

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2010  
COM(2010) 573 definitief

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de  
grondrechten door de Europese Unie**

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie

Voor het Europa van de grondrechten is een nieuw tijdperk ingeluid. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is juridisch bindend geworden<sup>1</sup> en de Unie gaat toetreden tot het Europees Verdrag van de rechten van de mens<sup>2</sup>. Het Europees Parlement<sup>3</sup> en de Europese Raad<sup>4</sup> hebben van de bevordering van de grondrechten in de Unie een van hun prioriteiten gemaakt voor de toekomst van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Voortaan is een van de leden van de Europese Commissie bevoegd voor een portefeuille die gewijd is aan de bevordering van justitie, de grondrechten en het burgerschap en alle leden hebben tijdens de plechtige eedaflegging voor het Hof van Justitie beloofd om het Handvest na te leven<sup>5</sup>. Ten slotte is het Verdrag van Lissabon meer in het algemeen een grote stap vooruit, nu de medebeslissingsprocedure uitgebreid is, de vroegere pijlerstructuur afgeschaft is, het Hof van Justitie een algemene bevoegdheid op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht gekregen heeft en de mensenrechten in het externe optreden van de Unie verankerd zijn.

Alle voorwaarden voor een ambitieus beleid op het gebied van de grondrechten zijn dus aanwezig. De eerbiediging van de grondrechten is altijd een verplichting geweest die aan controle van het Hof van Justitie was onderworpen en een essentieel onderdeel van de Europese constructie. Het nieuwe statuut van het Handvest kan de maatregelen van de Unie op dit gebied echter nieuw elan geven.

---

<sup>1</sup> Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Daarnaast bepaalt artikel 6, lid 3, dat de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie.

<sup>2</sup> Artikel 6, lid 2, VEU.

<sup>3</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2009 over de mededeling van de Commissie - Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger - Programma van Stockholm (P7\_TA(2009)0090).

<sup>4</sup> Programma van Stockholm (PB C 115 van 4.5.2010).

<sup>5</sup> Tekst van de plechtige verklaring: „Ik beloof plechtig:

- de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie na te leven bij de uitvoering van al mijn taken;  
- mijn verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uit te oefenen, in het algemeen belang van de Unie;  
- bij de uitvoering van mijn taken instructies van enige regering, instelling, orgaan of instantie te vragen noch te aanvaarden;  
- mij te onthouden van iedere handeling die onverenigbaar is met het karakter van mijn ambt of de uitvoering van mijn taken;  
- Ik neem akte van de verbintenis van elke lidstaat om dit karakter te eerbiedigen en niet te trachten de leden van de Commissie bij de uitvoering van hun taken te beïnvloeden.  
- Ik beloof bovendien gedurende mijn ambtsperiode en na afloop daarvan de uit mijn taak voortvloeiende verplichtingen na te komen, in het bijzonder eerlijkheid en kiesheid te betrachten in het aanvaarden van bepaalde functies of voordelen na afloop van mijn ambtsperiode.”

In deze mededeling wordt de strategie van de Commissie voorgesteld voor de tenuitvoerlegging van het Handvest in de nieuwe juridische context die er met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is gekomen.

## **Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie**

Met het Handvest<sup>6</sup> beschikt de Unie over een eigen catalogus van grondrechten, die de ontwikkeling van de samenleving en de wetenschappelijke en technologische veranderingen weerspiegelt.

Het Handvest is een innovatief instrument, omdat het alle in de Unie beschermde grondrechten in één tekst samenbrengt<sup>7</sup> en deze een zichtbare, precieze en voorspelbare inhoud geeft. Het Verdrag van Lissabon, dat de in het Handvest opgenomen grondrechten, vrijheden en beginselen erkent en dezelfde juridische waarde als de Verdragen geeft, heeft gezorgd voor meer zichtbaarheid en rechtszekerheid voor de burgers.

Het Handvest is in de eerste plaats gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (artikel 51, lid 1, van het Handvest). Het is dus een richtsnoer voor het wetgevend werk en de besluitvorming van de Commissie, het Parlement en de Raad, waarvan de rechtshandelingen volledig verenigbaar moeten zijn met het Handvest.

Artikel 51, lid 1, van het Handvest bepaalt tevens dat het Handvest uitsluitend tot de lidstaten gericht is wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Het is dus niet van toepassing in situaties die geen enkel verband houden met het recht van de Unie<sup>8</sup>. Daarin is geen verandering gekomen door de bindende rechtskracht die het Verdrag van Lissabon aan het Handvest heeft gegeven, aangezien in het Verdrag van Lissabon uitdrukkelijk is bepaald dat de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen<sup>9</sup>.

## **De toetreding tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens**

De toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waarin het Verdrag van Lissabon voorziet (artikel 6, lid 2, VEU), zal het stelsel van bescherming van de grondrechten vervolledigen, aangezien het Europees Hof voor de rechten van de mens bevoegd wordt om de handelingen van de Unie te onderzoeken. Deze externe gerechtelijke controle moet de Unie er nog meer toe aanzetten een ambitieus beleid op het gebied van de grondrechten te voeren: hoe meer de Unie ervoor zorgt dat haar handelingen de grondrechten

---

<sup>6</sup> Het Handvest is op 7 december 2000 te Nice plechtig afgekondigd door het Parlement, de Raad en de Commissie. Op 12 december 2007 hebben de voorzitters van het Parlement, de Raad en de Europese Commissie het Handvest opnieuw ondertekend en plechtig afgekondigd. Het Handvest moest een tweede maal worden afgekondigd, omdat het in 2000 afgekondigde Handvest was aangepast om het juridisch bindend te maken.

