



Brussel, 2.12.2020
COM(2020) 711 final

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

**Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten
in de EU**

Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU

Inleiding

Ons EU-handvest van de grondrechten versterken om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen

¹Het Handvest van de grondrechten van de EU² (“het Handvest”), dat 20 jaar geleden werd uitgeroepen en sinds 2009 wettelijk bindend is, was een kwantumsprong voor de Europese integratie. Het Handvest herbevestigde op een betekenisvolle manier dat de EU gebouwd is op grondrechten, democratie en de rechtsstaat³. Deze waarden zijn nauw met elkaar verbonden. Grondrechten kunnen alleen doeltreffend zijn in het leven van mensen in een samenleving waar onafhankelijke rechtbanken hun bescherming waarborgen en waar een open en geïnformeerd democratisch debat kan plaatsvinden, met onafhankelijke media en een actief maatschappelijk middenveld.

Het Handvest geldt voor EU-instellingen in al hun acties. In de strategie van de Europese Commissie van 2010 voor een effectieve uitvoering van het Handvest van de Grondrechten door de Europese Unie⁴ werd het belang voor de EU benadrukt om voorbeeldig te zijn en werd uiteengezet hoe de Commissie ervoor zou zorgen dat zij het Handvest ten volle naleeft. Het Handvest geldt ook voor de lidstaten bij de uitvoering van het EU-recht en in de strategie werd uiting gegeven aan de vastberadenheid van de Commissie om alle middelen te gebruiken die tot haar beschikking staan om naleving te verzekeren.

De afgelopen tien jaar **heeft het Handvest geleid tot meer bevordering en bescherming van de grondrechten van mensen in de EU**. Het Handvest heeft geleid tot nieuwe EU-wetgeving die bepaalde cruciale rechten rechtstreeks beschermt en bevordert. Enkele cruciale voorbeelden zijn de nieuwe regels inzake gegevensbescherming, gendergelijkheid, de bescherming van klokkenluiders, het recht op een eerlijk proces en op verdediging, en misdaadslachtoffers⁵. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (“het Hof”) die

¹ Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Daarnaast wordt in artikel 6, lid 3, nogmaals bevestigd dat de grondrechten zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag van de rechten van de mens en zoals zij blijken uit de grondwettelijke tradities die gemeenschappelijk zijn voor de lidstaten, algemene beginselen van het EU-recht zijn.

² PB C326, 26.10.2012, blz. 391. Het Handvest is een instrument van primair EU-recht waarin de grondrechten die mensen in de EU genieten, verankerd zitten. Het is een modern en allesomvattend instrument dat de rechten en vrijheden van mensen beschermt en bevordert in het licht van veranderingen in de samenleving, de maatschappelijke vooruitgang en de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen.

³ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die wordt gekenmerkt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

⁴ COM(2010)573.

⁵ Zie de jaarverslagen van de Commissie over de toepassing van het Handvest: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_nl

het Handvest inroep is aanzienlijk ontwikkeld⁶ in een brede waaier aan beleidsgebieden⁷. Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten is uitgegroeid tot een vertrouwde EU-instelling die vergelijkbare gegevens en analyse over grondrechten verstrekt ter ondersteuning van het werk van de EU-instellingen en de lidstaten⁸. Ook het aantal onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen en -organen is aanzienlijk gestegen in de EU⁹, zij vormen stevige fundamenten voor de handhaving van de rechten van individuen in de praktijk.

De bescherming van de grondrechten kan echter niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Tien jaar later zijn er nieuwe uitdagingen ontstaan, zoals op het gebied van migratie en veiligheid, en zeer recent nog in de context van de COVID-19-crisis, waardoor een heleboel grondrechten en vrijheden is ingeperkt¹⁰ en de ongelijkheidskloof nog breder is geworden. De groene transitie¹¹ en de digitale transformatie doen nieuwe kansen ontstaan om de grondrechten effectiever te maken, maar brengen ook uitdagingen met zich mee. Een voorbeeld is de digitale automatisering, die weliswaar een essentiële stimulans is die efficiëntiewinsten en nieuwe manieren van informatieverwerking mogelijk maakt, maar die ook de verspreiding van illegale haatzaaiende uitingen stimuleert, de vrijheid van meningsuiting van mensen aan banden legt, zorgt voor meer bewaking of leidt tot ernstige discriminatie¹², kinderen schaadt en de kwetsbaarheid van bepaalde groepen¹³ vergroot. Dat grondrechten effectief zijn, is een voorwaarde om de belofte van de EU om niemand achter te laten, te kunnen vervullen.

Deze nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen doen de roep ontstaan voor een **hernieuwd engagement** om ervoor te zorgen dat de EU-instellingen en de lidstaten het Handvest in zijn volledige potentieel toepassen.

Van het Handvest een werkelijkheid maken voor iedereen

⁶ Het Handvest wordt momenteel ingeroepen in ongeveer 10 % van alle procedures voor prejudiciële beslissingen. Het aantal gevallen waarin het Hof naar het Handvest verwijst, is gestegen van 27 in 2010 naar 371 in 2019. Zie het verslag van het bureau van de Europese Unie voor de grondrechten 2020 ("Verslag over de grondrechten van het FRA 2020"), aandachtsgebied, blz. 4: <https://fra.europa.eu/nl/publication/2020/verslag-over-de-grondrechten-2020-fra-adviezen>

⁷ Koen Lenaerts, Voorzitter van het Hof, hoofdtoespraak tijdens de conferentie "Making the Charter of Fundamental Rights a reality for all" ("Van het Handvest van de grondrechten een werkelijkheid maken voor iedereen") ("Handvestevenement"): https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_nl

⁸ <https://fra.europa.eu/nl/about-fra>

⁹ Aandachtsgebied van het verslag van de Commissie van 2019 over de toepassing van het Handvest, COM(2019)257.

¹⁰ Zoals vrijheid van verkeer, vrijheid van vergadering en vrijheid van godsdienst, vrijheid van ondernemerschap, het recht op gegevensbescherming of vrijheid van meningsuiting. Deze uitdagingen in de COVID-19-context hebben ook het houden van vrije en eerlijke verkiezingen en een open democratisch debat beïnvloed. De Commissie werkt samen met de lidstaten om ervaringen en praktijken op dit gebied uit te wisselen.

¹¹ Dit omvat klimaatactie, milieubescherming (artikel 37 van het Handvest) en de doelstellingen van de rechtvaardige transitie, zoals ook weerspiegeld in de mededeling over de Europese Green Deal, COM(2019)640.

¹² Verslag van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) over de invloed van de onlinemediën op het gedrag van de burger: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/technology-and-democracy>

¹³ Bijvoorbeeld ouderen (zie Conclusies van de Raad van 9 oktober 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/nl/pdf>) en personen met een beperking.

Met deze strategie worden specifieke acties voorgesteld om **de toepassing van het Handvest te versterken, met name in de lidstaten**. Ze is toegespitst op vier onderdelen:

1. De effectieve toepassing van het Handvest door de lidstaten verzekeren.
2. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en beoefenaren van juridische beroepen macht geven.
3. Het gebruik van het Handvest als kompas voor EU-instellingen stimuleren.
4. De mensen bewuster maken van hun rechten krachtens het Handvest.

De strategie is er gekomen na oproepen vanuit het Europees Parlement voor een sterkere monitoring van de toepassing van het Handvest in de lidstaten¹⁴, conclusies van de Raad¹⁵ waarin manieren worden uiteengezet om de toepassing van het Handvest te verbeteren en bijdragen door de lidstaten¹⁶.

In de acties die in deze strategie uiteengezet zijn, zal de nadruk liggen op **preventie, bevordering, uitvoering en handhaving**.

Het hoog houden van de grondrechten en waarden van de EU is een gedeelde verantwoordelijkheid en vergt een collectieve inspanning van alle betrokkenen: EU-instellingen, -organen en -agentschappen, nationale en plaatselijke¹⁷ overheden, waaronder rechtshandhavinginstanties, rechtenverdedigers¹⁸, wetgevers, rechters en andere juridische beroepsbeoefenaars, en organisaties uit het maatschappelijk middenveld die actief zijn op het gebied van de grondrechten. Al deze **cruciale partijen voor de effectieve toepassing van het Handvest** spelen een rol bij het tot een werkelijkheid maken van het Handvest in het leven van de mensen.

Bij de voorbereiding van deze nieuwe strategie heeft de Commissie goed geluisterd naar **de belanghebbenden en naar de ruimere bevolking**. Daarbij voerde de Commissie een Eurobarometerenquête¹⁹ over de mate waarin de bevolking zich bewust is van het Handvest. Uit die enquête bleek dat mensen niet genoeg weten over hun rechten krachtens het Handvest, maar graag meer informatie willen, inclusief over waar zij naartoe moeten om verhaal te halen. Uit overleg²⁰ is de noodzaak gebleken aan manieren om de partijen die bij

¹⁴ Zie wetgevingsverslag van rapporteur Šimečka over de totstandbrenging van een EU-mechanisme ter bescherming van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, 2020/2072(INL). Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2020 over de situatie van grondrechten in de Europese Unie – Jaarverslag voor de jaren 2018 – 2019 (2019/2199(INI)).

