

Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest

I. Toepassingsgebied

A. Toepasbaarheid EU-Grondrechtenhandvest op nationaal handelen

Anders dan internationale grondrechtenverdragen als met name het EVRM, bevat het EU-Grondrechtenhandvest een algemene beperking ten aanzien van de toepasselijkheid op het handelen van de lidstaten. De toepassing op nationale wetgevende, beleidsvormende en uitvoerende maatregelen is volgens de bewoording van artikel 51, lid 1 GHV beperkt tot de situaties waarin Lidstaten Unierecht '*ten uitvoer brengen*' (zie hieronder I.B en I.C). Uit de rechtspraak van het EU-Hof blijkt dat hieraan voldaan is wanneer een nationale regeling of bestuurshandeling binnen het *toepassingsbereik van het Unierecht* valt.¹ Wanneer een nationale regeling of bestuurshandeling niet binnen het toepassingsbereik valt, is inhoudelijke toetsing aan het GHV niet noodzakelijk en niet opportuun.

B. Wanneer valt een regeling binnen het toepassingsbereik van het Unierecht?

1. Als het gaat om een (nieuwe) maatregel of een bestuurshandeling ter uitvoering van een verordening, inclusief de door de verordening gelaten discretionaire bevoegdheid.²
2. Als het gaat om een (nieuwe) maatregel ter omzetting van een richtlijn.
3. Als het gaat om een (nieuwe) maatregel ter omzetting van een richtlijn die algemene handhavingsverplichtingen omvat, in combinatie met een algemene verplichting die voortvloeit uit het VWEU.³
4. Als het gaat om een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op nationale wetgeving die zelf een verordening uitvoert of een richtlijn heeft omgezet.
5. Als het gaat om aanpassing van een nationale maatregel die beschouwd kan worden als een (eerdere) implementatie van Unierecht.

¹ Zie C-617/10 *Akerberg Fransson*, punten 20-21 en C-418/11 *Texdata*, punten 72-73.

² Zie bv. C-411/10, *NS*.

³ Zie C-617/10 *Akerberg Fransson*.

6. Als het gaat om een nationale bestuurshandeling ter uitvoering van een beschikking van een Europese instelling.

7. Als in een nationale regeling, waarvan de materie verder geen aanknopingspunten met Unierecht heeft, onverplicht voor de inhoud van begrippen wordt verwezen naar het Unierecht.⁴

8. Als het gaat om een nationale maatregel die vrij verkeersregels inperkt, maar waarbij de overheid in het verband van derogaties van vrij verkeersregels, een beroep doet op grondrechtenbescherming.⁵

C. Wanneer valt een regeling niet binnen het toepassingsbereik van het Unierecht?

1. Als er op het terrein van de betrokken nationale handeling GEEN Uniebevoegdheden bestaan.⁶

2. Er is wel een Uniebevoegdheid, maar met betrekking tot het onderwerp van de nationale handeling heeft (nog) geen EU-harmonisatie plaatsgevonden.⁷

3. Er is een Uniebevoegdheid, deze bevoegdheid is gebruikt en Nederland moet ter uitvoering hiervan handelingen verrichten en gaat verder dan Europeesrechtelijk vereist is (zogenoeten 'nationale kop'/goldplating).⁸ In dat geval geldt het GHV niet voor het deel dat als nationale kop is aan te merken.

II. Reikwijdte en interpretatie

A. Reikwijdte

1. De vijftig GHV-rechten zijn in vier categorieën in te delen (zie bijlage)

1) GHV rechten met hetzelfde beschermingsniveau als de EVRM-equivalent,

⁴ Zie C-28/95 *Leur-bloem*.

⁵ Zie bv. C-260/89 *ERT* en C-60/00 *Carpenter*.

⁶ Bv. nationale veiligheid, dat volgens het VEU niet door Unierecht wordt bestreken. Voor een andere voorbeeld van niet-nationale veiligheidskwestie: zie de nog lopende zaak C-206/13 *Siragusa* over landschapsbescherming.

⁷ Zie C-483/09, *Gueye en Salméron Sanchez*. In deze zaak ging het om een kaderbesluit waarin niet de aard en de hoogte van strafrechtelijke sancties werden geharmoniseerd. Tegen deze achtergrond oordeelde het Hof dat een nationale verplichting om in bepaalde gevallen altijd een straatverbod op te leggen niet binnen de werkingssfeer van het kaderbesluit viel en dus ook niet kan worden beoordeeld in het licht van het GHV.