<sup>7</sup> De in het Handvest opgenomen rechten en beginselen vloeien in het bijzonder voort uit de constitutionele tradities en de internationale verplichtingen die de lidstaten gemeen hebben, uit het Europees Verdrag van de rechten van de mens, uit de door de Unie en de Raad van Europa aangenomen handvesten en uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Unie en van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

<sup>8</sup> Zie punt 1.3.

<sup>9</sup> Artikel 51, lid 2, van het Handvest bepaalt dat het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uitbreidt dan de bevoegdheden van de Unie reiken, geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie schept, noch de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken wijzigt.

volledig eerbiedigen, hoe kleiner het risico dat die handelingen door het Europees Hof voor de rechten van de mens worden veroordeeld.

### **De doelstelling van de strategie: de Unie moet het goede voorbeeld geven**

Het beleid dat de Commissie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wenst te ontwikkelen, moet ervoor zorgen dat de in het Handvest opgenomen grondrechten zo goed mogelijk kunnen worden uitgeoefend in de Unie. De Unie moet op dit punt het goede voorbeeld geven. Het Handvest is geen tekst met abstracte waarden, maar een instrument waarmee degene die zich in een situatie bevindt die onder het recht van de Unie valt, de in het Handvest opgenomen grondrechten kan uitoefenen. De Commissie zal zich daarom vooral richten op de doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest.

De ontwikkeling van specifiek beleid, op basis van de Verdragen, met betrekking tot bepaalde grondrechten zal worden voortgezet, bijvoorbeeld op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, de rechten van het kind, de gelijkheid tussen man en vrouw, non-discriminatie, intellectuele eigendom en vrij verkeer.

Dat de Unie het goede voorbeeld geeft, is niet alleen onontbeerlijk voor de mensen die in de Unie leven, maar ook voor de ontwikkeling van de Unie zelf. Als de grondrechten binnen de Unie worden geëerbiedigd, kunnen het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en het vertrouwen van het publiek in het beleid van de Unie groeien. Als er geen vertrouwen bestaat dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie de grondrechten zullen eerbiedigen, of in het vermogen van de Commissie en de nationale autoriteiten om de grondrechten te doen eerbiedigen, worden de goede werking en de verdieping van de samenwerkingsmechanismen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht belemmerd. Ten slotte is een doeltreffende bescherming ook noodzakelijk om het optreden van de Unie ter bevordering van de mensenrechten in de wereld meer geloofwaardigheid te geven.

Het optreden van de Unie op het gebied van de grondrechten beperkt zich niet tot het interne beleid. Het Handvest is ook van toepassing op het externe optreden van de Unie. Overeenkomstig artikel 21 VEU is het internationaal optreden van de Unie gericht op de wereldwijde verspreiding van de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht. Bepaalde normen die door de Verenigde Naties inzake de mensenrechten zijn ontwikkeld, hebben voor de Unie zowel een interne als een externe dimensie<sup>10</sup>. Zo heeft de Unie een specifiek beleid ontwikkeld ter bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen. Voorts bepaalt artikel 8 VEU dat de Unie met de naburige landen bijzondere betrekkingen ontwikkelt, welke stoelen op de waarden van de Unie. Ten slotte bepaalt artikel 49 VEU dat elke Europese staat die de waarden eerbiedigt waarop de Unie berust, kan verzoeken lid te worden van de Unie. De politieke criteria voor toetreding die in 1993 door de Europese Raad van Kopenhagen zijn vastgelegd, vereisen dat het kandidaat-land stabiele instellingen heeft die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Er kunnen pas toetredingsonderhandelingen worden geopend

---

<sup>10</sup> Alle lidstaten zijn toegetreden tot de belangrijkste verdragen van de Verenigde Naties inzake de mensenrechten en de Raad heeft een besluit aangenomen betreffende de sluiting, door de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB L 23 van 27.1.10, blz. 35).

als het kandidaat-land in voldoende mate aan deze criteria voldoet. Tijdens de toetredingsonderhandelingen wordt de situatie op het gebied van de grondrechten grondig onderzocht.

## **1. DE UNIE MOET HET GOEDE VOORBEELD GEVEN**

Het optreden van de Unie op het gebied van de grondrechten moet onberispelijk zijn. Het Handvest moet een richtsnoer zijn voor het beleid van de Unie en voor de tenuitvoerlegging daarvan door de lidstaten.

### **1.1. Versterken van de grondrechtencultuur in de Commissie**

De Commissie controleert systematisch of haar wetgevingsvoorstellen en besluiten verenigbaar zijn met het Handvest. Gelet op het nieuwe statuut van het Handvest moet deze reflex bij de diensten van de Commissie die deze voorstellen en besluiten voorbereiden, worden versterkt. In alle fasen van de procedure moet een grondrechtencultuur heersen, van het eerste concept van een voorstel binnen de diensten van de Commissie tot de effectbeoordeling en de wettigheidstoetsing van de definitieve tekst van een ontwerpbesluit.

