

Brussel, 23 mei 2017
(OR. en)

9511/17

**FREMP 67
JAI 544
DROIPEN 75
COPEN 178
COHOM 68
SOC 431
MIGR 88
ASIM 58
DAPIX 207
ENFOPOL 268
COSI 118
CT 51
COTER 43**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	18 mei 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 239 final
Betreft:	MEDEDELING 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 2016

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 239 final.

Bijlage: COM(2017) 239 final



Brussel, 18.5.2017
COM(2017) 239 final

**MEDEDELING 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 2016

{SWD(2017) 162 final}

1. Inleiding

De grondrechten en waarden waarop de Europese Unie is gegrondvest, zijn in 2016 meermaals op de proef gesteld. De ontwikkelingen in de lidstaten hebben aangetoond dat respect voor de waarden en rechten die in het EU-Handvest voor de grondrechten zijn verankerd, niet als zelfsprekend mag worden beschouwd.

De problemen waarmee de EU dat jaar te kampen kreeg, waren niet van de minste: de gevolgen van een niet eerder geziene vluchtelingenstroom aan de buitengrenzen, economische onevenwichtigheden en een reeks terroristische aanslagen. Mensen die door de ene na de andere crisis worden getroffen, hebben er geen vertrouwen in dat hun kinderen het beter zullen hebben dan zij. Ze vragen zich af of de overheid nog in staat is hen te beschermen tegen de problemen en gevaren die gepaard gaan met migratie, onrust op de financiële markten en terrorisme. In een dergelijke context vinden nationalisme, populisme en intolerantie een vruchtbare bodem en worden uitsluiting en isolationisme afgeschilderd als enige oplossing voor de huidige problemen.

In tijden van toenemende onverdraagzaamheid is het belangrijk dat de EU hamert op gelijke rechten voor iedereen. Het derde jaarlijkse colloquium over de grondrechten, dat in 2017 wordt gehouden, is gewijd aan de bevordering van vrouwenrechten en gendergelijkheid. Op de agenda staan: de versterking van de positie van de vrouw op economisch en politiek vlak, de rechten van de vrouw in het openbare en het privéleven en de bestrijding van elk vorm van geweld tegen vrouwen. Rond het laatste onderwerp worden het hele jaar door speciale acties georganiseerd.

De algemene toestand heeft zijn weerslag op de grondrechten in de EU. De EU moet haar gemeenschappelijke waarden – eerbiediging van de democratische beginselen, de grondrechten en de rechtsstaat – vastberaden verdedigen tegen de krachten die een wig willen drijven in onze samenleving en ons model van openheid en solidariteit in gevaar willen brengen. Zowel de Europese als de nationale instellingen moeten het vertrouwen van de bevolking terugwinnen door aan te tonen dat zij in staat zijn onze vrijheid, veiligheid en welvaart te waarborgen. Een doeltreffende bescherming en bevordering van de grondrechten en de gemeenschappelijke waarden van de EU zal bepalend zijn voor het welslagen van deze inspanningen. De instellingen van de EU moeten hierin het goede voorbeeld geven. Het Handvest is een onmisbaar instrument in dit verband en de mogelijkheden die het biedt, moeten optimaal worden benut.

2. Toepassing van het Handvest van de EU

2.1 De grondrechten bevorderen en beschermen

Grondrechten voor iedereen in de Europese Unie

De EU heeft in 2016 meerdere initiatieven genomen om de rechten van het Handvest tastbaar te maken voor de EU-burger. Een aantal daarvan was gericht op het waarborgen van billijkheid en sociale rechtvaardigheid. Zo heeft de Commissie van maart tot december 2016 een openbare raadpleging gehouden met het oog op de ontwikkeling van een Europese "**pijler van sociale rechten**"¹. Deze pijler zal dienen om, op basis van de sociale rechten in het kader van het Handvest, goed functionerende en billijke arbeidsmarkten en stelsels van sociale voorzieningen te ondersteunen. De onderwerpen die eronder vallen, zijn van wezenlijk belang voor het individu, namelijk gelijke kansen op en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden en adequate en houdbare sociale bescherming.

Voorts is een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk² opgericht om de naleving van het **recht op billijke en rechtvaardige arbeidsvoorwaarden** te helpen garanderen (artikel 31 van het Handvest).

In 2016 zijn maatregelen genomen ter bevordering van het **recht op de eerbieding van het gezins- en familieleven** (artikel 7 van het Handvest):

- de nieuwe regels die de Commissie in het kader van de verordening Brussel II bis heeft voorgesteld, zullen, eenmaal aangenomen, leiden tot een betere bescherming van kinderen in grensoverschrijdende geschillen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid in verband met het gezagsrecht³;
- twee nieuwe verordeningen moeten internationale paren, ongeacht of zij een huwelijk of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, helpen om hun vermogen dagelijks te beheren en dit te verdelen bij scheiding of overlijden van een van de echtgenoten of partners⁴.

