

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

September – december 2024

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries *

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

DOI | 10.54195/NTM.22098

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Inleiding

In Brussel bereidt men zich voor op het kerstreces, wat slechts één conclusie toelaat: het einde van het jaar nadert. Deze periode biedt traditioneel de gelegenheid om terug te blikken op het afgelopen jaar. Naar onze inschatting was het allesbehalve saai. Een korte greep: Europese verkiezingen, een nieuwe regering in Polen, een nieuw kabinet in Nederland, diverse belangrijke uitspraken van het EU-Hof, een akkoord op nieuwe Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen-Wetgeving (wellicht beter bekend als de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*), en zo veel meer.

In deze editie Kroniek EU en Mensenrechten voegen wij daar een korte kennismaking met de nieuwe Europese Commissie aan toe. Welke Eurocommissarissen gaan zich buigen over de fundamentele rechten in de EU? Verder gaan we in op twee rapporten die het EU Bureau van de Grondrechten heeft gepubliceerd over geweld tegen vrouwen en moslimhaat. De cijfers uit Nederland stemmen niet positief. Daarnaast zullen wij u meenemen in een aantal ontwikkelingen op het gebied van regelgeving met het oog op mensen met een beperking, namelijk de invoering van een Europese (parkeer)kaart voor personen met een handicap en nieuwe richtsnoeren voor zelfstandig wonen en inclusie in de gemeenschap ten behoeve van personen met een handicap. Ook zijn er stappen gezet met betrekking tot het Asiel en Migratiepact. Als laatste, zoals gebruikelijk, bespreken we de belangrijkste uitspraken van het EU-Hof.

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. Nienke van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechtenagentschap. L.I van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. dr. A. Pahladsingh is senior EU- jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

De chroniqueurs stellen aan uw voor: de nieuwe Europese Commissie

In de vorige editie van deze kroniek bespraken we de politieke richtlijnen van Ursula von der Leyen, die in september opnieuw werd verkozen als voorzitter van de Europese Commissie. Inmiddels zijn alle kandidaat-Eurocommissarissen ‘geslaagd’ voor de verhooren en is het voltallige team sinds 1 december 2024 formeel van start gegaan. Dat betekent ook dat duidelijk is wie zich de komende jaren gaan bezighouden met het op peil houden van de mensenrechten binnen de EU.

De eerste belangrijke pijler van de politieke richtlijnen van de nieuwe Europese Commissie is ‘mensen ondersteunen, onze samenlevingen versterken en ons sociaal model verbeteren’. Als onderdeel daarvan zal de Commissie met een nieuw actieplan komen voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten. De betrokken Eurocommissarissen zijn:

- Roxana Mînzatu (Uitvoerend vicevoorzitter voor Sociale Rechten, Vaardigheden, Hoogwaardige Banen en Paraatheid);
- Raffaele Fitto (Uitvoerend vicevoorzitter voor Cohesie en Hervormingen);
- Hadja Lahbib (Commissaris voor Gelijkheid, Paraatheid en Crisisbeheer);
- Dan Jørgensen (Commissaris voor Energie en Huisvesting);
- Michael McGrath (Commissaris voor Democratie, Justitie, Rechtstaat en Consumentenbescherming);
- Glenn Micallef (Commissaris voor Intergenerationele Rechtvaardigheid, Jeugd, Cultuur en Sport).

Een tweede pijler die relevant is gaat over het in stand houden van onze levenskwaliteit, voedselzekerheid, water en natuur. De bescherming van onze natuur is namelijk een steeds prominenter onderwerp binnen het terrein van fundamentele rechten. Zo zijn verschillende rechtszaken gevoerd tegen overheden, zoals die van *Urgenda* bij de Hoge Raad of de Zwitserse *KlimaSeniorinnen* bij het EHRM.¹ De inzet van de Commissie lijkt vooral gericht te zijn op adaptatie in plaats van mitigatie. De Eurocommissarissen die dit mogen gaan uitvoeren zijn:

- Olivér Várhelyi (Commissaris voor Gezondheid en Dierenwelzijn);
- Wopke Hoekstra (Commissaris voor Klimaat, Nettonul en Schone Groei);
- Costas Kadis (Commissaris voor Visserij en Oceanen);
- Hadja Lahbib (Commissaris voor Gelijkheid, Paraatheid en Crisisbeheer);
- Jessika Roswall (Commissaris voor Milieu, Waterweerbaarheid en een Concurrerende Circulaire Economie);
- Christophe Hansen (Commissaris voor Landbouw en Voedsel).