Deze grondrechtencultuur is onontbeerlijk om grondig te onderzoeken of de voorstellen van de Commissie noodzakelijk en evenredig zijn. Op enkele absolute grondrechten na<sup>11</sup> kunnen de grondrechten immers onder bepaalde voorwaarden aan beperkingen worden onderworpen. Deze beperkingen moeten bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen, en moeten met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld het verbod van foltering.

<sup>12</sup> Artikel 52, lid 2, van het Handvest.

### Checklist in verband met de grondrechten

1. Welke zijn de betrokken grondrechten?
2. Gaat om absolute rechten (die aan geen enkele beperking kunnen worden onderworpen, bijvoorbeeld het recht op menselijke waardigheid en het verbod van folteringen)?
3. Wat zijn de effecten van de verschillende overwogen beleidsopties op de grondrechten? Gaat het om positieve effecten (bevordering van de grondrechten) of negatieve (beperkingen van de grondrechten)?
4. Hebben de opties zowel positieve als negatieve effecten op de betrokken grondrechten (bijvoorbeeld een negatief effect op de vrijheid van meningsuiting en een positief effect op de intellectuele eigendom)?
5. Worden de eventuele beperkingen van de grondrechten nauwkeurig en voorspelbaar geformuleerd?
6. Zijn de eventuele beperkingen van de grondrechten:
  - noodzakelijk om een doelstelling van algemeen belang te bereiken of om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen (welke)?
  - evenredig met de beoogde doelstelling? en
  - eerbiedigen zij de wezenlijke inhoud van de betrokken grondrechten?

De Commissie heeft reeds interne organisatorische maatregelen getroffen, de zogenaamde methodologie<sup>13</sup>, om te garanderen dat haar diensten systematisch en grondig onderzoeken of alle betrokken grondrechten bij het opstellen van een wetgevingsvoorstel worden geëerbiedigd. De conclusie van het evaluatieverslag van deze methodologie<sup>14</sup> luidde dat deze goed is toegesneden op het nagestreefde doel, maar ook dat de praktische toepassing ervan voor verbetering vatbaar is: het kan systematischer, grondiger en leesbaarder. In het verslag wordt ook beklemtoond dat de effectbeoordeling geen procedurekwestie is, maar een materiële verplichting.

De Commissie zal daarom zorgen voor meer interne opleiding over de grondrechten, zodat de diensten in staat zijn om de bovenstaande vragen te beantwoorden en er een sterke grondrechtencultuur wordt bevorderd.

Hieronder volgt een bespreking van de methodologie die door de Commissie bij het opstellen van haar voorstellen wordt gevolgd, en van de maatregelen die zijn genomen om de praktische toepassing te verbeteren. Deze maatregelen zullen bijdragen aan de tenuitvoerlegging van het beleid voor betere regelgeving. Ook in het programma van Stockholm wordt erop gewezen dat Uniewetgeving in duidelijke en begrijpelijke taal de burgers beter in staat stelt hun rechten daadwerkelijk uit te oefenen. In overeenstemming met

---

<sup>13</sup> Mededeling van de Commissie „De naleving van het Handvest van de grondrechten in wetgevingsvoorstellen van de Commissie - Methodologie voor een systematische en grondige controle” (COM(2005) 172 van 27.4.2005).

<sup>14</sup> Verslag over de praktische werking van de methodologie voor een systematische en grondige controle op de naleving van het Handvest van de grondrechten (COM(2009) 205 van 29.4.2009).

het beleid in verband met betere regelgeving en het programma van Stockholm, waarin het belang van evaluatie wordt beklemtoond, zal de Commissie erop toezien dat ook bij de evaluatie achteraf van de instrumenten van de Unie, met name in de verslagen over de toepassing van gevoelige wetgeving en in de procedures voor onderlinge evaluatie, rekening wordt gehouden met het Handvest.

Ook de niet-wetgevende handelingen van de Commissie, zoals besluiten waarvoor geen effectbeoordeling plaatsvindt, worden bij de opstelling getoetst aan het Handvest.

De Commissie zal bijzondere aandacht besteden aan de zogenaamde „gevoelige” voorstellen en handelingen, dat wil zeggen alle wetgevingsvoorstellen, uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU) en gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU) die specifieke vragen in verband met de verenigbaarheid met het Handvest doen rijzen of die specifiek zijn bedoeld om een van de grondrechten van het Handvest te bevorderen.

#### *1.1.1. Voorbereidende raadplegingen*

Als de Commissie voorafgaand aan de eigenlijke voorbereiding van een voorstel belanghebbenden raadpleegt (groenboek, mededeling, document van de diensten) over kwesties die eventueel tot nieuwe gevoelige voorstellen kunnen leiden, zal zij wijzen op de mogelijke grondrechtenaspecten, zodat zij hierover bijdragen ontvangt die nuttig zijn voor de effectbeoordeling. Zij zal daarbij ook vermelden dat voor de eventuele voorstellen een effectbeoordeling volgens de methodologie zal plaatsvinden.

