



HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS
A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION



2016-rapport om grundlæggende rettigheder FRA's udtalelser

Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater indførte og forfulgte en lang række initiativer for at sikre og styrke grundlæggende rettigheder i 2015. I FRA's rapport fra 2016 om grundlæggende rettigheder sammenfattes og analyseres de vigtigste tendenser inden for grundlæggende rettigheder, herunder både de fremskridt, der er gjort, og vedvarende hindringer. Denne publikation indeholder FRA's udtalelser om de væsentligste aspekter af udviklingen inden for de behandlede temaområder og et sammendrag af dokumentationen til støtte for disse udtalelser. Hermed gives en kompakt, men informativ oversigt over de største udfordringer i forhold til grundlæggende rettigheder, som EU og dens medlemsstater står over for.

Indholdsfortegnelse

fokus Asyl og indvandring i Den Europæiske Union i 2015	2
1 EU's charter om grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes anvendelse heraf	5
2 Ligebehandling og ikke-forskelsbehandling	7
3 Racisme, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed	9
4 Integration af romaer	11
5 Informationssamfund, retten til privatliv og databeskyttelse	13
6 Barnets rettigheder	15
7 Adgang til domstolsprøvelse, herunder rettigheder for ofre for kriminalitet	17
8 Status for gennemførelsen af konventionen om rettigheder for personer med handicap	19



Asyl og indvandring i Den Europæiske Union i 2015

I 2015 søgte over en million mennesker tilflugt i EU's medlemsstater, hvilket stillede EU over for en udfordring af hidtil usete dimensioner. Selv om dette tal kun udgør omkring 0,2 % af den samlede befolkning, var det langt højere end i tidligere år. Derudover må disse strømme forventes at fortsætte nogen tid endnu med de ca. 60 millioner mennesker, der på verdensplan er blevet fordrevet på grund af forfølgelse, konflikter, udbredt vold eller krænkelse af menneskerettighederne. FRA kigger på effektiviteten af de foranstaltninger, som EU og EU-medlemsstaterne har iværksat eller stillet forslag om med henblik på at håndtere denne situation, navnlig foranstaltningernes overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

FRA's udtalelser

I 2015 ankom over en million flygtninge og indvandrere til Europa ad søvejen – primært til Grækenland og Italien – mod ca. 200 000 i 2014. Selv om retningsindsatsen i forbindelse med forvaltningen af søgrænserne blev skærpet, steg antallet af dødsfald yderligere i 2015. Ifølge Den Internationale Organisation for Migration (IOM) døde 3 771 personer, mens de var på vej over Middelhavet på usødygtige og ofte overfyldte både stillet til rådighed af menneskesmuglere.

FRA's udtalelser

For at sikre menneskets værdighed samt retten til livet og til respekt for menneskets integritet, således som dette fastsættes i EU's charter om grundlæggende rettigheder, mener FRA, at EU og EU-medlemsstaterne bør bekæmpe truslerne mod livet på Europas dørtrin. For at sætte en stopper for det store antal mennesker, der mister livet til søs, kunne de overveje at arbejde i retning af en global tilgang med inddragelse af alle relevante stater og aktører og bygge videre på konklusionerne fra det humanitære verdenstopmøde, der afholdes i Istanbul den 23.-24. maj 2016. De kunne endvidere overveje FRA's forslag fra agenturets 2013-rapport om Europas sydlige søgrænser til, hvordan man kan opretholde retten til livet i en maritim kontekst, nemlig ved at sørge for, at patruljebåde fra alle deltagende nationer er behørigt udstyret med vand, tæpper og andet førstehjælpsudstyr.

EU giver fortsat kun personer, der har behov for beskyttelse, begrænsede muligheder for at komme ind på EU's område på lovlig vis. Det indebærer, at disse personer rejser til Europa uden tilladelse, og at

rejsen derfor er unødigt risikofyldt, hvilket især gælder for kvinder, børn og sårbare personer, som burde beskyttes. Der foreligger klare beviser for, at disse grupper bliver udnyttet og mishandlet af smuglerne.

FRA's udtalelser

For at afhjælpe risiciene i forbindelse med ulovlig indvandring i EU mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør overveje at tilbyde genbosættelse, indrejse af humanitære årsager eller andre sikre ordninger med henblik på at lette lovlig indrejse i EU for personer, der har behov for international beskyttelse. De bør have mulighed for at deltage i sådanne ordninger på steder, der er tilgængelige for dem. For at respektere retten til familieliv i henhold til artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, men også for at forebygge risikoen for, at mennesker, der ønsker at blive genforenet med deres familie, rejser ulovligt ind i EU, er det nødvendigt at overkomme en række praktiske og lovbestemte hindringer, der umuliggør eller i vid udstrækning forhaler familiesammenføringer, og at undlade at indføre nye.

Det kræver effektive tiltag at bekæmpe menneskesmugling, men der er risiko for, at velmenende enkeltpersoner, der hjælper indvandrere, bliver retsforfulgt. Når borgere forsøger at hjælpe flygtninge med at nå frem til en nødbolig eller komme videre til deres bestemmelsessted, f.eks. ved at købe togbilletter til dem eller køre dem i egne biler, skal de opfattes som en del af løsningen og ikke som en del af problemet. Foranstaltninger, der resulterer i, at flygtningene selv bliver straffet, kan være problematiske i henhold til bestemmelsen om fritagelse for straf i artikel 31 i FN's konvention om flygtnings retsstilling.



FRA's udtalelser

For at tage de identificerede udfordringer op mener FRA, at den relevante EU-lovgivning, som varslet i EU's handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter, bør evalueres og revideres med henblik på at afhjælpe risikoen for utilsigtet at kriminalisere humanitær bistand eller straffe velment hjælp til udokumenterede indvandrere.

Det stigende indvandringspres på EU har afstedkommet nye foranstaltninger, herunder opførelsen af hegn ved landegrænser, summariske afvisninger, fremskyndede procedurer og nationalitetsbestemt profilering. Der er i EU generel enighed om, at vi bør overholde forbuddet mod refolement, men lovgivningens udvikling på dette område skaber retsusikkerhed, som nævnt på FRA's konference om grundlæggende rettigheder i Rom i 2014. Enhver form for gruppeudsendelse og -afvisning til søs kan sidestilles med kollektiv udvisning, hvis ikke udsendelsen eller afvisningen er baseret på en individuel vurdering, og hvis ikke det er muligt at anfægte beslutningen via effektive retsmidler. Sådanne fremgangsmåder er forbudt i henhold til såvel artikel 19 i EU's charter om grundlæggende rettigheder som artikel 4 i protokol 4 til den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR) har fastslået, at forbuddet også finder anvendelse på åbent hav.

FRA's udtalelser

For at garantere at asylretten, som sikres i EU's charter om grundlæggende rettigheder, respekteres fuldt ud, mener FRA, at EU og EU's medlemsstater bør sørge for, at deres politik for grænseforvaltning og migrationsstyring ikke krænker princippet om non-refoulement og forbuddet mod kollektiv udvisning. Forbuddet mod refolement er et absolut forbud og skal respekteres i såvel lovgivningsmæssige som strategiske foranstaltninger og i forbindelse med gennemførelsen heraf. FRA mener, at der er behov for mere specifik vejledning i, hvordan man kan mindske risikoen for overtrædelse af princippet om non-refoulement, med henblik på at tackle nye situationer som dem, der opstår som følge af opførelsen af hegn, afvisninger til søs eller skærpet samarbejde med tredjelande om grænseforvaltning.

Det er i adskillige tilfælde og i en lang række medlemsstater blevet påvist, at flygtningene i 2015 levede under håbløse forhold, der blev stadig ringere. Ifølge artikel 18 i direktivet om modtagelsesforhold

skal asylansøgere sikres en passende levestandard under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Selv om direktivet formelt kun finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, afspejler mange af dets bestemmelser de internationale menneskerettigheds- og flygtningestandarder, der er bindende for EU-medlemsstater fra det øjeblik, hvor en flygtning befinder sig på en stats område.

