

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

April 2023 – mei 2023

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCMBull. 2023/24

Inleiding

In deze kroniek, die weliswaar over de EU en mensenrechten gaat, is het de hoogste tijd om de Raad van Europa eens goed in het zonnetje te zetten. Dit mede in het licht van het aankomend EU-lidmaatschap bij het EVRM waarvoor weer een nieuwe belangrijke stap is gezet. In het betoverende Reykjavik vond op 16 en 17 mei 2023 een buitengewone top van de Raad van Europa plaats, waar staatshoofden en regeringsleiders bijeenkwamen om te delibereren over de toekomst van deze organisatie. Dergelijke bijeenkomsten zijn binnen de context van de Raad van Europa relatief zeldzaam, aangezien dit slechts de vierde top was sinds haar oprichting in 1949. De voorlaatste top vond plaats in Warschau, maar liefst achttien jaar geleden in 2005.

Sommigen trekken de levensvatbaarheid van de Raad van Europa in twijfel, bijvoorbeeld na de oprichting van de Europese Politieke Gemeenschap op initiatief van de Franse president Emmanuel Macron en de lange doorlooptijden van procedures bij het EHRM. De top stond voor een groot deel in het teken van het nieuwe Schaderegister voor Oekraïne. Iets dat misschien ondergesneeuwd is geraakt, maar toch de nodige aandacht verdient (en zal krijgen in deze kroniek), is het recentelijk bereikte onderhandelaarsakkoord over de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Deze ontwikkeling, mits het toetredingsakkoord deze keer de felbegeerde goedkeuring van het Hof van Justitie wél ontvangt,¹ zal zonder twijfel zijn stempel achterlaten op de rechtsontwikkeling van mensenrechten in de EU. De toetreding zal onder andere als gevolg hebben dat het Hof van Justitie, op het terrein van mensenrechten, een hoger Hof te dulden krijgt en dat de uitspraken van het EHRM bindend zullen zijn voor het Hof van Justitie. De vraag is echter of dat laatste zo grensverleggend is. Op grond van artikel 52, lid 3, Handvest

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. Nienke van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechten-agentschap. L.I. van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. A. Pahladsingh is senior EU jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

- 1 In 2014 oordeelde het HvJ EU negatief over de eerder overeengekomen tekst, zie Advies 2/13 van het HvJ EU 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454. Zie daarvoor ook Advies 2/94 van het HvJ EU 28 maart 1996, ECLI:EU:C:1996:140.

dient het EVRM op dit moment immers als een ondergrens, mits een bepaald recht wordt gewaarborgd door zowel het Handvest als het EVRM. De jurisprudentie van het EHRM is daarbij van belang om te bepalen hoe bepaalde rechten in het Handvest moeten worden uitgelegd.² Dit nodigt het Hof van Justitie vanzelfsprekend uit om in 'dialogoog' te gaan met het EHRM en de jurisprudentie van het EHRM te betrekken in zijn eigen overwegingen. Dit neemt echter niet weg dat het Hof van Justitie steeds vaker naar het Handvest en eigen jurisprudentie grijpt in plaats van het EVRM en het EHRM. De toetreding van de EU tot het EVRM zal deze dialoog vermoedelijk doen veranderen. Het zou de dialoog tussen de beide hoven kunnen versterken en dit komt de rechtsuniformiteit alleen maar ten goede.

De toetreding van de EU tot het EVRM heeft ook gevolgen voor de lidstaten, die zijn namelijk niet langer slechts zelfstandig verantwoordelijk voor eventuele vermeende mensenrechtenschendingen verscholen in bijvoorbeeld richtlijnen of bij de uitvoering van richtlijnen (zoals de richtlijn over loontransparantie ter versterking van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen die later in deze kroniek ter sprake komt). De EU zal verantwoordelijk kunnen worden gehouden. De EU kan na de toetreding tot het EVRM naast verweerder, ook als 'medeverweerder' optreden in zaken voor EHRM. Op deze manier kan de EU zich verantwoorden voor mensenrechtenschendingen die ook aan haar te verwijten zijn en belandt deze last niet meer alleen op de lidstaten.³

Kort gezegd, een noemenswaardige ontwikkeling die zijn voetsporen nog zal nalaten in het mensenrechtendomein van de Europese Unie (en mogelijk ook daarbuiten?) In deze kroniek geven wij u als eerste inzicht in het voorlopige akkoord over de toetreding van de EU tot het EVRM. Daarna gaan wij in op enkele ontwikkelingen op wetgevend terrein en in op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, in het bijzonder op de richtlijn die is aangenomen om de gelijke beloning van mannen en vrouwen te bevorderen, een arrest over het Europees aanhoudingsbevel en de overlevering van een ernstig ziek persoon, en een arrest over de strijd van Roemenië tegen corruptie en de toepassing van bepalingen uit het EU-Handvest daarop.

