 8: © Ananass/Adobe Stock

Bladzijde 9: © myboys.me/Adobe Stock

Bladzijde 9: © dusanpetkovic1/Adobe Stock

Bladzijde 10: © Ton Koene/Alamy Stock Photo

Bladzijde 11: © Fizkes/Adobe Stock

Bladzijde 12: © Birute/iStock

Bladzijde 13: © FRA

Bladzijde 14: © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Bladzijde 15: © Jacopo/Adobe Stock

Bladzijde 15: © BalkansCat/iStock

Bladzijde 16: © Elmar Gubisch/Adobe Stock

Bladzijde 16: © Henry-Martin Klemt/Adobe Stock

Bladzijde 17: © Jirsak/Adobe Stock

Bladzijde 17: © Gorodenkoff/Adobe Stock

Bladzijde 18: © Vitalii Vodolazsky/Adobe Stock

Bladzijde 19: © Michael Traitov/Adobe Stock

Bladzijde 20: © New Africa/Adobe Stock

Bladzijde 20: © Ralf Geithe/Adobe Stock

Bladzijde 21: © Jenny Matthews/Getty Images

Bladzijde 22: © Emin Ozkan/Adobe Stock

Bladzijde 23: © Jirsak/AdobeStock

Bladzijde 24: © AJ_stock_photos/Adobe Stock

Bladzijde 24: © Corgarashu/Adobe Stock

Bladzijde 25: © Chansom Pantip/Adobe Stock

Bladzijde 26: © Jenny Sturm/Adobe Stock

Bladzijde 27: © Seventyfour/Adobe Stock

Bladzijde 28: © Nathaphat Nampix/Adobe Stock

SOCIALE RECHTEN EN GELIJKHEID IN HET LICHT VAN HET HERSTEL NA DE COVID-19-PANDEMIE

De COVID-19-pandemie heeft de sociale rechten van mensen aangetast, zij het niet in dezelfde mate. Onder grote delen van de bevolking in de EU is er sprake van oversterfte, een groter risico op armoede, beperkingen op de toegang tot werk, gebrek aan toegang tot digitale infrastructuur, verminderde toegang tot gezondheidszorg, kinderopvang, onderwijs en opleiding, beperkingen op de participatie in de samenleving en spanningen in het evenwicht tussen werk en privéleven.

De EU heeft daarop gereageerd met een snel optreden van de Europese Commissie en verschillende agentschappen, waaronder het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, dat wekelijks een gedetailleerde analyse van de epidemiologische situatie maakt, en het Europees Geneesmiddelenbureau, dat de behandelingen voor en vaccins tegen COVID-19 beoordeelt. Om de sociale gevolgen van de pandemie aan te pakken, is bovendien via de herstel- en veerkrachtfaciliteit 723,8 miljard EUR beschikbaar gesteld aan de lidstaten. Naar aanleiding hiervan hebben de lidstaten meer dan 850 maatregelen aangedragen om ervoor te zorgen dat de sociale rechten bij het herstel na de pandemie beter worden nageleefd.

Er moet systematisch op worden toegezien dat de uitvoering van deze maatregelen in overeenstemming is met de grondrechten, zodat ze doeltreffend en efficiënt worden gebruikt en de rechten van mensen eerbiedigen. Toch betrekken lidstaten statutaire organen met een mensenrechtenmandaat over het algemeen niet bij het toezicht op de doeltreffendheid van de in hun herstel- en veerkrachtplannen vastgestelde maatregelen om de sociale rechten te bevorderen.



De inzet van de EU voor sociale rechten is verankerd in de rechtsorde van de Unie, zoals blijkt uit de artikelen 4, 9 en 151 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, alsmede uit titel IV inzake solidariteit van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In 2021 reageerden de EU en haar lidstaten op de COVID-19-pandemie met een hernieuwde inzet voor een "sociaal Europa", zoals bleek uit de sociale top van Porto en het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten. De verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Verordening (EU) 2021/241) weerspiegelt de juridische en politieke toezeggingen van de Unie, en vereist dat de lidstaten toelichten hoe hun nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen bijdragen tot de verwezenlijking van de Europese pijler van sociale rechten. De verordening bevat ook verwijzingen naar grondrechten, bijvoorbeeld wat betreft gegevensbescherming, milieubescherming en gelijkheid.



FRA-ADVIES 1.1

De EU en haar lidstaten moeten de sociale rechten van mensen in kwetsbare situaties die het zwaarst door de pandemie zijn getroffen bevorderen door middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan te wenden in overeenstemming met alle relevante wettelijke verplichtingen en politieke toezeggingen. De EU-lidstaten moeten de gefinancierde maatregelen aanpassen indien blijkt dat deze niet doeltreffend genoeg zijn om de sociale kwetsbaarheid van mensen te verminderen.



De EU stelde via de faciliteit 723,8 miljard EUR beschikbaar aan de lidstaten, onder meer om de sociale schade van de pandemie te herstellen. De faciliteit illustreert dan ook de inzet van de Unie om een rechtvaardiger, inclusief en sociaal Europa tot stand te brengen. Dankzij de faciliteit konden de lidstaten meer dan 850 maatregelen aandragen om de sociale en territoriale cohesie te bevorderen en de sociale rechten te helpen verwezenlijken. Deze maatregelen zijn gericht op een aantal sociale kwetsbaarheden onder uiteenlopende bevolkingsgroepen in de EU, waaronder vrouwen, kinderen en jongeren in kwetsbare situaties; mensen met een handicap; ouderen; Roma, en mensen die onder onzekere arbeidsomstandigheden werken.

In het algemeen hebben de lidstaten maatregelen in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen opgenomen om de kwaliteit van het onderwijs, de werkgelegenheid en de integratie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Sommige daarvan zijn specifiek gericht op kinderen en jongeren. Andere maatregelen hebben betrekking op het hervormen van de sociale zekerheid en de sociale stelsels, terwijl weer andere verband houden met het verbeteren van de toegang tot gezondheidszorg en langdurige zorg.



FRA-ADVIES 1.2

De EU en haar lidstaten moeten ervoor zorgen dat geen middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden aangewend op een wijze die onverenigbaar is met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie of het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD). De Europese Commissie en de EU-lidstaten moeten met betrekking tot de faciliteit doeltreffende monitoringmechanismen voor de grondrechten opzetten. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden aangespoord om hierbij op pertinente en systematische wijze overleg te voeren met hun statutaire organen op het gebied van mensenrechten en gelijke behandeling. Dit zou kunnen inhouden dat zij advies inwinnen over het opzetten van systemen om de naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de uit het CRPD voortvloeiende verplichtingen te waarborgen. De EU-lidstaten zouden ook kunnen overwegen statutaire mensenrechtenorganen te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen voor de grondrechten van herstelmaatregelen.

Overheidsmiddelen, met inbegrip van EU-middelen, spelen een belangrijke rol bij de bescherming van de grondrechten, waaronder de sociale rechten. Dit is met name het geval wanneer verantwoordelijke autoriteiten geen activiteiten financieren die niet verenigbaar zijn met de grondrechten. Daartoe moet het gebruik van de middelen in de praktijk doeltreffend worden gemonitord.

De verordening tot instelling van de faciliteit bepaalt dat de lidstaten in het kader van het Europees Semester tweemaal per jaar verslag moeten uitbrengen over de vorderingen bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen (artikel 27). De verordening bevat echter geen waarborgen voor het toezicht op de naleving van de grondrechten bij uitgaven, vergelijkbaar met de waarborgen van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, door nationale monitoringmechanismen op te zetten of door nationale statutaire organen ter bevordering van mensenrechten of gelijke behandeling bij dergelijke mechanismen te betrekken.

Sommige lidstaten nemen in hun plannen maatregelen op die aanleiding kunnen geven tot bedenkingen ten aanzien van de verenigbaarheid met het Handvest van de grondrechten van de EU of het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD). Zo is het gebruik van middelen uit de faciliteit om instellingen voor mensen met een handicap te renoveren of te bouwen mogelijk niet in overeenstemming met artikel 19 van het CRPD over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij.



2

UITVOERING EN GEBRUIK VAN HET HANDVEST OP NATIONAAL NIVEAU

De Raad heeft zijn volledige steun uitgesproken voor de “Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU” van de Europese Commissie. In de strategie voor de komende tien jaar en de conclusies van de Raad wordt sterk de nadruk gelegd op de toepassing van het Handvest op nationaal niveau en wordt de relevantie van nationale actoren onderstreept.

Op nationaal niveau baseren rechtbanken, parlementen, regeringen en andere organen zich op het Handvest in vonnissen, effectbeoordelingen en parlementaire debatten, zoals naar voren komt uit in 2021 verzamelde gegevens. Er zijn weinig voorbeelden van beleidsinitiatieven om de voorlichting over het Handvest te verbeteren. Tot dusver lijken nationale instanties de strategie van de Commissie en de conclusies van de Raad niet uit te voeren door middel van gecoördineerde langetermijnplannen. Met de aanwijzing van nationale contactpunten voor het Handvest zal echter in 2022 mogelijk meer vooruitgang worden geboekt.



EU-niveau

Begin maart 2021 heeft de Raad van de Europese Unie conclusies aangenomen over de versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna “het Handvest” genoemd). Deze conclusies kunnen bijdragen tot een betere toepassing van het Handvest op nationaal niveau en daardoor tot een betere bescherming van de grondrechten in de EU-lidstaten. De Raad roept op tot meer opleiding, betere voorlichting, betere wetgevingsregels, meer uitwisseling van ervaringen en praktijken met betrekking tot de toepassing van het Handvest, strikte voorwaarden voor de aanwending van EU-middelen, meer coördinatie inzake aangelegenheden die verband houden met het Handvest, sterkere nationale mensenrechteninstellingen (NMRI's) en meer samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

De strategie van de Europese Commissie inzake het Handvest heeft ook tot reacties geleid bij het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Zij hebben benadrukt hoe belangrijk het is om regionale actoren en het maatschappelijk middenveld bij de toepassing van het Handvest te betrekken. Het Europees Parlement onderstreepte het belang van handhaving van alle in het Handvest uiteengezette rechten.



