



Brussel, 4.6.2018
COM(2018) 396 final

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

Jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2017

{SWD(2018) 304 final}

1. Inleiding

De Europese Unie is een "unie van waarden", zoals is verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en zoals door Europese Commissie-voorzitter Juncker werd benadrukt in zijn toespraak over de staat van de Unie van 13 september 2017¹. De Europese Unie is gebaseerd op drie pijlers: grondrechten, democratie en de rechtsstaat. Alles wat de EU doet, moet worden geleid door het Handvest van de grondrechten van de EU ("het Handvest"). Dit Handvest bevat een reeks moderne grondrechten waaraan de instellingen en lidstaten van de EU wettelijk zijn gebonden wanneer ze het EU-recht uitvoeren.

Grondrechten gelden voor iedereen. Ze moeten worden geëerbiedigd om te garanderen dat de EU een plek is waar mensen zich kunnen ontplooiën, kunnen genieten van hun vrijheden en hun leven kunnen leiden zonder te maken te krijgen met discriminatie.

In dit verslag wordt duidelijk dat de structuren en hulpmiddelen die zijn ingevoerd om een cultuur van grondrechten in de EU te bevorderen en om te garanderen dat het Handvest in het dagelijks leven van mensen een realiteit is, in 2017 relevant waren. De afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten in november 2017² vormde nog een stap in de richting van meer gelijkheid en minder uitsluiting.

Toch waren er wat de grondrechten betreft ook uitdagingen in de EU in 2017. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, een belangrijk component van de rechtsstaat en een absolute voorwaarde voor de doeltreffende handhaving en uitoefening van de grondrechten, kwam onder druk te staan. Dit heeft ertoe geleid dat de Commissie de Raad voor het eerst heeft voorgesteld een besluit uit hoofde van artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie aan te nemen³. Bovendien werd het werk van organisaties van het maatschappelijk middenveld die actief zijn op het gebied van grondrechten ter discussie gesteld en moeilijker gemaakt. Ook de vrouwenrechten stonden onder druk, zoals werd besproken tijdens het jaarlijkse colloquium over de grondrechten van 2017⁴.

¹Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_nl.htm

²Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl

³COM(2017) 835 final, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

⁴Zie het onderdeel "Actueel vraagstuk" van dit verslag.

Het is nog nooit belangrijker geweest dan nu om te benadrukken dat de eerbiediging van het Handvest van de grondrechten niet optioneel, maar verplicht is voor EU-instellingen en de lidstaten wanneer zij het EU-recht uitvoeren.

2. Toepassing van het Handvest in en door de EU

2.1 De grondrechten bevorderen en beschermen

Sociale rechten en eerlijkheid in de EU bevorderen

Voortbouwend op de rechten die zijn verankerd in het Handvest werd de **Europese pijler van sociale rechten**⁵ op 17 november 2017 gezamenlijk ondertekend en afgekondigd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De pijler omvat twintig essentiële beginselen en rechten die moeten bijdragen tot eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Met het "sociale scorebord"⁶ wordt de uitvoering van de pijler gevolgd en dit scorebord dient als input voor het Europees semester, de jaarlijkse cyclus voor de coördinatie van het economische beleid van de EU.

De EU-lidstaten moeten resultaten leveren met betrekking tot de pijler door samen te werken met sociale partners en het maatschappelijk middenveld. De instellingen van de Unie helpen hierbij door het kader te verschaffen. Zo heeft de Commissie in 2017 bijvoorbeeld een voorstel gedaan voor een **richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie**⁷. Deze richtlijn zal een aanvulling vormen op de bestaande verplichtingen en nieuwe minimumnormen creëren om alle werknemers, waaronder werknemers met een onzeker dienstverband, meer voorspelbaarheid en duidelijkheid te bieden met betrekking tot hun arbeidsomstandigheden (artikel 31 van het Handvest).

Daarnaast heeft de Commissie op 26 april 2017 een **initiatief aangenomen om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen**⁸. Het initiatief bevat wetgevingsmaatregelen om mannen en vrouwen met zorgtaken beter in staat te stellen hun werk en privéleven in evenwicht te brengen en allebei evenveel gebruik te maken van verlof en flexibele werkregelingen. Ook worden in het initiatief beleidsmaatregelen voorgesteld om de lidstaten te helpen met het aanbieden van toegankelijke, betaalbare en

⁵Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl Gegevensbronnen beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights>

⁶Beschikbaar op: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>

⁷Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, COM(2017)0797 final.

⁸Mededeling van de Commissie "Een initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen", COM(2017)252 final.

kwalitatief hoogwaardige formele zorgdiensten en om negatieve economische prikkels voor vrouwen weg te nemen (artikelen 21, 23, 24, 25, 26 en 33 van het Handvest).

In dezelfde trant heeft de Commissie op 11 november 2017 een **actieplan** aangenomen **om de loonkloof tussen mannen en vrouwen te dichten**⁹. In dit actieplan wordt ingegaan op kwesties als: de toepassing van het beginsel van gelijke beloning verbeteren; segregatie bestrijden; de vaardigheden, inspanningen en verantwoordelijkheden van vrouwen beter op waarde schatten; ongelijkheid en stereotypen onthullen; bewustzijn kweken omtrent de loonkloof tussen mannen en vrouwen en werken aan een sterker partnerschap om deze kwestie aan te pakken.