⁸ Zie bv. C-6/03, *Eiterkopfe*. Let op: in de praktijk is het doorgaans best lastig de knip te leggen tussen het deel betreffende de uitvoering van het EU-recht en het deel dat aangemerkt kan worden als nationale kop.

- 2) GHV-rechten met een verdergaand beschermingsniveau dan de EVRM-equivalent,
- 3) GHV-rechten zonder een EVRM-equivalent, en
- 4) EU-context specifieke grondrechten.

Bij wetgevingsactiviteiten verdient het aanbeveling om dit onderscheid voor ogen te houden (zie ook onder B. Interpretatie).

2. De in artikel 52(1) GHV voorziene beperkingssystematiek fungeert op dezelfde wijze als bij het EVRM en de Grondwet, d.w.z. inperking van rechten is alleen toegestaan als dit wettelijk wordt geregeld, een legitiem doel dient en evenredig en proportioneel is.⁹ Een expliciet vereiste is dat de wezenlijke inhoud van GHV-rechten moet worden geëerbiedigd.

B. Interpretatie

1. Het GHV is volgens artikel 6 VEU niet de enige bron van grondrechten in de EU-context. Naast de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en de algemene beginselen wordt met name het EVRM genoemd. In dit verband is het van belang dat het GHV enerzijds het EVRM inhoudelijk gezien omvat, maar anderzijds op onderdelen verder gaat. In dit licht is het **aangewezen het GHV als inhoudelijk uitgangspunt te nemen waar nationaal handelen binnen het toepassingsbereik van het Unierecht valt.** (zie hierover I.B).

2. **Voor duiding van de betekenis van met het EVRM samenhangende GHV-bepalingen moet aansluiting worden gezocht bij het EVRM.** Op grond van artikel 52(3) GHV geldt namelijk dat het EVRM-equivalent van een GHV-recht als interpretatief startpunt moet dienen voor de uitleg van het GHV-recht. Dit geldt voor zowel de GHV-rechten die hetzelfde beschermingsniveau bieden als hun EVRM-equivalenten als voor de GHV-rechten die verdergaande bescherming bieden. **Voor**

⁹ Zie voor handvatten voor het ondernemen van een analyse van deze aspecten bij voorgestelde wet- en regelgeving ook de in het IAK opgenomen checklist (internationale) (klassieke) grondrechten, stappen 2-7.

duiding van de betekenis van GHV-rechten zonder EVRM-equivalenten is het aangewezen bij corresponderende rechten in VN-verdragen en het (Herzien) Europees Sociaal Handvest aan te sluiten. De artikelsgewijze toelichtingen bij het Handvest zijn een goed startpunt.¹⁰

3. De tekst van artikel 53 GHV¹¹ vereist dat het door het GHV geboden beschermingsniveau minimaal gelijk is aan het beschermingsniveau geboden door het EVRM, andere door alle Lidstaten geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen en nationale grondwetten. Het Hof heeft hierbij enerzijds aangegeven dat hoewel het nationale autoriteiten blijft vrijstaan deze andere bronnen toe te passen, het beschermingsniveau van het GHV en de voorrang, eenheid en werking van het recht van de Unie niet in het gedrang mogen komen.¹² Het is dus **aangewezen het door het GHV geboden beschermingsniveau als uitgangspunt te nemen, en indien de Grondwet tot verdergaande bescherming noopt, te motiveren dat hiermee voorrang, eenheid en werking van Unierecht niet mogen worden aangetast.** Anderzijds lijkt het Hof de bewoording van artikel 53 GHV dat het moet gaan om internationale mensenrechtenverdragen die door *alle* lidstaten zijn geratificeerd feitelijk te hebben gerelativeerd. Dit is met name van belang voor interpretatie van GHV-rechten zonder EVRM-equivalent in het licht van dergelijke internationale mensenrechtenverdragen.¹³ Het lijkt dus **aangewezen om ook mensenrechtenverdragen die niet door alle lidstaten zijn geratificeerd, zoals VN-verdragen en het (Herzien) Europees Sociaal Handvest, te betrekken bij interpretatie van GHV-rechten die hiermee corresponderen.**

¹⁰ Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten, Pub. EU C 303/17, 14 december 2007, op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:NL:PDF>

¹¹ Artikel 53 luidt als volgt: *“Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het [EVRM], alsmede door de grondwetten van de lidstaten”.*

¹² Zie C-399/11 *Melloni*, punten 60.

¹³ Zie C-517/10 *Kamberaj*; Hof toetst aan artikel 34 GHV, een recht dat inhoudelijk correspondeert met bepalingen van het Herzien Europees Sociaal Handvest, dat niet door alle LS is geratificeerd.

