



Brussel, 8.5.2013
COM(2013) 271 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

Verslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2012

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Verslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2012

1. INLEIDING

In haar strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie (hierna “het Handvest” genoemd) verklaarde de Commissie dat ze jaarlijks verslag zou uitbrengen over de concrete stappen die daartoe zijn genomen¹. Met deze verslagen stelt de Commissie de grondrechten centraal in het EU-beleid, een oude en gerechtvaardigde wens van met name het Europees Parlement². Voor de systematische tenuitvoerlegging van het Handvest is naast grondige juridische toetsing ook politiek toezicht nodig, om na te gaan welke gevolgen de EU-initiatieven hebben voor de grondrechten.

Dit jaarverslag fungeert als basis voor het overleg tussen de EU-instellingen en lidstaten over de tenuitvoerlegging van het Handvest. Het maakt bijgevolg deel uit van het proces van politieke dialoog en controle, dat moet garanderen dat het Handvest een referentiepunt blijft voor de integratie van de grondrechten in alle rechtshandelingen van de EU en bij de toepassing van het EU-recht door de lidstaten. Het verslag toont ook hoe door de vaststelling van nieuwe wetgeving op de bevoegdheidsgebieden van de EU, en door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “het Hof” genoemd), in de EU een grondrechtencultuur wordt gecreëerd. Aangezien de rechterlijke instanties in de lidstaten een belangrijke rol spelen bij het toezicht op de eerbiediging van het Handvest bij de toepassing van het EU-recht door de lidstaten, bevat dit verslag voor het eerst ook een overzicht van de rechtspraak van deze instanties met betrekking tot het Handvest.

Het werkdokument van de diensten van de Commissie bij dit verslag bevat nauwkeurige informatie over de toepassing van het Handvest en geeft concrete voorbeelden van problemen waarmee individuen te maken krijgen (zie bijlage I). De voortgang bij de tenuitvoerlegging van de Strategie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (2010-2015) wordt in een tweede werkdokument behandeld (zie bijlage II).

2. EU-MAATREGELEN TER BEVORDERING VAN DE DOELTREFFENDE TENUITVOERLEGGING VAN HET HANDVEST

Het Handvest is eerst en vooral gericht tot de EU-instellingen. Het zijn dan ook in de eerste plaats de instellingen die moeten toezien op de eerbiediging van de grondrechten. Dit is een wettelijke vereiste die voortvloeit uit het bindende Handvest.

De strategie van de Commissie bestaat erin het juridisch bindende Handvest praktische uitvoering te geven³. De concrete maatregelen voor de tenuitvoerlegging van het Handvest hebben ervoor gezorgd dat de Commissie bij elk wetgevings- en beleidsvoorstel automatisch de grondrechten in aanmerking neemt. Deze aanpak moet gedurende het volledige

¹ Door de Commissie op 19.10.2010 aangenomen mededeling – Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie – COM(2010) 573 definitief.

² Verslag Voggenhuber van het Europees Parlement – Referentie doc.: A6-0034/2007.

³ Zie voetnoot 1.

besluitvormingsproces van de EU worden gevolgd, ook bij wijziging van voorstellen van de Commissie door het Europees Parlement en de Raad. Alle EU-handelingen zijn ook onderworpen aan controle door het Hof van Justitie. Dit is de ultieme garantie voor de eerbiediging van de grondrechten in de EU-wetgevingsactiviteiten en in alle andere handelingen van de EU.

De grondrechten worden op alle beleidsterreinen van de EU bevorderd. Het beleid van de Commissie om invulling te geven aan de status van burger van de Unie is complementair aan de bevordering van de grondrechten binnen de EU. De meeste grondrechten die in het Handvest zijn verankerd, zijn niet enkel van toepassing op EU-onderdanen, maar van vitaal belang voor de bescherming van alle personen die in de EU verblijven, ongeacht of ze EU-onderdaan zijn of niet.

2.1. Een betere bescherming van de grondrechten aan de hand van EU-wetgeving

Een echte grondrechtencultuur houdt meer in dan er louter op toe te zien dat de wetgeving in overeenstemming is met het Handvest. Op de bevoegdheidsgebieden van de EU kan de Commissie ook wetgevingsvoorstellen doen die concreet gestalte geven aan de rechten en beginselen van het Handvest. Dit is van groot belang, willen burgers hun rechten uit hoofde van het Handvest kunnen uitoefenen.