De **richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten**¹⁰ werden ook herzien, zodat deze nu zijn afgestemd op de pijler. De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid bestaan uit gemeenschappelijke prioriteiten en streefwaarden voor arbeids- en sociaal beleid die zijn voorgesteld door de Commissie, waarmee de nationale overheden akkoord zijn gegaan, en die door de Raad zijn goedgekeurd. Ze vormen de basis voor de landenbeoordelingen en landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Bij de herziening werd de nadruk gelegd op de beginselen van de pijler die verband houden met een minimuminkomen, toereikende werkloosheidsuitkeringen en actieve steun voor werkgelegenheid.

In 2017 bleef sociaal beleid een belangrijk aandachtsgebied voor het **Europees semester**. Het bevorderen van sociale rechten is een cruciaal onderdeel van de structurele hervormingen waarmee wordt beoogd sociale rechtvaardigheid en gelijkheid te stimuleren. In 2017 hield de Commissie nauwlettend toezicht op de inspanningen van de lidstaten om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verbeteren en vergroten, de discriminatie van achtergestelde groepen, zoals de Roma, te bestrijden, de segregatie van scholen tegen te gaan en inclusieve onderwijshervormingen te bevorderen. Het werd duidelijk dat bepaalde lidstaten het nog steeds lastig vinden om de Roma-kinderen te laten deelnemen aan kwalitatief hoogwaardig, inclusief, normaal onderwijs en om de jonge Roma in de arbeidsmarkt te integreren. De Commissie stelde de Raad in het bijzonder voor op dit gebied landenspecifieke aanbevelingen te doen aan Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Slowakije. Ook hield de Commissie nauwlettend toezicht op de werkzaamheden van Tsjechië op dit gebied.

⁹Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=607452

¹⁰Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, COM(2017)677 final.

Verder stelde de Commissie voor landenspecifieke aanbevelingen te doen aan Ierland met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang en sociale infrastructuur, waaronder sociale huisvesting, en aan Spanje omtrent de verbetering van de gezinsondersteuning en de uitbreiding van kwalitatief hoogwaardige kinderopvang.

In april 2017 nam de Commissie een **mededeling inzake de bescherming van migrerende kinderen**¹¹ aan, waarin activiteiten van de EU op dit gebied worden omschreven en het de lidstaten wordt aanbevolen te garanderen dat kinderen in het proces van migratie beter worden beschermd. Bij wijze van follow-up van deze mededeling nam de Raad op 8 juni 2017 conclusies aan¹². In de mededeling wordt gesproken over een snellere identificatie en onmiddellijke bescherming van kinderen, het sneller opsporen van familieleden en vaststellen van de status, de invoering van procedurele waarborgen waaronder effectieve voogdij voor niet-begeleide minderjarigen, kindvriendelijke opvang en effectieve integratie. Voogdij is een cruciale procedurele waarborg voor het welzijn van de kinderen en is in hun belang. De Commissie nam stappen om een Europees netwerk van voogdijinstellingen op te richten om samenwerking tussen nationale autoriteiten te vergemakkelijken en goede werkwijzen met betrekking tot voogdij uit te wisselen.

Op 4 december 2017 nam de Commissie ook een **mededeling aan over de follow-up van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel**¹³, om een op grondrechten gebaseerde, genderspecifieke en kindgerichte aanpak te garanderen.

Democratie en grondrechten bevorderen door middel van een gezond publiek debat en een krachtig maatschappelijk middenveld

In 2017 heeft de Commissie een **initiatief** gelanceerd **inzake nepnieuws en de verspreiding van online-desinformatie**, zoals al was aangekondigd door voorzitter Juncker¹⁴. Met het initiatief, dat ook voortbouwt op de resolutie van het Europees Parlement van 15 juni 2017¹⁵, wordt beoogd passende manieren te identificeren om de effecten van de verspreiding van

¹¹COM(2017)211 final.

¹²Beschikbaar op: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/nl/pdf>

¹³COM(2017) 728, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/trafficking-human-beings-commission-adopts-new-communication-and-commits-new-set-priorities_en

¹⁴Zie de toespraak over de staat van de Unie 2017, die beschikbaar is op: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_nl.htm

¹⁵Beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0272+0+DOC+XML+V0/NL>

nepinhoud te beperken en een gezond publiek debat aan te wakkeren. De Commissie heeft een deskundigengroep op hoog niveau opgericht en een brede raadplegingen gelanceerd¹⁶. In oktober 2017 besprak de Raad deze kwesties tijdens zijn 3e jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat, waarbij de nadruk lag op mediapluralisme en de rechtsstaat in het digitale tijdperk¹⁷.