¹⁵ Conclusies van de Raad over het Handvest van grondrechten na 10 jaar: Stand van zaken en toekomstige werkzaamheden, 7 december 2019 (“Conclusies van de Raad over het Handvest”). Zij volgden op het verslag van de Commissie van 2019 over de toepassing van het Handvest, op.cit.

¹⁶ Via de werkgroep grondrechten, burgerrechten en het vrije verkeer van personen (FREMP) van de Raad werd er tussen april en mei 2020 een overleg georganiseerd.

¹⁷ Als er wordt verwezen naar plaatselijke overheden worden daarmee ook regionale overheden bedoeld.

¹⁸ In deze strategie betekent rechtenverdedigers onafhankelijke autoriteiten die rechten beschermen zoals nationale mensenrechteninstellingen (NHRI's), gelijkheidsorganen, ombudsinstanties, gegevensbeschermingsautoriteiten enz. Aangezien deze strategie niet toegespitst is op specifieke rechten, maar kijkt naar hoe de toepassing van het Handvest als geheel kan worden gestimuleerd, zal de nadruk hoofdzakelijk liggen op autoriteiten met een ruim mandaat op het gebied van grondrechten zoals nationale mensenrechteninstellingen.

¹⁹ Speciale Eurobarometer 487b.

²⁰ De Commissie heeft belanghebbenden geraadpleegd via een speciaal daartoe opgezet Handvestevenement: https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en en gerichte vragenlijsten, waarvan de resultaten werden geanalyseerd door het FRA (“analyse van

de handhaving van het Handvest betrokken zijn, te ondersteunen om het Handvest kundig toe te passen zodat iedereen er baat bij heeft.

Het engagement van de EU om de waarden van de EU te bevorderen

Deze strategie vormt een aanvulling op het **Europees actieplan voor democratie²¹** en op het **eerste verslag over de rechtsstaat²²**, die samen de allesomvattende benadering van de Commissie illustreren om de grondwaarden waarop de EU gebaseerd is, te bevorderen en te beschermen.

In de strategie wordt de overkoepelende aard van het Handvest benadrukt. Het **vormt een aanvulling op gerichte inspanningen om de rechten en waarden van de EU tastbaarder te maken**, zoals de rechten van slachtoffers en toegang tot de rechter²³, gelijkheid en inclusie²⁴, antiracisme en pluralisme²⁵, sociale rechten en inclusief onderwijs en opleiding²⁶, economische rechten²⁷, rechten van EU-burgers²⁸ en de rechten van het kind²⁹.

Al deze onderdelen van het werk versterken elkaar wederzijds voor de effectieve bescherming van de grondrechten in de EU.

Het Handvest geldt in combinatie met nationale en internationale systemen voor de bescherming van de grondrechten, met inbegrip van de constitutionele tradities en de internationale verplichtingen die de lidstaten gemeen hebben³⁰.

In deze context blijft de **toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens** een prioriteit voor de Commissie. Als de EU de grondrechten echt wil versterken, moet ze openstaan voor onderzoek van buitenaf. Om deze doelstelling te behalen heeft de Commissie de krachten gebundeld met de Raad van Europa, die zal helpen de

raadplegingen van belanghebbenden”): https://ec.europa.eu/info/files/analysis-targeted-consultations-commissions-new-charter-strategy_nl

²¹ COM(2020)790.

²² COM(2020)580.

²³ EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers, COM(2020)258; het voorstel van de Commissie tot wijziging van het Verdrag van Aarhus, COM(2020)642; en de mededeling inzake de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, COM(2020)643.

²⁴ Strategie voor gendergelijkheid, COM(2020)152; de mededeling over een nieuwe EOR voor onderzoek en innovatie, COM(2020)628; het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma, COM(2020)620 en het voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake gelijkheid, integratie en participatie van de Roma, COM(2020)621; de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers, COM(2020)698; en de aanstaande strategie betreffende de rechten van personen met een handicap, die is gepland voor 2021.

²⁵ Het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025, COM(2020)565; en de aanstaande strategie inzake de bestrijding van antisemitisme, die is gepland voor 2021.

²⁶ De Europese pijler van sociale rechten: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_nl.pdf. Een actieplan over de pijler wordt in 2021 voorgesteld; en de mededeling van de Commissie inzake het bereiken van de Europese onderwijsruimte tegen 2025 en het actieplan voor digitaal onderwijs, COM(2020)624.

²⁷ Het kader voor bescherming en facilitering van investeringen in de EU, dat is gepland voor 2021.

²⁸ Het verslag van 2020 over het EU-burgerschap van de Commissie “Empowering citizens and protecting their rights in challenging times – Burgers macht geven en hun rechten beschermen in uitdagende tijden”, dat voor het einde van het jaar moet worden goedgekeurd.

²⁹ Strategie over de rechten van het kind en de Europese kindergarantie, die allebei gepland zijn voor 2021.

³⁰ Bijvoorbeeld het Europees Sociaal Handvest en het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD).

banden tussen de twee kaders voor de grondrechten en de effectieve toepassing ervan op het terrein te ontwikkelen.

De EU als wereldwijde actor op het gebied van de mensenrechten

De waarden en grondrechten van de EU bevorderen is ook een belangrijk onderdeel van het **werk van de EU op het wereldwijde toneel**. De manier waarop de EU grondrechtenkwesties intern aanpakt is zeer relevant voor haar betrekkingen met niet-EU-landen, op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau. Nu democratie, de rechtsstaat en mensenrechten wereldwijd meer en meer onder druk staan, zijn de bescherming van de mensenrechten en de steun voor de democratie wereldwijd cruciale prioriteiten inzake externe actie van de EU³¹. De EU streeft naar een sterke en coherente benadering tussen haar interne grondrechtenbeleid en de manier waarop ze de mensenrechten verankert in haar werk met externe partners, zoals aangetoond door het nieuwe **Actieplan voor de mensenrechten en de democratie**³² en het **genderactieplan III**³³, en in overeenstemming met de **doelstellingen voor duurzame ontwikkeling**³⁴. De EU bevordert ook het respect voor de mensenrechten via haar handelsbeleid.

³¹ Artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

³² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/nl/pdf>

³³ COM(2020)17.

³⁴ Agenda 2030 van de VN voor duurzame ontwikkeling en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's): <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>. Zie ook de discussienota over een duurzaam Europa van de Commissie: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf

1 – De effectieve toepassing van het Handvest door de lidstaten verzekeren

1.1 Partnerschap aangaan met de lidstaten voor een effectieve toepassing van het Handvest

Het Handvest is een **wettelijk bindend instrument** dat “*alleen aan de lidstaten wordt gericht wanneer zij het EU-recht ten uitvoer leggen*”³⁵. Het is niet bedoeld om de werkingssfeer van het EU-recht uit te breiden³⁶. In feite weerspiegelt de werkingssfeer van het Handvest de werkingssfeer van het EU-recht zelf: “*het Handvest is de ‘schaduw’ van het EU-recht. In essentie wil dit zeggen dat er geen situatie kan zijn die door het EU-recht wordt beheerst waarin het Handvest niet geldt*”³⁷.

Aangezien het EU-recht steeds lijviger wordt, **geldt het Handvest in steeds meer gevallen** en op steeds meer gebieden. Dit wordt geïllustreerd door de jurisprudentie van het Hof over de handhaving van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte³⁸ die werd ontwikkeld op gebieden zoals belasting, asiel en migratie, de onafhankelijkheid van het gerecht of gelijke behandeling bij tewerkstelling³⁹. Onlangs verwees het Hof ook naar het recht op eigendom⁴⁰ om de bescherming van buitenlandse investeerders op de interne markt te versterken⁴¹.

Nationale en lokale besturen, de parlementen van de lidstaten en rechtshandhavingsinstanties spelen een centrale rol in de bevordering en bescherming van de rechten van het Handvest. De Commissie is van plan intensief samen te werken met de nationale en plaatselijke overheden van de lidstaten bij het verzekeren van de volledige toepassing van het Handvest en van EU-wetgeving die de rechten die erin verankerd zijn, bevordert en beschermt.

Preventie — de Commissie draagt haar dialoog met de lidstaten hoog in het vaandel en is klaar om ze te ondersteunen bij de effectieve omzetting en uitvoering van het EU-recht⁴². Een regelmatige dialoog met de lidstaten en rechtshandhavingsinstanties⁴³ is essentieel om praktijken te delen en bezorgdheden te bespreken die te maken hebben met de uitvoering en

³⁵ Artikel 51, lid 1. Arrest van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

³⁶ Artikel 5, lid 2, en artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 51, lid 2, van het Handvest.