FRA-ADVIES 2.1

De EU-instellingen moeten hun in 2021 aangenomen beleidsdocumenten gebruiken als leidraad voor hun toekomstige inspanningen om ervoor te zorgen dat het Handvest volledig wordt toegepast. Om de uitvoering van deze beleidsdocumenten te evalueren moeten regelmatig gegevens, informatie en ervaringen van relevante nationale en lokale actoren worden verzameld.

Wanneer de Raad zich in de toekomst uitsprekt over de toepassing van het Handvest van de grondrechten, zouden de belangrijkste aandachtspunten in zijn conclusies over het Handvest uit 2021 bijvoorbeeld als referentiekader kunnen dienen. Bij het opstellen van deze jaarlijkse conclusies over het Handvest zou de Raad binnen de betreffende werkgroep van de Raad wetenschappelijk onderbouwde informatie op interactieve wijze kunnen uitwisselen teneinde wederzijds leren te bevorderen, waarbij ook de nationale contactpunten inzake het Handvest worden betrokken.

De EU-agentschappen en -organen zouden het voorbeeld van de agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken kunnen volgen door regelmatig na te gaan hoe zij een grotere bijdrage kunnen leveren aan de toepassing en bevordering van de rechten van het Handvest.



Veelbelovende praktijken bij de toepassing van het Handvest worden sinds kort regelmatig verzameld met behulp van het vernieuwde e-justitieportaal, dat door de Europese Commissie is ontwikkeld. De negen agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken hebben de tweede jaarlijkse gedachtewisseling over het Handvest gehouden. Daarbij zijn diverse maatregelen besproken die zijn ingevoerd om de toepassing van het Handvest binnen hun respectieve mandaat te waarborgen en te bevorderen.

Al deze documenten en ontwikkelingen van 2021 op EU-niveau vormen een goede basis voor verdere ontwikkeling.



FRA-ADVIES 2.2

De EU-lidstaten die nog geen contactpunten voor het Handvest hebben opgericht naar aanleiding van de strategie inzake het Handvest moeten dat spoedig doen om een gecoördineerde en doeltreffende uitvoering van de strategie inzake het Handvest te bevorderen.

De EU-lidstaten moeten overwegen de strategie van de Europese Commissie inzake het Handvest en de conclusies van de Raad van de Europese Unie uit te voeren aan de hand van een gestructureerd proces dat gebaseerd is op concrete doelstellingen, mijlpalen en termijnen. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een specifiek actieplan voor het Handvest of specifieke verwijzingen naar het Handvest in bestaande actieplannen of strategieën.

De EU-lidstaten moeten overwegen om te beoordelen welke deskundigheid met betrekking tot het Handvest zij aanreiken in de beroepsopleiding van toekomstige en praktiserende rechters, openbare aanklagers en andere juridische beroepsbeoefenaren, teneinde maatregelen te ontwikkelen om eventuele tekortkomingen op dit gebied aan te pakken, voortbouwend op de bestaande deskundigheid van nationale en internationale opleidingsinstellingen en met gebruikmaking van op internationaal niveau beschikbare instrumenten, bijvoorbeeld die welke door FRA zijn ontwikkeld.

Nationaal niveau

In 2021 is veel nadruk gelegd op de nationale bestuurslaag, zoals blijkt uit de conclusies van de Raad. Deze trend bouwt voort op de strategie inzake het Handvest van 2020, waarin de Europese Commissie de lidstaten heeft verzocht concrete stappen te nemen, bijvoorbeeld om contactpunten binnen de nationale overheden tot stand te brengen, de procedures betreffende effectbeoordelingen en juridische toetsing aan te passen, ervoor te zorgen dat comités met voldoende deskundigheid op het gebied van het Handvest toezicht houden op het beheer van de EU-middelen, of NMRI's op te richten of te versterken. Ook heeft zij de lidstaten verzocht de aan het Handvest gerelateerde beleidsmaatregelen op het gebied van opleiding, voorlichting of de bevordering van een ondersteunende en veilige omgeving voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers uit te breiden.

Om al deze dimensies te verwezenlijken, moet de grondrechtencultuur op nationaal niveau veranderen. De praktijk met betrekking tot grondrechten blijft gericht op het nationale constitutionele recht en het EVRM, zoals blijkt uit rechtszaken, maar ook uit de benadering van grondrechten in wetgeving. Dit duidt erop dat de toegevoegde waarde van het Handvest nog onvoldoende wordt benut en dat de wisselwerking tussen het Handvest en het nationale recht en tussen het Handvest en het EVRM nog onvoldoende deel uitmaakt van standaardopleidingsprogramma's.



Bovendien spannen lidstaten zich ogenschijnlijk weinig in om de strategie inzake het Handvest te vertalen in een gestructureerd proces met concrete doelstellingen, mijlpalen en termijnen. De oprichting van contactpunten voor het Handvest is een belangrijke eerste stap in deze richting, aangezien deze de uitvoering van de strategie inzake het Handvest kunnen sturen of ondersteunen. Tot dusver heeft echter slechts de helft van de lidstaten een contactpunt voor het Handvest aangewezen.

Lokaal niveau

Wat het lokale bestuursniveau betreft, wordt eraan herinnerd dat het Handvest van toepassing is op de regionale of lokale autoriteiten, alsmede op overheidslichamen wanneer zij het recht van de Unie toepassen (zie Toelichtingen, artikel 51, Publicatieblad van de Europese Unie C 303/17 van 14.12.2007). Overheden moeten hun ervaringen en praktijken delen om wederzijds leren mogelijk te maken.

In 2021 heeft de Europese Commissie in het Europees e-justitieportaal een rubriek opgenomen waar lidstaten beste praktijken inzake het gebruik van en de voorlichting over het Handvest, ook op lokaal niveau, kunnen uitwisselen. Tot dusver hebben zij het portaal echter nog nauwelijks voor dit doel gebruikt.

In de strategie van de Europese Commissie inzake het Handvest 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 op lokaal niveau voldoende richtsnoeren geven, zodat lokale autoriteiten hun verplichtingen uit hoofde van het Handvest kunnen nakomen. In de strategie wordt ook gewezen op hoe lokale organen de aandacht kunnen vestigen op de rechten van mensen en wat mensen kunnen doen als hun rechten worden geschonden.

In de conclusies van de Raad van maart 2021 wordt ook onderstreept welke rol is weggelegd voor regionale en lokale overheden, met inbegrip van ambtenaren, “bij het mainstreamen van het Handvest en het waarborgen van de eerbiediging van de grondrechten in de beleidsvorming, en bij het bevorderen van een cultuur van grondrechten op alle niveaus van de uitvoerende macht”.

Volgens de analyse van FRA van de gegevens uit de raadplegingen die de Europese Commissie heeft gevoerd bij het opstellen van de strategie inzake het Handvest, zijn lokale overheden echter nauwelijks bekend met het Handvest. Het potentieel van lokale overheden om de grondrechten beter te beschermen en te bevorderen staat buiten kijf. Zo heeft FRA in 2021 een kader voorgesteld om meer steden in de EU aan te moedigen mensenrechtensteden te worden en een lokale cultuur van rechten te helpen ontwikkelen.



FRA-ADVIES 2.3

De EU-lidstaten moeten de nieuwe strategie inzake het Handvest bespreken met de lokale en regionale overheden en nagaan hoe zij het best kunnen bijdragen tot de bevordering van de grondrechten en het Handvest.

Lokale en regionale overheden dienen ervoor te zorgen dat in lokale en regionale instrumenten, procedures en beleidsmaatregelen naar het Handvest wordt verwezen. Bestaande praktijken met betrekking tot het Handvest dienen aan de nieuwe nationale contactpunten voor het Handvest te worden meegedeeld, zodat zij deze praktijken en ervaringen met andere lidstaten kunnen delen, bijvoorbeeld via het Europees e-justitieportaal.

Steden zouden kunnen overwegen mensenrechtensteden te worden en meer oog te hebben voor de grondrechten bij hun werkzaamheden, programma's en activiteiten. Het kader voor de versterking van rechten op lokaal niveau, zoals voorgesteld door FRA, zou in dit verband nuttig kunnen zijn.

Het Comité van de Regio's zou kunnen overwegen regelmatig een forum te bieden voor de uitwisseling van ervaringen met het Handvest en veelbelovende praktijken.

3

GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE



In 2021 bestonden de EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling 21 jaar. Dit was aanleiding om de behaalde resultaten en gemiste kansen te inventariseren en de uitvoering van de wetgeving te evalueren, maar vooral om na te denken over de volgende stappen die moeten worden genomen. Dit jaar richt het hoofdstuk zich op discriminatie van lgbtiq'ers en discriminatie van EU-burgers op grond van hun nationaliteit.

Diverse internationale instellingen hebben maatregelen genomen tegen de schending van de rechten van lgbtiq'ers in sommige lidstaten en het toenemende aantal incidenten in verband met haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen – hetgeen zowel kan wijzen op een feitelijke toename van het aantal incidenten als op een toegenomen bereidheid om deze te melden. Tegelijkertijd is er in internationale en nationale jurisprudentie steeds meer erkenning voor de gezinsrechten van paren van hetzelfde geslacht en homoseksuele ouders.

