



# HET EU-HANDVEST VAN DE GROND- RECHTEN

## in Nederland

// **[N]ationale autoriteiten**  
(justitiële autoriteiten,  
wetshandhavingsinstanties en  
overheden) zijn **belangrijke**  
**actoren** bij de concrete invulling  
van de in het Handvest  
verankerde rechten en  
vrijheden.”

Europees Parlement (2015), Resolutie  
over de situatie van de grondrechten  
in de Europese Unie (2013-2014)  
2014/2254(INI)), Straatsburg,  
8 september 2015, overweging P.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het Europese statuut van de rechten van de mens. Het bevat 50 artikelen met inhoudelijke rechten en beginselen, gevolgd door vier artikelen met algemene bepalingen. De lidstaten hebben de plicht de rechten van het Handvest te eerbiedigen en de beginselen ervan na te leven, mits ze binnen de werkingssfeer van het bindende EU-recht handelen. Indien de bepalingen van het Handvest voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, kunnen ze rechtstreeks van invloed zijn op nationaal niveau – bijvoorbeeld in nationale rechtbanken. Charterbepalingen die „beginselen” bevatten, kunnen enkel in rechte worden ingeroepen als daaraan uitvoering is gegeven door wetgevings- en uitvoeringshandelingen.

De lidstaten hebben de uitdrukkelijke plicht om de toepassing van het Handvest te bevorderen. Dit landenoverzicht ondersteunt deze inspanning door voorbeelden te geven van het gebruik van het Handvest en te benadrukken hoe het een toegevoegde waarde biedt.

## Het EU-Handvest als verplichting: wanneer moeten de Nederlandse autoriteiten het Handvest toepassen?

- ★ Aangezien het EU-recht voornamelijk op nationaal niveau ten uitvoer wordt gelegd, vormen nationale rechters, parlementariërs, overheidsfunctionarissen en beoefenaars van juridische beroepen de kern van het EU-Handvest op wie het EU-systeem steunt.
- ★ Het EU-Handvest van de grondrechten richt zich in de eerste plaats tot de EU zelf. Het bindt de EU-lidstaten „uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen” (artikel 51 van het Handvest). Een aanzienlijk deel van de nationale wetgeving en beleidsvorming wordt echter direct of indirect beïnvloed door het EU-recht. Wanneer een wetgevingsdossier, een rechtszaak of een feitelijke situatie binnen de werkingssfeer van het bindende EU-recht valt, is het EU-Handvest van toepassing en kan het door de nationale autoriteiten worden aangewend of kan men er beroep op doen voor de nationale autoriteiten.
- ★ Het is niet altijd eenvoudig om de grenzen te trekken van het toepassingsgebied van het Handvest. De vraag of het Handvest van toepassing is, staat centraal bij de correcte toepassing van het EU-recht. Het handboek van het FRA inzake de *Toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op het gebied van rechtspraak en beleidsvorming op nationaal niveau* geeft enige aanwijzingen over deze kwestie.



# Hoe wordt het Handvest in Nederland toegepast?

Alle EU-lidstaten passen het EU-Handvest toe, maar niet altijd ten volle. Het Handvest wordt soms genoemd in de context van toekomstige wetgeving of debatten in parlementen. Soms verwijzen ook nationale autoriteiten en rechtbanken in hun besluiten en uitspraken naar het Handvest. Enkele voorbeelden uit Nederland:

★ **Nationale wetgeving: het recht te huwen en het recht een gezin te stichten (artikel 9); recht op eigendom (artikel 17)**

In 2015 bleek de regering bij de herziening van een wetsontwerp tegen gedwongen huwelijken **het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht te aanvaarden**. Het wetsvoorstel erkende geen huwelijken tussen neven en nichten die werden voltrokken in andere landen, wat door de commissie werd aangemerkt als een schending van het recht om te huwen (artikel 9). In 2017 werd in het advies van de Raad van State met betrekking tot ontwerpwetgeving inzake financieel toezicht verwezen naar artikel 17 van het Handvest. De Raad adviseerde de regering om bepaalde elementen van de wet beter te motiveren met het oog op het recht op eigendom. De regering volgde dit advies op en werkte het verband met het eigendomsrecht verder uit in de toelichting bij de wet.

