

# RAPPORT OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER – 2023

I 2022 skete der både fremskridt og tilbagegang i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. FRA's rapport om grundlæggende rettigheder 2023 gennemgår de vigtigste udviklinger på området, og fastslår både, hvad der er opnået, og hvilke områder der fortsat volder bekymring. Publikationen indeholder FRA's udtalelser om udviklingen på de omfattede emneområder og et sammendrag af den underliggende evidens for disse udtalelser. Den giver således en kompakt, men informativ oversigt over de vigtigste udfordringer, som EU og medlemsstaterne står overfor med hensyn til grundlæggende rettigheder.

## FRA'S UDTALELSER

### 1 **[FOKUS]**

Konsekvenserne af krigen i Ukraine for de grundlæggende rettigheder i EU

### 4

Gennemførelse og anvendelse af chartret på nationalt plan

### 7

Ligebehandling og ikkeforskelsbehandling

### 10

Racisme, fremmedhad og tilknyttet intolerance

### 13

Ligestilling og inklusion af romaer

### 17

Asyl, visa, migration, grænser og integration

### 19

Informationssamfundet, retten til privatlivets fred og databeskyttelse

### 22

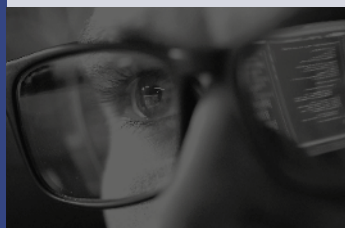
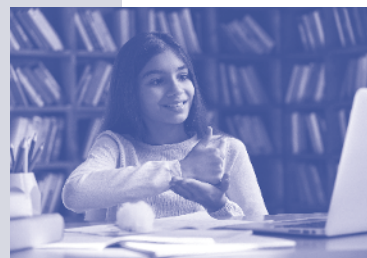
Barnets rettigheder

### 25

Adgang til retlig prøvelse: ofres rettigheder og domstolenes uafhængighed

### 27

Udviklingen i gennemførelsen af konventionen om rettigheder for handicappede



Manuskriptet afsluttet i april 2023.

Hverken Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder eller personer, der handler på vegne af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, påtager sig noget ansvar for brugen af den følgende information.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2023

Print	ISBN 978-92-9489-043-6	ISSN 2467-2394	doi:10.2811/22918	TK-AM-23-001-DA-C
PDF	ISBN 978-92-9489-059-7	ISSN 2467-2629	doi:10.2811/354309	TK-AM-23-001-DA-N

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2023

Gengivelse tilladt med kildeangivelse.

Ved enhver brug eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds ophavsret, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaveren af ophavsretten.

Fotos:

Forside: Insta\_photos/iStock; Gorodenkoff/iStock; Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Side 1: © Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Side 2: © Katya Moskalyuk/Global Images Ukraine via Getty Images

Side 3: © Hatim Kaghat/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Side 4: © European Communities

Side 4: © Monkey Business/Adobe Stock

Side 6: © Hunterframe/Adobe Stock

Side 7: © Maskot/Getty RF

Side 9: © Valentinrussanov/iStock

Side 10: © CarlosBarquero/Adobe Stock

Side 11: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Side 12: © Markus Scholz/picture alliance via Getty Images

Side 13: © Serhii Hudak/Ukrinform/Future Publishing via Getty Images

Side 15: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Side 16: © El Medina/AFP via Getty Images

Side 17: © Eric Lalmand/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Side 18: © Jens Büttner/picture alliance via Getty Images

Side 19: © Gorodenkoff/iStock

Side 20: © DC Studio/Adobe Stock

Side 21: © Peter Cade/Getty RF

Side 22: © Dominika Zarzycka/SOPA Images/LightRocket via Getty Images

Side 23: © Javier Fergo/picture alliance via Getty Images

Side 24: © Stock Rocket/Adobe Stock

Side 25: © Jan Woitas/picture alliance via Getty Images

Side 26: © Uli Deck/picture alliance via Getty Images

Side 27: © Halfpoint/iStock

Side 28: © insta\_photos/iStock

# 1 [FOKUS]

## KONSEKVENSERNE AF KRIGEN I UKRAINE FOR DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I EU

*Ruslands uprovokerede angrebskrig mod Ukraine har resulteret i massiv intern og ekstern fordrivelse af befolkningen. Næsten 8 millioner mennesker er flygtet fra Ukraine til det øvrige Europa. Heraf har næsten 4 millioner fået midlertidig beskyttelse i EU. Denne fordrivelse har udløst en stortilet bølge af støtte og solidaritet fra regeringer, lokale myndigheder og samfundet som helhed.*

*EU har taget direktivet om midlertidig beskyttelse i anvendelse for første gang siden dets vedtagelse i 2001. I tilfælde af massetilstrømning og manglende mulighed for at vende tilbage giver det personer, der er fordrevet på grund af krigen, ret til lovligt ophold og adgang til arbejde, bolig, social bistand, uddannelse og sundhedspleje. Da langt størstedelen af dem, der flygter fra Ukraine, er kvinder – mange af dem med ansvar for at tage sig af børn og/eller ældre – skal adgangen til de enkelte tjenester være kønsensitiv og kønsorienteret. Tjenesterne skal også omfatte støtte til dem, der har været udsat for seksuel vold og udnyttelse.*

*EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har iværksat en række aktiviteter med henblik på at identificere udfordringer og foreslå løsninger for alle aspekter, der er omfattet af direktivet om midlertidig beskyttelse og af EU's lovgivning om menneskehandel, om hadforbrydelser og om rettigheder for ofre for forbrydelser, som alle finder anvendelse for modtagere af midlertidig beskyttelse.*

Personer, der er under midlertidig beskyttelse – og som for størstedelens vedkommende er kvinder og børn – skal sikres passende indkvartering eller om nødvendigt midler til at få en bolig, jf. artikel 13 i direktivet om midlertidig beskyttelse. Desuden beskytter EU's charter om grundlæggende rettigheder (chartret) retten til boligstøtte for at sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler (artikel 34).

I flere medlemsstater er der dog stadig hindringer for at stille passende og sikker indkvartering til rådighed. Disse består navnlig i vanskeligheder med at træffe langsigtede foranstaltninger, sikre adgang til boligstøtte og systematisk undersøge private boligudbydere. Dette bekræftes af resultaterne af FRA's spørgeundersøgelse *Fleeing Ukraine* («Flugten fra Ukraine») fra 2022, hvor 6 ud af 10 respondenter på tidspunktet for undersøgelsen opholdt sig i en privat lejlighed eller et privat hus. Manglende privatliv (nævnes af 36 % af respondenterne) og mangel på et stille/separat rum, hvor børn kunne læse (nævnes af 23 % af respondenterne), blev nævnt som problemer. Desuden måtte mere end halvdelen af respondenterne betale helt eller delvist for deres indkvartering.



### FRA'S UDTALELSE 1.1

I betragtning af de særlige behov hos fordrevne personer, der flygter fra den russiske invasion af Ukraine, bør EU's medlemsstater prioritere at finde passende indkvartering, der er egnet til langsigtede formål, hvor dette er muligt. EU's medlemsstater bør kontrollere, at private boliger er økonomisk overkommelige, sikre og velegnede, især for kvinder og børn. De, der tilbyder boliger, bør modtage en form for økonomisk eller anden kompensation.

Vellykkede boligløsninger for personer fordrevet fra Ukraine bør desuden være udgangspunkt for langsigtede strategier til mere generelt at afhjælpe bolig manglen for asylansøgere i mange medlemsstater. Vejledning og støtte fra relevante EU-agenturer, såsom FRA og Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), kan medvirke til, at sådanne foranstaltninger gennemføres på en måde, der overholder de grundlæggende rettigheder.

## FRA'S UDTALELSE 1.2

Medlemsstaterne bør hjælpe personer med midlertidig beskyttelse med at finde beskæftigelse hos registrerede arbejdsgivere svarende til deres kvalifikationer og færdigheder. Dette kan ske ved yderligere at fremme »EU Talent Pool Pilot« (pilotprojekt med en EU-talentpulje), der er oprettet af Det Europæiske Samarbejdsnetværk for Arbejdsformidlinger (Eures) under Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA). Dette pilotprojekt gør det lettere at matche kvalifikationerne hos personer under midlertidig beskyttelse med registrerede arbejdsgivere. For at beskytte fordrevne personer mod risikoen for udnyttelse på arbejdspladsen bør ELA og medlemsstaternes arbejdstilsyn udvide og forstærke deres samarbejde, bl.a. gennem fælles inspektioner i højriskosektorer. Der bør foretages arbejdstilsyn for at forbedre informationsformidlingen og øge bevidstheden, sideløbende med foranstaltninger til overvågning og håndhævelse vedrørende arbejdsvilkår.

## FRA'S UDTALELSE 1.3

EU's medlemsstater bør styrke indsatsen til at sikre, at børn fordrevet fra Ukraine integreres så tidligt som muligt i almindelige skoler og børnepasningsfaciliteter under behørig hensyntagen til deres sprog og kultur. Særlig vægt bør lægges på handicappede børn, navnlig dem, der har boet i institutionelle faciliteter, for at sikre, at deres særlige behov for tilgængelighed og supplerende støtte imødekommes behørigt. Sådant integration vil fremme deres socialisering og gøre deres dagligdag mere normal. Der bør anvendes nationale midler og EU-midler til at tilbyde sprogkurser, øge antallet af personale og øge kapaciteten til børnepasning og skolegang.

I henhold til artikel 12 i direktivet om midlertidig beskyttelse skal medlemsstaternes generelle nationale lovgivning om aflønning og adgang til sociale sikringsordninger i forbindelse med lønnet beskæftigelse, selvstændig virksomhed og andre beskæftigelsesvilkår, også finde anvendelse for personer med midlertidig beskyttelse. Chartrets artikel 1 og artikel 31 garanterer de grundlæggende rettigheder til menneskelig værdighed og rimelige og retfærdige arbejdsvilkår.

Samlet set var to tredjedele af respondenterne i FRA's spørgeundersøgelse fra 2022 »Fleeing Ukraine« i alderen 16+ ikke i lønnet arbejde på tidspunktet for undersøgelsen. Af dem, der var i lønnet arbejde, oplevede tre ud af 10 respondenter en eller anden form for udnyttelse på arbejdspladsen. FRA's tidligere undersøgelser har vist, at disse overtrædelser ikke altid straffes tilbørligt, og at direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere kun beskytter migranter, der er i en irregulær situation, mod alvorlig udnyttelse i ansættelsesforhold.

I henhold til artikel 14 i direktivet om midlertidig beskyttelse er EU-medlemsstaterne forpligtet til at give børn med midlertidig beskyttelse adgang til uddannelse på lige fod med deres egne statsborgere. Skoleoptagelsen af børn, der er fordrevet fra Ukraine, er imidlertid fortsat lav på grund af manglende plads i skolerne, et utilstrækkeligt antal medarbejdere og sprogbarrierer.

