



Brussel, 14.4.2014
COM(2014) 224 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 2013

{SWD(2014) 141 final}
{SWD(2014) 142 final}

1. INLEIDING

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "het Handvest" genoemd) is in de eerste plaats tot de EU-instellingen gericht. Het vervangt de nationale stelsels niet, maar vult deze aan. De lidstaten zijn onderworpen aan hun eigen grondwettelijke stelsels en aan de grondrechten die daarin zijn vervat. Zij dienen het Handvest slechts in acht te nemen wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, zoals bepaald in artikel 51 van het Handvest.

In dit verslag wordt de nadruk gelegd op de rol van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "het Hof" genoemd) bij de uitvoering van het Handvest, en met name de meest recente ontwikkelingen van de rechtspraak van het Hof inzake de toepasselijkheid van het Handvest in de lidstaten.

Het verslag geeft ook een overzicht van de wijze waarop de EU-instellingen onder toezicht van het Hof de grondrechten hebben geëerbiedigd en bevorderd bij al hun handhavingsactiviteiten en al hun initiatieven voor onder meer de ontwikkeling van nieuwe wetgeving en nieuw beleid.

Tot slot wordt in het verslag de aandacht gevestigd op het belang van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna het "EVRM" genoemd) en op de voortgang wat de toetreding van de EU tot het Verdrag betreft.

Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag (bijlage 1) bevat gedetailleerde informatie over de toepassing van het Handvest en toont aan welke concrete problemen personen ondervinden. De vooruitgang die is geboekt voor de uitvoering van de strategie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015 wordt in een afzonderlijke bijlage gepresenteerd (bijlage 2).

2. TOEPASSELIJKHEID VAN HET HANDVEST OP DE LIDSTATEN

De nationale rechters zijn zich steeds meer bewust van de impact van het Handvest en verzoeken het Hof via de prejudiciële procedure¹ om advies over de toepassing en de uitlegging ervan².

Om te bepalen of een situatie onder het in artikel 51 van het Handvest bepaalde toepassingsgebied valt, onderzoek het Hof in het bijzonder of de betrokken nationale wetgeving de uitvoering van een bepaling van het EU-recht tot doel heeft, de aard van de wetgeving, of de wetgeving andere dan de door het EU-recht bestreken doelstellingen nastreeft alsook of er specifieke EU-regels zijn met betrekking tot de kwestie of die de kwestie zouden kunnen beïnvloeden³.

Het Hof heeft met drie recente zaken duidelijk aangetoond wanneer er **geen sprake is van uitvoering van het EU-recht** door de lidstaten en het Handvest bijgevolg niet van toepassing is.

Allereerst oordeelde het Hof in de zaak *Pringle*⁴ dat lidstaten bij de instelling van een permanent crisismechanisme voor de landen van de eurozone niet het EU-recht ten uitvoer brengen, aangezien de Verdragen de EU geen enkele specifieke bevoegdheid

¹ Bijlage II bevat een overzicht van de prejudiciële vragen met betrekking tot het Handvest die in 2013 bij het Hof zijn ingediend.

² Zie artikel 267 VWEU.

³ HvJEU, zaken C-309/96, *Annibaldi*, 18.12.1997, punten 21 tot en met 23, en C-40/11, *Iida*, 8.11.2012, punt 79.

⁴ HvJEU, zaak C-370/12, *Thomas Pringle*, 27.11.2012.

verlenen om een dergelijk mechanisme in te stellen. Bijgevolg was er geen sprake van uitvoering van het EU-recht door de lidstaten in de zin van artikel 51, en was het Handvest niet van toepassing.

Ten tweede onderzocht het Hof in de zaak *Fierro en Marmorale*⁵ Italiaanse wetgeving op grond waarvan de verkoop van onroerende goederen nietig moet worden verklaard als het onroerend goed werd gewijzigd zonder rekening te houden met de stedenbouwkundige wetgeving. Er werd aangevoerd dat een dergelijke automatische nietigverklaring de uitoefening van het recht op eigendom (artikel 17⁶) zou belemmeren. Het Hof verklaarde de zaak onontvankelijk omdat er geen verband was tussen de stedenbouwkundige wetgeving op nationaal niveau en het EU-recht.