Er zijn aanwijzingen dat EU-burgers op verschillende levensgebieden worden gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit, maar hierover zijn nauwelijks gegevens voorhanden.

In 2021 pakten sommige maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie nadelig uit voor lgbtiq'ers, terwijl EU-burgers met een aantal problemen werden geconfronteerd bij het oversteken van EU-grenzen en bij het ontvangen en registreren van hun vaccinaties.

Dit jaar richt het hoofdstuk zich op discriminatie van lgbtiq'ers en discriminatie van EU-burgers op grond van hun nationaliteit.

FRA-ADVIES 3.1

Wat het geplande wetgevingsinitiatief inzake de erkenning van het ouderschap en daarmee samenhangende maatregelen betreft, moet de Europese Commissie de lidstaten van het relevante kader en nadere aanwijzingen voorzien om de wederzijdse erkenning van het ouderschap voor paren van hetzelfde geslacht te waarborgen.

De EU-lidstaten moeten de in de EU-strategie voor gelijkheid van lgbtiq'ers opgenomen maatregelen uitvoeren door nationale actieplannen en strategieën te ontwikkelen, en door de wettelijke bescherming van lgbtiq'ers tegen geweld en haatzaaiende uitlatingen te versterken.

In 2021 kwam er in internationale en nationale jurisprudentie en wetgeving steeds meer erkenning voor de gezinsrechten van paren van hetzelfde geslacht en homoseksuele ouders. Door verschillen tussen EU-landen wat betreft de omvang van de wettelijke erkenning van paren van hetzelfde geslacht en hun gezinsrechten (op het gebied van adoptie, draagmoederschap of geassisteerde voortplanting), is de wederzijdse erkenning van het ouderschap van personen van hetzelfde geslacht tussen lidstaten echter nog steeds problematisch. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en staat niet alleen het recht op vrij verkeer, maar ook het recht op een gezinsleven in de weg wanneer de erkenning van gezinsbanden tussen ouders en kinderen, die wettig in een ander land zijn gevestigd, wordt geweigerd.

De Europese Commissie heeft erkend dat verschillen tussen de regels van de lidstaten inzake ouderschap en het ontbreken van EU-conflictrechts op dit gebied ertoe kunnen leiden dat gezinnen moeilijkheden ondervinden bij het oversteken van grenzen binnen de EU. Zij overweegt een wetgevingsinitiatief inzake grensoverschrijdende erkenning van het ouderschap tussen de EU-lidstaten. Het voorstel zou gemeenschappelijke conflictrechts en gemeenschappelijke bepalingen inzake de erkenning van beslissingen over ouderschap bevatten. Hoewel het materiële recht inzake ouderschap tot de

bevoegdheid van de lidstaten behoort, kan de EU overeenkomstig artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) maatregelen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen vaststellen.

Grensoverschrijdende erkenning van het ouderschap is bijzonder moeilijk voor ouders van hetzelfde geslacht, omdat de rechtskaders van de lidstaten verschillen. Dat doet afbreuk aan het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven en de rechten van het kind, alsmede aan de uit het EU-burgerschap voortvloeiende rechten van het kind.

Het HvJ-EU heeft de familiebanden tussen ouders van hetzelfde geslacht en hun kind erkend in de zaak V.M.A. tegen Stolichna obshtina. Het Hof herinnerde eraan dat de lidstaten enkel van hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht inzake vrij verkeer mogen afwijken indien zij de grondrechten uit hoofde van het Handvest van de grondrechten (Handvest) niet schenden. Het Hof heeft geconcludeerd dat het in strijd zou zijn met de artikelen 7 (het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven) en 24 (de rechten van het kind) van het Handvest, indien kinderen bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer de band met een van hun ouders zou worden ontzegd, of indien de uitoefening van dat recht in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk zou zijn omdat hun ouders van hetzelfde geslacht zijn. Het Hof benadrukte dat de verplichting om de ouder-kindrelatie in het kader van het vrije verkeer te erkennen, de nationale identiteit en de nationale bevoegdheden onverlet laat.

Bovendien werden partners en kinderen van lgbtiq'ers, alsmede jonge lgbtiq'ers in diverse lidstaten onevenredig hard getroffen door maatregelen om de pandemie in te dammen, waaronder lockdowns en inreisbeperkingen in lidstaten. Die maatregelen hebben geleid tot een toename van huiselijk geweld, haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, en beperkte toegang tot psychologische bijstand en gezondheidszorg.

In dit verband wordt de EU-strategie voor de gelijkheid van lgbtiq'ers steeds belangrijker. Hierin worden gerichte acties beschreven rond vier hoofdpijlers: het aanpakken van discriminatie, het waarborgen van de veiligheid, het bouwen aan inclusieve samenlevingen en het opkomen voor gelijkheid van lgbtiq'ers. Zoals in de strategie werd aangekondigd, heeft de Commissie in 2021 in het kader van de **EU-groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit** een subgroep voor de gelijkheid van lgbtiq'ers opgericht om de lidstaten te ondersteunen bij het verdedigen van lgbtiq-rechten, waaronder de ontwikkeling van nationale actieplannen, en hun voortgang op dit gebied te beoordelen.



Verschillende lidstaten hebben nationale actieplannen aangenomen ter bestrijding van discriminatie in het algemeen, waarin ook aandacht is voor lgbtiq-rechten. Andere lidstaten hebben actieplannen ontwikkeld die zich specifiek richten op de gelijkheid van lgbtiq'ers. Deze actieplannen, waarvoor reeds werd gepleit in de lijst van acties ter bevordering van de gelijkheid van lgbtiq-personen in de periode 2015-2019, zijn nodig om de bijzondere behoeften van lgbtiq'ers bij de bescherming van hun rechten te erkennen en om specifieke maatregelen in te voeren.

FRA-ADVIES 3.2

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat wetgeving en administratieve praktijken binnen het toepassingsgebied van het EU-recht niet leiden tot discriminatie van EU-burgers, en in bepaalde contexten hun familieleden, op grond van nationaliteit. Het regelmatig verzamelen van gegevens en ervaringen zal in dit verband goed van pas komen.

De Europese Commissie moet de lidstaten meer bijstand verlenen bij de uitwisseling van informatie en het geven van voorlichting over het voorkomen van discriminatie van EU-burgers op grond van nationaliteit.



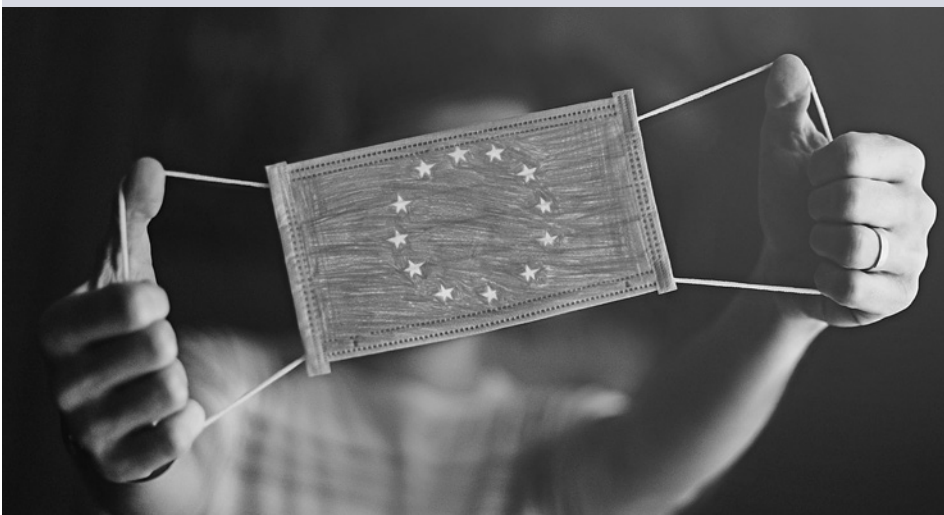
Discriminatie van EU-burgers op grond van nationaliteit kan belemmeringen opwerpen voor het vrije verkeer, ook al houdt die discriminatie niet rechtstreeks verband met de uitvoering van de wetgeving inzake vrij verkeer.

In zowel artikel 18 van het VWEU als artikel 21, lid 2, van het Handvest wordt bepaald dat binnen het toepassingsgebied van het EU-recht elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is. Dit verbod heeft rechtstreekse werking, zowel horizontaal als verticaal. Dit betekent dat personen zich onder bepaalde voorwaarden op dit verbod kunnen beroepen tegen zowel particuliere entiteiten als overheidsinstanties.

Artikel 24, lid 1, van de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG) bevestigt de fundamentele inzet voor het beginsel van gelijke behandeling van EU-onderdanen, zoals vastgelegd in de Verdragen: "[...] iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, [geniet] binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit

van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten." Artikel 4 van Richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken, verplicht de lidstaten ertoe organen aan te wijzen om de gelijke behandeling van werknemers in de Unie en hun familieleden te bevorderen, te analyseren, te monitoren en te ondersteunen, zonder discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook zonder ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor hun recht op vrij verkeer.

EU-burgers en hun familieleden worden nog steeds gediscrimineerd op grond van nationaliteit op verschillende gebieden, waaronder belastingheffing, het recht om een beroep uit te oefenen en de toegang tot goederen en diensten, zoals gezondheidsdiensten of sociale uitkeringen, zo blijkt uit onderzoek van FRA in 2021. Tijdens de COVID-19-pandemie hebben bepaalde maatregelen, waaronder de uitrol van vaccinatieplannen of reisbeperkingen, negatieve gevolgen gehad voor EU-burgers uit andere lidstaten. Discriminatie op grond van nationaliteit lijkt in vergelijking met andere gronden van discriminatie niet wijdverbreid te zijn, maar hierover zijn onvoldoende gegevens voorhanden. Evenmin is er voldoende zicht op wanneer dergelijke discriminatie voorkomt, hoewel het EU-burgerschap een van de pijlers van de EU-integratie is, zoals het HvJ-EU bij verschillende gelegenheden heeft herhaald en de Commissie in haar driejaarlijkse verslagen over burgerschap benadrukt.



