

Home>Uw rechten>Grondrechten>Handleiding voor het Handvest>Deel II – Wanneer kan iemand zich op het Handvest beroepen?

Deel II – Wanneer kan iemand zich op het Handvest beroepen?

Wanneer kan een particulier vragen om bescherming krachtens het Handvest?

1. De begunstigden van de bescherming krachtens het Handvest

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 is iedereen die burger is van een EU-lidstaat automatisch ook burger van de EU. Het EU-burgerschap is aanvullend op het nationale burgerschap en geeft de houder ervan een aantal rechten, waaronder het recht op non-discriminatie op grond van nationaliteit wanneer het Verdrag van toepassing is, en het recht om binnen de EU vrij te reizen en te verblijven overeenkomstig de in het Unierecht vastgestelde voorwaarden. Meer informatie over de rechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap en hoe die kunnen worden uitgeoefend, is [hier](#) te vinden. Overigens zijn **EU-burgers niet de enige begunstigden van deze bescherming: burgers van niet-lidstaten en staatlozen** kunnen een beroep doen op het Handvest. Voor bepaalde rechten genieten ook **rechtspersonen** bescherming uit hoofde van het Handvest: meer informatie hierover wordt gegeven in [punt 1.1](#).

Enkele in het Handvest opgenomen grondrechten zijn alleen op EU-burgers van toepassing, met name:

de vrijheid van beroep en het recht te werken (artikel 15, lid 1);

de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16);

actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen (artikelen 39 en 40);

vrijheid van verkeer en van verblijf binnen de EU (artikel 45);

het recht op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere EU-lidstaat (artikel 46).

Opgemerkt zij dat het Hof van Justitie van de Europese Unie tot nu toe EU-burgers alleen binnen de werkingssfeer van de Verdragen heeft toegestaan een beroep te doen op het recht op non-discriminatie op grond van nationaliteit, zoals is vastgesteld in artikel 18 VWEU en inmiddels ook in artikel 21, lid 2, van het Handvest.

De meeste in het EU-Handvest opgenomen grondrechten kunnen echter worden uitgeoefend door zowel EU-burgers als *niet-EU-burgers*. Doorslaggevend is de vraag of de verantwoordelijkheid voor de vermeende schending van de grondrechten is toe te schrijven aan de Europese Unie zelf of aan een EU-lidstaat in het kader van de uitvoering van het Unierecht. [Punt 3](#) biedt op dit punt een leidraad.

1.1 Rechtspersonen als begunstigde van de bescherming van het Handvest

In sommige artikelen van het Handvest wordt "iedere [...] rechtspersoon met [...] statutaire zetel in een lidstaat" specifiek genoemd als begunstigde van de rechten die erin worden beschreven, te weten:

recht van inzage in documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie (artikel 42);

het recht zich tot de Europese Ombudsman te wenden in verband met gevallen van wanbeheer in het optreden van de instellingen, organen en agentschappen van de Unie (artikel 43);

het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten (artikel 44).

In de meeste artikelen in het Handvest komen zulke verwijzingen echter niet voor.

Sommige lijken inherent beperkt te zijn tot natuurlijke personen. Voorbeelden hiervan zijn: artikel 1 (menselijke waardigheid), artikel 2 (recht op leven), artikel 3 (recht op menselijke integriteit), artikel 4 (verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing), artikel 5 (verbod op slavernij en dwangarbeid), artikel 9 (recht te huwen en recht een gezin te stichten), artikel 18 (recht op asiel), artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering), artikel 23 (gelijkheid van vrouwen en mannen), artikel 24 (rechten van het kind), artikel 25 (rechten van ouderen), artikel 26 (integratie van personen met een handicap), artikel 29 (recht op toegang tot arbeidsbemiddeling), artikel 30 (bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag), artikel 31 (rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden), artikel 32 (verbod op kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk), artikel 33 (beroeps- en gezinsleven), artikel 34 (sociale zekerheid en sociale bijstand), artikel 39 (actief en passief kiesrecht bij verkiezingen Europees Parlement), artikel 40 (actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen), artikel 45 (vrijheid van verkeer en verblijf) en artikel 46 (diplomatieke en consulaire bescherming).