Ten derde onderzocht het Hof in het kader van de zaak *Cholakova*⁷ de arrestatie door de Bulgaarse politie van een vrouw die had geweigerd bij een politiecontrole haar identiteitskaart te tonen. Het Hof verklaarde dat aangezien de betrokkene niet de intentie had getoond het Bulgaarse grondgebied te verlaten, het een nationale zaak betrof. Het oordeelde dat het niet bevoegd was voor deze zaak, en verklaarde de zaak onontvankelijk.

Op dit moment bestaan er drie situaties **waarin het Handvest duidelijk wel van toepassing is.**

Ten eerste vallen onder "uitvoering van EU-recht" de **wetgevingsactiviteiten en de rechts- en administratieve praktijken van de lidstaten om aan hun verplichtingen op grond van het EU-recht te voldoen.** Een voorbeeld is de werkzaamheden van de lidstaten om zoals artikel 19, lid 1 VEU voorschrijft een doeltreffende rechtsbescherming te garanderen ter waarborging van de rechten die individuen op grond van het EU-recht genieten. Krachtens de richtlijn inzake vrij verkeer⁸ mogen lidstaten het recht van vrij verkeer van een EU-burger beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. In zaak *ZZ* oordeelde het Hof dat de redenen voor een weigering van het vrije verkeer aan de betrokkene moeten worden bekendgemaakt⁹. De zaak betrof de niet-bekendmaking van de redenen voor het besluit tot weigering van toegang tot het Verenigd Koninkrijk, om redenen van openbare veiligheid. Het Hof bevestigde dat een persoon het recht heeft te weten om welke redenen hem de toegang wordt geweigerd, aangezien de bescherming van de nationale veiligheid iemand niet het recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak kan ontzeggen. Dat zou namelijk de doeltreffendheid van het recht van verhaal in gedrang brengen (artikel 47).

Ten tweede heeft het Hof gesteld dat het Handvest van toepassing is **wanneer een autoriteit van een lidstaat een bevoegdheid uitoefent die haar op grond van het EU-recht is toegekend.** In de zaak *Kaveh Puid*¹⁰ bevestigde het Hof zijn eerdere rechtspraak¹¹ en oordeelde het dat een lidstaat een asielzoeker niet mag overdragen aan de aanvankelijk als verantwoordelijk geïdentificeerde lidstaat indien er wezenlijke gronden bestaan om aan te nemen dat de verzoeker er een reëel risico zou

⁵ HvJEU, zaak C-106/13, *Francesco Fierro en Fabiana Marmorale/Edoardo Ronchi en Cosimo Scocozza*, 30.5.2013.

⁶ De artikelen tussen haakjes in dit verslag verwijzen steeds naar artikelen van het Handvest.

⁷ HvJEU, zaak C-14/13, *Gena Ivanova Cholakova*, 6.6.2013.

⁸ Richtlijn 2004/38/EG, PB L 158 van 2004, blz. 77.

⁹ HvJEU, zaak C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department*, 4.6.2013.

¹⁰ HvJEU, zaak C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*, 14.11.2013.

¹¹ HvJEU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *NS/Secretary of State for the Home Department*, 21.12.2011.

lopen op onmenselijke of vernederende behandeling, in strijd met artikel 4 van het Handvest.

Tot slot kunnen nationale maatregelen met betrekking tot de uitbetaling van EU-middelen in gedeeld beheer uitvoering van het EU-recht uitmaken. In de zaak *Blanka Soukupová*¹² oordeelde het Hof dat de lidstaten bij de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1257/1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, als vastgelegd in artikel 20, artikel 21, lid 1, en artikel 23 van het Handvest, moeten eerbiedigen. In het geval van steun voor vervroegde uittreding van oudere landbouwers moeten de lidstaten erop toezien dat vrouwen en mannen gelijk worden behandeld en elke discriminatie op grond van geslacht verbieden.

Een arrest met betrekking tot de **toepasselijkheid van het Handvest** dat in 2013 tot veel discussie heeft geleid, is het **arrest Åkerberg Fransson**¹³. Dit arrest is een belangrijke stap in het voortdurende proces om de interpretatie van artikel 51 van het Handvest te verduidelijken.