Het laatste en misschien wel meest relevante thema op het gebied van mensenrechten is de bescherming van de Europese democratie en de waarden die daarbij horen. De Europese Commissie noemt in haar nieuwe mandaat meer te willen doen om de democratie en haar burgers te beschermen tegen toenemende dreigingen van binnen- en buitenlandse actoren.

1 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); EHRM 9 april 2004, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*); T.J. Scholten, ‘Op zoek naar Common Ground. Interpretatie van het EVRM en de rechtvaardiging van rechterlijk optreden in klimaatzaken’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025, p. 21-38.

De bewijzen voor Russische inmenging rondom de presidentsverkiezingen in Roemenië in november en december 2024 laten maar weer eens zien dat dit hoognodig is. Aan de slag gaan:

- Henna Virkkunen (Uitvoerend vicevoorzitter voor Technologische Soevereiniteit, Veiligheid en Democratie);
- Kaja Kallas (Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en vicevoorzitter);
- Michael McGrath (Commissaris voor Democratie, Justitie, Rechtsstaat en Consumentenbescherming).

Rapporten EU Bureau van de Grondrechten: geweld tegen vrouwen en moslimhaat

Eind november zijn de resultaten gepubliceerd van een EU-breed onderzoek naar geweld tegen vrouwen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het EU Bureau van de Grondrechten (FRA), Eurostat en het Europees Instituut voor Gendergelijkheid. De resultaten komen tien jaar na de resultaten van het eerste EU-brede onderzoek naar geweld tegen vrouwen van het FRA.² Toentertijd had één op de drie vrouwen (33 procent) fysiek of seksueel geweld ervaren.

Helaas is de prevalentie van geweld tegen vrouwen volgens dit recente onderzoek nagenoeg gelijk gebleven. Ook tegenwoordig geeft één op de drie vrouwen (30.7 procent) aan fysiek of seksueel geweld te hebben ervaren in hun leven.³ De Nederlandse cijfers zijn wat dat betreft een negatieve uitschieter, met een bovengemiddelde van 41.2% procent. Dat terwijl onze buurlanden België (29.1 procent) en Duitsland (25.6 procent) net iets onder het EU gemiddelde scoren.⁴ Opvallend genoeg zijn de resultaten het hoogst voor de Scandinavische landen, naast een aantal Oost-Europese landen.⁵ Dit is mogelijk een indicatie dat de antwoorden op de enquête onvermijdelijk mede worden gekleurd door nationale context en culturele overwegingen, zoals of er een taboe rust op het onderwerp en of er aandacht is voor een onderwerp is in het publieke debat.

Ook op het werk geeft één op de drie vrouwen (30.8 procent) aan vormen van seksuele intimidatie te hebben ervaren.⁶ Dit komt het vaakst voor onder jonge vrouwen tussen de 18-29 jaar (41.6 procent). Nederland scoort weer bovengemiddeld (40.9 procent). Dit illustreert dat

2 Fundamental Rights Agency, 'Violence against women: an EU-wide survey', 2014, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>, p. 21: 33 procent van de respondenten gaf aan fysiek of seksueel geweld te hebben ervaren vanaf haar 15e levensjaar.

3 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 14; 30.7 procent van de respondenten gaf aan in hun leven fysiek of seksueel geweld te hebben ervaren of dreigementen daarvan.

4 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 15.

5 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 16.