Het recht op een onpartijdig gerecht (artikelen 47 en 48 van het Handvest) heeft concreet vorm gekregen in een aantal richtlijnen: over het vermoeden van onschuld en het recht om bij de

¹ De resultaten van deze raadpleging worden momenteel geïnventariseerd voor verwerking in het voorstel van de Commissie inzake de Europese pijler van sociale rechten. Meer informatie: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en

² Besluit (EU) 2016/344 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 12).

³ Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en betreffende internationale kinderontoevoering (herschikking) (COM(2016) 411 final van 30.6.2016).

⁴ Verordening (EU) 2016/1103 van de Raad van 24 juni 2016 tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels (PB L 183 van 8.7.2016, blz. 1); Verordening (EU) 2016/1104 van de Raad van 24 juni 2016 tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen (PB L 183 van 8.7.2016, blz. 30).

terechtzingting aanwezig te zijn⁵, over rechtsbijstand⁶ en over procedurele waarborgen voor kinderen⁷. De laatstbedoelde richtlijn en de nieuwe Brussel II bis-voorschriften zullen een positieve uitwerking hebben op de **rechten van het kind** (artikel 24 van het Handvest).

Voor een betere **bescherming van de consument** (artikel 38 van het Handvest) heeft de Commissie een onlineplatform⁸ opgericht dat consumenten helpt om, zonder interventie van de rechter, hun geschillen met EU-ondernemers over onlineaankopen op te lossen op een goedkope, eenvoudige en snelle manier, in om het even welke officiële taal van de EU.

Persoonsgegevens in de EU en daarbuiten beschermen

Een ander belangrijk aandachtspunt in 2016 was de **bescherming van persoonsgegevens** (artikel 8 van het Handvest). Met de vaststelling van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁹ en de richtlijn gegevensbescherming voor politie en strafrechtelijke autoriteiten¹⁰ is een grote stap voorwaarts gezet.

Met de AVG worden de bestaande voorschriften versterkt en gemoderniseerd: de gebruikers krijgen gemakkelijker toegang tot de eigen persoonsgegevens, het recht op gegevensoverdraagbaarheid, het recht op vergetelheid (dat wordt verduidelijkt) en bepaalde rechten bij inbreuken in verband met persoonsgegevens. De AVG verplicht bedrijven en organisaties om de nationale toezichthoudende autoriteit snel op de hoogte te brengen van ernstige inbreuken, zodat de gebruikers passende maatregelen kunnen treffen. Door alle regels in een enkel instrument te verenigen, zorgt de AVG ervoor dat gebruikers, ongeacht waar ze zich in de EU bevinden, dezelfde bescherming genieten.

Richtlijn (EU) 2016/680 is gericht op een doeltreffende informatie-uitwisseling tussen de nationale handhavingsautoriteiten en op een adequate bescherming van de gegevens van slachtoffers, getuigen

⁵ Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1).

⁶ Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1).

⁷ Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1).

⁸ Beschikbaar op: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>

⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

¹⁰ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

en verdachten van misdrijven in het kader van strafrechtelijke onderzoeken en rechtshandavingsacties. Bij elke verwerking die in het kader van de rechtshandhaving in de EU plaatsvindt, moet worden voldaan aan de beginselen noodzakelijkheid, evenredigheid en wettigheid, en moeten passende waarborgen voor het individu worden geboden.

De Commissie heeft niet alleen gezorgd voor betere bescherming in de EU, maar ook voor adequate gegevensbescherming daarbuiten. In juli 2016 heeft zij het adequaatheidsbesluit inzake het EU-VS-**privacy-schild** aangenomen. Dit besluit staat borg voor het vrije verkeer van persoonsgegevens voor commerciële doeleinden tussen daartoe gecertificeerde bedrijven van de EU en de VS, en waarborgt tegelijkertijd het grondrecht op de bescherming van de gegevens.

Nog een mijlpaal was de sluiting, in december, van een **raamovereenkomst**¹¹ tussen de EU en de VS. Deze overeenkomst voorziet in een hoog beschermingsniveau voor persoonsgegevens die tussen de EU en de VS worden doorgegeven in het kader van politieke of justitiële samenwerking in strafzaken.