Het Hof werd verzocht te verduidelijken of situaties waarin door de nationale wetgeving aan de in het EU-recht vastgestelde doelstellingen wordt voldaan, als "uitvoering" in de zin van artikel 51 van het Handvest kunnen worden beschouwd. De zaak werd door een districtrechtbank in Zweden aan het Hof voorgelegd met het oog op een prejudiciële beslissing. Die rechtbank was er niet zeker van of een verweerder strafrechtelijk kan worden vervolgd wegens belastingfraude in de context van btw-aangiften wanneer die verweerder voorheen reeds een belastingboete is opgelegd voor het verstrekken van dezelfde onjuiste inlichtingen. Een dergelijke vervolging moest worden getoetst aan het ne-bis-in-idembeginsel (dat inhoudt dat een persoon niet tweemaal kan worden bestraft voor hetzelfde delict), als vastgelegd in artikel 50 van het Handvest, hoewel de nationale wetgeving tot omzetting van het EU-recht die de grondslag vormt voor deze administratieve boetes en strafrechtelijke vervolgingen nog niet was aangenomen.

Het Hof wees op het feit dat op grond van het EU-recht de lidstaten ertoe verplicht zijn de inning van alle verschuldigde btw te garanderen en onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, te bestrijden. Voorts wees het Hof erop dat de lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen moeten treffen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad¹⁴.

De eigen middelen van de EU omvatten onder meer de inkomsten uit de toepassing van een uniform tarief voor de geharmoniseerde btw-grondslagen die overeenkomstig de EU-regels zijn vastgesteld. Daardoor bestaat er een direct verband tussen de inning van de btw-ontvangsten overeenkomstig het EU-recht en de beschikbaarheid van de dienovereenkomstige btw-middelen voor de EU-begroting. Iedere lacune in de inning van btw-ontvangsten op nationaal niveau kan een impact hebben op de EU-begroting. Het Hof verklaarde het volgende: "*De door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten [...] worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, zodat er geen gevallen kunnen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten*

¹² HvJEU, zaak C-401/11, *Blanka Soukupová*, 11.4.2013.

¹³ HvJEU, zaak C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*, 26.2.2013.

¹⁴ Punt 26.

toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden"¹⁵. Volgens het Hof beoogde de nationale wetgeving in deze context "schending van de bepalingen van [de] richtlijn te bestraffen en dus uitvoering te geven aan de door het Verdrag aan de lidstaten opgelegde verplichting om gedragingen waarmee de financiële belangen van de Unie worden geschaad, effectief te bestraffen"¹⁶.

Het Hof oordeelde in deze zaak uiteindelijk dat het beginsel te voorkomen dat een persoon voor hetzelfde delict twee keer wordt bestraft, niet eraan in de weg staat dat een lidstaat voor dezelfde feiten een combinatie van fiscale en strafrechtelijke sancties oplegt, op voorwaarde dat de fiscale sanctie niet van strafrechtelijke aard is.

3. MAATREGELEN TER BEVORDERING VAN DE DOELTREFFENDE TENUITVOERLEGGING VAN HET HANDVEST

De grondrechten worden op alle beleidsterreinen van de EU bevorderd. Op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is, stelt de Commissie EU-wetgeving voor die concreet gestalte geeft aan de rechten en beginselen van het Handvest. De Commissie neemt ook actief maatregelen om het Handvest te bevorderen en zorgt er via inbreukprocedures tegen de lidstaten voor dat het EU-recht wordt nageleefd.

De naleving van het Handvest door de instellingen zelf wordt onderzocht door het Hof, dat controleert of de handelingen van de EU in overeenstemming zijn met het Handvest.

3.1. EU-wetgeving

De Commissie zorgt ervoor dat alle **wetgevingsvoorstellen** de grondrechten eerbiedigen en bevorderen. Zij ziet daar nauwgezet op toe gedurende het hele wetgevingsproces, vanaf de presentatie van voorstel, tijdens de onderhandelingen tussen de EU-instellingen en tot de definitieve goedkeuring ervan.

3.1.1. Wetgevingsvoorstellen

Op het gebied van het strafrecht heeft de **Commissie vijf wetgevingsmaatregelen voorgesteld om de uitvoering van de agenda inzake procedurele rechten verder te bevorderen** en de grondslag voor het Europees strafrechtelijk beleid te versterken. Drie daarvan zijn voorstellen voor een richtlijn:

- voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn (artikelen 47 en 48);
- voorstel voor een richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (artikelen 24 en 49);
- voorstel voor een richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 47, lid 3).

Tot de maatregelen behoren ook twee aanbevelingen: een aanbeveling betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in

¹⁵ Punt 21.

¹⁶ Punt 28.

een strafprocedure en een aanbeveling betreffende het recht op rechtsbijstand voor verdachten of beklaagden in strafprocedures (artikel 47)¹⁷.