Voor de volledige uitvoering van het Handvest in het digitale tijdperk heeft de Commissie voorgesteld **de EU-regels inzake de bescherming van persoonsgegevens grondig te hervormen**⁴. De geschiedenis van Europa heeft geleid tot een gemeenschappelijke visie op privacy als een integraal onderdeel van de menselijke waardigheid en de persoonlijke vrijheid. Daarom wordt in het Handvest zowel het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 7) als het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 8) erkend. Het Verdrag (artikel 16 van het VWEU) geeft de EU de aanvullende wetgevende bevoegdheid om geharmoniseerde EU-wetgeving inzake gegevensbescherming vast te stellen.

Door de voorstellen van de Commissie worden de beginselen van de richtlijn van 1995 bijgewerkt en gemoderniseerd, zodat het recht op bescherming van de persoonsgegevens in de toekomst gewaarborgd blijft⁵. De verwerkers van persoonsgegevens krijgen een grotere verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht en de rol van onafhankelijke nationale instanties voor gegevensbescherming wordt versterkt. Daarnaast wordt het “recht om te worden vergeten” geïntroduceerd, dat natuurlijke personen in staat zal stellen om online gegevensbeschermingsrisico's beter te beheren. De hervorming houdt ook een uitbreiding in van de algemene beginselen en regels inzake gegevensbescherming naar politie en justitie. Bij de vaststelling van de nieuwe regels is erop toegezien dat die verenigbaar zijn met alle grondrechten waarvoor zij gevolgen kunnen hebben, waaronder de vrijheid van

⁴ a) Mededeling betreffende privacywaarborging in het online tijdperk – Een Europees gegevensbeschermingskader voor de 21e eeuw, COM(2012) 09 final. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:nl:NOT>; b) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, COM(2012) 11 final. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:NL:DOC> c) Voorstel voor een richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, COM(2012) 10 final. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:NL:DOC>

⁵ Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

meningsuiting. Een goed voorbeeld zijn de specifieke waarborgen die in het voorstel zijn opgenomen voor gegevens die uitsluitend voor journalistieke doeleinden worden verwerkt.

In 2012 is de Commissie proactief te werk gegaan om sneller tot een evenwichtige man-vrouwverhouding te komen in de raden van bestuur van Europese beursgenoteerde ondernemingen⁶. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie is een mijlpaal in de EU-wetgeving inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen. Het verenigt enerzijds de vereiste van gelijke behandeling en anderzijds de mogelijkheid om positieve maatregelen te nemen door de deelname van het ondervertegenwoordigde geslacht te bevorderen en zo gelijkheid te bewerkstelligen.

Het voorstel bevat als doelstelling een minimumvertegenwoordiging van 40% van het ondervertegenwoordigde geslacht bij niet-uitvoerende bestuursleden van beursgenoteerde ondernemingen tegen 2020 (en tegen 2018 voor beursgenoteerde overheidsbedrijven). Om deze doelstelling te verwezenlijken, moeten beursgenoteerde ondernemingen met een raad van bestuur waarvan minder dan 40% van de niet-uitvoerende bestuursposities wordt bekleed door leden van het ondervertegenwoordigde geslacht, de benoemingen op deze posities baseren op een vergelijkende analyse van de kwalificaties van elke kandidaat. Dit moet gebeuren aan de hand van vooraf vastgestelde, heldere, neutraal geformuleerde en ondubbelzinnige criteria. Bij gelijke kwalificaties wordt voorrang gegeven aan de kandidaat van het ondervertegenwoordigde geslacht.

De bescherming van de procedurele rechten blijft een prioriteit voor de EU. De op 22 mei 2012 vastgestelde richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures bepaalt dat iedereen die wordt aangehouden, over zijn of haar rechten wordt geïnformeerd in een taal die hij of zij begrijpt⁷. Daarnaast garandeert de nieuwe richtlijn tot vaststelling van de minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, die op 25 oktober 2012 werd goedgekeurd, dat slachtoffers niet-discriminerende minimumrechten genieten in de hele EU, ongeacht hun nationaliteit of land van verblijf⁸. De richtlijn zorgt ervoor dat slachtoffers worden erkend en op een respectvolle manier worden behandeld wanneer ze in contact komen met de politie, het openbaar ministerie en het gerechtelijk apparaat. Er worden hun ook procedurele rechten toegekend, zoals het recht op informatie, ondersteuning en bescherming, en ze worden in staat gesteld om actief deel te nemen aan de strafprocedure. De richtlijn legt de nadruk op de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers die het risico lopen op secundaire of herhaalde victimisatie of intimidatie tijdens strafprocedures. Het gaat dan onder andere over kinderen, slachtoffers van gendergerelateerd geweld, geweld in een hechte relatie, seksueel geweld, seksuele uitbuiting of haatmisdrijven, en slachtoffers met een handicap.