Daarentegen heeft het Hof van Justitie beslist dat rechtspersonen zich alleen op sommige van de artikelen van het Handvest waarin zij niet uitdrukkelijk als begunstigden worden genoemd, kunnen beroepen, bv.: de artikelen 7 en 8 over de eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven respectievelijk de bescherming van persoonsgegevens (zie [zaak C-92/09 Volker und Markus Schecke](#)), en artikel 47, derde alinea, over toegang tot rechtsbijstand (zie [zaak C-279/09 DEB](#)). Tegelijkertijd is uit de rechtspraak van het Hof van Justitie duidelijk dat de aan rechtspersonen geboden bescherming qua reikwijdte en niveau kunnen verschillen van die genoten door natuurlijke personen.

Van de overige artikelen is het niet duidelijk of zij wel of niet ook betrekking hebben op rechtspersonen. Als een zaak waarop een van die artikelen van toepassing is, anderszins binnen het toepassingsgebied van het Handvest valt, kan het zinvol zijn het Hof van Justitie te verzoeken om uitsluitel over de vraag of de betrokken bescherming zich uitstrekt tot rechtspersonen.

Als het ingeroepen artikel van het Handvest een "corresponderend recht" is in de zin van artikel 52, lid 3, van het Handvest (zie [deel III, de punten 5 and 5.1](#) en de voornoemde zaken *Schecke* en *DEB*), zou het Hof van Justitie de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens in acht moeten nemen in zijn beoordeling.

2. De entiteiten die verplicht zijn het Handvest te eerbiedigen

Krachtens [artikel 51, lid 1](#), is het Handvest bindend voor:

de EU-instellingen, -organen en -instanties;

de lidstaten, maar uitsluitend wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen.

Alle **EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen** en hun medewerkers zijn verplicht het Handvest te eerbiedigen bij de uitvoering van hun taken. Zij moeten het Handvest eerbiedigen bij het vaststellen en toepassen van EU-handelingen en meer in het algemeen bij het uitvoeren van de bevoegdheden en taken die aan hen zijn toegedeeld door de EU-Verdragen (VEU en VWEU).

Voorbeelden van schendingen van grondrechten door **EU-instellingen, -organen, -bureaus of -agentschappen** of door hun medewerkers zijn:

de vaststelling van een rechtshandeling (bv. een EU-richtlijn of -verordening) die onvoldoende waarborgen biedt ten aanzien van de behandeling van persoonsgegevens;

de weigering inzage in documenten te verlenen;

een onderzoek door ambtenaren van de Commissie om na te gaan of er sprake is van inbreuk op de mededingingsregels, als dat in strijd is met het recht op eerbiediging van het privéleven.

Merk op dat het Handvest ook bindend is voor de EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen bij de vaststelling of toepassing van een handeling die tot doel heeft om ook of uitsluitend buiten de EU gevolgen te hebben. Evenzo is het Handvest ook bindend voor EU-medewerkers wanneer zij hun taken buiten de Europese Unie verrichten. Enkele voorbeelden:

een internationale overeenkomst tussen de EU en de VS over de uitwisseling van persoonsgegevens;

een beslissing van de Raad van de Europese Unie tot bevestiging van de tegoeden van een Iraakse burger of een in Irak gevestigde rechtspersoon.

Ten aanzien van het begrip "staat" blijkt uit de toelichting bij artikel 51, lid 1, (zie voor de "Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten" [deel III, punt 6](#)) duidelijk dat dit zowel van toepassing is "op de centrale overheden als op de regionale of lokale autoriteiten, alsmede op overheidslichamen wanneer zij het recht van de Unie toepassen". Verder is het Handvest bindend voor staten wanneer zij als werkgever optreden.

Bovendien valt onder het begrip "staat" volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie ook "een orgaan, ongeacht zijn rechtsvorm, dat krachtens een handeling van het openbaar gezag onder toezicht van dat gezag met de uitvoering van een dienst van openbaar belang is belast en daartoe over bevoegdheden beschikt die verder gaan dan de voor de betrekkingen tussen particulieren geldende regels" (zie [zaak C-282/10 Domínguez](#)). Daarom is een dergelijk orgaan in de uitvoering van het Unierecht op dezelfde manier aan het Handvest gebonden als een overheidsinstantie.

Samenvattend: op grond van artikel 51, lid 1, kan het Handvest worden ingeroepen om een procedure in te stellen wegens inbreuk op grondrechten in verband met een door de EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen vastgestelde handeling. Daarentegen kunnen particulieren alleen een beroep doen op de door het Handvest geboden bescherming als de inbreuk voortkomt uit een nationale handeling ter uitvoering van het Unierecht.