De rechten van de meest kwetsbare groepen beschermen

In woelige tijden zijn het vaak de meest kwetsbare groepen die het hardst worden getroffen. 2016 stond voor de EU onder meer in het teken van de migratiesituatie, en meer bepaald het garanderen van het **recht op asiel** (artikel 18 van het Handvest) en de naleving van het **beginsel van non-refoulement** (artikel 19 van het Handvest). Na haar mededeling over een **hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel**¹² (april 2016) heeft de Commissie wijzigingen van de bestaande regels voorgesteld met als doel:

- i) een billijker en houdbaarder systeem voor de verdeling van asielzoekers over de lidstaten (voorstel tot herschikking van de Dublinverordening)¹³ en de doeltreffende toepassing daarvan (voorstel tot herschikking van de Eurodac-verordening)¹⁴;
- ii) verdergaande harmonisatie van asielprocedures en internationale beschermingsnormen met het oog op een hoog beschermingsniveau, behoorlijke opvang en adequate waarborgen voor asielzoekers in de hele EU, en met het oog op het reduceren van irreguliere secundaire

¹¹Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie over de bescherming van persoonlijke informatie in verband met de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten;

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen (COM(2016) 197 final van 6.4.2016).

¹³ COM(2016) 270.

¹⁴ COM(2016) 272.

bewegingen (voorstel voor een verordening inzake asielprocedures¹⁵, voor een verordening inzake asielnormen¹⁶ en voor een herschikking van de richtlijn opvangnormen¹⁷);

iii) bevordering van een gemeenschappelijke aanpak voor de veilige en legale binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben, uit solidariteit met landen die een groot aantal ontheemden opvangen (voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging¹⁸);

iv) omvorming van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken tot een volwaardig EU-asielagentschap met een versterkt mandaat om structurele zwakke punten van het EU-asielstelsel aan te pakken (voorstel voor een verordening inzake het Asielagentschap van de Europese Unie¹⁹).

De bevordering en de bescherming van de **rechten van het kind** (artikel 24 van het Handvest) waren centrale bekommernissen bij het nemen van deze wetgevingsinitiatieven. Bijzondere aandacht is daarbij uitgegaan naar niet-begeleide kinderen, als het aankomt op essentiële kwesties als het beoordelen van het belang van het kind, het recht van het kind gehoord te worden in asielprocedures en het waarborgen van behoorlijke opvangvoorzieningen en doeltreffende voogdij²⁰. De algehele aanpak van de Commissie ten aanzien van de bescherming van migrerende kinderen was in november het centrale thema van het tiende jaarlijks Europees Forum over de rechten van het kind in november²¹. De Commissie heeft in december 2016 voorgesteld het Schengeninformatiesysteem te versterken²² en zo de mogelijkheden voor rechtshandavingsfunctionarissen en grenswachters om vermiste kinderen op te sporen, te vergroten, onder meer in het kader van migratie.

Een open en tolerante samenleving, zonder racisme, bevorderen

Het huidige klimaat heeft in heel Europa geleid tot een toename van **racisme en onverdraagzaamheid tegenover etnische, religieuze en andere minderheden**²³. Dit heeft gevolgen

¹⁵ COM(2016) 467.

¹⁶ COM(2016) 466.

¹⁷ COM(2016) 465.

¹⁸ COM(2016) 468.

¹⁹ COM(2016) 271.

²⁰ Voor een overzicht van de gewijzigde en voorgestelde bepalingen ter bescherming van het kind in de hierboven bedoelde wetsvoorstellen: zie http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456 Naar aanleiding van deze werkzaamheden is op 12 april 2017 een mededeling vastgesteld over de bescherming van migrerende kinderen (COM(2017) 211 final).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_nl.htm

²³ Volgens een in 2013 uitgevoerde enquête van het FRA overwoog tot 48 % van de respondenten in landen als Hongarije, Frankrijk en België te emigreren omdat zij zich als jood niet meer veilig voelden (<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states->

voor meerdere in het Handvest verankerde rechten, onder meer het recht op non-discriminatie (artikel 21), het recht op waardigheid (artikel 1), het recht op menselijke integriteit (artikel 3) en het recht op leven (artikel 2).

De Commissie heeft de lidstaten, het maatschappelijk middenveld, de EU-agentschappen en internationale organisaties²⁴ een platform ter beschikking gesteld om de wijze van reageren op haatmisdrijven en haatuitingen te verbeteren. De nadruk lag op:

- registratie en verzameling van gegevens over haatmisdrijven in alle lidstaten;
- versterking van de slachtofferhulp, en
- bestrijding van illegale haatuitingen op het internet.

Parallel met deze beleidsmatige ondersteuning heeft de Commissie de bilaterale dialoog met de lidstaten over belangrijke lacunes in de omzetting van de EU-wetgeving voortgezet²⁵. Bepaalde lidstaten hebben als gevolg daarvan hun strafrecht herzien.