#### *1.1.2. Effectbeoordeling*

In de effectbeoordelingen van de Commissievoorstellen worden - voor zover relevant - de effecten op de grondrechten onderzocht. De richtsnoeren voor effectbeoordeling, die in 2009 herzien zijn<sup>15</sup>, bepalen dat voor bepaalde uitvoeringshandelingen (comitologie) die belangrijke repercussies kunnen hebben, ook een effectbeoordeling moet worden verricht. Bij de effectbeoordeling moet worden nagegaan op welke grondrechten er effecten kunnen zijn, in welke mate het betrokken recht beperkt wordt en of die beperking noodzakelijk en evenredig is gelet op de beleidsopties en de beoogde doelstellingen. Bij de effectbeoordeling wordt echter geen juridisch onderzoek verricht van de verenigbaarheid van de ontwerphandeling met de grondrechten. Dat onderzoek vindt later plaats en moet betrekking hebben op een concrete ontwerphandeling. In de richtsnoeren voor effectbeoordeling is voor elke fase van de beoordeling bepaald hoe met de grondrechten rekening moet worden gehouden. De Commissie zal haar algemene aanpak op het gebied van effectbeoordelingen blijven volgen, maar de beoordeling van de effecten op de grondrechten beter belichten<sup>16</sup>.

##### *1.1.2.1. Integratie van het aspect grondrechten in de werkzaamheden van de stuurgroepen voor effectbeoordeling*

Voor elke effectbeoordeling wordt een *stuurgroep voor de effectbeoordeling* samengesteld waarin de betrokken diensten van de Commissie worden samengebracht. De stuurgroep moet een sleutelrol spelen in alle fasen van de effectbeoordeling. De bevoegde diensten van de

---

<sup>15</sup> Richtsnoeren voor effectbeoordeling van 15.1.2009 (SEC(2009) 92).

<sup>16</sup> In haar mededeling „Slimme regelgeving in de Europese Unie” (COM(2010) 543 definitief van 7 oktober 2010) heeft de Commissie beklemtoond dat om de nieuwe juridische status van het EU-Handvest van de grondrechten tot uitdrukking te brengen, zij de beoordeling van de effecten op het gebied van de grondrechten zal versterken en daarvoor specifieke richtsnoeren zal opstellen.

Commissie zullen hun deskundigheid op het gebied van de grondrechten actief ten dienste stellen van deze groepen, om ervoor te zorgen dat de effecten op de grondrechten in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling systematisch geïdentificeerd en geanalyseerd worden. In voorkomend geval moeten de effecten op de grondrechten duidelijk aan bod komen in het verslag van de effectbeoordeling. Op die manier zal er bij de voorbereiding van een ontwerphandeling een sterkere grondrechtencultuur ontstaan.

#### 1.1.2.2. Operationele richtsnoeren in verband met de grondrechten

Om ervoor te zorgen dat er een aanpak wordt ontwikkeld waarin werkelijk rekening wordt gehouden met de grondrechten, en om de diensten van de Commissie advies te geven over de manier waarop het effect van een initiatief op de grondrechten moet worden beoordeeld, zullen operationele richtsnoeren worden voorbereid. Deze richtsnoeren zullen betrekking hebben op de vragen van bovenstaande checklist in verband met de grondrechten.

#### 1.1.2.3. Raad voor effectbeoordeling

De Raad voor effectbeoordeling is een centraal orgaan dat onder het gezag van de voorzitter van de Commissie belast is met ondersteuning en controle. De Raad is onafhankelijk van de diensten die het beleid moeten uitstippelen. De Raad onderzoekt alle effectbeoordelingen van de Commissie en brengt daarover en over de kwaliteit van de voor Commissievoorstellen verrichte beoordelingen advies uit. De Raad onderzoekt systematisch de aspecten in verband met de grondrechten in de ontwerpen van effectbeoordeling die hem worden voorgelegd en brengt indien nodig hierover advies uit.

### 1.1.3. *Opstellen van ontwerphandelingen*

#### 1.1.3.1. Op maat gesneden overwegingen

Nadat de effectbeoordeling is verricht en het ontwerp van wetgevingsvoorstel (of gedelegeerde of uitvoeringshandeling) is opgesteld, gaat de Commissie over tot een wettigheidstoetsing. Daarbij gaat zij onder meer na of het ontwerp verenigbaar is met het Handvest.

De voorstellen die een bijzondere band hebben met de grondrechten, moeten specifieke overwegingen bevatten waarin wordt uitgelegd waarom zij met het Handvest verenigbaar zijn. In die overwegingen moeten de argumenten worden uiteengezet waarom de betrokken handeling kan worden aangenomen. Hierdoor wordt rechterlijke controle op de verenigbaarheid met het Handvest mogelijk en gemakkelijk. Daarbij moet echter worden voorkomen dat gebruikgemaakt wordt van een algemene overweging waarin de verenigbaarheid met het Handvest wordt geconstateerd. De opname van dit soort overwegingen mag geen loutere formaliteit zijn, maar moet duidelijk maken dat de verenigbaarheid van het voorstel met het Handvest grondig gecontroleerd is.