Het werd **mensenrechtenverdedigers**, met inbegrip van organisaties van het maatschappelijk middenveld die actief zijn op het gebied van grondrechten en democratie, in 2017 uitermate lastig gemaakt om hun werk te doen¹⁸. Hun rol is van groot belang om ervoor te kunnen zorgen dat grondrechten en waarden voor iedereen een realiteit zijn en zij moeten hun werkzaamheden kunnen uitvoeren in een veilige en ondersteunende omgeving. Om mensenrechtenverdedigers verder te ondersteunen heeft het Europees Parlement in december 2017, als onderdeel van de EU-begroting voor 2018, een voorbereidende actie goedgekeurd voor een "EU-fonds voor financiële steun voor het procederen in zaken die verband houden met schendingen van de democratie, rechtsstaat en grondrechten".

¹⁶Op 25 april 2018 publiceerde de Commissie een mededeling genaamd "Bestrijding van online-desinformatie: een Europese benadering" (referentie nog niet beschikbaar).

¹⁷Beschikbaar op: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12671-2017-INIT/nl/pdf>

¹⁸Zie het verslag van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, dat beschikbaar is op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>; zie het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat beschikbaar is op: <http://www.european-net.org/2017/11/eesc-adopts-opinion-financing-civil-society-organisations/>; zie het verslag van de Raad van Europa, dat beschikbaar is op: <https://rm.coe.int/...on...impact-of-current-national-legislation-policies.../168073e81e>

Een EU zonder racisme, discriminatie en geweld bevorderen

Uit het tweede onderzoek van de EU naar minderheden en discriminatie (EU-MIDIS II), dat in december 2017 werd gepubliceerd door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, blijkt dat er sprake is van aanhoudende intolerantie, geweld en haat in de EU¹⁹. Deze punten van zorg stonden in 2017 centraal bij de werkzaamheden van de groep op hoog niveau ter bestrijding van racisme, xenofobie en andere vormen van intolerantie²⁰.

De samenwerking met IT-bedrijven, nationale autoriteiten en organisaties van het maatschappelijk middenveld om ervoor te zorgen dat illegale haatuitingen op het internet snel wordt opgemerkt en verwijderd, werd versterkt. Uit de **monitoring van de toepassing van de gedragscode voor het bestrijden van illegale haatuitingen op het internet** werd duidelijk dat IT-bedrijven op dit gebied opvallende vorderingen hebben gemaakt²¹. Op 28 september 2017 heeft de Commissie een **mededeling aangenomen over het aanpakken van illegale online-inhoud**²² om meer goede werkwijze in te voeren voor de preventie, detectie en verwijdering van illegale inhoud en het blokkeren van de toegang ertoe. Tegelijkertijd voerde de Commissie waarborgen in om onnodige verwijdering te voorkomen, transparantie te garanderen en de vrijheid van meningsuiting te beschermen²³.

De groep op hoog niveau heeft ook **richtsnoeren inzake haatmisdrijven** samengesteld voor wetshandhavings- en strafrechtelijke autoriteiten²⁴ en inzake toegang tot de rechter en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven²⁵. De groep heeft

¹⁹Beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>

²⁰Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²¹Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=49286; http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=71674. Tijdens de 3e monitoringronde, waarvan de resultaten op 19 januari werden gepresenteerd, werd bevestigd dat er vorderingen zijn gemaakt: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=612086

²²Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "De bestrijding van illegale online-inhoud - Naar een grotere verantwoordelijkheid voor onlineplatforms", COM(2017)555 final.

²³Op 1 maart 2018 werd opvolging gegeven aan de mededeling in de vorm van een "Aanbeveling over maatregelen om illegale online-inhoud effectief te bestrijden", C(2018)1177 final.

²⁴Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43050

²⁵Beschikbaar op: http://http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874

daarnaast **richtsnoeren voor het verbeteren van de registratie van haatmisdrijven** door wetshandhavinginstanties²⁶ ontwikkeld, die momenteel in meerdere lidstaten worden getest.

In mei 2017 kwamen moslim- en joodse organisaties bijeen voor een dag van gezamenlijke actie tegen **antisemitisme** en **moslimhaat en -discriminatie** en spraken zij over specifieke uitdagingen, zoals de beveiligingsbehoeften van joodse gemeenschappen en stereotypen van moslims in de media²⁷. Uit de conclusies inzake moslims die op 21 september door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten werden gepubliceerd²⁸ en het overzicht van dit bureau over antisemitisme in 2017, werd duidelijk dat er zorgbarende en urgente kwesties zijn die moeten worden aangepakt²⁹.

Op 30 augustus 2017³⁰ publiceerde de Commissie een tussentijdse evaluatie van het **EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020**. Uit de evaluatie wordt duidelijk hoe Europese juridische, beleids- en financieringsinstrumenten³¹ zijn gemobiliseerd om discriminatie te bestrijden en de integratie van Roma te bevorderen. Er zijn tekenen van vooruitgang op het gebied van onderwijs, maar er is nog steeds sprake van segregatie en in sommige gevallen is deze zelfs toegenomen. Het percentage Roma-jongeren dat geen onderwijs of opleiding volgt en geen werk heeft, steeg ook. In 2017 lanceerde de Commissie een diepgaande evaluatie en publieke raadpleging over dit kader, om de uitkomsten te gebruiken als input voor de beleidsopties voor na 2020.