4

RACISME, VREEMDELINGENHAAT EN DAARMEE SAMENHANGENDE ONVERDRAAGZAAMHEID

Racistische haatmisdriven en haatzaaiende uitlatingen kwamen in 2021 in de hele EU nog steeds veel voor. Migranten en etnische minderheden, waaronder Roma, joden, moslims en Aziaten, kregen voortdurend de schuld van het coronavirus (COVID-19-pandemie) in de schoenen geschoven.

De Europese Commissie heeft doortastende maatregelen genomen om de bestaande EU-wetgeving uit te voeren door inbreukprocedures in te leiden tegen elf EU-lidstaten die het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat niet volledig en correct in nationaal recht hebben omgezet. Zij heeft de lidstaten ook opgeroepen om de bepalingen van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming beter uit te voeren.

In overeenstemming met de EU-brede toezeggingen om racisme te bestrijden, hebben de lidstaten nationale actieplannen tegen racisme aangenomen en maatregelen verder versterkt om gegevenslacunes op te vullen en structuren en processen voor het doeltreffend melden van racistische incidenten te ontwikkelen.

In het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (Kaderbesluit 2008/913/JBZ) wordt een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering uiteengezet met betrekking tot vormen van racisme en vreemdelingenhaat die neerkomen op haatzaaiende uitlatingen en haatmisdriven. De Europese Commissie heeft in 2021 inbreukprocedures ingeleid tegen elf lidstaten die het kaderbesluit niet volledig en correct in nationaal recht hadden omgezet. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de nationale rechtbanken hebben grenzen gesteld aan het beroep op de vrijheid van meningsuiting ter rechtvaardiging van haatzaaiende uitlatingen en aanzetting tot haat.

Racisme bleef ook in 2021 in de hele EU een groot probleem. Uit officiële en niet-officiële verslagen blijkt dat racistische haatmisdriven en haatzaaiende uitlatingen nog steeds veel voorkwamen. Bovendien hebben internationale en nationale mensenrechtenorganen tijdens de pandemie hun bezorgdheid geuit over het toenemende aantal haatzaaiende uitlatingen op het internet, en vaak door de media of politici, gericht tegen migranten en etnische minderheden.



FRA-ADVIES 4.1

De lidstaten van de EU dienen zorg te dragen voor de volledige en correcte omzetting en toepassing van de bepalingen van het kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Lidstaten moeten onder meer 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 worden genomen.

FRA-ADVIES 4.2

De EU-lidstaten moeten de doeltreffendheid van hun maatregelen en institutionele regelingen aanzienlijk verbeteren om de bepalingen van de richtlijn rassengelijkheid ten volle in acht te nemen, met name wat betreft de doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties bij niet-nakoming van de verplichtingen, zoals vereist door de richtlijn rassengelijkheid. Hierdoor kunnen de belemmeringen worden verminderd waarmee etnische minderheden en immigranten worden geconfronteerd wanneer zij toegang proberen te krijgen tot onderwijs, de arbeidsmarkt, goederen en diensten – waaronder huisvesting – en sociale bescherming.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt discriminatie op grond van ras of etnische afkomst. Evenzo verbiedt de richtlijn rassengelijkheid (Richtlijn 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 van internationale toezichthoudende instanties op het gebied van mensenrechten blijkt dat 21 jaar na de vaststelling van de richtlijn rassengelijkheid een aantal lidstaten de bepalingen van de richtlijn nog steeds niet volledig uitvoert.

De Commissie heeft de inbreukprocedures voortgezet tegen drie lidstaten die Romakinderen in het onderwijs discrimineerden. Uit enquêtes en discriminatietests blijkt dat etnische minderheden, waaronder migranten, in 2021 nog steeds te maken hadden met discriminatie en institutioneel racisme op verschillende levensgebieden. Discriminerende profileringspraktijken op grond van etnische afkomst komen nog steeds voor in de EU, zoals blijkt uit de verslagen van de toezichthoudende instanties.



FRA-ADVIES 4.3

De lidstaten van de EU worden aangemoedigd specifieke nationale actieplannen of strategieën te ontwikkelen om racisme, discriminatie op grond van ras of etnische afkomst, antisemitisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te bestrijden. De nationale inspanningen moeten gebaseerd zijn op en ingegeven worden door de gemeenschappelijke leidende beginselen voor nationale actieplannen tegen racisme, en participatie en samenwerking met de betrokken partners en maatschappelijke organisaties waarborgen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat bij de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van nationale actieplannen tegen racisme alle acties gebaseerd zijn op betrouwbare gegevens over gelijkheid.

In 2021 is de EU begonnen de basis te leggen voor het nakomen van in het eerste EU-actieplan tegen racisme gedane toezeggingen. De EU-groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid heeft met name gemeenschappelijke leidende beginselen voor nationale actieplannen tegen racisme goedgekeurd.

Nationale initiatieven schragen de bredere inspanningen van de EU. Sommige lidstaten hebben in 2021 voor het eerst nationale actieplannen tegen racisme aangenomen. Andere lidstaten hebben, al naargelang de verschillende nationale contexten, antiracismemaatregelen in een breder non-discriminatiebeleid opgenomen of strategieën ontwikkeld om specifieke vormen en uitingen van racisme aan te pakken, zoals strategieën tegen antisemitisme.

Ondanks enkele positieve ontwikkelingen om lacunes in de gegevens op nationaal niveau op te vullen, is er over het algemeen een tekort aan gegevens over ervaringen met racisme en discriminatie op grond van ras of etnische afkomst in de EU. Door dit tekort aan betrouwbare en volledige gegevens kunnen actieplannen tegen racisme niet doeltreffend worden opgesteld, uitgevoerd en gemonitord en kunnen de EU en de lidstaten de stand van zaken met betrekking tot gelijkheid niet doeltreffend monitoren.



Uit de nationale gegevens en de gegevens van FRA blijkt voortdurend dat er sprake is van een aanzienlijke onderrapportage van ervaringen met discriminatie en door vooroordelen ingegeven geweld. Onderrapportage ondermijnt het recht van slachtoffers op steun en bescherming en leidt ertoe dat niet iedereen in gelijke mate toegang heeft tot de rechter. Hierdoor wordt het voor de nationale autoriteiten moeilijker om haatmisdrijven te onderzoeken en te bestraffen.

In 2021 heeft de EU-groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid belangrijke leidende beginselen aangenomen om meldingen van haatmisdrijven aan te moedigen. De beginselen zijn gericht op het slachtoffer en zijn bedoeld om een kader te scheppen dat als richtsnoer kan dienen voor de nationale inspanningen om belemmeringen bij het melden van haatmisdrijven weg te nemen en structuren en processen in te voeren om haatmisdrijven daadwerkelijk te kunnen melden. Een aantal lidstaten heeft gewag gemaakt van specifieke inspanningen met het oog op doeltreffende meldingssystemen, zoals gerichte voorlichting van groepen die het risico lopen slachtoffer te worden van haatmisdrijven, capaciteitsopbouw bij de rechtshandavingsinstanties en stappen in de richting van nauwere samenwerking.



FRA-ADVIES 4.4

De EU-lidstaten wordt verzocht de belangrijkste leidende beginselen om meldingen van haatmisdrijven aan te moedigen toe te passen, die ook kunnen dienen als een toetsingskader voor het vaststellen van nationale maatregelen om te komen tot een slachtoffergerichte aanpak bij de melding van haatmisdrijven. De lidstaten moeten zich blijven inspannen om structuren tot stand te brengen die het doen van aangifte vergemakkelijken, zoals het opzetten van meldingsdiensten voor derden en het in staat stellen van wets-handhavingsfunctionarissen om potentiële haatmisdrijven in kaart te brengen en vast te leggen. Zij moeten ook de samenwerking met maatschappelijke organisaties en organisaties voor slachtofferhulp versterken en op maat gesneden maatregelen nemen om personen die het risico lopen slachtoffer te worden van haatmisdrijven, te hulp te komen.

5

GELIJKHEID EN INTEGRATIE VAN ROMA



In 2021 heeft de Raad van de Europese Unie zijn aanbeveling over gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma aangenomen. Daarin worden de EU-lidstaten opgeroepen nationale strategische kaders voor de Roma vast te stellen en alles in het werk te stellen om uiterlijk in 2030 de doelstellingen en streefcijfers van het nieuwe strategisch EU-kader voor de Roma te verwezenlijken. De EU en de lidstaten hebben verschillende initiatieven ontwikkeld om Roma en woonwagenbewoners te betrekken bij de totstandbrenging van de strategieën. Ook hebben zij relevante belanghebbenden geraadpleegd, zoals organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechtenorganisaties.

De EU heeft de integratie van de Roma in verscheidene beleids- en wetgevingsdossiers opgenomen. De meeste lidstaten hebben de integratie van de Roma echter niet opgenomen in hun belangrijkste nationale strategieën en maatregelen op belangrijke beleidsterreinen, zoals werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting.

In 2021 werden de grondrechten van Roma en woonwagenbewoners nog steeds niet ten volle geëerbiedigd. Zigeunerhaat, discriminatie, armoede en sociale uitsluiting, maar ook haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen treffen nog steeds een onevenredig aantal Roma en woonwagenbewoners in de EU. De maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie hebben deze problemen nog verergerd.