De overwegingen waarin de verenigbaarheid van het voorstel met het Handvest wordt toegelicht, moeten precies aangeven op welke grondrechten het betrokken voorstel effect heeft. Als dat nodig is om de reikwijdte van een bepaling toe te lichten of om uit te leggen welke oplossing in het voorstel is gekozen om de beperking van een grondrecht op grond van artikel 52 van het Handvest te rechtvaardigen, moeten er specifieke, op maat gesneden overwegingen over bepaalde grondrechten worden opgenomen.

### 1.1.3.2. Samenvatting van de aspecten in verband met de grondrechten in de toelichting

Als uit de overwegingen van een wetgevingsvoorstel blijkt dat het voorstel effect heeft op de grondrechten, moet in de toelichting een samenvatting worden opgenomen waarin wordt uitgelegd hoe de verplichtingen in verband met de grondrechten nageleefd zijn.

Bij gevoelige voorstellen zal in de toelichting een samenvatting worden opgenomen van alle aspecten in verband met de grondrechten die in de effectbeoordeling en het wetgevingsvoorstel aan de orde komen. In deze samenvatting zal vooral worden uitgelegd waarom de Commissie van mening is dat de beperkingen van de grondrechten gelet op de noodzakelijkheid en de evenredigheid gerechtvaardigd zijn. Door die samenvatting zullen de overwegingen betreffende de grondrechten in gevoelige voorstellen beter op maat gesneden zijn. Het zal zichtbaar worden dat de effecten op de grondrechten en de verenigbaarheid met het Handvest grondig zijn onderzocht.

## 1.2. Rekening houden met het Handvest in de wetgevingsprocedure

De methodologie van de Commissie wordt alleen gevolgd in de voorbereidingsfase van haar voorstellen. In de loop van de wetgevingsprocedure kunnen er op de Commissievoorstellen van een van de medewetgevers amendementen komen die vragen in verband met de grondrechten doen rijzen. Er wordt echter niet systematisch onderzocht of die amendementen effect hebben op de grondrechten en verenigbaar zijn met het Handvest. De Europese Raad heeft op deze situatie gewezen in het programma van Stockholm, waarin de instellingen van de Unie en de lidstaten wordt gevraagd *„er gedurende het gehele wetgevingsproces voor te zorgen dat nieuwe wetgeving in overeenstemming is en blijft met de grondrechten en fundamentele vrijheden, door de methode voor het systematische en nauwgezette toezicht op de naleving van het Europees Verdrag en de rechten en vrijheden die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten strenger toe te passen”*<sup>17</sup>. Om ervoor te zorgen dat de gehele wetgevingsprocedure gekenmerkt wordt door een grondrechtencultuur, is de Commissie bereid om de andere instellingen te helpen op een doeltreffende manier rekening te houden met de effecten van hun amendementen op de tenuitvoerlegging van het Handvest. Daarbij zal zij onder meer wijzen op de vragen van de checklist in verband met de grondrechten.

### 1.2.1. Amendementen

De amendementen van de medewetgevers op de voorstellen van de Commissie moeten stroken met het Handvest. De Commissie zal haar standpunt inzake het in haar wetgevingsvoorstel vastgelegde niveau van bescherming van de grondrechten krachtadig verdedigen en bij de medewetgevers krachtig protesteren wanneer deze dit niveau zouden trachten te verlagen. De Commissie zal daartoe alle haar ter beschikking staande middelen gebruiken, en eventueel eisen dat het besluit met eenparigheid van stemmen wordt aangenomen of, in voorkomend geval, haar voorstel intrekken of een beroep tot nietigverklaring instellen tegen de betrokken bepalingen<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Zie punt 2.1.

<sup>18</sup> Punt 3.4 van het verslag van 29 april 2009.

### 1.2.2. *Interinstitutionele dialoog*

Er moet een transparante interinstitutionele dialoog komen over de behandeling van voorgenomen amendementen die vragen in verband met de verenigbaarheid met het Handvest doen rijzen, om ervoor te zorgen dat:

- er voor de betrokken amendementen een passende beoordeling wordt verricht van hun effect op de grondrechten en hun verenigbaarheid met het Handvest. In het interinstitutioneel akkoord „Interinstitutionele gemeenschappelijke aanpak van effectbeoordelingen”<sup>19</sup> is algemeen bepaald dat het Parlement en de Raad verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van het effect van hun eigen belangrijke amendementen. In dat akkoord is echter niet uitdrukkelijk vermeld dat er rekening moet worden gehouden met aspecten in verband met de grondrechten, noch dat elk amendement dat vragen in verband met grondrechten doet rijzen, als belangrijk moet worden beschouwd;
- de besluiten over dergelijke amendementen op het juiste niveau worden genomen en bijvoorbeeld bij de Raad onder de aandacht van de ministers worden gebracht;
- de juridische diensten van de drie instellingen hierbij volledig worden betrokken.

Bij een volgende herziening van het interinstitutioneel akkoord „Interinstitutionele gemeenschappelijke aanpak van effectbeoordelingen” zal de Commissie voorstellen dat ook de effectbeoordeling bij een voorstel van de lidstaten - in de uitzonderlijke gevallen dat zij op grond van het Verdrag een voorstel kunnen indienen<sup>20</sup> - een beoordeling van het effect op de grondrechten moet omvatten. In haar standpunt over voorstellen van de lidstaten zal de Commissie het effect op de grondrechten zorgvuldig onderzoeken.