In 2017 ging de Commissie verder met de uitvoering van de lijst met acties om **LGBTI-gelijkheid**³² te bevorderen. Via het programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" steunde de Commissie projecten om bewustzijn te kweken en de discriminatie van en intolerantie jegens LGBTI-mensen te bestrijden.

Toegang tot de rechter en een doeltreffende voorziening in rechte bevorderen

²⁶Beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/news/2017/improving-recording-hate-crime-law-enforcement-authorities>

²⁷Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50144

²⁸Beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-muslims-selected-findings>

²⁹Beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/antisemitism-overview-2006-2016>. Het bureau zal in 2018 zijn tweede onderzoek naar ervaringen met discriminatie en haatmisdrijven tegen joden publiceren.

³⁰Als input voor deze oefening werd informatie gebruikt van het Roma-proefproject uit 2011 en het EU-MIDIS II-onderzoek, dat door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten werd uitgevoerd.

³¹Richtlijn inzake rassengelijkheid, Europees semester, Europese structuur- en investeringsfondsen.

³²Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=615032

Het bevorderen van de toegang tot de rechter en een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest, is een absolute voorwaarde voor de effectieve uitoefening van alle rechten uit hoofde van het EU-recht, waaronder het Handvest. De Commissie helpt lidstaten te voldoen aan hun verplichting om doeltreffende wettelijke bescherming te garanderen op de terreinen waarop EU-recht van toepassing is³³.

Naar aanleiding van de goedkeuring van de mededeling "**EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing**"³⁴ in 2017, heeft de Commissie lidstaten bijgestaan in hun inspanningen om de handhaving van het EU-recht te verbeteren, ten gunste van personen en bedrijven. Ze organiseerde dialogen op hoog niveau en uitwisselingen van beste werkwijzen met nationale autoriteiten en rechtbanken. Ook werkte de Commissie samen met het Europees Netwerk van Ombudsmannen en hielp ze lidstaten bewustzijn te bevorderen omtrent de rechten van burgers uit hoofde van het EU-recht en omtrent de instrumenten die beschikbaar zijn op nationaal en EU-niveau om problemen op te lossen.

Het verbeteren van de **kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van nationale rechtssystemen** bleef ook een belangrijke prioriteit binnen het Europees semester, in het kader waarvan de Commissie landenspecifieke aanbevelingen deed aan vijf lidstaten met betrekking tot de verbetering van hun rechtsstelsels³⁵. De Commissie besteedde ook aandacht aan gevallen waarin de nationale wetgeving geen doeltreffende verhaalsmogelijkheden biedt bij een schending van het EU-recht of verhindert dat nationale rechtssystemen garanderen dat het EU-recht doeltreffend wordt toegepast, in overeenstemming met de rechtsstaat en artikel 47 van het Handvest.

Wat milieukwesties betreft nam de Commissie op 28 april 2017 een **Mededeling betreffende toegang tot de rechter**³⁶ aan, waarin wordt verduidelijkt hoe personen en verenigingen de besluiten, handelingen en omissies van overheidsinstanties met betrekking tot EU-milieuwetgeving kunnen aanvechten in nationale rechtbanken. De mededeling helpt burgers te beslissen om een zaak al dan niet voor een nationale rechter te brengen. Bovendien krijgen nationale rechtbanken advies met betrekking tot de zaken van het Hof van Justitie van de

³³Artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

³⁴Mededeling van de Commissie "EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing"(2017/C 18/02).

³⁵Kroatië, Italië, Cyprus, Slowakije en Portugal. Zie: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

³⁶Beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/NL/C-2017-2616-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

Europese Unie (HvJ-EU) waarmee zij rekening moeten houden wanneer zij worden geconfronteerd met kwesties die verband houden met de toegang tot rechtspraak.

2.2. De eerbiediging van de grondrechten waarborgen

De instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de EU moeten zich bij alles wat zij doen aan het Handvest houden. Alle gevallen van niet-naleving kunnen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig worden gemaakt. De Commissie zet zich in om te garanderen dat de grondrechten volledig worden geëerbiedigd in al haar wetgevings- en beleidsvoorstellen.

Op 12 december 2017 nam de Commissie voorstellen aan voor een **kader voor de interoperabiliteit tussen EU-informatiesystemen**³⁷, om de informatielacunes te dichten en EU-burgers beter te beschermen. Doel is om de efficiëntie en effectiviteit te verbeteren van de EU-brede instrumenten voor het delen van informatie, door ervoor te zorgen dat deze beter onderling werken. Geautoriseerde gebruikers (zoals politieagenten, migratiebeambten en grenswachters) zullen sneller, soepeler en systematischer toegang krijgen tot de informatie die zij nodig hebben om hun taken uit te voeren, met volledige inachtneming van de grondrechten. De algehele evaluatie door de Commissie van de instrumenten zal een onderzoek omvatten naar hun effecten op de grondrechten.