Næsten to tredjedele af de børn, der er fordrevet fra Ukraine, deltager i onlineundervisning leveret af de ukrainske myndigheder. Dette fremgår af resultaterne af FRA's spørgeundersøgelse »Fleeing Ukraine« fra 2022. Over en fjerdedel af de 12-15-årige angav som hovedårsagen til ikke at gå i skole, at de ikke havde et fast sted at bo, mens en femtedel som hovedårsag angav, at de ikke var blevet optaget på en skole.

Manglende børnepasningsfaciliteter er også en vigtig hindring for at få adgang til beskæftigelse, navnlig for kvinder, der udgør størstedelen af de voksne, der er fordrevet fra Ukraine. Dette bekræftes af FRA's spørgeundersøgelse »Fleeing Ukraine« fra 2022.





Af de 4 millioner personer, der er flygtet fra den russiske angrebskrig mod Ukraine og ved årets udgang er registreret under midlertidig beskyttelse eller lignende nationale beskyttelsesordninger i EU, er langt størstedelen kvinder – mange af dem med ansvar for børn og/eller ældre. En af de største hindringer for adgang til beskæftigelse er – ud over utilstrækkeligt kendskab til værtslandets sprog – omsorgspligter. Dette fremgår af FRA's spørgeundersøgelse »*Fleeing Ukraine*« fra 2022. De foranstaltninger, EU's medlemsstater har truffet, har imidlertid i uensartet grad taget hensyn til dette kønsperspektiv og fordrevne kvinders særlige behov.

Der er også konstateret risici for seksuel udnyttelse i hele EU, og der er indberettet og undersøgt en række tilfælde. I henhold til artikel 20 (lighed for loven) og artikel 21 (ikkeforskelsbehandling) i EU's charter om grundlæggende rettigheder kræves der en ekstra indsats og aktiv målrettet handling fra de nationale myndigheders side for at sikre alle fordrevne, der flygter fra krigen, udbredt lige adgang til alle de rettigheder og tjenester, som fremgår af direktivet om midlertidig beskyttelse.



Aktivering af ordningen for midlertidig beskyttelse af fordrevne, der flygter fra krigen mod Ukraine, forhindrer ikke de pågældende i at udøve deres ret til at ansøge om asyl. Dette fremgår af artikel 17 i direktivet om midlertidig beskyttelse. Omkring en tredjedel af respondenterne i FRA's spørgeundersøgelse »*Fleeing Ukraine*« fra 2022 indgav en asylansøgning. Andelen af personer, der har søgt asyl, varierer imidlertid mellem EU-medlemsstaterne.

Personer, der forlader konflikter og vold, kan tænkes at flygte fra sådanne situationer under omstændigheder og med karakteristika, der kvalificerer dem som flygtninge eller som andre personer, der er omfattet af international beskyttelse i henhold til EU's asylregler. Både betragtning 12 og artikel 3, stk. 5, i direktivet bekræfter, at indrømmelse af midlertidig beskyttelse ikke berører medlemsstaternes ret til at give en gunstigere beskyttelsesstatus.

Krigens lange varighed og den efterfølgende umulighed af at vende sikkert tilbage, selv når krigen slutter, kræver, at medlemsstaterne gennemfører varige løsninger til at beskytte de fordrevne efter udløb af den forlængede midlertidige beskyttelse. Hvis der ikke gennemføres sådanne løsninger, risikerer de fordrevne at ende i en situation med usikkerhed og uden udsigt til selvforsørgende integration i deres værtsmedlemsstat.



## FRA'S UDTALELSE 1.4

Da størstedelen af dem, der flygter fra den russiske invasion af Ukraine, er kvinder – mange af dem med ansvar for omsorg for børn og/eller ældre – skal adgangen til de enkelte tjenester være kønssensitiv og kønsorienteret. Tjenesterne skal også omfatte støtte til dem, der har været udsat for seksuel vold og udnyttelse. Direktivet om midlertidig beskyttelse er udarbejdet på en kønsneutral måde, men dette er ikke ensbetydende med, at EU-medlemsstaternes anvendelse af dets bestemmelser om adgang til bolig, beskæftigelse, uddannelse, sundhedspleje og sociale velfærdstjenester skal være »kønsblind«. Medlemsstaterne bør i deres bestræbelser i denne forbindelse overveje at søge støtte fra relevante EU-agenturer, såsom Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE) og FRA.



## FRA'S UDTALELSE 1.5

Medlemsstaterne bør sikre, at der mobiliseres meningsfulde retlige muligheder for at opnå en gnidningsløs overgang fra midlertidig beskyttelsesstatus til anden beskyttelsesstatus enten i henhold til EU-retten eller til national ret på en bæredygtig måde, når EU's midlertidige beskyttelsesordning ophører. EU's finansielle støtteordninger bør også støtte brug af sådanne varige beskyttelsesstatusser – herunder gruppebaseret statusfastsættelse og kanaler, der fører til langtidsophold – for at mindske de langsigtede omkostninger ved at integrere fordrevne fra Ukraine i værtssamfundene.

# 2

## GENNEMFØRELSE OG ANVENDELSE AF CHARTRET PÅ NATIONALT PLAN

*EU's charterstrategi for 2020-2030 og de tilknyttede rådskonklusioner fra 2021 er fortsat de vigtigste dokumenter, der er rettesnor for den pågældende indsats både på EU-plan og nationalt plan. På nationalt plan blev der i retsforhandlingerne fortsat henvist til chartret, undertiden også ved lovgivningsprocedurerne. Ellers er anvendelsen af chartret imidlertid fortsat begrænset.*

*Det er fortsat svært at finde eksempler på charterfokuserede politikker i nationale, regionale og lokale forvaltninger. Brugen af EU-midler er en undtagelse. Med forordningen om fælles bestemmelser er forpligtelsen til at overholde chartret blevet meget eksplicit. Et andet fremtrædende nationalt element i chartret er de nyligt udpegede charterfokuspunkter i de nationale forvaltninger.*

*Nationale menneskerettighedsinstitutioner i udvalgte medlemsstater har bidraget med ekspertinput om chartret i lovgivningsmæssige, administrative og retslige procedurer. De nationale menneskerettighedsinstitutioner og civilsamfundet mangler dog stadig den nødvendige kapacitet eller viden til at anvende chartret mere aktivt i deres arbejde. Behovet for fortsat uddannelse af retsvæsenets aktører i chartret synes i stigende grad at blive anerkendt, og Europa-Kommissionen finansierer det.*



Chartret finder anvendelse på føderalt, regionalt og kommunalt niveau. EU's charterstrategi 2020-2030 lægger vægt på at fremme anvendelsen af chartret på alle niveauer. På denne baggrund ser det imidlertid ud til, at medlemsstaterne mangler en struktureret inddragelse i gennemførelsen af charterstrategien, således definition af klare mål, milepæle og tidsplaner.

Der er kun begrænsede gode eksempler på regelmæssig anvendelse af chartret på nationalt, regionalt og lokalt plan. De vedrører hovedsagelig overvågningen af anvendelsen af EU-midler. Der synes at mangle integreret indsats på alle niveauer af den udøvende magt, således som der blev opfordret til i Rådets konklusioner fra 2021 om at styrke anvendelsen af chartret.

Charterkontaktpunkterne kunne anvendes til at fremme og koordinere kapacitetsopbygning, udveksling af oplysninger og bevidstgørelse om chartret, bemærkes det i de samme konklusioner. Ved udgangen af 2022 havde 24 medlemsstater allerede udpeget charterkontaktpunkter. Kun Irland, Malta og Slovenien var stadig i gang hermed. Kontaktpunkternes potentiale for videndeling og deres koordinerende rolle skal dog fortsat udvikles videre.

Situationen er mere positiv på uddannelsesområdet, hvor det ses, at der i stigende grad tilbydes særlig uddannelse i chartret til fagfolk inden for retsvæsenet. For ansatte synes imidlertid kun meget få medlemsstater at tilbyde tilsvarende uddannelse.

På regionalt og lokalt plan er situationen værre. Chartret finder dér tilsvarende anvendelse, men der synes ikke at være nogen speciel uddannelse om chartret. Kun få kommuner synes at have specifikt fokus på grundlæggende rettigheder, som det f.eks. nævnes af FRA i rapporten *Human rights cities in the EU: A framework for reinforcing rights locally* (Menneskerettighedsbyer i EU: en ramme for styrkelse af rettighederne lokalt).

Forordningen om fælles bestemmelser omfatter både horisontale grundforudsætninger (artikel 9, stk. 1) og tematiske grundforudsætninger (artikel 15, stk. 1), således om handicap og inklusion af romaer. I henhold til samme forordning (artikel 8) skal medlemsstaterne tilrettelægge og gennemføre et omfattende partnerskab om at gennemføre relevante EU-fonde, baseret på flerniveaustyring og med inddragelse af »relevante organer, der repræsenterer civilsamfundet, såsom miljøpartnere, ikkestatslige organisationer og organer, som er ansvarlige for at fremme social inklusion, grundlæggende rettigheder, rettigheder for personer med handicap, ligestilling mellem kønnene og ikkeforskelsbehandling«. Medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til at sikre, at udformningen, gennemførelsen, overvågningen og gennemgangen af EU-midler foretages i tæt samarbejde med civilsamfundet og alle andre relevante interessenter, herunder på regionalt og lokalt plan.

Kun nogle få medlemsstater var i 2022 begyndt at træffe foranstaltninger til at håndhæve forordningen om fælles bestemmelser i overensstemmelse med chartret. Sådanne foranstaltninger spænder fra at vedtage retningslinjer, der forklarer chartrets forpligtelser i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, til mere konkrete tiltag såsom at oprette overvågningsudvalg og klagemekanismer. De nationale menneskerettighedsinstitutioners og civilsamfundets rolle i sådanne udvalg varierer på tværs af medlemsstaterne, fra en aktiv rolle med forudgående charterkontrol af alle projekter og al klagebehandling, til en rådgivende funktion og til slet ingen rolle.

Desværre har kun én medlemsstat indtil videre udtrykkeligt taget hensyn til FN's konvention om rettigheder for handicappede i forbindelse med overvågningen af overholdelsen, skønt konventionen er bindende for alle EU-medlemsstater og EU selv. Dette synes heller ikke at være i overensstemmelse med princippet om integration af personer med handicap i chartrets artikel 26.



## FRA'S UDTALELSE 2.1

Medlemsstaterne bør fremme og øge kendskabet til chartret på alle niveauer i den nationale forvaltning, i retsvæsenet og i retshåndhævelsen. Dette kunne bestå i vidensdeling via kontaktpunkterne og uddannelsesaktiviteter for retsvæsenets aktører, der anvender EU-lovgivningen, på nationalt, regionalt og lokalt plan. Medlemsstater, der endnu ikke har udpeget charterkontaktpunkter, bør gøre det og proaktivt tilskynde til at bruge tilgængelige midler, uddannelsesværktøjer og materiale vedrørende chartret med henblik på kapacitetsopbygning og vidensdeling.