★ **Parlementair debat: vrijheid van ondernemerschap (artikel 16)**

In 2016 werd het Handvest ook gebruikt door een parlementslid om de (onbedoelde) gevolgen van een nieuwe wet vast te stellen en te illustreren. Het parlementslid **vroeg** of een nieuwe wet op de deregulering van arbeidsverhoudingen in de praktijk zou kunnen leiden tot schendingen van artikel 16 (de vrijheid van ondernemerschap). De nieuwe wet werd ingevoerd om te voorkomen dat werkgevers gebruik zouden maken van eenmanszaken (bedrijfsentiteiten die eigendom zijn van en beheerd worden door één natuurlijke persoon) op een manier die eigenlijk meer lijkt op een arbeidsverhouding. Volgens het parlementslid zijn veel eenmanszaken hun werk kwijtgeraakt, omdat werkgevers hen niet meer benaderen om er niet van te worden beschuldigd hen in dienst te nemen als werknemers. De staatssecretaris van Financiën antwoordde dat de wet de vrijheid van ondernemerschap niet belemmert en dat het Handvest evenwel niet van toepassing is, aangezien de wet geen betrekking heeft op de uitvoering van het EU-recht.

★ **Nationale rechtbanken: het recht om niet tweemaal voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure (artikel 50)**

In 2017 behandelde de Hoge Raad een zaak (**ECLI:NL:HR:2017:241**) waarin een man ervan werd beschuldigd opzettelijk verkeerde oormerken te gebruiken voor koeien om de dieren voor een ander doel te gebruiken dan toegestaan. Aangezien hij reeds te maken had met een intrekking van subsidies, rijst de vraag of iemand een boete kan worden opgelegd voor een strafbaar feit wanneer reeds een administratieve maatregel voor zijn daden is opgelegd, en of zoiets in strijd zou zijn met het recht om niet tweemaal voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft (ne bis in idem). In dit verband heeft de rechtbank artikel 50 van het Handvest in detail behandeld en geen schending van dat artikel vastgesteld, aangezien de administratieve sanctie geen strafrechtelijke maatregel was.

## De Nederlandse grondwet

### De grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden

- ★ De grondwet werd aangenomen in 1815 en voor het laatst inhoudelijk herzien in 1983.
- ★ Het bevat 8 hoofdstukken en 142 artikelen. Het eerste hoofdstuk van de grondwet is een verklaring van rechten bestaande uit 23 artikelen. Het is getiteld *Grondrechten* en bevat een aantal grondrechten, waaronder sociaaleconomische rechten.
- ★ Hoofdstuk 1 dateert van de laatste grote grondwetsvorming in 1983. Vóór 1983 waren de grondrechten verspreid over de hoofdstukken.

### De grondwet, het EU-Handvest en het EVRM

- ★ De grondwet verwijst niet naar het EU-Handvest of het **Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens**.
- ★ In het algemeen verwijst de grondwet naar bepalingen van verdragen en resoluties van internationale instellingen. De artikelen 93 en 94 van de grondwet maken deze bepalingen bindend in het nationale rechtsbestel.

# De toegevoegde waarde van het Handvest

Het Handvest is een juridisch bindend document. Het bevat zowel burgerlijke en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten. Bovendien profiteert het van de kracht van het EU-recht, dat vaak rechtstreeks van invloed is en in principe – en in tegenstelling tot het internationale recht – voorrang moet krijgen boven het nationale recht. In veel gevallen is het echter niet altijd mogelijk om zich rechtstreeks te beroepen op het Handvest – bijvoorbeeld omdat de desbetreffende bepaling van het Handvest een beginsel en geen recht is, en niet door middel van een wetgevend of uitvoerend besluit ten uitvoer is gelegd; of anderszins niet rechtstreeks van toepassing is; of helemaal niet van toepassing is, omdat de zaak in kwestie buiten het toepassingsgebied van het EU-recht valt. Het Handvest verhoogt in ieder geval de zichtbaarheid van de rechten. Het beschrijft expliciet rechten en beginselen die vaak niet uitdrukkelijk zijn vastgelegd in andere internationale mensenrechtendocumenten, zoals het EVRM (zie afbeelding 1). In tegenstelling tot het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa biedt het EU-Handvest niet de mogelijkheid om slechts aan bepaalde bepalingen gebonden te zijn; de lidstaten zijn dus aan alle bepalingen van het Handvest gebonden.