In maart 2017 werden in het **evaluatieverslag**³⁸ van de Commissie **over de toepassing van de EU-regels om migrantensmokkel te bestrijden**³⁹ punten van zorg besproken met

³⁷Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399 en Verordening (EU) 2017/2226, COM(2017)793 final, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/NL/COM-2017-793-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF> en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (politie en justitie samenwerking, asiel en migratie), COM(2017) 794 final, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0794&from=NL>

³⁸Beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-120-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

³⁹Richtlijn 2002/90/EG van de Raad tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (de "richtlijn"), PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17; en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (het "kaderbesluit"), PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1.

betrekking tot de criminalisering van acties door organisaties van het maatschappelijk middenveld of personen die humanitaire hulp verlenen aan illegale migranten. In het verslag worden de perspectieven weergegeven van verschillende belanghebbenden en wordt erkend dat de optionele aard van EU-regels, die de lidstaten de mogelijkheid bieden hulpverlening bij illegale binnenkomst niet strafbaar te stellen wanneer het gebeurt op humanitaire gronden, kan leiden tot een gebrek aan duidelijkheid en rechtsonzekerheid. De Commissie heeft momenteel contact met relevante belanghebbenden over de uitvoering van dit specifieke aspect van het juridische kader.

Naar aanleiding van de goedkeuring van de **richtlijn inzake terrorismebestrijding**⁴⁰ in maart 2017, heeft de Commissie contact gehad met het maatschappelijk middenveld om beter te begrijpen wat de punten van zorg zijn met betrekking tot de effecten van terrorismebestrijdingsmaatregelen op de grondrechten. Zij helpt lidstaten om de nieuwe richtlijn op correcte wijze om te zetten en uit te voeren, onder andere met inachtneming van de grondrechten. Deze uitwisselingen zullen als input dienen voor de beoordeling door de Commissie van de richtlijn, waaronder van de effecten die deze heeft op de grondrechten en vrijheden (in het bijzonder non-discriminatie, de rechtsstaat en het niveau van bescherming en bijstand voor slachtoffers van terrorisme)⁴¹.

2.3. Het Handvest bekender maken

Om de grondrechten volledig te kunnen uitoefenen, moeten mensen weten wat deze precies inhouden en tot wie ze zich moeten wenden wanneer de grondrechten worden geschonden. In vervolg op het verslag van de Commissie over het Handvest van 2016 nam de Raad op 12 oktober 2017 conclusies aan⁴² waarin wordt benadrukt dat er meer bewustzijn moet worden gekweekt omtrent het Handvest en digitale hulpmiddelen als e-Justice. De Commissie verbeterde **het e-Justice-portaal in 2017**⁴³. Het portaal zal een afdeling bevatten over grondrechten met gebruiksvriendelijke controlelijsten en richtsnoeren over het Handvest en zijn toepassingsgebied.

⁴⁰Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

⁴¹Het verslag zal uiterlijk in 2021 door het Parlement worden ingediend bij de Raad.

⁴²Beschikbaar op: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12913-2017-INIT/en/pdf>

⁴³Beschikbaar op: <https://beta.e-justice.europa.eu/?action=home&plang=nl>

De Commissie ging in het kader van het programma "Justitie" ook door met het steunen van **opleidingen voor juridische beroepsbeoefenaren** over de toepassing van het Handvest⁴⁴.

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

In zijn *Advies I/15* inzake de **ontwerpovereenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van gegevens uit het Passenger Name Record** van de Europese Unie naar Canada, aangenomen op 26 juli 2017, gaf het Hof aan dat meerdere bepalingen van de voorgestelde overeenkomst onverenigbaar waren met het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 7) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8). Het Hof uitte zijn bezorgdheid over de evenredigheid, duidelijkheid en precisie van de regels die in de overeenkomst zijn opgenomen en het gebrek aan rechtvaardiging voor de overdracht, verwerking en bewaring van gevoelige gegevens. De Commissie evalueert zorgvuldig wat de meest geschikte manier is om tegemoet te komen aan de punten van zorg die door het Hof zijn aangekaart, om de veiligheid van EU-burgers te garanderen met volledige eerbiediging van de grondrechten, met name het recht op gegevensbescherming⁴⁵.

In de zaak *Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi versus de Raad*,⁴⁶ verklaarde het Gerecht het besluit van de Raad⁴⁷ en de verordening⁴⁸ nietig in de mate dat de naam van mevrouw Muammer Mohamed El-Qaddafi werd aangehouden op de lijst van mensen waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn met het oog op de situatie in Libië⁴⁹. De maatregelen hadden betrekking op een verbod om het Libische grondgebied te betreden en er doorheen te reizen en de bevrozing van alle fondsen en financiële activa die eigendom zijn van of worden beheerd door mensen die op deze lijst staan. Het Gerecht oordeelde dat het op basis van de motivering van de maatregel niet kon worden geconcludeerd dat de oorspronkelijke gronden om de naam van de indiener op de lijst te zetten ondanks de ontwikkeling van de situatie in Libië nog steeds relevant waren. Daarom was het Gerecht van mening dat de Raad zijn plicht verzaakte om actuele en specifieke redenen aan te voeren om

⁴⁴Het jaarlijkse werkprogramma voor 2017 is beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/files/awp_2017/2017_justice_work_programme_annex_en.pdf

⁴⁵Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2105_en.htm

⁴⁶T-681/14.