4. De tekst van het Handvest gebruikt een onderscheid tussen ‘rechten’ en ‘beginselen’. Volgens artikel 51(1) GHV moeten rechten worden ‘geëerbiedigd’ (“*respected*”) en beginselen moeten (slechts) worden ‘nageleefd’ (“*observed*”). Volgens artikel 52(5) GHV blijft de rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van beginselen beperkt tot uitlegging van wetgevings- en uitvoeringshandelingen die uitvoering geven aan beginselen bevatten en de toetsing van de wettigheid ervan. De GHV-tekst en de Toelichtingen zijn echter niet in alle gevallen duidelijk over welke GHV-bepalingen ‘rechten’ en welke ‘beginselen’ zijn. Bovendien, gelet op de jurisprudentie van het HvJ over zowel toepassing van sociale GHV-rechten¹⁴ als toepassing van algemene grondrechtelijke beginselen van Unierecht¹⁵, lijkt het onderscheid voor de (nationale) toetsing (nog) van beperkte relevantie. Het is dus **noodzakelijk nationaal handelen volledig te toetsen aan alle GHV-bepalingen, waaronder ook die GHV-bepalingen die ogenschijnlijk ‘beginselen’ bevatten.**

5. De GHV-preambule verduidelijkt dat de GHV-rechten mede voortvloeien uit EHRM en Hof van Justitie-rechtspraak. Semi-rechterlijke instanties die geen juridisch bindende uitspraken doen, zoals het Europees Comité voor Sociale Rechten of VN-verdragscomité’s, worden niet als inspiratiebron genoemd. **Bij toetsing aan het GHV is het daarmee in ieder geval van belang om a) alle GHV-rechten te lezen in het licht van HvJ-rechtspraak en b) GHV-rechten die met EVRM-rechten samenhangen te lezen in het licht van EHRM-jurisprudentie waarbij in het oog moet worden gehouden dat GHV-rechten verdergaande bescherming kunnen bieden dan het EVRM.** Het is aangewezen hiervan ook verslag te doen in de verantwoording.

III. Verantwoording over toetsing aan Uniegrondrechten

Als nationale maatregelen Unierecht ‘ten uitvoer brengen’ kan het GHV als vertrekpunt worden gebruikt voor grondrechtelijke toetsing. Dit document geeft immers zelf in enig detail aan hoe bij interpretatie ervan andere nationaalrechtelijke (Grondwet) en internationaalrechtelijke bronnen (bv. EVRM en EHRM-

¹⁴ Zie C-517/10 *Kamberaj*.

¹⁵ Zie C-144/04 *Mangold* en C-555/07 *Kücüdeveci*

jurisprudentie) moeten worden betrokken (zie II.B.1-3). Dit neemt niet weg dat zorgvuldig zal moeten worden gekeken naar deze bronnen buiten het GHV. **Bij de verantwoording over de toetsing in de toelichting blijft daarmee het noemen van *alle* onderliggende bronnen, waaronder in het bijzonder de Grondwet en het EVRM, wenselijk uit het oogpunt van transparantie en de continuering van een vertrouwde praktijk.**

BIJLAGE: categorieën GHV-rechten¹⁶

1. GHV-rechten met hetzelfde beschermingsniveau als een EVRM-equivalent

GHV-artikel	Recht/verbod	GW-equivalent	EVRM-equivalent
2	Leven	-	2
4	Foltering & onmenselijke, vernederende behandeling en bestraffing	-	3
5	Slavernij, dwangarbeid & mensenhandel	11, 15(1), 19(2)	4
6	Vrijheid en veiligheid	15	5
7	Eerbiediging privéleven en familie- en gezinsleven	10(1), 10(2)	8
10(1)	Gedachte, geweten en godsdienst	6	9
11	Meningsuiting en informatie	7, 13	10
13	Vrijheid van kunsten en wetenschappen	7	10
17	Eigendom	14	Protocol 1-1
19(1)	Collectieve uitzetting	-	P4-4 (niet door alle EU LS geratificeerd)
19(2)	Verwijdering, uitzetting, uitlevering	2(2), 2(3)	3

¹⁶ Het in onderdelen 1 en 2 gebezigde onderscheid is grotendeels gebaseerd op enerzijds de lijst van GHV-bepalingen met dezelfde inhoud en reikwijdte dan EVRM-rechten, en anderzijds de lijst van GHV-bepalingen die dezelfde inhoud maar een ruimere reikwijdte hebben dan corresponderende EVRM-rechten, allebei genoemd in de [toelichtingen](#) bij artikel 52, lid 3 GHV.