Gezien de waaier aan rechten die expliciet in het Handvest zijn opgenomen, kan het bijdragen tot een grotere zichtbaarheid van de rechten op nationaal niveau. Bovendien beroepen de nationale rechtbanken zich soms op het Handvest om het nationale recht te interpreteren of verder te ontwikkelen, zelfs buiten de werkingsfeer van het EU-recht.

- Geen EVRM-equivalent
- Uitgebreider dan het EVRM
- Gelijkwaardige bescherming als het EVRM
- Specifiek voor de EU-context

*NB: De afbeelding is gebaseerd op de toelichting bij het Handvest en een tekstuele vergelijking van de twee documenten om aan te tonen hoe het Handvest de zichtbaarheid van de rechten vergroot (sommige rechten die niet expliciet in het EVRM zijn opgenomen, vallen onder de jurisprudentie, wat echter minder zichtbaar is voor een niet-deskundige).*

Bron: FRA, 2018

## Figuur 1: Welke rechten betreft het? Vergelijking tussen het Handvest en het EVRM

Artikelen van het Handvest tegenover de tekst van het EVRM: verschillende en gelijkwaardige dekking

### Artikel 1-5 Waardigheid

- 1 Menselijke waardigheid
- 2 Leven
- 3 Menselijke integriteit
- 4 Foltering; onmenselijke, vernederende behandeling
- 5 Slavernij en dwangarbeid

### Artikel 6-19 Vrijheden

- 6 Vrijheid en veiligheid
- 7 Privé- en het familie- en gezinsleven
- 8 Persoonsgegevens
- 9 Huwen en gezin stichten
- 10 Gedachte, geweten en godsdienst
- 11 Meningsuiting en informatie
- 12 Vergadering en vereniging
- 13 Kunst en wetenschappen
- 14 Onderwijs
- 15 Vrijheid van beroep en recht om te werken
- 16 Ondernemerschap
- 17 Eigendom
- 18 Asiel
- 19 Verwijdering, uitzetting of uitlevering

### Artikel 20-26 Gelijkheid

- 20 Gelijkheid voor de wet
- 21 Non-discriminatie
- 22 Culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid
- 23 Gelijkheid van mannen en vrouwen
- 24 Het kind
- 25 Ouderen
- 26 Integratie van personen met een handicap

### Artikel 27-38 Solidariteit

- 27 Recht op informatie en raadpleging van de werknemers
- 28 Collectieve onderhandelingen en collectieve actie
- 29 Toegang tot arbeidsbemiddeling
- 30 Kennelijk onredelijk ontslag
- 31 Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden
- 32 Verbod op kinderarbeid; bescherming op het werk
- 33 Gezins- en beroepsleven
- 34 Sociale zekerheid en sociale bijstand
- 35 Gezondheidszorg
- 36 Toegang tot diensten van algemeen economisch belang
- 37 Milieubescherming
- 38 Consumentenbescherming

### Artikel 39-46 Burgerschap

- 39 Actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement
- 40 Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen
- 41 Behoorlijk bestuur
- 42 Toegang tot documenten
- 43 Europese Ombudsman
- 44 Petitie (EP)
- 45 Verkeer en verblijf
- 46 Diplomatieke en consulaire bescherming

### Artikel 47-50 Rechtspleging

- 47 Doeltreffende voorziening in rechte en onpartijdig gerecht
- 48 Vermoeden van onschuld; rechten van de verdediging
- 49 Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen
- 50 *Ne bis in idem*

Wanneer het Handvest wordt vergeleken met de individuele grondwetten van de EU-lidstaten, wordt duidelijk dat de tekst van het Handvest vaak explicieter is over bepaalde rechten. Zo lijken in Nederland veel van de rechten van het Handvest niet volledig te worden weerspiegeld door het nationale grondrecht – bijvoorbeeld de menselijke waardigheid (artikel 1), het recht te huwen en het recht een gezin te stichten (artikel 9), de vrijheid van kunsten en wetenschappen (artikel 13), culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid (artikel 22), rechten van het kind (artikel 24), rechten van ouderen (artikel 25) en integratie van personen met een handicap (artikel 26), recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (artikel 28), recht op toegang tot arbeidsbemiddeling

(artikel 29), bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (artikel 30), verbod op kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (artikel 32), gezins- en beroepsleven (artikel 33), consumentenbescherming (artikel 38), recht op behoorlijk bestuur (artikel 41) en het recht om niet tweemaal voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft (artikel 50).