Om de verspreiding van haatuitingen op het internet aan band te leggen en de nieuwe media hierbij te helpen, heeft de Commissie op 31 mei een akkoord met Facebook, Twitter, YouTube en Microsoft bereikt over een **gedragscode ter bestrijding van illegale haatuitingen op het internet**²⁶. Deze bedrijven verbinden zich onder meer tot:

- het beoordelen, in minder dan 24 uur, van de meeste geldige meldingen waarin burgers en maatschappelijke organisaties verzoeken om verwijdering van illegale inhoud die publiekelijk aanzet tot geweld en haat, en
- het toetsen van deze verzoeken aan de nationale strafrechtelijke bepalingen waarbij het EU-recht is omgezet.

experiences-and) In meerdere lidstaten werd besloten de politie in te zetten voor de bescherming van moskeeën. In 2014 en 2015 rapporteerden maatschappelijke organisaties in landen als Frankrijk, het VK, Zweden en België een scherpe stijging van het aantal tegen moslims gerichte incidenten, waaronder gewelddadige aanvallen tegen moslimvrouwen die een hoofddoek droegen. Het aantal uitingen van geweld en haat tegen asielzoekers en migranten stijgt, net als de aanvallen en pogingen tot brandstichting gericht tegen vluchtelingencentra. Het Britse referendum in juni 2016 bracht in zijn kielzog een golf van haat tegen individuen en groepen met zich mee op grond van hun nationale of etnische afkomst. Maatschappelijke organisaties wijzen op toenemende vijandigheid tegen Roma en mensen van Afrikaanse origine in een aantal lidstaten. Het FRA maakt in 2017 zijn EU-MIDIS II-enquête bekend, aan de hand waarvan tendensen in de ervaringen van verschillende minderheidsgroepen kunnen worden vergeleken.

²⁴ EU-groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid. Zie: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025

²⁵ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

²⁶ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

De Commissie, daarbij terzijde gestaan door maatschappelijke organisaties, lidstaten en IT-bedrijven, volgt de voortgang van nabij en heeft in december de eerste resultaten voorgesteld²⁷.

Om onverdraagzaamheid op het internet en daarbuiten tegen te gaan, ondersteunt de EU, naast opleiding, sleutelacties op het gebied van mediageletterdheid, kritisch denken en het brengen van een evenwichtig betoog aan de basis (zie punt 4).

2.2. De eerbiediging van de grondrechten waarborgen

De instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de EU moeten zich in alles wat zij doen, houden aan het Handvest. Elk geval van niet-naleving kan voor het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gebracht. De Commissie doet er alles aan om de grondrechten in al haar wetgevings- en beleidsvoorstellen in te bedden en in acht te nemen (dit wordt ook wel "mainstreaming" genoemd).

De nieuwe **richtlijn over terrorismebestrijding**, waarover het Europees Parlement en de Raad in december 2016 een akkoord hebben bereikt²⁸, is een goed voorbeeld van deze inbedding. De richtlijn bevat een uitdrukkelijke grondrechtenclausule – de eerste in haar soort – en zowel bij het opstellen als bij het onderhandelen is rekening gehouden met aspecten die verband houden met de grondrechten, zoals de noodzaak en de evenredigheid van interferentie met het recht van vrij verkeer, het recht op gegevensbescherming en de vrijheid van meningsuiting (artikelen 45, 8 en 11 van het Handvest). Eveneens in aanmerking genomen zijn de beginselen van legaliteit en evenredigheid inzake delicten en straffen (artikel 49 van het Handvest) en de rechten van het slachtoffer, waaronder het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47 van het Handvest). Bij de beoordeling achteraf zal ook worden nagegaan of de richtlijn gevolgen heeft voor de grondrechten en fundamentele vrijheden.

In 2016 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld tot bijwerking van de **verordening inzake controle van de uitvoer** van gevoelige producten (voor tweërlei gebruik)²⁹. De verordening biedt een robuust kader voor het controleren van de uitvoer van cybertoezichttechnologie die kan worden misbruikt voor ernstige schendingen van de mensenrechten of het internationaal humanitair recht. Op basis van een voorstel van de Commissie is in november bovendien een wijziging van de **verordening voor de bestrijding van foltering**³⁰ vastgesteld ter versterking van de EU-voorschriften inzake het

²⁷ De eerste beoordeling van de nieuwe gedragscode is beschikbaar op: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf

²⁸ Richtlijn (EU) 2017/541 van 15 maart 2017.

²⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2016 tot instelling van een EU-regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel, de technische bijstand en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik (COM (2016) 616 final).

³⁰ Verordening (EU) 2016/2134 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1236/2005 van de Raad met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt

verbod op de uit- en invoer van goederen die in andere landen kunnen worden gebruikt voor de doodstraf of voor foltering.

Het inbedden van de grondrechten in beleid gebeurt ook op andere gebieden, zoals EU-financiering. In 2016 heeft de Commissie richtsnoeren aangenomen voor de eerbiediging van het Handvest bij de tenuitvoerlegging van de **Europese structuur- en investeringsfondsen**³¹.