In deze kroniek brengen wij daarmee een reeks van verschillende ontwikkelingen op het terrein van mensenrechten binnen de EU samen. Dat is mede te danken aan de komst van twee nieuwe schrijvers binnen het team: Guus de Vries en Lucia van der Meulen! Guus de Vries is beleidsmedewerker bij de Directie Integratie Europa en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit bij het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR). Lucia van der Meulen is PhD onderzoeker aan de KU Leuven bij het Instituut voor Europees Recht. Zij brengen daarmee een set aan nieuwe kennis, ervaring en frisse ideeën voor het schrijversteam van deze kroniek mee.

Voorlopig akkoord toetreding EU tot het EVRM

De saga van de toetreding van de EU tot het EVRM kreeg in maart 2023 een nieuwe impuls. De zogenaamde 46+1-groep (bestaande uit de partijen bij het EVRM en de EU, niet langer 47+1 sinds de exit van Rusland uit de Raad van Europa, presenteerde een voorlopig akkoord over

2 Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=EN)).

3 Het *Bosphorus*-beginsel beteugelt deze last grotendeels, zie EHRM 30 juni 2005, nr. 45036/98 (*Bosphorus/Ireland*).

de voorwaarden voor toetreding.⁴ Het voorlopig akkoord is het resultaat van drie jaar vergaderen sinds 2020. De openbaar beschikbare vergaderstukken van de onderhandelingen laten zien hoezeer de onderhandelingen gericht waren op het oplossen van de vraagstukken rondom toetreding opgeworpen door het Hof van Justitie in Advies 2/13.⁵ De onderhandelingen stonden grotendeels in het teken van vier zogenaamde *baskets*: de EU-specifieke procedures voor het EHRM, de werking van artikel 33 en Protocol 16 EVRM, wederzijds vertrouwen en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). In alle *baskets*, behalve de laatste, kwamen de partijen tot een voorlopige overeenkomst.

De onderhandelingen over *basket 1* richtten zich vooral op de kritiek van het Hof van Justitie in Advies 2/13 dat het EHRM, in zaken waar EU-recht een rol speelt en/of de EU als medeverweerder betrokken is, in feite het EU-recht zou interpreteren.⁶ De interpretatie van EU-recht is immers de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie. In het akkoord uit 2023 is besloten dat, in zaken waar de EU medeverweerder is en het Hof van Justitie nog geen uitspraak heeft gedaan over de overeenstemming van het EU-recht met het EVRM, het zogenaamde *prior involvement*-mechanisme wordt toegepast.⁷ Zo krijgt het Hof van Justitie de kans om een beoordeling te geven over de overeenstemming van het EU-recht in kwestie met de rechten onder het EVRM. Deze verklaring is niet bindend voor het EHRM en tast de bevoegdheid van het EHRM om een definitieve uitspraak te doen in de zaak niet aan.

Basket 2 betrof de consequenties van toetreding voor de functionering van artikel 33 EVRM en Protocol 16 EVRM. Met betrekking tot artikel 33 besloten de partijen dat interstatelijke zaken tussen de EU en haar lidstaten onder het EVRM ongewenst zijn. Daarom bevat het akkoord een verbod op het gebruik van artikel 33 tussen de EU en lidstaten en tussen EU-lidstaten onderling in kwesties die het EU-recht aangaan.⁸ In Advies 2/13 uitte het Hof van Justitie verder de zorg dat nationale gerechtshoven door middel van Protocol 16 de verplichting tot het stellen van prejudiciële vragen zouden kunnen ontlopen.⁹ De partijen besloten dat de plicht van het stellen van een prejudiciële vraag op grond van artikel 267 VWEU voorrang moet hebben. Het voorlopig akkoord gaat zelfs zo ver door te stellen dat de hoogste rechters van de lidstaten geen advies mogen vragen van het EHRM in zaken over het EU-recht.¹⁰ Hoewel er een oplossing is gevonden voor het door het Hof van Justitie opgeworpen vraagstuk omtrent de interstatelijke zaken, kan nog steeds de vraag worden opgeworpen of dat nodig was. Was een verbod op het gebruik van artikel 33 EVRM niet al voorzien in artikel 344 VWEU?

In *basket 3* is er onderhandeld over de status van het beginsel van wederzijds vertrouwen na de toetreding van de EU. In de vergaderstukken is te lezen dat de partijen het niet helemaal eens konden worden of het beginsel überhaupt bij naam moest worden genoemd in het akkoord, en als het een plek zou moeten krijgen, welke dan. De meeste afgevaardigden leken het erover eens dat de rechtspraak van het Hof van Justitie en het EHRM in de laatste jaren in dergelijke

4 'Final consolidated version of the draft accession instruments', 46+1(2023)36, 17 maart 2023 (hierna: 'voorlopig akkoord'). Alle officiële documenten en vergaderstukken zijn te vinden via: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accesion-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>.