³⁷ Koen Lenaerts, hoofdtoespraak tijdens het Handvestevenement, op. cit.

³⁸ Artikel 47 van het Handvest.

³⁹ Zie bijvoorbeeld arresten van 16 mei 2017, *Berlio*, C-682/15, EU:C:2017:373; van 13 december 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960; van 19 november 2019, *A.K.*, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, en van 17 april 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257.

⁴⁰ Artikel 17 van het Handvest.

⁴¹ Arrest van 21 mei 2019, *Commissie v. Hongarije*, C-235/17, EU:C:2019:432.

⁴² De Commissie ondersteunt een netwerk van nationale ondersteuningscentra (Solvit-centra), die lidstaten helpen problemen inzake de naleving van het EU-recht aan te pakken. Zie aanbeveling van de Commissie inzake de beginselen voor de werking van SOLVIT, C(2013)5869.

⁴³ Net als in de context van de groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid, de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, de deskundigengroep inzake de rechten van het kind en het nationale netwerk van contactpunten voor Roma. Zie ook initiatieven inzake de eerlijke uitvoering van politietaken in het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025, hoofdstuk 2.2, op.cit.

handhaving van het Handvest en het aanverwante EU-recht. Daardoor kunnen alle opkomende kwesties van onverenigbaarheid in een vroeg stadium worden opgelost.

Bevordering en uitvoering — uit overleg⁴⁴ blijkt dat het gebruik en bewustzijn van het Handvest bij nationale en plaatselijke besturen en bij parlementen laag is. Om te voldoen aan hun verplichtingen krachtens het EU-recht is het belangrijk dat de lidstaten de ontwikkeling van hulpmiddelen, monitoringmechanismen, opleiding en strategieën bevorderen om ervoor te zorgen dat initiatieven binnen de werkingssfeer van het EU-recht het Handvest naleven⁴⁵. Lidstaten moeten wederzijds leren aanmoedigen door de beste werkwijze inzake het gebruik en het bewustzijn van het Handvest te delen, ook op plaatselijk niveau⁴⁶, op de speciaal daartoe aangemaakte pagina die de Commissie ter beschikking stelt op het **Europees e-justitieportaal**⁴⁷. De Raad zou dergelijke uitwisselingen ook kunnen bevorderen in de werkgroep grondrechten, burgerrechten en het vrije verkeer van personen (FREMP) van de Raad, volgens haar Conclusies over het Handvest van 2019⁴⁸.

Coördinatie — uit het overleg bleek ook het belang van samenwerking en communicatie tussen verschillende regeringsniveaus, met de EU-instellingen en met rechtenverdedigers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. In dit opzicht moedigt de Commissie de lidstaten aan om een **steunpunt voor het Handvest** aan te stellen dat de stroom aan informatie en de beste werkwijzen over het Handvest moet vergemakkelijken en de inspanningen voor capaciteitsopbouw in het land moet coördineren⁴⁹. Het steunpunt zou ook informatie aan en vanuit de EU-instellingen kunnen doorspelen.

- ✓ **De Commissie zal:**
- haar partnerschap met de lidstaten versterken voor een effectieve toepassing van het Handvest;
 - het delen van beste werkwijzen tussen plaatselijke autoriteiten over het gebruik en bewustzijn van het Handvest ondersteunen onder meer via het onderdeel netwerken van steden het nieuwe programma Burgers, Gelijkheid, Rechten en Waarden.
- ✓ **De Commissie verzoekt de lidstaten om:**
- een steunpunt voor het Handvest aan te stellen om coördinatie en samenwerking te vergemakkelijken;

⁴⁴ Analyse van de belanghebbendenraadplegingen, op.cit.

⁴⁵ Oproep van de Raad in zijn conclusies over het Handvest, op.cit., punten 14 en 15. De Commissie zal haar richtsnoer actualiseren en ter beschikking stellen (zie punt 3.1). Zie ook handboek van het FRA over de toepassing van het Handvest in recht en beleidsvorming op nationaal niveau: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_nl.pdf

⁴⁶ Het EU-recht wordt ook uitgevoerd op lokaal niveau, waaronder het uitreiken van EU-financiering. Om de uitdagingen waarmee zij te maken hebben beter aan te kunnen, riepen sommige steden zichzelf uit tot “mensenrechtensteden” en zijn ze gebaseerd op mensenrechtenprincipes om te dienen als richtsnoer voor de lokale beleidsvorming: <https://humanrightscities.net/>. FRA werkt samen met steden, met hun netwerken en met partners zoals de Raad van Europa en het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten om een kader te ontwikkelen van engagementen voor mensenrechtensteden in de EU. Het startschot voor het kader wordt gegeven in 2021.

⁴⁷ Na een oproep van de Raad in zijn conclusies over het Handvest, op.cit., punt 18.

⁴⁸ Conclusies over het Handvest van de Raad, op.cit., punt 12.

⁴⁹ Verslag over de grondrechten van het FRA 2020, aandachtsgebied van het Handvest, advies 1.1.

- gebruik te maken van effectbeoordelingen en procedures van onderzoek van de wetgeving om ervoor te zorgen dat initiatieven voor de uitvoering van het EU-recht voldoen aan het Handvest en begeleiding en opleiding te ontwikkelen voor nationale en plaatselijke besturen;
- beste werkwijzen te delen over het gebruik en bewustzijn van het Handvest op het Europese e-justitieportaal.

Handhaving — als **voogd van de Verdragen** zorgt de Commissie ervoor dat de nationale wetgeving het EU-recht naleeft, zodat mensen hun rechten kunnen doen gelden, waaronder hun grondrechten, en optimaal kunnen profiteren van de EU-wetgeving. De Commissie herbevestigt haar engagement om toezicht te houden op de toepassing van het Handvest en aanverwante EU-wetten, haar dialoog met de lidstaten te versterken en indien nodig inbreuken in te leiden wanneer het EU-recht wordt overtreden. Zij zal van nabij toezicht blijven houden op gevallen waarin een lidstaat stelselmatig verzuimt het Handvest toe te passen⁵⁰ bij de uitvoering van de EU-wetten.

Vanaf 2021 zal de Commissie een nieuw **jaarverslag over de toepassing van het Handvest** in de EU voorstellen, dat, in tegenstelling tot de eerdere Handvestverslagen van de Commissie, de toepassing van het Handvest in de lidstaten onder de loep zal nemen en de Commissie verdere inzichten zal geven voor de beoordeling van de mate waarin de nationale wetgeving de EU-wetgeving naleeft. Ze zal een thematische benadering aannemen, waarin de nadruk wordt gelegd op gebieden van strategische relevantie die worden beheerst door het EU-recht. Samen met het jaarverslag over de rechtsstaat zal het nieuwe jaarverslag over het Handvest bijdragen tot het verder hoog houden van de grondwaarden in de EU.

De Commissie zal samenwerken met andere EU-instellingen en met EU-agentschappen, met name met het bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA)⁵¹, om de informatie en gegevens die voor het verslag vereist zijn, te verzamelen. Zij zal verder bouwen op het werk van bestaande deskundigengroepen van de lidstaten⁵² en zich baseren op feitelijke informatie die ter beschikking is gesteld via gerespecteerde bronnen zoals organen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa, gerechtelijke netwerken, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en de nieuwe centrale punten van het Handvest.

In 2021 zal in het nieuwe verslag over het Handvest de nadruk worden gelegd op **grondrechten in het digitale tijdperk**. Het verslag moet een eerlijke en open interinstitutionele discussie met het Europees Parlement en de Raad op gang brengen, evenals discussies in de lidstaten, waaronder in nationale parlementen. Deze discussies zouden de inspanningen van de lidstaten om het Handvest na te leven bij de uitvoering van het EU-recht ondersteunen.

⁵⁰ In overeenstemming met haar Mededeling “EU-recht: betere resultaten door betere toepassing”, PB C 18, 19.1.2017, blz. 10.

⁵¹ Het bureau verzamelt routinematig informatie en gegevens over de grondrechtensituatie op het terrein en publiceert elk jaar een verslag waarin de voornaamste feitelijke bevindingen worden samengevat. Het bureau heeft onlangs een Europees informatiesysteem over de grondrechten (Efris) in het leven geroepen, waarin gegevens en informatie van bestaande mensenrechtendatabases worden samengebracht: <https://fra.europa.eu/en/databases/efris/>

⁵² Zoals de groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid, de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, de deskundigengroep inzake de rechten van het kind en het nationale netwerk van contactpunten voor Roma.