6 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 36.

de openbaringen in het kader van de schandalen rondom The Voice of Holland en grensoverschrijdend gedrag bij de NPO waarschijnlijk geen uitzonderingen zijn.⁷

In de vorige kroniek werd kort aangestipt dat het FRA in juli 2024 een rapport over antisemitisme heeft uitgebracht met de resultaten van een enquête in dertien lidstaten, waarin een toename van antisemitisme werd waargenomen.⁸ In oktober heeft FRA een rapport gepubliceerd over racisme en discriminatie tegen moslims.⁹ Het rapport toont eveneens een toename van racisme sinds het vorige rapport in 2016, met name op het gebied van werk en huisvesting.¹⁰ De helft van de respondenten gaf aan zich weleens gediscrimineerd te hebben gevoeld in de afgelopen vijf jaar.¹¹ In Nederland is dit wederom hoger: voor alle groepen gaf meer dan de helft van de respondenten aan zich in de afgelopen vijf jaar gediscrimineerd te hebben gevoeld, tot zelfs 64 procent onder moslims van Noord-Afrikaanse afkomst.¹²

Bezien tegen de achtergrond van het geweld rondom de Ajax-Maccabi voetbalwedstrijd in Amsterdam, zou het goed zijn als de resultaten van beide rapporten en de daaraan verbonden aanbevelingen in Nederland serieus worden genomen.¹³

Nieuwe Europese regelgeving mensen met een beperking

In de laatste maanden zijn een aantal belangrijke stappen gezet in de uitvoering van de strategie van de Europese Commissie inzake de rechten van personen met een handicap (2021-2030).¹⁴

Op 14 november 2024 hebben de Raad en het Europees Parlement een nieuwe richtlijn aangenomen voor het invoeren van een Europese kaart en een Europese parkeerkaart voor personen met een handicap (Richtlijn (EU) 2024/2841).¹⁵ Op grond van deze richtlijn kunnen personen met een handicap aanspraak maken op dezelfde voorwaarden en voorkeursbehandeling overal in de Europese Unie ongeacht hun nationaliteit. Mensen met een beperking kunnen aanspraak maken op lagere- of nultarieven, prioritaire toegang, bijstand en speciale parkeerplaatsen. Er moeten fysieke of digitale gehandicaptenkaarten komen die in de hele Unie kunnen

7 'Wat heeft BOOS onthuld over The Voice en hoe gaat het verder?', NOS 20 januari 2022; 'Grensoverschrijdend gedrag speelt breed bij NPO: 'Geschrokken van wangedrag', NOS 1 februari 2024.

8 Fundamental Rights Agency, 'Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism', 11 juli 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/experiences-and-perceptions-antisemitism-third-survey>.

9 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, zie: <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

10 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, p. 33-34, zie <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

11 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, p. 33, zie <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

12 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, p. 37, zie <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

13 'Politiek veroordeelt geweld tegen maccabi fans in Amsterdam', NOS 8 november 2024; College voor de Rechten van de Mens, 'Geweld rond Ajax-Maccabi: laat het recht zijn beloop krijgen en verdraagzaamheid centraal staan', 13 november 2023, zie: <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2024/11/13/geweld-rond-ajax-maccabi-laat-het-recht-zijn-beloop-krijgen-en-verdraagzaamheid-centraal-staan>.

14 COM(2021)101 def.

15 Richtlijn (EU) 2024/2841 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 tot invoering van de Europese kaart voor personen met een handicap en de Europese parkeerkaart voor personen met een handicap (*PbEU* 2024 L 2841).

worden gebruikt als bewijs van hun status en om aanspraak te maken op deze voorzieningen. Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat houders van de Europese kaart tijdens een reis naar of een bezoek aan een andere lidstaat toegang hebben tot dezelfde voorwaarden en voorzieningen waar mensen met een erkende beperking in die lidstaat recht op hebben. Deze richtlijn is ook van toepassing op niet-EU-burgers die legaal in EU-landen verblijven.¹⁶ De Richtlijn kan worden gezien als een implementatie van artikel 18 van het UNCRPD (waar de Europese Unie partij bij is).¹⁷