Op 12 maart 2021 heeft de Raad van de Europese Unie zijn aanbeveling over de gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma aangenomen, waarin de lidstaten wordt verzocht uiterlijk in september 2021 nationale strategische kaders voor de Roma vast te stellen. Slechts elf lidstaten hebben hun herziene nationale strategieën vóór eind 2021 ingediend.

De EU spoort de lidstaten aan Roma en woonwagenbewoners op te nemen in alle beleids- en wetgevingsdossiers die geacht worden kwetsbare groepen te ondersteunen en te beschermen. Het nieuwe strategisch EU-kader voor de Roma bevat zeven doelstellingen en bijbehorende streefcijfers die uiterlijk in 2030 moeten zijn bereikt. Centraal staan de bestrijding van zigeunerhaat en discriminatie en de bevordering van de volledige participatie en inclusie van de Roma, via een combinatie van algemeen en gericht beleid.

De meeste lidstaten hebben hun strategieën te laat ingediend, en vaak zonder rekening te houden met eerdere strategieën of zonder evaluaties van de eerdere strategieën uit te voeren. Er zijn meer inspanningen geleverd om het maatschappelijk middenveld en organen voor gelijke behandeling te raadplegen, maar er zijn weinig aanwijzingen dat Roma en woonwagenbewoners op zinvolle wijze bij het ontwerp en de uitvoering van de nieuwe strategieën zijn betrokken. Slechts elf lidstaten hadden een nationaal platform voor integratie van de Roma opgericht om het maatschappelijk middenveld in 2021 daarbij doeltreffender te betrekken.



FRA-ADVIES 5.1

De lidstaten van de EU dienen voorrang te geven aan de uitvoering van hun nationale strategische kaders voor de Roma. Deze kaders moeten concrete en meetbare doelstellingen bevatten om te zorgen voor efficiënte monitoring en gegevensverzameling. De lidstaten moeten oog hebben voor veelbelovende praktijken in andere EU-landen en gebruikmaken van de richtsnoeren die FRA en de werkgroep Roma hebben verstrekt. De lidstaten moeten de capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties van de Roma bevorderen en hen systematisch uitnodigen om deel te nemen aan het ontwerp, de uitvoering en de monitoring van maatregelen voor de inclusie van de Roma.



FRA-ADVIES 5.2

De lidstaten moeten maatregelen overwegen om discriminerende houdingen van wetshandvingsfunctionarissen ten opzichte van de Roma en woonwagenbewoners aan te pakken. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan opleiding voor wetshandhavers en beoefenaars van juridische beroepen op basis van de door FRA ontwikkelde richtsnoeren en opleidingsinitiatieven van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving en FRA, alsmede opleidingsinitiatieven van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat gevallen van politiegeweld waarbij Roma betrokken zijn, snel door onafhankelijke organen worden onderzocht en moeten slachtoffers bijstaan bij het melden van wangedrag van de politie.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU verbiedt iedere discriminatie op grond van etnische of sociale afkomst of het behoren tot een nationale minderheid. Sinds 2000 wordt krachtens EU-wetgeving (richtlijn rassengelijkheid, 2000/43/EG) gelijke behandeling bevorderd en directe en indirecte discriminatie verboden.

In zijn Verslag over de grondrechten van 2021 heeft FRA de EU-lidstaten opgeroepen de nodige maatregelen te nemen om discriminerende houdingen bij politieagenten te voorkomen en uit te roeien. Ook heeft het de rechtshandvingsinstanties opgeroepen specifieke, praktische en gebruiksklare richtsnoeren te verstrekken om discriminerend etnisch profileren door politieagenten aan te pakken. Deze richtsnoeren moeten worden opgenomen in standaardwerkwijzen en gedragscodes en moeten systematisch worden meegedeeld aan politiefunctionarissen in de eerste lijn.

Etnisch of raciaal profileren door de politie van mensen die als Roma of woonwagenbewoners worden beschouwd, is nog steeds wijdverbreid, en negatieve ervaringen met de politie ondermijnen het vertrouwen in de overheid, zo blijkt uit FRA-onderzoek dat in 2021 is gepubliceerd. In 2021 zijn in twee lidstaten twee dodelijke incidenten gemeld waarbij Romamannen en politieautoriteiten betrokken waren. In het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement over de uitvoering van de richtlijn rassengelijkheid wordt de lidstaten verzocht gegevens te publiceren over klachten die bij de politie, de inspectiediensten en justitie zijn binnengekomen.



6

ASIEL, VISA, MIGRATIE, GRENZEN EN INTEGRATIE

De eerbiediging van de grondrechten aan de buitengrenzen bleef een van de belangrijkste uitdagingen op het gebied van de mensenrechten in de EU. Er waren nog steeds beschuldigingen van pushbacks en geweld aan de grenzen. Ook vielen er doden op zee en aan land, en was er vertraging bij het vinden van een veilige haven voor op zee geredde migranten. Talloze asielzoekers en repatrianten zaten nog in bewaring, ook als onderdeel van een aangescherpt insluitingsbeleid aan de grenzen.

De EU heeft gewerkt aan het bedrijfsklaar maken van nieuwe grootschalige IT-systemen met waarborgen op het gebied van de grondrechten, die naar verwachting doeltreffend zullen worden toegepast.

Artikel 78, lid 1, VWEU en de artikelen 18 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU (Handvest) verbieden refoulement – dat wil zeggen het uitzetten van een persoon naar een land waar hij of zij een risico op vervolging of ernstige schade loopt – en collectieve uitzetting. Artikel 4 van het Handvest verbiedt foltering en andere vormen van mishandeling. Dat is een absolute verplichting, die geen ruimte laat voor uitzonderingen of afwijkingen.

De eerbiediging van de grondrechten aan de grenzen bleef in 2021 een grote uitdaging in de EU, met talloze meldingen van vermeende pushbacks en politiegeweld. Ondertussen kwamen aan de zee- en landgrenzen 3 402 mensen om het leven bij hun pogingen om de EU te bereiken, en kregen humanitaire reddingsboten te maken met bedreigingen en moeilijkheden om een veilige haven te vinden. Geredde migranten en vluchtelingen moesten dagen of zelfs langer op zee wachten, waardoor hun veiligheid en fysieke integriteit in gevaar kwamen.



FRA-ADVIES 6.1

De lidstaten moeten overwegen doeltreffende en onafhankelijke nationale grensbewakingsmechanismen in te stellen, evenals beschikbare klachtenmechanismen, ongeacht het resultaat van de onderhandelingen over de voorgestelde EU-regels in het kader van het migratie- en asielpact. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat beschuldigingen van pushbacks en mishandeling snel en doeltreffend door de bevoegde autoriteiten worden onderzocht.





FRA-ADVIES 6.2

De lidstaten moeten in elk afzonderlijk geval nagaan of er alternatieven voor detentie kunnen worden gebruikt. Wanneer lidstaten als laatste middel gebruikmaken van detentie, moeten zij alle waarborgen in acht nemen die worden opgelegd door het Handvest en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Aan personen die in afwachting van hun terugkeer in hechtenis worden gehouden en die zich in een terugkeerprocedure bevinden, moet in de praktijk kosteloze rechtsbijstand worden geboden, zodat zij hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte uit hoofde van artikel 47 van het Handvest en hun recht op toegang tot de rechter in het algemeen kunnen uitoefenen.

Hoewel artikel 6 van het Handvest, artikel 8, lid 2, van de herziene richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU), artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) en artikel 28, lid 2, van de Dublin-verordening de lidstaten verplichten om in elk afzonderlijk geval na te gaan of minder dwingende maatregelen dan detentie haalbaar zijn, wordt in de praktijk zelden gebruikgemaakt van alternatieven voor detentie vanwege de angst voor onderduiken.

Waarborgen voor grondrechten in de context van detentie werden in 2021 nog steeds ondermijnd door lange detentieperioden, inadequate detentieomstandigheden, vermeende mishandeling door bewakers, het ontbreken van een individuele beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van de vrijheidsontneming, en het niet scheiden van kwetsbare personen. Bovendien beperken sommige lidstaten de toegang tot kosteloze rechtsbijstand.



FRA-ADVIES 6.3

De EU en de lidstaten moeten zich meer inspannen om personen wier gegevens zijn opgeslagen in de databanken van de grootschalige informatiesystemen van de EU, voor te lichten over hun rechten en de beschikbare rechtsmiddelen. Daarnaast moeten zij doeltreffende toezichtmechanismen instellen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle betrokken personeelsleden een verplichte opleiding op het gebied van grondrechten krijgen.

Artikel 8, lid 2, van het Handvest, evenals de EU-wetgeving op het gebied van gegevensbescherming, voorziet in het recht van toegang tot en correctie en verwijdering van opgeslagen persoonsgegevens. Dit recht wordt tevens gewaarborgd door verordeningen tot oprichting van grootschalige interoperabele EU-databanken op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. De werking en de interoperabiliteit van de grootschalige informatiesystemen van de EU, die uiteenlopende persoonsgegevens verzamelen, hebben belangrijke implicaties voor de grondrechten, zoals FRA in eerder onderzoek heeft vastgesteld.

Opleiding voor bevoegd personeel is een wettelijke verplichting krachtens de meeste rechtsinstrumenten betreffende grootschalige IT-systemen en de interoperabiliteit daarvan. Op EU-niveau hebben Ceu-LISA en Frontex in 2021 opleidingsactiviteiten georganiseerd om de bevoegde autoriteiten kennis bij te brengen over de technische en zakelijke gebruikaspecten en

de implicaties van het gebruik van de systemen. FRA draagt bij tot dergelijke opleidingen met inbreng op het gebied van de grondrechten.