- ✓ **De Commissie zal:**
- vanaf 2021 een nieuw jaarverslag over de toepassing van het Handvest voorstellen, waarin zal worden gekeken naar de impact van het Handvest op de situatie in de lidstaten in specifieke beleidsgebieden;
 - ervoor zorgen dat de lidstaten het Handvest effectief toepassen bij de uitvoering van het EU-recht en indien nodig inbreuken inleiden wanneer het EU-recht wordt overtreden.
- ✓ **De Commissie verzoekt:**
- het Europees Parlement en de Raad een diepgaande discussie over de toepassing van het Handvest te organiseren om het jaarverslag van de Commissie op te volgen. De Commissie staat klaar om bijstand te verlenen;
 - het Europees Parlement en de nationale parlementen om interparlementaire samenwerking te ontwikkelen over kwesties die verband houden met de toepassing van het Handvest, waarvoor de Commissie klaar staat om een bijdrage te leveren.

1.2 De toepassing van het Handvest bij EU-financiering verzekeren

EU-financiering is cruciaal bij het ondersteunen van de uitvoering van het EU-beleid in de lidstaten. De lidstaten en de Commissie moeten ervoor zorgen dat in alle door de EU gefinancierde projecten het EU-recht wordt nageleefd, inclusief in voorkomend geval het Handvest van de Grondrechten.

De Commissie heeft onlangs stappen ondernomen om de lidstaten te helpen ervoor te zorgen dat zij de door de EU gefinancierde programma's uitvoeren met naleving van de relevante bepalingen van het Handvest. Met name haar voorstel voor de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)⁵³ waarin regels voor de volgende EU-begroting voor 2021-2027 worden uiteengezet, bevat een "machtigingsvoorwaarde"⁵⁴ in verband met het Handvest. Concreet betekent dit dat er voor alle programma's die worden ondersteund door de EU-financiering die onder de GB-verordening valt⁵⁵ ("financiering van de GB-verordening") effectieve mechanismen moeten worden ingesteld om hun naleving van het Handvest te verzekeren, van het begin tot de uitvoering ervan⁵⁶.

⁵³ COM(2018)375. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

⁵⁴ De horizontale machtigingsvoorwaarde "Effectieve toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten van de EU", verstrekt onder bijlage III van de GB-verordening.

⁵⁵ Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Grensbeheer- en visa-instrument. Er dient ook te worden opgemerkt dat het voorstel van de Commissie over strategische plannen dat moet worden opgesteld door de lidstaten onder het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (strategische GLB-plannen), COM(2018)392, herhaalt dat de lidstaten de programma's zullen ontwerpen die met naleving van het Handvest worden ondersteund door het GLB. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het toezichtcomité dat is opgericht om toezicht te houden op de uitvoering van de strategische GLB-plannen vertegenwoordigers van organen omvat die verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van sociale inclusie, grondrechten, gendergelijkheid en non-discriminatie.

⁵⁶ COM(2018)375, artikel 11, lid 6.

Volgens de GB-verordening⁵⁷ moeten de lidstaten het volgende opzetten:

– **Regelingen om ervoor te zorgen dat programma's die worden ondersteund door de financiering van de GB-verordening en de uitvoering ervan de relevante bepalingen van het Handvest naleven.** In die regelingen moeten de lidstaten bijvoorbeeld de rol en de taken van de verschillende overheden en organen uiteenzetten die betrokken zijn bij het verzekeren van de naleving van het Handvest door de programma's en moeten zij uiteenzetten hoe die naleving tijdens de uitvoering van de programma's zal worden gecontroleerd.

– **Regelingen om aan de toezichtcomité's⁵⁸ gevallen te melden van niet-naleving van het Handvest door operaties die worden ondersteund door de financiering van de GB-verordening en klachten betreffende het Handvest.** De lidstaten moeten bijvoorbeeld uitleggen hoe en de frequentie waarmee zij over deze twee kwesties verslag zullen uitbrengen aan de **toezichtcomité's**. In de verslaglegging moet worden vermeld welke corrigerende maatregelen er zijn genomen, wat er zal worden gedaan om dergelijke gevallen in de toekomst te vermijden en welke verhaalmechanismen er zijn ingesteld.

Bij het voorbereiden van de programma's moeten de lidstaten deze regelingen meedelen aan de Commissie, die zal beoordelen of de “machtingingsvoorwaarde” wordt nageleefd.

Krachtens de regels voor de nieuwe programmeringsperiode moeten toezichtcomité's grondrechtenorganen⁵⁹ omvatten om de naleving van het Handvest te helpen beoordelen. Gezien hun onafhankelijke status en deskundigheid inzake toezicht- en adviesautoriteiten zouden **nationale mensenrechteninstellingen** (NHRI's) een cruciale rol kunnen spelen bij het verzekeren dat door de EU gefinancierde programma's worden ontworpen en uitgevoerd met naleving van het Handvest⁶⁰.

Op basis van richtsnoeren die zijn ontwikkeld om de naleving van het Handvest bij de EU-financiering te verzekeren⁶¹ zullen de lidstaten en de Commissie, door middel van technische bijstand, het nationale en lokale personeel bijstaan bij het ontwerp en de uitvoering van programma's volgens de regels van het Handvest. Lidstaten worden ook aangemoedigd onderling een coherente uitvoering van de “machtingingsvoorwaarde” in de hele EU te coördineren. Een nationaal contactpunt zou dergelijke samenwerking en coördinatie vergemakkelijken⁶².

De Commissie zal er, samen met de lidstaten, op toezien en voor zorgen dat klachten in verband met het Handvest bij de uitvoering van EU-financiering naar het juiste adres worden gestuurd en systematisch worden opgevolgd.

✓ **De Commissie zal:**

⁵⁷ Zie bijlage III bij de GB-verordening.

⁵⁸ De toezichtcomité's, waaraan de Commissie deelneemt in een adviserende hoedanigheid, worden in de lidstaten opgericht om toezicht te houden op de uitvoering van de programma's.

⁵⁹ Zoals vereist krachtens artikelen 6 en 34 van de GB-verordening.

⁶⁰ Zie punt 2.1 hieronder.

⁶¹ C/2016/4384, PB C 269 van 23.7.2016, blz. 1-19: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>

⁶² De lidstaten beslissen of het in punt 1.1 bedoelde steunpunt voor het Handvest deze rol kan spelen.

- een opleidingsmodule ontwikkelen en technische bijstand verlenen om een coherente en effectieve uitvoering van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen “machtingingsvoorwaarde” te verzekeren;
 - beoordelen in hoeverre er wordt voldaan aan de “machtingingsvoorwaarde” op het Handvest;
 - erop toezien dat EU-middelen worden gebruikt in overeenstemming met het Handvest en passende maatregelen nemen, zoals het mogelijk onderbreken of schorsen van de EU-financiering, of financiële correcties als onregelmatige uitgaven niet door de lidstaten werden gecorrigeerd, waar dat gerechtvaardigd is.
- ✓ **De Commissie verzoekt de lidstaten om:**
- te verzekeren dat de EU-financiering wordt gebruikt met naleving van het Handvest en de regelingen op te stellen die worden verstrekt in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen;
 - nationaal en lokaal personeel bij te staan bij het ontwerp en de uitvoering van programma's waarin het Handvest wordt nageleefd, in samenwerking met de Commissie;
 - een coherente uitvoering van de “machtingingsvoorwaarde” te vergemakkelijken en optimaal gebruik te maken van de beschikbare technische bijstand;
 - grondrechtenorganen op te nemen in de toezichtcomités.

2 – Organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en beoefenaren van juridische beroepen macht geven

2.1 Beschermen en ondersteunen van maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers

Ondersteunende randvoorwaarden

Maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers zijn van cruciaal belang voor een gezonde democratie en een samenleving waarin mensen gebruik kunnen maken van hun grondrechten. Zij zijn essentiële partijen in de handhavingsketen van het Handvest. Zij spelen een belangrijke rol in de bevordering van het gebruik van en de bekendheid met het Handvest en een waardencultuur, gebaseerd op de rechtsstaat, democratie en grondrechten.

Zij hebben echter te maken met een groeiend aantal uitdagingen, waaronder **beperkingen in de regelgeving en moeilijkheden bij de toegang tot financiering**⁶³. Het Hof⁶⁴ heeft, in een zaak die betrekking had op een wet die de financiering van buitenlandse maatschappelijke organisaties beperkte, erkend dat het recht op vrijheid van vereniging een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving is, aangezien het de burgers in staat stelt om op gebieden van gemeenschappelijk belang collectief op te treden en zo bij te dragen aan het functioneren van het openbare leven. Het Hof stelt dat maatschappelijke organisaties “zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging [moeten kunnen] functioneren en hun activiteiten [moeten kunnen] uitoefenen”⁶⁵.

In sommige lidstaten hebben **lastercampagnes** een negatieve invloed op de publieke opinie en beïnvloeden ze de geloofwaardigheid en legitimiteit van het maatschappelijk middenveld. Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenactivisten hebben in sommige EU-landen te maken met fysieke en verbale aanvallen en intimidatie, waaronder misbruikende rechtszaken (Strategic Lawsuits against Public Participation – SLAPP)⁶⁶, geweld en online en offline haatzaaijerij⁶⁷. Maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers moeten zonder angst en met ondersteunende randvoorwaarden hun werk kunnen doen.