5 Advies 2/13 van het HvJ EU 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

6 Advies 2/13 van het HvJ EU 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, overwegingen 224-225.

7 Artikel 3, lid 7, van het voorlopig akkoord.

8 Artikel 4 van het voorlopig akkoord.

9 Advies 2/13 van het HvJ EU 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, overweging 197.

10 Artikel 5 van het voorlopig akkoord.

mate naar elkaar is toegegroeid dat er in het akkoord geen voorschrift over wederzijds vertrouwen hoefde te worden opgenomen.¹¹ De twee Europese gerechtshoven moeten volgens de partijen de kans krijgen om deze trend verder te trekken. De in deze kronieken besproken zaak *E.D.L.* lijkt alvast hun vertrouwen te belonen. Uiteindelijk is in het voorlopig akkoord een bepaling opgenomen dat toetreding de werking van wederzijds vertrouwen niet zal ondermijnen, maar dat tegelijkertijd de bescherming van het EVRM gegarandeerd moet worden.¹²

In de vierde en laatste *basket* is geen akkoord bereikt tussen de onderhandelende partijen. Het GBVB werd door de EU zelf aangemerkt als een ‘interne zaak’ die de EU zal gaan oplossen. In de onderhandelingen werd gesproken over een re-attributie mechanisme waarin de EU in zaken voor het EHRM zeggenschap zou hebben over welke EU-lidstaten verantwoordelijk moeten worden gehouden. Uiteindelijk vond dit mechanisme niet genoeg steun.

Het is afwachten welk leven dit voorlopig akkoord verder zal leiden. Het eerste optimisme naar aanleiding van de presentatie van het akkoord lijkt weer afgezwakt. Aanvankelijk werd gehoopt dat het akkoord tijdens de *Reykjavik Summit* van de Raad van Europa in mei 2023 bekrachtigd zou worden maar dit is niet gebeurd.¹³ Daarnaast blijft een van de grootste drempels tot toetreding in 2023 onopgelost. De beperkte bevoegdheid van het Hof van Justitie in het GBVB heeft zich in de laatste jaren uitgebreid,¹⁴ maar blijft beperkt. De EU zal nu eerst intern tot een oplossing moeten komen. Vervolgens zal het akkoord over toetreding ook nog moeten worden goedgekeurd door het Hof van Justitie en het EHRM middels een adviesverzoek.

Toch is het akkoord, waarin het de partijen is gelukt tegemoet te komen aan veel van de eisen die door het Hof van Justitie in Advies 2/13 werden gesteld, nog altijd reden voor optimisme. Toetreding van de EU tot het EHRM betekent, hoe dan ook, meer mogelijkheden voor aansprakelijkheidstelling bij mensenrechtenschendingen en daarnaast meer uniformiteit in de Europese mensenrechtenbescherming.

Richtlijn over loontransparantie ter versterking van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen

Na twee jaar onderhandelen hebben het Europees Parlement in maart en de Raad in april van dit jaar ingestemd met een nieuwe richtlijn ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen door middel van beloningstransparantie en

11 ‘Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms’, appendix 5 van het voorlopig akkoord, overweging 88.

12 Artikel 6 van het voorlopig akkoord: ‘Accession of the European Union to the Convention shall not affect the application of the principle of mutual trust within the European Union. In this context, the protection of human rights guaranteed by the Convention shall be ensured.’

13 Zie bijv. L.R. Glas, ‘Wishes for Reykjavik: What can the Fourth Council of Europe Summit Have in Store for the Court?’ *echrblog.com* 31 maart 2023.

14 Zie bijv. HvJ EU 19 juli 2016, C-455/14 P (*H/Raad en Commissie*); HvJ EU 6 oktober 2020, C-134/19 P (*Bank Refah Kargaran/Raad*).

handhavingsmechanismen.¹⁵ Uit statistieken van Eurostat blijkt dat vrouwen in de EU gemiddeld dertien procent minder verdienen dan hun mannelijke collega's en dat die loonkloof in de afgelopen tien jaar niet is verminderd.¹⁶ Dit percentage is het 'ongecorrigeerde beloningsverschil' en houdt nog geen rekening met objectieve achtergrondkenmerken van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt zoals opleiding, werkervaring, en de sector waarin de werknemer werkt. Tegelijkertijd blijken deze kenmerken in de praktijk het beloningsverschil maar voor een deel te kunnen verklaren.¹⁷

De nieuwe richtlijn geeft, onder meer, het recht aan werknemers om van hun werkgever informatie te verkrijgen over de wijze waarop hun beloning is bepaald en over de beloning van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten, uitgesplitst naar geslacht (artikelen 6 en 7). Al tijdens de sollicitatiefase moet informatie over de aanvangsbeloning of de bandbreedte daarvan voor de betreffende functie worden bekendgemaakt. Werkgevers mogen op grond van deze richtlijn daarnaast niet langer vragen naar de beloning van een sollicitant in een huidige of eerdere arbeidsrelatie (artikel 5).