Het EU-beleid en de EU-wetgeving moeten gebaseerd zijn op **objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens** over de eerbiediging van de grondrechten van de EU. Het **Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (hierna “het Bureau” genoemd)** is opgericht om dergelijke gegevens te verstrekken. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon moet het Bureau actief kunnen zijn op alle gebieden waarvoor de EU bevoegd is en waar grondrechten op het spel staan. De Commissie stelde voor dat het Bureau zich met het

⁶ Voorstel voor een richtlijn inzake de verbetering van de man-vrouwverhouding bij niet-uitvoerende bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en daarmee samenhangende maatregelen, COM(2012) 614 final. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:nl:PDF>

⁷ Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures, PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1.

⁸ Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57.

oog hierop zou richten op politieke en justitiële samenwerking in strafzaken⁹. De Raad steunde dit voorstel niet en besloot deze twee belangrijke bevoegdheidssterreinen van de Unie uit te sluiten van het meerjarenkader van het Bureau, waarin zijn thematische werkterreinen voor de periode 2013-2017 zijn vastgelegd. De goede werking van het Bureau kwam verder op het spel te staan door de vertraging bij de goedkeuring van het nieuwe meerjarenkader. Het kon zijn taken hierdoor niet uitvoeren onder normale omstandigheden en moest gebruikmaken van een ad hoc-verzoek, dat door de Raad aan het einde van 2012 werd goedgekeurd. Het nieuwe meerjarenkader werd door de Raad vastgesteld op 11 maart 2013, nadat het Verenigd Koninkrijk het parlementair voorbehoud introk¹⁰.

2.2. De grondrechtendimensie van het externe optreden van de EU

Het Handvest is van toepassing op alle activiteiten van de Europese Unie, ook op het gebied van buitenlandse betrekkingen.

Voortbouwend op een gezamenlijke mededeling van de Commissie en de EDEO nam de Raad een **strategisch kader en actieplan voor mensenrechten en democratie** aan, om in de komende jaren de doeltreffendheid en de samenhang van het EU-beleid inzake mensenrechten in zijn geheel te verbeteren¹¹. Als een van de eerste stappen binnen het nieuw strategisch EU-kader en actieplan benoemde de Raad de heer Stavos Lambrinidis tot speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie (SVEU) voor de mensenrechten¹².

In een zaak waarin de Raad had besloten om **in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid** maatregelen te nemen tot **bevriezing van tegoeden** van een onderneming en haar meerderheidsaandeelhouder, werden de betrokken maatregelen door het Hof nietig verklaard. Het Hof oordeelde namelijk dat de Raad geen informatie of bewijs had overgelegd. Daarbij bevestigde het Hof dat in overeenstemming met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47 van het Handvest) de reden voor een beperkende maatregel aan de betrokken entiteit en persoon moet worden meegedeeld¹³. Dit moet gebeuren om de adressaten in staat te stellen hun rechten te verdedigen en om het Hof de mogelijkheid te geven de wettigheid van de betrokken maatregel te toetsen. In het kader van deze rechterlijke toetsing worden de feiten en omstandigheden beoordeeld die de maatregelen moeten rechtvaardigen en worden het bewijs en de informatie waarop die beoordeling steunt, geverifieerd.

Op 4 juli 2012 **verwierp het Europees Parlement de ontwerp-handelsovereenkomst ter bestrijding van namaak** (ACTA), die erop gericht was de wereldwijde normen voor de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te verbeteren met het oog op een meer doeltreffende bestrijding van handel in nagemaakte en door piraterij verkregen goederen. Bij deze uitoefening van zijn nieuwe bevoegdheden ten aanzien van internationale

⁹ Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een meerjarenkader voor het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten voor 2013-2017, COM(2011) 880 definitief. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:nl:HTML>

¹⁰ Besluit van de Raad tot vaststelling van een meerjarenkader voor 2013-2017 voor het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, vastgesteld op 11 maart. Zie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/12/st10/st10449.nl12.pdf>

¹¹ Gezamenlijke mededeling over een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU – Voor een meer doeltreffende aanpak, COM(2011) 886 definitief. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:nl:PDF>. Strategisch kader en actieplan voor mensenrechten en democratie, document nr. 11417/12 EXT 1 van de Raad van 28.6.2012. Zie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/12/st11/st11417-ex01.nl12.pdf>

¹² Besluit 2012/440/GBVB van de Raad van 25.7.2012 tot benoeming van de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie voor de mensenrechten, PB L 200, blz. 21.