Wat **migratie** betreft, heeft de Commissie, in het kader van het gezamenlijk onderzoek van de Europese ombudsman inzake een beoordeling van het effect van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016 op de mensenrechten, meegedeeld dat zij de toepassing van de verklaring, ook in verband met de eerbiediging van de mensenrechten, van nabij zal blijven volgen, zowel in de EU als in Turkije³².

De toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens blijft een prioriteit voor de Commissie, niet het minst vanwege haar juridische verplichting op grond van het Verdrag. De toetreding zal de fundamentele waarden van de EU versterken, de doeltreffendheid van het EU-recht vergroten en de bescherming van de grondrechten in de EU coherenter maken. Het Hof van Justitie heeft in zijn advies van december 2014 (waarin het ontwerp van toetredingsovereenkomst van 2013 onverenigbaar met de Verdragen wordt bevonden) echter een aantal belangrijke en complexe kwesties te berde gebracht die een heronderhandeling van een reeks punten van het ontwerp noodzakelijk maken. In de betrokken werkgroep van de Raad bekijkt de Commissie momenteel in haar hoedanigheid van EU-onderhandelaar hoe rekening kan worden gehouden met de kwesties die het Hof aan de orde heeft gesteld.

2.3. Het Handvest bekender maken

Om ten volle gebruik te kunnen maken van hun grondrechten, moeten de burgers weten welke die rechten zijn. Zij moeten ook weten tot wie zij zich kunnen wenden wanneer deze rechten worden geschonden. Om de burger wegwijs te maken, heeft de Commissie in oktober 2016 een online-instrument gelanceerd: de **"Fundamental Rights Wizard"**³³.

zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing (PB L 338 van 13.12.2016, blz. 1).

³¹ PB C 269 van 23.7.2016, blz. 1.

³² In zijn arrest van 28 februari 2017 in de zaken T-192/16, T-193/16 en T-257/16 stelt het Gerecht dat de verklaring EU-Turkije "niet kan worden beschouwd als een handeling die is vastgesteld door de Europese Raad en overigens ook niet door een andere instelling, een orgaan of een instantie van de Unie (...)" (punt 71).

³³ De wizard bouwt voort op het "Clarity"-instrument, dat is ontwikkeld door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, en maakt nu deel uit van het e-justitieportaal (https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-nl.do).

Het Nederlandse voorzitterschap heeft in februari 2016 een conferentie over de omzetting van het Handvest in nationaal beleid georganiseerd waar een aantal beste praktijken en instrumenten naar voren werd geschoven om de nationale instanties te helpen beoordelen wanneer en hoe zij het Handvest moeten toepassen bij de ontwikkeling van nationaal beleid en wetgeving.

Voorts wendt de Commissie EU-financiering aan ter ondersteuning van projecten en netwerken om nationale jurisprudentie waarin naar het Handvest wordt verwezen, te analyseren en rechtsbeoefenaars op te leiden in de toepassing ervan.

Naar aanleiding van het *verslag over het Handvest* dat de Commissie in 2015 heeft opgesteld, heeft de Raad in juni conclusies aangenomen over de toepassing van het Handvest³⁴ en heeft het Europees Parlement in december een resolutie goedgekeurd over de stand van zaken met betrekking tot de grondrechten in de Europese Unie³⁵. De besprekingen in de Raad en het Europees Parlement hebben bijgedragen tot de bewustmaking over de ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van de grondrechten in de EU.

2.4 Toezicht op de EU-instellingen door het Hof van Justitie

In de gevoegde zaken *Ledra Advertising* en *Mallis and Malli*³⁶ heeft het Hof in hogere voorziening een beroep tot nietigverklaring en schadevergoeding afgewezen dat burgers en bedrijven hadden ingesteld vanwege de waardevermindering van hun deposito's bij twee banken in Cyprus. Hiertoe waren afspraken gemaakt in het kader van het memorandum van overeenstemming van 2013 tussen de Cypriotische autoriteiten en het Europees stabiliteitsmechanisme. Het Hof beklemtoont in dit arrest dat het Handvest van toepassing is op de EU-instellingen, ook wanneer zij buiten het rechtskader van de EU optreden. De Commissie, aldus het Hof, moet erop toezien dat een memorandum in overeenstemming is met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten. De beperking van het eigendomsrecht (artikel 17 van het Handvest) was gerechtvaardigd gelet op de doelstelling de stabiliteit van het bankwezen in de eurozone te verzekeren, alsook op het directe gevaar voor financieel verlies dat de depositohouders van de twee betrokken banken hadden gelopen indien deze banken failliet waren gegaan. Derhalve kan volgens het Hof niet worden aangenomen dat de Commissie heeft bijgedragen aan een schending van het Handvest.

³⁴ Beschikbaar op: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/nl/pdf>

³⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 13 december 2016 over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie in 2015 (2016/2009(INI)).