Verder keurde de Commissie op 20 november 2024 de richtsnoeren voor ‘zelfstandig wonen en inclusie in de gemeenschap ten behoeve van personen met een handicap’ goed.¹⁸ In deze richtsnoeren geeft de Commissie praktische tips hoe lidstaten EU-middelen kunnen gebruiken om het zelfstandig leven van mensen met een beperking te bevorderen. De richtsnoeren leggen de nadruk op een persoonsgerichte benadering, de transformatie van dienstverlening, het wegnemen van belemmeringen voor inclusie in de gemeenschap en raadpleging en participatie. Ook legt de Commissie uit welke EU-fondsen kunnen worden gebruikt om nationale financiering aan te vullen. Er wordt verder gewezen op de nationale herstel- en veerkrachtplannen en het InvestEU-programma. De richtsnoeren doen ook vele concrete voorbeelden van acties die lidstaten kunnen nemen met hulp van EU-financiering om het zelfstandig wonen van mensen met een beperking te faciliteren.

Asiel en Migratiepact

Op 23 september 2020 presenteerde de Europese Commissie het asiel- en migratiepact.¹⁹ Op 10 april 2024 kwam er groen licht vanuit het Europees Parlement en op 14 mei 2024 van de Raad op het asiel en migratiepact. Het doel van het asiel- en migratiepact is het bieden van duurzame, langetermijnoplossingen voor de omgang met migratie binnen de Unie. Het pact beoogt een eerlijke en effectieve aanpak te bewerkstelligen, gebaseerd op een juridisch kader van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten.

De rechtsinstrumenten die onder het pact vallen zijn op 11 juni 2024 in werking getreden en zullen met ingang van 12 juni 2026 van toepassing zijn. De EU-Verordening inzake hervestiging en toelating op humanitaire gronden is overigens nu al van toepassing.²⁰ De komende twee jaar zullen door de lidstaten worden gebruikt om de omvangrijke en complexe rechtsinstrumenten om te zetten in nationale wet- en regelgeving en een daarmee corresponderende operationele realiteit. De Europese Commissie zal de lidstaten bij elke stap bijstaan.

16 Richtlijn (EU) 2024/2842 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2024 tot uitbreiding van Richtlijn (EU) 2024/2841 tot onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (*PbEU* 2024, L 2842).

17 Considerans 3 van Richtlijn (EU) 2024/2842; Artikel 18 UNCRPD: Vrijheid van verplaatsing en nationaliteit.

18 Mededeling van de Europese Commissie: Richtsnoeren voor zelfstandig wonen en inclusie in de gemeenschap ten behoeve van personen met een handicap in de context van EU-financiering’ (29 november 2024), *C/2024/7188*.

19 COM(2020)609 def.

20 Verordening (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147, *PE/18/2024/REV/1, PbEU* 2024 L, 1350.

Op 12 juni 2024 heeft de Europese Commissie de belangrijkste mijlpalen voor de lidstaten op een rij gezet.²¹ Het gemeenschappelijke uitvoeringsplan is aan de lidstaten gepresenteerd tijdens de Raad Binnenlandse Zaken. Lidstaten dienen naar aanleiding daarvan hun nationale implementatieplan op te zetten, dat uiterlijk in december 2024 afgerond moet zijn. Lidstaten kunnen gebruik maken van verschillende vormen van ondersteuning. Zo bieden de Commissie en de EU-agentschappen operationele, technische en financiële steun, maar zijn er ook speciale ondersteuningsteams die de Commissie zelf heeft opgezet.

Rechtspraak HvJ EU

In de afgelopen periode zijn er een aantal arresten van het Hof van Justitie geweest waarin de grondrechten uit het Handvest aan de orde zijn geweest. We hebben één arrest hieruit geselecteerd aangezien het Hof in onderstaand arrest de grondrechtenbescherming van vreemdelingen verder heeft versterkt. Dit is een belangrijk signaal in een periode waarin verschillende lidstaten juist sprake is van een tendens om restrictievere maatregelen in te voeren op het terrein van het migratierecht.

Hof EU 17 oktober 2024, zaak Ararat²²: ambtshalve toetsing nationale rechter aan non-refoulement verbod (artikel 4 en 19 lid 2 Handvest)

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de nationale rechter verplicht is om ambtshalve te beoordelen dat het beginsel van non-refoulement (artikelen 4 en 19 van het EU Handvest) in acht is genomen bij de beoordeling van een terugkeerbesluit. Deze verplichting geldt volgens het Hof zowel in een asielprocedure als in een nationale procedure om een verblijfsvergunning. Het absolute karakter van het non-refoulement verbod wordt in dit arrest door het Hof verduidelijkt.