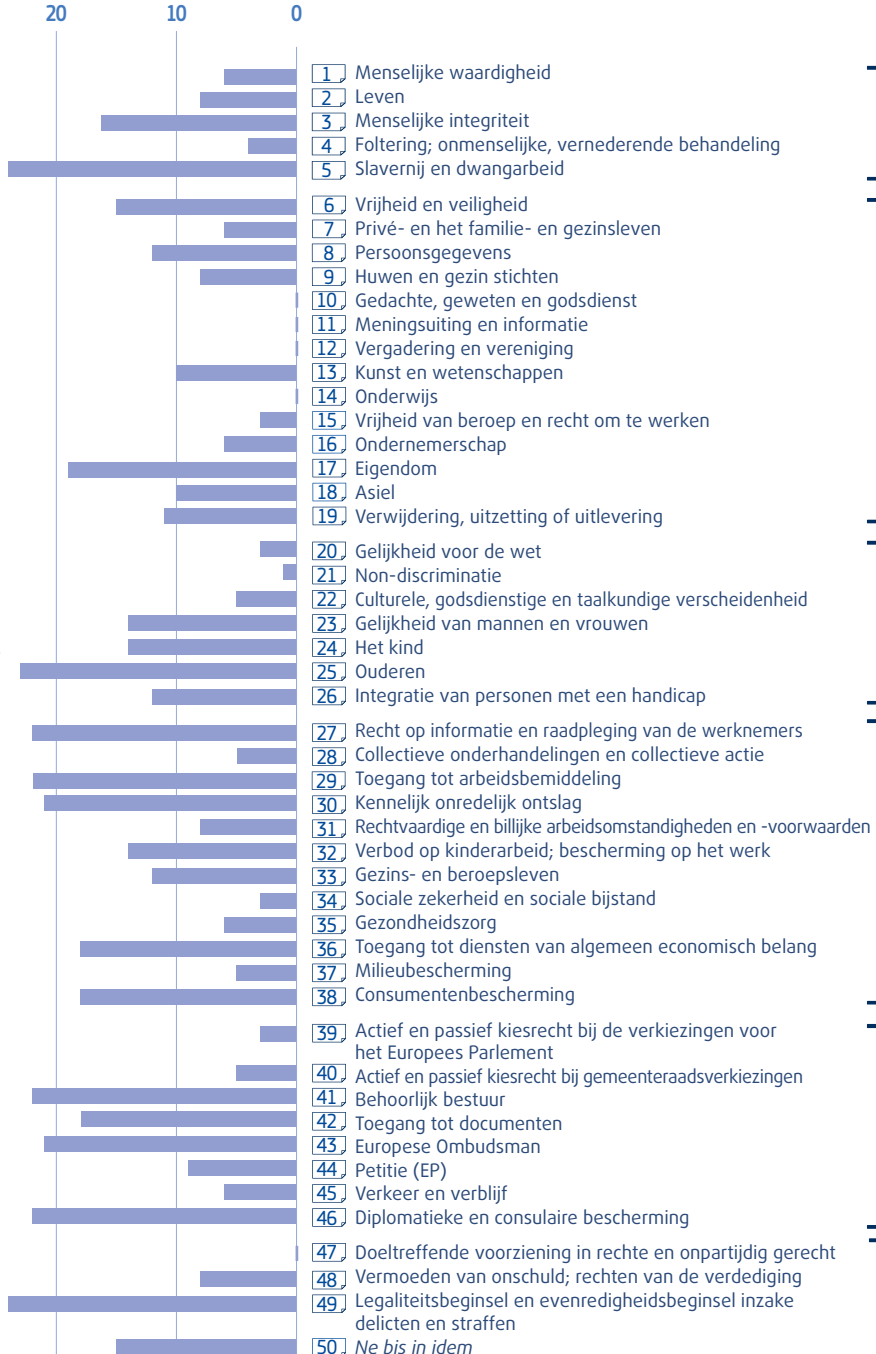
Dat bepaalde rechten niet in een grondwettelijke tekst zijn opgenomen, betekent geenszins dat deze rechten niet door de rechtsorde worden beschermd. Uitdrukkelijke waarborgen in een grondwettelijke tekst maken deze rechten echter wel zichtbaarder en daarmee ook toegankelijker. In dat opzicht kan het Handvest minder algemeen bekende rechten versterken.