Om het beginsel van wederzijds vertrouwen, waarop justitiële samenwerking steunt, te bevorderen, is het essentieel dat de strafrechtelijke maatregelen berusten op ambitieuze EU-normen met betrekking tot procedurele rechten en rechten van slachtoffers, overeenkomstig het Handvest.

Voorts heeft de Commissie in de EU-wetgeving inzake het witwassen van geld voorzien in doeltreffende bescherming van de vertrouwelijkheid van communicatie. In de voorgestelde **richtlijn inzake de voorkoming van het witwassen van geld** van februari 2013 is voor bepaalde beroepsactiviteiten de verplichting vastgesteld vermoedens van het witwassen van geld of terrorismefinanciering aan de autoriteiten te melden. Rekening houdend met het cruciale belang van het recht van verdediging (artikel 48) is in de voorgestelde richtlijn evenwel bepaald dat de lidstaten, onder bepaalde voorwaarden, advocaten moeten vrijstellen van deze plicht, bijvoorbeeld met betrekking tot informatie die is verkregen bij het beoordelen van de rechtspositie van een cliënt¹⁸.

Voorts heeft de Commissie voorzien in een rechtsmiddel voor **werknemers die hun recht van vrij verkeer in de EU uitoefenen**. Het wetgevingsvoorstel in kwestie¹⁹ beoogt onder meer de invoering van een wettelijke verplichting voor de lidstaten om mobiele werknemers in de EU op nationaal niveau toegang te verlenen tot passende rechtsmiddelen (artikel 47).

In september 2013 heeft de Commissie een verordening voorgesteld betreffende indices die als **benchmarks worden gebruikt voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten**²⁰. De verordening heeft als doel benchmarks die door marktpelers in de financiële sector worden verstrekt aan duidelijkere normen en toezicht te onderwerpen. De bedoeling is de relevante autoriteiten controle- en handhavingsbevoegdheden te verlenen, waaronder toegang tot gegevensdoorgiften op verzoek. De Commissie heeft de impact van het voorstel onderzocht ten aanzien van verschillende door het Handvest beschermde rechten, met name de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11) en de vrijheid van onderneming (artikel 16).

De Commissie heeft in haar in april 2013 goedgekeurde voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door Frontex²¹ bepaald dat alle maatregelen die worden genomen tijdens door Frontex gecoördineerde bewakingsoperaties in volledige overeenstemming moeten zijn met de grondrechten en met het beginsel van non-refoulement, dat inhoudt dat niemand mag worden teruggestuurd naar een land waar een ernstig risico bestaat dat de betrokkene aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen (artikel 19, lid 2). Vóór wordt overgegaan tot terugkeer naar een derde land, moeten de lidstaten de algemene situatie in het derde land in overweging nemen, om na te gaan of zij met terugkeer geen inbreuk plegen op het beginsel van non-refoulement. De tegengehouden of

¹⁷ COM(2013) 821, 822 en 824 van 27.11.2013, en COM(2013) 8178 en 8179 van 27.11.2013.

¹⁸ HvJEU, zaak C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, 26.06.2007.

¹⁹ COM(2013) 236 final van 26.4.2013.

²⁰ COM(2013) 641 final van 18.09.2013.

²¹ COM(2013) 197 final van 12.04.2013.

geredde personen moeten worden geïdentificeerd en hun persoonlijke omstandigheden moeten worden beoordeeld.

3.1.2. *Interinstitutionele onderhandelingen met een belangrijke mensenrechtendimensie*

2013 is een belangrijk jaar geweest voor het recht op bescherming van persoonsgegevens. In het licht van de onthullingen in 2013 over wereldwijde spionageprogramma's waarmee de communicatie van alle burgers kan worden gevolgd, hebben de EU-instellingen vooruitgang moeten boeken met hun onderhandelingen over nieuwe normen inzake gegevensbescherming²². In oktober 2013 heeft de commissie LIBE van het Europees Parlement haar steun gehecht aan het desbetreffende voorstel van de Commissie²³. De hervorming moet de rechten van burgers actualiseren en hen zo opnieuw controle geven over hun gegevens (artikel 8). Uitdrukkelijke toestemming, het recht om te worden vergeten, het recht op gegevensoverdraagbaarheid en het recht om geïnformeerd te worden over ernstige inbreuken in verband met persoonsgegevens zijn daarbij cruciale elementen. De hervorming moet de steeds groter wordende kloof tussen de burgers en de ondernemingen waarmee zij hun gegevens al dan niet vrijwillig delen, helpen te dichten.