¹³ HvJ-EU, arrest van 21 maart 2012 in de zaken T-439/10 en T-440/10, *Fulmen en F. Mahloudian/Raad*.

handelsovereenkomsten paste het Europees Parlement het Handvest toe¹⁴. Het Parlement stelde met name dat in de ontwerp-handelsovereenkomst een juiste balans moest worden gevonden tussen de vrijheid van meningsuiting en van informatie en het recht op eigendom. De Commissie had ook aandacht voor deze kwesties en had het Hof al verzocht te beoordelen of de ACTA-overeenkomst in overeenstemming was met het Handvest. De Commissie trok haar verzoek om advies van het Hof in nadat het Europees Parlement duidelijk had gemaakt dat het de ontwerpovereenkomst niet kon aanvaarden.

2.3. Controle van het Hof op de overeenstemming van de EU-handelingen met het Handvest

De arresten van het Hof van 2012 in verband met de overeenstemming van EU-handelingen met het Handvest, schiepen duidelijkheid over de wijze waarop bij de EU-wetgevingsactiviteiten en alle andere EU-handelingen met rechtsgevolgen de grondrechten in aanmerking moeten worden genomen.

Het Hof gaf aan dat met het Handvest rekening moet worden gehouden wanneer de wetgever besluit om **bevoegdheden te delegeren** aan de Raad of aan de Commissie. Het Hof ging over tot de nietigverklaring van een uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de bewaking van de maritieme buitengrenzen van de EU. Het oordeelde meer bepaald dat bij de vaststelling van regels die grenswachters bevoegdheden tot het nemen van dwangmaatregelen toekennen, politieke keuzes worden gemaakt die tot de verantwoordelijkheden van de wetgever van de Unie behoren, en dat deze regels de persoonlijke vrijheid en de grondrechten dermate zouden kunnen beïnvloeden dat het optreden van de wetgever van de Unie vereist is¹⁵.

Het Hof onderzocht ook of de EU-instellingen het **non-discriminatiebeginsel** eerbiedigen in hun aanwervingsbeleid. Verschillende aankondigingen van algemene vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van EU-ambtenaren die slechts in de drie officiële talen volledig werden bekendgemaakt, werden door het Hof nietig verklaard¹⁶. Het Hof oordeelde dat een potentiële kandidaat wiens moedertaal niet een van de talen was waarin de omstreden aankondiging van vergelijkend onderzoek volledig was bekendgemaakt, benadeeld was ten opzichte van een kandidaat met een van de drie talen als moedertaal. Deze benadeling was het gevolg van een onevenredig verschil in behandeling op grond van taal, dat door artikel 21 van het Handvest wordt verboden.

Het Hof controleerde ook de toepassing van het **beginsel van behoorlijk bestuur** door de EU-instellingen (artikel 41 van het Handvest). Het heeft het besluit van de Commissie om een offerte in de context van een aanbestedingsprocedure te weigeren, nietig verklaard wegens ontoereikende motivering¹⁷. Het Hof legde een verband tussen artikel 41 (behoorlijk bestuur) en artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte) van het Handvest, omdat de betrokken persoon de door de administratie gegeven redenen moet kennen om te kunnen beslissen of hij het besluit bij de relevante rechterlijke instanties wil aanvechten.

In de afgelopen jaren hebben verschillende arresten van het Hof aanleiding gegeven tot wijzigingen van de EU-wetgeving. Zo hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de rechtspraak van het Hof in aanmerking genomen bij de onderhandelingen over de nieuwe Dublinverordening betreffende de voorwaarden voor de overdracht van

¹⁴ Aanbeveling van het Europees Parlement, Referentie doc.: A7-0204/2012 van 22.6.2012.

¹⁵ HvJ-EU, arrest van 5 september 2012 in zaak C-355/10, *Europees Parlement/Raad van de Europese Unie*.

¹⁶ Grote Kamer van het HvJ-EU, arrest van 27 november 2012 in zaak C-566/10 P, *Italiaanse Republiek/Commissie*.

