



DE BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN IN DE EU

De Europese Unie is gegrondvest op de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, zoals bepaald in artikel 2 VEU. Om te waarborgen dat deze waarden in acht worden genomen, bestaat er een EU-mechanisme om te constateren of een lidstaat ze ernstig schendt of duidelijk dreigt ze ernstig te schenden. Dat is onlangs voor het eerst geactiveerd. De EU is ook gebonden aan haar Handvest van de grondrechten, dat de rechten bevat die de Unie en de lidstaten moeten eerbiedigen bij de uitvoering van EU-wetgeving. De EU heeft zich voorts ertoe verbonden om toe te treden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

VAN GERECHTELIJKE BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN NAAR CODIFICATIE IN DE VERDRAGEN

De Europese Gemeenschappen (tegenwoordig de Europese Unie) werden oorspronkelijk opgezet als een internationale organisatie met in wezen een economische werkingssfeer. Uitdrukkelijke regels ten aanzien van de eerbiediging van de grondrechten waren derhalve niet nodig. Lange tijd stonden ze dan ook niet vermeld in de Verdragen. Er werd immers vanuit gegaan dat ze hoe dan ook gewaarborgd waren door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) uit 1950, dat de lidstaten ondertekend hadden.

Nadat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) echter de beginselen van rechtstreekse werking (1.2.1) en van voorrang van Europese wetgeving had bevestigd, begonnen verschillende nationale rechtbanken hun bezorgdheid te uiten over de gevolgen die dergelijke jurisprudentie kan hebben voor de bescherming van constitutionele waarden zoals de grondrechten. Indien Europees recht voorrang zou hebben boven nationaal constitutioneel recht, zou het de grondrechten kunnen schenden. Om dit theoretische risico te ondervangen stelden het Duitse en het Italiaanse constitutionele hof in 1974 ieder een arrest vast waarin zij verklaarden de bevoegdheid te hebben Europees recht te toetsen, om te waarborgen dat het verenigbaar is met hun respectieve constitutionele rechten (Solange I; Frontini). Dit leidde ertoe dat het HvJ-EU in zijn jurisprudentie het beginsel poneerde dat de grondrechten moeten worden geëerbiedigd. In die jurisprudentie werd verklaard dat de Verdragen ook bescherming bieden aan de fundamentele rechten die voortkomen uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen



van het Gemeenschapsrecht (Stauder tegen Stadt Ulm, zaak C-29/69, en het arrest in zaak C-11/70).

Geleidelijk aan zijn de EU-bevoegdheden uitgebreid tot beleidsterreinen die een rechtstreekse weerslag op de grondrechten hebben, zoals justitie en binnenlandse zaken (JBZ), en die naderhand zijn uitgegroeid tot een volwaardige ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR). Daarom werden de Verdragen gewijzigd om de bescherming van de grondrechten stevig in de EU te verankeren. Het Verdrag van Maastricht bevatte een verwijzing naar het EVRM en de constitutionele tradities die de lidstaten met elkaar gemeen hebben als algemene beginselen van het EU-recht. In het Verdrag van Amsterdam werden de Europese „beginselen” bevestigd waarop de EU berust (in het Verdrag van Lissabon „waarden” genoemd, zoals opgesomd in artikel 2 VEU). Daarnaast werd een procedure ingesteld om de in de Verdragen verankerde rechten te schorsen in geval van ernstige en voortdurende schendingen van de grondrechten door een lidstaat. De opstelling van het Handvest van de grondrechten en de inwerkingtreding ervan, samen met het Verdrag van Lissabon, zijn de jongste ontwikkelingen in dit codificatieproces om de bescherming van de grondrechten in de EU te waarborgen.

TOETREDING VAN DE EU TOT HET EUROPEES VERDRAG TOT BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN DE FUNDAMENTELE VRIJHEDEN (EVRM)