Dit is een **belangrijk verschil** met het EVRM en de nationale grondwetten: er kan een procedure worden gestart tegen iedere handeling van een EU-lidstaat die in strijd is met de grondwet van die staat of het EVRM.

Een particulier zou zich dus kunnen afvragen of het de moeite waard is na te gaan of een nationale handeling die vermoedelijk in strijd is met het Handvest, is vastgesteld in het kader van de uitvoering van het Unierecht.

Voor **de particulier die een beroep wil doen op de bescherming**, is het zinvol die extra moeite te doen, want als het Handvest van toepassing is, geldt het volgende:

het Handvest stelt het slachtoffer van de inbreuk in staat gebruik te maken van de verschillende door het Unierecht geboden gerechtelijke en buitengerechtelijke vormen van verhaal (zie [deel I, punt 4](#));

voordat het slachtoffer een klacht over een schending van het EVRM indient bij het Europees Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg, moeten bijvoorbeeld alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput (zie voor deze regel en de beperkingen van de toepassing ervan de

[Praktische handleiding voor ontvankelijkheidscriteria](#));

de nationale rechtbanken die de zaak als eerste behandelen, kunnen bij het Hof van Justitie een verzoek om een prejudiciële beslissing indienen (zie [punt 4](#)); het Unierecht heeft verschillende gevolgen op nationaal niveau, waardoor de bescherming bijzonder doeltreffend kan zijn voor het slachtoffer van een schending, zoals de plicht van een nationale rechter om een nationale handeling die onverenigbaar is met het Handvest, buiten toepassing te laten of uit te leggen in overeenstemming met het Handvest, en de betaling van een schadevergoeding door de betrokken lidstaat.

Wat **de relatie tussen het Unierecht en nationaal recht (het juridisch perspectief)** betreft, moet eerst de vraag worden beantwoord of met een nationale handeling het Unierecht wordt uitgevoerd; aangezien het Unierecht prevaleert boven nationaal recht (voorrang), moet het nationaal recht in overeenstemming zijn met het Unierecht.

Inhoudelijk vormt het Handvest, in de context van de uitvoering van het Unierecht, het referentiepunt voor de bescherming van grondrechten. Nationale bronnen voor de bescherming van grondrechten kunnen een rol spelen; het belang ervan hangt echter af van de vraag hoe sterk het verband is tussen het Unierecht en de nationale bepalingen voor de zaak in kwestie (zie [deel III, punt 7](#)).

2.1 Wanneer particuliere partijen het Handvest moeten eerbiedigen

Particuliere partijen zijn begunstigen van de door het Handvest geboden bescherming. In het Handvest worden zij echter niet genoemd onder de categorieën die erdoor zijn gebonden.

Toch betekent dat niet dat particuliere partijen nooit verplicht zijn het Handvest na te leven.

Volgens het Hof van Justitie kan een **artikel** van het Handvest dat "**op zich volstaat om aan particulieren een subjectief recht te verlenen waarop als zodanig een beroep kan worden gedaan**", ook in procedures tussen particuliere partijen worden ingeroepen voor een verzoek om strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten (zie [zaak C-176/12 Association de médiation sociale](#), punt 47).

Ter illustratie volgt hier een voorbeeld (gebaseerd op zaak C-555/07 Küçükdeveci). Mijnheer A is werkgever in de particuliere sector en mevrouw B is zijn medewerkster. Mevrouw B ontvangt een brief waarin zij haar ontslag krijgt, met een opzegtermijn van één maand. Dit is in overeenstemming met de geldende nationale regelgeving, die bepaalt dat de opzegtermijn één maand is als de medewerker minder dan twee jaar bij de werkgever heeft gewerkt, waarbij diensttijd vóór de 25e verjaardag van de medewerker niet meetelt. Volgens mevrouw B, die 28 jaar is en al sinds haar 18e in dienst is, is de bepaling in kwestie een geval van discriminatie op grond van leeftijd. Daarom start zij een rechtsprocedure tegen haar werkgever bij de nationale rechter. De nationale rechter oordeelt dat de vermeende discriminerende nationale bepaling de criteria voor ontslag betreft en valt binnen de werkingssfeer van Richtlijn nr. 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, en derhalve het Unierecht ten uitvoer brengt. Door te bevestigen dat de nationale bepaling in kwestie het Unierecht ten uitvoer brengt, verklaart het Hof van Justitie dat artikel 21, lid 1, van het Handvest, waarbij discriminatie op grond van onder andere leeftijd is verboden, kan worden ingeroepen en gebruikt om de strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten, ook in procedures waarbij particuliere partijen zijn betrokken. Naar het oordeel van het Hof van Justitie zijn nationale bepalingen zoals de aangevochten bepaling discriminerend op grond van leeftijd; om die reden mogen zij niet worden toegestaan door de nationale rechter met betrekking tot mevrouw B.