Werknemers moeten deze rechten kunnen afdwingen, onder meer door toegang te krijgen tot gerechtelijke procedures (artikel 14 en 15). Benadeelde werknemers komt het recht op volledige compensatie voor de geleden schade of reparatie toe (artikel 16). Bovendien verschuift de bewijslast van de gelijke beloning naar de werkgever indien de werknemer feiten aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, en wanneer de werkgever de beloningstransparantieplichtingen uit de richtlijn niet heeft nageleefd (artikel 18).¹⁸

Aan werkgevers worden op grond van deze richtlijn rapportageverplichtingen opgelegd die variëren naargelang het aantal werknemers dat zij in dienst hebben. Werkgevers met meer dan honderd werknemers moeten elke drie jaar rapporteren over de aanwezige loonkloof binnen hun organisatie. Werkgevers met meer dan 250 werknemers dienen dat elk jaar te doen. Indien blijkt dat deze werkgevers een beloningsverschil van vijf procent of meer hebben en daar geen objectieve verklaring bestaat, dienen zij met hun werknemersorganisatie een beloningsevaluatie uit te voeren.

De richtlijn bevat daarmee een aantal ambitieuze bepalingen om de rechten van werknemers, ook in meer algemene zin, te versterken en de verplichtingen van werkgevers op dit terrein

15 Het gewijzigde voorstel dat door het Europees Parlement op 11 april 2023 werd aangenomen is hier beschikbaar: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-81-2022-INIT/nl/pdf>. Het beginsel van gelijke beloning tussen mannen en vrouwen is als beginsel onder meer terug te vinden in de huidige en in alle voorlopers van de EU-Verdragen. Zie nu artikel 157 Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU), artikel 21 (nondiscriminatie) en artikel 23 (gelijkheid van mannen en vrouwen, waaronder op gebied van beloning) van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 4 van Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (*PbEU* 2006, L 204).

16 Eurostat gebruikt hiervoor gegevens die zijn verzameld in 2023 (zie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tesem180>) en 2021 (zie <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/edn-2022-0307-2>).

17 Het gecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen bedraagt volgens de statistieken van het CBS van 2020 in Nederlands 6 procent in het bedrijfsleven en 3 procent bij de overheid. Het College voor de Rechten van de Mens heeft tussen 2011 en 2017 op microniveau onderzoek gedaan naar de loonkloof in ziekenhuizen, hogescholen en verzekeraars. Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens, 'Gelijke beloning verzekerd? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij verzekeringsorganisaties', november 2017.

18 Lidstaten hoeven dit beginsel niet toe te passen op procedures waarin het aan de bevoegde instantie of nationale rechtbank staat om de feiten te onderzoeken (artikel 18, lid 4).

te verzwaren. In de afgelopen jaren bleek al dat er op Europees niveau succesvol initiatieven tot stand kunnen worden gebracht om gendergelijkheid en de sociale rechten van werknemers binnen de Unie te beschermen. Voorbeelden daarvan zijn de Ouderschapsrichtlijn van 2019 en de Richtlijn over het genderevenwicht bij bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen van 2022.¹⁹ Het Europees Parlement speelt hierin een belangrijke rol en is ook een drijvende kracht geweest om bindende normen aangaande de loonkloof door middel van beloningstransparantie aan te nemen.²⁰

De nieuwe richtlijn versterkt de rechten van werknemers *vis-à-vis* werkgevers doordat zij recht krijgen op informatie over de wijze waarop zij nu precies worden beloond in vergelijking met andere (waaronder vrouwelijke) werknemers binnen hun organisatie. Er is overigens niet alleen aandacht voor discriminatie tussen mannen en vrouwen. De richtlijn houdt ook rekening met intersectionele discriminatie.²¹ Werkgevers worden bijvoorbeeld verplicht om genderneutrale vacatures en functiebenamingen – waar al geruime tijd discussie over wordt gevoerd (denk maar aan de in Nederland gehelpte term ‘raadsheer’) – te gaan hanteren en wervingsprocedures op niet-discriminerende wijze te gaan voeren.²²

De richtlijn is aldus vooruitstrevend. Te vooruitstrevend, volgens sommige lidstaten dan. Hongarije, Polen en ook Bulgarije legden verklaringen bij deze richtlijn af, onder andere om te verduidelijken dat de termen ‘gender’ en ‘gendergelijkheid’ volgens hen niet breder zouden moeten worden geïnterpreteerd dan (biologische) ‘seks’ en ‘gelijkheid tussen mannen en vrouwen’.²³ Het bereikte resultaat wordt daarmee, helaas, door enkele (regeringsleiders) van de lidstaten ondermijnd.