I artikel 18, stk. 4, i direktivet fastsættes det, at medlemsstaterne »træffer passende foranstaltninger til at forhindre overfald og kønsspecifik vold, herunder seksuelle overgreb og chikane,« i de lokaler, asylansøgerne indkvarteres i. I 2015 blev der indgivet mange veldokumenterede rapporter om kvinder, der følte sig truet i transitområder og lejre. For så vidt angår uledsagede børn, fastsættes det i EU's charter om grundlæggende rettigheder, at børn har ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel. Ikke desto mindre forsvandt flere tusinde uledsagede børn fra indkvarteringscentre i EU-medlemsstaterne, mens andre blev frihedsberøvet, og endnu andre blev adskilt fra deres familier under kaotiske transitoperationer eller grænsepassager. Fejl som disse skyldes det store antal flygtninge og det nuværende sammensurium af uegnede asylmodtagelsessystemer. Det er ikke altid klart, hvilke institutioner i EU og medlemsstaterne der har ansvaret for dette – en fejl, som Kommissionen i starten af 2016 planlagde at tage fat på i en meddelelse om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration.

FRA's udtalelser

For at afhjælpe de identificerede fejl og mangler mener FRA, at EU kunne overveje fordele og ulemper ved på lang sigt at erstatte den nationale behandling af ansøgninger om international beskyttelse med behandling i et EU-organ. Dette kunne med tiden give et system baseret på fælles standarder. Et første skridt på vejen kunne være ved effektiv anvendelse af tilgængelige EU-midler at gennemgå fremgangsmåder, der er fælles for EU og EU-medlemsstaterne, med henblik på at fremme fælles procedurer og beskyttelsesstandarder, der er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

En omfattende vurdering af de grundlæggende rettigheder i risikoområderne i Grækenland og Italien, som dækker alle faser fra ilandsætning, modtagelse i modtagecentre, screening og omfordeling til asylcentre til tilbagesendelse, ville være med til at lukke de huller i beskyttelsen, der især rammer de mest sårbare.

Erfaringerne viser, at der ikke altid tages hensyn til de nationale børnebeskyttelsesordninger i de asyl- og indvandringsprocesser og -procedurer, der vedrører børn. Der skal gøres mere for at lukke de deraf følgende huller i beskyttelsen og opfordre alle relevante aktører til at arbejde sammen om at beskytte flygtningebørn og især afhjælpe problemet med forsvundne uledsagede børn.

Ifølge statistiske oplysninger forlod mindre end 40 % af de udokumenterede indvandrere, der i 2014 blev beordret til at forlade EU, rent faktisk det europæiske område. Nogle personer, som ikke fik opholdsret, kan ikke udsendes af praktiske eller andre årsager. Hindringerne kan f.eks. være manglende samarbejde fra oprindelseslandets side (såsom afvisning af at udstede identitets- og rejsedokumenter) eller statsløshed. I de internationale og europæiske menneskerettighedsbestemmelser kræves det, at sådanne personer får adgang til basale ydelser, herunder sundhedspleje. Det fremgår af FRA's forskningsarbejde, at det at gøre sundhedspleje mere tilgængelig for udokumenterede indvandrere er en god investering på kort og mellemlang sigt, bl.a. for at kontrollere overførbare sygdomme. Ulovlig og vilkårlig frihedsberøvelse af indvandrere skal undgås, og tilbagesendelsespotentialer udnyttes endnu ikke fuldt ud. Respekten for de grundlæggende rettigheder er ikke nogen hindring. Den kan tværtimod være et centralt element i indførelsen af tilbagesendelsespolitikker.

FRA's udtalelser

For at forhindre, at tvangsudsendte behandles dårligt, mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør overveje at oprette effektive mekanismer til overvågning af tilbagesendelsen af udokumenterede indvandrere. Beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i tilbagesendelsesprocedurerne gør disse procedurer mere effektive og menneskelige, idet der anvendes

mindre indgribende alternativer til frihedsberøvelse, og frivillig tilbagesendelse prioriteres i forhold til tvangsmæssig tilbagesendelse. Ved at tage fat på spørgsmålet om personer, der ikke kan udsendes, kan de grundlæggende rettigheder også gøre tilbagesendelsesprocedurerne mere forudsigelige. Med hensyn til indvandrere, der har ulovligt ophold i EU, har FRA i sine tidligere rapporter opfordret medlemsstaterne til fuldt ud at respektere de rettigheder, indvandrerne tillægges i henhold til international og europæisk menneskerettighedslovgivning, både med hensyn til sundhedspleje og andre lovfæstede rettigheder.

En stor del af de indvandrere og flygtninge, der er kommet til EU, vil sandsynligvis blive i EU, og mange af dem vil nyde international beskyttelse. Situationen i deres oprindelseslande gør, at de ikke vil kunne sendes tilbage inden for den nærmeste fremtid. Deres integration og deltagelse i samfundet gennem fredelige og konstruktive samfundsmæssige relationer er en stor udfordring for de europæiske samfund. Vellykket integration af nyankomne indvandrere og flygtninge kan forventes at styrke den inklusive vækst og udvikling af EU's menneskelige kapital og fremmer de humanitære værdier, som EU står for på verdensplan.

FRA's udtalelser

For at sikre en smidig integration af indvandrere og flygtninge i deres værtssamfund mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør overveje at revidere deres integrationsstrategier og -foranstaltninger med udgangspunkt i EU's fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere i Den Europæiske Union. De bør tilbyde effektive og håndgribelige løsninger, navnlig på lokalt plan, med henblik på at fremme ligebehandling og sameksistens under overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

1 EU's charter om grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes anvendelse heraf

Siden udgangen af 2009 har EU haft sin egen juridisk bindende lov om rettigheder i form af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som supplerer nationale menneskerettighedsbestemmelser og den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK). Mens de nationale menneskerettighedsbestemmelser og forpligtelserne i EMRK er bindende for EU-medlemsstaterne i alle forhold, er chartret kun bindende, når de handler inden for EU-lovgivningens anvendelsesområde. EU understreger, at de nationale aktører spiller en afgørende rolle for chartrets gennemførelse, men lægger også vægt på, at retsvæsenets aktører og de politiske beslutningstagere skal have større viden herom for at udnytte chartrets potentiale fuldt ud. Derfor ser FRA på chartrets anvendelse på nationalt plan.

FRA's udtalelser

Ifølge EU-Domstolens retspraksis er EU's charter om grundlæggende rettigheder bindende for EU's medlemsstater, når de handler inden for rammerne af EU-lovgivningen. De nationale domstole fortsatte i 2015 med at henvise til chartret uden nogen begrundelse for, hvorfor det fandt anvendelse på de specifikke sagsforhold. Denne tendens bekræfter FRA's konklusioner fra tidligere år. Nogle gange påberåbte domstolene sig chartrets bestemmelser i sager, der lå uden for EU-lovgivningens anvendelsesområde. Der var dog også enkelte sager, hvor domstolene analyserede chartrets merværdi mere indgående.

FRA's udtalelser

For at øge anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder i EU's medlemsstater og fremme en mere ensartet anvendelse heraf på tværs af medlemsstaterne mener FRA, at EU og EU-medlemsstaterne kunne opfordre til mere omfattende udveksling af erfaringer og tilgange mellem dommere og domstole i medlemsstaterne, men også på tværs af landegrænserne, så de får mest muligt ud af de eksisterende finansieringsmuligheder under f.eks. programmet for retlige anliggender. Dette ville være med til at sikre en mere konsekvent anvendelse af chartret.

Ifølge artikel 51 (Anvendelsesområde) i EU's charter om grundlæggende rettigheder skal al national lovgivning, som gennemfører EU-retten, være i overensstemmelse med chartret. Chartrets rolle var dog fortsat begrænset i de nationale lovgivningsprocesser. Det indgår ikke udtrykkeligt og regelmæssigt i de procedurer, der anvendes til kontrol af lovligheden eller vurdering af konsekvenserne af fremtidig lovgivning, mens de nationale menneskerettighedsinstrumenter systematisk indlemmes i sådanne procedurer.