7

INFORMATIEMAATSCHAPPIJ, PRIVACY EN GEGEVENSBESCHERMING

In 2021 waren wetgevings- en beleidsinitiatieven met betrekking tot nieuwe technologie gericht op het beheer van de risico's die de toegenomen digitalisering van alle facetten van het dagelijks leven met zich meebrengt. Belangrijke dossiers in verband met artificiële intelligentie (AI) en moderatie van online-inhoud stonden daarbij centraal. Noodsituaties in verband met het beheer van de pandemie stelden de gegevensbeschermingsbeginselen in de praktijk op de proef; dat gold ook voor de ontwikkeling van veiligheidsgerelateerde maatregelen.

De in april 2021 gepubliceerde ontwerpverordening betreffende AI was een eerste poging om de AI-industrie te reguleren en tegelijk waarborgen voor de grondrechten in te bouwen. De EU-instellingen en de lidstaten probeerden overeenstemming te bereiken over de omvang en de grenzen van het aanvaardbare gebruik van AI. Tegelijkertijd moesten het recht op gegevensbescherming en het recht op privacy voortdurend opnieuw worden bevestigd met betrekking tot maatregelen ter bescherming van personen, zowel in verband met de pandemie als tegen criminele activiteiten. Dat gebeurde volgens een patroon dat in de verslagen over de grondrechten van FRA sinds 2014 elk jaar wordt vastgesteld.

In 2021 hebben deskundigen en maatschappelijke organisaties, zowel op EU- als op nationaal niveau, uitvoerig commentaar geleverd op de opnemings van adequate grondrechtenwaarborgen in de ontwerpverordening artificiële intelligentie (AI). De tekst wordt nog steeds in verschillende versies herzien, waarbij de verschillende aandachtspunten op het gebied van de grondrechten op uiteenlopende wijze aan bod komen. Het ontwerpvoorstel bevat bemoedigende verwijzingen naar de grondrechten, maar onder meer het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS), nationale mensenrechteninstellingen, maatschappelijke organisaties en academici hebben gemeenschappelijke punten van zorg aangekaart. Voorbeelden hiervan zijn de categorie verboden AI-toepassingen en de mogelijke noodzaak om aanvullende AI-systemen op te nemen, zoals de beoordeling van burgers door particuliere organisaties, de hoge mate van afhankelijkheid van de zelfbeoordeling door bedrijven van risicovolle gevallen van AI-gebruik, en de noodzaak om de toezichtmechanismen en -organen die met deze werkzaamheden zijn belast, te versterken.



FRA-ADVIES 7.1

De EU-wetgever moet ervoor zorgen dat de toekomstige verordening artificiële intelligentie de grondrechten ten volle eerbiedigt door, waar nodig, rekening te houden met de tekortkomingen die zijn vastgesteld door het EDPB/de EDPS, het maatschappelijk middenveld en anderen. De EU-wetgever moet er met name voor zorgen dat de grenzen van het gebruik in de verschillende risicocategorieën duidelijk afgebakend zijn en dat er in uiteenlopende praktijksituaties voldoende richtsnoeren en bescherming worden geboden in verband met de naleving van de grondrechten. Zelfbeoordeling is weliswaar een welkome eerste stap, maar moet gepaard gaan met doeltreffend toezicht door onafhankelijke instanties die over voldoende middelen beschikken en de nodige deskundigheid op het gebied van de grondrechten bezitten.

FRA-ADVIES 7.2

De EU-instellingen en de lidstaten die digitale diensten reguleren, moeten ervoor zorgen dat niet te veel, noch te weinig inhoud wordt verwijderd en dat moderatiepraktijken niet onevenredig zijn, zodat de rechten op vrijheid van meningsuiting, vrijheid van informatie en non-discriminatie niet in het gedrang komen. Gezien het belang van een wetenschappelijk onderbouwd toezicht voor een doeltreffende en met de grondrechten overeenstemmende moderatie van online-inhoud, moet het desbetreffende rechtskader van de EU-instellingen en de lidstaten wetenschappers en deskundigen uit het maatschappelijk middenveld in staat stellen op rechtmatige wijze toegang te verkrijgen tot gegevens en onderzoek te verrichten.

De verspreiding van illegale online-inhoud, waaronder haatzaaiende uitlatingen, vormt een bedreiging voor de grondrechten. In dit verband vormen voorstellen om digitale diensten op EU- en nationaal niveau te reguleren een veelbelovende trend. Zoals verschillende belanghebbenden (de EDPS, het EDPB, nationale mensenrechtenorganisaties, gegevensbeschermingsautoriteiten en maatschappelijke organisaties) echter hebben benadrukt, brengt de regulering van online-inhoud en -diensten ook uitdagingen met zich mee voor de bescherming van grondrechten, zoals het recht op privacy en gegevensbescherming, het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie, en het recht op non-discriminatie (de artikelen 7, 8, 11 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU).

Zowel de nationale wetgevingsinitiatieven als de ontwerpwet inzake digitale diensten hebben tot uiteenlopende adviezen en kritiek geleid. Deze brengen gemeenschappelijke punten van zorg aan het licht. Zo moet ervoor worden gezorgd dat de maatregelen om online-inhoud te modereren evenredig zijn en dat doeltreffende toezichtmechanismen worden opgezet.

Bovendien is onderzoek van cruciaal belang om te begrijpen hoe online-inhoud kan worden gemodereerd zonder de rechten van de gebruikers in gevaar te brengen. Dat vereist toegang tot gegevens over de werking van digitale platforms, met betrekking tot de gevolgen ervan voor de grondrechten. Sommige grote platforms ontzegden externe deskundigen van maatschappelijke organisaties echter de toegang tot hun gegevens, waardoor zij in 2021 geen onderzoek naar de grondrechten konden verrichten.





De bescherming van burgers tegen bedreigingen van uiteenlopende aard – waaronder de pandemie, illegale online-inhoud en cybercriminaliteit – is goedbedoeld. Met dat doel voor ogen hebben de EU-instellingen en de lidstaten echter wetgeving aangenomen, of overwogen deze aan te nemen, die kan indruisen tegen de grondrechten, met name tegen het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming (de artikelen 7 en 8 van het Handvest).

De ontwikkeling van de COVID-19-certificaten bracht uitdagingen op het gebied van gegevensbescherming met zich mee, waarop gegevensbeschermingsinstanties en maatschappelijke organisaties in de meeste lidstaten hebben gewezen. Ondanks de recente jurisprudentie van het EHRM over massatoezicht en de jurisprudentie van het HvJ-EU over gegevensbewaring, bleven de lidstaten wetgevingsvoorstellen indienen om het toezicht en de gegevensbewaring te versterken, zonder dat deze voldoende waarborgen op het gebied van de grondrechten bevatten. Hoewel de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van personen wettige doelstellingen zijn, hebben deskundigen erop gewezen dat passende noodzakelijkheids- en evenredigheidstoetsen moeten worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat geen enkele maatregel leidt tot schendingen van het recht op privacy en gegevensbescherming of van andere grondrechten.



FRA-ADVIES 7.3

De EU-instellingen en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle nieuwe wetgevingsinitiatieven die worden voorgesteld om de veiligheid van personen te bevorderen, al dan niet in een noodsituatie, de grondrechten eerbiedigen. Met name wettelijke maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie of ter bevordering van de veiligheid tegen nationale bedreigingen moeten passende waarborgen bevatten om het recht op gegevensbescherming en het recht op privacy te beschermen. In een democratische samenleving moeten dergelijke maatregelen bij wet zijn voorgeschreven en noodzakelijk en evenredig zijn. Onafhankelijke toezichtmechanismen moeten ervoor zorgen dat deze maatregelen regelmatig worden getoetst. Personen moeten over dergelijke maatregelen een klacht kunnen indienen en toegang hebben tot doeltreffende rechtsmiddelen.

8

RECHTEN VAN HET KIND



In 2021 vormde de COVID-19-pandemie nog steeds een uitdaging voor de rechten van kinderen. In maart 2021 heeft de Europese Commissie voor het eerst een EU-strategie voor de rechten van het kind goedgekeurd op zes thematische gebieden, waaronder: sociaaleconomische inclusie, gezondheid en onderwijs van kinderen, bevordering van de participatie van kinderen, en bestrijding van geweld tegen kinderen. De Europese kindergarantie, een andere belangrijke mijlpaal in de aanpak van kinderarmoede en sociale uitsluiting, vult de strategie aan.

Het aantal asielzoekende kinderen nam aanzienlijk toe, terwijl de onstabiele situatie aan de grenzen voor ernstige problemen zorgde. In verscheidene lidstaten werden nog steeds kinderen in bewaring gehouden, ook in gevallen waarin de leeftijd van de betrokkene nog niet was vastgesteld. De problemen bij de uitvoering van de richtlijn betreffende procedurele waarborgen duurden voort in verschillende lidstaten, terwijl internationale toezichthoudende instanties hun bezorgdheid hebben geuit over de detentieomstandigheden van kinderen die met de wet in aanraking komen.

FRA-ADVIES 8.1

De Europese Commissie zou kunnen overwegen de lidstaten gerichte steun en begeleiding te bieden bij de uitvoering van de Europese kindergarantie en de EU-strategie voor de rechten van het kind. Dit zou onder meer kunnen inhouden dat de uitwisseling van goede praktijken inzake uitvoering en monitoring wordt vergemakkelijkt.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale actieplannen ter uitvoering van de Europese kindergarantie en de EU-strategie voor de rechten van het kind over voldoende middelen beschikken en gericht zijn op de meest kwetsbare kinderen, met name wat betreft de gevolgen van de COVID-19-pandemie.