Kommunerne opfordres til at blive »menneskerettighedsbyer« og integrere chartret i alle deres aktiviteter. De opfordres til at anvende FRA's ramme for styrkelse af rettigheder lokalt, herunder værktøjer til at integrere menneskerettighedsstandarder – som chartret – i deres arbejde.

EU-institutionerne bør gøre en ekstra indsats for at fremme chartret på nationalt og subnationalt plan gennem målrettet finansiering til medlemsstaterne, til lokale og regionale myndigheder og til vidensmultiplikatorer og ved at indsamle og udveksle bedste praksis for kapacitetsopbygning.



## FRA'S UDTALELSE 2.2

For at sikre fuld overholdelse af chartret i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler bør medlemsstaterne oprette overvågningsudvalg, der er tilstrækkeligt inkluderende. Offentlige organer med ansvar for grundlæggende rettigheder – således nationale menneskerettighedsinstitutioner og civilsamfundsorganisationer – bør inddrages i sådanne udvalg, i det mindste med en formel rådgivende rolle. Medlemsstaternes kompetente myndigheder bør rapportere om, hvorvidt der tages behørigt hensyn til deres synspunkter.

For at de nationale menneskerettighedsinstitutioner og civilsamfundet kan deltage effektivt i overvågningsprocessen, bør medlemsstaterne give dem tilstrækkelig finansiering og relevant uddannelse.

Medlemsstaterne bør sikre, at deres overvågningsudvalg tager hensyn til overholdelsen af chartret om grundlæggende rettigheder og af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, som fastsat i forordningen om fælles bestemmelser.



## FRA'S UDTALELSE 2.3

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør styrke alle relevante aktører i de nationale menneskerettigheds-systemer som led i deres indsats for at styrke anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet. Hertil hører regelmæssig overvågning af det civile rum baseret på data indsamlet af FRA, med tæt inddragelse af civilsamfundsaktører og andre menneskerettighedsforkæmpere.

Medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til at sikre passende undersøgelser og sanktioner mod dem, der angriber, chikanerer eller truer menneskerettighedsforkæmpere.

Medlemsstaterne og EU bør fortsat finansiere civilsamfundets operationelle kapacitet, herunder specifik uddannelse i chartret. Medlemsstaterne opfordres desuden til at bruge programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier til at finansiere uddannelse vedrørende chartret og gøre brug af de tilgængelige værktøjer, der er udviklet af FRA og andre institutioner.

Medlemsstaterne bør sikre, at forvaltninger på forskellige niveauer kommunikerer og samarbejder med menneskerettighedsforkæmpere og civilsamfundsorganisationer.

Medlemsstaterne bør sikre, at de nationale menneskerettighedsinstitutioner og civilsamfundsaktører arbejder i et gunstigt miljø, hvor deres funktion er sikret med tilstrækkelige operationelle ressourcer. Hvor der endnu ikke findes fuldt uafhængige nationale menneskerettighedsinstitutioner, bør medlemsstaterne oprette dem.

Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen har anerkendt civilsamfundets afgørende rolle i at fremme og beskytte de rettigheder, der er nedfældet i chartret. For at sikre at civilsamfundet faktisk kan varetage denne rolle, skal der etableres et gunstigt miljø.

Civilsamfundsorganisationer i hele EU møder udfordringer med hensyn til adgang til finansiering, beskyttelse mod chikane, trusler og angreb, adgang til domstolsprøvelse, deltagelse i politiske beslutninger og kommunikation med de offentlige myndigheder, viser FRA's evidens. Der er adskillige eksempler på lovende praksis i medlemsstaterne, for det meste vedrørende finansieringsmuligheder og styrket deltagelse.

Ud over et blomstrende civilsamfund henviser chartrets strategi også til de nationale menneskerettighedsinstitutioners centrale rolle. Strategien fremhæver, at de nationale menneskerettighedsinstitutioner »overvåger chartrets anvendelse, gennemførelse og promovning på stedet, giver information og støtte til ofre for krænkelse af grundlæggende rettigheder og samarbejder med de nationale institutioner for at styrke deres brug af chartret og kendskab til det.« Ved udgangen af rapporteringsperioden havde 19 medlemsstater nationale menneskerettighedsinstitutioner med A-akkreditering, fire havde nationale menneskerettighedsinstitutioner med B-akkreditering, Rumænien havde en enkelt med C-akkreditering og kun Italien, Malta og Tjekkiet havde ikke en akkrediteret national menneskerettighedsinstitution.



# 3

## LIGEBEHANDLING OG IKKEFORSKELSBEHANDLING

*Vedtagelsen af ligebehandlingsdirektivet har stået stille siden 2008. De retlige rammer for hadforbrydelser og hadefulde tale giver stadig ikke tilstrækkelig beskyttelse af lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interkønnede personer (LGBTIQ). I 2022 foreslog Europa-Kommissionen lovgivning til at styrke ligestillingsorganernes mandat og uafhængighed.*

*Der blev sat ind på at fremme rettighederne for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede, ikkebinære, interkønnede og queerpersoner (LGBTIQ) på EU-plan og nationalt plan, især hvad angår familiestatus og forældreskab. I hele EU har der været en vis udvikling, hvad angår yderligere grunde til forskelsbehandling, således socioøkonomisk status, sundhedstilstand og fysisk udseende.*



I hele EU er der fortsat forskelsbehandling af en række grunde. Artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder forbyder forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering. Visse af de beskyttede karakteristika fastlagt i artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) – køn og racemæssig eller etnisk oprindelse – er imidlertid bedre beskyttet i afledt EU-ret end andre – således religion og tro, alder, handicap og seksuel orientering. Dette fører til et kunstigt hierarki af grunde, som begrænser bredden og omfanget af beskyttelsen på EU-plan mod forskelsbehandling. Det foreslåede direktiv om ligebehandling ville lukke denne kløft, men der er endnu ikke opnået den enstemmighed i Rådet, som kræves til vedtagelse af Kommissionens forslag fra 2008.

I år er det igen blevet forsøgt at bryde dødvandet omkring dette vigtige instrument, især med opfordringer til, at det hurtigt blev vedtaget i Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og i Europa-Parlamentets beslutninger.



### FRA'S UDTALELSE 3.1

EU og dets medlemsstater bør fortsat undersøge alle muligheder for at sikre omfattende og konsekvent beskyttelse mod forskelsbehandling på alle livets vigtige områder på grund af religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering.



## FRA'S UDTALELSE 3.2

EU og dets medlemsstater bør sikre, at ligestillingsorganerne kan udnytte hele deres potentiale og bidrage effektivt til at håndhæve alle direktiver om ligestilling. Dette indebærer, at ligestillingsorganerne får tilstrækkeligt brede mandater og tilstrækkelige menneskelige, finansielle og tekniske midler til at varetage alle deres lovbestemte opgaver effektivt og uafhængigt.

EU bør sikre hurtig vedtagelse af Kommissionens lovgivningsforslag om fastsættelse af bindende standarder for ligestillingsorganer i Unionen. Dette skal fremme ligebehandling og bekæmpe forskelsbehandling af alle grunde på de områder, ligestillingsdirektiverne omfatter.

Ligestillingsorganer fremmer ligebehandling ved at håndhæve anvendelsen af EU's lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling. FRA's evidens viser konsekvent, at tilfælde af forskelsbehandling sjældent forelægges de kompetente myndigheder, der er oprettet for at sikre lige adgang til domstolsprøvelse for alle ofre for forskelsbehandling.

Blandt ligestillingsorganernes kerneopgaver er at bistå ofre for forskelsbehandling med at forfølge deres klager, at overvåge og rapportere om forskelsbehandling og at øge bevidstheden om folks rettigheder. Trods ligestillingsorganernes vigtige arbejde møder de fortsat en række udfordringer med hensyn til deres uafhængighed, mandat og beføjelser foruden mangel på tilstrækkelige menneskelige, finansielle og tekniske ressourcer og begrænset evne til at bidrage til politikudviklingen. En effektiv gennemførelse af den eksisterende ligestillingslovgivning kræver stærke og uafhængige strukturer og mekanismer til at styrke overholdelsen af lovgivningen og også øge offentlighedens tillid til organer, hvis opgave er at sikre og styrke værdien af ligestilling.

Hvad dette angår er effektive ligestillingsorganers rolle afgørende. Dette understreges i lovgivningsforslagene fra Kommissionen om at styrke ligestillingsorganerne ved at sikre deres uafhængighed, midler og beføjelser, så de mere effektivt kan beskytte ofre og forebygge forskelsbehandling.

## FRA'S UDTALELSE 3.3

EU's medlemsstater opfordres til fortsat at vedtage og gennemføre konkrete foranstaltninger (herunder nationale handlingsplaner for ligestilling af LGBTIQ+), der sikrer, at lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede, ikkebinære, interkønnede og queerpersoner kan udøve deres grundlæggende rettigheder fuldt ud. Medlemsstaterne bør herunder tage behørigt hensyn til de *retningslinjer for strategier og handlingsplaner til fremme af ligestilling for LGBTIQ-personer*, som er udarbejdet af undergruppen vedrørende LGBTIQ-ligestilling og er godkendt af højniveaugruppen vedrørende ikkeforskelsbehandling, ligestilling og mangfoldighed.

EU's medlemsstater opfordres til regelmæssigt at indsamle og bruge data om ligestilling af SOGIESC til at udvikle evidensbaserede politiske og retlige løsninger.

Medlemsstaterne bør træffe alle passende foranstaltninger til effektivt at bekæmpe hadefulde tale og imødegå de skadelige virkninger af homofobiske og transfobiske udtalelser i offentlige debatter, politiske kampagner, i medierne og på internettet.

I 2022 tog en række medlemsstater skridt til at fremme de grundlæggende rettigheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede, interkønnede og queer+-personer (LGBTIQ+) ved at indføre retlige ændringer og politiske foranstaltninger på områder som f.eks. status for ægtepar af samme køn, adoption og forældreskab, forenkledede procedurer for kønsanerkendelse baseret på selvbestemmelse samt forebyggelse og sanktionering af hadefulde tale og hadforbrydelser. I flere medlemsstater, hvor de retlige rammer var utilstrækkelige, banede domstolene vejen for udvikling af lovgivningstiltag eller sikrede korrekt håndhævelse heraf.

Visse medlemsstater har indført retlige og politiske foranstaltninger, der truer LGBTIQ+-personers grundlæggende ret til ligebehandling. Dette har en mærkbar virkning i form af stigende fjendtlighed og vold mod LGBTI-samfundet og frygt blandt dem, deres familier og andre borgere, der bliver undertrykt, fordi de støtter ligestilling. Hadefulde tale er et særligt foruroligende fænomen, da det yderligere tilskynder til diskrimination. Samtidig er det i de fleste medlemsstater stadig sjældent, at der regelmæssigt indsamles data om ligestilling med hensyn til seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika (SOGIESC).