FRA's udtalelser

FRA mener, at de nationale domstole, når de pådømmer en sag, og regeringerne og/eller parlamenterne, når de vurderer lovgivningsfor-slags konsekvenser og lovlighed, kunne over-veje en mere konsekvent »kontrol i henhold til artikel 51 (Anvendelsesområde)« for på et tidligt tidspunkt at vurdere, om en retssag eller et lovgivningsdokument er problematisk i forhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder. Udarbejdelsen af standardiserede håndbøger med praktiske trin til kontrol af, hvorvidt chartret finder anvendelse – hvilket kun meget få medlemsstater har gjort hidtil – kunne give retsvæsenets aktører et værktøj til effektivt at vurdere chartrets relevans i forbindelse med en sag eller et lovgivningsdokument.

I henhold til artikel 51 i EU's charter om grundlæggende rettigheder er EU's medlemsstater forpligtet til at respektere rettighederne og overholde principperne i chartret samt til aktivt at »fremme« anvendelsen af disse principper og rettigheder. I lyset heraf kunne man forvente flere politikker til fremme af chartret og dets rettigheder på nationalt plan. Sådanne politikker og charterrelaterede uddannelsesaktiviteter er begrænsede i mængde og omfang, hvilket fremgår af FRA's konklusioner fra 2015. Eftersom under halvdel af uddannelsesaktiviteterne er henvendt til akademikere, er der et behov for at gøre dem bedre kendt med chartret.

FRA's udtalelser

For at skærpe respekten for de grundlæggende rettigheder, der sikres ved EU's charter om grundlæggende rettigheder, mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør supplere deres indsats med mere proaktive politiske initiativer, hvilket kunne indebære, at der i højere grad lægges vægt på at indlemme chartrets forpligtelser i EU-relevante lovgivningsdokumenter. Det kunne endvidere indebære specifik politisk beslutningstagning til fremme af målgruppernes viden om chartrets rettigheder, hvilket bør omfatte målrettede uddannelsesmoduler i de relevante læseplaner for nationale dommere og andre af retsvæsenets aktører. Som det blev understreget i 2014, er det tilrådeligt at indlemme charterrelateret uddannelse i de bredere rammer for grundlæggende rettigheder, herunder i EMRK og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.



2 Ligebehandling og ikke-forskelsbehandling

EU's dedikerede indsats for at bekæmpe forskelsbehandling og fremme ligebehandling og social inklusion kommer til udtryk i den udvikling af retsvæsenet samt de politiske foranstaltninger og tiltag, som EU's institutioner og medlemsstater har iværksat i 2015. Forslaget til direktiv om ligebehandling var dog endnu ikke blevet vedtaget ved årets udgang. Det betød, at den beskyttelse, som EU-lovgivningen ydede, fortsat var uensartet og afhængig af, hvilket af livets aspekter og hvilket karakteristikum der skulle beskyttes, hvorved der blev fastholdt et årsagshierarki i forbindelse med beskyttelse mod forskelsbehandling.

FRA's udtalelser

EU har et solidt retsgrundlag for bekæmpelse af forskelsbehandling, men opererer stadig med et årsagshierarki i forbindelse med beskyttelse mod forskelsbehandling. Direktiverne om ligebehandling uanset køn og race yder omfattende beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse i EU. Forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering er til gengæld kun forbudt inden for områderne beskæftigelse, erhverv og erhvervsuddannelse i henhold til direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Forhandlingerne om forslaget til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering – direktivet om ligebehandling – havde i 2015 varet syv år. Ved årets udgang var man endnu ikke nået frem til den enstemmighed i forhandlingerne, der er nødvendig i Rådet, for at et direktiv kan vedtages.

FRA's udtalelser

For at sikre en mere lige beskyttelse mod forskelsbehandling inden for livets forskellige aspekter mener FRA, at EU's lovgivere bør overveje alle muligheder for at få vedtaget direktivet om ligebehandling uden yderligere forsinkelser. Vedtagelsen af dette direktiv ville sikre omfattende beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering på lige vilkår.

Der blev i årets løb gjort en række fremskridt med hensyn til beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af køn, herunder kønsskifte, religion eller tro, handicap, seksuel orientering og kønsidentitet. Alle

disse karakteristika er beskyttet i henhold til direktiverne om ligestilling og direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, med undtagelse af kønsidentitet og kønsskifte. Selv om kønsidentitet ikke udtrykkeligt er et beskyttet karakteristikum i EU-lovgivningen, er forskelsbehandling som følge af en persons kønsskifte forbudt i henhold til direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning). I to medlemsstater blev registrerede partnerskaber mellem par af samme køn i vid udstrækning sidestillet med ægteskab, undtagen med hensyn til adoption, mens ægteskab mellem par af samme køn blev legaliseret i en medlemsstat. I andre medlemsstater blev der gennemført reformer vedrørende forskelsbehandling på grund af kønsidentitet. Nogle medlemsstater iværksatte foranstaltninger til afhjælpning af den kønsbestemte lønforskel. Der blev for første gang indgivet præjudicielle spørgsmål om forskelsbehandling på grund af religion og tro til EU-Domstolen. I nogle medlemsstater blev der indført kvoter for beskæftigelse af handicappede.

FRA's udtalelser

For at sikre en mere lige beskyttelse mod forskelsbehandling mener FRA, at samtlige EU-medlemsstater bør overveje at udvide beskyttelsen mod forskelsbehandling til forskellige aspekter af det sociale liv, f.eks. de aspekter, der er omfattet af direktivet om ligebehandling. Dette ville betyde, at medlemsstaterne vil gå et skridt videre end de minimumsstandarder, der er opstillet i den eksisterende EU-lovgivning på ligebehandlingsområdet, f.eks. i direktiverne om ligestilling, direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og direktivet om ligebehandling uanset race.

Ved fortsat at iværksætte foranstaltninger, der tager fat på den aldrende befolknings sociale konsekvenser, var EU-medlemsstaterne med til at gøre retten til ligebehandling i henhold til EU-lovgivningen mere effektiv. Kommissionens landespecifikke anbefalinger til medlemsstaterne under det europæiske semester i 2015 afspejler EU-institutionernes opmærksomhed på de sociale konsekvenser, der er forbundet med en aldrende befolkning. De relevante landespecifikke anbefalinger vedrørte ungdomsarbejdsløshed, ældres deltagelse på arbejdsmarkedet og sårbarhed over for forskelsbehandling af flere årsager, hvilket kan henføres til artikel 23 om ældre persons ret til social beskyttelse i henhold til den europæiske socialpakt (revideret) samt til en række bestemmelser i EU's charter om grundlæggende rettigheder, herunder artikel 15 om ret til at arbejde, artikel 21 om ikke-forskelsbehandling, artikel 29 om ret til arbejdsformidling, artikel 31 om retfærdige og rimelige arbejdsforhold, artikel 32 om beskyttelse af unge på arbejdspladsen og artikel 34 om social sikring og social bistand.

FRA's udtalelser

For at sørge for, at retten til ikke-forskelsbehandling, der sikres i EU's charter om grundlæggende rettigheder, gennemføres effektivt, mener FRA, at EU-institutionerne bør overveje at henvise til den grundlæggende ret til ikke-forskelsbehandling, når de stiller forslag til strukturreformer i de landespecifikke anbefalinger inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig i forbindelse med fremme af ligestilling og ikke-forskelsbehandling samt barnets rettigheder. FRA mener, at en sådan tilgang ville underbygge de fremsatte påstande og øge opmærksomheden omkring den dimension, som de grundlæggende rettigheder indtager i forbindelse med fremme af social inklusion.



3 Racisme, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed

Ethvert udtryk for racisme, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed og alle hadforbrydelser udgør en krænkelse af de grundlæggende rettigheder. I 2015 vældede de fremmedhadske følelser frem i flere medlemsstater, hvilket i vid udstrækning skyldtes de mange asylansøgere og indvandrere, der kom til Europa, samt terrorangrebene i Paris og København og de angreb, der var blevet forpurret i flere medlemsstater. Mens mange udviste solidaritet med de ankomne flygtninge, fandt der også offentlige protester og voldsomme angreb sted. Overalt fortsatte EU's medlemsstater og institutioner deres indsats for at bekæmpe hadforbrydelser, racisme og forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, samtidig med at de arbejdede for at forhindre sådanne fænomener i at bryde ud, bl.a. gennem oplysningskampagner.