✓ **De Commissie zal:**
– actie ondernemen tegen maatregelen die inbreuk maken op het EU-recht, met inbegrip van het Handvest, die van invloed zijn op de activiteiten van maatschappelijke organisaties;

⁶³ Verslag over de rechtsstaat van de Commissie van 2020, op.cit. Zie ook het FRA-verslag “Uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU”: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-organisations-working-human-rights-eu>

⁶⁴ Arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije, C-78/18, EU:C:2020:476.

⁶⁵ Ibid., punt 113.

⁶⁶ De Commissie zal maatregelen voorstellen om de veiligheid van journalisten te verbeteren en om hen en het maatschappelijk middenveld te beschermen tegen SLAPP's, in het kader van het Europees actieplan voor democratie. Zoals aangekondigd in het werkprogramma voor volgend jaar, zal de Commissie een initiatief voorstellen tegen misbruikende procesvoering tegen deze actoren eind 2021.

FRA-verslag “Uitdagingen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten in de EU”, op.cit. Zie ook Internationaal coördinatiecomité van nationale mensenrechteninstellingen (GANHRI), [SCA General Observations](#), 2018, blz. 1.

– ondersteunende randvoorwaarden voor maatschappelijke organisaties steunen, met name via de nieuwe sectie Uniewaarden van het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden.

✓ **De Commissie verzoekt de lidstaten:**

– ondersteunende randvoorwaarden en een veilige omgeving te bevorderen voor maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers in hun land, waaronder op lokaal niveau.

Sterke en onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen

Sterke en doeltreffende nationale mensenrechteninstellingen⁶⁸ vormen een cruciale schakel tussen de overheid en de burgermaatschappij, aangezien zij de “beschermingskloof” aanpakken tussen de rechten van personen en de verantwoordelijkheden van de staat. Hun overkoepelende functie bestaat erin discriminatie in al zijn vormen aan te pakken en de bescherming van het volledige pakket aan grondrechten te bevorderen⁶⁹. Nationale mensenrechteninstellingen monitoren de toepassing, uitvoering en bevordering van het Handvest in het veld, bieden informatie en ondersteuning aan slachtoffers van schendingen van grondrechten en werken samen met de nationale instanties om het gebruik van en de bekendheid met het handvest te verbeteren.

Drie lidstaten⁷⁰ hebben geen nationale mensenrechteninstelling, twee hebben geen geaccrediteerde nationale mensenrechteninstelling⁷¹ en zes⁷² hebben geen nationale mensenrechteninstelling die voldoet aan de beginselen van Parijs van de Verenigde Naties⁷³ voor het verkrijgen van de A-status⁷⁴.

In het verslag over de rechtsstaat 2020 werd het belang van onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen benadrukt als onderdeel van de nationale controles en waarborgen⁷⁵. Het Europese netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI) kan, met steun van de Commissie, de lidstaten bijstaan bij het oprichten en promoten van een nationale mensenrechteninstelling die voldoet aan de beginselen van Parijs voor het verkrijgen van de A-status.

⁶⁸ Nationale mensenrechteninstellingen zijn instanties met een mandaat van de staat, maar onafhankelijk van de regering, met een uitgebreid (grond)wettelijk mandaat voor de bescherming en de bevordering van de mensenrechten.

⁶⁹ <https://ganhri.org/nhri/>

⁷⁰ Italië, Malta en Tsjechië.

⁷¹ Estland (accreditatie gepland voor eind 2020) en Roemenië.

⁷² België, Cyprus, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije en Zweden.

⁷³ <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>. De Raad van Europa is ook bezig met het opstellen van aanbevelingen over de ontwikkeling en versterking van doeltreffende, pluralistische en onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen.

⁷⁴ Wanneer een nationale mensenrechteninstelling de A-status heeft, betekent dit dat de instelling volledig voldoet aan de beginselen van Parijs. Deze beginselen zijn de internationale normen voor nationale mensenrechteninstellingen voor de doeltreffende en onafhankelijke bevordering en bescherming van de grondrechten.

⁷⁵ COM(2020)580. De Raad herinnerde er in zijn Conclusies over het Handvest van 2019 aan dat “nationale mensenrechteninstellingen [...] een cruciale rol [spelen] in het beschermen en bevorderen van de grondrechten en in het waarborgen van de eerbiediging van het Handvest.”, op.cit., punt 22.

✓ **De Commissie verzoekt:**

- de lidstaten die nog geen onafhankelijke nationale mensenrechteninstelling hebben opgericht dat te doen;
- de lidstaten waarin nationale mensenrechteninstellingen zijn opgericht ervoor te zorgen dat ze beschikken over de instrumenten en middelen om te voldoen aan de beginselen van Parijs en in hun mandaat naar het Handvest te verwijzen.

Capaciteitsopbouw voor de bescherming van de rechten van mensen

Maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers zijn van cruciaal belang voor het vergroten van de bekendheid van burgers met de rechten in het Handvest en om hen te helpen **doeltreffende juridische bescherming** te verkrijgen. Wanneer andere manieren, zoals door middel van preventie en dialoog, onsuccesvol blijken te zijn, omvat doeltreffende juridische bescherming tevens strategische procesvoering, waarmee wordt bijgedragen aan een consistentere uitvoering en toepassing van het EU-recht en aan de handhaving van de rechten van individuen. Na een initiatief van het Europees Parlement heeft de Commissie raadplegingen gehouden en opdracht gegeven voor een onderzoek⁷⁶ waaruit blijkt dat capaciteitsopbouw van cruciaal belang is om deze “Handvestvertegenwoordigers” te helpen mensen beter bij te staan bij het gebruik van de rechten die het Handvest hen verleent. In het onderzoek werd geconcludeerd dat er bij procesvoerders behoefte bestaat aan uitbreiding van de kennis over de relevante rechtspraktijk en procedures in de EU en om hun capaciteit te verbeteren, met als verwacht resultaat dat procesvoering in het kader van de grondrechten in Europa zal toenemen en dat de rechten in het Handvest op meer systematische wijze zullen worden bevorderd en beschermd.

Europese netwerken van rechtenverdedigers, zoals het Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI), het Europees netwerk van nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet) en het Europees netwerk van ombudsmannen (ENO), kunnen een belangrijke rol spelen in het coördineren van capaciteitsopbouw en het delen van praktijkervaring over het Handvest onder hun leden. Medewerkers die een transnationale opleiding hebben gevolgd, moeten optreden als verspreiders van kennis en informatie en collega's opleiden in hun nationale instellingen⁷⁷. Netwerken moeten van elkaar leren om hun doelstellingen te bereiken. Het **ENNHRI** heeft bijvoorbeeld praktijken verzameld onder zijn leden om te laten zien hoe nationale mensenrechteninstellingen in heel Europa werken aan de nationale uitvoering van het Handvest⁷⁸. Het FRA heeft hulpmiddelen

⁷⁶ Haalbaarheidsonderzoek voor financiële steun voor rechtszaken van gevallen die verband houden met schendingen van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, 28.08.2020: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/studies-related-charter_nl

⁷⁷ “Gerichte groepsopleiding moet een prioriteit zijn. Personeelsleden van nationale gelijkheidsinstanties moeten een gerichte transnationale opleiding krijgen over het gebruik van het Handvest.[...] De gerichte groepsopleiding moet worden gevolgd door een horizontale opleiding op nationaal niveau waarin andere relevante actoren samenkomen die eerder de gerichte groepsopleiding hebben gekregen om verbindingen te identificeren en synergieën over het gebruik van het Handvest op te bouwen.” Indiening van Equinet voor de strategie van de Commissie voor het Handvest, op. cit.

⁷⁸ <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Implementation-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-Activities-of-NHRIs.pdf>. Zie ook de goede praktijk van Polen, analyse van belanghebbendenraadpleging, blz. 15.

ontwikkeld voor de ondersteuning van deze werkzaamheden en is er klaar voor om dergelijke inspanningen op het gebied van capaciteitsopbouw verder te ondersteunen⁷⁹.

Andere netwerken, die gericht zijn op specifieke groepen, zoals de kaders voor het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap of het Europese netwerk van kinderombudsmannen, kunnen eveneens een rol spelen bij het promoten van het Handvest bij hun leden.

✓ **De Commissie zal:**

– met name in het kader van het programma “Justitie”, capaciteitsopbouw voor het Handvest voor rechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties ondersteunen, om de toegang tot de rechter voor iedereen te vergemakkelijken.

✓ **De Commissie verzoekt netwerken van maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers:**

– om samen te werken aan educatie over het Handvest en praktijkervaring te delen, voortbouwend op de steun en hulpmiddelen die door de Commissie en het FRA worden aangeboden.