Op werkgevers rust nu wel de belangrijke taak om hun beloningsbeleid (meer) genderevenwichtig in te richten. In de onderhandelingen blijkt echter ook te zijn geluisterd naar de lasten die de transparantieplichtingen voor werkgevers met zich brengen. Zo hoeven werkgevers met honderd tot 150 werknemers pas acht jaar na inwerkingtreding van de richtlijn hun eerste beloningsrapportage uit te brengen. En voor werkgevers met 150 tot 250 werknemers geldt een termijn van vier jaar na inwerkingtreding van de richtlijn.

Het duurt daarnaast nog drie jaar voordat de lidstaten de richtlijn in hun nationale wetgeving moeten hebben omgezet. Lidstaten kunnen er daarbij voor kiezen om werkgevers met minder dan honderd werknemers ook een rapportageverplichting op te leggen.²⁴ Verder kunnen de

19 Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers (*PbEU* 2019, L 188) en Richtlijn (EU) 2022/2381 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2022 inzake het verbeteren van het genderevenwicht bij bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en daarmee samenhangende maatregelen (*PbEU* 2022, L 315).

20 Zie de Resolutie van 30 januari 2020 over de loonkloof tussen mannen en vrouwen (2019/2879(RSP)). De nieuwe richtlijn werd dan ook met een ruime meerderheid in het Europees Parlement aangenomen.

21 Intersectionele discriminatie wordt in de richtlijn (artikel 3, lid 2, onder, e) gedefinieerd als ‘discriminatie op grond van een combinatie van geslacht en andere discriminatiegrond- of gronden waarvoor de bescherming krachtens Richtlijnen 2000/43 EG [inzake rassengelijkheid] of 2000/78 [inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep] geldt’ en in overweging 25 van de preambule nader toegelicht.

22 Zie artikel 3, lid 2, onder e, artikel 5, lid 3 en artikel 23 van de Richtlijn.

23 Zie de verklaringen van deze lidstaten d.d. 18 april 2023, via <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7845-2023-ADD-1/en/pdf>.

24 Zie artikel 9, lid 5, van de richtlijn. Artikel 9, lid 8, biedt lidstaten de optie om gegevens over de aanwezige loonkloof bij werkgevers op te stellen op basis van gegevens die onder meer bij de belasting- of sociale zekerheidsinstanties aanwezig zijn.

lidstaten, in het kader van gegevensbescherming, ervoor kiezen de verstrekking van beloningsinformatie alleen aan de werknemersvertegenwoordigers, arbeidsinspectie of het orgaan voor gelijke behandeling bekend te maken indien deze informatie direct of indirect zou leiden tot bekendmaking van de beloning van een identificeerbare werknemer.²⁵ Lidstaten dienen er verder voor te zorgen dat sancties kunnen worden opgelegd indien de rechten en verplichtingen uit de richtlijn worden overtreden, waaronder door middel van boetes, en deze sancties dienen afschrikwekkend te zijn (artikel 23). Daarmee ligt er nog een aantal belangrijke keuzes voor de lidstaten in het verschiep waar zij zich in de nu volgende periode over zullen moeten gaan buigen.

Hof van Justitie-uitspraak *E.D.L.*

Op 18 april jaarlijks deed de Grote Kamer van het Hof van Justitie uitspraak in de zaak *E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*.²⁶ De zaak was een kans voor het Hof van Justitie om te verduidelijken in hoeverre medische omstandigheden reden kunnen zijn tot het niet uitvoeren van een Europees Aanhoudingsbevel.

Aanleiding voor de uitspraak is een prejudiciële vraag van het Italiaanse Grondwettelijk Hof over de overlevering van een chronisch zieke man naar Kroatië voor de uitvoering van een Europees Aanhoudingsbevel. Het Italiaanse Hof vroeg aan het Hof van Justitie in hoeverre de overlevering geoorloofd was op grond van het recht op gezondheid (artikel 34 Handvest) en het verbod op onmenselijke behandeling (artikel 4 Handvest). Vanwege de afhankelijkheid van de man van zijn behandeling in Italië vreesden de Italiaanse autoriteiten een onmiddellijke en zeer serieuze verslechtering van zijn gezondheid als resultaat van overlevering.