⁴⁷2014/380/GBVB van 23 juni 2014 tot wijziging van besluit 2011/137/GBVB.

⁴⁸Uitvoeringsverordening (EU) nr. 689/2014 van de Raad van 23 juni 2014 tot uitvoering van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) nr. 204/2011.

⁴⁹Bijlage I en III van Besluit 2011/137/GBVB van de Raad van 28 februari 2011, bijlage II van Verordening (EU) nr. 204/2011 van de Raad van 2 maart 2011.

dergelijke beperkende maatregelen te handhaven - een uitvloeisel van de eerbiediging van het recht op verdediging van de indiener, die ook kan worden afgeleid van artikelen 41, 47 en 48, lid 2, van het Handvest.

3. Toepassing van het Handvest in en door de lidstaten

3.1 Ontwikkelingen op het gebied van grondrechten en de rechtsstaat

In 2017 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht over de toepassing van de asiel- en migratiewetgeving van de EU, gelezen in het licht van verschillende bepalingen van het Handvest, waaronder het recht op asiel, het recht op vrijheid en veiligheid en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte⁵⁰.

Zij heeft ook drie zaken die vragen opwierpen met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten uit het Handvest, aan het HvJ-EU voorgelegd. De eerste zaak had betrekking op de verenigbaarheid van verplichtingen op het gebied van rapportage en transparantie voor vanuit buiten de EU gefinancierde organisaties van het maatschappelijk middenveld met het recht op vrijheid van vereniging, het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens, gelezen in samenhang met de verplichtingen omtrent het vrije verkeer van kapitaal uit hoofde van het Verdrag⁵¹. De tweede zaak had betrekking op het recht van academische vrijheid, het recht op onderwijs en de vrijheid van ondernemerschap met betrekking tot regels die gevolgen hadden voor de vrijheid van instellingen voor hoger onderwijs om diensten te verlenen en zichzelf overal in de EU te vestigen en tot de wettelijke verplichtingen van de EU uit hoofde van het internationale handelsrecht⁵². De derde zaak had betrekking op de verenigbaarheid van nationale regels inzake de verlening van de mandaten van rechters van gewone rechtbanken met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechtsmacht, in het bijzonder met de verplichting van lidstaten om voorzieningen in de rechte te bieden die afdoende zijn om effectieve juridische bescherming te garanderen op de terreinen waarop het EU-recht geldt, zoals bepaald in artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, gelezen in samenhang met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, verankerd in artikel 47 van het Handvest.

⁵⁰Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5023_en.htm

⁵¹Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm

⁵²Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_en.htm

Het Handvest is op de lidstaten alleen van toepassing wanneer zij het recht van de EU uitvoeren. Het instellen van een inbreukprocedure is daarom alleen mogelijk als er voldoende aanknopng is met het Unierecht. De lidstaten zijn echter verplicht ook buiten het kader van de uitvoering van het EU-recht de waarden in acht te nemen waarop de EU is gegrondvest. Met name de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat is een voorwaarde voor de bescherming van de grondrechten. Wat betreft de situatie in Polen, heeft de Commissie in 2016 en 2017 vier aanbevelingen gedaan binnen haar kader voor de rechtsstaat⁵³, die betrekking hadden op verschillende wetten die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding van de machten in Polen beperken en gevolgen hebben voor de gehele structuur van het Poolse rechtsstelsel, in het bijzonder voor het Constitutioneel Hof, het Hooggerechtshof, de gewone rechtbanken en de Nationale Raad voor de Rechtspraak. In december 2017 concludeerde de Commissie dat er een duidelijk risico bestaat dat de beginselen van de rechtsstaat in Polen ernstig zullen worden geschonden en stelde zij de Raad voor een besluit aan te nemen uit hoofde van artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie⁵⁴. Tegelijkertijd nam de Commissie een vierde aanbeveling aan binnen haar kader voor de rechtsstaat, waarin zij de Poolse autoriteiten verzocht de vastgestelde problemen binnen drie maanden op te lossen. De Commissie besloot ook Polen voor het HvJ-EU te dagen wegens schendingen van het EU-recht die voortvloeien uit de wet inzake de organisatie van gewone rechtbanken.

3.2 Richtsnoeren van het Hof van Justitie voor de lidstaten

In de zaken *Achbita*⁵⁵ en *Bougnaoui*⁵⁶ verduidelijkte het HvJ-EU de interpretatie van bepalingen uit hoofde van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG) in het licht van het evenwicht dat moet worden bereikt tussen de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 10), de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16) en het beginsel van non-discriminatie (artikel 21). Beide zaken hadden betrekking op het **verbod op het dragen van een Islamitische hoofddoek op een particuliere werkplek**. In de zaak *Achbita* concludeerde het Hof dat een intern beleid met betrekking tot het zichtbaar dragen van politieke, filosofische of religieuze symbolen moet worden beoordeeld met inachtneming van

⁵³In 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-niveau. Mededeling genaamd "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat", COM(2014) 158 final.

⁵⁴Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

⁵⁵C-157/15.