2.2 Ondersteuning van rechters en andere beoefenaren van juridische beroepen

Onafhankelijke en gekwalificeerde rechters zijn van cruciaal belang om het Handvest relevant te maken in het leven van mensen. Hoewel nationale rechters steeds meer gebruikmaken van het Handvest en het Hof raadplegen voor bijstand over de uitleg ervan⁸⁰, **blijft het kennisniveau laag** onder nationale beoefenaren van juridische beroepen⁸¹. Tot nu toe heeft minder dan een derde van alle professionele groepen die zijn geraadpleegd in de gerichte raadpleging van rechters, andere beoefenaren van juridische beroepen en opleidingsinstellingen geprofiteerd van opleiding in het kader van het Handvest. De meeste rechters en andere beoefenaren van juridische beroepen die hebben gereageerd op de raadpleging zouden blij zijn met opleiding in het kader van het Handvest, waaronder gezamenlijke cursussen voor rechters en andere beoefenaren van juridische beroepen om ervaringen te delen. Zij zouden ook ingenomen zijn met uitgebreidere uitwisselingen tussen nationale en Europese rechters⁸².

De Commissie heeft een **nieuwe Europese strategie voor justitiële opleiding** vastgesteld waarin het belang wordt benadrukt van de opleiding van rechters en andere beoefenaren van juridische beroepen over het Handvest om de doeltreffende toepassing ervan te waarborgen⁸³. De relevantie van beroepsoverschrijdende opleiding en het delen van beste praktijken werd

⁷⁹ <https://fra.europa.eu/nl/eu-charter> Zie ook het jaarverslag over de grondrechten 2020 van het FRA.

⁸⁰ Tussen 2009 en 2019 hebben nationale rechters het Hof 5 038 verzoeken om een prejudiciële beslissing gestuurd. Daarvan bevatten er 576 (meer dan 11 %) vragen over het Handvest. Zie het jaarverslag over de grondrechten 2020 van het FRA.

⁸¹ Analyse van de belanghebbendenraadpleging, op. cit.; verslag van de Commissie over het Handvest 2019, op. cit.; jaarverslag over de grondrechten 2020 van het FRA; FRA-advies 4/2018 van 24 september 2018: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-opinion-04-2018_charter-implementation.pdf

⁸² Het Europees netwerk voor justitiële opleiding, ondersteund door het EU-programma “Justitie”, organiseert uitwisselingen tussen nationale en Europese rechters: <http://www.ejtn.eu/Exchange-Programme/>

⁸³ COM(2020)713.

ook benadrukt. Het FRA zal zijn Charterpedia bijwerken, evenals zijn handboek over de toepassing van het Handvest voor beoefenaren⁸⁴.

De COVID-19-pandemie heeft gezorgd voor bijkomende uitdagingen voor rechtsstelsels, maar ook de digitalisering van procedures in een aantal lidstaten een impuls gegeven⁸⁵. De **digitalisering van justitie** heeft, indien dat nauwkeurig wordt uitgerold, een positief effect op de capaciteit van de rechtbanken in het op efficiënte wijze omgaan met grondrechtenkwesties, met name wanneer personele middelen schaars zijn⁸⁶.

✓ **De Commissie zal:**

– in het kader van het nieuwe EU-programma “Justitie” opleidingsmogelijkheden over het Handvest voor rechters en andere beoefenaren van juridische beroepen prioriteren en de ontwikkeling van een speciaal instrument voor elektronisch leren voor rechters ondersteunen;

– aan het Handvest gerelateerde opleidingsactiviteiten en -materialen bevorderen op het nieuwe “Europese opleidingsplatform” van het Europees e-justitieportaal⁸⁷ door gebruik te maken van EU-financiering.

✓ **De Commissie verzoekt netwerken van rechters en andere beoefenaren van juridische beroepen op:**

– om samen te werken aan opleiding en om praktijkervaringen over de toepassing van het Handvest te delen, voortbouwend op de ondersteuning en hulpmiddelen die worden geboden door de Commissie, het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN) en het FRA.

⁸⁴ <https://fra.europa.eu/nl/publication/2020/toepassing-van-het-handvest-van-de-grondrechten-van-de-europese-unie-nationale>. Alle informatie die betrekking heeft op het Handvest wordt beschikbaar gemaakt op een internetpagina voor het Handvest: <https://fra.europa.eu/nl/eu-charter>

⁸⁵ Verslag over de rechtsstaat 2020 van de Commissie, op. cit.

⁸⁶ Zie Mededeling van de Commissie over de digitalisering van justitie in de EU, COM(2020)710.

⁸⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_training_platform-37158-nl.do?init=true

3 – Bevordering van het gebruik van het Handvest als kompas voor EU-instellingen

3.1 Updaten en ontwikkelen van hulpmiddelen binnen de Commissie

EU-instellingen moeten bij al hun activiteiten voldoen aan het Handvest, ook wanneer zij optreden buiten het rechtskader van de EU⁸⁸ en buiten het grondgebied van de lidstaten⁸⁹.

De Commissie heeft, na haar strategie van 2010 voor de toepassing van het Handvest door de EU, richtsnoeren⁹⁰ ontwikkeld om te waarborgen dat elk nieuw initiatief voldoet aan het Handvest en dat, indien er gevolgen zijn voor bepaalde rechten, er een motivering wordt gegeven over waarom de maatregel noodzakelijk en evenredig is en oplossingen worden ingevoerd om de mogelijk negatieve gevolgen van de maatregel op de rechten van personen te beperken. De nieuwe taskforce Gelijkheid van de Commissie zorgt ervoor dat gelijke behandeling in de werkzaamheden van de Commissie wordt geïntegreerd.

Er blijft een controle plaatsvinden van belangrijke initiatieven van de Commissie die grote gevolgen kunnen hebben voor de rechten in het Handvest vanaf de voorbereidende fase van het initiatief, en de naleving van het Handvest blijft voor de Commissie centraal staan tijdens het besluitvormingsproces. De digitale strategie van Europa⁹¹ bijvoorbeeld benadrukt hoe belangrijk het is dat grondrechten worden nageleefd in de digitale transformatie. Het nieuwe regelgevingskader over kunstmatige intelligentie⁹² zal verantwoordingsplicht, documentatie en testvereisten introduceren om de effectieve handhaving van grondrechten te verzekeren. Het nieuwe voorstel voor een wet inzake digitale diensten zal de verantwoordelijkheden bepalen van online bemiddelaars, met name online platforms, voor alle vormen van illegale inhoud die online staat, om te garanderen dat hierbij wettelijke inhoud beschermd blijft door fundamentele rechten, met inbegrip van het recht op vrije meningsuiting voor de gebruikers van online diensten, te waarborgen.

Bij het opstellen van initiatieven maakt de Commissie gebruik van bijdragen van belangrijke belanghebbenden⁹³. Een open en constructieve dialoog met maatschappelijke organisaties ondersteunt de inspanningen van de Commissie om het Handvest een integrerend deel te laten uitmaken van al haar beleidsmaatregelen en wetgevingsvoorstellen.

⁸⁸ Arrest van 20 september 2016, Ledra Advertising Ltd e.a./Commissie en ECB, C-8-10/15 P en C-10/15, EU:C:2016:701.

⁸⁹ Arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P en C595/10 P, EU:C:2013:518.

⁹⁰ Operationele richtsnoeren van de Commissie van 2011 over het in aanmerking nemen van de grondrechten bij effectbeoordelingen en het pakket “Betere regelgeving” van 2015, waardoor toetsing aan het Handvest een integrerend deel is gaan uitmaken van de effectbeoordeling (Tool 28).

⁹¹ Goedgekeurd in februari 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_nl

⁹² Witboek over kunstmatige intelligentie: een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen, COM(2020)65.

⁹³ Raadplegingen worden uitgevoerd om initiatieven van de Commissie beter te informeren in het kader van de regels voor betere regelgeving. Zie <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> en https://ec.europa.eu/info/consultations_nl. De Commissie maakt ook gebruik van gegevens die worden verstrekt door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, rechtenverdedigers, zoals nationale mensenrechteninstellingen en instellingen voor gelijke behandeling, en gegevens die worden verzameld door internationale organisaties, zoals de Raad van Europa, de Verenigde Naties en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

De instandhouding van de grondrechten is een wereldwijd streven en het is belangrijk dat interne en externe acties ter bevordering en bescherming van de grondrechten consistent zijn en elkaar versterken. Met het nieuwe actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024⁹⁴ bevestigt de EU dat zij de mensenrechten en waarden wereldwijd zal blijven bevorderen en beschermen. Mensenrechten en democratie worden op consistente en samenhangende wijze bevorderd op alle gebieden van extern optreden van de EU, waarbij wordt gezorgd voor interne en externe samenhang bij de bevordering van de grondrechten in lijn met het Handvest.