FRA's udtalelser

Med hensyn til tilkendegivelser af racisme og fremmedhad var 2015 præget af efterdønningerne af de terrorangreb, der blev tillagt Islamisk Stat, og det store antal asylansøgere og indvandrere, der kom fra muslimske lande. Erfaringsmæssigt vil de medlemsstater, der har modtaget flest asylansøgere og indvandrere, også være dem, hvor der kan forventes at opstå flest racistiske og fremmedfjendske hændelser. Dette skal de retshåndhævende myndigheder, de strafferetlige systemer og de politiske beslutningstagere være opmærksomme på. Dette gælder især gennemførelsen af artikel 1 i EU's rammeafgørelse om racisme og fremmedhad, som omhandler foranstaltninger, medlemsstaterne skal træffe for at sikre, at forsættelig racistisk og fremmedfjendsk adfærd er strafbar. Denne forpligtelse fremgår ligeledes af artikel 4, litra a), i den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, i hvilken det fastsættes, at deltagerstaterne skal kriminalisere tilskyndelse til racediskrimination samt alle voldshandlinger imod enhver race eller persongruppe.

Systematisk indsamlede og disaggregerede data om tilfælde af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, hadforbrydelser og hadefulde tale kan bidrage til en bedre gennemførelse af direktivet om ligebehandling uanset race og rammeafgørelsen om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad. Sådanne data gør det endvidere muligt at udvikle målrettede politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og hadforbrydelser. Menneskerettighedsdomstolens og de nationale domstoles retspraksis fra 2015 viser endvidere, at sådanne data kan fungere som bevis for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og racistiske motiver og stille gerningsmændene til ansvar for deres handlinger. I henhold til artikel 6 i den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination har EU-medlemsstaterne påtaget sig at sikre ofre effektiv beskyttelse og effektive retsmidler. Der er dog stadig stor forskel på, hvordan EU-medlemsstaterne registrerer tilfælde af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og racistiske forbrydelser.

FRA's udtalelser

For at afhjælpe fænomenet med racisme og fremmedhad mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør sørge for, at alle tilfælde af påståede hadforbrydelser eller hadefulde tale undersøges, retsforfølges og afgøres i retten i henhold til gældende nationale bestemmelser og i påkommende tilfælde i overensstemmelse med bestemmelserne i rammeafgørelsen om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad, europæiske og internationale menneskerettighedsforpligtelser og Menneskerettighedsdomstolens relevante retspraksis om hadefulde tale.

FRA's udtalelser

For at opstille effektive, evidensbaserede juridiske og politiske foranstaltninger mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør gøre en indsats for at indsamle data om forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og hadforbrydelser på en måde, der gør dem sammenlignelige på tværs af landegrænserne. FRA vil fortsat arbejde sammen med medlemsstaterne om at forbedre rapporteringen og registreringen af tilfælde af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og hadforbrydelser. De indsamlede data bør omfatte forskellige grunde til fordomme samt

andre kendetegn såsom de steder, hvor hændelserne indtræffer, og anonymiserede oplysninger om ofre og gerningsmænd. Disse systemers effektivitet kunne revideres og skærpes regelmæssigt for at forbedre ofrenes klagemuligheder. Aggregerede statistiske data fra undersøgelses- til domsafsigelsesfasen i det strafferetlige system kunne registreres og gøres offentligt tilgængelige.

Selv om rammeafgørelsen om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad og direktivet om ligebehandling uanset race er trådt i kraft i samtlige EU-medlemsstater, blev medlemmerne af mindretalsgrupper og indvandrere og flygtninge i 2015 udsat for racisme og forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse inden for uddannelse, beskæftigelse og adgang til tjenesteydelser, herunder bolig. Medlemmerne af etniske mindretalsgrupper blev også udsat for diskriminerende etnisk profilering i 2015, på trods af at denne praksis er i modstrid med den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og ulovlig i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention (artikel 14) og det generelle princip om ikke-forskelsbehandling i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Artikel 7 i den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination forpligter endvidere EU-medlemsstaterne til at gennemføre effektive foranstaltninger inden for uddannelse med henblik på bekæmpelse af fordomme, der fører til racediskrimination.

FRA's udtalelser

For at indsatsen for at bekæmpe forskelsbehandling skal blive mere effektiv, mener FRA, at EU-medlemsstaterne f.eks. kunne overveje at øge bevidstheden herom og tilbyde uddannelsesmuligheder til offentligt ansatte og fagfolk, navnlig embedsmænd inden for de retshåndhævende myndigheder, strafferetligt personale og lærere, sundhedspersonale og boligmyndighedernes personale samt til arbejdsgivere og personale på arbejdsformidlingskontorer. Sådanne uddannelsesaktiviteter skal sikre, at de er velinformerede om rettigheder og lovgivning i forbindelse med ikke-forskelsbehandling.

Ligebehandlingsorganerne i flere EU-medlemsstater udarbejdede i 2015 oplysninger og vejledninger med henblik på at øge offentlighedens viden om lovgivningen vedrørende bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Det har vist sig, at trods den juridiske forpligtelse til at formidle oplysninger i artikel 10 i direktivet om ligebehandling uanset race er offentlighedens viden for lille, og der bliver

ikke henvist til lovgivningen om forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse så ofte, som der burde.

FRA's udtalelser

For at hæve det fortsat lave videnniveau om ligebehandlingsorganer og relevant lovgivning mener FRA, at EU-medlemsstaterne kunne intensivere oplysningsaktiviteterne om europæisk og national lovgivning til bekæmpelse af racisme og forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Sådanne aktiviteter bør involvere lovbestemte og ikkelovbestemte organer såsom ligebehandlingsorganer, nationale menneskerettighedsinstitutioner, ikkestatslige organisationer (NGO'er), fagforeninger, arbejdsgivere og andre grupper af fagfolk.

Det har i 2015 vist sig, at retsmyndighederne ikke i tilstrækkelig grad er tilgængelige i praksis, og at sanktionerne i tilfælde af forskelsbehandling og hadforbrydelser ofte er for milde til at være effektive og afskrækkende. De lever således ikke op til kravene i hverken direktivet om ligebehandling uanset race eller rammeafgørelsen om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad, som understøttes af artikel 6 i den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Derudover er ligebehandlingsorganerne kun i få medlemsstater kompetente til at udstede sanktioner og anbefalinger i tilfælde af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Om klageprocedurerne opfylder deres rolle med hensyn til erstatning for den lidte skade og har en afskrækkende virkning på gerningsmændene, afhænger af, om tvistbilæggelsesorganerne er i stand til at udstede sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

FRA's udtalelser

For at forbedre adgangen til domstolsprøvelse mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør indføre sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, i tilfælde af brud på de nationale bestemmelser, der gennemfører direktivet om ligebehandling uanset race og rammeafgørelsen om bekæmpelse af alle former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad. Medlemsstaterne kunne endvidere overveje at udvide beføjelserne for ligebehandlingsorganer, som for øjeblikket ikke har kvasiretlig kompetence, ved at bemyndige dem til at udstede bindende afgørelser. Derudover kunne ligebehandlingsorganerne overvåge håndhævelsen af sanktioner afsagt af almindelige og særlige domstole.

4 Integration af romaer

Forskelsbehandling og sigøjnerfjendtlighed præger stadig livet for mange af EU's ca. 6 millioner romaer. Krænkelser af de grundlæggende rettigheder, som forhindrer romaernes integration, var forsidestof i 2015. Flere EU-medlemsstater styrkede derfor gennemførelsen af deres nationale strategier for integration af romaer ved at fokusere på lokale tiltag og udvikle overvågningsmekanismer. Medlemsstaterne anerkendte også i stigende grad de særlige udfordringer, romakvinder står over for. I 2015 var der endvidere fokus på romaer fra central- og østeuropæiske lande, som bor i vestlige EU-medlemsstater, idet det blev drøftet, hvordan man kunne forbedre den lokale integration af forskellige romagrupper med udgangspunkt i retten til fri bevægelighed og det overnationale samarbejde om integrationsforanstaltninger.