»Tværsektoriel forskelsbehandling« beskriver situationer, hvor flere grunde spiller sammen på en sådan måde, at de ikke kan skelnes fra hinanden og medfører særlige former for forskelsbehandling. Aktører på området erkender imidlertid, at hvis man bekæmper forskelsbehandling blot ud fra én enkelt grund, dækker man derved ikke de forskellige måder, som folk oplever forskelsbehandling på i deres dagligdag. EU-retten giver imidlertid endnu ikke fuldstændig beskyttelse mod tværsektoriel forskelsbehandling.

Det europæiske netværk for nationale ligestillingsorganer (Equinet) har peget på nødvendigheden af at udvide listen over grunde til forskelsbehandling til at indbefatte social oprindelse og/eller socioøkonomisk status, familiemæssig status, genetisk arv, sundhedstilstand, fysisk udseende mv.



### FRA'S UDTALELSE 3.4

EU og medlemsstaterne bør overveje at lade tværsektoriel forskelsbehandling indgå i den gældende lovgivning.



# 4

## RACISME, FREMMEDHAD OG TILKNYTTET INTOLERANCE

*I 2022 fortsatte den udbredte forskelsbehandling som følge af race eller etnisk oprindelse, forbrydelser motiveret af fordomme og racistiske ytringer. Der er tegn på systemisk racisme, bl.a. inden for retshåndhævelsen. Ruslands aggression mod Ukraine har i nogle EU-medlemsstater ført til nye tilfælde af hadeful tale og voldelige overfald.*

*Europa-Kommissionen fortsatte traktatbrudsprocedurerne mod 12 medlemsstater for ikke at have gennemført rammeafgørelsen om racisme og fremmedhad fuldstændigt eller korrekt i deres nationale lovgivning. Samtidig ændrede adskillige medlemsstater deres lovgivning, så den kriminaliserer hadforbrydelser og hadeful tale. Europa-Parlamentet opfordrede også medlemsstaterne til at sikre, at direktivet om racelighed gennemføres fuldt ud og overvåges effektivt.*

*Europa-Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til inden udgangen af 2022 at vedtage nationale handlingsplaner til at bekæmpe racisme, således som det er fastlagt ved EU's handlingsplan mod racisme og EU's strategi for bekæmpelse af antisemitisme og til støtte for jødisk liv. Kun omkring halvdelen af dem har gjort det. Nogle medlemsstater har gjort en målrettet indsats for at lette indberetningen af racistiske hændelser og har styrket ofres adgang til støtte, beskyttelse og retlig prøvelse.*



Rammeafgørelsen om racisme og fremmedhad (2008/913/RIA) fastlægger en fælles strafferetlig tilgang til visse former for racisme og fremmedhad, der kommer til udtryk som hadefulde ytringer og hadforbrydelser. Europa-Kommissionen fortsatte traktatbrudsprocedurerne mod 12 medlemsstater, som ikke havde indarbejdet rammeafgørelsen i deres nationale ret fuldstændigt eller korrekt. Samtidig ændrede flere medlemsstater deres straffelovgivning, så den kriminaliserer hadforbrydelser og hadefulde tale, og traf foranstaltninger, der letter indberetning af racistiske hændelser.

Racisme medførte fortsat alvorlige udfordringer i hele EU i 2022. De racistiske hadforbrydelser og hadefulde ytringer fortsatte, som det fremgår af officielle og uofficielle oplysninger. Under pandemien har internationale og nationale menneskerettighedsorganer ydermere udtrykt bekymring over stigningen i hadefulde ytringer online – ofte fra medier eller politikere – mod jøder, muslimer, migranter og etniske minoriteter.

Artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder forbyder enhver forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse eller race. Tilsvarende forbyder racelighedsdirektivet (2000/43/EF) forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse eller race, hvad angår adgang til uddannelse, beskæftigelse og tjenesteydelser, herunder bolig og sundhedspleje. En række medlemsstater gennemfører stadig ikke direktivets bestemmelser fuldstændigt, fremgår det af rapporter fra nationale organer til overvågning af menneskerettigheder.

Kommissionen fortsatte traktatbrudsprocedurerne mod tre medlemsstater, der diskriminerede romabørn med hensyn til uddannelse. I 2022 oplevede etniske minoriteter, herunder migranter, fortsat diskrimination på en række forskellige områder af livet, viser resultaterne af spørgeundersøgelser og tests vedrørende forskelsbehandling.

De vedholdende tegn på systemisk racisme var baggrunden for, at europæiske og internationale organer opfordrede til en målrettet indsats til at bekæmpe den racisme, der viser sig som bredere politiske og sociale problemer for personer med racemæssig og etnisk minoritetsbaggrund.



#### FRA'S UDTALELSE 4.1

EU-medlemsstaterne bør fuld ud og korrekt gennemføre og anvende bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Herunder bør medlemsstaterne træffe foranstaltninger til at sikre, at et racistisk eller fremmedfjendsk motiv regnes som en skærpende omstændighed, eller at domstolene tager et sådant motiv i betragtning ved fastsættelsen af sanktioner.



#### FRA'S UDTALELSE 4.2

EU-medlemsstaterne bør væsentligt forbedre effektiviteten af deres foranstaltninger og institutionelle ordninger til at anvende direktivet om racelighed fuldstændigt, navnlig hvad angår sanktioner, der er effektive og forholdsmæssige og virker afskrækkende mod at tilsidesætte forpligtelserne i direktivet om racelighed. Medlemsstaterne opfordres til at forstærke indsatsen mod racisme i alle dens manifestationer, herunder systemisk racisme.



### FRA'S UDTALELSE 4.3

EU-medlemsstaterne opfordres til snarest muligt at udarbejde dedikerede nationale handlingsplaner eller strategier til at bekæmpe racisme, racediskrimination, antisemitisme, fremmedhad og den dermed forbundne intolerance. For at støtte og afspejle den nationale indsats på stedet bør de nationale politikker omsættes til konkrete foranstaltninger og tiltag på regionalt og lokalt plan. I forbindelse med at medlemsstaterne udarbejder, gennemfører og overvåger nationale handlingsplaner mod racisme, bør de sikre, at alle tiltag følger en inddragende tilgang og er baseret på pålidelige ligestillingsdata.

### FRA'S UDTALELSE 4.4

EU's medlemsstater opfordres til at styrke uddannelsen af retshåndhævende myndighedspersoner. Medlemsstaterne bør desuden styrke evalueringen af de eksisterende beskyttelsesforanstaltninger mod racisme, herunder ved at indføre robuste systemer til præstationsvurdering. Medlemsstaterne bør sikre, at tilfælde af politivold mod migranter og etniske minoriteter efterforskes hurtigt og uafhængigt, og at ofre for politiforseelser får hjælp til at indberette dem.

De retshåndhævende myndigheder bør udstede konkrete, praktiske og brugsklare retningslinjer mod diskriminerende etnisk profilering, der foretages af politifolk i forbindelse med udøvelsen af deres hverv. Sådanne retningslinjer bør integreres i standardprocedurer og adfærdskodekser og systematisk kommunikeres til frontlinjemedarbejdere.

På FN's verdenskonference mod racisme forpligtede medlemsstaterne sig til at styrke indsatsen mod racisme. Enogtyve år senere er dette ikke tilfredsstillende gennemført i EU.

Man har kun halvvejs fulgt opfordringen til at vedtage nationale handlingsplaner mod racisme inden udgangen af 2022, som er fremsat i EU's handlingsplan mod racisme og EU's strategi for bekæmpelse af antisemitisme og fremme af jødisk liv. Ved udgangen af 2022 havde omkring halvdelen af medlemsstaterne særlige handlingsplaner eller integrerede foranstaltninger til at bekæmpe racisme, og 15 havde enten en selvstændig strategi mod antisemitisme eller havde lagt bekæmpelsen af antisemitisme ind under bredere strategier. I nogle lande blev der gjort en målrettet indsats på lokalt og regionalt plan, som viser øget forståelse for, at racisme bør bekæmpes på alle niveauer ved en koordineret og inddragende tilgang.

Europæiske og internationale organer har opfordret til handling for at bekæmpe racisme i retshåndhævelsen såvel som diskriminerende profilering. Sådanne holdninger er i modstrid med principperne i den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og med andre internationale normer – herunder dem, der er indeholdt i den europæiske menneskerettighedskonvention og den tilknyttede retspraksis i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR), såvel som i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Henstillingerne fra Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance fremhæver også politiets konkrete forpligtelse til at bekæmpe racisme og racediskrimination.

I 2022 kan visse tilfælde af politivold have omfattet racemæssig og fremmedfjendsk diskrimination. Det var også et år med tegn på ulovlig etnisk profilering. Racistiske hændelser og ulovlig etnisk profilering skader tilliden til myndighederne og kan føre til underreportering af forbrydelser og modstand mod de offentlige myndigheder. Medlemsstaterne investerede fortsat i at give retshåndhævende myndighedspersoner uddannelse i menneskerettigheder og antiracisme.





# 5

## LIGESTILLING OG INKLUSION AF ROMAER



*Ved udgangen af 2022 havde de fleste EU-medlemsstater udarbejdet handlingsplaner og var begyndt at gennemføre deres nationale rammestrategier til at opfylde 2030-målene i EU's strategiske ramme for romaers ligestilling, inklusion og deltagelse. I løbet af året udarbejdede de fleste medlemsstater også de nationale handlingsplaner for børnegarantiens effektive gennemførelse, som flere af medlemsstaterne vil rette mod at styrke uddannelse og inklusion af romabørn.*

*FRA fremlagde resultaterne af den romaundersøgelse, der blev foretaget i 2021. Resultaterne viser, at der siden den sidste undersøgelse i 2016 kun er gjort meget små eller ingen fremskridt med at bekæmpe sigøjnerhad eller med hensyn til lige adgang til uddannelse, beskæftigelse, boliger og sundhed.*

*I 2022 blev romaers og omrejsendes grundlæggende rettigheder stadig ikke fuldt ud respekteret. Et uforholdsmæssigt stort antal romaer og omrejsende i hele EU bliver stadig udsat for sigøjnerhad, forskelsbehandling, fattigdom og social udstødelse såvel som hadforbrydelser og hadefulde ytringer. Fatale hændelser med politivold mod romaofre i 2022 viser, at institutionel racisme i retshåndhævelsen må bekæmpes.*



## FRA'S UDTALELSE 5.1

Medlemsstaterne bør snarest træffe foranstaltninger til at give alle romaer, der lever i afsondrede bosættelser under forhold med alvorlig boligmangel, adgang til en anstændig bolig, der er tilgængelig, økonomisk overkommelig, miljømæssigt sikker, sund og ikke afsondret.

For at opnå dette bør de iværksætte integrerede tiltag, der omfatter boliger og sociale tjenester og udnytter tilgængelige EU-midler som fastsat i specifikt mål nr. (iii) i artikel 3 i forordning (EU) 2021/1058 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden om fremme af den socioøkonomiske inklusion af marginaliserede samfund, lavindkomsthusholdninger og dårligt stillede grupper, herunder personer med særlige behov.