Het gaat in deze zaak om een geding tussen enerzijds K, L. M en N, Armeense staatsburgers, en anderzijds de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de rechtmatigheid van een handeling waarbij de staatssecretaris hun aanvraag voor een in het Nederlandse recht geregelde verblijfsvergunning heeft afgewezen. Daarbij heeft de Staatssecretaris verwezen naar een eerder, definitief geworden terugkeerbesluit met het oog op de hervatting van de terugkeerprocedure.

De Nederlandse verwijzende rechter, rechtbank Roermond, heeft prejudiciële vragen aan het Hof gesteld. Ten eerste wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of een bevoegde nationale autoriteit die vaststelt dat het verblijf van een derdelander ten aanzien van wie een eerder, definitief geworden terugkeerbesluit is vastgesteld, onrechtmatig is, verplicht is om, voordat de terugkeerprocedure wordt hervat, een geactualiseerde beoordeling te verrichten van de risico's die deze derdelander loopt in geval van terugkeer naar het beoogde land van bestemming. Ten tweede wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de rechterlijke

21 COM(2024)251 def.

22 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23 (*Ararat*). Meer hierover zie A.Pahladsingh, 'Obligation for national Courts to review ex officio whether the Non-Refoulement Principle is violated in Situations where the Member State has issued a Return Decision against a third-country National (C-156/23, *Ararat*)', *EU law Live*.

autoriteit in het kader van de haar voorgelegde rechtmatigheidstoetsing en op basis van de gegevens waarover zij beschikt, ambtshalve moet nagaan of het beginsel van non-refoulement is geschonden, ook in de situatie waarin de nationale autoriteit een dergelijke beoordeling niet heeft verricht.

Het Hof overweegt dat het Unierecht de nationale autoriteit verplicht om vóór de uitvoering van het terugkeerbesluit een geactualiseerde beoordeling te maken van de risico's die de derdelander loopt om te worden blootgesteld aan behandelingen die door de artikelen 4 en 19, lid 2, van het EU-Handvest absoluut verboden worden.²³ Een dergelijke beoordeling, moet de nationale autoriteit in staat stellen om zich ervan te vergewissen dat er geen gronden bestaan om aan te nemen dat die derdelander bij terugkeer naar een derde land een reëel risico loopt in dat derde land te worden onderworpen aan de doodstraf, folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen. Die geactualiseerde beoordeling is volgens het Hof de enige beoordeling die deze autoriteit in staat stelt ervoor te zorgen dat de verwijdering voldoet aan de wettelijke voorwaarden, en in het bijzonder aan de vereisten van artikel 5 van de EU-Terugkeerrichtlijn.²⁴

Indien de bevoegde nationale autoriteit na afloop van voornoemde beoordeling tot de conclusie komt dat de verwijdering van de betrokken derdelander hem blootstelt aan een ernstig risico dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen, dan moet deze autoriteit die verwijdering uitstellen zolang dat risico voortduurt. Een nationale regel of praktijk op grond waarvan de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement slechts kan worden onderzocht in het kader van een procedure inzake internationale bescherming (en niet in het kader van een procedure die is ingeleid met een aanvraag voor een verblijfsvergunning naar nationaal recht), is in strijd met het Unierecht.

Ambtshalve toetsing door nationale rechter

Het Hof komt tot het oordeel dat het aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties is om, in voorkomend geval ambtshalve, erop toe te zien dat het beginsel van non-refoulement in acht wordt genomen. Dit moet wel blijken uit de gegevens uit het dossier.²⁵ Deze verplichting van de nationale rechter geldt op dezelfde wijze in het kader van een procedure inzake internationale bescherming als in het kader van een procedure die is ingeleid met een aanvraag voor een verblijfsvergunning naar nationaal recht.²⁶

23 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 38 (*Ararat*).

24 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 34-35 (*Ararat*).

25 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 50 (*Ararat*).

26 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 51 (*Ararat*).