### 1.3. **Toe zien dat de lidstaten het Handvest naleven wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen**

De bepalingen van het Handvest zijn tot de lidstaten gericht uitsluitend „*wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen*” (artikel 51, lid 1). De eerbiediging van de grondrechten door de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie is van gemeenschappelijk belang voor alle lidstaten. Het gaat immers om een wezenlijke voorwaarde voor het wederzijdse vertrouwen dat noodzakelijk is voor de goede werking van de Unie. Dit beginsel wint aan belang nu het acquis van de Unie zich uitbreidt op gebieden die voor de grondrechten bijzonder belangrijk zijn, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de non-discriminatie en het burgerschap van de Unie, de informatiemaatschappij of het milieu.

De maatregelen van de Commissie om de grondrechten te doen eerbiedigen, zijn op de volgende beginselen gebaseerd.

#### 1.3.1. *Preventie*

De Commissie zal een preventieve aanpak ontwikkelen. In voorkomend geval zal zij de autoriteiten die belast zijn met de omzetting van wetgeving, herinneren aan de verplichting het Handvest na te leven bij de tenuitvoerlegging van de betrokken wetgeving en hun bijstand

---

<sup>19</sup> Document 14901/05 van de Raad van 24 november 2005.

<sup>20</sup> Op gebieden als justitiële samenwerking in strafzaken, politieke samenwerking en administratieve samenwerking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 76 VWEU).

verlenen in het kader van de deskundigencomités die de omzetting van richtlijnen moeten vergemakkelijken. Zo is het belang van naleving van het Handvest - met name de rechten van het kind - beklemtoond in de deskundigengroep die de Commissie had samengesteld om de omzetting van Richtlijn 2008/115/EG („terugkeerrichtlijn”) te volgen, en in het kader van het comité voor Kaderbesluit 2008/919/JBZ tot wijziging van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding.

### 1.3.2. *Inbreukprocedures*

Als een lidstaat bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie de grondrechten niet eerbiedigt, beschikt de Commissie als hoedster van de Verdragen over eigen bevoegdheden om te trachten een einde te maken aan die inbreuk. In voorkomend geval kan zij bij het Hof van Justitie een beroep wegens niet-nakoming instellen. De Commissie kan slechts optreden wanneer de situatie verband houdt met het recht van de Unie. In elke concrete situatie moet worden nagegaan of er een aanknopingspunt met het recht van de Unie bestaat<sup>21</sup>.

De Commissie is vastbesloten alle haar ter beschikking staande middelen te gebruiken om ervoor te zorgen dat het Handvest bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie door de lidstaten wordt nageleefd. Indien nodig zal zij inbreukprocedures instellen tegen de lidstaten wegens niet-naleving van het Handvest bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie. Daarbij zal voorrang worden gegeven aan inbreuken die principiële vragen doen rijzen of die uiterst negatieve gevolgen hebben voor de burgers

### 1.3.3. *Situaties die niet onder het Handvest vallen*

Het Handvest is niet van toepassing bij schendingen van de grondrechten waarbij geen aanknopingspunt met het recht van de Unie bestaat. De lidstaten hebben hun eigen regelingen waardoor de grondrechten door de nationale rechters worden beschermd en het Handvest vervangt die niet. Het zijn dus de nationale rechters die ervoor moeten zorgen dat de grondrechten worden geëerbiedigd, terwijl de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen overeenkomstig hun nationale wetgeving en hun internationale verplichtingen. In dergelijke situaties is de Commissie niet bevoegd om als hoedster van de Verdragen op te treden.

Artikel 7 VEU omvat een regeling waardoor de instellingen van de Unie kunnen optreden wanneer er *duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending* door een lidstaat van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, waaronder de eerbiediging van de mensenrechten, of wanneer er sprake is van een *ernstige en voortdurende schending* daarvan. Artikel 2 verwijst naar de eerbiediging van de mensenrechten. Het gaat om een politiek mechanisme waarop in laatste instantie een beroep kan worden gedaan in uitzonderlijke situaties met een systematische en structurele dimensie<sup>22</sup>. Wanneer er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van deze waarden, kan dit mechanisme in gang worden gezet door een gemotiveerd voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie.

---

<sup>21</sup> Er bestaat bijvoorbeeld een aanknopingspunt wanneer de nationale wetgeving een richtlijn omzet op een manier die strijdig is met de grondrechten, of wanneer een nationale autoriteit wetgeving van de Unie toepast op een manier die strijdig is met de grondrechten, of wanneer in een definitieve beslissing van een nationaal gerecht het recht van de Unie wordt toegepast of uitgelegd op een manier die strijdig is met de grondrechten.

<sup>22</sup> De voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van deze bepaling zijn toegelicht in de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag van de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie berust (COM(2003) 0606 van 15 oktober 2003).