Om de in artikel 16 van het Handvest vastgelegde vrijheid van ondernemerschap te bevorderen, heeft de Commissie in 2012 een voorstel gedaan om de regels inzake **grensoverschrijdende gevallen van insolventie** te moderniseren²⁴. Tijdens de onderhandelingen, die in 2013 sterk zijn gevorderd, is de impact van dit voorstel op het recht van minderheidsschuldeisers op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47) en op eigendom (artikel 17) grondig onderzocht.

3.1.3. *Uitvoering van het Handvest via door de EU-wetgever en de Commissie genomen maatregelen*

Met betrekking tot procedurele rechten is de **richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat** en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen, aangenomen²⁵. Deze mijlpaal in de wetgeving garandeert het recht van alle verdachten op bijstand van een advocaat van de vroegste fase van de procedure tot en met de afsluiting daarvan (artikelen 47 en 48).

Het Europees Parlement en de Raad hebben de **herschikking van de Dublinverordening**²⁶ goedgekeurd. De herschikking garandeert een doeltreffende voorziening in rechte voor verzoekers die beroep instellen tegen een overdrachtsbesluit, hetgeen ervoor zorgt dat een asielzoeker zijn recht om op het grondgebied te blijven, ten volle kan doen gelden, en het risico van "chain refoulement" wordt verminderd (artikel 19, lid 2). De herschikking houdt ook rekening met de rechtspraak van het Hof van Justitie die luidt dat een asielzoeker niet naar een lidstaat mag worden gestuurd wanneer er een ernstig risico bestaat dat de grondrechten van de betrokkene daar zullen worden geschonden. Een andere lidstaat moet dan onverwijld de verantwoordelijkheid op zich nemen, zodat de snelle toegang van de asielzoeker tot justitie niet in het gedrang komt.

²² COM(2012) 11 final van 25.01.2012 en COM(2012) 10 final van 25.01.2012.

²³ Europees Parlement, document nr. A7-0403/2013.

²⁴ COM(2012) 744 final van 12.12.2012.

²⁵ Richtlijn 2013/48/EU, PB L 294.

²⁶ Verordening (EU) nr. 604/2013, PB L 180, blz. 31.

Het Europees Parlement en de Raad hebben ook de **richtlijn inzake asielprocedures**²⁷ en de **richtlijn inzake normen voor opvang** aangenomen²⁸. De eerste richtlijn zorgt voor sterkere waarborgen ter bescherming van het recht op asiel, in het bijzonder door het recht op toegang tot asielprocedures te bevorderen (artikelen 18 en 19). De tweede richtlijn omvat betere en duidelijkere normen om het fundamentele recht op een waardige behandeling te garanderen, met name voor kwetsbare asielzoekers. In de richtlijn zijn duidelijke en beperkende gronden, voorwaarden voor bewaring en waarborgen voor in bewaring gestelde personen vastgelegd. De richtlijn zorgt zo voor verdere harmonisering van de regels inzake bewaring (artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47).

Met betrekking tot de **rechten van slachtoffers is een verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken** aangenomen²⁹. Die heeft als doel een vereenvoudigd en versneld mechanisme vast te stellen voor de erkenning van beschermingsmaatregelen die in een lidstaat in burgerlijke zaken zijn gelast. Personen waarop dergelijke maatregelen betrekking hebben (voornamelijk vrouwen die door een straatverbod worden beschermd) kunnen er derhalve op rekenen dat het verbod dat zij in hun eigen land hebben verkregen, ook elders in de EU geldt.

De **Europese verkiezingen** van 2014 zijn de eerste die plaatsvinden sinds het Verdrag van Lissabon, waarbij het Europees Parlement meer bevoegdheden zijn toebedeeld. In haar aanbeveling van maart 2013³⁰ heeft de Commissie de politieke partijen verzocht om in het kader van de Europese verkiezingen bekend te maken welke kandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie zij steunen en aan welke Europese politieke partij zij zijn gelieerd. De aanbeveling heeft als doel het stemrecht als vastgelegd in artikel 39 van het Handvest te bevorderen, door de kiezers te informeren over wat er bij de verkiezingen op het spel staat en in heel Europa het debat aan te moedigen, om tot een hogere opkomst te komen.