	naar staat waarbij het risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat		
20	Gelijkheid voor de wet	1	P12-1
21	Non-discriminatie	21	14
23	Gelijkheid vrouwen/mannen	1	14, P12
48	Onschuldspresumptie, rechten verdediging		6(2) & 6(3)
49(1) (behalve laatste) & 49(2)	Nulla poena sine lege	16	7

2. GHV-rechten met een verdergaand beschermingsniveau dan een EVRM-equivalent (zie ook [toelichtingen](#) bij artikel 52, lid 3)

GHV-artikel	Recht/verbod	GW-equivalent	EVRM-equivalent	Uitbreiding werkingssfeer
8	Bescherming persoonsgegevens	10(3)	8; tevens RvE dataprotectieverdrag	Onafhankelijk toezicht
9	Te huwen, gezin te stichten		12	Ook andere huwelijksvormen als nationale wetgeving deze instelt
12(1)	Vrijheid van vergadering en vereniging	8, 9	11	Ook EU niveau
14(1)	Onderwijs en toegang tot beroepsopleiding en bijscholing	23	P1-2	Ook beroepsopleiding en bijscholing
14(3)	Onderwijs (recht van ouders tot keuze)	23	P1-2	
47(par 1)	Doeltreffende voorziening in rechte	17	13	Artikel 47 voorziet nadrukkelijk in een doeltreffende voorziening <i>in rechte</i> (met andere woorden: voor de rechter)
47(par 2 & 3)	Onpartijdig gerecht en	18	6(1)	Geen beperking tot betwistingen over

	rechtsbijstand			burgerlijke rechten/verplichtingen, strafrechtelijke vervolging
50	Ne bis in idem		P7-4	Ook EU niveau

3. GHV-rechten zonder een EVRM-equivalent

GHV-artikel	Recht/verbod	GW-equivalent	Niet-EVRM-equivalent	Opmerkingen
1	Menselijke waardigheid	-	-	
3	Menselijke integriteit	11	Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (RvE) Artikel 7, eerste lid, onder g, Statuut van Rome (wat betreft eugenetische praktijken)	
10(2)	Dienstweigering o.g.v. gewetensbezwaren	99		
14(2)	Kosteloos volgen verplicht onderwijs		IVESCR, 13(1-2), 14	
15	Vrijheid van beroep, recht te werken	19(1), 19(3)	HESH96, 1, 18 en 19	
16	Ondernemerschap		(Rechtspraak HvJ)	
18	Asiel			
24	Rechten van het kind		VN kinderrechten-	

			verdrag	
25	Rechten van ouderen		ESH, Additioneel Protocol: 4 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
26	Integratie gehandicapten		HESH96, 15 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
27	Recht op voorlichting en raadpleging van werknemers binnen de onderneming		ESH, Additioneel Protocol: 2-3 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
28	Collectieve onderhandelingen, collectieve actie		HESH96, 6 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
29	Toegang tot arbeidsbemiddeling		ESH, 9 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
30	Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag		-	
31	Rechtvaardige / billijke arbeids- omstandigheden en voorwaarden	19(2)	HESH96, 2-4 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
32	Verbod van kinderarbeid, bescherming jongeren op het werk		HESH96, 7 (niet door alle EU LS geratificeerd)	

33	Beroeps- en gezinsleven		HESH96, 8-16-17 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
34	Sociale zekerheid, sociale bijstand, sociale huisvesting	20	HESH96, 12-13-14-16-31 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
35	Gezondheidsbescherming	22	HESH96, 11 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
36	Toegang tot diensten algemeen economisch belang			
37	Milieubescherming	21	IVESCR, 12(b)	
38	Consumentenbescherming		-	
49(1) (laatste zin) en 49(3)	Evenredigheidsbeginsel			

4. EU-context specifieke grondrechten

GHV-artikel	Recht/verbod	GW-equivalent	EVRM- of niet-EVRM equivalent	Opmerkingen
12(2)	EU politieke partijen			
39	Kiesrecht Europees parlement	3, 4		
40	Kiesrecht gemeenteraadsverkiezingen in andere lidstaat wonende Unieburger	3, 4	P1:3	
41	Behoorlijk bestuur Unieinstellingen en -organen			
42	Inzage documenten Unieinstellingen en -organen			
43	Toegang to Europees Ombudsman bij wanbeheer Unieinstellingen en -organen			
44	Petitierecht bij	5		

	Europees Parlement			
45	Vrijheid verkeer en verblijf Unieburgers, legale derdelanders	2(4)	P4:2 (niet door alle EU LS geratificeerd)	
46	Diplomatieke en consulaire bescherming			