³⁶ Zaken C-8-10/15P en C-105-109/15P.

3. Toepassing van het Handvest in en door de lidstaten

3.1 Ontwikkelingen op het gebied van de grondrechten en de rechtsstaat

Het Handvest is op de lidstaten alleen van toepassing wanneer zij het recht van de EU uitvoeren. Het instellen van een inbreukprocedure tegen een lidstaat vanwege een schending van het Handvest is daarom alleen mogelijk als er voldoende aanknoping is met het Unierecht.

De lidstaten zijn echter gehouden ook buiten het kader van de uitvoering van het EU-recht de waarden in acht te nemen waarop de Unie is gegrondvest. Met name de eerbieding van de beginselen van de rechtsstaat is een voorwaarde voor de bescherming van de grondrechten. In 2014 heeft de Commissie een kader ingesteld voor de aanpak van nieuwe systematische bedreigingen voor de rechtsstaat die niet op doeltreffende wijze kunnen worden tegengegaan door waarborgen op nationaal niveau of bestaande instrumenten (met name inbreukprocedures) op EU-niveau³⁷.

De situatie in Polen inzake met name het Constitutioneel Hof was voor de Commissie aanleiding om binnen dit kader aanbevelingen te doen in juli 2016³⁸ en in december 2016³⁹. Het nadelige effect van deze situatie op de integriteit, de stabiliteit en de goede werking van het Constitutioneel Hof staat een doeltreffende constitutionele toetsing in de weg en maakt het aanpakken van deze situatie tot een zaak van algemeen belang. De werking van de Unie komt in gevaar als een van haar lidstaten nalaat de rechtsstaat te eerbiedigen.

In oktober 2016 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten⁴⁰. De Commissie juicht de algemene doelstelling van de resolutie toe – waarborgen dat de gemeenschappelijke waarden van de EU worden geëerbiedigd en gehandhaafd⁴¹ – maar ziet meer heil in een optimaal gebruik van bestaande instrumenten, zonder overlappingen. Een aantal bestaande instrumenten en actoren voorziet reeds in een reeks aanvullende en doeltreffende maatregelen om de gemeenschappelijke waarden te bevorderen en te handhaven. De Commissie blijft deze middelen waarderen en zal hierop verder bouwen. Het Europees Parlement beoogde onder meer de veelheid aan bestaande gegevens en verslagen over de toestand op het gebied van de grondrechten in de lidstaten toegankelijker en zichtbaarder te maken, ook op nationaal niveau. De Commissie kon zich vinden in dit achterliggende

³⁷ Mededeling "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat" (COM(2014) 158 final van 19.3.2014).

³⁸ Aanbeveling (EU) 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen (C/2016/570, PB L 217 van 12.8.2016, blz. 53).

³⁹ Aanbeveling (EU) 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374 van de Commissie (C/2016/8950, PB L 22 van 27.1.2017, blz. 65).

⁴⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2016 over de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.

⁴¹ Plenair debat van 25 oktober 2016 van het Europees Parlement.

idee, aangezien tal van andere actoren – waaronder de Raad van Europa en zijn Commissie van Venetië, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en ngo's – eveneens informatie verzamelen over de rechtsstaat, democratie en de grondrechten in de lidstaten.

3.2 Richtsnoeren van het Hof van Justitie voor de lidstaten

De uitspraken van Het Hof van Justitie hebben voor de nationale rechters net als tevoren als leidraad gefungeerd op het gebied van de toepasbaarheid en uitlegging van het Handvest (in het kader van verzoeken om prejudiciële beslissingen).

In de gevoegde zaken *Tele2 Sverige AB*⁴² en *Tom Watson e.a.*⁴³ onderzocht het Hof wetgeving van twee lidstaten die voorzag in de algemene en ongedifferentieerde bewaring van alle verkeers- en locatiegegevens van alle abonnees en geregistreerde gebruikers betreffende alle elektronische communicatiemiddelen. Het Hof concludeerde dat deze wetten een beperking inhielden van het grondrecht op de eerbiediging van het privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest). Deze beperkingen waren dermate breed opgevat en boden zo weinig waarborgen dat zij niet gerechtvaardigd werden geacht, ook al hadden ze tot doel zware criminaliteit te bestrijden. Dit doel kan weliswaar als rechtvaardiging voor het gericht bewaren van verkeersgegevens en locatiegegevens worden ingeroepen, maar alleen als de bewaring, wat de categorieën van te bewaren gegevens, de betrokken communicatiemiddelen, de betrokken personen en de duur van de bewaring betreft, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt.