3.2. **Maatregelen ter bevordering van de grondrechten**

Grote ondernemingen in de EU worden meestal geleid door mannen. Om te komen tot wezenlijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen in bestuursraden, overeenkomstig artikel 23 van het Handvest, heeft de Commissie vorig jaar een richtlijn voorgesteld om de man-vrouwverhouding bij niet-uitvoerende bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen³¹ te verbeteren. Het Europees Parlement heeft in november 2013 een resolutie over de voorgestelde richtlijn³² in eerste lezing goedgekeurd. Het heeft bevestigd dat er ruime eensgezindheid over bestaat dat de vertegenwoordiging van vrouwen in bestuursraden moet worden bevorderd en heeft de aanpak van de Commissie om de huidige ongelijkheid ongedaan te maken, onderschreven.

Ook op het gebied van de **integratie van de Roma** probeert de EU ervoor te zorgen dat de rechten op gelijkheid beter worden beschermd en dat er positieve maatregelen worden genomen. In 2013 werd grote vooruitgang geboekt met de EU-brede aanpak van de uitsluiting van de Roma, met in december de unanieme goedkeuring van een

²⁷ Richtlijn 2013/32/EU, PB L 180.

²⁸ Richtlijn 2013/33/EU, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96.

²⁹ Richtlijn (EU) nr. 606/2013, PB L 181.

³⁰ Aanbeveling 2013/142/EU, PB L 79, blz. 29.

³¹ COM(2012) 614 final van 14.11.2012.

³² Europees Parlement, document nr. A7-0340/2013.

aanbeveling van de Raad³³. De lidstaten hebben zich ertoe verbonden de economische en sociale integratie van de Roma te bevorderen. De Roma zijn voortdurend betrokken bij de discussies op de hoogste besluitvormingsniveau's.

3.3. EU-handhavingsmaatregelen

De Commissie heeft haar rol als hoedster van de Verdragen vervuld en heeft maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving die concreet gestalte geeft aan het Handvest, wordt gehandhaafd.

Een analyse van de uitvoering van de **Visumcode**³⁴ op nationaal niveau wat het recht van bezwaar tegen de weigering/nietigverklaring/intrekking van een visum betreft, heeft bij de Commissie een aantal vragen doen rijzen over de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met de in de Visumcode en het Handvest vastgelegde bepalingen. Zij heeft geconcludeerd dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals vastgelegd in artikel 47 van het Handvest, vereist dat in geval van bezwaar tegen een weigering, annulering of intrekking van een visum toegang moet worden gegarandeerd tot een rechterlijke instantie, als enige of laatste beroepsinstantie. Daaromtrent zijn aan verschillende lidstaten schriftelijke aanmaningen verzonden.

In 2012 heeft het Hof³⁵ geoordeeld dat de plotse, drastische verlaging van de pensioenleeftijd van rechters, aanklagers en notarissen in Hongarije in strijd was met Richtlijn 2000/78/EG. Die bepaalt dat op het gebied van arbeid het in artikel 21 van het Handvest erkende beginsel van non-discriminatie ten volle moet worden geëerbiedigd. Na een vruchtbare dialoog met de Commissie heeft Hongarije in maart 2013 een wet goedgekeurd die voor alle aangehaalde problemen een oplossing biedt en de uitspraak van het Hof correct en in zijn geheel uitvoert.

Tot slot is de Commissie met betrekking tot **gegevensbescherming** nagegaan hoe Oostenrijk gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van het Hof van 2012³⁶ over het gebrek aan onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming. Oostenrijk heeft zijn wetgeving inzake gegevensbescherming aangepast. Ook heeft Oostenrijk ervoor gezorgd dat het lid van de autoriteit dat instaat voor het dagelijks beheer enkel onder toezicht staat van de voorzitter en dat de autoriteit niet langer deel uitmaakt van de bondskanselarij, maar over een eigen begroting en eigen personeel beschikt.

3.4. Controle van het Hof op de EU-instellingen

De inachtneming van het Handvest door de EU-instellingen wordt door het Hof gecontroleerd. Het Hof heeft reeds verschillende uitspraken gedaan om ervoor te zorgen dat de EU-instellingen handelen in overeenstemming met het Handvest. De uitspraken hadden onder meer betrekking op de mate waarin de EU-wetgeving en de op EU-niveau genomen beslissingen voor burgers het Handvest respecteren.