⁵⁶C-188/15.

de vrijheid van ondernemerschap van de werkgever. Dienovereenkomstig kan een beleid van politieke, filosofische en religieuze neutraliteit een legitieme doelstelling vormen die een andere behandeling rechtvaardigt, indien de manieren waarop het doel wordt bereikt passend en noodzakelijk zijn, in lijn met de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁵⁷. In de zaak *Bougnaoui* verduidelijkte het Hof verder dat, indien er geen sprake is van een dergelijk beleid en de werkgever rekening wenst te houden met de wens van een klant om niet langer gebruik te maken van de diensten van de werkgever die worden geleverd door een werknemer die een Islamitische hoofddoek draagt, dit niet als een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste kan worden gezien op basis waarvan discriminatie in de zin van de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep kan worden uitgesloten.

In de zaken *M.A.S. en M.B.*⁵⁸ heeft het Hof verdere verduidelijking verschaft inzake de verplichting van nationale rechtbanken om de nationale regels inzake verjaringstermijnen buiten toepassing te laten als deze resulteren in een situatie waarin personen die zijn beschuldigd van ernstige fraude met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde (btw), vrijuit zouden gaan⁵⁹. Het Hof was van oordeel dat de verplichting om fraude en andere onwettige activiteiten te bestrijden die de financiële belangen van de EU schaden, nooit afbreuk mag doen aan het beginsel van het Handvest dat delicten en straffen in de wet moeten worden gedefinieerd, hetgeen inhoudt dat de regels van het strafrecht precies moeten worden bepaald en niet retroactief kunnen worden toegepast.

In de zaak *Soufiane El Hassani versus minister Spraw Zagranicznych*⁶⁰ verklaarde het Hof dat artikel 47 van het Handvest (het recht op een doeltreffende voorziening in rechte) vereist dat lidstaten in een bepaalde fase van het proces met betrekking tot een definitief besluit om een visum te weigeren, garanderen dat de zaak aanhangig kan worden gemaakt bij een rechtbank.

3.3. Nationale jurisprudentie waarin naar het Handvest wordt verwezen

De nationale rechter speelt bij de handhaving van de grondrechten en de rechtsstaat een sleutelrol. Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten heeft geconstateerd dat

⁵⁷Het Hof van Justitie verwees in het bijzonder naar het arrest van het EHRM van 15 januari 2013 in zaak 48420/10, 36516/10, 51671/10 et al., *Eweida en anderen versus het Verenigd Koninkrijk*.

⁵⁸C-42/17.

⁵⁹Zie het arrest in zaak C-105/14, *Taricco*.

⁶⁰C-403/16.

nationale rechters zich ook in 2017 weer hebben laten leiden en inspireren door het Handvest, zelfs in een aanzienlijk aantal zaken die buiten het toepassingsgebied van het EU-recht vielen⁶¹.

Het Handvest diende in twee zaken met betrekking tot gegevensbescherming bijvoorbeeld als parameter voor de beoordeling van de wetgeving van de lidstaten ter uitvoering van het EU-recht. De Finse Administratieve Rechtbank beoordeelde de verenigbaarheid van de Wet persoonsgegevens uit 1999 met het Handvest in een zaak met betrekking tot het bewaren van vingerafdrukgegevens in het paspoortregister. De rechtbank oordeelde dat de beperkingen van het recht op de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens precies zijn en voldoende nauwkeurig worden gedefinieerd en derhalve niet in strijd zijn met het Handvest⁶². Het Administratieve Gerechtshof in Duitsland beoordeelde de verenigbaarheid van de Duitse Telecommunicatiewet ter uitvoering van Richtlijn 2002/58/EG met het Handvest. Het Hof oordeelde dat de beperking van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16) niet gerechtvaardigd was en derhalve onverenigbaar was met het Handvest⁶³.

Buiten het toepassingsgebied van het EU-recht gebruikten de rechtbanken het Handvest om de bescherming te versterken die wordt verschaft door de nationale grondwetten. Het Grondwettelijk Hof van Kroatië heeft in het bijzonder in een zaak met betrekking tot de schending van het recht op waardigheid (artikel 1) van een twaalfjarige jongen toen deze werd gefouilleerd door een beveiligingsbeambte, verduidelijkt dat de Republiek Kroatië, door lid te worden van de Europese Unie, de inhoud van het Handvest, met inbegrip van hoofdstuk I inzake waardigheid, heeft aanvaard. Menselijke waardigheid is derhalve een onderdeel van de mensenrechtencatalogus van de Kroatische grondwet⁶⁴. In Bulgarije verwees het Grondwettelijk Hof naar het Handvest in het kader van een grondwettelijke herziening van een bepaling van de Wet inzake de rechterlijke macht, waarin het rechters en aanklagers wordt verboden om af te treden wanneer er nog een disciplinaire procedure tegen hen loopt. Het Hof concludeerde dat de bepaling in strijd was met de Bulgaarse grondwet en verwees ook naar artikel 15 van het Handvest waarin wordt bepaald dat "eenieder het recht heeft te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen"⁶⁵.

⁶¹Jaarverslag 2017 van het Bureau voor de grondrechten van de EU (wordt gepubliceerd in mei 2018).

⁶²Finland, Bestuurlijk Hooggerechtshof, zaak 3872/2017, 15 augustus 2017.