In de zaak *GS Media BV*⁴⁴ heeft het Hof ten aanzien van het grondrecht op de vrijheid van meningsuiting (artikel 11 van het Handvest) uitspraak gedaan over de **plaatsing van hyperlinks**. Een mediabedrijf had op zijn website een hyperlink geplaatst naar andere sites, via welke gebruikers foto's van een bekende mediafiguur konden bekijken die gemaakt waren voor *Playboy*. Aangezien de houder van het auteursrecht geen toestemming had gegeven voor het plaatsen van de foto's op deze websites, voerde de uitgever van het tijdschrift aan dat met de plaatsing inbreuk was gemaakt op het auteursrecht. Het mediabedrijf bleef de hyperlinks of vergelijkbare hyperlinks aanbieden wanneer sommige niet meer beschikbaar waren. In het licht van de geldende EU-richtlijn over auteursrecht⁴⁵ oordeelde het Hof dat wanneer een werk aan het publiek wordt meegedeeld, de houder van het auteursrecht daarvoor zijn toestemming moet geven. In dit geval zijn zonder toestemming van de houder van het auteursrecht hyperlinks naar de betrokken websites geplaatst. Dit feit moet volgens het

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

⁴⁴ C-160/15.

⁴⁵ Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10).

Hof worden beschouwd als een mededeling aan het publiek. Het Hof erkende echter dat het in individuele gevallen voor de persoon die de link plaatst, moeilijk kan zijn om na te gaan of toestemming is gegeven. In dat geval moet een rechtvaardig evenwicht worden gevonden tussen de belangen van de houder van het auteursrecht en het recht op vrijheid van meningsuiting van de persoon die de link plaatst. Als de plaatser van deze hyperlinks echter kennis had, of moest hebben, van inbreuken tegen het auteursrecht, zoals in onderhavige zaak, vormen zijn handelingen een "mededeling aan het publiek" zonder toestemming van de houder van het auteursrecht.

Het arrest in de gevoegde zaken *Aranyosi* en *Căldăraru*⁴⁶ betrof de op de lidstaten rustende verplichting de grondrechten van het Handvest te eerbiedigen, met name het **verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen** bij de uitvoering van een **Europees aanhoudingsbevel**. Een rechterlijke autoriteit die moet beslissen een Europees aanhoudingsbevel al dan niet uit te voeren en die bewijzen heeft dat er een reëel gevaar bestaat dat de persoon die in de uitvaardigende lidstaat is gedetineerd, onmenselijk of vernederend wordt behandeld, is volgens het Hof, op grond van het in artikel 4 van het Handvest vastgelegde absolute recht ertoe verplicht te beoordelen of dit gevaar voor de betrokken persoon bestaat. Indien wordt geconstateerd dat een gevaar voor deze persoon bestaat, moet de uitvoering van het Europees aanhoudingsbevel worden uitgesteld en eventueel worden afgelast als het bestaan van dit gevaar niet binnen een redelijke termijn kan worden uitgesloten. De voor de uitvoering bevoegde autoriteit moet bij de beoordeling van het gevaar terdege rekening houden met het **grondrecht op vrijheid** van de persoon en met het beginsel van het **vermoeden van onschuld** (artikelen 6 en 48 van het Handvest).

3.3. Nationale jurisprudentie waarin naar het Handvest wordt verwezen

Nationale rechters blijven een essentiële rol spelen in de handhaving van de grondrechten en de rechtsstaat. Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten⁴⁷ heeft vastgesteld dat nationale rechters zich ook in 2016 weer hebben laten leiden en inspireren door het Handvest, zelfs in een aanzienlijk aantal zaken die buiten het EU-recht vallen.

Met name de **rechten van het kind** (artikel 24 van het Handvest) stonden centraal. Zo kwam in het VK een zaak⁴⁸ voor de rechter waarin een onderdaan van Nigeria, die 25 jaar in het VK verbleven had, beroep aantekende tegen een besluit tot uitzetting om redenen van openbare orde. De man had twee dochters, van 13 en 11, met de Britse nationaliteit. De rechter vernietigde de beslissing van het gerecht van eerste aanleg, omdat dat geen rekening had gehouden met het recht van de kinderen om regelmatig

⁴⁶ C-404/15, C-659/15.

⁴⁷ Jaarverslag 2016 van het Bureau voor de grondrechten (wordt gepubliceerd in mei 2017).

⁴⁸ Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) *Adebayo Abdul v. Secretary of State for the Home Department*, [2016] UKUT 106 (IAC).

persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen hun belangen indruiste (artikel 24 van het Handvest). Deze bepaling van het Handvest werd uitgelegd als een "zelfstandig recht" in het kader van de immigratiewetgeving.

In een andere zaak beriep een Zweedse rechter zich op artikel 24 van het Handvest als enige rechtsbron voor een kindvriendelijke uitlegging van het nationaal strafrecht⁴⁹. De standaardstraf voor personen die een buitenlander tegen betaling helpen Zweden binnen te komen, bedraagt drie tot vier maanden hechtenis. In deze zaak oordeelde de rechter dat de betrokken persoon de kinderen wilde helpen en daarom zo gehandeld had. Als gevolg daarvan werd slechts een voorwaardelijke straf, gecombineerd met gemeenschapsdienst, opgelegd in het licht van artikel 24 van het Handvest en de plicht van de overheid om de belangen van het kind te behartigen.