De EU kan boetes of beperkende maatregelen opleggen die mogelijk een impact hebben op de grondrechten van de betrokkene. In zijn arrest in hoger beroep in de zaak *Kadi II*³⁷ heeft het Hof een aantal procedurele rechten verduidelijkt van

³³ Aanbeveling van de Raad over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten, aangenomen op 9.12.2013.

³⁴ Verordening (EG) nr. 810/2009, PB L 243.

³⁵ HvJEU, zaak C-286/12, *Commissie/Hongarije*, 6.11.2012.

³⁶ HvJEU, zaak C-614/10, *Commissie/Oostenrijk*, 16.10.2012.

³⁷ HvJEU, arrest van 18.7.2013 in zaak C-584/10 P, *Commissie en anderen/Kadi* (Kadi II), hogere voorziening tegen T-85/09, *Kadi/Commissie* (Kadi I).

personen die verdacht worden van banden met terrorisme, waaronder het recht op behoorlijk bestuur, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een onpartijdig gerecht (artikelen 41 en 47). Het Hof **heeft de bescherming van de grondrechten en vrijheden gegarandeerd en tegelijkertijd erkend dat internationaal terrorisme absoluut moet worden bestreden**. De zaak *Kadi II* betrof de bevrozing door de Commissie van de activa van de heer Kadi in uitvoering van een beslissing van het sanctiecomité van de VN, als onderdeel van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Het Hof oordeelde dat aangezien de Commissie geen informatie of bewijs kon voorleggen waaruit bleek dat de heer Kadi betrokken was bij internationaal terrorisme (welke betrokkenheid door de betrokkene ten stelligste werd ontkend), beperkende maatregelen op EU-niveau ten aanzien van de betrokkene niet gerechtvaardigd waren.

De EU-instellingen hebben in verschillende gevallen, ook zonder resolutie van de VN-Veiligheidsraad, besluiten en verordeningen aangenomen tot bevrozing van de tegoeden van personen en organen die volgens de EU-instellingen betrokken zijn bij de proliferatie van kernwapens. Een aantal van de betrokken personen en organen heeft stappen ondernomen om dergelijke beslissingen nietig te laten verklaren. Het Gerecht heeft verschillende handelingen van de EU-instellingen ten aanzien van meerdere verzoekers nietig verklaard³⁸. Het Hof oordeelde dat de EU-instellingen onvoldoende bewijs hadden geleverd ter rechtvaardiging van de genomen maatregelen, en dat in sommige gevallen de EU-instellingen niet hadden voldaan aan de plicht een motivering te geven en bewijs vrij te geven.

In de zaak *Besselink*³⁹ heeft het Gerecht gestalte gegeven aan het **recht van inzage in documenten**, als vastgelegd in artikel 42 van het Handvest, en heeft het een deel van het besluit van de Raad tot weigering van toegang tot een document over de toetreding van de EU tot het EVRM nietig verklaard. Het Hof oordeelde dat de Raad een beoordelingsfout had gemaakt door de toegang te weigeren tot een van de door de Raad aangenomen onderhandelingsrichtsnoeren. Het standpunt dat in het document werd weergegeven, was al aan de onderhandelingspartners bekendgemaakt. Er bestond derhalve geen gevaar dat de openbaarmaking van het document het vertrouwen tussen de onderhandelingspartners zou schaden.

De bovenstaande beslissingen hadden betrekking op individuen. Het Hof heeft zich echter ook gebogen over tot de lidstaten gerichte EU-wetgevingshandelingen.

Het Hof heeft de **verenigbaarheid onderzocht van het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel⁴⁰ met de artikelen 47 en 48 van het Handvest**. Het Hof werd gevraagd of een lidstaat de overlevering van een bij verstek veroordeelde persoon afhankelijk mag stellen van de voorwaarde dat de veroordeling in de verzoekende lidstaat kan worden herzien, om negatieve gevolgen voor het recht op een eerlijk proces en de rechten van de verdediging zoals erkend in de grondwet van de lidstaat die de betrokkene overlevert, te vermijden⁴¹. Het Hof oordeelde dat het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel volledig verenigbaar is met het

³⁸ Arresten van het Gerecht van 6.9.2013 in de gevoegde zaken T-35/10 en T-7/11, *Bank Melli Iran*; zaak T-493/10 *Persia International Bank plc*; gevoegde zaken T-4/11 en T-5/11, *Export Development Bank of Iran*; zaak T-12/11, *Iran Insurance Company*; zaak T-13/11, *Post Bank Iran*; zaak T-24/11, *Bank Refah Kargaran*; zaak T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; gevoegde zaken T-42/12 en T-181/12, *Naser Bateni*; zaak T-57/12, *Good Luck Shipping*, en zaak T-110/12, *Iranian Offshore Engineering & Construction Co./Raad*.