Advocaat-generaal Sánchez-Bordona adviseerde het Hof om in deze zaak niet te tornen aan de strikte voorwaarden voor het weigeren van overlevering op grond van mensenrechten, ontwikkeld door het Hof in de zaak *Aranyosi en Căldăraru*.²⁷ Hij stelde voor in gezondheidsgeval- len slechts opschorting van overlevering toe te staan, zoals voorzien in artikel 23 lid 4 van het Kaderbesluit.²⁸ De advocaat-generaal was bang dat een nieuwe uitzondering op grond van gezondheid het uitzonderlijke karakter van weigeringen en daarmee de werking van het beginsel van onderling vertrouwen zou ondermijnen.²⁹

Op 18 april jaarlijks werd duidelijk dat het Hof de advocaat-generaal slechts ten dele heeft gevolgd. Het Hof schrijft ten eerste voor dat in gevallen waar de overlevering van een persoon zijn of haar gezondheid ernstig in gevaar brengt, de uitvoerende lidstaat de overlevering mag opschorten onder artikel 23 lid 4 van het Kaderbesluit.³⁰ Indien de uitvoerende rechter echter vaststelt dat het gevaar voor de gezondheid van de betrokkene zo groot is dat er een schending

25 Artikel 12, lid 3, van de Richtlijn.

26 HvJ EU 18 april 2023, C-699/21 (*E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*).

27 Concl. A-G Sánchez-Bordona, bij HvJ EU 18 april 2023, C-699/21 (*E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*); HvJ EU 5 april 2016, C-404/15 en C-659/15 (*Aranyosi en Căldăraru*).

28 Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 2002/584/JBZ.

29 Concl. A-G Sánchez-Bordona, bij HvJ EU 18 april 2023, C-699/21 (*E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*), r.o. 64.

30 HvJ EU 18 april 2023, C-699/21, r.o. 36 (*E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*).

van artikel 4 Handvest aan de orde is (een reëel risico op een significante beperking van de levensverwachting of een onmiddellijke en onomkeerbare verslechtering van de gezondheid) is de uitvoerende lidstaat verplicht de overlevering op te schorten.³¹ Alleen stopt het Hof daar niet en schrijft het voor dat indien het opschorten van overlevering het reëel risico op een schending van artikel 4 Handvest niet kan wegnemen binnen redelijke tijd, de uitvoerende lidstaat de overlevering helemaal moet weigeren.³²

Hierbij gaat het Hof niet alleen voorbij aan de advocaat-generaal maar ook aan haar eigen eerdere rechtspraak op grond van artikel 4 Handvest. Sinds *Aranyosi en Căldăraru* heeft het Hof immers steeds benadrukt dat een overtreding van artikel 4 Handvest slechts kan leiden tot een weigering van overlevering als er aan twee cumulatieve voorwaarden wordt voldaan: i) er zijn systemische gebreken in de uitvaardigende lidstaat, en ii) er is in het concrete geval een reëel risico op schending van artikel 4 Handvest. In *E.D.L.* stelt het Hof echter niet de eerste maar alleen de tweede voorwaarde en ontwikkelt daarmee een nieuwe lijn in de rechtspraak over overlevering.

De benadering van het Hof van Justitie in *E.D.L.* brengt de zaak meer in overeenstemming met haar eigen rechtspraak in het asielrecht³³ en in overlevering naar derde landen.³⁴ Het is echter (nog) niet duidelijk of de eerste voorwaarde van systemische gebreken ook zal worden losgelaten in andere artikel 4 Handvest-zaken. Een mogelijk verschil met die zaken kan zijn dat het bij het geval *E.D.L.* gaat om een gevaar dat voortvloeit uit de verplaatsing van een ziek persoon (ongeacht waar naartoe) terwijl het bij de ‘standaard’ artikel 4 Handvest-zaken gaat om een gevaar dat voortvloeit uit het niveau van mensenrechtenbescherming in een andere lidstaat zoals gevangenisomstandigheden. Het beginsel van onderling vertrouwen speelt uiteraard een grotere rol in het tweede scenario dan in de huidige zaak.

Hof van Justitie-uitspraak *Agencia Națională de Integritate*

In het arrest *Agencia Națională de Integritate* van 4 mei 2023³⁵ gaat het Hof van Justitie nader in op de strijd tegen corruptie door de lidstaten. Volgens het Hof verzet het EU-recht zich er niet tegen dat iemand die de regels voor belangenconflicten in een gekozen openbaar ambt heeft overtreden, gedurende drie jaar niet meer een dergelijk ambt mag uitoefenen. De betrokkene moet deze sanctie wel door de nationale rechter kunnen laten toetsen, met name aan het evenredigheidsbeginsel.