## FRA'S UDTALELSE 5.2

Medlemsstaterne opfordres til at etablere platforme og opbygge kapacitet i romaernes civilsamfund, herunder kvinder, børn og unge. Medlemsstaterne bør se på lovende praksis i andre EU-lande og gøre fuld brug af EU-midler til at etablere platforme for samarbejde med civilsamfundsorganisationer og lokale og regionale interessenter i forbindelse med, at de gennemfører, overvåger og reviderer de nationale handlingsplaner og strategier.

Data fra FRA's romaundersøgelse, der blev offentliggjort i 2022, viser, at en stor del af romaerne bor i afsondrede uacceptable boliger, der mangler de mest grundlæggende faciliteter, ofte selv adgang til rent rindende vand.

Europa-Parlamentets beslutning om situationen for romaer i bosættelser i hele EU opfordrede i oktober 2022 Kommissionen og medlemsstaterne til snarest at tage hånd om situationen for romaer i bosættelser og at gøre dette på en gennemgribende og effektiv måde med passende kort- og langsigtede politikker, understøttet med tilstrækkelig EU-finansiering og national finansiering. Europa-Parlamentet fremhæver i denne beslutning også, at sådanne katastrofale forhold og de negative psykologiske og sociologiske konsekvenser af afsondretheden ikke kun påvirker personer i sådanne bosættelser, men også samfundet som helhed.

EU-Rådets henstilling fra 2021 om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse (2021/C 93/01) understreger behovet for, at medlemsstaterne styrker meningsfuld deltagelse og høring af romaer. I Roma Civil Monitor fra 2022 blev det anerkendt, at der var sket en forbedring i intensiteten og kvaliteten af romaers og NGO'ers deltagelse i udarbejdelsen af de nationale strategiske rammer for romaerne og de nationale handlingsplaner. Alligevel mangler der fuldstændigt aktiv deltagelse af civilsamfundet i flere medlemsstater, og kun få medlemsstater er begyndt at oprette bæredygtige og bredt repræsentative roma-platforme og opbygge kapacitet i romaernes civilsamfund til at sikre fuld deltagelse på alle niveauer.

Rådets henstilling fra 2021 om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse (2021/C 93/01) opfordrer EU-medlemsstaterne til at overvåge og evaluere gennemførelsen af de nationale strategiske rammer. EU's handlingsplan mod racisme opfordrer medlemsstaterne til under fuld hensyntagen til deres nationale kontekst at bevæge sig hen mod at indsamle og anvende ligestillingsdata, der er baseret på racemæssig eller etnisk oprindelse. Hensigten er at opfange både subjektive erfaringer med forskelsbehandling og viktimering og de systemiske aspekter af racisme og diskrimination.

De foreliggende ligestillingsdata er imidlertid opsplittede og er ikke harmoniseret på tværs af lande, datakilder og dataindsamlere. Dette fremgår også af manglen på data om romaer, der flygter fra Ruslands angrebskrig mod Ukraine. I 2022 optrappede flere medlemsstater at udarbejde nye datasæt eller forbedre dataene fra de nationale folketællinger, så de indbefatter ligestillingskendetegn.

Nogle medlemsstater gav nye eller eksisterende menneskerettighedsorganer mandat til at indsamle data og dokumentere hændelser med sigøjnerhad. Det er imidlertid endnu ikke alle dataindsamlingsbestrebelse, der er i overensstemmelse med FN's OHCHR's menneskerettighedsbaserede principper for dataindsamling eller med henstillingerne fra EU's højniveaugruppe vedrørende ikkeforskelsbehandling, ligestilling og mangfoldighed, der er skitseret i EU's vejledende note om indsamling og anvendelse af ligestillingsdata baseret på racemæssig eller etnisk oprindelse.



Artikel 14 i EU's charter om grundlæggende rettigheder (chartret) nedfælder retten til uddannelse. Et af de fire sektorspecifikke mål i EU's strategiske ramme for romaer er, at børn med alle racemæssige og etniske baggrunde skal have lige adgang til uddannelse. Dette er også i overensstemmelse med racelighedsdirektivet.

I den europæiske omsorgsstrategi opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at skabe lige muligheder for romabørn. Det samme gjorde Rådet i sin henstilling om oprettelse af en europæisk børnegaranti.

Der er fortsat en betydelig uddannelseskluft mellem romabørn og børn fra den almindelige befolkning, og FRA's romaundersøgelse fra 2021 viser, at der er en høj frafaldsprocent efter grundskolen. Inden for uddannelse er segregationen endda øget siden 2016.



### FRA'S UDTALELSE 5.3

EU's medlemsstater bør fortsat gøre deres yderste for at sikre effektiv overvågning ved regelmæssigt at indsamle og anvende ligestillingsdata. Ved denne indsats bør de overvåge midlernes anvendelse såvel som foranstaltninger og programmer til opfyldelse af 2030-målene for romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse.

Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at deres dataindsamling, herunder nationale opinionsundersøgelser, er i overensstemmelse med den menneskerettighedsbaserede tilgang til data. De bør tage behørigt hensyn til EU-vejledningen om indsamling og anvendelse af ligestillingsdata baseret på racemæssig eller etnisk oprindelse.

Medlemsstaterne bør tilskynde til og aktivt fremme samarbejde mellem civilsamfundet, den akademiske verden, ligestillingsorganer og statistiske kontorer for at lette indberetning og regelmæssig overvågning af diskrimination, sigøjnerhad og hadforbrydelser.



### FRA'S UDTALELSE 5.4

EU's medlemsstater bør sætte en stopper for enhver segregation af romaer inden for uddannelse og indsamle dokumentation herfor for fuldt ud at gennemføre direktivet om racelighed.

Medlemsstaterne bør prioritere og udnytte nationale midler og EU-midler til at tilbyde kvalitetsuddannelse og flere uddannelsesmuligheder for romabørn, hvor de inddrager romaernes civilsamfund i at udforme, gennemføre og overvåge medlemsstaternes nationale foranstaltninger.

## FRA'S UDTALELSE 5.5

EU-medlemsstaterne bør styrke deres indsats for at bekæmpe fattigdom og social eksklusion blandt romaer. Dette vil kræve målrettede foranstaltninger, der kombinerer lønnet beskæftigelse og sociale overførselsindkomster med henblik på at opfylde 2030-målet om at lukke fattigdomskløften mellem romaer og den almindelige befolkning, som det kræves i EU's strategiske ramme for romaer.

Medlemsstaterne bør særligt rette deres nationale handlingsplaner for EU's børnegaranti frem til 2030 mod romabørn. I denne forbindelse bør de tage hensyn til resultaterne og anbefalingerne fra de specifikke landeundersøgelser, der er udarbejdet af De Forenede Nationers Børnefond og Europa-Kommissionen.

Medlemsstaterne bør i tæt samarbejde med romaernes civilsamfundsorganisationer og lokalsamfund udpege, planlægge og gennemføre effektive foranstaltninger til at tiltrække romakvinder til arbejdsmarkedet med henblik på at styrke deres økonomiske uafhængighed og beskytte dem mod fattigdom.

At mindske fattigdom og social udstødelse og udligne den socioøkonomiske kløft er et af de tre horisontale mål i EU's strategiske ramme for romaer. Den europæiske børnegaranti er EU's flagskibsinitiativ til at sikre, at alle børn i Europa, der trues af fattigdom eller social udstødelse, får adgang til de mest grundlæggende rettigheder som sundhedspleje og uddannelse. Garantien udpeger romabørn som særligt dårligt stillede og opfordrer medlemsstaterne til at imødekomme deres behov.

I Europa-Parlamentets beslutning fra juli 2022 opfordres der til at sætte en stopper for fattigdom blandt kvinder, og romakvinder udpeges som en særligt sårbar gruppe. EU's overordnede mål i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder er en forminskelse på mindst 15 millioner af antallet af personer, der risikerer fattigdom eller social udstødelse. Alle, der ikke har tilstrækkelige midler, skal sikres på denne måde gennem et eksistensminimum og en tilstrækkelig mindsteindkomst.

I 2021 levede fire ud af fem (80 %) romaer, herunder deres børn, stadig i husstande med risiko for fattigdom og alvorlige materielle afsavn (48 %), viser FRA's seneste data fra 10 EU-medlemsstater. De nationale strategier og handlingsplaner for romaer undlader i vid udstrækning at tage fattigdom og social beskyttelse op, konkluderer Roma Civil Monitor 2022.





# 6

## ASYL, VISA, MIGRATION, GRÆNSER OG INTEGRATION

*Udbruddet af den russiske aggressionskrig mod Ukraine resulterede i, at der er registreret næsten 4 millioner fordrevne i hele EU, som beskrevet i fokuskapitlet i denne rapport. Samtidig førte den øgede globale mobilitet efter COVID-19-pandemien til en stigning i antallet af irregulære grænsepassager ind i EU.*

*Der er beskrevet alvorlige og vedvarende krænkelse af rettigheder ved en række punkter langs EU's ydre grænse. Sammen med manglen på hurtige og effektive undersøgelser udgør de alvorlige udfordringer for retsstatsprincippet. Krænkelserne af de grundlæggende rettigheder ved grænserne er taget til, og de ulovlige handlinger fortsætter ustraffet, da der ikke bliver gjort noget ved overtrædelserne.*

*Der er stigende pres på civilsamfundsorganisationerne fra statslige myndigheder og andre aktører, der forsvarer migranternes og flygtnings rettigheder ved grænserne. EU's regler om reform af asylpolitikken er stadig under behandling hos EU's medlovgivere. Mekanismerne til overvågning af anvendelsen af Schengenreglerne er ved at blive revideret, med øget vægt på grundlæggende rettigheder. Retsakterne om indførelse af informationsteknologisystemer på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed indeholder en række garantier for grundlæggende rettigheder, og den største udfordring er nu at føre dem ud i praksis.*



For flygtninge, bortset fra dem der flygter fra den russiske invasion af Ukraine, er der fortsat kun begrænsede lovlige muligheder for at komme i sikkerhed i EU. På baggrund af den stigende globale tvangsfordrivelse forsøger nogle at opnå sikkerhed ved at komme ind på en irregulær måde. Når de ulovligt krydser eller forsøger at krydse EU's ydre grænser, oplever de i flere EU-medlemsstater krænkelse af deres rettigheder.

Disse krænkelse af de grundlæggende rettigheder er alvorlige, tilbagevendende og udbredte. Mange rapporter omfatter adfærd fra embedsmænds side, som kan udgøre alvorlige forbrydelser i henhold til national ret. Alligevel tager de nationale retssystemer kun få sager op. Dette kan føre til en fornemmelse af straffrihed.

Civilsamfundet er et centralt element i Europas arkitektur for grundlæggende rettigheder og spiller en afgørende rolle for at opretholde borgernes rettigheder. Konflikterne er tiltagende mellem på den ene side civilsamfundsorganisationer, der forsvarer migranternes og flygtnings rettigheder, og på den anden side statslige myndigheder og ikkestatslige aktører.