¹⁷ HvJ-EU, arrest van 10 oktober 2012 in zaak T-183/10, *Sviluppo Globale GEIE/Commissie*.

asielzoekers in de EU¹⁸. Dit heeft ertoe geleid dat asielzoekers volgens de nieuwe regels niet kunnen worden teruggestuurd naar een lidstaat wanneer er een ernstig risico bestaat dat hun grondrechten worden geschonden. In voorkomend geval moet een andere lidstaat de asielzoeker snel toelaten tot een asielprocedure.

De Commissie heeft de rechtspraak van het Hof ook in aanmerking genomen bij de voorbereiding van haar gewijzigd voorstel over de bekendmaking van de begunstigen van de Europese landbouwfondsen¹⁹. De nieuwe regels steunen op een herziene nadere motivering, met als centraal uitgangspunt dat met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie publieke controle moet kunnen worden uitgeoefend op de besteding van de Europese landbouwfondsen. Zo moet er meer informatie worden verstrekt over het type maatregelen waarvoor de middelen worden uitgekeerd, en moeten de maatregelen zelf uitvoeriger worden omschreven. Onder een zekere minimumdrempel wordt de naam van de begunstigde echter niet bekendgemaakt. Deze bepaling bewaart het evenwicht tussen het nagestreefde doel van publieke controle op de besteding van de publieke middelen enerzijds en het recht van de begunstigen op eerbiediging van hun privéleven en bescherming van hun persoonsgegevens anderzijds.

3. TENUITVOERLEGGING VAN HET HANDVEST IN DE LIDSTATEN

In de EU wordt de bescherming van de grondrechten gewaarborgd via een tweeledig systeem. Enerzijds is er het nationale systeem dat berust op de grondwetten van de lidstaten en op hun verplichtingen op grond van internationale instrumenten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Daarnaast is er het EU-systeem dat steunt op het Handvest en dat enkel van toepassing is op activiteiten van de EU-instellingen of bij de toepassing van het EU-recht door de lidstaten. Het Handvest vult de bestaande systemen ter bescherming van de grondrechten aan, maar vervangt deze niet.

Het Hof heeft aangegeven waar de grenzen liggen van het toepassingsgebied van het Handvest. Het verklaarde een prejudiciële procedure van een Bulgaarse administratieve rechtbank betreffende het recht op hoger beroep met betrekking tot beslissingen waarbij strafrechtelijke sancties worden opgelegd voor bepaalde verkeersovertredingen, niet-ontvankelijk. Het verwees hierbij naar vaste rechtspraak, waaruit volgt dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het EU-recht altijd moeten voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de bescherming van de grondrechten²⁰.

De bepalingen van het Handvest zijn alleen op de lidstaten van toepassing wanneer ze het EU-recht uitvoeren. Het Handvest noch het Verdrag kent de EU nieuwe bevoegdheden toe op het gebied van grondrechten. Wanneer de bestreden nationale wetgeving geen maatregel

¹⁸ HvJ-EU, arrest van 21 december 2011 in de gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *Secretary of State for the Home Department, M.E. en anderen/Refugee Applications Commissioner*. Voorstel voor een verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, COM(2008) 820 definitief. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:nl:PDF>

¹⁹ HvJ-EU, arrest van 10 november 2010 in de gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert/Land Hessen & Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*. Wijziging van voorstel COM(2011) 628 definitief/2 van de Commissie voor een verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, COM(2012) 551 final. Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0551:FIN:nl:PDF>

²⁰ HvJ-EU, arrest van 7 juni 2012 in zaak C-27/11, *Vinkov*.

vormt tot uitvoering van het EU-recht en op geen enkele andere manier daarmee verband houdt, is het Hof niet bevoegd²¹.

Het **toenemend aantal verzoeken van nationale rechterlijke instanties om een prejudiciële beslissing van het Hof illustreert de belangrijke gevolgen van het Handvest**. Op het gebied van asiel heeft het Hof bijvoorbeeld bevestigd dat telkens wanneer aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat asiel wordt aangevraagd, de betrokken lidstaat moet voldoen aan de in de EU-wetgeving vastgestelde minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers, ook als deze lidstaat krachtens de EU-wetgeving niet verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag²². Gelet op de beginselen van menselijke waardigheid (artikel 1) en het recht op asiel (artikel 18) rust de verplichting op grond van het EU-recht²³ om een asielzoeker huisvesting, voedsel, kleding en een dagvergoeding te verstrekken op de verzoekende lidstaat, en dient deze de daaruit voortvloeiende financiële lasten te dragen tot de overdracht van de asielzoeker naar de voor de behandeling van de aanvraag verantwoordelijke lidstaat.