⁶³Duitsland, Administratief Gerechtshof Noordrijn-Westfalen, zaak 13 B 238/17, 22 juni 2017.

⁶⁴Kroatië, Grondwettelijk Hof, zaak U-III-1095/2014, 21 september 2017.

⁶⁵Bulgarije, Grondwettelijk Hof, zaak 6/2016, 31 januari 2017.

4. Actueel vraagstuk: Jaarlijks colloquium over de grondrechten 2017 "Vrouwenrechten in het gedrang"

Het jaarlijkse colloquium is een uniek forum voor de dialoog tussen beleidsmakers en het maatschappelijk middenveld, waarmee wordt beoogd de samenwerking en betrokkenheid te versterken ten gunste van de bescherming en bevordering van de grondrechten in de EU. Tijdens het derde jaarlijkse colloquium, dat werd gehouden op 20-21 november 2017, werd ingegaan op het onderwerp "vrouwenrechten in turbulente tijden"⁶⁶.

De deelnemers spraken over het risico dat vrouwenhaat in de maatschappij genormaliseerd raakt en de effecten ervan op de grondrechten van vrouwen in alle levenssferen. Ze benadrukten dat bedreigingen voor de vrouwenrechten en voor gendergelijkheid de laatste tijd zeer veel aandacht hebben gekregen in het publieke debat, maar dat dit ook geldt voor de reacties daarop (bijv. Vrouwenmarsen en online #metoo-bewegingen). De rol van actoren in het veld in de verdediging van vrouwenrechten en de rol van mannen in de vrouwenrechtenbeweging werden ook benadrukt.

Een tweede aandachtsgebied waarover werd gesproken waren de belangrijkste obstakels voor gendergelijkheid wat betreft economische empowerment en politieke participatie. Deelnemers benadrukten dat vanaf jonge leeftijd de strijd moet worden aangebonden met genderstereotypen om de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de werkvloer, in de besluitvorming en in de politiek effectief aan te pakken. Nationale en Europese politieke partijen werden gevraagd zich in te spannen om vrouwen consequent op te nemen op partijlijsten, bijvoorbeeld door meer transparantie bij de selectie van kandidaten en caucusbijeenkomsten voor vrouwen. Deelnemers riepen op tot meer transparantie met betrekking tot lonen en maatregelen om iets te doen aan de horizontale en verticale arbeidsmarktsegmentatie.

Deelnemers spraken ook over de "geweldscultuur" in de maatschappij en het verband tussen geweld tegen vrouwen en andere vorm van geweld, onder meer in het kader van populistische en extremistische bewegingen. Ze benadrukten dat het nodig was angst en schaamte bij slachtoffers van gendergerelateerd geweld weg te nemen en bij de daders te leggen en een cultuur tot stand te brengen waarin geweld en intimidatie onacceptabel zijn.

⁶⁶Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=115277

De toetreding van de EU tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (de Overeenkomst van Istanbul)⁶⁷ werd gezien als een sterk signaal. Er wordt nu gewerkt om een spoedige ratificatie door de EU te garanderen. Aan het einde van 2017 hadden alle EU-lidstaten de Overeenkomst van Istanbul ondertekend en hadden 17 lidstaten⁶⁸ de overeenkomst geratificeerd.

Tijdens de verschillende sessies benadrukten de deelnemers dat de verschillende gronden van discriminatie (zoals geslacht, ras, immigratiestatus en handicap) onderlinge raakvlakken hebben en dat beleidsmakers daar rekening mee moeten houden. Een speciale Eurobarometer-enquête over gendergelijkheid werd gebruikt als input voor het debat⁶⁹.

De conclusies van het colloquium werden op 8 maart 2018 gepubliceerd⁷⁰. De Commissie heeft zich ertoe verbonden aan aantal stappen te ondernemen, variërend van het op het hoogste politieke niveau op de agenda plaatsen van vrouwenrechten en gendergelijkheid, bijvoorbeeld tijdens elke vergadering van het projectteam van de Commissie voor duurzame ontwikkeling, tot het financieren van projecten in het veld in het kader van het programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap".

5. Conclusie

Dit jaar, dat in het teken staat van de zeventigste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN, zal de Commissie zich blijven inspannen om de grondrechten te beschermen en te bevorderen. Zij is vastbesloten om, onder meer in de context van het toekomstige financiële kader voor de Unie, steun te blijven bieden voor de gemeenschappelijke waarden.

Het colloquium over de grondrechten van 2018 zal als thema "democratie" hebben en een mogelijkheid bieden om deze kernwaarde van de EU in de aanloop naar de Europese verkiezingen nogmaals te bevestigen. Een brede participatie en vertegenwoordiging, gedegen en transparante informatie, ook in de digitale wereld, en een vrij en krachtig maatschappelijk

⁶⁷Beschikbaar op: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482e>

⁶⁸BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

⁶⁹Beschikbaar

op: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154>

⁷⁰Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=50219

middenveld vormen de cruciale ingrediënten voor een inclusieve en gezonde democratische samenleving. Deze kwesties zullen centraal staan tijdens de colloquium-discussies.