### FRA'S UDTALELSE 6.1

Schengenrådets og Kommissionens årlige »Schengen-statusrapporter« bør sætte et punkt eller en overskrift af til situationen vedrørende grundlæggende rettigheder ved grænserne.

EU-medlemsstaterne bør oprette eller styrke nationale ordninger til at overvåge overholdelsen af de grundlæggende rettigheder ved deres grænser på grundlag af FRA's ekspertise.



## FRA'S UDTALELSE 6.2

Europa-Kommissionen bør fortsætte bestræbelserne på at integrere overholdelsen af de grundlæggende rettigheder gennem Schengenevalueringer. I sin gennemgang af EU-medlemsstaternes nationale programmer bør Europa-Kommissionen anvende alle de garantier for grundlæggende rettigheder, der er indeholdt i EU's retlige instrumenter til oprettelse af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og af instrumentet for grænseforvaltning og visa under Fonden for Integreret Grænseforvaltning.

Sekundær EU-lovgivning på asyl-, grænse- og immigrationsområdet indeholder vigtige garantier for de grundlæggende rettigheder. I 2022 har der været øget fokus på at operationalisere dem. Dette illustreres af revisionen af Schengenevaluering- og overvågningsmekanismen. Det samme gælder procedurerne for at modtage EU-midler. Aktørerne har stadig ikke tilstrækkelig viden om disse beskyttelsesforanstaltninger og integrerer og handler ikke i tilstrækkelig grad ud fra dem.

## FRA'S UDTALELSE 6.3

EU bør overveje at oprette en mekanisme for uafhængig gennemgang af sine store IT-systemer. En sådan mekanisme ville sikre løbende, uafhængig, ekspertbaseret gennemgang af EU's store IT-systemers påvirkning af de grundlæggende rettigheder og af menneskers værdighed inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Erfaringerne med Independent Reviewer of Terrorism Legislation in the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges uafhængige tilsynsførende med antiterrorlovgivning) kunne inspirere til en robust og bæredygtig ordning, der er uafhængig af Europa-Kommissionen og af de EU-agenturer, der er involveret i at forvalte eller støtte driften af disse IT-systemer.

Arbejdet med store IT-systemer på EU-plan er fortsat med henblik på at lette grænseforvaltningen, støtte asylprocedurer og mindske risiciene for den indre sikkerhed. Personoplysninger, herunder biometriske data, om næsten alle tredjelandsstatsborgere, der opholder sig i EU eller rejser dertil, vil blive behandlet gennem seks store IT-systemer i EU.

Mange af de indbyggede sikkerhedsforanstaltninger i EU-lovgivningen tilsigtes at mindske risikoen for krænkelse af de grundlæggende rettigheder, når de gennemføres korrekt. EU's IT-systemer er imidlertid først lige taget i brug, og vi er stadig ved at opdage, hvordan flere aspekter virker sammen. Deres potentielt meget store konsekvenser for de grundlæggende rettigheder er derfor stadig til dels ukendte.



# 7

## INFORMATIONSSAMFUNDET, RETTEN TIL PRIVATLIVETS FRED OG DATABESKYTTELSE

*Ét spørgsmål gik igen i 2022 i forbindelse med brugen af kunstig intelligens (AI), moderation af onlineindhold, lagring af data, teknologier til ansigtsgenkendelse og adgang til/brug af elektronisk bevismateriale i strafferetlige efterforskninger: Hvordan kan vi bedst udnytte alle tilgængelige data, samtidig med at vi overholder databeskyttelsesreglerne og andre garantier for de grundlæggende rettigheder?*

*Passende sikkerhedsforanstaltninger omkring de mange anvendelser af AI var genstand for forstærkede drøftelser på EU-plan. Der blev lagt øget vægt på grundlæggende rettigheder.*

*Både internationale institutioner og nationale regeringer diskuterede, i hvilket omfang politi og retsmyndigheder må få adgang til personoplysninger. Der blev i stigende grad taget skridt til at tillade brug af moderne overvågningsteknologier og adgang til data til sikkerhedsformål. Bekymringerne herover forstærkedes hos domstole, civilsamsfundsorganisationer og offentlige myndigheder.*



Forhandlingerne om retsaktens om kunstig intelligens (AIA) skred støt frem i 2022. Der blev fremsat et stort antal ændringsforslag i Europa-Parlamentet, og Rådet vedtog sin fælles tilgang i december. Begge medlovgivere har vist tendens til at indføre stærkere garantier for de grundlæggende rettigheder i den foreslåede tekst. Garantierne for de grundlæggende rettigheder kan dog stadig styrkes yderligere, f.eks. i proceduren for overensstemmelsesvurdering (forslagets artikel 43 og bilag VII).

Drøftelserne om definitionen af AI fortsætter, og der er nogen tendens til at begrænse dækningsområdet herfor væsentligt. Dette ville betyde, at en række AI-applikationer og -anvendelser med mulig negativ indvirkning på de grundlæggende rettigheder bliver ladet uden for rammerne af den foreslåede lovgivning.

Ved siden af disse lovgivningstiltag på EU-plan har nogle medlemsstater i 2022 taget særlige skridt til at sikre, at AI nationalt anvendes sikkert og i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder – således gennem en særlig tilsynsmyndighed for AI eller en analyse af AI's konsekvenser for de grundlæggende rettigheder.



### FRA'S UDTALELSE 7.1

I forslaget til retsaktens om AI bør medlovgiverne i EU sikre, at der tilbørligt henvises til garantier for grundlæggende rettigheder. I den generiske definition af AI bør det undgås at indskrænke betydningsområdet deraf, da dette kan begrænse retsaktens beskyttelsesområde i urimelig grad. Til at løse de udfordringer for grundlæggende rettigheder, som brugen af AI medfører, bør man også anvende den eksisterende lovgivning – således om databeskyttelse og ikkeforskelsbehandling – da denne lovgivning finder anvendelse både online og offline.

## FRA'S UDTALELSE 7.2

Europa-Kommissionen bør i sin gennemførelsesvejledning sikre, at onlinetjenesteudbyderes fortolkning og gennemførelse af forpligtelserne i retsakt om digitale tjenester er forenelig med de grundlæggende rettigheder. Dette gælder f.eks. vedrørende risikoen for overdreven fjernelse og ytringsfriheden.

Den skelsættende retsakt om digitale tjenester (DSA) blev vedtaget i 2022. Dette var et vigtigt skridt hen mod et sikrere onlinemiljø med bedre beskyttelse af brugernes grundlæggende rettigheder. Samtidig har nogle civilsamfundsorganisationer udtrykt bekymring over det spillerum, som retsakt giver udbydere af onlinetjenester til at gennemføre den på måder, der kan være til skade for de grundlæggende rettigheder. Navnlig gælder dette ytringsfriheden, såfremt overforsigtighed fører til fjernelse af for meget indhold for at undgå negative sanktioner.

Retsakt om digitale tjenester indeholder flere bestemmelser, der sigter mod at styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Retsakt kræver, at meget store onlineplatforme regelmæssigt vurderer risiciene i forhold til grundlæggende rettigheder og foreslår afbødende foranstaltninger. Den indeholder også bestemmelser om bedre adgang til de data, som opbevares på onlineplatforme eller genereres af dem. Dette vil give tilsynsorganer og uafhængige kvalificerede forskere mulighed for at vurdere risiciene i forhold til de grundlæggende rettigheder.



## FRA'S UDTALELSE 7.3

EU-medlemsstaterne bør tilpasse deres lovgivning om datalagring efter EU-Domstolens afgørelser for at undgå generel eller vilkårlig lagring af data hos udbydere af telekommunikationstjenester. Desuden bør medlemsstaterne sikre, at den nationale lovgivning omfatter streng proportionalitetskontrol og tilbørlige garantier for reelt at garantere den grundlæggende ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.

I 2022 arbejdede de nationale regeringer på retlige initiativer til styrkelse af retshåndhævende myndigheders adgang til data med henblik på at afsløre og efterforske kriminelle aktiviteter. Datalagringsdirektivet blev ophævet i 2014, og EU-Domstolen har siden da i flere domme bekræftet, at generel og vilkårlig datalagring er ulovlig. Flere EU-medlemsstater fremsætter imidlertid stadig forslag til reformer af deres lovgivning for at give mulighed for datalagring i overensstemmelse med Domstolens kendelser. Bestemmelser i lovudkast eller vedtagne love, som strider imod EU-Domstolens krav, har i flere medlemsstater ført til klager fra civilsamfundsorganisationer og offentlige myndigheder.



I 2022 var regeringer og retshåndhævende myndigheder fortsat interesseret i at anvende overvågningsteknologier og tilgå data, der kan afsløre kriminel aktivitet og sikkerhedstrusler. Sådanne teknologier er forskellige i kontekst og natur, men kan i alvorlig grad berøre de grundlæggende rettigheder for enkeltpersoner.

På den ene side fremhævede Pegasus-afsløringerne, at nogle offentlige myndigheder og regeringer kan benytte ikkemålet spyware, der anvendes bredt. Den fortsatte interesse hos regeringer og retshåndhævende myndigheder i at udvide og lovliggøre overvågningsteknologier baseret på udbredt indsamling af følsomme personoplysninger (f.eks. ansigtsgenkendelse) vækker på den anden side bekymring hos offentlige organer og civilsamfundsorganisationer vedrørende teknologiernes lovlighed, nødvendighed og proportionalitet. I flere medlemsstater henlede civilsamfundsorganisationer, offentlige myndigheder og domstole opmærksomheden på de risici for grundlæggende rettigheder, der er forbundet med avanceret overvågningsteknologi, navnlig brug af overvågningskameraer i det offentlige rum.



#### FRA'S UDTALELSE 7.4

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør sikre, at de grundlæggende rettigheder respekteres i alle forslag til nye retlige initiativer til fremme af fysiske personers sikkerhed ved hjælp af overvågningsteknologi. Navnlig bør ny lovgivning med henblik på at anvende biometriske data eller teknologier til ansigtsgenkendelse indeholde passende foranstaltninger til at sikre retten til beskyttelse af data og privatlivets fred.

Sådanne beskyttelsesforanstaltninger bør være lovpligtige, nødvendige og proportionale. Uafhængige tilsynsmekanismer bør sikre, at brugen af sådanne foranstaltninger kontrolleres regelmæssigt. Enkeltpersoner bør kunne klage over sådanne foranstaltninger, når de er uforenelige med de grundlæggende rettigheder, og bør have adgang til effektive retsmidler.