FRA's udtalelser

Etnisk oprindelse opfattes som den mest fremtrædende grund til forskelsbehandling ifølge 2015-data. Ikke-forskelsbehandling er en af rettighederne i EU's charter om grundlæggende rettigheder samt i flere generelle og specifikke europæiske og internationale menneskerettighedsinstrumenter. Navnlig i artikel 2, stk. 1, litra e), i den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, som alle 28 EU-medlemsstater har tiltrådt, fremhæves forpligtelsen til »ved alle egnede midler og uopholdeligt« at »fjern[e] skranker mellem racerne og at modvirke alt, hvad der tager sigte på at styrke raceadskillelse«. I 2015 henlede de europæiske institutioner, herunder Europa-Parlamentet, opmærksomheden på problemer med tværgående forskelsbehandling, og de opfordrede EU-medlemsstaterne til at iværksætte yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af sigøjnerfjendtlighed og tværgående forskelsbehandling, også med hensyn til den særlige situation, romakvinder og -piger befinder sig i.

FRA's udtalelser

For at tackle den fortsatte forskelsbehandling af romaer og sigøjnerfjendtlighed mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør iværksætte specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling af romaer på grund af etnisk oprindelse i henhold til bestemmelserne i direktivet om ligebehandling uanset race og sigøjnerfjendtlighed i henhold til bestemmelserne i rammeafgårelsen om bekæmpelse af alle former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad. For at tage fat på de udfordringer, som romakvinder og -piger står over for, kunne medlemsstaterne indlemme specifikke foranstaltninger for romakvinder og -piger i de

nationale strategier for integration af romaer eller i de politiske foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af tværgående forskelsbehandling. Medlemsstaterne bør udtrykkeligt indtage en ikke-forskelsbehandlingstilgang ved gennemførelsen af deres nationale strategier.

Levevilkårene for romaer, som er EU-borgere og bor i en anden medlemsstat, og deres integration var også en udfordring i 2015. FRA's undersøgelser har vist, at de respektive medlemsstaters nationale strategier for integration af romaer eller bredere politiske foranstaltninger ikke udtrykkeligt er rettet mod disse befolkningsgrupper. Det betyder, at kun få lokale strategier eller handlingsplaner tilgodeser disse EU-borgeres specifikke behov.

FRA's udtalelser

For at tage fat på de udfordringer, som romaer, der er EU-borgere og bor i en anden medlemsstat, står over for, mener FRA, at fortsat støtte fra EU's Regionsudvalg og Kommissionen ville være fremmende for udvekslingen af lovende praksis mellem regioner og kommuner i bopælsmedlemsstater og oprindelsesmedlemsstater.

Oprindelses- og bestemmelsesmedlemsstaterne kunne overveje at indarbejde specifikke integrationsforanstaltninger for romaer, som er EU-borgere, og som rejser til og tager ophold i en anden medlemsstat, i deres nationale strategier for integration af romaer eller politiske foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger bør omfatte samarbejde og samordning mellem de lokale forvaltninger i bopæls- og oprindelsesmedlemsstaten.

Deltagelse er et af de centrale principper i menneskerettighedstilgangen til strategierne for fattigdomsbekæmpelse, som fastslået af FN's Menneskerettighedskontor (OHCHR) og knæsat i de ti fælles grundlæggende principper for romaernes integration. FRA's forskning viser, at der i 2015 blev gjort en indsats for aktivt at inddrage de lokale indbyggere, romaer og ikke-romaer i fælles lokale aktiviteter sammen med lokale og regionale myndigheder. Der findes dog ikke nogen systematisk tilgang til inddragelse af romaer i medlemsstaterne. Samarbejdsstrukturerne er vidt forskellige, navnlig med hensyn til overvågningen af de nationale strategier for integration af romaer og anvendelsen af EU-midler.

FRA's udtalelser

For at fremme romaernes aktive deltagelse og inddragelse mener FRA, at de offentlige myndigheder, især på lokalt plan, bør iværksætte foranstaltninger til forbedring af samhørigheden og tilliden i samfundet med inddragelse af de lokale indbyggere – og civilsamfundet – gennem en systematisk inddragelsesindsats. Sådanne foranstaltninger kan medvirke til at forbedre romaernes deltagelse i den lokale integrationsproces, især med hensyn til at identificere deres egne behov, opstille tiltag og mobilisere ressourcer.

Praksis med hensyn til overvågning af de lokale handlingsplaner eller lokale politiske foranstaltninger varierer internt i de enkelte medlemsstater samt på tværs af EU. I nogle medlemsstater påhviler ansvaret for overvågning af disse lokale politikkers gennemførelse de centrale myndigheder, mens det i andre medlemsstater påhviler de lokale aktører, som ofte mangler menneskelig kapacitet og økonomiske ressourcer. Der er også forskel på, i hvor høj grad romaerne selv og civilsamfundsorganisationerne deltager i overvågningsprocessen, og det samme gælder kvaliteten af de opstillede indikatorer.

FRA's udtalelser

For at tage fat på udfordringerne med overvågning af gennemførelsen af lokale handlingsplaner eller lokale politiske foranstaltninger mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør gennemføre de anbefalinger om effektiv integration af romaer i medlemsstaterne, som Rådet (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik) vedtog den 9.-10. december 2013. De nationale strategier for integration af romaer og politiske foranstaltninger i denne henseende bør suppleres med selvevaluering gennem uafhængig overvågning og evaluering med aktiv deltagelse af civilsamfundsorganisationer og romarepræsentanter. De lokale interessenter ville have gavn af praktisk orienteret uddannelse i overvågningsmetoder og indikatorer med henblik på at registrere fremskridt i de berørte samfund.



5 Informationsfund, retten til privatliv og databeskyttelse

Terrorangrebene på avisen Charlie Hebdo, et Thalys-tog og flere steder i Paris i november 2015 førte til øgede krav om, at sikkerhedsmyndighederne skal være bedre udrustet. Dette udmøntede sig i forslag til forbedring af efterretningstjenesternes teknologiske kapacitet, hvilket igen udløste drøftelser om, hvordan man kunne beskytte retten til privatliv og personoplysninger og samtidig opfylde de nye sikkerhedskrav. EU-medlemsstaterne tog fat på denne udfordring i forhandlinger om lovgivningsreformer, navnlig vedrørende datalagring. EU's lovgivere gjorde store fremskridt med EU's databeskyttelsespakke, men enedes også om at vedtage direktivet om passagerlisteoplysninger (PNR), som har klare konsekvenser for retten til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. På samme tid understregede EU-Domstolen endnu en gang vigtigheden af databeskyttelse i EU i en skelsættende afgørelse om dataoverførsler til tredjelande.

FRA's udtalelser

En række EU-medlemsstater er i færd med at reformere deres lovgivningsramme for efterretningsvirksomhed, hvilket fremgår af FRA's forskning, som tager udgangspunkt i en forespørgsel fra Europa-Parlamentet om at foretage en analyse af de grundlæggende rettigheder på dette område. Sådanne reformer udløses ofte, når sikkerheds- og efterretningstjenester får udvidede beføjelser og større teknologisk kapacitet. Reformerne kan dog øge tjenesternes indgribende beføjelser, navnlig med hensyn til de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger, som sikres i artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 17 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) og artikel 12 i verdenserklæringen om menneskerettigheder, samt adgangen til effektive retsmidler, som fastsættes i artikel 47 i EU's charter og artikel 13 i EMRK.

EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kræver omfattende retlige beskyttelsesforanstaltninger, når efterretningstjenesterne behandler personoplysninger i offentligt øjemed, f.eks. til beskyttelse af den nationale sikkerhed. Disse beskyttelsesforanstaltninger omfatter materielle og proceduremæssige garantier for foranstaltningernes nødvendighed og forholdsmæssighed, uafhængigt tilsyn og garanti for effektiv klageadgang samt regler om forelæggelse af dokumentation for, hvorvidt en person er under overvågning.

FRA's udtalelser

For at tage fat på de identificerede udfordringer med hensyn til retten til privatliv og beskyttelse af personoplysninger mener FRA, at EU-medlemsstaterne i forbindelse med reformer af de lovgivningsmæssige rammer for efterretningsvirksomhed bør tilse, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder indarbejdes i national lovgivning. En sådan beskyttelse omfatter passende garantier mod misbrug, hvilket indebærer klare og tilgængelige regler, bevis for, at de midler, der skal gøre det muligt at nå målet, er strengt nødvendige og står i et rimeligt forhold dertil, effektiv overvågning via uafhængige tilsynsorganer og effektiv klageadgang.