Met andere woorden, hoewel de plicht erop toe te zien dat nationale regelgeving overeenstemt met het Handvest alleen bindend is voor lidstaten, kan bij strijdigheid tussen beide het Handvest rechtstreeks worden toegepast ten aanzien van particuliere partijen.

Dit onderscheidende kenmerk van het Handvest, de zogenaamde **horizontale rechtstreekse werking**, is een **extra voordeel ten opzichte van het EVRM**, waarvan de bepalingen niet dezelfde werking hebben.

De horizontale rechtstreekse werking van het Handvest heeft natuurlijk wel **twee contrasterende kanten**: enerzijds zijn de grondrechten van particulieren zo beter beschermd; anderzijds kunnen particuliere partijen die voldoen aan de nationale regelgeving, hun zaak verliezen.

Het is daarom belangrijk de bepalingen van het Handvest met een horizontale rechtstreekse werking voor ogen te houden. Meer informatie over dit onderwerp wordt gegeven in [deel III, punt 7](#).

3. Wanneer een nationale handeling het Unierecht ten uitvoer brengt

Volgens het Hof van Justitie brengt een nationale maatregel het Unierecht ten uitvoer wanneer hij "binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt" (zie [zaak C-617/10 Åkerberg Fransson](#), punten 17 tot en met 23). Bijgevolg is het Handvest van toepassing op alle nationale handelingen die **binnen het toepassingsgebied van het Unierecht vallen**, en alleen op die handelingen.

Op het eerste gezicht biedt deze nadere, onduidelijke uitspraak geen indicatie van de omvang van het toepassingsgebied van het Handvest. Vóór het Verdrag van Lissabon hanteerde het Hof van Justitie deze bewoording echter om het toepassingsgebied van de als algemene beginselen van het Unierecht beschermde grondrechten af te bakenen. Die rechtspraak verschaftte duidelijkheid over meer kwesties dan alleen de terminologie "uitvoering" en "toepassingsgebied" van het Unierecht. Dat betekent dat

om de door het Handvest geboden bescherming te genieten, niet kan worden volstaan met aan te voeren dat het in de onderhavige zaak gaat om inbreuk door een nationale handeling op een in het Handvest verankerd grondrecht, maar dat

de nationale handeling ook binnen het toepassingsgebied van het Unierecht zal moeten vallen, omdat er een regel van primair of secundair Unierecht is, verschillend van de bepaling van het Handvest die zou zijn geschonden, die van toepassing is op de onderhavige zaak.

Met andere woorden, **de situatie waarin de inbreuk heeft plaatsgevonden, moet vallen onder de regels van het Unierecht**. Een lijst van situaties waarin aan deze voorwaarde wordt voldaan, is opgenomen in [deel III, punt 2](#).

Naast de bepalingen van het Handvest zelf zijn er bepalingen van het Unierecht die niet als grond kunnen dienen om een beroep te doen op de door het Handvest geboden bescherming. In het bijzonder vormen de bepalingen van de Verdragen (VEU en VWEU) waarbij de Europese Unie de bevoegdheid wordt verleend om op bepaalde gebieden te handelen, op zich onvoldoende grond voor toepassing van het Handvest. Bij inbreuk op grondrechten in het kader van handelingen die op een bepaald gebied worden vastgesteld door wetgevende instanties van de EU in de uitoefening van hun wetgevende bevoegdheden, valt die schending echter wel onder het Handvest.

Zo biedt artikel 30 bescherming tegen onredelijk ontslag. De Europese Unie is wettelijk bevoegd ontslagen te regelen maar heeft tot nu toe nog geen gebruik gemaakt van die bevoegdheid. Daarom kan een besluit een medewerker te ontslaan, niet worden aangevochten op grond van artikel 30 van het Handvest, als er geen andere relatie met het Unierecht is, zoals in [zaak C-117/14 Poclava](#).