De Commissie blijft als EU-instelling rekening houden met het Handvest bij de voorbereiding van en onderhandeling over handels- en investeringsovereenkomsten van de EU⁹⁵.

De Commissie zal er voorts op aandringen dat landen die zich bij de EU willen aansluiten (“uitbreidingslanden”) zich houden aan de EU-normen voor de bescherming van de grondrechten. De Commissie biedt ondersteuning en technische bijstand aan uitbreidingslanden⁹⁶ en monitort de voortgang via het jaarlijkse uitbreidingspakket van landenverslagen. Kandidaat-lidstaten en landen waarmee een stabilisatie- en associatieovereenkomst is gesloten, kunnen verzoeken om als waarnemer deel te nemen aan de werkzaamheden van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten om zo hun geleidelijke afstemming op de EU-wetgeving te vereenvoudigen⁹⁷.

✓ **De Commissie zal:**

- de ontwikkeling ondersteunen van een hulpmiddel voor elektronisch leren over het Handvest voor iedereen;
- haar richtsnoeren voor haar personeelsleden uit 2011 over de toepassing van het Handvest bij effectbeoordelingen bijwerken en verspreiden als bron van informatie voor beleidsmakers op nationaal en lokaal niveau;
- een set hulpmiddelen voor de integratie van gelijkheid ontwikkelen, evenals een opleidingsplan voor alle personeelsleden om te waarborgen dat gelijkheidsoverwegingen onderdeel uitmaken van alle initiatieven van de Commissie.

3.2 Ontwikkeling van de integratie van het Handvest tijdens het volledige “Europese” wetgevingsproces

Voor de doeltreffende toepassing van het Handvest door de EU is het van essentieel belang dat het **Europees Parlement** en de **Raad** zich richten op de naleving van het Handvest tijdens het wetgevingsproces. De Commissie is klaar om hen te ondersteunen. De naleving van het Handvest is een belangrijk element voor de duurzaamheid van EU-wetgeving⁹⁸.

⁹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/nl/pdf>

⁹⁵ Richtsnoeren van 2015 voor de analyse van mensenrechteneffecten in het kader van effectbeoordelingen van handelsgerelateerde beleidsinitiatieven.

⁹⁶ Het instrument voor pretoetredingssteun 2021-2027 blijft hervormingen om te voldoen aan de EU-waarden en grondrechten en voor de geleidelijke afstemming op de voorschriften, normen en beleidsmaatregelen van de EU ondersteunen.

⁹⁷ De procedure is beschreven in artikel 28 van de verordening waarbij het FRA is opgericht (Verordening (EG) nr. 168/2007), PB L 53 van 27.2.2007, blz. 1.

⁹⁸ EU-wetgeving die niet voldoet aan het Handvest kan juridisch worden aangevochten.

De Raad heeft in 2015 richtsnoeren gepubliceerd over nalevingscontroles voor de grondrechten⁹⁹, die regelmatig moeten worden gedeeld en toegelicht¹⁰⁰. De Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen van de Raad speelt in dit verband een instrumentele rol. De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement kan adviezen indienen over de naleving van de grondrechten door een wetgevingshandeling¹⁰¹. In het kader van het interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven kunnen het Europees Parlement en de Raad effectbeoordelingen uitvoeren over hun wezenlijke wijzigingen van een voorstel van de Commissie. In het akkoord is erin voorzien dat kwesties op het gebied van de grondrechten¹⁰² aan bod moeten komen in de effectbeoordelingen.

Er zijn verschillende recente voorbeelden waarin het Handvest een integrerend deel uitmaakt van EU-wetgeving en in de jaarverslagen van de Commissie zijn nog veel meer voorbeelden te vinden¹⁰³. De Europese toegankelijkheidswet¹⁰⁴ heeft als doel te waarborgen dat personen met een beperking gebruik kunnen maken van maatregelen die hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven bewerkstelligen. In de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht¹⁰⁵ worden de grondrechten een overkoepelend onderdeel gemaakt van de uitvoering van het geïntegreerde Europese grensbeheer.

✓ ***De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad om de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben te gebruiken om te waarborgen dat het Handvest op doeltreffende wijze wordt toegepast tijdens hun werkzaamheden. De Commissie is klaar om hen te ondersteunen.***

⁹⁹ Richtsnoeren van de Raad over de nalevingscontrole van de grondrechten, doc. 5377/15 van 20 januari 2015.

¹⁰⁰ In zijn Conclusies over het Handvest (op. cit.) bevestigde de Raad “zijn toezegging dat hij rekening zal houden met de richtsnoeren voor de toepassing van het Handvest, met inbegrip van de richtsnoeren over de methodologische stappen die moeten worden gezet om de verenigbaarheid van teksten met de grondrechten in de voorbereidende instanties van de Raad te toetsen, en hij verklaart zich bereid na te gaan hoe die richtsnoeren in de voorbereidende Raadsinstanties efficiënter zouden kunnen worden gebruikt, onder meer door middel van opleiding” (punt 10). De permanente vertegenwoordiging van Finland heeft, in samenwerking met het secretariaat van de Raad en het FRA, een opleidingscursus georganiseerd over de toepassing van het Handvest die toegankelijk was voor alle personeelsleden en die is aanbevolen bij alle voorzitters van werkgroepen van het inkomende voorzitterschap.

¹⁰¹ Reglement van het Europees Parlement, artikel 39.

¹⁰² PB L 123 van 12.5.2016, blz. 12-15.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_nl

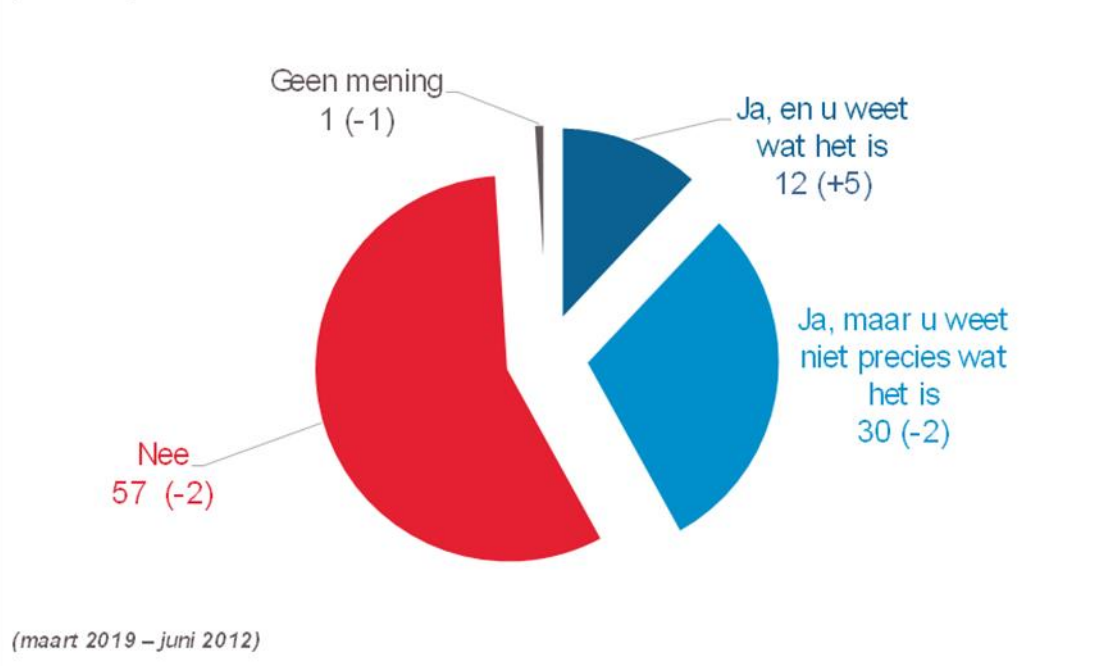
¹⁰⁴ Richtlijn 2019/882.

¹⁰⁵ Verordening 2019/1896, PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1. Ter omkadering van de verplichting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) om te voldoen aan het Handvest, wordt er een strategie en actieplan voor de grondrechten ontwikkeld. Er is een grondrechtenfunctionaris aangesteld om bij te dragen aan de strategie en om de uitvoering ervan te monitoren. Er worden grondrechtenmonitors aangeworven om de naleving van de grondrechten bij de operationele activiteiten van het agentschap te beoordelen. Het FRA ondersteunt Frontex bij de opleiding van de grondrechtenmonitors.

4 – Versterking van de bekendheid van personen met hun rechten op grond van het Handvest

Uit een recente Eurobarometer over de bekendheid van het Handvest blijkt dat slechts 42 % van de respondenten van het Handvest heeft gehoord en dat maar 12 % echt weet wat het is.