EU's institutioner og medlemsstater har siden januar 2012 drøftet EU's databeskyttelsespakke. Den politiske aftale, man nåede frem til i december 2015, vil forbedre beskyttelsen af den grundlæggende rettighed til beskyttelse af personoplysninger, som fremgår af artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Databeskyttelsespakken forventes at træde i kraft i 2018. Derefter vil databeskyttelsesmyndighederne spille en endnu større rolle i forbindelse med beskyttelsen af retten til databeskyttelse. Potentielle ofre for overtrædelser af bestemmelserne om databeskyttelse er ifølge FRA's forskning ofte ikke bekendt med deres rettigheder og de eksisterende retsmidler.

FRA's udtalelser

For at gøre beskyttelsen af retten til privatliv og personoplysninger mere effektiv mener FRA, at EU-medlemsstaterne bør sørge for, at uafhængige databeskyttelsesmyndigheder får tildelt tilstrækkelige økonomiske, tekniske og menneskelige ressourcer, som giver dem mulighed for at udfylde deres særdeles vigtige rolle i forbindelse med beskyttelsen af personoplysninger og øge offentens viden om deres rettigheder og tilgængelige retsmidler. Dette vigtiggøres yderligere af, at den nye EU-forordning om databeskyttelse vil udvide databeskyttelsesmyndighedernes beføjelser.

Mens der i 2014 blev fokuseret på spørgsmålet om, hvorvidt data skulle lagres eller ej, er den fremherskende opfattelse blandt EU-medlemsstaterne i 2015, at datalagring er den mest effektive foranstaltning til beskyttelse af den nationale og den offentlige sikkerhed og til bekæmpelse af alvorlig kriminalitet. På baggrund af EU-Domstolens seneste retspraksis er der på ny indledt drøftelser om vigtigheden af datalagring for de retshåndhævende myndigheder.

FRA's udtalelser

Uanset drøftelserne på EU-plan vedrørende hensigtsmæssigheden af datalagring mener FRA, at EU-medlemsstaterne inden for deres nationale rammer for datalagring skal tage de standarder for grundlæggende rettigheder til følge, som EU-Domstolen har opstillet i sin seneste retspraksis. Disse standarder bør omfatte streng kontrol af forholdsmæssigheden og passende retssikkerhedsgarantier for at sikre selve essensen af retten til privatliv og beskyttelsen af personoplysninger.

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender i Europa-Parlamentet forkastede forslaget til et europæisk PNR-direktiv i april 2013 som reaktion på en række spørgsmål om forholdsmæssighed og nødvendighed, manglende databeskyttelsesforanstaltninger og gennemsigtighed over for passagererne. I kampen mod terrorisme og alvorlig kriminalitet blev EU's lovgivere imidlertid enige om at vedtage et europæisk PNR-direktiv i 2015. Kompromisteksten indeholder skærpede beskyttelsesforanstaltninger, hvilket FRA også stillede forslag om i sin udtalelse fra 2011 om EU's system til indsamling af PNR-oplysninger. Disse foranstaltninger omfatter skærpede krav om forudsigelighed, tilgængelighed og forholdsmæssighed, og der indføres yderligere foranstaltninger vedrørende databeskyttelse. Direktivet skal gennemføres i national lovgivning senest to år efter dets ikrafttræden.

FRA's udtalelser

FRA mener, at EU-medlemsstaterne i deres forberedende arbejde med henblik på at gennemføre det fremtidige direktiv om passagerlisteoplysninger (PNR-direktivet) kunne benytte lejligheden til at forbedre databeskyttelsen for at sikre, at det er de højeste standarder for grundlæggende rettigheder, der finder anvendelse. I lyset af EU-Domstolens seneste retspraksis bør beskyttelsesforanstaltningerne især forbedres, for så vidt angår effektive retsmidler og uafhængigt tilsyn.

6 Barnets rettigheder

De flere tusinde flygtningebørn, der kom til EU i 2015, stillede store krav til bl.a. børnebeskyttelse. Kommissionens indsats for at vejlede om integrerede børnebeskyttelsesordninger var et passende tiltag. 27,8 % af alle børn var udsat for fattigdom eller social udstødelse i 2014, så opfyldelsen af EU's 2020-mål for fattigdomsbekæmpelse er fortsat en stor udfordring. Børns brug af internet og sociale medier stod også højt på den politiske dagsorden med særligt fokus på de tilknyttede risici og ungdomsradikaliseringen. Medlemsstaterne fremsatte fortsat initiativer til bekæmpelse af cybermisbrug og til uddannelse i internetkendskab, og der kommer yderligere beskyttelsesforanstaltninger i den kommende EU-databeskyttelsespakke.

FRA's udtalelser

Fem år før den frist, der er fastsat i EU's 2020-strategi for bekæmpelse af fattigdom, ligger børnefattigdommen fortsat stabilt på omkring det samme niveau som i 2010. Børn er fortsat mere udsat for fattigdom end voksne. I henhold til artikel 24 i EU's charter om grundlæggende rettigheder har børn »ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel«. Det europæiske semester blev kritiseret for ikke at være tilstrækkeligt opmærksomt på den vedvarende børnefattigdom. Kommissionens varsling af udviklingen af en europæisk søjle for sociale rettigheder i 2015 har dog fået forventningerne til at stige en smule, da den henviser til eventuel udarbejdelse af EU-lovgivning om forskellige »sociale rettigheder«, herunder retten til adgang til bestemmelser om børnepasning og ydelser.

FRA's udtalelser

Med hensyn til børnefattigdom mener FRA, at EU og EU-medlemsstaterne skal intensivere deres indsats for at bekæmpe børnefattigdom og fremme børns trivsel. De kunne overveje at lade denne indsats indgå i alle politikområder til fordel for alle børn, mens der kunne indføres specifikke foranstaltninger til fordel for børn i sårbare situationer, herunder børn med anden etnisk baggrund, marginaliserede romaer, handicappede børn, børn, der bor på institution, børn i eneforsørgerfamilier og børn i husstande med lav arbejdsintensitet.

EU og EU-medlemsstaterne bør huske på, at foranstaltninger iværksat under det europæiske semester er med til at forbedre den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for børns trivsel, og er i overensstemmelse med Kommissionens henstilling: »Investering i børn: Hvordan man

bryder den onde cirkel for de socialt udsatte«. Disse foranstaltninger kunne navnlig øge effektiviteten, mængden og omfanget af den sociale bistand til børn og forældre, navnlig dem, der er udsat for fattigdom og social udstødelse.

Internettet og de sociale medier får større og større betydning i børns liv, viser forskning fra 2015. Denne såkaldte digitale revolution giver en lang række nye muligheder, såsom initiativer vedrørende børns deltagelse, men indebærer også risici såsom seksuel vold, hadefulde tale online, udspreddelse af billeder af børn, der misbruges seksuelt, og cybermobning. EU's databeskyttelsesforordning, der blev opnået politisk enighed om i slutningen af 2015, kræver, at EU-medlemsstaterne og den private sektor arbejder for at få gennemført forordningens foranstaltninger vedrørende børnebeskyttelse.

FRA's udtalelser

For at tage fat på de udfordringer, der er forbundet med internettet, mener FRA, at EU kunne overveje sammen med medlemsstaterne at udarbejde en vejledning i, hvordan man bedst gennemfører foranstaltningerne vedrørende børnebeskyttelse, herunder den bestemmelse om forældresamtykke, der fremgår af databeskyttelsesforordningen. Disse beskyttelsesforanstaltninger skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i EU's charter om grundlæggende rettigheder vedrørende børns ret til frit at udtrykke deres synspunkter (artikel 24, stk. 1).

Traktatbrudsprocedurerne mod syv EU-medlemsstater vedrørende overholdelse af direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi fortsatte

i 2015. FRA-forskning fra 2015 viser, at nogle af de retssikkerhedsgarantier for børneofre, der fastsættes i artikel 23 og 24 i direktivet om ofre, allerede var indført i nogle medlemsstater, men at de ikke fandt udbredt anvendelse. Man nåede i slutningen af 2015 til politisk enighed om et nyt direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager, som forventes at blive vedtaget i starten af 2016.