De Europese Commissie en de lidstaten moeten de gevolgen van de pandemie voor de geestelijke gezondheid van kinderen blijven evalueren en maatregelen nemen om verdere negatieve gevolgen te voorkomen.

De COVID-19-pandemie bleef van invloed op een aantal rechten van kinderen die door het EU-Handvest van de grondrechten (Handvest) worden beschermd, zoals het recht op onderwijs (artikel 14) en op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn (artikel 24). Volgens de meest recente statistieken van Eurostat steeg het percentage kinderen in de EU27 dat met armoede en sociale uitsluiting wordt bedreigd van 22,2 % in 2019 tot 24,2 % in 2020.

In 2021 heeft de Raad van de Europese Unie de Europese kindergarantie aangenomen, een regeling om kinderarmoede te voorkomen en te bestrijden en toegang tot basisvoorzieningen te waarborgen voor alle kinderen, ook die uit kwetsbare groepen. Veel belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld juichen de garantie toe. De lidstaten zullen de garantie in de loop van 2022 moeten omzetten in nationale actieplannen.

De Europese Commissie heeft de allereerste EU-strategie voor de rechten van het kind goedgekeurd. De strategie omvat een aantal maatregelen op gebieden die ook door de COVID-19-pandemie zijn getroffen.





De lidstaten bleven in 2021 financiële bijstand verlenen, alsmede sociale bescherming en speciale onderwijsmaatregelen, om de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie tot een minimum te beperken. De gevolgen van de pandemie voor de geestelijke gezondheid van kinderen gaven aanleiding tot bezorgdheid, hoewel de omvang daarvan nog niet volledig bekend is.

Het aantal kinderen en niet-begeleide kinderen dat in 2021 asiel aanvraag, steeg aanzienlijk, van minder dan 130 000 in 2020 tot bijna 167 000 in 2021. Migrantenkinderen hebben recht op bescherming op grond van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Handvest en EU-wetgeving, zoals de richtlijn opvangvoorzieningen. In sommige lidstaten en aan de grenzen van de EU leefden migrantenkinderen echter vaak in erbarmelijke omstandigheden.

In ten minste zeven EU-lidstaten werden ook kinderen die met hun familie meereisden en niet-begeleide kinderen het slachtoffer van pushbacks en geweld. VN-organisaties, het maatschappelijk middenveld en de Raad van Europa hebben deze situatie in scherpe bewoordingen veroordeeld.

In verschillende lidstaten worden nog steeds kinderen met hun familie en niet-begeleide kinderen vastgehouden, ook tijdens leeftijdsbeoordelingen. Conform het EU-recht mag de detentie van kinderen alleen worden gebruikt als uitzonderlijke maatregel in laatste instantie. In de EU-strategie inzake de rechten van het kind, die in maart 2021 is aangenomen, worden verscheidene maatregelen voorgesteld, waaronder het ontwikkelen van alternatieven voor de detentie van migrantenkinderen.



FRA-ADVIES 8.2

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat aan kinderen die met hun gezin meereizen, alsmede niet-begeleide kinderen, passende opvangvoorzieningen wordt geboden. De Europese Commissie moet de lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van alternatieven voor detentie, in het kader van de maatregelen die zijn vastgesteld in de EU-strategie inzake de rechten van het kind.

FRA-ADVIES 8.3

De EU-lidstaten moeten bij hun inspanningen om de EU-richtlijn procedurele waarborgen en andere internationale en nationale wetgeving uit te voeren, nadenken over het gebruik van alternatieven voor detentie voor kinderen die verdacht of beschuldigd worden. Beschuldigingen van inadequaat omstandigheden of behandeling van kinderen wier vrijheid hen is ontnomen, moeten volledig worden onderzocht en verholpen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat beroepsbeoefenaars die werken met kinderen in het strafrechtstelsel, deelnemen aan een opleiding over de rechten van kinderen die met de wet in aanraking komen en van kinderen wier vrijheid hen is ontnomen.

Artikel 48 van het Handvest voorziet in belangrijke waarborgen voor het vermoeden van onschuld en het recht van de verdediging. In artikel 24 van het Handvest wordt bepaald dat in de eerste plaats rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind.

De richtlijn procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (Richtlijn 2016/800/EU) stelt een aantal beperkingen aan de vrijheidsontneming van een kind dat in aanraking is gekomen met de wet, en stelt minimumvoorwaarden vast voor hun behandeling, zoals toegang tot gezondheidszorg, lichamelijke en geestelijke ontwikkeling, onderwijs en regelmatige lichaamsbeweging, en hun recht op familie- en gezinsleven. Het Handvest verbiedt elke vorm van foltering of van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 4). Verscheidene internationale toezichthoudende instanties hebben echter gewezen op de inadequaat behandeling van kinderen wier vrijheid hen in 2021 in sommige lidstaten is ontnomen.

De juridische hervormingen om de richtlijn procedurele waarborgen in nationaal recht om te zetten, die in juni 2019 moesten zijn afgerond, werden in 2021 voortgezet. De in 2019 tegen zeven lidstaten ingeleide inbreukprocedures liepen nog. Verschillende lidstaten begonnen in 2021 met de wijziging van hun strafrechtwetgeving, met een sterke nadruk op alternatieven voor detentie en de oprichting van gespecialiseerde jeugdrechtbanken.



9

TOEGANG TOT DE RECHTER

In dit hoofdstuk staan twee brede thema's centraal: de rechten van slachtoffers met betrekking tot specifieke categorieën slachtoffers, en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dit laatste is met name van belang in verband met de rechtsstaat.

In 2021 heeft de EU de rechten van slachtoffers verder versterkt. In het kader van het platform voor de rechten van slachtoffers heeft de Europese Commissie verder besproken hoe de richtlijn slachtofferrechten zich verhoudt tot de verschillende categorieën slachtoffers. De lidstaten hebben nieuwe wettelijke en/of beleidsmaatregelen vastgesteld om de algemene rechten van alle slachtoffers van misdrijven te versterken, en in het bijzonder van vrouwen als slachtoffers van gendergerelateerd geweld.

Intussen groeide de bezorgdheid over de eerbiediging van de rechtsstaat, met name de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In verscheidene EU-lidstaten liet deze te wensen over. Het mechanisme voor het verbinden van voorwaarden aan de verdeling van EU-middelen trad in werking. Daardoor kregen maatregelen om schendingen van de rechtsstaat te bestraffen geleidelijk vorm.

Op grond van de artikelen 8 en 9 van de richtlijn slachtofferrechten heeft elk slachtoffer van een misdrijf recht op passende ondersteuning. De strafrechtstelsels van de lidstaten zijn dan ook verplicht ervoor te zorgen dat er voldoende hulporganisaties beschikbaar zijn die aan vastgestelde prestatienormen voldoen.

Het netwerk van bestaande hulporganisaties in veel lidstaten is nog fragmentarisch en onvolledig, en de politie kan vaak moeilijk inschatten welke hulporganisaties beschikbaar en het meest geschikt zijn voor individuele slachtoffers, zo blijkt uit onderzoek van FRA in 2021. Deze situatie leidt er bijvoorbeeld toe dat sommige lidstaten omvangrijke bijstand verlenen aan slachtoffers van mensenhandel of vrouwen die blootstaan aan huiselijk of seksueel geweld, terwijl bijvoorbeeld slachtoffers van racistisch of homofob geweld of van situationeel geweld, zoals vermogensdelicten, nauwelijks voor slachtofferhulp in aanmerking komen.

Bovendien beschikken maar heel weinig lidstaten over een register van geaccrediteerde slachtofferhulporganisaties, zo blijkt uit het onderzoek van FRA over 2021. Een dergelijk register zou het voor de politie en de strafrechtelijke autoriteiten gemakkelijker maken om te bepalen op welke organisaties een beroep kan worden gedaan om slachtofferhulp te verlenen die aan bepaalde normen voldoet.



FRA-ADVIES 9.1

Overeenkomstig de richtlijn slachtofferrechten moeten de EU-lidstaten ervoor zorgen dat alle slachtoffers van misdrijven – ongeacht het soort misdrijf – toegang hebben tot een organisatie die ondersteunende diensten verleent. De verlening van slachtofferhulp moet worden geschaagd door kwaliteitsnormen, bijvoorbeeld in het kader van een certificerings- of accreditatieproces dat waarborgt dat de verleende ondersteunende diensten voldoen aan vastgestelde prestatienormen.



FRA-ADVIES 9.2

De EU-lidstaten moeten, overeenkomstig het Verdrag van Istanbul, een solide rechtsgrondslag vaststellen voor door de politie opgelegde straatverboden, zonder dat daarvoor de instemming of een verzoek van het slachtoffer vereist is. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat dergelijke straatverboden in alle passende gevallen daadwerkelijk door de wetshandhavingsautoriteiten worden opgelegd, dat strikt wordt toegezien op de naleving van deze verboden door de geweldpleger en dat niet-naleving ervan op kordate wijze wordt bestraft.

Overeenkomstig de artikelen 50 en 52 van het Verdrag van Istanbul moeten de lidstaten die het verdrag hebben geratificeerd ervoor zorgen dat de politie in staat en bereid is slachtoffers onmiddellijke en betrouwbare bescherming te bieden door het opleggen van een straatverbod. De rechtsstelsels van sommige lidstaten voorzien echter nog steeds niet in straatverboden, terwijl de politie in andere lidstaten terughoudend is om deze in te zetten, zo blijkt uit gegevens van FRA die in 2021 zijn gegenereerd. In andere gevallen worden noodbevelen uitgevaardigd, maar er wordt weinig gedaan om erop toe te zien dat geweldplegers deze daadwerkelijk naleven.