3.1 Een voorbeeld uit de praktijk

In de volgende twee zaken staat nationale regelgeving toegang tot rechtsbijstand in de weg voor rechtspersonen. Het Handvest, in het bijzonder artikel 47, derde alinea, over het recht op rechtsbijstand, is echter maar in een van beide zaken van toepassing.

De zaak ALFA: ALFA, een Duitse onderneming die actief is in de aardgassector, wil een procedure beginnen om vast te stellen dat Duitsland aansprakelijk is krachtens Unierecht. Duitsland heeft namelijk verzuimd twee EU-richtlijnen over de verkoop van aardgas binnen de gestelde termijn om te zetten, waardoor ALFA grote financiële verliezen heeft geleden. Bij gebrek aan inkomsten of vermogen kan ALFA zich geen advocaat veroorloven en vraagt daarom rechtsbijstand aan. Volgens de Duitse regelgeving komen echter alleen natuurlijke personen in aanmerking voor rechtsbijstand. ALFA vecht de nationale regelgeving aan bij een nationale rechtbank.

De zaak BETA: BETA, een Portugees commercieel bedrijf dat handelt in landbouwproducten, wil een vordering instellen tegen Omega, een ander in Portugal gevestigd commercieel bedrijf, om een schuld te innen voor een in Portugal verrichte dienst. BETA heeft echter geen inkomsten of vermogen en kan een advocaat niet betalen. Het bedrijf vraagt rechtsbijstand aan maar het verzoek wordt afgewezen omdat volgens Portugees recht alleen natuurlijke personen rechtsbijstand kunnen krijgen. BETA vecht de nationale regelgeving aan bij een nationale rechtbank.

ALFA kan de in het Handvest vastgestelde bescherming inroepen maar BETA niet. Waarom?

De procedure die ALFA wil aanspannen tegen Duitsland, is bedoeld om een bij de wetgeving van de EU toegekend recht te doen gelden: het recht lidstaten de schade te laten herstellen voor schendingen van hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht (zoals de verplichting een EU-richtlijn binnen de gestelde termijn om te zetten). Er staat dus meer op het spel dan "alleen" de bewering dat een bepaling van het EU-Handvest is geschonden.

Daarentegen is op de zaak BETA geen andere regel van het Unierecht van toepassing dan de bepaling van het Handvest die zou zijn geschonden. Alle elementen van de zaak zijn binnen de grenzen van het grondgebied van één enkele lidstaat gesitueerd (zodat de bepalingen van het Verdrag over het vrije verkeer van diensten niet van toepassing zijn), de door BETA beoogde juridische stappen gaan niet over een door het Unierecht beheerste situatie en er is geen EU-wetgeving over de toegang tot rechtsbijstand in gerechtelijke procedures in de lidstaten.

De zaak ALFA en de zaak BETA zijn gebaseerd op twee echte zaken die zijn beslecht door het Hof van Justitie, namelijk zaak C-279/09 [DEB](#) en zaak C-258/13 [Sociedade Agrícola](#).

4. Wanneer het Handvest niet van toepassing is

Het Handvest kan niet worden ingeroepen om een schending van grondrechten aan te vechten die voortkomt uit een nationale handeling die niet dient ter uitvoering van Unierecht (zie [punt 2](#)).

Dat betekent niet dat degenen die aanvoeren dat hun grondrechten zijn geschonden, verstoken zijn van iedere bescherming. Zij moeten hun klachten voorleggen aan de nationale rechter of het Europees Hof voor de rechten van de mens, al naargelang de omstandigheden.

De **vraag is niet** of er ergens kan worden aangeklopt voor bescherming maar **waar het best kan worden aangeklopt**.

Op de pagina "[Met wie contact opnemen](#)" staat informatie over waar het juiste advies kan worden ingewonnen over de te volgen stappen.

Daarnaast bevat deel III aanvullende informatie voor rechtsbeoefenaren over het toepassingsgebied en de werking van het Handvest.

Laatste update: 09/07/2024

Deze pagina wordt beheerd door de Europese Commissie. De informatie op deze pagina geeft niet noodzakelijk het officiële standpunt van de Europese Commissie weer. De Commissie aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor informatie of gegevens waarnaar in dit document wordt verwezen. Gelieve de juridische mededeling te raadplegen voor de auteursrechtelijke regeling voor Europese pagina's.