## Figuur 2: Vergroot het Handvest de zichtbaarheid van de rechten? Vergelijking tussen het Handvest en nationale grondwetten

Aantal EU-lidstaten per artikel van het Handvest zonder gelijkwaardige en expliciete bepalingen in hun grondwettelijke teksten

*NB: De afbeelding is gebaseerd op een tekstuele vergelijking van het Handvest en de geschreven grondwet van de lidstaten van de EU (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) om aan te tonen bij welke bepalingen van het Handvest de zichtbaarheid van de rechten het meest waarschijnlijk zal toenemen. Er is sprake van een weerspiegeling van de EU-specifieke rechten (de bepalingen van het Handvest die in afbeelding 1 in het lichtgeel zijn aangegeven) in de nationale grondwetten als een vergelijkbare bepaling kan worden vastgesteld (bijvoorbeeld een grondwettelijke bepaling betreffende een nationale ombudsman).*

Bron: FRA, 2018



Artikel 1-5  
Waardigheid

Artikel 6-19  
Vrijheden

Artikel 20-26  
Gelijkheid

Artikel 27-38  
Solidariteit

Artikel 39-46  
Burgerschap

Artikel 47-50  
Rechtspleging

# Het EU-Handvest van de grondrechten: een jong instrument

- ★ Het Handvest werd opgesteld door een Europese Conventie. De Conventie bestond uit 15 vertegenwoordigers van de toenmalige 15 EU-lidstaten, 46 parlementsleden (16 leden van het Europees Parlement en 30 leden van de nationale parlementen) en 1 vertegenwoordiger van de Europese Commissie. Daarnaast raadpleegde de Conventie ook het maatschappelijk middenveld.
- ★ Het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de EU hebben het Handvest in december 2000 plechtig afgekondigd.
- ★ Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 werd ook het Handvest juridisch bindend. Het is een relatief nieuw rechtsinstrument, dat in toenemende mate op nationaal niveau wordt gebruikt.

## Meer informatie

- ★ **Het EU-Handvest**, beschikbaar op EUR-Lex.
- ★ De **Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten**, door het presidium van de Europese Conventie.
- ★ **Charterpedia** – een FRA-website waarin informatie over het Handvest, met inbegrip van nationale jurisprudentie, wordt samengebracht.
- ★ **EU Charter app** – een FRA-app waarmee men op elk gewenst moment de rechten uit het EU-Handvest, evenals nationale en HvJ-jurisprudentie waarin het Handvest wordt gebruikt, kan raadplegen.
- ★ FRA (2018), **Toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op het gebied van het recht en de beleidsvorming op nationaal niveau**, Luxemburg, Publicatiebureau.
- ★ FRA (2018), Advies 4/2018, **Uitdagingen en kansen voor de uitvoering van het Handvest van de grondrechten**.
- ★ **Thematische FRA-CoE/ECTHR-handboeken over Europees recht**: Non-discriminatie (2018), asiel (2014), gegevensbescherming (2018), kinderrechten (2015) en toegang tot de rechter (2016).
- ★ Het jaarlijkse *Verslag over de grondrechten* bevat een **specifiek hoofdstuk** over de toepassing van het Handvest op nationaal niveau.
- ★ Europese Commissie, **Jaarverslagen over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten**.

FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

Printed by Bietlot in Belgium

© FRA, 2019

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019



Bureau voor publicaties van de Europese Unie

Print ISBN 978-92-9474-136-3 doi:10.2811/14120 TK-04-18-620-NL-C  
PDF ISBN 978-92-9474-134-9 doi:10.2811/979956 TK-04-18-620-NL-N