3.1. Maatregelen van de Commissie met het oog op de eerbiediging van het Handvest door de lidstaten

In haar rol als hoedster van de verdragen ziet de Commissie er ook op toe dat het Handvest wordt geëerbiedigd. Ze is vastberaden hiertoe op te treden, indien nodig en wanneer ze hiervoor bevoegd is. In 2012 heeft de Commissie voor het eerst inbreukzaken voor het Hof van Justitie moeten brengen. De inbreuken betroffen de niet-naleving door een lidstaat van kernbepalingen van het Handvest.

In de afgelopen jaren heeft **Hongarije verschillende wetten aangenomen** – waaronder enkele zogenaamde kardinale wetten, die direct op grond van de nieuwe grondwet zijn aangenomen – **die grote bezorgdheid hebben gewekt in verband met de grondrechten** en ook door de Raad van Europa zijn onderzocht. De Commissie heeft als hoedster van de verdragen de punten die verband houden met het EU-recht onderworpen aan een juridische analyse, overeenkomstig het toepassingsgebied van het Handvest (artikel 51). Na het versturen van de eerste waarschuwingsbrieven aan het einde van 2011, besloot de Commissie op 7 juni 2012 om de inbreukprocedure in te leiden bij het Hof. De Commissie vocht eerst de aantasting van de onafhankelijkheid van de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming aan, op grond van de “volledige onafhankelijkheid” van de nationale autoriteiten voor gegevensbescherming die vereist is krachtens de richtlijn inzake gegevensbescherming van 1995 en uitdrukkelijk wordt erkend in artikel 16 van het VWEU en in artikel 8 van het Handvest. In het kader van een tweede inbreukprocedure heeft de Commissie de vervroegde uittreding in Hongarije van ongeveer 274 rechters en openbare aanklagers betwist, die het gevolg was van een plotselinge verlaging van de verplichte pensioenleeftijd voor beoefenaars van deze beroepen van 70 naar 62 jaar. De Commissie deed dit op grond van Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, die discriminatie op de werkplek op grond van leeftijd verbiedt. Hieronder valt ook ontslag omwille van met leeftijd verband houdende redenen, zonder objectieve rechtvaardiging. Deze zaak draagt bij tot de tenuitvoerlegging van het algemene verbod op discriminatie, ook op grond van leeftijd, zoals is vastgelegd in artikel 21 van het Handvest. De uitspraak van het Hof van 6 november 2012 bevestigde het standpunt van de Commissie, dat

²¹ Zie ook HvJ-EU, arrest van 27 november 2012 in zaak C-370/12, *Pringle/Ierland*.

²² HvJ-EU, arrest van 27 september 2012 in zaak C-179/11, *Cimade en Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*.

²³ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, PB L 31 van 6.2.2003, blz. 18.

het wijzigen van de verplichte pensioenleeftijd voor rechters, openbare aanklagers en notarissen na een slechts zeer korte overgangperiode, onverenigbaar is met het EU-recht inzake gelijke behandeling. Hongarije zal deze voorschriften moeten wijzigen om aan de EU-wetgeving te voldoen²⁴.

Mediavrijheid en –pluralisme vormden ook de basis van het overleg tussen de Commissie en de Hongaarse autoriteiten over de nieuwe mediawetgeving, wat betreft de verplichting tot evenwichtige verslaggeving en de regels inzake aanstootgevende inhoud. De Commissie en de Hongaarse autoriteiten kwamen ook een aantal wijzigingen overeen van andere bepalingen die een inbreuk hadden kunnen vormen op de richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten en/of op de regels inzake het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging.

De Commissie heeft in 2012 in enkele brieven haar bezorgdheid geuit over de algemene onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Hongarije, meer bepaald in verband met de bevoegdheden van de voorzitter van de nationale gerechtelijke autoriteit om zaken over te dragen aan andere rechtbanken en rechters tegen hun wil over te plaatsen. De Commissie wees erop dat deze maatregelen gevolgen zouden kunnen hebben voor de doeltreffende toepassing van het EU-recht in Hongarije en het in artikel 47 van het Handvest vastgelegde recht van burgers en ondernemingen op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht in zaken die verband houden met het EU-recht. Ook tussen de Raad van Europa (met name de Commissie van Venetië) en de Hongaarse autoriteiten hebben besprekingen plaatsgevonden. De Commissie houdt de zaak nauwlettend in het oog, vooral wat de eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte betreft.