4. Actueel vraagstuk: jaarlijks grondrechtencolloquium 2016 over pluralisme in de media en democratie

Dit jaarlijkse colloquium biedt een uniek forum om samenwerking en politiek engagement ter bevordering en bescherming van de grondrechten in de EU te stimuleren en te komen tot concrete beleidsacties inzake actuele onderwerpen op het gebied van de grondrechten.

Op het tweede colloquium (17-18 november 2016) werden de talrijke verbanden tussen vrije en pluralistische media en de democratie belicht vanuit het perspectief van de grondrechten⁵⁰. Beleidsmakers uit de lidstaten en de EU-instellingen, vertegenwoordigers van internationale organisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, hoofdredacteurs, journalisten, nationale regelgevers, vertegenwoordigers van verschillende journalisten- en mediaverenigingen en van IT-bedrijven, academici, rechters en andere rechtsbeoefenaars droegen er ideeën aan voor sleutelacties. Deze suggesties zijn weergegeven in de conclusies over het colloquium die de Commissie kort na het evenement heeft bekendgemaakt⁵¹.

Een van de onderwerpen was de bescherming van de mediavrijheid en het functioneren van de media zonder politieke en financiële druk. De deelnemers onderstreepten het belang van de onafhankelijkheid van mediatoezichthouders en drongen erop aan dat het wetgevingsvoorstel van de Commissie tot wijziging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten spoedig wordt goedgekeurd⁵².

⁴⁹ *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, (Hof van Beroep van Skåne en Blekinge), zaak B 7426-15, besluit van 5 december 2016.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁵² Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het

Voorts bespraken de deelnemers hoe de positie van journalisten kan worden versterkt en hoe zij kunnen worden beschermd tegen druk, bedreigingen, fysiek geweld en haatuitingen. De deelnemers beklemtoonden het belang van de bestrijding van straffeloosheid voor haatmisdrijven en -uitingen tegen journalisten, en met name vrouwelijke journalisten. Bij wijze van follow-up zal de EU financiering beschikbaar stellen voor projecten op het gebied van pluralisme in de media, de bescherming van journalisten en de bestrijding van haatuitingen op het internet. In november 2016 heeft de Commissie het startschot gegeven voor een EU-brede campagne in het kader waarvan een jaar lang gerichte acties worden ondernomen om geweld tegen vrouwen, ook die in de media, te bestrijden en te voorkomen⁵³.

In het kader van de discussie over de uitdagingen en kansen die gepaard gaan met de geconvergeerde mediaomgeving, bogen de deelnemers zich over de rol van ethische journalistiek, mediageletterdheid en de rendabiliteit van de kwaliteitspers en onderzoeksjournalistiek. Ook werd aandacht besteed aan de gevolgen van het gebruik van algoritmen en de verspreiding van nepnieuws voor het pluralisme in de media en voor een onderbouwd democratisch debat. Bij wijze van follow-up zal financiering worden verleend voor mediageletterdheid en het vaststellen van goede ethische praktijken ter ondersteuning van kwaliteitsinformatie, en zal de Commissie een effectbeoordeling en een openbare raadpleging⁵⁴ opzetten over de bescherming van klokkenluiders.

5. Conclusie

Als gevolg van de recente ontwikkelingen in de EU en daarbuiten liggen de grondrechten onder vuur. De Commissie blijft waakzaam en blijft zich inzetten voor een hoog niveau van bescherming van de grondrechten in de EU. Zij zal zich nog harder inspannen om ervoor te zorgen dat alle wetgevingsvoorstellen en acties van de EU volledig in overeenstemming zijn met het Handvest. Het is de bedoeling van de Commissie te waarborgen dat alle door het Handvest gebonden instanties het Handvest in acht blijven nemen.

Het belang van het systeem van controlemechanismen in een democratische samenleving, en met name de essentiële rol van rechterlijke instanties als een Hooggerechtshof en een Grondwettelijk Hof bij de handhaving van de gemeenschappelijke waarden van de EU, kan niet worden overschat. Deze rol dient te worden ondersteund, met volledige inachtneming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Extern onafhankelijk toezicht (onder meer in het kader van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens) is essentieel in een democratische samenleving. De

aanbieden van audiovisuele mediadiensten in het licht van een veranderende marktsituatie (COM(2016) 287 final van 25.5.2016).

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

cruciale rol van maatschappelijke organisaties in het hernieuwen van de inzet voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten moet worden gekoesterd en beschermd.