FRA's udtalelser

For at supplere den seneste børnerelaterede EU-lovgivning mener FRA, at EU kunne overveje sammen med medlemsstaterne at udarbejde en vejledning i, hvordan man bedst gennemfører disse nye forpligtelser, samtidig med at der tages højde for Europarådets retningslinjer om børnevenlig retspleje. En sådan vejledning kunne tage fat på specifikke beskyttelsesforanstaltninger for børn i sårbare situationer, såsom børn på farten, børn med anden etnisk baggrund, herunder romaer, og handicappede børn. Medlemsstaterne bør tilse, at de rent faktisk gennemfører direktivet om ofre, navnlig artikel 23 og 24, ved at afsætte tilstrækkelige ressourcer til aspekter såsom uddannelse (artikel 25), professionel rådgivning og materielle behov (f.eks. kommunikationsteknologi, artikel 23), alt dette under overholdelse af børns ret til beskyttelse i henhold til artikel 24 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.



7 Adgang til domstolsprøvelse, herunder rettigheder for ofre for kriminalitet

Mens udviklingen i nogle EU-medlemsstater vakte bekymring, fortsatte FN, Europarådet og EU deres bestræbelser på at styrke retsstatsprincipperne, herunder retsvæsenets uafhængighed og retssystemernes stabilitet. Flere medlemsstater styrkede rettighederne for tiltalte og mistænkte personer med henblik på at gennemføre den relevante afledte EU-ret. 2015 var også sidste frist for medlemsstaternes gennemførelse af direktivet om ofres rettigheder, men arbejdet skal fortsættes for at opnå egentlige forbedringer for ofre for kriminalitet. I mellemtiden iværksatte medlemsstaterne vigtige foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder, og Kommissionen offentliggjorde sine planer om EU's eventuelle tiltrædelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen).

FRA's udtalelser

Retsstatsprincipperne er et led i og en forudsætning for beskyttelsen af alle grundlæggende værdier, der fremgår af artikel 2 i TEU, samt et krav for opretholdelsen af de grundlæggende rettigheder, der er afledt af EU-traktater og forpligtelser i henhold til folkeretten. FN, Europarådet og EU fortsatte deres bestræbelser på at styrke retsstatsprincipperne og understregede vigtigheden af et uafhængigt retsvæsen og stabile retssystemer i EU. Udviklingen i nogle EU-medlemsstater rejste imidlertid flere spørgsmål om retsstatsprincipperne i lighed med dem, man har set i de senere år.

FRA's udtalelser

For at tage fat på de spørgsmål om retsstatsprincipperne, der blev rejst vedrørende nogle EU-medlemsstater i 2015, og for at forebygge flere kriser af denne art generelt mener FRA, at alle relevante aktører på nationalt plan, herunder regeringer, parlamenter og domstole, skal skærpe indsatsen for at opretholde og styrke retsstatsprincipperne. De bør i denne forbindelse overveje at handle samvittighedsfuldt efter råd fra europæiske og internationale mekanismer til overvågning af menneskerettighederne. Regelmæssige udvekslinger med EU og medlemsstaterne imellem baseret på objektive sammenlignelige kriterier (såsom indikatorer) og kontekstbaserede vurderinger kunne være et vigtigt element med henblik på at mindske eller forebygge problemer med retsstatsprincipperne i fremtiden.

Ved gennemførelsen af EU's direktiver om retten til oversættelse og tolkning og retten til information i straffesager besluttede de fleste EU-medlemsstater sig for at stille forslag om lovgivningsmæssige ændringer, hvilket fremgår af FRA's konklusioner fra 2015. Dette gjorde de for yderligere at klarlægge visse mekanismer, der blev indført ved den oprindelige gennemførelseslovgivning, for at afhjælpe udeladelser eller problemer, der skyldtes den praktiske gennemførelse af denne lovgivning, eller for at omdefinere dens anvendelsesområde. Det har imidlertid vist sig, at der fortsat er mangler, når det gælder vedtagelsen af politiske foranstaltninger.

FRA's udtalelser

For at sikre, at de proceduremæssige rettigheder som f.eks. retten til oversættelse eller tolkning rent faktisk bliver gennemført i praksis overalt i Europa, mener FRA, at Kommissionen og andre relevante EU-organer bør arbejde tæt sammen med medlemsstaterne med henblik på at rådgive om lovgivningsmæssige og politiske tiltag på dette område, herunder udveksling af nationale fremgangsmåder medlemsstaterne imellem. Ud over at revidere deres lovgivningsmæssige rammer for EU's direktiv om retten til oversættelse og tolkning og direktivet om retten til information i straffesager mener FRA, at EU-medlemsstaterne i de kommende år skal sætte farten op og supplere deres lovgivningsarbejde med konkrete politiske tiltag, såsom retningslinjer og uddannelseskurser for de strafferetlige aktører vedrørende de to direktiver.

Med fristen for gennemførelse af direktivet om ofres rettigheder (2012/29/EU) i november 2015 tog nogle medlemsstater et vigtigt skridt i retning af overholdelse af de i direktivet fastsatte minimumsrettigheder og -standarder. Resultater af FRA's forskning viser imidlertid, at der fortsat er store mangler, herunder den praktiske anvendelse af information, der tilbydes ofre (artikel 4), etablering af og tilbud om vederlagsfrie støttetjenester (artikel 8 og 9) og politiets individuelle vurdering af ofre (artikel 22). De fleste medlemsstater skal fortsat vedtage relevante foranstaltninger for at gennemføre direktivet i national lovgivning.

FRA's udtalelser

For at give ofre for kriminalitet mulighed for at gøre deres rettigheder gældende mener FRA, at medlemsstaterne omgående bør lukke de huller, der fortsat er i deres retlige og institutionelle rammer. De bør i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til direktivet om ofres rettigheder styrke kapaciteten og finansieringen af omfattende støttetjenester for ofre, som alle ofre for kriminalitet kan få vederlagsfri adgang til.

Anerkendelsen af vold mod kvinder som en krænkelse af de grundlæggende rettigheder, hvilket afspejler princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd, den menneskelige værdighed og retten til livet, vandt større indpas i 2015, da fire EU-medlemsstater ratificerede Istanbulkonventionen, og Kommissionen varslede en køreplan for EU's eventuelle tiltrædelse af konventionen. Der er dog stadig behov for yderligere retlige og politiske foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder. Kommissionen og individuelle medlemsstater anvendte data fra FRA's EU-undersøgelse om udbredelsen og arten af forskellige former for vold mod kvinder til at argumentere for retlige og politiske foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder.

FRA's udtalelser

For at forbedre de retlige og politiske foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder mener FRA, at Den Europæiske Union bør tiltræde Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen), som nævnt i Kommissionens køreplan. EU-medlemsstaterne bør ratificere og gennemføre konventionen.



8 Status for gennemførelsen af konventionen om rettigheder for personer med handicap

Fem år efter EU's tiltrædelse af konventionen om rettigheder for personer med handicap (CRPD) kontrollerede et af FN's traktatorganer, nemlig komitéen for rettigheder for mennesker med handicap (CRPD-komitéen), i 2015 for første gang EU's opfyldelse af sine menneskerettighedsforpligtelser. I sine afsluttende bemærkninger skitserede CRPD-komitéen de supplerende tiltag, der er nødvendige, for at EU opfylder sine forpligtelser i henhold til konventionen. På nationalt plan har CRPD sat gang i vidtrækkende ændringsprocesser, da medlemsstaterne forsøger at harmonisere deres retlige rammer med konventionens standarder. Disse processer forventes at fortsætte, da overvågningsstrukturer opstillet i henhold til konventionens artikel 33, stk. 2, yderligere kontrollerer lovgivningens forenelighed med CRPD.

FRA's udtalelser

Da et FN-traktatorgan, CRPD-komitéen, for første gang kontrollerede EU's opfyldelse af sine internationale menneskerettighedsforpligtelser, er komitéens afsluttende bemærkninger om EU's gennemførelse af konventionen om rettigheder for personer med handicap, der blev offentliggjort i 2015, en vigtig milepæl for EU's arbejde for ligebehandling og respekt for menneskerettighederne. De vidtrækkende anbefalinger udgør en rettesnor for lovgivningsmæssige og politiske tiltag inden for hele EU's kompetenceområde.