De Commissie heeft eveneens de Franse autoriteiten aangeschreven, nadat ze in augustus 2012 op de hoogte werd gesteld van de **ontwikkelingen in Frankrijk**, waar Roma-kampen werden ontruimd en Roma werden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Er volgden besprekingen om de feiten en het wettelijk kader op te helderen. De situatie is in de afgelopen jaren sterk gewijzigd. In 2010 nam de Commissie maatregelen om de toepassing van de richtlijn inzake vrij verkeer door de lidstaten te garanderen, en om een Europees kader voor nationale strategieën voor integratie van de Roma in te stellen. Daarop wijzigde Frankrijk zijn wetgeving om volledig te voldoen aan de genoemde richtlijn, met name voor wat de procedurele waarborgen met betrekking tot de uitzetting van EU-onderdanen betreft. Het nam ook een nationale strategie voor integratie van de Roma aan. Op basis van deze nieuwe strategie vindt nauwe samenwerking plaats en worden meer inspanningen geleverd voor de integratie van de Roma, met de actieve medewerking van Frankrijk.

In 2012 heeft de Commissie ook een **inbreukprocedure ingeleid tegen Malta**, omdat het de EU-regels inzake vrij verkeer niet correct had uitgevoerd, met name het **recht van echtgenoten van hetzelfde geslacht of geregistreerde partners om zich in Malta bij EU-onderdanen te voegen en daar met hen te verblijven**. Na de tussenkomst van de Commissie is de Maltese wetgeving gewijzigd om te voldoen aan de EU-regels inzake het recht van EU-onderdanen op vrij verkeer en non-discriminatie.

3.2. Ontwikkeling van de nationale rechtspraak in verband met de toepassing van het Handvest door de lidstaten

De rechtsgemeenschap waarop de Unie steunt, is aangewezen op de nationale rechterlijke instanties. Enkel wanneer de nationale rechters hun bevoegdheden ten volle uitoefenen, kunnen de rechten die uit hoofde van het recht van de Unie worden verleend aan de EU-onderdanen de facto worden gegarandeerd. De nationale grondwettelijke en hogere

²⁴ HvJ-EU, arrest van 6 november 2012 in zaak C-286/12, *Europese Commissie/Hongarije*.

rechterlijke instanties dragen de speciale verantwoordelijkheid om er in samenwerking met het Hof voor te zorgen dat het Handvest daadwerkelijk wordt toegepast.

Uit gegevens die door **de Vereniging van de Raden van State en van de Hoge Administratieve Rechtscolleges** (ACA) zijn verzameld, blijkt dat inmiddels al in vele beslissingen van administratieve rechterlijke instanties van EU-lidstaten naar het Handvest is verwezen²⁵. De bepalingen van het Handvest die het meest worden vermeld in de verslagen, zijn de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7), de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11), het recht op eigendom (artikel 17), het recht op asiel (artikel 18), het verbod op collectieve uitzetting en non-refoulement (artikel 19), de rechten van het kind (artikel 24), het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47).

In het rechtsgebied van immigratie en asiel is tot nog toe het meest naar het Handvest verwezen²⁶. De analyse die het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten maakte aan de hand van informatie die enkele lidstaten hebben verstrekt over hun rechtspraak in verband met het Handvest, toont evenwel dat de invloed ervan veel verder reikt dan dit rechtsgebied. Het heeft gevolgen voor zeer uiteenlopende gebieden, zoals de financiële markten, arbeidsrecht, consumentenbescherming, milieurecht en het gezag over minderjarigen²⁷.

De analyse van de rechtspraak waarin wordt verwezen naar het Handvest suggereert voorts dat de nationale rechters het Handvest gebruiken ter ondersteuning van hun redenering, ook wanneer er geen uitdrukkelijk verband is met het EU-recht. Bepaalde gegevens wijzen er ook op dat het **Handvest wordt geïntegreerd in de nationale systemen voor de bescherming van de grondrechten**. Het Oostenrijks Grondwettelijk Hof heeft een belangrijke uitspraak gedaan over de toepassing van het Handvest in het kader van de nationale rechterlijke grondwettigheidstoetsing²⁸. Het heeft erkend dat het Handvest in het rechtssysteem van de EU een zeer bijzondere plaats inneemt en dat het verschilt van het geheel van rechten en beginselen dat het Hof van Justitie van de EU door de jaren heen heeft opgebouwd. Volgens het Oostenrijks Grondwettelijk Hof is het Handvest uitvoerbaar in de voor hem aanhangig gemaakte procedures van rechterlijke toetsing van nationale wetgeving. Individuen kunnen zich bijgevolg op de in het Handvest vastgelegde rechten en beginselen beroepen wanneer ze de rechtmatigheid van nationale wetgeving aanvechten. Het Oostenrijks Grondwettelijk Hof stelde sterke gelijkenissen vast tussen de rol van het Handvest in het rechtssysteem van de EU en de rol van het EVRM op grond van de Oostenrijkse grondwet, die bepaalt dat het EVRM grondwettelijke waarde heeft.