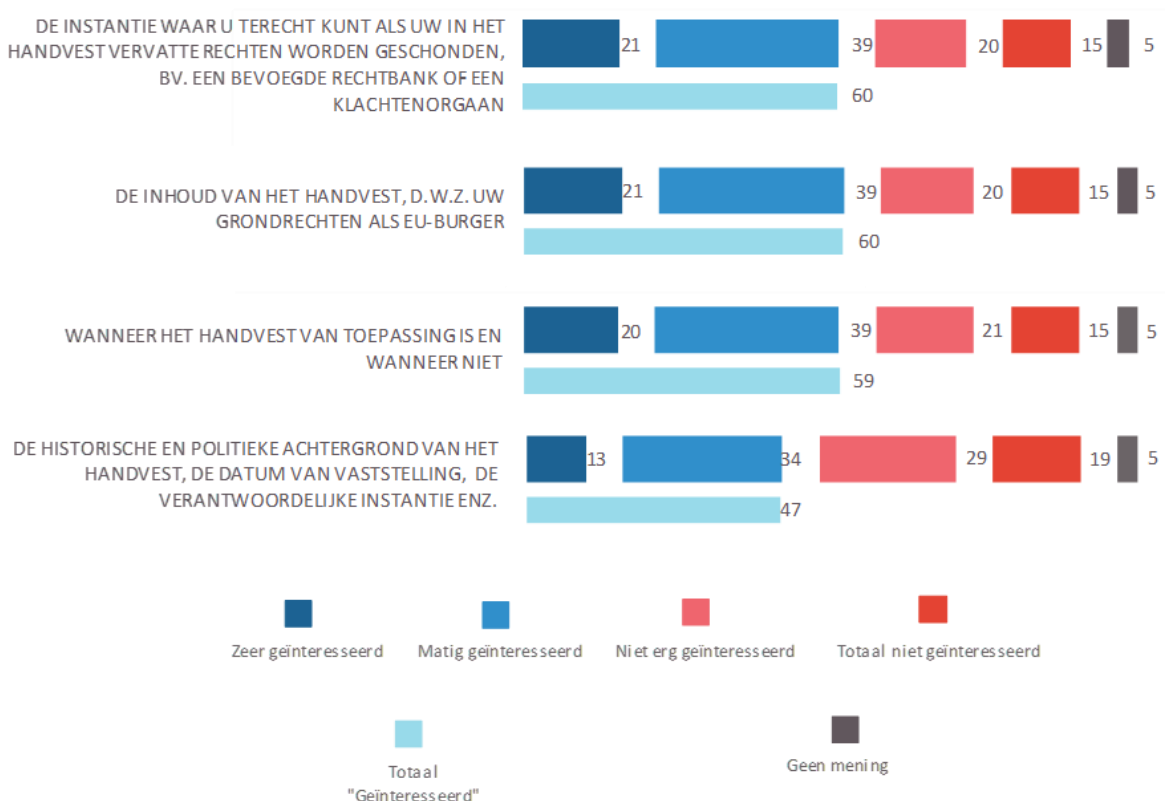
QB1 Heeft uw wel eens gehoord van het Handvest van de grondrechten van de EU?
(% - EU)



Zes van de tien respondenten willen meer weten over hun rechten en tot wie zij zich kunnen richten als hun rechten op grond van het Handvest worden geschonden¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Speciale Eurobarometer 487b.

QB6 Zou u beter willen worden geïnformeerd over de volgende aspecten van het Handvest?
(% - EU)



De meeste (80 %) maatschappelijke organisaties melden dat mensen zich tot hen richten voor informatie over hun rechten en een nog groter aantal (85 %) meldt dat zij bewustmakingsactiviteiten organiseren voor deze rechten¹⁰⁷. Ook lokale autoriteiten bevinden zich in een goede positie om de bekendheid van mensen met hun rechten te verbeteren, evenals wat mensen kunnen doen als er inbreuk wordt gemaakt op hun rechten¹⁰⁸. Het is uitermate relevant om de rechten door middel van waargebeurde verhalen toe te lichten en duidelijk te maken wat ze voor mensen betekenen¹⁰⁹.

Het Grondrechtenforum 2021 van het FRA¹¹⁰ biedt de kans om de bekendheid met het Handvest van de grondrechten te vergroten en om na te denken over de manier waarop een waardencultuur in de EU verder kan worden ontwikkeld. De conferentie over de toekomst van Europa biedt mensen de kans om te praten over de grondrechten en EU-waarden die centraal staan voor de Unie en haar toekomst.

De Commissie zal een bewustmakingscampagne starten die erop gericht is mensen beter te informeren over hun rechten op grond van het Handvest en tot wie zij zich kunnen richten

¹⁰⁷ Analyse van de belanghebbendenraadplegingen, blz. 31.

¹⁰⁸ 14 van de 22 lokale autoriteiten die hebben gereageerd op de gerichte raadplegingen, melden dat ze de bekendheid met de rechten vergroten, Analyse van de belanghebbendenraadplegingen, blz. 42.

¹⁰⁹ Zie ook het FRA-verslag "What do fundamental rights mean for people in the EU" (Wat betekenen de grondrechten voor mensen in de EU?), 2020, blz. 48: "Mensen moeten, om geïnformeerde besluiten te kunnen nemen, toegang hebben tot informatie over hun rechten, alsook tot toegankelijke procedures voor het indienen van aanvragen en klachten."

¹¹⁰ <https://fra.europa.eu/en/event/2020/fundamental-rights-forum-2021>

wanneer er inbreuk wordt gemaakt op hun rechten. De campagne zal ook toegankelijk zijn voor personen met een beperking.

De Commissie breidt haar inspanningen uit om de rechten op grond van het Handvest beter te communiceren richting jongeren, waarbij zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van het Erasmus+-programma. Er wordt in het bijzonder verwezen naar informatie over het Handvest in het Erasmus+-studentenhandvest, dat alle Erasmus+-studenten bereikt; “grondrechten” worden opgenomen als kernprioriteit in de Jean Monnetactie voor hoger onderwijs; instellingen voor hoger onderwijs worden gestimuleerd om opleiding of onlinecursussen aan te bieden over burgerparticipatie in Europa en de bevordering van het Handvest van de grondrechten; en er worden online bronnen ontwikkeld voor docenten om de bekendheid met de grondrechten in de klas te vergroten. De Commissie gaat de dialoog aan met jongeren over grondwaarden en kwesties inzake wereldwijd burgerschap, waaronder de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, met behulp van het programma Ontwikkelingseducatie en bewustmaking in Europa (DEAR)¹¹¹. In haar aanstaande strategie voor de rechten van het kind zal de Commissie ook manieren onderzoeken om op een kindvriendelijke manier over kinderrechten te communiceren.

✓ **De Commissie zal:**

- een informatiecampagne opzetten om de bekendheid van mensen met hun rechten op grond van het Handvest en hoe zij deze kunnen gebruiken te vergroten, waarbij specifieke voorbeelden worden gegeven en wordt samengewerkt met actoren in het veld;
- het bewustzijn onder jongeren van hun rechten in het kader van het Handvest ontwikkelen met behulp van het Erasmus+-programma;
- het bewustzijn onder kinderen van hun rechten vergroten als resultaat van haar aanstaande strategie over de rechten van het kind.

✓ **De Commissie verzoekt de lidstaten** om initiatieven te ontwikkelen ter bevordering van de bekendheid met de rechten op grond van het Handvest en tot wie zij zich kunnen richten wanneer er inbreuk wordt gemaakt op hun rechten, met name door lokale actoren macht te geven¹¹².

Conclusie

Dankzij de bindende aard van het Handvest heeft de rechtsorde van de EU zich kunnen ontwikkelen tot een baken voor de bescherming van de grondrechten. Het is de belichaming geworden van wat EU-rechten en waarden betekenen — een symbool van Europese identiteit. Het heeft geleid tot een meer coherente en omvangrijke interpretatie van grondrechten in de hele EU.

De EU-instellingen, de lidstaten en de verschillende actoren in de handhavingsketen van het Handvest hebben de verplichting om ervoor te zorgen dat het Handvest een levend instrument wordt, dat de grondrechten in Europa ten voordele van iedereen beschermt.

¹¹¹ COM(2018)5446. www.dearprogramme.eu

¹¹² Zie de Conclusies over het Handvest van de Raad, op.cit., punt 14.

De Commissie presenteert een jaarverslag over de toepassing van het Handvest, dat de basis moet vormen voor een interinstitutionele discussie. In 2025 brengt de Commissie ook verslag uit over de uitvoering van deze strategie. In 2030 voert de Commissie samen met de belangrijkste actoren voor de handhaving van het Handvest een inventarisatie uit om de voortgang ten aanzien van de bekendheid met en het gebruik van het Handvest te evalueren.

Gezien de sleutelrol van lidstaten bij de uitvoering van deze strategie verzoekt de Commissie de Raad om vervolgconclusies op te stellen.