In 2016 is verzoeker in het hoofdgeding gekozen tot burgemeester van de gemeente MN (Roemenië). In een rapport uit 2019 stelde het nationaal integriteitsagentschap vast dat hij de regels inzake belangenconflicten op administratief gebied niet in acht had genomen. Indien dat rapport definitief zou worden, zou zijn ambtstermijn van rechtswege eindigen en zou hem bijkomend worden verboden om gedurende drie jaar gekozen openbare ambten te bekleden. Verzoeker in het hoofdgeding heeft beroep tot nietigverklaring van dat rapport ingesteld en

31 HvJ EU 18 april 2023, C-699/21, r.o. 42 (*E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*).

32 HvJ EU 18 april 2023, C-699/21, r.o. 50-53 (*E.D.L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*).

33 HvJ EU 18 december 2014, C-562/13 (*Abdida*); HvJ EU 16 februari 2017, C-578/16 PPU, (C.K. e.a.).

34 HvJ EU 22 november 2022, C-69/21 (*X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*),.

35 HvJ EU 4 mei 2023, C-40/21 (*Agencia Națională de Integritate*).

aangevoerd dat het EU-recht zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan dit verbod automatisch wordt opgelegd aan een persoon die wordt geacht te hebben gehandeld in een situatie waarin een belangenconflict voorhanden was, zonder dat dit verbod kan worden aangepast aan de ernst van de gepleegde inbreuk. De verwijzende rechter vraagt het Hof van Justitie of de Roemeense regeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 49 Handvest), het recht op arbeid (artikel 15 lid 1 Handvest), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht (artikel 47 Handvest).

Allereerst beslist het Hof van Justitie in deze zaak of het EU-recht ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51 lid 1 Handvest. Uit de inlichtingen van de verwijzende rechter en uit de toelichting op de toepasselijke Roemeense wet volgt volgens het Hof dat deze is gericht op het tweede ijkpunt in de bijlage bij Beschikking 2006/928³⁶, namelijk het opzetten van een integriteitsagentschap dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld. Daarmee is het Handvest van toepassing in deze zaak, zo oordeelt het Hof.³⁷

Vervolgens concludeert het Hof dat artikel 49 lid 3 Handvest niet van toepassing is op een nationale regeling die een persoon van wie is vastgesteld dat hij ondanks het bestaan van een belangenconflict een gekozen openbaar ambt heeft uitgeoefend. In deze regeling is verder bepaald dat na een administratieve procedure er een verbod is om gedurende een vooraf bepaalde periode van drie jaar een dergelijk ambt uit te oefenen, wanneer dat verbod niet strafrechtelijk van aard is. Om te bepalen of er sprake is van een strafrechtelijke sanctie toetst het Hof aan de drie criteria uit eerdere rechtspraak.³⁸ Deze drie criteria zijn: de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, de aard van de inbreuk en de zwaarte van de sanctie.³⁹

Met betrekking tot het eerste criterium, wijst het Hof erop dat noch het feit dat de ambts-termijn na de vaststelling van een belangenconflict van rechtswege wordt beëindigd noch het verbod op uitoefening van een gekozen openbare functie naar Roemeens recht als een strafrechtelijke sanctie wordt beschouwd.⁴⁰

Met betrekking tot het tweede criterium gaat het Hof na of de nationale maatregel met name een repressief doel nastreeft. De betrokken regeling beoogt de integriteit en de transparantie in de uitoefening van openbare functies en ambten te waarborgen alsook institutionele corruptie te voorkomen. Dit verbod en de regel die bepaalt dat de ambtstermijn van rechtswege wordt beëindigd, hebben dus tot doel om de goede werking en de transparantie van de staat te beschermen. Het Hof van Justitie verwijst vervolgens naar rechtspraak van het EHRM dat

36 Beschikking 2006/928 is in de context van de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie per 1 januari 2007 vastgesteld krachtens met name de artikelen 37 en 38 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (*PBEU* 2005, L 157, p. 203) (hierna: akte betreffende de toetredingsvoorwaarden), die op 1 januari 2007 in werking is getreden.

37 Overwegingen 23 en 24 van de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden.

38 HvJ EU 6 oktober 2021, C-544/19, r.o. 90 (*Ecotex Bulgaria*).

39 HvJ EU 4 mei 2023, C-40/21, r.o. 34 (*Agencția Națională de Integritate*). Zie ook HvJ EU 6 oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:803, C-544/19, r.o. 91 (*Ecotex Bulgaria*); HvJ EU 22 maart 2022, C-117/20, r.o. 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak (*bpost*).