FRA's udtalelser

For at sikre, at konventionen om rettigheder for personer med handicap bliver gennemført fuldt ud, mener FRA, at EU-institutionerne bør udnytte CRPD-komitéens afsluttende bemærkninger til at sætte et positivt eksempel ved at sikre hurtig gennemførelse af komitéens anbefalinger. Som EU's repræsentant i henhold til konventionen skal Kommissionen arbejde tæt sammen med de øvrige EU-institutioner, -organer og -agenturer samt med medlemsstaterne for at koordinere en effektiv og systematisk opfølgning på de afsluttende bemærkninger. Bestemmelserne omkring dette samarbejde kunne opstilles i en strategi for gennemførelse af konventionen om rettigheder for personer med handicap i henhold til CRPD-komitéens anbefalinger samt i den ajourførte europæiske handicapstrategi 2010-2020.

10-årsdagen for konventionen om rettigheder for personer med handicaps ikrafttræden i 2016 nærmer sig, og det har vist sig, at den har fungeret som en effektiv drivkraft for retlige og politiske reformer på europæisk og nationalt plan. Ikke desto mindre afspejles den menneskerettighedsbaserede tilgang til handicap, der stilles krav om i konventionen, endnu ikke fuldt ud i hverken EU's eller den nationale lovgivning eller politiske beslutningstagning.

FRA's udtalelser

For at tage fat på det forhold, at der endnu ikke foreligger nogen fulgyldig menneskerettighedsbaseret tilgang til handicap, mener FRA, at EU og EU-medlemsstaterne bør overveje at intensivere bestræbelserne på at harmonisere deres retlige rammer med CRPD-kravene. Som CRPD-komitéen anbefaler, kunne dette arbejde omfatte en gennemgribende revision af deres lovgivning for at sikre fuldstændig harmonisering med konventionens bestemmelser. En sådan revision på europæisk og nationalt plan kunne udmønte sig i klare mål og tidsfrister for reformer og identificere de ansvarlige aktører.

CRPD-komitéens revision af EU, Den Tjekkiske Republik, Kroatien og Tyskland i 2015 viser, at overvågningsorganers revisionsprocesser giver værdifuld input fra civilsamfundsorganisationer, herunder organisationer for personer med handicap. Opretholdelsen af dette niveau for inddragelse og høring gennem hele opfølgningen på de afsluttende bemærkninger udgør imidlertid en større udfordring, da komitéens anbefalinger er meget vidtrækkende.

FRA's udtalelser

For at opretholde det niveau for inddragelse, som CRPD's revisionsproces hidtil har oplevet, mener FRA, at både EU og medlemsstaterne i forbindelse med deres gennemførelse af CRPD-komitéens afsluttende bemærkninger bør overveje struktureret og systematisk høring og inddragelse af personer med handicap. Denne høring bør være fuldt ud tilgængelig, og alle personer med handicap bør have mulighed for at deltage, uanset deres handicap.

Ved udgangen af 2015 manglede kun Finland, Irland og Nederlandene at ratificere CRPD, men de tog alle store skridt i retning af at afslutte de reformer, der er nødvendige for at ratificere konventionen. Yderligere fire medlemsstater og EU mangler fortsat at ratificere den valgfrie protokol til CRPD, som giver enkeltpersoner mulighed for at indgive klager til CRPD-komitéen, på trods af at de alle ratificerede selve konventionen i 2012.

FRA's udtalelser

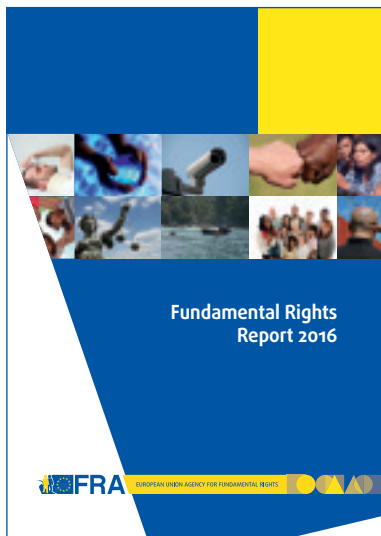
For at opnå fuld ratificering af CRPD mener FRA, at de EU-medlemsstater, der endnu ikke har ratificeret konventionen, bør overveje at tage hurtige skridt i retning af at afslutte de sidste reformer, der står i vejen for konventionens ratificering. EU og de medlemsstater, der endnu ikke har suppleret deres ratificering af CRPD med vedtagelsen af den valgfrie protokol, bør overveje hurtigt at få afsluttet de nødvendige retlige tiltag og få den valgfrie protokol ratificeret.

Ved udgangen af 2015 havde fire af de 25 EU-medlemsstater, der har ratificeret CRPD, endnu ikke oprettet eller udpeget et organ til gennemførelse og overvågning af konventionen, som fastsat i artikel 33, ifølge en komparativ analyse foretaget af FRA. Det har vist sig, at utilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer og et manglende solidt retsgrundlag for organernes udpegelse besværliggør de allerede oprettede organers arbejde, navnlig de overvågningsstrukturer, der er etableret i henhold til artikel 33, stk. 2.

FRA's udtalelser

For at forbedre overvågningen af CRPD-forpligtelser mener FRA, at EU og samtlige medlemsstater bør overveje at afsætte tilstrækkelige og stabile økonomiske og menneskelige ressourcer til de overvågningsstrukturer, der er etableret i henhold til artikel 33, stk. 2, så de kan varetage deres opgaver. De bør endvidere overveje at sikre overvågningsstrukturernes uafhængighed ved at sørge for, at de i deres sammensætning og funktion overholder Paris-princippet vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners status, jf. artikel 33, stk. 2. Etableringen af et formelt retsgrundlag for overvågningsstrukturerne på europæisk og nationalt plan med klar angivelse af strukturerens rolle og funktion ville understøtte deres uafhængighed. De medlemsstater, der endnu ikke har udpeget artikel 33-organer, bør få det gjort hurtigst muligt og tildele dem de ressourcer og beføjelser, der er nødvendige, for at de kan gennemføre og varetage deres forpligtelser i henhold til CRPD.





Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater indførte og forfulgte en lang række initiativer for at sikre og styrke grundlæggende rettigheder i 2015. FRA's *rapport fra 2016 om grundlæggende rettigheder* indeholder en sammenfatning og analyse af de vigtigste tendenser samt udtalelser fra FRA inden for grundlæggende rettigheder i EU fra januar til december 2015. Den giver indsigt i de hovedemner, der danner grundlag for debatten om grundlæggende rettigheder i hele EU, herunder både de fremskridt, der er gjort, og vedvarende hindringer.

Dette års fokusafsnit ser nærmere på spørgsmål om asyl og indvandring. De resterende kapitler omhandler EU's charter om grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes anvendelse heraf, ligestilling og ikke-forskelsbehandling, racisme, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed, integration af romaer, informationsindsamling, retten til privatliv og databeskyttelse, barnets rettigheder, adgang til domstolsprøvelse, herunder rettigheder for ofre for kriminalitet, og status for gennemførelsen af konventionen om rettigheder for personer med handicap.

Yderligere oplysninger:

Hele FRA's rapport fra 2016 om grundlæggende rettigheder (*Fundamental Rights Report 2016*) kan ses på <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

Se også relaterede FRA-publikationer:

- FRA (2016), *Rapport fra 2016 om grundlæggende rettigheder – FRA's udtalelser*, Luxembourg, Publikationskontoret, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (tilgængelig på alle 24 officielle EU-sprog)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015 (Asyl og indvandring i Den Europæiske Union i 2015)*, Luxembourg, Publikationskontoret, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (tilgængelig på engelsk og fransk).

Tidligere FRA-årsrapporter om udfordringer og resultater i forhold til grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union i et bestemt år kan ses på: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (tilgængelig på engelsk, fransk og tysk).



Publikationskontoret

Foto: © iStockphoto; Europa-Kommissionen; OSCE (Milan Obradovic)
© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2016



FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Print: ISBN 978-92-9491-300-5, doi:10.2811/939148
PDF: ISBN 978-92-9491-291-6, doi:10.2811/30643