FRA-ADVIES 9.3

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun rechterlijke macht onafhankelijk en onpartijdig blijft, om te waarborgen dat besluiten in zaken die voor het EU-recht van belang zijn overeenstemmen met de rechtsstaat en de grondrechten, met inbegrip van artikel 47 van het Handvest. De EU-lidstaten moeten er met name voor zorgen dat rechters en openbare aanklagers niet met tuchtprocedures worden bedreigd vanwege de wijze waarop zij hun gerechtelijke functies vervullen.

Een onafhankelijke rechterlijke macht is cruciaal voor de rechtsstaat en voor de toegang tot de rechter (artikel 19 VEU, artikel 67, lid 4, VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU). Niet alleen externe actoren, zoals de regering of de media, maar ook interne mechanismen van een starre rechterlijke macht die druk uitoefent op openbare aanklagers of rechters, kunnen deze onafhankelijkheid bedreigen, zoals de arresten van 2021 van het HvJ-EU in zaken betreffende rechtbanken in Polen en Hongarije in herinnering hebben gebracht.

Dit gevaar bestaat met name bij maatregelen van tuchtrechtelijk toezicht. Indien dergelijke maatregelen al tegen rechters en openbare aanklagers worden gebruikt, moet er strikt op worden toegezien dat deze de uitoefening van gerechtelijke functies niet belemmeren.



10

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

De Europese Commissie introduceerde de nieuwe Europese strategie inzake handicaps voor 2021-2030. De verordening gemeenschappelijke bepalingen werd formeel aangenomen, waarbij strenge criteria werden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de EU-financiering in overeenstemming is met het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD). De rechten van personen met een handicap die met de trein reizen werden versterkt. In een verslag van het Europees Parlement over de lessen die zijn getrokken uit verzoekschriften betreffende de rechten van personen met een handicap werd duidelijk gemaakt op welke gebieden zowel de Unie als de lidstaten zich nog kunnen verbeteren.

De COVID-19-pandemie leidde tot hogere sterfte- en ziektecijfers onder mensen met een handicap. Na meldingen van mishandeling werd de roep om dringende de-institutionalisering steeds luider. In een besluit van het Europees Comité voor Sociale Rechten over gescheiden onderwijs voor kinderen met een handicap werd gewezen op de noodzaak van volledig inclusief onderwijs in het basis- en middelbaar onderwijs.

De lidstaten zetten nieuwe stappen in de richting van de uitvoering van de nieuwe Europese toegankelijkheidswet. De uitvoering van het CRPD buiten de huidige EU-richtlijnen om liep nog altijd uiteen. Alle lidstaten hebben inmiddels een nationale toezichthoudende instantie in het kader van het CRPD.

Artikel 19 van het CRPD en de EU-strategie inzake handicaps voor 2021-2030 vereisen de de-institutionalisering van personen met een handicap. De invoering van de strategie inzake handicaps zal de noodzaak vergroten om het proces van de-institutionalisering in de EU te voltooien. Dit proces zal worden ondersteund door richtsnoeren van de Commissie aan de lidstaten om te komen tot verbeteringen op het gebied van zelfstandig leven en sociale inclusie, die in 2023 zullen worden gepubliceerd.



FRA-ADVIES 10.1

De EU en haar lidstaten moeten dringend vaart zetten achter hun inspanningen voor de-institutionalisering, onder meer door een passend gebruik van en toezicht op EU-middelen, zodat mensen met een handicap zelfstandig kunnen wonen en in de gemeenschap worden opgenomen. Dit is met name van belang om verdere schendingen van de rechten van personen met een handicap bij toekomstige pandemieën of andere noodsituaties met vergelijkbare gevolgen te voorkomen.

In de nieuwe verordening gemeenschappelijke bepalingen (Verordening (EU) 2021/1060), die in 2021 is aangenomen, zijn de voorwaarden en procedures voor acht EU-fondsen vastgesteld. Het koppelt financiering uitdrukkelijk aan de naleving van het CRPD. De verordening verplicht de lidstaten regelingen te treffen om ervoor te zorgen dat het beleid, de wetgeving en de normen op het gebied van toegankelijkheid naar behoren worden weerspiegeld in de voorbereiding en uitvoering van programma's. Ze vereist tevens de betrokkenheid van organisaties van personen met een handicap gedurende de gehele financieringscyclus, en de uitvoering en toepassing van het CRPD als "randvoorwaarde" voor het gebruik van EU-middelen.

De verordening gemeenschappelijke bepalingen is daarom een belangrijk middel om ervoor te zorgen dat EU-middelen niet worden gebruikt om geïnstitutionaliseerde woonvormen steviger te verankeren of anderszins uit te breiden (bijvoorbeeld door medefinanciering van de renovatie van dergelijke instellingen). Doel is ervoor te zorgen dat de middelen juist bijdragen aan het proces van de-institutionalisering (bijvoorbeeld door medefinanciering van nieuwe structuren en diensten die vormen van begeleid wonen in de gemeenschap mogelijk maken).

De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt dat er dringend behoefte is aan de-institutionalisering. Mensen met een handicap lopen als gevolg van de pandemie een groter fysiek risico. Zij lopen ook grote risico's wat hun geestelijk welzijn betreft. Vooral wanneer zij in een instelling verblijven, dreigen ze vaak in een sociaal isolement terecht te komen.



Op grond van artikel 33, lid 2, van het CRPD moeten alle EU-lidstaten een onafhankelijke toezichthoudende instantie oprichten. Alle EU-lidstaten en de Unie hebben dit inmiddels gedaan, en 2021 is het jaar waarin deze belangrijke mijlpaal in het CRPD-toezicht volledig werd bereikt.

Zoals hier en in eerdere edities van het Verslag over de grondrechten is aangegeven, blijven er echter uitdagingen bestaan voor de werking van deze instanties, waaronder onvoldoende financiering, faciliteiten en personele middelen. Tegelijkertijd heeft de pandemie ons eraan herinnerd dat mensen met een handicap moeten worden voorgelicht over hun rechten, hetgeen een kerntaak is van dergelijke instanties. Tot slot zullen extra middelen nodig zijn voor de rol die de nieuwe verordening gemeenschappelijke bepalingen weggelegd ziet voor nationale instanties, met inbegrip van toezicht op de naleving van het CRPD in de verschillende stadia van EU-financiering.



FRA-ADVIES 10.2

De EU-lidstaten moeten voldoende personele en financiële middelen toewijzen aan de instanties die zij aanwijzen als toezichthoudende instanties op grond van artikel 33, lid 2. Zij moeten streven naar nauwe partnerschappen met deze instanties bij het ontwerpen, monitoren en uitvoeren van relevante beleidsmaatregelen en EU-fondsen. Zij moeten er ook voor zorgen dat deze instanties over voldoende middelen beschikken om hun taken doeltreffend en efficiënt uit te voeren, met name in de beleids- en financieringscycli van de EU.



FRA-ADVIES 10.3

De EU-lidstaten moeten vaart zetten achter de uitvoering van de richtlijn webtoegankelijkheid en de Europese toegankelijkheidswet, en moeten streven naar toegankelijkheid op gebieden die nog niet door de EU-wetgeving zijn geharmoniseerd, zodat personen met een handicap ten volle kunnen deelnemen aan alle aspecten van het leven en op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot voorzieningen en diensten die openstaan voor of verleend worden aan het publiek.

Op grond van artikel 9 van het CRPD moeten verdragsluitende staten ervoor zorgen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot de fysieke omgeving, tot vervoer, tot informatie en communicatie, met inbegrip van ICT-systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor of verleend worden aan het publiek, zowel in stedelijke als landelijke gebieden.

De pandemie bracht tekortkomingen aan het licht bij het verstrekken van informatie aan personen met een handicap. Ondanks de goedkeuring van de richtlijn webtoegankelijkheid moeten veel openbare websites nog worden verbeterd, terwijl de uitvoering van de Europese toegankelijkheidswet nog in de kinderschoenen staat. Toegankelijkheidsproblemen blijven bestaan op gebieden als verkiezingen, rechtbanken en vervoer.





Het jaar 2021 kende zowel vooruitgang als tegenslagen bij de bescherming van de grondrechten. Het *Fundamental Rights Report 2022* (Verslag over de grondrechten 2022) van FRA evalueert de belangrijkste ontwikkelingen in de EU tussen januari en december 2021 en geeft een overzicht van de door FRA uitgebrachte adviezen. Het verslag schetst zowel behaalde successen als resterende punten van zorg, en verschaft daarmee inzicht in de thema's die centraal staan in de discussie over grondrechten in de EU.



Dit jaar ligt de nadruk op sociale rechten en gelijkheid in het licht van het herstel na de COVID-19-pandemie. 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 uitvoering 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 2022* (Verslag over de grondrechten 2022) van FRA naar:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>

Zie ook verwante publicaties van FRA:

- FRA (2022), *Verslag over de grondrechten 2022 – FRA-adviezen*, Luxemburg, Publicatiebureau, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022-fra-opinions> (beschikbaar in alle 24 officiële EU-talen);
- FRA (2022), *Social rights and equality in light of the recovery from the Covid-19 pandemic* (Sociale rechten en gelijkheid in het licht van het herstel van de COVID-19-pandemie), Luxemburg, Publicatiebureau, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/social-rights-equality-recovery-covid-19> (beschikbaar in het Engels en Frans).

Eerdere jaarverslagen van FRA over de uitdagingen en behaalde successen op grondrechtengebied in de Europese Unie blijven beschikbaar op de [website](#) van FRA (beschikbaar in het Engels, Duits en Frans).

NADERE 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