# 8

## BARNETS RETTIGHEDER

*Antallet af børn med risiko for fattigdom og social udstødelse steg fortsat i 2022. Høje energiomkostninger og stigende inflation lagde yderligere byrder på de husstande, hvor børnefamilier kæmper for at dække basale behov. EU's medlemsstater tilstræber at imødekomme behovene hos børn og familier, der har det svært, bl.a. gennem den europæiske børnegaranti.*

*Foruden børn, der flygter fra Ukraine, ankom der stadig flere asylsøgende børn fra andre lande uden for EU. Flere medlemsstater kæmpede derfor for at tilbyde elementære modtagelsesforhold, og nogle fortsatte med at frihedsberøve børn i migrationsammenhæng. Europa-Kommissionen fremsatte flere forslag til lovgivning om ofres rettigheder. Medlemsstaterne har således taget en lang række lovgivningsmæssige skridt til at beskytte børn, der er involveret i retssystemerne enten som ofre, som vidner eller i konflikt med loven.*



### FRA'S UDTALELSE 8.1

Kommissionen bør vejlede og støtte EU-medlemsstaterne i at gennemføre deres nationale planer for den europæiske børnegaranti. Hertil bør høre EU-finansiering, f.eks. ESF+, teknisk bistand og udveksling af god praksis. Gennemførelsen af de nationale planer bør kontrolleres gennem det europæiske semester, og relevante overvågningsresultater bør indgå i de landespecifikke henstillinger.

EU's medlemsstater bør fortsætte og om nødvendigt optrappe de igangværende initiativer til at imødegå konsekvenserne af energikrisen og den høje inflation for fattige husholdninger, med særligt fokus på mere sårbare personer, således i familier med eneforsørgere, romaer og indvandrere. Hvis de midlertidige foranstaltninger er vellykkede, kan de integreres i socialpolitikkerne, herunder i forbindelse med gennemførelsen af de nationale planer for den europæiske børnegaranti.

Næsten ét ud af fire børn i EU (24,4 %) lever i risiko for fattigdom eller social udstødelse. Der havde tidligere været en faldende tendens, idet 22,2 % af børnene var i risiko for fattigdom eller social udstødelse i 2019, men tendensen blev brudt af COVID-19-pandemien. Den vedholdende høje børnefattigdom er relevant for EU-medlemsstaternes forpligtelser til at sikre børns rettigheder og velfærd (artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union) og for EU's socialpolitiske mål (artikel 151 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

Gennemførelsen af den europæiske børnegaranti begyndte i 2022. Alle medlemsstater udpegede nationale koordinatore, og 18 medlemsstater udarbejdede nationale handlingsplaner. Der er forskelle mellem beføjelsesniveauet for de forskellige nationale koordinatore i de nationale forvaltninger. Desuden er handlingsplanerne forskellige i art og indhold, men mange medlemsstater har afsat mindst 5 % af deres midler fra Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) til at gennemføre foranstaltninger i henhold til den europæiske børnegaranti.

Under det europæiske semester 2022 modtog otte medlemsstater landespecifikke henstillinger vedrørende førskoleundervisning og -pasning.

Energi-krisen og de høje inflationsrater i 2022 øgede antallet af børn, der bor i fattige husstande. Flere medlemsstater har truffet socialpolitiske foranstaltninger til at afhjælpe situationen, f.eks. gennem forhøjede børnepenge, engangsudbetalinger eller hjælp til varmeregningen.



Der ankom fortsat migrantbørn og asylsøgende børn til Europa, ofte under farlige omstændigheder. Antallet af asylsøgende børn steg betydeligt i 2022 til i alt 222 100, heraf 39 520 uledsagede. Migrantbørn har ret til beskyttelse i henhold til FN-konventionen om barnets rettigheder, den europæiske menneskerettighedskonvention, EU's charter om grundlæggende rettigheder og anden EU-lovgivning som direktivet om modtagelsesforhold.

Flere EU-medlemsstater har haft problemer med at tilbyde passende modtagelsesforhold, herunder indkvartering, som krævet i direktivet om modtagelsesforhold. Nogle lande har frihedsberøvet børn sammen med deres familie eller uledsagede børn, hovedsagelig i forbindelse med tilbagesendelse eller med henblik på identifikation og aldersvurdering. Europæiske og internationale organer har udtrykt alvorlig bekymring over de dårlige modtagelsesforhold i EU. Den Europæiske Unions Asylagentur øgede sin operationelle støtte til medlemsstaterne.

I 2022 blev 18 medlemsstater enige om en frivillig solidaritetsmekanisme til støtte for en flytningsordning for asylansøgere fra Middelhavsrueten og langs den vestlige Atlanterhavsroute. Mellem starten af flytningerne i 2020 og december 2022 blev ca. 5 040 personer flyttet fra Grækenland, herunder 1 021 børn sammen med deres familie og 1 313 uledsagede børn.

Værgemål for uledsagede børn er en afgørende sikkerhedsforanstaltning i direktivet om modtagelsesforhold (artikel 24) og direktivet om asylprocedurer (artikel 25) og har i de senere år udviklet sig gennem udbygning af den nationale lovgivning i henhold til FRA's forskning. Visse udfordringer resterer dog: Værgens mandat begrænser sig ofte til juridisk repræsentation, udnævnelse af en værger kan tage over en måned, værger kan tildeles et stort antal børn, og der er utilstrækkelig uddannelse for nyudnævnte værger.



## FRA'S UDTALELSE 8.2

EU's medlemsstater bør afsætte tilstrækkelige EU-ressourcer og nationale ressourcer til at sikre beskyttelse af asylsøgende børn og migrantbørn, hvad enten de er sammen med deres familie eller er uledsagede. Det bør sikres, at modtagelsesforholdene overholder minimumsstandarderne i direktivet om modtagelsesforhold ved at tildele tilstrækkelige ressourcer, navnlig ved at sikre tilbørlig indkvartering og undgå frihedsberøvelse ved at anvende alternativer til frihedsberøvelse. Medlemsstaterne bør navnlig styrke deres indsats til hurtigt at udpege uddannede ressourcestærke værger for alle børn, der ankommer uledsaget til EU, og sikre, at de går i skole.

### FRA'S UDTALELSE 8.3

EU's medlovgivere bør sikre, at Europa-Kommissionen gennem sine forslag og derudover styrker de eksisterende rettigheder og retssikkerhedsgarantier for børn, der er ofre for kriminalitet, som i forvejen er omfattet af direktivet om ofres rettigheder, direktivet om menneskehandel og direktivet om seksuelt misbrug af børn.

EU-medlemsstaterne bør styrke deres indsats til at sikre, at børn, der er i konflikt med loven, har adgang til domstolsprøvelse med alle de garantier, der er fastsat i direktivet om retssikkerhedsgarantier. Hertil hører obligatorisk tværfaglig uddannelse af alle de involverede juridiske og sociale fagpersoner.

Europa-Kommissionen har truffet flere initiativer til lovgivning, som vil få stor indvirkning på rettighederne for børn, der er involveret i retssystemerne som ofre for eller vidner til kriminalitet: nye regler til at forebygge og bekæmpe online seksuelt misbrug af børn, et nyt direktiv om vold i hjemmet og et revideret direktiv om menneskehandel. Flere EU-medlemsstater har vedtaget ny lovgivning på området børneofre med fokus på at reagere på seksuelle overgreb, også online, styrke retssikkerhedsgarantierne og ophæve forældelsesfrister.

Artikel 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder indeholder vigtige garantier for uskyldsformodningen og retten til et forsvar. Artikel 24 i chartret kræver, at barnets tarv kommer i første række.

Direktivet om retssikkerhedsgarantier fastlægger en række garantier for børn, der er i konflikt med loven. FRA's undersøgelser af direktivets praktiske gennemførelse peger på, at der er en række udfordringer, således manglende konkrete oplysninger om barnet, svagheder i gennemførelsen af individuelle vurderinger, lækage af personlige oplysninger til medierne og rapporter om mishandling eller voldelig adfærd fra politiets side. Undersøgelsen viser også, at uddannelse i et vist omfang er tilgængelig, men kun på frivillig basis.



# 9

## ADGANG TIL RETLIG PRØVELSE: OFRES RETTIGHEDER OG DOMSTOLENES UAFHÆNGIGHED

*I 2022 var der nogen forbedring inden for ofres rettigheder, navnlig hvad angår beskyttelse af ofre med særlige behov. På området kvinder som ofre for kønsbaseret vold var der i nogle EU-medlemsstater en betydelig lovgivningsmæssig og politisk udvikling, både på EU-plan og på nationalt plan. Hertil hørte offentliggørelsen af et EU-forslag til et nyt direktiv om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet.*

*Der var fortsat alvorlige betænkeligheder med hensyn til retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed i visse EU-medlemsstater. Den Europæiske Unions Domstol afsagde sin første dom vedrørende den generelle ordning med konditionalitet. Denne ordning er et generelt regime med konditionalitet, der skal beskytte EU-budgettet, i tilfælde af at medlemsstater overtræder retsstatsprincipperne vedrørende EU-budgettets gennemførelse. Dommen bekræftede, at ordningen følger primær EU-ret.*



Artikel 22 i EU's direktiv om ofres rettigheder og relaterede betragtninger fastslår offerets ret til en individuel behovsvurdering. Medlemsstaterne er følgelig forpligtet til at vurdere ofrenes særlige beskyttelsesbehov individuelt og afgøre, hvorvidt ofrene vil være omfattet af særlige foranstaltninger under straffesagen.

I 2022 vedtog nogle få medlemsstater praktiske foranstaltninger til at lette identifikation af ofre med særlige behov. Disse foranstaltninger var vejledning om behandlingen af forskellige grupper af sårbare ofre og en informationskampagne med fokus på særlige grupper af ofre.

Der er dog stadig udfordringer. Europa-Kommissionens evaluering af direktivet om ofres rettigheder viste adskillige mangler vedrørende beskyttelsen af ofres individuelle behov. Disse mangler berørte kvaliteten af den behandling, som ofrene modtog efter en forbrydelse og under straffesagen. I Kommissionens evaluering kædes disse mangler sammen med manglende viden hos fagpersoner om særlige behov, som kan føre til, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til ofrene. Evalueringen påpegede manglende konkrete retningslinjer for udførelsen af individuelle vurderinger, manglende bevidsthed blandt fagfolk om vurderingernes betydning og manglende uddannelse for fagfolk.



### FRA'S UDTALELSE 9.1

EU-medlemsstaterne bør sikre, at ofre modtager en individuel vurdering, der identificerer behov for særlig beskyttelse. Denne vurdering bør fastlægge deres behov for særlige beskyttelsesforanstaltninger under straffesager som følge af deres særlige sårbarhed. Desuden opfordres medlemsstaterne til at udarbejde specifikke retningslinjer og uddannelse for fagpersoner med henblik på at understøtte ofres ret til en individuel vurdering.

## FRA'S UDTALELSE 9.2

Alle EU-medlemsstater, der har ratificeret Istanbulkonventionen, bør kriminalisere seksuel vold ved at anvende samtykkebaserede definitioner af voldtægt og andre former for seksuel vold. Medlemsstaterne bør også sikre, at alle forsætlige seksuelle handlinger, der er begået uden offerets samtykke, bliver effektivt efterforsket, retsforfulgt og straffet.