4. TOETREDING VAN DE EU TOT HET EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

In het Verdrag van Lissabon is **duidelijk bepaald dat de EU moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens**. Alle lidstaten hebben zich hiermee akkoord verklaard toen ze het Verdrag ratificeerden.

²⁵ Meer informatie is te vinden in de verslagen van ACA-Europe. Zie: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html

²⁶ Met uitzondering van Spanje, Hongarije en Oostenrijk is in alle landen in dit rechtsgebied al naar het Handvest verwezen.

²⁷ Zie met name: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions*, vol. I, red. Laffranque, Julia, Reports of the FIDE Congress Tallinn 2012, Universiteit van Tartu.

²⁸ Oostenrijks Grondwettelijk Hof, zaken U 466/11 en U 1836/11, 14.3.2012.

De onderhandelingen over de toetredingsovereenkomst liepen vast in de eerste helft van 2012, nadat bepaalde lidstaten hun twijfels hadden geuit en vragen aan de orde hadden gesteld over de ontwerpovereenkomst die op technisch niveau in juni 2011 was opgesteld. Uiteindelijk werd in april 2012 binnen de Raad overeenstemming bereikt, waarna de onderhandelingen in juni 2012 konden worden hervat in een 47 + 1 formaat (47 leden van de Raad van Europa en de Commissie namens de EU).

Tegelijkertijd is gewerkt aan de kernelementen van de interne regels voor de betrokkenheid van de EU en de lidstaten bij procedures voor het Hof in Straatsburg waarbij het EU-recht ter discussie wordt gesteld.

In deze context mag de unanimitieit die vereist is voor de sluiting van de overeenkomst betreffende de toetreding tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de begeleidende maatregelen geen voorwendsel zijn om het proces te vertragen, daar de toetreding een duidelijke en dwingende doelstelling is die in het Verdrag is vastgelegd.

5. CONCLUSIE

Dat de nationale rechterlijke instanties het Handvest slechts drie jaar na de inwerkingtreding ervan als primair recht gebruiken in zaken die verband houden met het EU-recht, is een goed teken. Het toenemend aantal verwijzingen naar het Handvest is het eerste bewijs van een doeltreffende, gedecentraliseerde toepassing van het Handvest binnen de nationale constitutionele stelsels. Dit is een belangrijke stap in de richting van een meer coherent systeem voor de bescherming van de grondrechten, dat gelijke rechten en een gelijke bescherming garandeert bij elke toepassing van het EU-recht, in alle lidstaten.

Commissievoorzitter Barroso benadrukte in zijn State of the Union van 2012 dat de fundamentele waarden waarop onze Unie is gebouwd – de eerbiediging van de grondrechten, de rechtsstaat en de democratie – voortdurend moeten worden beschermd en versterkt²⁹. De Commissie wil dan ook het goede voorbeeld geven door ervoor te zorgen dat alle EU-handelingen overeenstemmen met het Handvest. De Commissie zal daadkrachtige maatregelen blijven nemen om het Handvest concreet gestalte te geven op de gebieden waarvoor ze bevoegd is. Ze verbindt zich er ook toe om met het oog op de effectieve tenuitvoerlegging van het Handvest op te treden indien de toepassing van het EU-recht door de lidstaten daartoe aanleiding geeft, zoals ze dat heeft gedaan door de vervroegde uittreding van rechters en openbare aanklagers in Hongarije voor te leggen aan het Hof.

De Commissie zal de ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de grondrechten in de EU, met inbegrip van de rechtspraak in verband met de toepassing van het Handvest op EU- en nationaal niveau³⁰, nauwlettend in het oog houden, en zij verzoekt het Europees Parlement en de Raad van ministers om dit verslag uitvoerig te bespreken.

²⁹ Zie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_nl.htm

³⁰ Toespraak van vicevoorzitter Viviane Reding op het XXVste FIDE-congres (Fédération Internationale pour le Droit Européen) van 31 mei 2012 in Tallinn. Zie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_en.htm?locale=en