Het EVRM, waartoe alle lidstaten zijn toegetreden, is het belangrijkste instrument ter bescherming van de grondrechten in Europa. De toetreding van de EG tot het Verdrag leek dan ook een logische oplossing om de EG de verplichtingen inzake de grondrechten te doen naleven. De Europese Commissie heeft meermaals (in 1979, 1990 en 1993) voorgesteld om de EG tot het EVRM te laten toetreden. In 1996 oordeelde het Hof van Justitie, dat daarover om advies was verzocht, in zijn advies 2/94 dat het Verdrag de EG geen bevoegdheid verleende om regels op het gebied van de mensenrechten vast te stellen of om internationale akkoorden op dit gebied te sluiten, waardoor toetreding wettelijk onmogelijk was. Het Verdrag van Lissabon heeft die situatie verholpen door de invoering van artikel 6, lid 2, waarin is bepaald dat de EU toetreedt tot het EVRM. Een dergelijke toetreding zou tot gevolg hebben dat de Unie – zoals momenteel het geval is voor de lidstaten – op het gebied van de eerbiediging van de grondrechten onderworpen wordt aan de jurisdictie van een rechterlijke instantie buiten de Unie, namelijk het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze toetreding zal de Europese burgers – maar ook onderdanen van derde landen die zich op het grondgebied van de Unie bevinden – in staat stellen om op grond van de bepalingen van het EVRM door de Unie vastgestelde rechtshandelingen rechtstreeks te betwisten voor het Hof, op dezelfde wijze als ze de rechtshandelingen van de EU-lidstaten kunnen betwisten.

In 2010, vlak na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, opende de EU onderhandelingen met de Raad van Europa over een ontwerp-toetredingsovereenkomst, die in april 2013 werd afgerond. In juli 2013 verzocht de Commissie het HvJ-EU een uitspraak te doen over de verenigbaarheid van die overeenkomst met de Verdragen. Op 18 december 2014 bracht het HvJ-EU een



negatief advies uit. Daarin stelde het dat de ontwerpovereenkomst afbreuk kon doen aan de specifieke kenmerken en de autonomie van het Unierecht (advies 2/13). Momenteel lopen er besprekingen om voor de door het HvJ-EU opgeworpen kwesties een oplossing te vinden en de onderhandelingen voort te zetten.

HET EU-HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN

Naast het „externe” controlemechanisme waarin de toetreding van de EG tot het EVRM voorziet om te waarborgen dat de wetgeving en het beleid met de grondrechten stroken, was er op EG-niveau een „intern” controlemechanisme nodig om een voorafgaande autonome rechterlijke toetsing door het HvJ-EU mogelijk te maken. Daartoe was een voor de EU specifieke „verklaring van rechten” nodig en op de Europese Raad in 1999 in Keulen werd besloten om een Conventie samen te roepen om een Handvest van de grondrechten op te stellen.

Het Handvest werd in 2000 te Nice plechtig afgekondigd door het Parlement, de Raad en de Commissie. Na te zijn gewijzigd werd het in 2007 opnieuw afgekondigd. Het Handvest kreeg echter pas rechtstreekse werking met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, VEU, waardoor het een bindende bron van primair recht werd.

Het Handvest is weliswaar gebaseerd op het EVRM en andere Europese en internationale instrumenten, maar was in verschillende opzichten toch vernieuwend, met name omdat onder meer handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid als verboden discriminatiegronden worden beschouwd en toegang tot documenten, gegevensbescherming en goed bestuur deel uitmaken van de erin vervatte grondrechten.

Het toepassingsgebied van het Handvest is in beginsel erg ruim aangezien de meeste erin vastgelegde rechten aan „eenieder” worden verleend, ongeacht nationaliteit of status. Artikel 51 beperkt de toepassing ervan echter tot de instellingen en organen van de Unie en tot de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Deze bepaling heeft als doel een grens te trekken tussen de werkingssfeer van het Handvest en die van de nationale grondwetten en het EVRM.

HET MECHANISME VAN ARTIKEL 7 VEU

Met het Verdrag van Amsterdam werd een nieuw sanctiemechanisme in het leven geroepen om te waarborgen dat de EU-lidstaten de grondrechten en andere Europese beginselen en waarden, zoals democratie en de rechtsstaat, ook naleven buiten de wettelijke grenzen van de EU-bevoegdheden. Hierdoor kreeg de EU de bevoegdheid in te grijpen op terreinen die anders aan de lidstaten werden overgelaten, in gevallen van „ernstige en voortdurende schending” van deze waarden. In zijn ontwerp van EU-verdrag uit 1984 had het EP voor het eerst een soortgelijk mechanisme voorgesteld. Het Verdrag van Nice voegde een preventieve fase toe, in gevallen van een „duidelijk gevaar voor een ernstige schending” van de EU-waarden in een lidstaat. Deze procedure had tot doel ervoor te zorgen dat de bescherming van de grondrechten en van de democratie, de rechtsstaat en de rechten van minderheden, die deel uitmaakt



van de criteria van Kopenhagen voor de toetreding van nieuwe lidstaten, ook na toetreding blijft gelden, en voor alle lidstaten op dezelfde wijze.

Artikel 7, lid 1, VEU voorziet in een "preventieve fase". Een derde van de lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie kunnen namelijk een procedure starten waarbij de Raad met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden kan constateren dat er in een lidstaat een „duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending” van de in artikel 2 VEU uitgeroepen waarden, waaronder eerbiediging van de mensenrechten, de menselijke waardigheid, vrijheid en gelijkheid, en de rechten van personen die tot minderheden behoren. Vooraleer die constatering wordt gedaan, wordt de betrokken lidstaat gehoord, terwijl het EP zijn goedkeuring moet verlenen met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen en bij volstreekte meerderheid van stemmen van zijn leden (artikel 354, 4e alinea, VWEU). De Raad kan de betrokken lidstaat ook aanbevelingen doen. Deze preventieve procedure werd onlangs door de Commissie in gang gezet met betrekking tot Polen, en door het Europees Parlement met betrekking tot Hongarije.

Artikel 7, leden 2 en 3, VEU voorziet in geval van een „ernstige en voortdurende schending” van de EU-waarden in een „sanctiemechanisme” dat door de Commissie of een derde van de lidstaten (niet het EP) in gang kan worden gezet nadat de lidstaat in kwestie om opmerkingen is verzocht. De Europese Raad constateert de schending met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring van het EP met dezelfde meerderheid als voor het preventieve mechanisme. De Europese Raad kan besluiten tot schorsing van bepaalde lidmaatschapsrechten van de betrokken lidstaat, met inbegrip van de stemrechten in de Raad, ditmaal met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De Raad kan eveneens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om de sancties te wijzigen of in te trekken. De betrokken lidstaat neemt niet deel aan de stemmingen in de Raad of de Europese Raad.

Om de kloof te dichten tussen de politiek moeilijke activering van procedures op grond van artikel 7 VEU (voor het aanpakken van situaties die buiten de werkingssfeer van het EU-recht vallen) en inbreukprocedures met een beperkt effect (voor het aanpakken van specifieke situaties die binnen de werkingssfeer van het EU-recht vallen) heeft de Commissie in 2014 een „EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat” gelanceerd. Dit kader heeft tot doel een doeltreffende en coherente bescherming van de rechtsstaat te waarborgen, wat een noodzakelijke voorwaarde is om de eerbiediging van de grondrechten te garanderen in gevallen van systemische bedreiging van die rechten. Het gaat vooraf aan en vormt een aanvulling op de procedure van artikel 7 VEU en omvat drie stadia: een beoordeling door de Commissie, d.w.z. een gestructureerde dialoog tussen de Commissie en de lidstaat, zo nodig gevolgd door een advies over de rechtsstaat; een aanbeveling van de Commissie inzake de rechtsstaat; en een follow-up van die aanbeveling door de lidstaat. Dit kader werd onlangs voor het eerst toegepast op Polen.



ANDERE EU-INSTRUMENTEN TER BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN

De EU heeft andere instrumenten ter bescherming van de grondrechten ter beschikking.

Wanneer de Commissie een nieuw wetgevingsinitiatief voorstelt, gaat ze aan de hand van een effectbeoordeling na of het met de grondrechten strookt. Dat aspect wordt vervolgens ook door de Raad en het Parlement onderzocht. Verder publiceert de Commissie een jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten. Dat wordt onderzocht en besproken door de Raad, die er conclusies over aanneemt, en door het Parlement, in het kader van zijn jaarverslag over de situatie van de grondrechten in de EU.

Ook in het kader van het Europees Semester wordt toegezien op kwesties in verband met de grondrechten en kunnen landspecifieke aanbevelingen worden gedaan. De betrokken terreinen omvatten de rechtsstelsels (op basis van het scorebord voor justitie), alsook handicaps, sociale rechten en burgerrechten (met betrekking tot bescherming tegen georganiseerde misdaad en corruptie). Bulgarije en Roemenië zijn ook onderworpen aan het mechanisme voor samenwerking en toetsing, dat elementen in verband met de grondrechten omvat.

Daarnaast heeft de Commissie onlangs een verordening voorgesteld inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Daarin wordt EU-financiering gekoppeld aan eerbiediging van de rechtsstaat. Wordt deze verordening aangenomen, dan kan druk worden uitgeoefend op lidstaten die de grondrechten schenden.

Inbreukprocedures zijn een belangrijk instrument om schendingen van de grondrechten in de EU te bestraffen. Zij kunnen worden ingeleid indien een nationale wet niet strookt met het EU-recht en de daardoor beschermde grondrechten, in individuele en specifieke gevallen (terwijl artikel 7 van toepassing is op situaties die buiten de werkingssfeer van het EU-recht vallen en waarbij de grondrechten stelselmatig en voortdurend worden geschonden).

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), dat in 2007 in Wenen werd opgericht, speelt een belangrijke rol bij het houden van toezicht op de situatie van de grondrechten in de EU. Het FRA is belast met het verzamelen, het analyseren, het verspreiden en het evalueren van informatie en gegevens met betrekking tot de grondrechten. Het voert ook wetenschappelijk onderzoek en enquêtes uit en publiceert jaarverslagen en thematische verslagen over de grondrechten.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een betere eerbiediging en bescherming van de grondrechten in de EU altijd ondersteund. Reeds in 1977 keurde het samen met de Raad en de Commissie een gemeenschappelijke verklaring over de fundamentele rechten goed. Daarin verbonden de drie instellingen zich ertoe bij de uitoefening van hun bevoegdheden de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen. In 1979 nam het



Parlement een resolutie aan waarin de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het EVRM werd bepleit.

Volgens de ontwerptekst uit 1984 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie (1.1.2) diende de Unie de waardigheid van het individu te beschermen en eenieder die onder haar bevoegdheid valt, de fundamentele rechten en vrijheden te verlenen die ontleend zijn aan de gemeenschappelijke beginselen van de nationale grondwetten en het EVRM. De tekst voorzag ook in toetreding van de Unie tot het EVRM. In een resolutie van 12 april 1989 nam het Parlement de Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden^[1] aan.

Sinds 1993 organiseert het Parlement jaarlijks een debat over de situatie van de grondrechten in de EU en neemt het een resolutie aan op basis van een verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken. Daarnaast heeft het diverse resoluties aangenomen over specifieke kwesties inzake de bescherming van grondrechten in de lidstaten.

Het Parlement heeft de EU altijd gesteund om ze haar eigen verklaring van rechten te geven en het heeft erop aangedrongen om het Handvest van de grondrechten bindend te maken.

Meer recent heeft het Parlement een aantal suggesties gedaan om de grondrechten in de EU beter te beschermen, door nieuwe mechanismen en procedures voor te stellen om de bestaande hiaten weg te werken. In verschillende resoluties sinds 2012 heeft het Parlement aangedrongen op de oprichting van een Commissie van Kopenhagen, de totstandbrenging van een „Europese beleidscyclus grondrechten”, de invoering van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing en een „bevrozingsprocedure”, en de versterking van het FRA. In de jongste tekst die het over dit onderwerp heeft aangenomen, heeft het Parlement zijn eerdere voorstellen geconsolideerd en aangedrongen op de instelling van een „EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten”, dat gebaseerd zou zijn op een EU-Pact in de vorm van een interinstitutioneel akkoord met de Commissie en de Raad. Dit zou een jaarlijkse beleidscyclus omvatten op basis van een verslag van de Commissie en een panel van deskundigen, gevolgd door een parlementair debat en vergezeld van regelingen om risico's en schendingen aan te pakken. Het Parlement drong ook aan op een nieuwe ontwerpovereenkomst voor toetreding van de EU tot het EVRM, en op verdragwijzigingen, zoals de schrapping van artikel 51 van het Handvest van de grondrechten, de omzetting van het Handvest in een „Bill of Rights” van de Unie, en de afschaffing van het vereiste van unanimitéit voor onderwerpen in verband met gelijkheid en non-discriminatie^[2].

In 2018 nam het Parlement een resolutie aan waarin het besluit van de Commissie werd verwelkomd om de procedure van artikel 7, lid 1, VEU in te leiden ten aanzien

[1]Resolutie van het Europees Parlement van 12 april 1989 houdende aanneming van de Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden (PB C 120 van 16.05.1989, blz. 51).

[2]Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten (PB C 215 van 19.6.2018, blz. 162).



van Polen^[3]. Het nam ook een resolutie aan over het opstarten van de procedure van artikel 7, lid 1, VEU ten aanzien van Hongarije, door bij de Raad een met redenen omkleed voorstel in te dienen met het verzoek om te constateren of er geen duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, en in dit kader aan Hongarije passende aanbevelingen te doen^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[3] Resolutie van het Europees Parlement van 1 maart 2018 over het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 7, lid 1, VEU in te leiden ten aanzien van de situatie in Polen (Aangenomen teksten, [P8_TA\(2018\)0055](#)).

[4] Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (Aangenomen teksten, [P8_TA\(2018\)0340](#)).