³⁹ Het Gerecht, zaak T-331/11, *Besselink/Raad*, 12.9.2013.

⁴⁰ Kaderbesluit 2002/584/JBZ als gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ, PB L 81 van 2009, blz. 24.

⁴¹ HvJEU, zaak C-399/11, *Stefano Melloni/Ministerio fiscal*, 26.2.2013.

Handvest. Het afhankelijk stellen van de overlevering van een persoon van een voorwaarde waarin niet door het kaderbesluit is voorzien, zou de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning, die het kaderbesluit beoogt te handhaven, ondermijnen. Voorts zou het de doeltreffendheid van het kaderbesluit in gedrang brengen.

4. ROL VAN HET EHRM

Het loutere feit dat het Handvest slechts van toepassing is wanneer de lidstaten het EU-recht uitvoeren, betekent niet dat er een lacune bestaat in de bescherming van de grondrechten. Individuen kunnen een beroep doen op nationale rechtsmiddelen en kunnen, wanneer deze zijn uitgeput, beroep instellen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, overeenkomstig het EVRM, waarbij alle EU-lidstaten partij zijn.

In het Verdrag van Lissabon is bepaald dat de EU moet toetreden tot het EVRM. In april 2013 is met de voltooiing van de ontwerpovereenkomst over de toetreding van de EU tot het EVRM een belangrijke stap gezet in het toetredingsproces. De Commissie heeft vervolgens het Hof verzocht een advies uit te brengen over de ontwerpovereenkomst.

5. CONCLUSIE

In 2013 heeft het Hof een groot aantal zaken met betrekking tot de toepasselijkheid van het Handvest op nationaal niveau behandeld. Het toont aan dat er sprake is van een steeds sterkere wisselwerking tussen het Handvest en de nationale rechtsstelsels. In deze context speelt de uitspraak in de zaak *Åkerberg Fransson* een belangrijke rol voor de verdere definiëring van de toepassing van het Handvest in de lidstaten door de nationale rechters, hoewel de rechtspraak op dit gebied nog steeds evolueert en wellicht voortdurend zal worden verfijnd.

De nationale rechters zijn belangrijke actoren voor de concrete uitvoering van de in het Handvest vastgelegde rechten en vrijheden, aangezien zij er rechtstreeks voor zorgen dat individuen volledig verhaal kunnen halen wanneer hun grondrechten in situaties die onder het EU-recht vallen, niet worden geëerbiedigd.

De EU-instellingen hebben, sinds het Handvest als primair recht van de EU juridisch bindend is geworden, grote inspanningen geleverd om de consistente toepassing van de bepalingen ervan te garanderen. Iedere impact op de grondrechten moet tijdens de wetgevingsprocedures zorgvuldig worden afgewogen, in het bijzonder bij de uitwerking van de definitieve compromissen. Daarvoor is sterke interinstitutionele toewijding nodig.

EU-rechtshandelingen kunnen voor de rechter worden aangevochten als zij niet in overeenstemming zijn met de grondrechten. Het Hof houdt ook op het niveau van de lidstaten toezicht, maar alleen in gevallen waarin sprake is van uitvoering van het EU-recht. In andere gevallen passen de lidstaten hun eigen nationale stelsels voor de grondrechten toe. De lidstaten hebben hier duidelijk en bewust voor gekozen bij de ontwikkeling van het Handvest en het Verdrag.

De EU-instellingen moeten meer doen dan louter naleven wat het Handvest voorschrijft. Zij hebben de politieke taak een grondrechtencultuur te bevorderen waar iedereen baat bij heeft – zowel burgers, economische actoren als overheidsinstanties – en dienen deze taak te blijven vervullen. Dat de Commissie van het grote publiek meer dan 3 000 brieven over eerbiediging van de grondrechten heeft ontvangen,

toont aan dat individuen zich bewust zijn van hun rechten en vragen dat die worden geëerbiedigd. De Commissie steunt hen daarbij.