40 HvJ EU 4 mei 2023, C-40/21, r.o. 37 (*Agencția Națională de Integritate*).

‘in dit verband over een verbod om zich kandidaat te stellen voor verkiezingen en om gekozen ambten uit te oefenen – welk verbod hetzelfde doel had en zag op de vrije keuze van de gekozen organen – [heeft] geoordeeld dat dit verbod geen strafrechtelijk karakter had, ook al was het opgelegd naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling wegens corruptie’.⁴¹

Het verbod dient volgens het Hof een preventief en geen repressief doel.⁴²

Met betrekking tot het derde criterium concludeert het Hof dat de nationale maatregel niet bestaat uit het opleggen van een vrijheidsstraf of een geldboete, maar uit een verbod om in de toekomst bepaalde activiteiten – namelijk gekozen openbare ambten – uit te oefenen. Dat verbod geldt voor een vastomlijnde groep personen met een bijzondere status. Het is van beperkte duur en betreft niet het stemrecht.⁴³

De opgelegde maatregel kan dus niet worden beoordeeld in het licht van artikel 49 lid 3 Handvest aangezien hij niet strafrechtelijk van aard is. De nationale regeling in kwestie brengt echter het Unierecht ten uitvoer, zodat zij hoe dan ook in overeenstemming moet zijn met het algemeen Unierechtelijk beginsel van evenredigheid. In dit verband stelt het Hof in de tweede plaats vast dat het evenredigheidsbeginsel zich niet verzet tegen deze regeling, mits de toepassing daarvan, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, ertoe leidt dat een sanctie wordt opgelegd die evenredig is aan de ernst van de bestrafte inbreuk, rekening houdend met het doel om de integriteit en de transparantie in de uitoefening van openbare functies en ambten te waarborgen en institutionele corruptie te voorkomen. Dat is niet het geval indien de vastgestelde onrechtmatige gedraging bij wijze van uitzondering niet ernstig is vanuit het oogpunt van dit doel, terwijl de gevolgen van deze maatregel voor de persoonlijke, professionele en economische situatie van de betrokkene bijzonder ingrijpend zijn.⁴⁴ Wat betreft het evenredige karakter van de beoordeelde maatregel, is het Hof van Justitie van oordeel dat de nationale maatregel in beginsel niet onevenredig is aan de inbreuk die ermee wordt bestraft, aangezien het openbaar belang ernstig wordt aangetast door zelfs de minst beduidende corrupte handelingen en belangenconflicten van gekozen functionarissen in een lidstaat waar het corruptierisico hoog is. Omdat de looptijd van dit verbod op geen enkele wijze kan worden aangepast, kan toch niet worden uitgesloten dat deze sanctie in bepaalde uitzonderlijke gevallen disproportioneel blijkt.⁴⁵

Vervolgens geeft het Hof aan dat het recht om na democratische verkiezingen een gekozen ambt zoals dat van burgemeester uit te oefenen niet onder artikel 15 lid 1 Handvest valt. Deze bepaling is wel breed verwoord, maar de werkingssfeer ervan omvat niet het recht om gedurende bepaalde tijd een dergelijk ambt te vervullen.⁴⁶ Deze uitlegging vindt ook steun in de rechtspraak van het EHRM.⁴⁷

Ten slotte stelt het Hof vast dat artikel 47 Handvest zich niet verzet tegen de betreffende nationale regeling, mits de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om de rechtmatigheid

41 HvJ EU 4 mei 2023, C-40/21, r.o. 40 (*Agencia Națională de Integritate*). Zie in die zin EHRM 18 mei 2021, 63772/16, r.o. 85 en 97 (*Galan/Italië*), en EHRM 17 juni 2021, 55093/13, r.o. 64 en 73 (*Miniscalco/Italië*).

42 HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:367, C-40/21, r.o. 41 (*Agencia Națională de Integritate*).

43 HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:367, C-40/21, r.o. 42 (*Agencia Națională de Integritate*).

44 HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:367, C-40/21, r.o. 68 (*Agencia Națională de Integritate*).

45 HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:367, C-40/21, r.o. 69-72 (*Agencia Națională de Integritate*).

46 HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:367, C-40/21, r.o. 80-81 (*Agencia Națională de Integritate*).

47 EHRM 8 november 2016, 8365/16, r.o. 26-27 (*Savisaar/Estland*).

te betwisten van het rapport waarin een belangenconflict is vastgesteld en van de op basis van dat rapport opgelegde sanctie, en daarbij ook de evenredigheid van die sanctie aan de orde kan stellen. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte houdt onder andere in dat de houder van dit recht toegang moet hebben tot een gerecht dat bevoegd is om de eerbiediging van de uit het Unierecht voortvloeiende rechten te waarborgen, en om daartoe alle feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken die voor het bij dat gerecht aanhangige geding relevant zijn.⁴⁸ In dit geval impliceert dit recht dat de verwijzende rechter de rechtmatigheid van het voor de verzoeker in het hoofdgeding belastende beoordelingsrapport kan toetsen en eventueel dat rapport en de op basis daarvan opgelegde sanctie nietig kan verklaren.⁴⁹

48 HvJ EU 4 mei 2023, C-40/21, r.o. 84 (*Agencia Națională de Integritate*).

49 HvJ EU 4 mei 2023, C-40/21, r.o. 88-91 (*Agencia Națională de Integritate*).