## **2. DE BURGERS BETER INFORMEREN**

### **2.1. De behoefte aan informatie**

De in het Handvest opgenomen grondrechten kunnen slechts daadwerkelijk worden uitgeoefend als de burgers goed worden geïnformeerd over die rechten en over hoe zij die rechten moeten doen gelden in het geval van schending. Er lijkt vooral behoefte te bestaan aan informatie over rechtsmiddelen:

- wat de rechten van het kind betreft, zijn de problemen waarvan jongeren het meest gewag maken, dat zij niet weten hoe zij hun rechten moeten verdedigen en tot wie zij zich moeten richten (80 %) <sup>23</sup>. Het Agentschap voor de grondrechten maakt melding van dezelfde problemen in verband met discriminatie <sup>24</sup>;
- omdat het moeilijk is om de juiste rechtsmiddelen te kennen en er verwarring bestaat over de rol daarvan, kan het gebeuren dat klagers zich tot de verkeerde instantie wenden. De Commissie ontvangt bijvoorbeeld veel brieven over situaties waarin zij uit hoofde van de Verdragen geen enkele bevoegdheid heeft omdat er geen aanknopingspunt met het recht van de Unie bestaat. In dit verband herinnert de Commissie eraan dat het de nationale autoriteiten zijn, met inbegrip van de nationale rechters, die beweerde schendingen van grondrechten moeten behandelen en dat zij geen beroepsinstantie is voor beslissingen van nationale en internationale rechters;
- omdat het ontbreken van goede informatie het nog moeilijker maakt om beroep in te stellen en slachtoffers van schendingen van grondrechten ervan afzien dat te doen vanwege de praktische moeilijkheden (taal, kennis en kosten van de procedures, situatie van de klager enz.) („onzichtbare klagers”).

### **2.2. Het optreden van de Commissie**

Om deze problemen aan te pakken, moeten er gerichte en aan verschillende situaties aangepaste informatiecampagnes worden gevoerd.

#### *2.2.1. Informeren over de rol van de Unie op het gebied van de grondrechten*

De Commissie zal meer informatie verstrekken over de rol en de bevoegdheden van de Unie op het gebied van de grondrechten en over hoe zij kan optreden en daarbij rekening kan houden met de taalbehoeften van burgers en deskundigen:

- klagers en belanghebbenden moeten uitleg krijgen die aangepast is aan het doelpubliek, bijvoorbeeld kinderen. Zo zullen de antwoorden van de Commissie op individuele klachten die niet onder haar bevoegdheid vallen, vergezeld gaan van een toelichting in de vorm van een lijst met veelgestelde vragen;
- de informatie en de opleiding van rechtsdeskundigen en gerechtelijke autoriteiten, met inbegrip van rechters, zullen worden aangemoedigd via het Europees justitieel netwerk in

---

<sup>23</sup> Wanneer aan jongeren tussen 15 en 18 jaar gevraagd wordt welke problemen iemand onder de 18 jaar zou kunnen ondervinden als hij zijn rechten wil verdedigen. Eurobarometer 273. Mei 2009. De rechten van het kind.

<sup>24</sup> Enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie (EU-MIDIS).

burgerlijke en handelszaken, het Europees justitieel netwerk in strafzaken of het Europees Justitieforum.

#### 2.2.2. *Informeren over bestaande rechtsmiddelen*

Degene die meent het slachtoffer te zijn van een schending van zijn grondrechten, moet toegang hebben tot praktische informatie over de rechtsmiddelen die in de lidstaten bij een beweerde schending van de grondrechten kunnen worden aangewend. De Commissie zal de volgende maatregelen nemen:

- zij zal ervoor zorgen dat het **e-justitieportaal** in de loop van 2011 de burgers informatie verstrekt over rechtsmiddelen die voorhanden zijn bij een beweerde schending van de grondrechten;
- zij zal met de commissie verzoekschriften van het Europees Parlement, de nationale instellingen voor de mensenrechten of bevoegde nationale autoriteiten, de griffies van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens en andere instanties van de Raad van Europa overleg plegen over de te verstrekken informatie over rechtsmiddelen op het gebied van de grondrechten.

### 3. **HET JAARVERSLAG OVER DE TOEPASSING VAN HET HANDVEST**

De Commissie zal een jaarverslag opstellen over de toepassing van het Handvest, met de volgende twee doelstellingen:

- het opmaken van de balans van de gerealiseerde vooruitgang op een transparante, continue en coherente wijze. In het verslag zal worden vastgesteld wat gedaan is en wat nog moet worden gedaan om een doeltreffende toepassing van het Handvest te garanderen;
- jaarlijks van gedachten wisselen met het Europees Parlement en de Raad.

Het jaarverslag is een nieuw nuttig instrument waarin zal worden getoond hoe het Handvest van de grondrechten van de Unie ten uitvoer wordt gelegd. Op basis van de in deze mededeling vermelde maatregelen zal de Commissie beschrijven hoe zij bij het opstellen van haar initiatieven rekening heeft gehouden met de grondrechten. Ook zal worden getoond hoe er in de wetgevingsprocedure bij het Parlement en de Raad rekening is gehouden met het Handvest.