Ved udgangen af 2022 havde alle EU-medlemsstater undertegnet Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder (Istanbulkonventionen), men seks har endnu ikke ratificeret den. I henhold til konventionens artikel 36 er deltagerstaterne forpligtet til at kriminalisere handlinger af seksuel karakter, der finder sted uden samtykke fra en af de involverede. Kriminalisering af seksuelle handlinger på grundlag af sådanne samtykkebaserede definitioner kræves også i artikel 3 og 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, således som den fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dette er i overensstemmelse med nutidige opfattelser af seksuel vold, som ikke er baseret på magt eller lignende.

Vedtagelsen af samtykkebaserede definitioner af seksuel vold i EU-medlemsstaterne skrider frem. I 2022 blev der i nogle få medlemsstater vedtaget ny lovgivning og lovgivningsforslag herom.

Et uafhængigt retsvæsen er hjørnestenen i retsstatsprincippet og retten til adgang til domstolsprøvelse (artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 67, stk. 4, i TEUF og artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder).

I flere EU-medlemsstater var der fortsat udfordringer på det retlige område, f.eks. vedrørende opfattelsen af domstolenes uafhængighed i EU's medlemsstater, som det fremgår af EU's resultatavtale for retlige anliggender fra 2022.

Europa-Kommissionen udsendte sin tredje årlige rapport om retsstatssituationen i 2022. Spørgsmålet om retssystemerne og deres uafhængighed var et af rapportens fire fokusområder. Rapporten anerkender vigtige reformer til styrkelse af retsvæsenets uafhængighed, men omtaler vedholdende strukturelle problemer med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i nogle få medlemsstater.

I løbet af året blev der også vedtaget den første gennemførelsesafgørelse nogensinde i henhold til forordningen om en generel ordning med konditionalitet. Med denne afgørelse indføres foranstaltninger til beskyttelse af budgettet mod konsekvenserne af overtrædelser af retsstatsprincipperne. Afgørelsen vedrører også offentlige indkøb, effektiviteten af retsforfølgelse og bekæmpelse af korruption i Ungarn.

## FRA'S UDTALELSE 9.3

EU og medlemsstaterne opfordres til yderligere at styrke deres indsats og samarbejde om at opretholde og styrke retsvæsenets uafhængighed som et afgørende element i retsstatsprincippet og gensidig tillid. I denne forbindelse opfordres medlemsstaterne til hurtigt at følge op på henstillinger og foranstaltninger. Hertil hører dem, der er vedtaget i sammenhæng med den europæiske retsstatsmekanisme og i henhold til den nye EU-ordning med konditionalitet.





# 10

## UDVIKLINGEN I GENNEMFØRELSEN AF KONVENTIONEN OM RETTIGHEDER FOR HANDICAPPEDE

*EU-lovgiveren traf foranstaltninger til at sikre rimelige mindstelønninger, herunder for handicappede. Europa-Parlamentet fremsatte flere nye forslag til at fremme EU's gennemførelse af FN's handicapkonvention (CRPD), herunder i EU's valglovgivning, forud for valget til Europa-Parlamentet i 2024. Anvendelsen af EU-midler til institutionalisering vækker imidlertid fortsat betænkelighed.*

*På nationalt plan er der fortsat betydelige forskelle mellem omfanget af handicappedes og andres deltagelse på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. EU's medlemsstater har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at yde relevant bistand og afskaffe tilgange med opdeling.*

*Der er gjort fremskridt med at gennemføre EU's direktiver om tilgængelighed og nationale programmer for tilgængelighed. Medlemsstaterne har imidlertid ikke overholdt fristerne for gennemførelse i national ret, og fremskridtene er fortsat uensartede. Nogle stater har gjort en betydelig indsats for at tage imod flygtninge fra Ukraine, herunder handicappede. Komitéen for FN's handicapkonvention (CRPD-komitéen) har anmodet om svar på en lang række spørgsmål til EU på en liste, den har sendt til Europa-Kommissionen.*

*Den svenske nationale overvågningsramme begyndte at arbejde, så alle medlemsstater og EU nu har den ramme, som kræves i artikel 33, stk. 2, i FN's handicapkonvention.*

Artikel 27 i FN's handicapkonvention kræver, at personer med handicap kan leve af et arbejde, der er valgt frit eller accepteret på et arbejdsmarked og i et arbejdsmiljø, der er åbent, inkluderende og tilgængeligt for handicappede. FN's CRPD-komité præciserede denne forpligtelse i generel bemærkning nr. 8 (2022), herunder ved at bemærke, at beskyttet beskæftigelse med én begrænset undtagelse ikke er acceptabel som foranstaltning til fremme af handicappedes beskæftigelse i henhold til handicapkonventionen.

Statistikker på EU-plan og på nationalt plan viser, at beskæftigelseskløften for handicappede består og nu er på 23,1 procentpoint. Trods reformer, der har til formål at forbedre deltagelsen på det åbne arbejdsmarked, fremmes opdelt beskæftigelse stadig, og handicappede får ikke tilstrækkelig støtte til at sikre deres adgang til arbejdsmarkedet. Dette er især tilfældet for kvinder og ældre. Direktivet om mindsteløn vil bidrage til at forbedre situationen for personer med handicap, men vil ikke i sig selv ændre de nationale beskæftigelsespraksisser.



### FRA'S UDTALELSE 10.1

EU-medlemsstaterne bør træffe effektive foranstaltninger til at afhjælpe beskæftigelseskløften for personer med handicap gennem omfattende og målrettede foranstaltninger i alle sektorer af økonomien for at opnå fuld inklusion med hensyn til beskæftigelse. Kommissionen bør overvåge gennemførelsen af det nye direktiv om mindsteløn, herunder i det omfang det vedrører personer med handicap. Medlemsstaterne bør i denne forbindelse være særligt opmærksomme på handicappede og følge vejledningen fra FN's CRPD-komité.

Medlemsstaterne bør udfase beskyttet beskæftigelse i overensstemmelse med FN's handicapkonvention. De bør indføre effektive foranstaltninger til at integrere dem, der arbejder på sådanne vilkår, i det åbne arbejdsmarked. I denne forbindelse bør de være særligt opmærksomme på at fremme jobmulighederne for kvinder og ældre handicappede.

## FRA'S UDTALELSE 10.2

For at lette overgangen fra uddannelse til arbejdsmarkedet bør EU-medlemsstaterne yde tilstrækkelig bistand til handicappede studerende på alle uddannelsesniveauer. De bør sikre, at alle læringsmiljøer på primær-, sekundær- og tertiærtrinnet er inkluderende og fuldt tilgængelige.

Artikel 24 i CRPD anerkender handicappedes ret til uddannelse og kræver, at denne ret opfyldes uden forskelsbehandling og på grundlag af lige muligheder. Deltagerstaterne er forpligtet til at sikre et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer og livslang læring.

Handicappede møder imidlertid fortsat betydelige byrder med hensyn til at få adgang til uddannelsessystemerne. De har mindre sandsynlighed for at fuldføre deres uddannelse på sekundærtrinnet og få eksamensbeviser, der fremmer fuld deltagelse på arbejdsmarkedet, og de har mindre sandsynlighed for at tilmelde sig eller fuldføre en videregående uddannelse. Der er desuden udfordringer i overgangen fra uddannelse til arbejdsmarkedet.

Bygninger og andre aspekter af læringsmiljøet er ikke tilstrækkeligt tilgængelige for handicappede. Medlemsstaterne fortsætter med at bruge opdelte læringsmiljøer i stedet for at investere i et fuldstændigt og inkluderende regulært uddannelsessystem.



## FRA'S UDTALELSE 10.3

EU-medlemsstaterne bør fuldt ud gennemføre den eksisterende EU-lovgivning på handicapområdet, herunder den europæiske retsakt om tilgængelighed og direktivet om webtilgængelighed. På områder som offentlig transport og infrastruktur bør de fuldt ud opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 9 i CRPD. Europa-Kommissionen kunne overveje forslag om at udvide direktiverne om tilgængelighed til andre områder.

I henhold til artikel 9 i CRPD skal handicappede have fuld adgang til samfundet, herunder det fysiske miljø og transport, information og kommunikation, herunder informations- og kommunikationsteknologier og -systemer, og andre faciliteter og tjenester, der er åbne for offentligheden eller offentligt tilgængelige både i byområder og landområder. EU har vedtaget relevante direktiver på dette område, f.eks. den europæiske retsakt om tilgængelighed og direktivet om webtilgængelighed, og der er gjort fremskridt med at indarbejde dem i national lovgivning og gennemføre dem. Et betydeligt antal medlemsstater har imidlertid overskredet fristen for at gennemføre den europæiske retsakt om tilgængelighed i national lovgivning, og i de kommende år behøves derfor flere fremskridt for at sikre fuld gennemførelse.

En evaluering fra Europa-Kommissionen viste, at der desuden stadig er betydelige udfordringer med at gennemføre direktivet om webtilgængelighed i national ret. Udfordringerne ses også af landerapporterne. Trods visse fremskridt er der fortsat udfordringer også inden for andre områder af tilgængelighed, f.eks. den bredere adgang til infrastruktur og området for offentlig transport. EU har udstedt lovgivning på nogle områder.





I 2022 skete der både fremskridt og tilbagegang i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. I FRA's *Fundamental Rights Report 2023* (Rapport om grundlæggende rettigheder) gennemgås den vigtigste udvikling i EU fra januar til december 2022, og rapporten redegør for FRA's vurderinger heraf. Den giver indsigt i de hovedemner, der danner grundlag for debatten om grundlæggende rettigheder i hele EU, herunder både resultater og områder, der forsat giver anledning til bekymring.



I år er fokus rettet mod konsekvenserne af krigen i Ukraine for de grundlæggende rettigheder i EU. De øvrige kapitler omhandler EU's charter om grundlæggende rettigheder, ligestilling og ikkeforskelsbehandling, racisme, fremmedhad og den hermed forbundne intolerance, integration af romaer, asyl og migration, informationsfundet, privatlivets fred og databeskyttelse, børns rettigheder, adgang til domstolsprøvelse og status for gennemførelsen af FN's handicapkonvention.



## FREMME OG BESKYTTELSE AF DINE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I HELE EU —

FRA's fuldstændige *Fundamental Rights Report 2023* (Rapport om grundlæggende rettigheder) findes på <https://fra.europa.eu/da/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>

Se også relaterede FRA-publikationer:

- FRA (2023), *Rapport om grundlæggende rettigheder 2023 – FRA's udtalelser*, Luxembourg, Publikationskontoret, <https://fra.europa.eu/da/publication/2023/fundamental-rights-report-2023-fra-opinions> (tilgængelig på alle EU's 24 officielle sprog)
- FRA (2023), *Fundamental rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Konsekvenserne af krigen i Ukraine for EU's grundlæggende rettigheder), Luxembourg, Publikationskontoret, <https://fra.europa.eu/da/publication/2023/frr-2023-focus-war-in-ukraine> (tilgængelig på engelsk og fransk)

FRA's tidligere årsrapporter om udfordringer og resultater med hensyn til grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union er fortsat tilgængelige på FRA's [websted](#) (på engelsk og fransk).

NÆRMERE INFORMATION



FRA — DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Wien - Østrig

Tlf. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699

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

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

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

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



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor