

Inroepbaarheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Helena Severijns

Onder wetenschappelijke begeleiding van van Prof. Dr. Stefan Sottiaux en M. De Groof

1. INLEIDING

De rol van het Europees Hof van Justitie als beschermer van fundamentele rechten is vrij recent. Hoewel het Hof vanaf het begin van de jaren 70 verwees naar fundamentele rechten als algemene rechtsbeginselen van de Unie¹, bleef het aantal geschillen met betrekking tot grondrechten voor het Hof van Justitie aanvankelijk eerder beperkt.² Sinds het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het Handvest), met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, dezelfde juridische waarde als de EU-Verdragen verkreeg, beschikt de Europese Unie over een volwaardige grondrechtencatalogus. Het bindend karakter van het Handvest zorgde voor een stroomversnelling: steeds vaker beroepen lidstaten en Unieburgers zich op het Handvest voor het Hof van Justitie.³ Het Handvest brengt immers de grondrechten uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en uit de internationale verplichtingen van de lidstaten samen en zorgt zo voor een grotere zichtbaarheid van de grondrechten die het Hof van Justitie waarborgt. Dit versterkt de bescherming van de grondrechten binnen de EU. Uit de preambule van het Handvest volgt dat dit ook het opzet van het Handvest is.

Niet iedereen was echter overtuigd van de meerwaarde die het Handvest kan bieden. Sommige lidstaten stonden er eerder argwanend tegenover. Zij waren bevreesd dat het Handvest hun nationale soevereiniteit zou bedreigen en de grondrechten uit hun grondwetten zou vervangen door één enkele

¹ De algemene beginselen van het Unierecht zijn ongeschreven rechtsbeginselen die aan het Unierecht ten gronde liggen en afgeleid zijn door het Hof van Justitie uit het recht van de lidstaten. Ze vullen de Verdragen aan en verfijnen ze. In het de arresten *Stauder* en *Internationale Handelsgesellschaft*, erkende het Hof van Justitie de eerbiediging voor mensenrechten als algemene beginselen van Unierecht. (HvJ C-29/69, *Stauder*, 1969; HvJ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970.) Art. 6 lid 3 VEU bepaalt dat de grondrechten uit het EVRM en de constitutionele tradities als algemene beginselen deel uitmaken van het Unierecht. (T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 3-6.)

² G. DE BÚRCA, "After the Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", *Maastr. J. Eur. Comp. L.* 2013, (168) 170.

³ *Ibid.*

gemeenschappelijke standaard. Om aan de vrees van juridisch activisme tegemoet te komen, voegden de auteurs van het Handvest Titel VII toe aan het Handvest. Deze titel doet uit de doeken wanneer het Handvest van toepassing is en wat de draagwijdte is van de verschillende rechten en beginselen uit het Handvest.⁴ Het beperkte toepassingsgebied van het Handvest (de situatie moet onder de werkingssfeer van het Unierecht vallen), beknot de reikwijdte van het Handvest zodat andere grondrechtencatalogi, in de eerste plaats het EVRM,⁵ niet aan belang inboeten.

Het opzet van dit werk is de inroepbaarheid van het Handvest door burgers onder de loep te nemen. Dit werk wil meer bepaald een antwoord bieden op de volgende vragen: wanneer kan een rechtzoekende zich op het Handvest beroepen en waarom zou deze rechtzoekende zich op het Handvest beroepen en niet op een andere grondrechtencatalogus? Om dit thema beter te kunnen situeren, volgt eerst een kort overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het Handvest in het eerste hoofdstuk. Vervolgens behandelt het tweede hoofdstuk het toepassingsgebied van het Handvest. Nadat de eerste afdeling van dit tweede hoofdstuk het materieel toepassingsgebied heeft weergegeven, gaat de tweede afdeling verder met het formeel toepassingsgebied. Drie onderscheiden paragrafen behandelen hier respectievelijk wanneer de instellingen van de Unie gebonden zijn door het Handvest, wanneer de lidstaten gebonden zijn door het Handvest en de horizontale werking van het Handvest.

Het derde hoofdstuk onderzoekt de implicaties van de inroepbaarheid voor de nationale rechtsorde. Om het onderzoek nauwkeurig te kunnen voeren, beperkt dit werk zich tot de Belgische rechtsorde. De eerste afdeling van het derde hoofdstuk vergelijkt het Handvest en titel II van de Belgische Grondwet. De tweede afdeling gaat na wat het Handvest in artikel 53 zegt over de problematiek van de meerlagige rechtsorde. De derde afdeling behandelt de houding van het Belgisch Grondwettelijk Hof tegenover het Handvest. Het vierde Hoofdstuk bekijkt in hoeverre het Hof van Justitie met het Handvest in het vaarwater komt van het EHRM. Tot slot bekijkt het vijfde hoofdstuk de meerwaarde van het bindend karakter van het Handvest voor de grondrechtenbescherming door het Hof van Justitie en de meerwaarde van het Handvest ten opzichte van het EVRM.

Aangezien een rechtzoekende het Handvest pas sinds 1 december 2009 kan invoeren, is de rechtspraak met betrekking tot het Handvest tot nog toe vrij beperkt. Dit geldt voor de Europese maar nog meer voor de Belgische rechtspraak. Toch is de rechtspraak en rechtsleer⁶ omtrent het Handvest volop

⁴ K. LENAERTS “Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights” *C.M.L. Rev.* 2012, (375) 375.

⁵ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 4 november 1950, *B.S.* 19 augustus 1955.

⁶ C. MURPHY, “Using the EU Charter of Fundamental Rights against private parties after Association de Mediation Sociale”, *E.H.R.L.R.* 2014, (170) 174; G. DE BÚRCA, “After the Charter

in beweging en doorkruisten ze voortdurend de redactie van dit werk. Recent noch velde het Hof van Justitie drie arresten⁷ met betrekking tot de draagwijdte van het Handvest. Het Hof is er echter zelf nog niet helemaal uit welke draagwijdte het Handvest nu precies heeft en laat daarom niet altijd het achterste van zijn tong zien. Dit alles bemoeilijkte het onderzoek. Ondanks deze moeilijkheden probeert dit werk toch de huidige stand van zaken weer te geven en de ondervonden pijnpunten bloot te leggen met betrekking tot de inroepbaarheid van het Handvest.

2. ONTSTAAN VAN HET HANDVEST

Reeds geruime tijd gingen er stemmen op die ijverden voor een eigen grondrechtencatalogus van de EU om zo een betere grondrechtenbescherming te bieden binnen de EU. De Europese Raad van Keulen van juni 1999 richtte hiertoe een conventie op. Deze conventie stond onder het voorzitterschap van oud president Roman Herzog en was samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale regeringen, de nationale parlementen, het Europees Parlement en een vertegenwoordiger van de commissievoorzitter. Vertegenwoordigers van het Hof van Justitie en de Raad van Europa, met inbegrip van het Europees Hof van de Rechten van de Mens waren aanwezig als waarnemers. De Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie keurden het Handvest dat uit deze conventie voortkwam, achtereenvolgens goed. Op 7 december 2000 kondigden het Europees Parlement, de Raad en de Commissie het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie af. Het handvest had toen nog geen bindende kracht. Het vormde evenwel een gezaghebbende grondrechtencatalogus. Dit was te danken aan een brede participatie bij de opstelling ervan en aan het feit dat het Handvest de algemene beginselen van de rechtstaat die gemeen zijn aan de constitutionele tradities van de lidstaten, gedeeltelijk codificeert.

Op 12 december 2007, de dag voor de ondertekening van het Verdrag van Lissabon, werd het Handvest opnieuw afgekondigd. Veranderingen voorgesteld door de Europese Grondwet⁸ werden in het Handvest

of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, *Maastr. J. Eur. Comp. L.* 2013, 168-184; D. LECZYKIEWICZ, “Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights”, *E.L. Rev.*, 2013, 479-501.

⁷ HvJ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 2014 ; HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013;

HvJ C-399/11, *Melloni*, 2013.

⁸ De Europese Conventie en de Intergouvernementele Conferentie van 2003-2004 paste het Handvest aan om het juridisch bindend te maken als onderdeel (Deel II) van de Europese Grondwet. Het ratificatieproces van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa liep echter spaak doordat de Franse en Nederlandse bevolking zich in een referendum uitsprak tegen de ratificatie ervan. De voornaamste vernieuwingen uit de Europese Grondwet werden opgenomen in het Verdrag van Lissabon van 12 december 2007. (K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011,42-49.)

geïncorporeerd. Het Verdrag van Lissabon voerde artikel 6, lid 1 VEU in dat bepaalt:

De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

Het Handvest heeft vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 dus dezelfde rechtskracht als de EU-Verdragen.⁹

3. INROEPBAARHEID VAN HET HANDVEST

3.1. MATERIEEL TOEPASSINGSGBIED

De rechtzoekende wiens grondrecht geschonden is, zal eerst moeten nagaan of (en in welke mate) het Handvest het grondrecht waarborgt waarop hij zich wil beroepen. Daarom behandelt deze afdeling het materieel toepassingsgebied.

3.1.1. *De rechten vervat in het handvest*

Het Handvest bevat zowel burgerlijke en politieke als sociale en economische rechten. Het volgt de klassieke opdeling tussen deze twee soorten rechten echter niet. De rechten zijn daarentegen ondergebracht onder zes beginselen: ‘waardigheid’, ‘vrijheden’, ‘gelijkheid’, ‘solidariteit’, ‘burgerschap’ en ‘rechtspleging’ die de eerste zes titels van het Handvest uitmaken. De zevende titel bevat de algemene bepalingen betreffende de uitlegging van het Handvest.¹⁰

In het Handvest zijn geen nieuwe rechten opgenomen: het Handvest vormt een verzameling van (i) rechten uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en de internationale verplichtingen van de lidstaten, in het bijzonder het EVRM en het Europees Sociaal Handvest, (ii) uit het Handvest van de sociale grondrechten van werknemers, (iii) uit de rechtspraak van het Hof van Justitie

⁹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 545.

¹⁰ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 545.

en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en (iv) uit Uniewetgeving inzake gegevensverwerking en werknemersparticipatie.¹¹

Het Handvest kan gezien worden als een codificatie van de grondrechten die in de rechtspraak van het Hof van Justitie als algemene beginselen van het Unierecht zijn erkend.¹² Toch zijn niet alle grondrechten uit de Verdragen en de gemeenschappelijke tradities van de lidstaten opgenomen in het Handvest. Zo is bijvoorbeeld het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal niet in het Handvest opgenomen.

Het materieel toepassingsgebied van het Handvest dekt dus niet de volledige grondrechtenbescherming die het Hof van Justitie biedt.¹³ Het Hof kan lacunes in het Handvest of meer algemeen in het Unierecht nog steeds met de leer van de algemene beginselen opvangen. Tegelijkertijd heeft het Handvest op sommige punten ook een innovatief karakter. Zo zijn handicaps, leeftijd en seksuele geaardheid nu uitdrukkelijk verboden als discriminatiegrond. Bovendien bevat het Handvest een aantal ‘moderne’ rechten, zoals het verbod op het reproductief klonen.¹⁴

3.1.2. Onderscheid rechten en beginselen

Uit artikel 51 en 52 Handvest volgt dat het Handvest zowel rechten (*sensu stricto*)¹⁵ als beginselen bevat. In het algemeen zijn rechten preciezer geformuleerd dan beginselen die wat vager zijn en meer ruimte laten voor interpretatie. De belangrijkste vraag is of de bepaling individuele of subjectieve rechten creëert zonder dat er uitwerking in wet- of regelgeving nodig is. Is dat het geval dan hebben we te maken met een recht.¹⁶

Het Handvest verduidelijkt echter niet wanneer er sprake is van een recht en wanneer van een beginsel. De Toelichting bij het Handvest¹⁷ stelt dat het

¹¹ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER, en A. VAN BOSSUYT, A, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie : implicaties voor de nationale rechtsorde”, *TPR* 2010, (529) 545.

¹² http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.1.6.html

¹³ F. DEBUSSERÉ, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”, *Jura Falc.*, 2001-2002, (39) 51.

¹⁴ P. GERARD, “Grondrechtenpluralisme in de kering: de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de algemene beginselen van Unierecht” in ALEN, A. & THEUNIS, J. (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten* 3, Brugge, Die Keure, 2012, (136) 151.

¹⁵ Met rechten *sensu lato* worden alle bepalingen van het Handvest dus zowel de rechten *sensu stricto* als de beginselen bedoeld. Indien rechten geplaatst worden tegenover beginselen gaat het om rechten in de enge betekenis.

¹⁶ M. DE MOL, A. PAHLADISING, en L.R. VAN HEIJNINGEN, “Inroepbaarheid in rechte van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: Toepassingsgebied en het onderscheid tussen ‘rechten’ en ‘beginselen’”, *SEW*, 2012, (222) 232.

¹⁷ Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten nr. 303/17, Pb. C. 14 december 2007. (Hierna: toelichtingen bij het Handvest.) Uit artikel 6, lid 1 VEU en de preambule van het

onderscheid niet altijd strikt te maken is. Sommige artikels uit het Handvest bevatten zowel elementen van een recht als van een beginsel.¹⁸ Zo is het eerste lid van artikel 33 Handvest (Het beroeps- en gezinsleven) een beginsel maar het tweede lid een recht:

1. Het gezin geniet bescherming op juridisch, economisch en sociaal vlak.
2. Teneinde beroeps- en gezinsleven te kunnen combineren, heeft eenieder recht op bescherming tegen ontslag om reden die verband houdt met moederschap, alsmede recht op betaald moederschapsverlof en recht op ouderschapsverlof na de geboorte of de adoptie van een kind.

Het gebruik van het woord ‘recht’ in een bepaling van het Handvest wil niet zeggen dat het automatisch gaat om een recht. Artikel 25 (De rechten van ouderen) is bijvoorbeeld een beginsel en geen recht volgens de Toelichting bij artikel 52 van het Handvest.¹⁹

Een kwalificatie als beginsel leidt tot een beperking van de rechterlijke bevoegdheid. Uit artikel 52, lid 5 Handvest volgt dat deze bevoegdheid beperkt blijft tot een beginselconforme uitleg en wettigheidsstoets van wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de Unie binnen haar bevoegdheid en van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie tot uitvoering brengen. Beginselen verlenen bijgevolg geen subjectieve rechten. De toelichting bij het Handvest bevestigt deze interpretatie van artikel 52, lid 5 door te stellen dat beginselen geen aanleiding geven tot directe eisen en tot het nemen van positieve maatregelen door de instellingen van de Unie of de overheden van de lidstaten.²⁰ Rechtzoekenden kunnen beginselen uit het Handvest dus niet als autonome grond voor een rechter inroepen.²¹

3.1.3. *Geen absolute rechten*

a. Beperkingen voorzien in het handvest zelf

Als een rechtszoekende een recht²² van het Handvest inroept, moet hij ook weten in hoeverre andere rechten dit recht kunnen inperken. Hiertoe bepaalt artikel 52, lid 1 Handvest:

Handvest volgt dat de Toelichtingen ‘terdege in acht genomen worden’. Zij zijn echter niet bindend.

¹⁸ Dit volgt uit de Toelichtingen bij artikel 52 Handvest.

¹⁹ M. DE MOL, A. PAHLADSING, en L.R. VAN HEIJNINGEN, “Inroepbaarheid in rechte van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: Toepassingsgebied en het onderscheid tussen ‘rechten’ en ‘beginselen’”, *SEW*, 2012, (222) 232.

²⁰ Toelichtingen bij artikel 52 Handvest

²¹ T. NAUTA, “De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter”, *NtEr* 2012, (19) 23.

²² Het gaat hier om rechten *sensu lato* dus zowel over rechten *sensu stricto* als over beginselen.

Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

Dit artikel is een codificatie van eerder gevestigde rechtspraak van het Hof van Justitie²³ en het EHRM.²⁴ Ter verduidelijking een voorbeeld. Het vrij verkeer van goederen uit artikel 28 VWEU kan het stakingsrecht uit artikel 28 Handvest inperken. Dit zal het geval zijn als het stakingsrecht op een onevenredige wijze wordt uitgeoefend door bijvoorbeeld de bezetting van verschillende autowegen die het vrij verkeer van goederen gedurende meerdere dagen hindert. In dat geval prevaleert het vrij verkeer van goederen (art. 28 VWEU) op het stakingsrecht (art. 28 Handvest).

b. Beperkingen ten gevolge van rechten erkend in de Verdragen

Zowel het Handvest als het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna VEU en VWEU) zijn primair Unierecht.²⁵ Artikel 52, lid 2 Handvest stelt echter duidelijk dat voor de rechten die zowel voorkomen in de Verdragen als in het Handvest de voorwaarden en de grenzen gelden die de Verdragen stellen. Zo ontstaat er geen conflict tussen het Handvest en de Unieverdragen. Bij wijze van voorbeeld: artikel 45 Handvest formuleert het recht van iedere burger van de Unie om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en te verblijven en stelt geen beperkingen aan dit recht. Artikel 21, lid 1 VWEU kent hetzelfde recht toe maar onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepaling ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.²⁶ Uit artikel 52, lid 2 volgt dat de vrijheid van verkeer en verblijf wel degelijk aan de beperkingen uit artikel 21, lid 1 VWEU is onderworpen.

²³ HvJ C-438/05, *Viking line*, 2007, nr. 46; HvJ C-341/05, *Laval un Partneri*, 2007, nr. 94; HvJ C-36/02, *Omega*, 2004, nr. 36; HvJ C-112/00, *Schmidberger*, 2003, nr. 82; HvJ C-60/00, *Carpenter*, 2002 nr. 42.

²⁴ EHRM, 24838/94, *Steel e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, 2005, V; EHRM, 54273/00, *Boutlif v. Zwitserland*, 2001, nr § 39,41,46.

²⁵ Het primair Unierecht bestaat uit de normen die rechtstreeks door de lidstaten in onderlinge overeenstemming zijn aangenomen. Het kan gezien worden als het constitutioneel recht van de Unie. Het Hof van Justitie kan het primair Unierecht enkel uitleggen en geen uitspraak doen over de geldigheid ervan. (K. LENAERT, en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 537-541.)

²⁶ Richtl. (EG) Eur. Parl. en Raad nr. 2004/38, 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194 EEG, 73/148EEG, 75/34/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96 EEG, *Pb. L.* 30 april 2004.

3.2. FORMEEL TOEPASSINGSGBIED

Wie zich op het Handvest wil beroepen moet zich in de eerste plaats afvragen of hij zich in het toepassingsgebied van het Handvest bevindt. Artikel 51 Handvest specificeert het toepassingsgebied. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld.

Bovendien moet de rechtzoekende er rekening mee houden dat het Handvest geen retroactieve werking heeft. Een partij kan het Handvest dus niet autonoom als beroepsgrond inroepen indien een situatie zich heeft afgespeeld op een tijdstip waarop het Handvest nog niet bindend was, dat wil zeggen vóór 1 december 2009.²⁷ De justitiabele kan zich dan wel beroepen op de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben als algemene rechtsbeginselen van de Europese Unie (art. 6, lid 3 VEU).²⁸

Indien de situatie buiten het toepassingsgebied van het Handvest valt en tevens buiten het toepassingsgebied van de algemene rechtsbeginselen van de Unie²⁹, zal de justitiabele moeten terugvallen op de nationale grondwet, het EVRM of een andere grondrechtencatalogus. In de volgende paragrafen komen de implicaties van het eerste lid van artikel 51 Handvest voor de instellingen, organen en instanties van de Unie en voor de lidstaten uitgebreid aan bod.

3.2.1. Instellingen, organen en instanties

Met betrekking tot de instellingen, organen en instanties van de Unie zijn er geen interpretatieproblemen: het Handvest is bindend voor alle handelingen van de Unie. Ze mogen het Handvest echter niet aanwenden om hun bevoegdheden uit te breiden. Dit volgt uit artikel 51, lid 1, tweede zin Handvest. Artikel 51, lid 2 Handvest bepaalt ook dat het Handvest niet tot gevolg mag hebben dat het toepassingsgebied van het recht van de Unie verder wordt uitgebreid dan de in de Verdragen vastgelegde bevoegdheden van de

²⁷ NAUTA, T., “De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter”, *NtER* 2012, (19) 20.

²⁸ Zie voetnoot 1

²⁹ In de regel valt het toepassingsgebied van het Handvest en de algemene rechtsbeginselen samen, m.u.v. situaties voor 1 december 2009 waarop de algemene beginselen van toepassing kunnen zijn maar het Handvest niet. (HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013)

Unie reiken. Artikel 6, lid 1 VEU dat aan het Handvest dezelfde rechtskracht geeft als de Verdragen, vermeldt eveneens dat de bepalingen van het Handvest geen verruiming van de Uniebevoegdheden inhoudt.³⁰ De opstellers van het Handvest voerden deze bepalingen in omdat verschillende lidstaten vreesden dat het Handvest hun nationale soevereiniteit verder zou inperken.

3.2.2. Lidstaten

De lidstaten van de EU moeten enkel rekening houden met het Handvest wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (Art. 51, lid 1).³¹ Volgens de toelichting vallen hier niet alleen de centrale overheden maar ook de regionale en lokale overheden en de publiekrechtelijke instellingen en organisaties onder.³²

Artikel 51, lid 1 impliceert dat in een zuiver interne situatie een rechtzoekende zich voor een nationale of Europese rechter niet op het Handvest kan beroepen. De lidstaten voeren dan immers geen Unierecht uit. In het arrest *Annibaldi* oordeelde het Hof van Justitie aan de hand van een analoge redenering over de toepasbaarheid van het EG-Verdrag.³³ *In casu* ging het om een bepaling van nationaal recht die voorzag in een feitelijke onteigening van ondernemingen in een natuur- en archeologisch park. Omdat er geen specifieke communautaire regeling op het gebied van de onteigening bestaat, ging het om een bevoegdheid van de lidstaten en was het gemeenschapsrecht niet van toepassing.

In de zaak *Dereci*³⁴ oordeelde het Hof dat indien de verwijzende rechter van oordeel zou zijn dat de situatie niet onder de werkingssfeer van het Unierecht viel, de verwijzende rechter zijn onderzoek niet in het licht van artikel 7 Handvest³⁵ maar wel in het licht van artikel 8, lid 1 EVRM³⁶ moest verrichten. Wie geen beroep kan doen op het Handvest kan dus nog steeds terugvallen op het EVRM of de nationale grondrechtencatalogus om zijn rechten te vrijwaren. Evenwel bevat het EVRM niet alle rechten die het Handvest waarborgt. Ook de nationale grondrechtencatalogus is geen volwaardig alternatief omdat deze vaak veel minder uitgebreid is dan het Handvest. Partijen hebben er soms dus belang bij dat hun zaak onder het toepassingsgebied van het Handvest valt.

³⁰ M. DE MOL, A. PAHLADSING en L.R. VAN HEIJNINGEN, "Inroepbaarheid in rechte van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: Toepassingsgebied en het onderscheid tussen 'rechten' en 'beginselen'", *SEW*, 2012, (222); K. LENAERTS, "The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights", *PYL* 2011, (79) 81-82.

³¹ HvJ C- 5/88, *Wachauf*, 1989.

³² Toelichtingen bij artikel 51 Handvest.

³³ HvJ C-309/96, *Annibaldi*, 1997.

³⁴ HvJ C-256/11, *Dereci*, 2011, nr. 72.

³⁵ Artikel 7 Handvest waarborgt: De eerbiediging van het privé-leven en van het familie- en gezinsleven.

³⁶ Artikel 8, lid 1 EVRM waarborgt: Het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven.

De vraag rijst dan wanneer de lidstaten het Unierecht wel ten uitvoer brengen en de justitiabele zich bijgevolg wel op het Handvest kan beroepen. Al geruime tijd woedt er een discussie in de rechtsleer over het toepassingsgebied van het Handvest met betrekking tot de lidstaten. Meer bepaald over de draagwijdte van het begrip ‘ten uitvoer brengen’ uit artikel 51, lid 1 Handvest. Het Hof van Justitie schiep in 2013 al meer duidelijkheid en bevestigde in haar arrest *Åkerberg Fransson*³⁷ de ruime interpretatie van het begrip ‘uitvoeren’. Toch blijft het af en toe onduidelijk wat wel en wat niet onder de ruime interpretatie valt. Het Hof van Justitie zal in zijn toekomstige rechtspraak het toepassingsgebied van het Handvest nog verder moeten preciseren. De hierop volgende titels bespreken de mogelijke interpretaties van het begrip ‘ten uitvoer brengen’ uit artikel 51, lid 1 Handvest. Hoe ruimer de interpretatie in hoe meer gevallen de rechtzoekende zich op het Handvest kan beroepen.

3.2.3. Restrictieve interpretatie: “Unierecht uitvoeren”

Indien we een letterlijke interpretatie van het Handvest volgen, is het Handvest enkel van toepassing op de lidstaten wanneer zij het Unierecht uitvoeren. Dit is het geval wanneer een lidstaat een richtlijn omzet, een verordening uitvoert of het Unierecht effectueert door sanctionering. Het toepassingsgebied van het Handvest zou dan beperkter zijn dan dat van de grondrechten als algemene beginselen van het EU-recht. Algemene beginselen zijn immers ook van toepassing op een nationale bepaling die afwijkt van het EU-recht of wanneer een specifieke regel van primair EU-recht van toepassing is op de situatie.³⁸

Dit zou echter leiden tot een duaal systeem omdat het Handvest enkel van toepassing zou zijn wanneer de lidstaten het Unierecht letterlijk uitvoeren. In de andere twee gevallen zou het Hof moeten toetsen aan de algemene beginselen.

De voorbereiding van het Handvest geeft een bevestiging van deze restrictieve interpretatie. In de Conventie ter oprichting van het Handvest bleek grote terughoudendheid van de lidstaten voor een ruim toepassingsgebied van het Handvest. De lidstaten vreesden dat, indien het Handvest een ruimer toepassingsgebied zou hebben, het Handvest en de bijhorende rechtspraak van Het Hof van Justitie de nationale rechtspraak zou binden in materies die niet tot de bevoegdheden van de Unie behoren. Om aan deze vrees tegemoet te komen, verzekerde de Conventie de lidstaten ervan dat het Handvest de verticale verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten niet zou verstoren.

³⁷ HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013, nr. 17-23.

³⁸ K. LENAERTS, J. en GUTTIÉRREZ-FONS, “The constitutional allocation of powers and general principles of EU law”, *C.M.L.Rev.*, 2010, (1629) 1657.

De restrictieve interpretatie heeft na het arrest *Åkerberg Fransson* aan overtuigingskracht verloren. Bovendien lijkt de restrictieve interpretatie niet te beantwoorden aan doelstelling van rechtszekerheid die het Handvest vooropstelt doordat er in een deel van de gevallen nog steeds een beroep moet gedaan worden op de algemene rechtsbeginselen.

3.2.4. Ruime interpretatie: “Optreden binnen het toepassingsgebied van het Unierecht”

In tegenstelling tot de voorbereiding van het Handvest bepalen de Toelichtingen bij het Handvest dat de lidstaten door het Handvest gebonden zijn wanneer zij “optreden binnen het toepassingsgebied” van het recht van de Unie.³⁹ Vervolgens verwijzen ze naar de arresten *Wachauf*⁴⁰, *ERT*⁴¹, *Annibaldi*⁴² en *Karlsson*.⁴³ Dit wijst op een ruime interpretatie van het criterium ‘ten uitvoer brengen’. De Toelichtingen geven dus aan dat het de bedoeling is van de auteurs van het Handvest om de rechtspraak van het Hof van Justitie te codificeren. Ze wijzen een duaal systeem van toetsing aan grondrechten door het Hof van Justitie af en kennen aan het Handvest hetzelfde toepassingsgebied toe als dat van de algemene beginselen.

In het recente arrest *Åkerberg Fransson*⁴⁴ heeft het Hof van Justitie de ruime interpretatie bevestigd⁴⁵. Het Hof stelt dat artikel 51, lid 1 van het Handvest de rechtspraak van het Hof bevestigt over de mate waarin het optreden van de lidstaten in overeenstemming moet zijn met de eisen die voortvloeien uit de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten. Het Handvest vindt toepassing in alle situaties die door het Unierecht beheerst worden. Wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, moet het Hof, ingeval een nationale rechter haar om een prejudiciële beslissing verzoekt, alle uitleggingsgegevens verschaffen die deze rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het de eerbiediging verzekert.⁴⁶ De bevestiging van het ruime toepassingsgebied zorgt ervoor dat de rechtzoekende zich in meer gevallen zal kunnen beroepen op het Handvest.

Nu rest de vraag wanneer de lidstaten optreden binnen het toepassingsgebied van het Unierecht. Advocaat-Generaal SHARPSTON stelt in zijn conclusie bij de

³⁹ Toelichting bij artikel 51 Handvest.

⁴⁰ HvJ C- 5/88, *Wachauf*, 1989.

⁴¹ HvJ C-260/89, *ERT*, 1991.

⁴² HvJ C-309/96, *Annibaldi*, 1997.

⁴³ HvJ C-292/97, *Karlsson*, 2000.

⁴⁴ HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013, nr. 17-23.

⁴⁵ E. HANCOX, “The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*”, *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1416.

⁴⁶ P. WATTEL, “New wine into old wineskins: the scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after *Åkerberg Fransson*.”, *E.L.Rev.* 2013, 866-883.

zaak *Bartsch*⁴⁷ voor het Hof van Justitie dat de nationale bepalingen enkel aan de algemene bepalingen van het gemeenschapsrecht kunnen worden getoetst als zij uitvoering geven aan het Gemeenschapsrecht. Dit is over het algemeen enkel het geval indien de nationale bepaling behoort tot één van de volgende drie categorieën: (i) zij moet uitvoering geven aan het Unierecht, (ii) zij moet zich beroepen op een krachtens het gemeenschapsrecht toegestane afwijking, of (iii) zij moet in andere opzichten onder het gemeenschapsrecht vallen omdat een specifieke materiële regel van gemeenschapsrecht van toepassing is op de situatie. Daar uit het arrest *Åkerberg Fransson*⁴⁸ volgt dat het toepassingsgebied van de algemene beginselen samenvalt met dat van het Handvest zijn deze categorieën analoog van toepassing op het Handvest. De volgende titels lichten deze categorieën uitgebreid toe omdat een rechtszoekende het Handvest enkel kan inroepen als hij zich in één van deze categorieën bevindt.

a. Uitvoeringsmaatregel

Lidstaten geven uitvoering aan het Unierecht wanneer zij primair recht of verordeningen tot uitvoering brengen, wanneer ze richtlijnen implementeren en wanneer ze het Unierecht effectueren door sanctionering. In de zaken *Wachauf*⁴⁹ en *Karlsson*⁵⁰ toetste het Hof nationale wetten die uitvoering gaven aan verordeningen aan de algemene rechtsbeginselen. Deze gebondenheid van de lidstaten aan de fundamentele rechten is als het ware het verlengstuk van de gebondenheid van de Unie aan deze rechten. Dit zorgt voor een uniforme en grondrechtconforme toepassing van Unierecht.⁵¹

Uit de zaak *N.S.*⁵² volgt dat, als de lidstaten hierbij een discretionaire bevoegdheid genieten, ze nog steeds onder het toepassingsgebied van het Handvest vallen. Bij een richtlijn die minimumharmonisatie oplegt, is er bij verdergaande nationale bescherming echter geen sprake meer van de uitvoering van Unierecht.⁵³ Dit was bijvoorbeeld het geval in de zaak *Borsana*⁵⁴ voor het Hof van Justitie: een nationale maatregel inzake bescherming van werknemers tegen blootstelling aan carcinogene agentia bevatte strengere normen dan de Europese richtlijn over deze materie. Aangezien het ging om minimumharmonisatie was er geen sprake van

⁴⁷ A.-G. SHARPSTON, Conclusie bij C-472/06, *Bartsch*, 2006, punt 69.

⁴⁸ HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013, nr. 17-23.

⁴⁹ HvJ C- 5/88, *Wachauf*, 1989.

⁵⁰ HvJ C-292/97, *Karlsson*, 2000.

⁵¹ M. DE MOL, A. PAHLADSING, en L.R. VAN HEIJNINGEN, "Inroepbaarheid in rechte van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: Toepassingsgebied en het onderscheid tussen 'rechten' en 'beginselen'", *SEW*, 2012, (222) 224.

⁵² HvJ C-411/10 en 493/10, *N. S.*, 2011.

⁵³ T. NAUTA, "De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter", *NtEr* 2012, (19) 21.

⁵⁴ HvJ C-2/97, *Borsana*, 1998.

belemmering van het vrije verkeer en was een toetsing van de nationale maatregel aan het evenredigheidsbeginsel dus niet mogelijk.⁵⁵

b. Nationale maatregelen die een beroep doen op een Unierechtvaardigingsgrond

Uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie blijkt dat de lidstaten het Unierecht ook uitvoeren wanneer zij zich beroepen op een krachtens het Unierecht toegestane afwijking op het Unierecht.⁵⁶ In het *ERT-arrest*⁵⁷ kende de Griekse overheid via een nationale maatregel exclusieve uitzendrechten toe aan televisiestations. Deze maatregel vormde een belemmering van het vrije verkeer van diensten. De Griekse overheid deed echter een beroep op de artikel 66 EEG-verdrag juncto artikel 56 EEG-verdrag (huidig art. 62 VWEU juncto art. 52 VWEU) dat bepaalt dat een uitzondering op het vrije verkeer van diensten gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid. Het Hof van Justitie oordeelde dat de nationale rechter deze nationale maatregel aan artikel 10 EVRM⁵⁸ als algemeen rechtsbeginsel van de Unie moest toetsen.⁵⁹

Het *ERT-arrest* toont aan dat als een lidstaat zich op een Unierechtvaardigingsgrond beroept zij het Unierecht ook ‘tot uitvoering brengt’ in de zin van artikel 51, lid 1 Handvest, hoewel het eigenlijk gaat om de eerbiediging en toepassing van het Unierecht.⁶⁰ Tot nog toe is deze tweede categorie van ‘uitvoeringshandelingen’ enkel toegepast met betrekking tot de Verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer.

c. Binnen de werkingssfeer van het Unierecht

De categorie ‘binnen de werkingssfeer van het Unierecht’ is een restcategorie. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie zal moeten blijken in welke gevallen een lidstaat toch binnen het toepassingsgebied van het Unierecht handelt wanneer het niet gaat om een uitvoeringsmaatregel noch over een krachtens het Unierecht toegestane afwijking.⁶¹ Dit kan leiden tot het ontstaan

⁵⁵ HvJ C-2/97, *Borsana*, 1998, nr. 40.

⁵⁶ HvJ C-438/05, *Viking line*, 2007; HvJ C-112/00, *Schmidberger*, 2003; HvJ C-368/95, *Familiapress*, 1997. HvJ C-260/89, *ERT*, 1991.

⁵⁷ HvJ C-260/89, *ERT*, 1991.

⁵⁸ Artikel 10 EVRM bevat de Vrijheid van meningsuiting.

⁵⁹ M. DE MOL, A. PAHLADSING EN L.R. VAN HEIJNINGEN, “Inroepbaarheid in rechte van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: Toepassingsgebied en het onderscheid tussen ‘rechten’ en ‘beginselen’”, *SEW*, 2012, (222) 225; T. NAUTA, “De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter”, *NtEr* 2012, (19) 21.

⁶⁰ M. DE MOL, A. PAHLADSING EN L.R. VAN HEIJNINGEN, “Inroepbaarheid in rechte van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: Toepassingsgebied en het onderscheid tussen ‘rechten’ en ‘beginselen’”, *SEW*, 2012, (222) 226; K. LENAERTS, “The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights”, *PYIL* 2011, (79) 90.

⁶¹ T. NAUTA, “De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter”, *NtEr* 2012, (19) 21.

van een nieuwe categorie (of categorieën). Deze categorie zou kunnen omschreven worden als ‘het bestaan van een ander verbindend element tussen de betwiste nationale maatregel en het Unierecht’ of als ‘een wezenlijk regel van Unierecht is van toepassing op de situatie’. Het Hof van Justitie heeft echter op dit punt nog geen algemeen geldende uitspraken gedaan zodat het voorbarig is om van een dergelijke categorie gewag te maken.⁶² Hierna volgen een aantal voorbeelden uit de rechtspraak van het Hof van Justitie die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

In het arrest *Karner*⁶³ moest het Hof van Justitie oordelen of het verbod om reclame te maken voor een veiling van goederen uit een failliete boedel met het Unierecht verenigbaar is, wanneer die goederen weliswaar afkomstig zijn uit de boedel maar er geen deel meer van uitmaken. Het Hof oordeelde dat deze regeling niet viel onder het verbod van artikel 28 EG-verdrag (huidig art. 34 VVWEU) inzake vrijheid van verkeer en toetste het vervolgens aan de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM als algemeen beginsel van het Unierecht. Het Hof legt niet uit wat de link met het Unierecht is in deze zaak.⁶⁴ Daarnaast behoort ook het arrest *Kücükdeveci*⁶⁵ tot deze laatste categorie.

In dit arrest beriep mevrouw Kücükdeveci zich op een Europese richtlijn ter bestrijding van discriminatie die Duitsland niet tijdig had omgezet en op het Non-discriminatiebeginsel uit artikel 21 Handvest als algemeen rechtsbeginsel van de Unie (het Handvest had toen nog geen bindende werking.) Het Hof van Justitie oordeelde dat vanaf de uiterste datum van omzetting, de richtlijn tot gevolg heeft dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, die een materie behandelt die onder diezelfde richtlijn valt, binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt. Dit had tot gevolg dat mevrouw Kücükdeveci artikel 21 Handvest als algemeen rechtsbeginsel van de Unie kon inroepen.

In de zaak *Åkerberg Fransson*⁶⁶ pleegde meneer Fransson belastingfraude. Hij werd hiervoor op basis van een Zweedse wet, eerst in een administratieve procedure veroordeeld tot een boete en vervolgens op basis van dezelfde feiten strafrechtelijk vervolgd. Meneer Fransson beriep zich op het *ne bis in idem* beginsel uit artikel 50 Handvest. Uit een Europese richtlijn⁶⁷ vloeit voort dat de lidstaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen dient te treffen om

⁶² E. HANCOX, “The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*”, *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1421.

⁶³ HvJ C-71/02, *Karner*, 2004.

⁶⁴ E. HANCOX, “The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*”, *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1422.

⁶⁵ HvJ C-555/07, *Kücükdeveci*, 2010.

⁶⁶ HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013.

⁶⁷ Richtl. (EEG) Raad nr. 77/388, 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag, *P.B. L.* 13 juni 1977.

te waarborgen dat de btw op zijn grondgebied volledig wordt geïnd en om fraude te bestrijden.

Het Hof oordeelde dat de nationale regelingen die als grondslag dienen voor die belastingboetes en strafvervolgingen niet zijn vastgesteld om uitvoering te geven aan deze richtlijn maar dat de situatie wel onder het toepassingsgebied van het Handvest viel, aangezien met de toepassing van deze regelingen wordt beoogd schending van de bepalingen van deze richtlijn te bestraffen en dus uitvoering te geven aan de door artikel 325 VWEU aan de lidstaten opgelegde verplichting om gedragingen waarmee de financiële belangen van de Unie worden geschaad, effectief te bestraffen. Door de link met artikel 325 VWEU viel de situatie onder de toepassingsfeer van het Handvest. Het Hof oordeelde dat de Zweedse wet niet in strijd is met artikel 50 Handvest.

Toch zal niet elke link met het EU-recht volstaan. Een link met de artikelen 2 of 6 VEU die de lidstaten de verplichting opleggen om de fundamentele rechten te beschermen is niet voldoende. Dit zou immers betekenen dat het Handvest in alle situaties van toepassing is. Uit artikel 51, lid 1 Handvest blijkt duidelijk dat dit niet het geval is.⁶⁸ Het Hof stelt in *Åkerberg Fransson*⁶⁹ dat het ingeroepen EU-recht de situatie moet (kunnen) beheersen opdat het Handvest van toepassing zou zijn. Het is niet duidelijk of het Hof hiermee een nieuw criterium heeft geïntroduceerd om te bepalen of iets al dan niet binnen de toepassingsfeer van het Handvest valt, noch wat de draagwijdte van de term ‘beheersen’ is.

Zoals uit de voorgaande voorbeelden blijkt, is de restcategorie ‘binnen de sfeer van het Unierecht’ allerm minst afgebakend zodat er eigenlijk niet van een volwaardige categorie kan gesproken worden. De rechtspraak van het Hof van Justitie geeft aan welke situaties hieronder vallen en zal in de toekomst verder moeten verduidelijken welke handelingen van de lidstaten naast uitvoeringsmaatregelen en maatregelen die beroep doen op een Unierechtvaardigingsgrond nog vallen onder het begrip “optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie”.

3.2.5. Kritische reflectie bij artikel 51, lid 1 Handvest

Het is niet te verwonderen dat rond het formeel toepassingsgebied van het Handvest het meest te doen is in de rechtspraak en de rechtsleer. De bewoording van artikel 51, lid 1 Handvest is als compromis tussen twee tegengestelde principes met opzet vaag gehouden. Aan de ene kant hebben grondrechten geen intrinsieke limiet: juist omdat het fundamentele rechten zijn, spelen zij in alle situaties en is het dus tegennatuurlijk om de

⁶⁸ E. HANCOX, “The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*”, *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1424.

⁶⁹ HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013.

grondrechten uit het Handvest enkel te waarborgen binnen de sfeer van het Unierecht. Langs de andere kant vinden de meeste lidstaten dat het niet de taak van het Hof van Justitie is om in domeinen waarin de lidstaten geen bevoegdheden hebben overgedragen, te toetsen aan de fundamentele rechten.

Dat zou immers een bedreiging voor hun nationale constitutionele identiteit vormen. Bovendien en hiermee samenhangend is er een spanning tussen twee tegengestelde krachten binnen de EU. Langs de ene kant zijn er de voorstanders van een meer gecentraliseerde Europa met een uitgebreid constitutioneel systeem. Aan de andere zijn er de voorstanders van het behoud van een divers en veelzijdig constitutioneel systeem binnen de EU.⁷⁰ Dit zorgt ervoor dat het Hof van Justitie balanceert op een slappe koord. Het Hof probeert met haar rechtspraak een evenwicht te zoeken tussen enerzijds het waarborgen van de rechten uit het Handvest in de lidstaten en anderzijds de autonomie van de lidstaten en de nationale grondrechtbescherming te vrijwaren.⁷¹

Toch zal het Hof in de toekomst een duidelijke lijn moeten trekken tussen wat wel en wat niet onder het toepassingsgebied van het Handvest valt. Volgens E. HANCOX heeft het Hof van Justitie hierbij twee mogelijkheden: ofwel stelt het een grens gebaseerd op het belang van de uniformiteit van het Unierecht ofwel volstaat een dichte link met het Unierecht. Indien het Hof voor de laatste optie kiest, en het arrest *Åkerberg Fransson*⁷² gaat eerder in deze richting, bestaat het gevaar dat zodra er een link met het Unierecht bestaat, het Handvest van toepassing is, ook al valt de zaak verder buiten het belang van de Unie. Bovendien zal het Hof dan duidelijk moeten definiëren wat ze onder een link met Unierecht verstaat; uit de huidige rechtspraak valt immers geen duidelijke definitie af te leiden.⁷³ Zolang het Hof zich niet duidelijk over het toepassingsgebied uitspreekt, blijft het voor de rechtzoekende dus af en toe gissen of hij zich op het Handvest kan beroepen.

3.2.6. Horizontale rechtstreekse werking

De vraag rest of particulieren bepalingen uit het Handvest ook kunnen invoeren in onderlinge relaties. Uit een *a contrario* redenering van artikel 51, lid 1 lijkt dit niet het geval te zijn. De bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsmede tot de lidstaten

⁷⁰ E. HANCOX, "The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*", *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1425-1426.

⁷¹ D. SARMIENTO, "Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe", *C.M.L. Rev.* 2013, (1268) 1274.

⁷² HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013.

⁷³ E. HANCOX, "The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*", *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1426.

wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Het Handvest maakt geen melding van particulieren.⁷⁴

In het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de rechtstreeks horizontale werking van het EG-Verdrag valt het voorgaande te nuanceren.⁷⁵ Het Hof oordeelde in het arrest *Defrenne II*⁷⁶ dat het feit dat sommige bepalingen van het EG-Verdrag (nu het VWEU) formeel tot de lidstaten zijn gericht, niet verhindert dat dezelfde bepalingen rechten kunnen toekennen aan particulieren die bij de nakoming van de aldus omschreven verplichtingen belang hebben. Uit het arrest volgt verder dat die rechten ook gelden in privaatrechtelijke verhoudingen. *In casu* verklaarde het Hof het beginsel van gelijke beloning uit artikel 119 EG-verdrag (huidig art. 157 VWEU) toepasselijk op een arbeidsovereenkomst tussen particulieren.

Het Hof bevestigde deze rechtspraak in het arrest *Angonese*.⁷⁷ In dit arrest beriep meneer Agnonese zich op het non-discriminatieverbod op basis van nationaliteit uit artikel 39 EG-Verdrag (huidig art. 45 VWEU) omdat de werkgever bij wie hij solliciteerde, kandidaat-personeelsleden in het kader van een vergelijkend onderzoek, de verplichting oplegde hun talenkennis uitsluitend te bewijzen door middel van één enkel diploma, afgegeven in slechts één provincie van een lidstaat. Dat het Handvest niet expliciet tot particulieren is gericht, betekent dus niet dat de bepalingen uit het Handvest geen horizontale werking kunnen hebben.

Over de horizontale werking van sommige bepalingen uit het Handvest heeft het Hof zich al uitgesproken. In het arrest *Küçükdeveci*⁷⁸ verklaarde het Hof het non-discriminatiebeginsel op basis van leeftijd vervat in artikel 21 Handvest (toen nog als algemeen rechtsbeginsel van het Unierecht) toepasselijk op een arbeidsrelatie tussen particulieren.

In het recente arrest *Association de médiation sociale*⁷⁹ moest het Hof oordelen of particulieren artikel 27 Handvest kunnen invoeren in hun onderlinge verhouding. *In casu* schond een bepaling van nationaal recht een Europese

⁷⁴ T. NAUTA, “De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter”, *NtEr* 2012, (19) 23-24.

⁷⁵ D. LECZYKIEWICZ, “Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights”, *E.L. Rev.*, 2013, 479-501;

T. NAUTA, “De inroepbaarheid van het Handvest voor de Europese en nationale rechter”, *NtEr* 2012, (19) 23-24; P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER en A. VAN BOSSUYT, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie : implicaties voor de nationale rechtsorde”, *TPR* 2010, (529) 541-545.

⁷⁶ HvJ C-43/75, *Defrenne*, 1976, nr. 39.

⁷⁷ HvJ C-281/98, *Angonese*, 2000, nr. 34.

⁷⁸ HvJ C-555/07, *Küçükdeveci* 2010.

⁷⁹ HvJ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 2014.

richtlijn. Daar uit vaste rechtspraak⁸⁰ volgt dat zelfs een duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke bepaling van een richtlijn die tot doel heeft particulieren rechten te verlenen of hun verplichtingen op te leggen, niet als zodanig kan worden toegepast in gedingen tussen particulieren⁸¹, beriep de Association de médiation sociale zich op artikel 27 Handvest.⁸² Het Hof bevestigde dat dit artikel toepasselijk was daar de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een richtlijn omzette. Het Hof oordeelt echter: “Uit de bewoordingen van artikel 27 van het Handvest blijkt dus duidelijk dat dit artikel pas zijn volle werking verkrijgt nadat het nader is bepaald in Unierechtelijke en nationaalrechtelijke voorschriften.”⁸³ Het Hof benadrukte in het arrest dat de omstandigheden in het hoofdgeding verschilde van de omstandigheden in het arrest *Kücükdeveci*, aangezien het in laatstgenoemd arrest aan de orde zijnde beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, neergelegd in artikel 21, lid 1 Handvest, op zich volstaat om aan particulieren een subjectief recht te verlenen waarop zij een beroep kunnen doen.⁸⁴ Associaton de médiation sociale kon artikel 27 van het Handvest dus niet inroepen om te eisen dat de met de Europese richtlijn strijdige nationale bepaling buiten toepassing zou gelaten worden.

Uit de vergelijking die het Hof maakt met haar arrest *Kücükdeveci*⁸⁵ lijkt het Hof te suggereren dat bepaalde bepalingen uit het Handvest, waaronder artikel 21 Handvest, rechtstreekse horizontale werking hebben en dat andere bepalingen uit het Handvest, waaronder artikel 27 Handvest, geen rechtstreekse horizontale werking hebben. Noch uit het arrest *Kücükdeveci*⁸⁶ noch uit het arrest *Association de Médiation*⁸⁷ kan echter afgeleid worden welke bepalingen tot welke categorie behoren en welke bepalingen particulieren dus in hun onderlinge relatie kunnen inroepen.⁸⁸ C. MURPHY heeft in zijn artikel: “Using the EU Charter of Fundamental Rights against private parties after Association de Mediation Sociale” een aantal mogelijke theorieën uitgewerkt waarop het Hof haar onderscheid zou kunnen hebben gebaseerd. Omdat er op dit punt nog weinig rechtsleer bestaat en het Hof bovendien zelf geen duidelijke richtlijnen geeft, laat dit werk de horizontale werking van het Handvest hier verder onbesproken.

⁸⁰ HvJ C-555/07, *Kücükdeveci* 2010, nr. 46; HvJ C-201/02, *Wells*, 2004, nr. 56; HvJ C397/01, *Pfeiffer e.a.*, 2004, nr. 109; HvJ C-91/92, *Faccini Dori*, 1994, nr. 20; HvJ C-152/84, *Marshall*, 1989, nr. 48.

⁸¹ K. LENAERTS en P. Van Nuffel, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 600-601.

⁸² Artikel 27 Handvest waarborgt: Het Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming.

⁸³ HvJ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 2014, nr. 45.

⁸⁴ HvJ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 2014, nr. 47.

⁸⁵ HvJ C-555/07, *Kücükdeveci* 2010.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ HvJ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 2014.

⁸⁸ C. MURPHY, “Using the EU Charter of Fundamental Rights against private parties after Association de Mediation Sociale”, *E.H.R.L.R.* 2014, (170) 174.

4. IMPLICATIES VAN HET HANDVEST VOOR DE NATIONALE RECHTSORDE

4.1. TITEL II VAN DE BELGISCHE GRONDWET

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is een veel uitgebreidere grondrechtencatalogus dan titel II: 'De Belgen en hun rechten' van de Belgische Grondwet. Heel wat grondrechten uit het Handvest zijn niet of slechts in mindere mate gewaarborgd in de Grondwet. Toch voorziet de Grondwet soms ook een ruimere bescherming. Dit is het geval voor de vrijheid van onderwijs (art. 24 GW en art. 14 Handvest), de vrijheid van erediens (art. 19,20, 21 GW en art. 10 Handvest) en de bescherming bij onteigening (art. 16 GW en art. 17 Handvest).

Voor bepaalde grondrechten stelt de Grondwet ook strengere beperkingsvoorwaarden, bijvoorbeeld het verbod op preventieve maatregelen (art. 19, 24, 25, 26 en 27 GW). De Grondwet waarborgt ook een recht dat niet voorkomt in het Handvest, namelijk de taalvrijheid uit artikel 30 GW.⁸⁹

4.2. ARTIKEL 53 HANDVEST

Artikel 53 Handvest bepaalt dat geen van de bepalingen van dit Handvest kan uitgelegd worden als beperking op of als afbreuk aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun toepassingsgebied worden erkend door de grondwetten van de lidstaten. Het Handvest biedt dus een minimumwaarborg maar staat een ruimere bescherming van de grondrechten voorzien in het Handvest door de grondwetten van de lidstaten in principe niet in de weg.

Sommige auteurs⁹⁰ hebben echter geopperd dat artikel 53 Handvest een bedreiging zou kunnen vormen voor de voorrang van het Unierecht. Stel dat een particulier voor een nationale rechter een regel van het Unierecht in strijd acht met een bepaling van de nationale grondwet. Indien die regel eveneens in strijd zou zijn met een bepaling uit het Handvest dan moet de rechter de zaak naar het Hof van Justitie zenden.⁹¹ De vraag is wat er moet gebeuren als de regel niet in strijd is met het Handvest. Moet de nationale rechter de Europese regel dan handhaven of kan hij op basis van artikel 53 Handvest de Europese

⁸⁹ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER, en A. VAN BOSSUYT, "Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie : implicaties voor de nationale rechtsorde", *TPR* 2010,(529) 569-570.

⁹⁰ D. DE LA ROCHÈRE, "La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *R.M.C.E.U* 2000, 678-679. R. A. GARCIA, "The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *ELJ* 2002, 492-513.

⁹¹ HvJ C-314/85, *Foto-Frost*, 1987. In dit arrest maakte het Hof duidelijk dat als een nationale rechter tot het inzicht komt dat een Uniehandeling ongeldig is, hij of zij verplicht is hieromtrent een prejudiciële vraag te stellen.

regel buiten toepassing laten?⁹² Indien dit laatste het geval zou zijn, zouden lidstaten met hun grondwet kunnen afwijken van het Unierecht waardoor Europese regelgeving in bepaalde lidstaten wel en in andere niet van toepassing zou zijn.

Als we artikel 53 tekstueel analyseren lijkt deze laatste optie vrij onwaarschijnlijk. De bepaling spreekt immers over ‘geen van de bepalingen van *dit* Handvest’. Een strikte lezing sluit niet uit dat bepalingen uit het VEU en VWEU wel de voorrang waarborgen van het EU-recht.⁹³ De Belgische Raad van State merkte in haar advies⁹⁴ betreffend de instemming met het Verdrag van Lissabon op dat een ruime lezing van artikel 53 een ware omwenteling zou betekenen van de thans geldende beginselen waarop de Europese rechtsorde is gebaseerd. Deze interpretatie zou afbreuk doen aan de voorrang van het Unierecht boven het recht van de lidstaten.⁹⁵ Bovendien bevestigt Verklaring nr. 17 gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, uitdrukkelijk de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie over de voorrang van het Unierecht op strijdige bepalingen van nationaal (grondwettelijk) recht zoals vastgesteld in het arrest *Internationale Handelsgesellschaft*.⁹⁶

Volgens K. LENAERTS⁹⁷, moet artikel 53 gezien worden als een bepaling die het primaat van het EU-recht versterkt, door aan het Hof van Justitie te vragen dat het Hof motiveert waarom ze het niveau van grondrechtenbescherming in de nationale grondwetten bevestigt of er net van afwijkt. Artikel 53 zou met andere woorden de dialoog met de nationale grondwettelijke hoven of de nationale supreme courts moeten versterken. In deze optiek onderschrijft artikel 53 noch het primaat van een Uniemaatregel die de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten niet respecteert, noch ontnemt ze de voorrang aan het Unierecht, als een nationale bepaling wel een ruimere bescherming biedt maar de essentiële elementen van het EU-recht niet eerbiedigt.

⁹² J.B. LIISBERG, “Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a Fountain of Law or Just an Inkblot”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1171) 1189-1191.

⁹³ K. LENAERTS, “Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights” *C.M.L. Rev.* 2012, (375) 398; J.B. LIISBERG, “Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a Fountain of Law or Just an Inkblot”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1171) 1191.

⁹⁴ Adv. RvS 44.028/AV bij het voorontwerp van wet “houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 3 december 2007”, *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, 4-586/1.

⁹⁵ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER en A. VAN BOSSUYT, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie : implicaties voor de nationale rechtsorde”, *TPR* 2010, (529) 171.

⁹⁶ HvJ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970.

⁹⁷ K. LENAERTS, “Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights” *C.M.L. Rev.* 2012, (375) 397-399.

K. LENAERTS stelt dan ook dat artikel 53 niet in het licht van de *Solange*-rechtspraak⁹⁸ moet worden gelezen maar in het licht van de *Omega*⁹⁹ en *Sayn-Wittgenstein*¹⁰⁰ rechtspraak van het Hof van justitie. In deze rechtspraak stelt het Hof van Justitie dat de lidstaten het niveau van grondrechtenbescherming mogen bepalen op een wijze die zij conform achten met hun grondwet, zolang de nationale maatregelen die het EU-recht uitvoeren, de essentiële belangen van de EU niet negatief aantasten.

Het recente arrest *Melloni*¹⁰¹ van het Hof van Justitie zorgt voor verduidelijking in de hierboven aangehaalde discussie en bevestigt de visie van K. LENAERTS. In de zaak *Melloni*¹⁰² stelt de verwijzende rechter zich de vraag of Spanje de uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel op basis van artikel 53 Handvest afhankelijk kan stellen van voorwaarden uit de nationale grondrechtenbescherming. Het Europees kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel¹⁰³ voorziet onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen wanneer de betrokkene niet verschenen is op het proces. Volgens de Spaanse grondwet kan een verdachte echter niet in afwezigheid veroordeeld worden.

Onder artikel 47 Handvest en artikel 48, lid 2 Handvest, is het recht van de verdachte om in persoon te verschijnen op het proces, een wezenlijk onderdeel van het recht op een eerlijk proces maar geen absoluut recht en kan de verdachte er afstand van doen.¹⁰⁴ Het Hof van Justitie oordeelde dat Spanje de bij verstek veroordeelde moest uitleveren ook al was dat in strijd met de Spaanse grondwet. Indien Spanje zich zou kunnen beroepen op haar grondwet, zou er immers afbreuk gedaan worden aan de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning, die het kaderbesluit beoogt te versterken. Bijgevolg zou de doelmatigheid van het kaderbesluit in het gedrang komen doordat de uniformiteit van de in dit kaderbesluit vastgestelde grondrechtenbescherming ter discussie wordt gesteld.¹⁰⁵

⁹⁸ Volgens deze rechtspraak is de voorrang van het EU-recht gekoppeld aan de voorwaarde dat het EU-recht een grondrechtenbescherming biedt, gelijkwaardig aan die van de lidstaten. (EHRM nr. 45036/98, *Bosphorus/ Ierland*, 2005; Tribunal Constitucional (ES) 13 december 2004, DTC 1/2004; Corte Costituzionale (IT) 21 april 1989, No. 232, *Fragd*, in *Foro it.*, 1990, I, 1855; Bundesverfassungsgericht (DE) 22 oktober 1986, *Solange II*, 2 BvR 197/83; Bundesverfassungsgericht (DE) 29 mei 1974, *Solange I*, 2 BvL 52/71.)

⁹⁹ HvJ C-36/02, *Omega*, 2004.

¹⁰⁰ HvJ C-208/09, *Sayn Wittgenstein*, 2010.

¹⁰¹ HvJ C-399/11, *Melloni*, 2013, nr. 60.

¹⁰² HvJ C-399/11, *Melloni*, 2013.

¹⁰³ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *Pb. L.* 18 juli 2002.

¹⁰⁴ E. HANCOX, "The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson", *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1428.

¹⁰⁵ HvJ C-399/11, *Melloni*, 2013, nr. 63.

Het Hof oordeelt evenwel dat nationale hoven toch een ruimere bescherming mogen bieden dan het Handvest als het EU-recht ruimte laat voor een discretionaire invulling en op voorwaarde dat de voorrang, eenheid en effectiviteit van het Unierecht hierdoor niet in het gedrang komen. Verder moeten de nationale hoven altijd de minimumwaarborg, geboden door het Handvest, eerbiedigen.¹⁰⁶ Een rechtzoekende zal dus niet van de nationale grondrechtenbescherming kunnen genieten als die de voorrang, eenheid en effectiviteit van het Unierecht hindert. Hij zal dan enkel aangewezen zijn op bescherming die het Handvest hem biedt.

4.3. TOETSING DOOR HET GRONDWETTELIJK HOF AAN HET HANDVEST

Het Grondwettelijk Hof heeft twee mogelijkheden om internationale en Europese normen onrechtstreeks in zijn toetsing van nationale wetten aan de Belgische grondwet te betrekken. Ofwel toetst ze aan internationale en Europese normen via artikelen 10 en 11 of 23 van de Grondwet ofwel via een analogoog grondrecht uit de Belgische Grondwet. Een analogoog grondrecht is een grondrecht dat zowel gewaarborgd is in een verdrag als in titel II of in de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.¹⁰⁷ Het Hof oordeelde reeds veelvuldig dat bij een schending van een bepaling van titel II of van de artikelen 170, 172 of 191 van de Grondwet, het Hof bij zijn onderzoek rekening houdt met internationaalrechtelijke bepalingen die analoge rechten of vrijheden waarborgen.¹⁰⁸

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009 gaf aan het Handvest juridische binding. Het Handvest kreeg dezelfde rechtskracht als de EU-Verdragen. Voordien kon het Grondwettelijk Hof niet via artikel 10 en 11 of titel II van de Grondwet aan het Handvest toetsen omdat het Handvest de lidstaten van de EU niet bond.¹⁰⁹

Het Grondwettelijk Hof nam het Handvest wel in overweging als het ging om een algemeen beginsel van Unierecht dat eveneens gewaarborgd was in de Belgische Grondwet.¹¹⁰ Het oordeelde dan evenwel niet over de verenigbaarheid met het Handvest. Het feit dat het Belgisch grondrecht ook in het Handvest gewaarborgd was, wees er op dat het ging om een algemeen

¹⁰⁶ HvJ C-399/11, *Melloni*, 2013, nr. 60; E. HANCOX, "The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson", *C.M.L. Rev.* 2013, (1411) 1428; P. WATTEL, "New wine into old wineskins: the scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson.", *E.L.Rev.* 2013, (866) 879-880.

¹⁰⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", Antwerpen, Kluwer, 2011, 523-524.

¹⁰⁸ Zie onder andere: GwH 31 mei 2012, nr. 71/2012; GwH 31 mei 2011, nr. 102/201; GwH 29 juli 2010, nr. 94/2010; GwH 10 april 2008, nr. 61/2008; GwH 10 mei 2006, nr. 71/2006; GwH 22 juli 2004, nr. 136/2004.

¹⁰⁹ GwH 19 maart 2009, nr. 58/2009; GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008.

¹¹⁰ GwH 10 juli 2008, 101/2008; GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008; GwH 7 juni 2007, nr. 81/2007; GwH 23 november 2005, nr. 167/2005.

beginsel van Unierecht.¹¹¹ Vanaf december 2009 betreft het Grondwettelijk Hof het Handvest wel expliciet bij zijn toetsing aan de Grondwet indien er via artikel 10 en 11 of via een analoog grondrecht een beroep op wordt gedaan. Evenwel zal het Grondwettelijk Hof dit enkel kunnen doen als de situatie onder het toepassingsgebied van het Handvest valt.

In een arrest van 6 december 2012¹¹² verklaarde het Grondwettelijk Hof de middelen onontvankelijk in zoverre zij waren afgeleid uit de schending van het Handvest omdat de verzoekende partij in onderhavige zaak geen aanknopingspunt met de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie aantoonde. Het Hof verwees hierbij naar artikel 51 Handvest. Een rechtzoekende die een beroep tot vernietiging instelt of een nationale rechter die een prejudiciële vraag stelt, kan zich dus voor het Grondwettelijk Hof op Handvest beroepen als hij (1) toetst via artikel 10 en 11 of 23 van de Grondwet of via een analoog grondrecht gewaarborgd in titel II, artikel 170, 172 of 191 van de Grondwet en (2) een aanknopingspunt met de tenuitvoerlegging van het Unierecht aantoonde.

5. VERHOUDING VAN HET HANDVEST TOT HET EVRM

Het Handvest verwijst in artikel 52, lid 3 Handvest expliciet naar het EVRM. Uit dit artikel volgt dat het Hof van Justitie bij de beoordeling van de inhoud en reikwijdte van de bepalingen uit het Handvest rekening moet houden met corresponderende rechten uit het EVRM. Als een rechtzoekende zich op het Handvest beroept, kan het EVRM dus nog steeds een rol spelen. Bovendien zal een rechtzoekende van wie een grondrecht geschonden is, zich afvragen op welke grondrechtencatalogus hij zich het best beroept. Indien de toepassingsvoorwaarden van het Handvest voldaan zijn, blijft een beroep op het EVRM immers ook mogelijk. Daarom gaat dit hoofdstuk dieper in op de verhouding van het Handvest tot het EVRM.

5.1. CORRESPONDERENDE RECHTEN

5.1.1. Artikel 52, lid 3 Handvest

Het Handvest bevat heel wat grondrechten die ook in het EVRM of haar protocollen gewaarborgd zijn. Sommige van deze grondrechten kunnen evenwel ruimer of beperkter zijn geformuleerd dan in het EVRM. Vaak laat

¹¹¹ P. POPELIER, C. VAN DE HEYNING en P. VAN NUFFEL, *Human rights protection in the European legal order: The interaction between the European and the national courts*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 157.

¹¹² GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.10.3.

het Handvest beperkingen weg die in het EVRM aan de grondrechten gekoppeld zijn. Artikel 52, lid 3 Handvest luidt:

Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, zijn de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

Dit is een nogal paradoxale formulering. Aan de ene kant is de inhoud en de reikwijdte van de grondrechten uit het Handvest dezelfde als die van de corresponderende EVRM-rechten, langs de andere kant is toch een ruimere bescherming mogelijk. Artikel 52, lid 3 komt eigenlijk op het volgende neer: het EVRM biedt een minimumwaarborg wat de inhoud en reikwijdte van corresponderende rechten in het Handvest betreft. Het Handvest kan dus nooit een lagere bescherming bieden. Dit staat een ruimere bescherming door het Handvest echter niet in de weg.¹¹³ Dit is bijvoorbeeld het geval met het beginsel van effectieve rechtsbescherming uit artikel 47 Handvest¹¹⁴ dat een ruimer toepassingsgebied heeft dan het corresponderend recht in artikel 6 EVRM. Artikel 47 Handvest is immers in tegenstelling tot artikel 6 EVRM niet beperkt tot geschillen betreffende burgerlijke rechten en verplichtingen of tot strafrechtelijke vervolging. De Toelichting bij het Handvest¹¹⁵ verduidelijkt dat ook de rechten uit de protocollen bij het EVRM onder artikel 52, lid 3 Handvest vallen en dat de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie mee de inhoud en reikwijdte van het EVRM en zijn protocollen bepalen.

Indien een rechtzoekende zich dus onder het toepassingsgebied van het Handvest bevindt en hij zich wil beroepen op een grondrecht dat zowel in het Handvest als in het EVRM gewaarborgd is, beroept hij zich beter op het Handvest omdat het Handvest de minimumwaarborg uit het EVRM verzekert en in sommige gevallen zelfs een ruimere bescherming biedt.

5.1.2. Toelichting bij artikel 52 van het Handvest

In de Toelichting bij artikel 52 van het Handvest is een lijst van corresponderende rechten terug te vinden. Enerzijds is er een opsomming van artikelen uit het Handvest waarvan de inhoud en de reikwijdte dezelfde zijn als die van de corresponderende artikelen uit het EVRM, anderzijds een opsomming van artikelen waarvan de inhoud dezelfde is als die van de corresponderende artikelen uit het EVRM maar de reikwijdte ervan ruimer is.

¹¹³ F. DEBUSSERÉ, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”, *Jura Falc.*, 2001-02, (39) 54.

¹¹⁴ Art. 47 Handvest waarborgt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

¹¹⁵ Toelichtingen bij artikel 52 van het Handvest.

De vraag stelt zich of het Handvest ook ruimere bescherming kan bieden dan een corresponderend EVRM-recht als de Toelichting hier niets over zegt. Artikel 7 van het Handvest (De eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven) heeft het over ‘communicatie’ wat een ruimer begrip is dan ‘correspondentie’ uit artikel 8 EVRM. Volgens de Toelichting hebben beide artikels echter dezelfde inhoud en draagwijdte.

Dit oordeelde ook het Hof van Justitie in haar arrest *J. McB.* van 5 oktober 2010.¹¹⁶ Het EHRM geeft zelf echter een ruime uitleg aan het begrip correspondentie en beperkt het niet tot briefwisseling.¹¹⁷ Artikel 7 van het Handvest is met andere woorden een codificatie van de rechtspraak van het EHRM.

Indien een grondrecht uit het Handvest ruimer geïnterpreteerd kan worden dan haar corresponderende recht uit het EVRM maar de Toelichting die ruimere bescherming niet vermeldt en er ook geen jurisprudentie van het EHRM bestaat die in de lijn ligt, zal de rechtspraak moeten uitwijzen of een ruimere interpretatie mogelijk is. Gezien de toelichting geen juridische waarde heeft en artikel 52, lid 3 uitdrukkelijk stelt dat het Recht van de Unie een ruimere bescherming kan bieden, lijkt dit wel het geval te zijn.

5.2. RUIMERE BESCHERMING

Niet alleen hebben sommige grondrechten uit het Handvest een ruimere draagwijdte dan de corresponderende rechten uit het EVRM, in het Handvest zijn ook rechten terug te vinden die niet voorkomen in het EVRM. Bijvoorbeeld het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming uit artikel 27 Handvest, het recht van inzage in documenten uit artikel 42 Handvest of het recht op bescherming van persoonsgegevens uit artikel 8 Handvest. In dat geval zal het Hof van Justitie autonoom een invulling kunnen geven. Vaak vinden dergelijke rechten hun oorsprong in unierechtelijke regelgeving en minder in de klassieke mensenrechten. Toch vallen sommige van deze rechten onder ruimere rechten gewaarborgd in het EVRM. Zo oordeelde het EHRM dat het recht op collectieve onderhandelingen (tevens gewaarborgd in artikel 28 Handvest) een rol speelt onder artikel 11 EVRM (vrijheid van vereniging en vergadering).¹¹⁸ In dat geval zal het Hof van Justitie waarschijnlijk toch rekening houden met de rechtspraak van het EHRM. Veel sociale grondrechten uit het Handvest die niet in het EVRM voorkomen zijn gebaseerd op het Europees Sociaal

¹¹⁶ HvJ C-400/10, *J. McB.*, 2010.

¹¹⁷ EHRM, 23618/94, *Lambert v. Frankrijk*, 1998; EHRM, 20605/92, *Halford v. Verenigd Koninkrijk*, 1997; EHRM, 11801/85, *Kruslin v. Frankrijk*, 1990; EHRM, 8691/79, *Malone v. Verenigd Koninkrijk*, 1984; EHRM, 5029/71, *Klass e.a. v. Duitsland*, 1979.

¹¹⁸ T. BARKHUYSEN, A. BOS en F. TEN HAVE, “Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het privaatrecht – Deel 2: De verhouding van het Handvest tot het EVRM en de meerwaarde van het handvest”, *NTBR* 2011, (547) 550.

Handvest¹¹⁹. In dat geval zal het Hof van Justitie rekening houden met de interpretatie van het Europese Comité voor Sociale Rechten.

5.3. TEGENSTRIJDIGHEDEN

Het bestaan van twee aparte grondrechtencatalogi kan aanleiding geven tot tegenstrijdigheden. Afhankelijk van de positie van de rechtzoekende zal hij zich dan beter op het Handvest dan wel op het EVRM beroepen. Toch zal dit niet vaak het geval zijn aangezien de grondrechten uit het EVRM deel uitmaken van de algemene beginselen van het Unierecht (art. 6, lid 3 VEU) en het EVRM en de bijhorende protocollen, inclusief de rechtspraak van het EVRM, bij het opstellen van het Handvest de voornaamste inspiratiebron was. Bovendien zitten in de artikelen 52, lid 3 en 53 Handvest, het beginsel van de ruimste rechtsbescherming vervat.

Indien het Handvest een ruimere bescherming biedt dan het EVRM, zal deze ruimere bescherming prevaleren (en omgekeerd). Daarnaast zorgt het beperkte toepassingsgebied van het Handvest dat het Handvest niet al te veel in het vaarwater van het EVRM komt. Tot slot helpt de wederzijdse beïnvloeding van het Hof van Justitie en het EVRM tegenstrijdige uitspraken te vermijden. Toch vallen tegenstrijdigheden tussen verplichtingen als lid van de Unie en verplichtingen onder het EVRM niet volledig uit te sluiten. De rechtspraak heeft daarom de doctrine van de “equivalente bescherming” ontwikkeld.¹²⁰ Deze doctrine nam aanvang met het arrest *Matthews*¹²¹ en is later verder ontwikkeld. In *Matthews* oordeelde het EHRM dat de handelingen van de EU-instellingen niet kunnen betwist worden voor het EHRM aangezien de Unie geen partij is bij het EVRM.

Vervolgens stelde het EHRM in het *Bosphorus*-arrest¹²² dat het klachten tegen lidstaten voor handelingen in uitvoering van hun EU-verplichtingen enkel zal onderzoeken, indien een schending binnen de beoordelingsruimte van de lidstaat valt. Het EHRM argumenteerde dit door te stellen dat de EU zowel inhoudelijk als procedureel een equivalente bescherming biedt van fundamentele rechten. Het Hof van Justitie kan immers toetsen aan de algemene beginselen van het recht van de Unie, waarvan het EVRM deel uitmaakt (art. 6, lid 3 VEU) en aan het Handvest. Het EHRM waarschuwde echter dat het wel een toetsing zou doorvoeren indien er sprake is van een manifeste schending van de rechtsbescherming. De equivalente bescherming is dus een weerlegbaar vermoeden.¹²³

¹¹⁹ Herzien Europees Sociaal Handvest, 3 mei 1996, B.S. 10 mei 2004.

¹²⁰ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER en A. VAN BOSSUYT, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie : implicaties voor de nationale rechtsorde”, *TPR* 2010, (529) 557-561.

¹²¹ EHRM nr. 24833/94, *Matthews v. the United Kingdom*, 1999, nr. 33-34.

¹²² EHRM nr. 45036/98, *Bosphorus/ Ierland*, 2005.

¹²³ C. VAN DE HEYNING, “De toetreding van de EU tot het EVRM: goede afspraken maken goede vrienden”, *TvCR*, 2012, (230) 235-236.

6. MEERWAARDE VAN HET HANDVEST

6.1. MEER ZICHTBAARDHEID VAN DE GRONDRECHTEN BINNEN DE EU

Het Handvest geeft meer zichtbaarheid aan de door de Unie gewaarborgde grondrechten.¹²⁴ De grotere zichtbaarheid benadrukt eveneens het belang dat de Europese Unie aan grondrechtenbescherming hecht.¹²⁵ Sinds het Handvest bindende kracht heeft gekregen, is er duidelijk een stijging merkbaar van het aantal gevallen waarin er een beroep wordt gedaan op het Handvest. Dit blijkt uit de gegevens die door de Vereniging van de Raden van State en van de Hoge Administratieve Rechtscolleges (ACA) zijn verzameld.¹²⁶

De bepalingen van het Handvest die particulieren en lidstaten het meest inroepen, zijn: de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7), de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11), het recht op eigendom (artikel 17), het recht op asiel (artikel 18), het verbod op collectieve uitzetting en non-refoulement (artikel 19), de rechten van het kind (artikel 24), het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47). In het rechtsgebied van immigratie en asiel is tot nog toe het meest naar het Handvest verwezen.

De analyse die het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten maakte aan de hand van informatie die enkele lidstaten hebben verstrekt over hun rechtspraak in verband met het Handvest, toont evenwel dat de invloed ervan veel verder reikt dan dit rechtsgebied. Het heeft gevolgen voor zeer uiteenlopende gebieden, zoals de financiële markten, arbeidsrecht, consumentenbescherming, milieurecht en het gezag over minderjarigen.¹²⁷

Individen raken dus meer en meer bekend met de grondrechtenstandaard die het Handvest waarborgt en die de lidstaten moeten naleven wanneer zij het Unierecht uitvoeren en waardoor de Unie zelf eveneens gebonden is.¹²⁸ Dit zorgt ervoor dat ze zich ook daadwerkelijk meer op het Handvest beroepen.

¹²⁴ Mededeling van de Commissie: “Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie” Brussel, 19 oktober 2010, COM(2010) 573, 4.

¹²⁵ F. DEBUSSERÉ, “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”, *Jura Falc.*, 2001-02, (39) 44.

¹²⁶ De verslagen van ACA-Europe zijn terug te vinden via http://www.acaeurope.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html.

¹²⁷ Verslag 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 2012”, Brussel, 8.5.2013, COM(2013) 271, 9-10.

¹²⁸ D. SARMIENTO, “Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe”, *C.M.L. Rev.* 2013, (1268) 1270.

6.2. SNELLERE INROEPBAARHEID VAN DE GRONDRECHTEN VAN HET HANDVEST

6.2.1. *Rechtstreeks beroep op het Handvest*

Het Handvest biedt ook meer rechtszekerheid aan de burger. Voor het Handvest bindende kracht verkreeg, waarborgde het Hof van Justitie de grondrechten door een beroep te doen op de algemene beginselen van het Unierecht. Dit gaf aan het Hof van Justitie een ruime discretionaire bevoegdheid. Het Hof was immers vrij te oordelen welke rechten, voortvloeiend uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, het EVRM en uit het nog niet bindende Handvest golden als algemene rechtsbeginselen en waaraan ze dus kon toetsen.

Sinds het Handvest bindende kracht heeft verkregen en behoort tot het primair Unierecht moet het Hof immers aan alle bepalingen uit het Handvest die de partijen inroepen, toetsen.¹²⁹ Soms blijft deze toetsing evenwel beperkt tot een beginselconforme uitleg of wettigheidstoets. Een beroep op de algemene beginselen zal voortaan slechts nodig zijn als het beginselen betreft die niet in het Handvest gewaarborgd zijn.

Het Handvest bevat immers een codificatie van de grondrechten binnen de EU zodat het voor de hand ligt hier in de eerste plaats een beroep op te doen. Dit blijkt uit het arrest *Volker*.¹³⁰ De verwijzende rechter verwees naar artikel 8 EVRM (eerbiediging privéleven).

Het Hof toetste echter aan artikel 7 Handvest (eerbiediging privéleven en het familie- en gezinsleven) met verwijzing naar artikel 6 lid 1 VEU dat aan het Handvest dezelfde rechtskracht geeft als de Verdragen. Rechtzoekenden zullen dus minder vaak een beroep moeten doen op het EVRM (via de algemene beginselen). Dit zal enkel nodig zijn, indien er geen corresponderend recht bestaat in het Handvest.¹³¹

6.2.2. *Prejudiciële procedure*

In de mogelijkheid tot prejudiciële vraagstelling door de nationale rechters laat het Handvest eveneens zijn meerwaarde gelden. Artikel 267 VWEU stelt dat het Hof bij wijze van prejudiciële beslissingen, een uitspraak kan doen over de uitlegging van de Verdragen. Nationale rechters kunnen dus een prejudiciële vraag stellen met betrekking tot het Handvest. De situatie moet wel nog vallen onder de werkingsfeer van het Unierecht.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ HvJ C-92/09 en C-93/09, *Volker*, 2010, nr. 45 en 46.

¹³¹ T. BARKHUYSEN, A. BOS, en F. TEN HAVE, "Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het privaatrecht – Deel 2: De verhouding van het Handvest tot het EVRM en de meerwaarde van het handvest", *NTBR* 2011, (547) 550-551.

Gezien de lange wachttijd voor het EHRM is een rechtzoekende meer gebaat met een prejudiciële vraagstelling aan het Hof van Justitie dan met een afzonderlijke procedure voor het EHRM. De wachttijd op een antwoord van het Hof van Justitie is immers veel korter (21 à 23 maanden) dan een uitspraak van het EHRM over de verenigbaarheid van nationale wetgeving met het EVRM. Vanaf de procedure in eerste aanleg duurt het gemiddeld 10 jaar voordat het EHRM uitspraak doet over de zaak.

De rechtzoekende moet de rechtsmiddelen voor de nationale rechter immers eerst uitputten voordat hij naar het EHRM kan stappen en het EHRM kampt met een grote achterstand. Nadeel is wel dat het de rechter is die beslist of hij een prejudiciële vraag stelt en hoe hij die formuleert. Een willekeurige weigering kan evenwel in strijd zijn met het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM of artikel 47 Handvest.¹³²

6.2.3. Inbreukprocedure door de Europese commissie

Als een lidstaat wanneer hij het recht van de Unie uitvoert, het Handvest schendt, kan de Europese Commissie tegen die lidstaat een beroep indienen. De Commissie start dan de inbreukprocedure uit de artikelen 258-260 VWEU wegens niet-nakoming van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen. Het Handvest maakt immers integraal deel uit van het Unierecht.¹³³

De Commissie oefent een discretionaire bevoegdheid uit.¹³⁴ Particulieren en overheidsinstanties kunnen wel een klacht indienen bij de commissie indien zij vinden dat een lidstaat het Unierecht schendt maar de Commissie oordeelt zelf of ze een procedure opstart tegen deze lidstaat. Tegen de afwijzing van een klacht is geen beroep mogelijk, aangezien de Commissie in het kader van de procedure geen verbindende rechtshandelingen stelt.¹³⁵ De Commissie is ook niet verplicht een klacht te beantwoorden, zelfs niet bij een vermeende inbreuk op grondrechten.¹³⁶

In de mededeling ‘Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het

¹³² T. BARKHUYSEN, A. BOS en F. TEN HAVE, “Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het privaatrecht – Deel 2: De verhouding van het Handvest tot het EVRM en de meerwaarde van het handvest”, *NTBR* 2011, (547) 550.

¹³³ T. BARKHUYSEN, A. BOS en F. TEN HAVE “Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het privaatrecht – Deel 2: De verhouding van het Handvest tot het EVRM en de meerwaarde van het handvest”, *NTBR* 2011, (547) 552.

¹³⁴ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 658.

¹³⁵ HvJ C-48/65, *Lütticke/Commissie*, 1966.

¹³⁶ HvJ C-72/90, *Asia Motor France/ Commissie*, 1990, nr. 13.

Handvest van de Europese Unie¹³⁷ heeft de Commissie wel verkondigd dat zij vastbesloten is om alle middelen te gebruiken om de naleving van het Handvest af te dwingen, waarvoor zij indien nodig ook de inbreukprocedures zal instellen. In 2012 heeft de Commissie voor het eerst inbreukzaken voor het Hof van Justitie moeten brengen. De inbreuken betroffen de niet-naleving door een lidstaat van kernbepalingen van het Handvest.¹³⁸

Zo stelde de Commissie op 7 juni 2012, na verschillende waarschuwingen, een inbreukprocedure bij het Hof tegen Hongarije in. De laatste jaren had Hongarije verschillend wetten aangenomen die het niet al te nauw namen met de grondrechten. De Commissie vocht de aantasting van de onafhankelijkheid van de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming aan en deed hierbij onder andere een beroep op artikel 8 Handvest. Later volgde nog een tweede inbreukprocedure en veroordeling gericht tegen de vervroegde uittreding in Hongarije van ongeveer 274 rechters en openbare aanklagers als gevolg van een plotselinge verlaging van de verplichte pensioenleeftijd voor beoefenaars van deze beroepen van 70 naar 62 jaar. Hierbij werd onder andere verwezen naar artikel 21 Handvest.¹³⁹

Ook mediavrijheid en pluralisme in Hongarije evenals de bezorgdheid over de algemene onafhankelijkheid van de rechtelijke macht leidde reeds tot aanvaringen tussen Hongarije en de Commissie omdat ze onder andere in strijd waren met het Handvest maar leidde (nog) niet tot een veroordeling door het Hof van Justitie.

Ook tegen Frankrijk en Malta werd de inbreukprocedure reeds ingesteld, wegens respectievelijk de ontruiming van de Roma-kampen en de miskennis van de EU-regels inzake vrij verkeer, met name het recht van echtgenoten van hetzelfde geslacht of geregistreerde partners om zich in Malta bij EU-onderdanen te voegen en daar met hen te verblijven. Beide landen pasten hun wetgeving aan, zodat het niet tot een veroordeling door het Hof van Justitie kwam.

Uit het voorgaande blijkt dat de Commissie zijn belofte waarmaakt en strikt toekijkt op de naleving van de verplichtingen uit het Handvest door de lidstaten. Het Handvest vormt zo een efficiënte stok achter de deur, nu de Commissie het makkelijk kan invoeren in het kader van de inbreukprocedure. Lidstaten die een veroordeling door het Hof willen vermijden, kunnen dus

¹³⁷ Mededeling van de Commissie: “Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie” Brussel, 19 oktober 2010, COM(2010) 573, 8-9.

¹³⁸ Verslag 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 2012”, Brussel, 8 mei 2013, COM (2013) 271.

¹³⁹ HvJ C-286/12, *Europese Commissie/Hongarije*, 2012.

maar beter het Handvest naleven indien zij handelingen stellen ter uitvoering van het Unierecht.

6.3. RUIMERE BESCHERMING

Het Handvest bevat zowel grondrechten die niet gewaarborgd zijn in het EVRM en de Belgische Grondwet als rechten die ruimer geformuleerd zijn dan de corresponderende rechten in het EVRM en de Belgische Grondwet. De partijen voor de rechtbanken roepen het Handvest als meest recente grondrechtencatalogus meer en meer in voor de nationale hoven en rechtbanken. Het smalle toepassingsgebied van het Handvest uit artikel 51 Handvest beperkt de inroepbaarheid van het Handvest echter drastisch zodat de andere grondrechtencatalogi, in de eerste plaats het EVRM allerm minst overbodig zijn geworden.

7. BESLUIT

Als meest recente grondrechtencatalogus waarin rechten van allerlei aard zijn opgenomen, is het Handvest zeker een meerwaarde voor de rechtzoekende. Al was het maar omdat het heeft geleid, zeker sinds het Handvest haar bindende karakter verkreeg, tot meer zichtbaarheid van de grondrechten binnen de Europese Unie. Bovendien zorgt het Handvest voor een grotere rechtszekerheid.

Het Hof van Justitie kan niet langer discretionair bepalen of het een grondrecht waarborgt door het al dan niet te kwalificeren als algemeen rechtsbeginsel. Wanneer een rechtzoekende zich rechtmatig beroept op een bepaling uit het Handvest, is het Hof verplicht aan deze bepaling te toetsen. Een beroep op de algemene beginselen is enkel nog nodig als het een grondrecht betreft dat niet in het Handvest gewaarborgd is. Deze snellere inroepbaarheid van het Handvest biedt voordelen in de prejudiciële vraagstelling aan het Hof van Justitie door de nationale rechters en bij de infractieprocedure door de Commissie. Sinds de bindende werking van het Handvest kan ook het Belgisch Grondwettelijk Hof toetsen aan het Handvest.

Gezien het Handvest in veel gevallen een ruimere grondrechtenbescherming biedt dan de Belgische Grondwet, is dit een goede zaak voor de rechtzoekende. Wie zich binnen het toepassingsgebied van het Handvest bevindt en zich dus zowel op het Handvest als op het EVRM kan beroepen, kiest beter voor het Handvest. Uit artikel 52, lid 3 Handvest volgt dat het EVRM een minimumwaarborg biedt. Een corresponderend recht uit het Handvest kan nooit een lagere bescherming bieden. Dit staat een ruimere bescherming door het Handvest echter niet in de weg.

Bovendien zijn in het Handvest ook heel wat (moderne) rechten opgenomen die niet in het EVRM zijn gewaarborgd. Daarbij komt nog dat een procedure voor het EHRM veel langer duurt dan het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. Voor een prejudiciële vraag is men wel aangewezen op de bereidheid van de nationale rechter om deze te stellen.

Een grote beperking van het Handvest en misschien wel deficit te noemen is echter het toepassingsgebied. Artikel 51, lid 1 Handvest bepaalt dat de lidstaten door het Handvest gebonden zijn wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. In het recente arrest *Åkerberg Fransson*¹⁴⁰ van het Hof van Justitie hieromtrent oordeelde het Hof dat het Handvest inroepbaar is in alle situaties die door het Unierecht beheerst worden. Hoewel het nu duidelijk is dat het Handvest niet enkel op uitvoeringsmaatregelen van het Unierecht toepasselijk is, blijft het Hof in gebreke om een heldere definitie te geven van de situaties waarin een rechtzoekende zich op het Handvest kan beroepen. Zolang het Hof geen eenduidige definitie van het toepassingsgebied geeft, blijft het voor de rechtzoekende in bepaalde situaties onduidelijk of hij zich op het Handvest kan beroepen. Vooral met betrekking tot de bevoegdheden die niet aan de Unie zijn overgedragen, is het voor de lidstaten moeilijk te tolereren dat het Hof deze zou toetsen aan het Handvest. Het Hof probeert met haar rechtspraak een evenwicht te vinden tussen enerzijds de voorrang, de eenheid en de effectiviteit van het Unierecht en anderzijds de autonomie van de lidstaten en hun nationale grondrechtenbescherming.

Dit komt eveneens tot uiting in het arrest *Melloni*¹⁴¹ over de draagwijdte van artikel 53 Handvest. Het Hof oordeelde dat een rechtzoekende zich niet op een mogelijke ruimere bescherming uit de nationale grondrechtencatalogus kan beroepen als de voorrang, eenheid en effectiviteit van het Unierecht hierdoor in gevaar zou komen. De rechtzoekende is dan aangewezen op de lagere bescherming uit het Handvest.

Uiteindelijk is het aan de lidstaten om te bepalen welke koers de Unie moet varen in zake grondrechtenbescherming. Ofwel evolueert de Unie naar een meer gecentraliseerd Europa met een eenvormig constitutioneel systeem voor alle lidstaten ongeacht of we ons binnen het toepassingsgebied van het Unierecht bevinden ofwel behoudt de Unie een divers en veelzijdig constitutioneel systeem van grondrechtenbescherming waarin de nationale grondwetten niet onderschikt maar nevengeschikt zijn aan het Handvest. Voorlopig blijft het Hof, gebonden door artikel 51, lid 1 Handvest, echter schipperen tussen deze twee mogelijkheden.

Dat is jammer omdat het de rechtszekerheid voor de rechtzoekende niet ten goede komt. Bovendien blijft de grondrechtenbescherming die het Hof van

¹⁴⁰ HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 2013.

¹⁴¹ HvJ C-399/11, *Melloni*, 2013.

Justitie biedt, daardoor beperkt. Daartegenover staat wel dat indien het toepassingsgebied van het Handvest niet beperkt zou zijn, lidstaten met een ruimere nationale grondrechtenbescherming deze ruimere bescherming op zouden moeten geven als gevolg van het primaat van het Unierecht.

Het Handvest uitbouwen tot een volwaardig equivalent van alle verschillende nationale grondrechtencatalogi is dan weer geen evidentie door de nationale eigenheid van iedere lidstaat. Zoals zo vaak blijkt de gulden middenweg dus de beste oplossing, op voorwaarde dan wel dat deze gulden middenweg in de toekomst helder gedefinieerd wordt.