In het jaarverslag zullen de in het Handvest opgenomen grondrechten en de manier waarop zij in het kader van de bevoegdheden van de Unie ten uitvoer zijn gelegd, systematisch worden behandeld. Hoewel het jaarverslag een ander gebied betreft, zal het een aanvulling vormen op het jaarverslag over de mensenrechten en de democratie in de wereld, dat het optreden van de Unie in de niet-lidstaten bestrijkt<sup>25</sup>. Het jaarverslag zal in de eerste plaats gaan over de werkzaamheden van de instellingen van de Unie, en dan vooral de Commissie. Alle in het Handvest opgenomen grondrechten zullen continu van jaar tot jaar worden bekeken, waardoor de geboekte vooruitgang zal kunnen worden vergeleken en nieuwe problemen zullen kunnen worden onderkend.

---

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld „Mensenrechten en democratie in de wereld. Verslag over het optreden van de EU. Juli 2008 – december 2009.”

In het jaarverslag zullen de verschillende vragen aan bod komen die door burgers, leden van het Europees Parlement of belanghebbenden onder de aandacht van de Commissie werden gebracht, waardoor duidelijk wordt welke onderwerpen bezorgdheid wekken. In het verslag zal worden vastgesteld welke vragen terecht aan de Commissie werden voorgelegd en welke vragen eerder onder de bevoegdheid van andere autoriteiten vallen. Hierdoor zullen de burgers beter worden geïnformeerd over de manier waarop zij hun rechten kunnen doen gelden.

Ook de maatregelen die de Commissie treft om toe te zien op de doeltreffende toepassing van het Handvest in de praktijk, bijvoorbeeld inbreukprocedures of informatiecampagnes, zullen in het jaarverslag aan bod komen. Het verslag zal zorgen voor transparantie en verspreiding van informatie over het Handvest en kan voor de lidstaten een hulpmiddel zijn om bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie het Handvest na te leven en inbreukprocedures te voorkomen.

Bij de voorbereiding van haar jaarverslag zal de Commissie samenwerken met alle instellingen en belanghebbenden teneinde alle nodige informatie en gegevens te verzamelen, met inbegrip van de jurisprudentie inzake de grondrechten van het Hof van Justitie, de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mensen en die van de nationale rechters inzake het recht van de Unie.

Dankzij de vragen en verzoekschriften is het **Europees Parlement** een essentiële informatiebron over de situatie van de grondrechten in de lidstaten voor zover die tot de bevoegdheid van de Unie behoort. De Commissie zal met het Parlement bekijken hoe de samenwerking het best kan verlopen en hoe de werkzaamheden in het kader van haar jaarverslag en de samenwerkingsmechanismen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen kunnen worden gebundeld.

Met het **Agentschap voor de grondrechten** beschikt de Unie over een instrument dat ten dienste staat van haar instellingen en van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De belangrijkste opdracht van het agentschap bestaat in het verstrekken van betrouwbare en vergelijkbare gegevens over de grondrechten. De Commissie moedigt het agentschap aan om deze gegevens te verzamelen, omdat zij van cruciaal belang zijn voor het jaarverslag.

Bij de voorbereiding van haar jaarverslag zal de Commissie ook rekening houden met de informatie die door andere betrokken actoren wordt verstrekt, met inbegrip van de **nationale instanties**, zoals hooggerechtshoven, de onafhankelijke nationale autoriteiten op het gebied van mensenrechten en de nationale autoriteiten die belast zijn met de beoordeling van het effect van nationale wetgeving op de grondrechten. De monitoringmechanismen van de **Raad van Europa** en de **Verenigde Naties** kunnen ook een belangrijke informatiebron vormen over de maatregelen van de Unie en de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Ook met de informatie die van het **maatschappelijk middenveld** komt, zal rekening worden gehouden: de ngo's kennen immers de praktijk als geen ander.

Zo zal het jaarverslag het voor alle betrokken actoren mogelijk maken om bij te dragen aan het voortdurende proces van tenuitvoerlegging van het Handvest. De zichtbaarheid en transparantie die hierdoor ontstaan, zullen leiden tot een dynamische grondrechtencultuur in de Europese Unie. Momenteel bereidt de Commissie het eerste jaarverslag (over 2010) voor, dat in het voorjaar van 2011 zal worden bekendgemaakt.

\*\*\*\*\*

De door de Commissie voorgestelde strategie berust op een duidelijke doelstelling: de Unie moet het goede voorbeeld geven om ervoor te zorgen dat de grondrechten van het Handvest geen dode letter blijven. De Commissie heeft maatregelen genomen om deze doelstelling te bereiken, in de eerste plaats een grondige beoordeling van de effecten van haar voorstellen op de grondrechten. Zij zal ook de andere instellingen van de Unie aanmoedigen om het Handvest volledig na te leven in hun wetgevend werk. Zo vaak als nodig is, zal zij de lidstaten wijzen op het belang van naleving van het Handvest wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Zij zal informatiecampagnes voeren die toegesneden zijn op de behoeften van de burgers.

Deze strategie zal doeltreffend zijn als zij in samenwerking met alle belanghebbenden continu, vastberaden en transparant wordt gevolgd. De Commissie heeft besloten jaarlijks een jaarverslag op te stellen over de toepassing van het Handvest, om de geboekte vooruitgang te beschrijven en haar beleid daarop af te stemmen. Uit al deze voornemens blijkt dat de Commissie vastberaden is om het Handvest in praktijk te brengen.