

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

Juli – september 2024

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.

DOI | 10.54195/NTM.19669

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Inleiding

Waar de meeste mensen in september uitgerust terugkwamen van hun vakanties, zaten politici en ambtenaren in Brussel deze zomer niet stil. Midden juli werd Ursula von der Leyen opnieuw verkozen als voorzitter van de Europese Commissie, met een meerderheid van 401 stemmen voor, 284 tegenstemmen en 22 blanco stemmen.¹ Vlak daarvoor presenteerde ze haar politieke richtlijnen, die in deze kroniek specifiek vanuit het perspectief van fundamentele rechten worden besproken, omdat ze richtinggevend zullen zijn voor de – op het moment van schrijven – nog nieuw samen te stellen Commissie (2024-2029).

Ook verscheen in juli het Rechtsstaatrapport 2024, waarin de Europese Commissie voor het vijfde jaar op rij de rechtsstatelijke ontwikkelingen in alle lidstaten op een rij heeft gezet, en dat interessante bevindingen bevat. Vlak voor de zomer werd daarnaast de Richtlijn gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (CSDDD) aangenomen (de *due diligence*-richtlijn).² Een belangrijke mijlpaal om mensenrechten zowel in Europa als wereldwijd beter te beschermen. Hoog tijd om in deze kroniek de richtlijn eens (kort) onder de loep te nemen. Tenslotte sluiten we af, zoals altijd, met een bespreking van de rechtspraak van het Hof van Justitie EU. In een drietal arresten over uiteenlopende zaken biedt het Hof

■ 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. dr. 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 'Parlement herverkiest Ursula von der Leyen als Voorzitter van de Europese Commissie', persbericht Europees Parlement, 18 juli 2024, zie: <https://europa.eu/european-council/story/20240718IPR22812/parlement-herverkiest-ursula-von-der-leyen-als-voorzitter-europese-commissie>.

2 Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859, PbEU 2024, L, 1760.

nadere uitleg over de eerbiediging van de grondrechten uit het EU-Handvest. Deze zaken gaan over de tenuitvoerlegging van arrestatiebevelen op basis van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU, de interne procedurele mechanismen van rechterlijke instanties om rechtseenheid te bewaren, en de arbeidsvoorwaarden van honoraire magistraten.

Politieke richtlijnen voor de nieuwe Europese Commissie

In haar speech in het Europees Parlement voor haar herverkiezing verwees Von der Leyen slechts éénmaal expliciet naar het belang van respect voor fundamentele rechten. Dat deed zij in het kader van migratie.³ In de geschreven tekst van de politieke richtlijnen voor de nieuw samen te stellen Commissie (2024-2029) zijn verder alleen verwijzingen naar fundamentele rechten opgenomen in de context van de algemene rechtshandhaving en de toegang tot digitale informatie en in de context van het grensbeheer.⁴ Het lijkt, kortom, alsof het centraal stellen van fundamentele rechten op alle terreinen voor de nieuwe Commissie niet vanzelfsprekend is.

De politieke richtlijnen bestaan uit zeven pijlers, die vrij vertaald gaan over: 1) welvaart en competitiviteit, 2) defensie en veiligheid, 3) de maatschappij en ons sociale model, 4) kwaliteit van leven, 5) democratie en rechtsstaat, 6) internationale samenwerking, en 7) voorbereiding op de toekomst. Al deze thema's bevatten vele (meer) impliciete aanknopingspunten voor nieuw beleid dat gestoeld zal moeten zijn op de eerbiediging van fundamentele rechten.

Een opvallend teken van de tijd is de sterke focus in de politieke richtlijnen op defensie en veiligheid.⁵ Illustratief is een zin waarin wordt gesteld dat 'het meest basale recht is het recht om je veilig te voelen', wat als zodanig natuurlijk geen fundamenteel recht is.⁶ Er wordt verwezen naar de noodzaak voor voortdurende steun aan Oekraïne, maar er worden ook maatregelen voorgesteld die verder gaan, zoals de aanwijzing van een Commissaris voor Defensie, de komst van een nieuwe interne veiligheidsstrategie, de versterking van Europol, een nieuwe anti-terrorisme agenda en de versterking van het grensbeleid. Wat betreft fundamentele rechten zijn de voornemens een mes dat aan twee kanten snijdt. Aan de ene kant is het garanderen van veiligheid nodig om het recht op leven, lichamelijke integriteit en andere rechten te kunnen waarborgen. Aan de andere kant brengen sterkere rechtshandhaving (met digitale middelen), grensbewaking en antiterrorismemaatregelen ook bekende uitdagingen met zich mee op het vlak van privacy, gegevensbescherming en in extreme gevallen ook lichamelijke integriteit.

3 Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/STATEMENT_24_3871.

4 Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

5 Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

6 I Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

Gezien de hedendaagse uitdagingen voor de democratie in de EU is het allerm minst verrassend dat er ook een pijler in de politieke richtlijnen is opgenomen over het hooghouden van de Europese (democratische) waarden.⁷ Von der Leyen kondigt onder andere een *‘European Democracy Shield’* en een Europees netwerk van *fact-checkers* aan. Beide moeten helpen bij het tegengaan van desinformatie. In dat kader wordt eraan herinnerd dat *deepfakes* zullen moeten voldoen aan de transparantievereisten van de recent aangenomen AI-Verordening (waarover in de vorige kroniek werd bericht). Voor wat betreft het beschermen van de rechtsstaat in de EU wordt verder voortgeborduurd op een aantal bestaande mechanismen. Aan het rechtsstaatrapport wordt een interne markt-dimensie toegevoegd en zodra kandidaat-lidstaten daar klaar voor zijn worden ze in het Rechtsstaatrapport opgenomen. Sinds dit jaar zijn overigens al vier kandidaat-lidstaten in het Rechtsstaatrapport opgenomen. Ook belooft Von der Leyen een algemeen conditionaliteits-regime te creëren dat van toepassing is op alle EU-fondsen.

Onder de derde pijler, maatschappij en ons sociale model, is sterk het belang van sociale rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid terug te zien. Zo is er bijvoorbeeld aandacht voor de gestegen kosten van wonen. Niet gek, nadat deze zomer op vele plaatsen in Europa protesten tegen massatoerisme uitbraken, dat immers één van de oorzaken is van het gebrek aan betaalbare woningen.⁸ Ook in Nederland staat het woningtekort al jaren hoog op de politieke agenda.⁹ Volgens de politieke richtlijnen zal een Commissaris worden aangewezen die verantwoordelijk is voor huisvesting en wordt een allereerste *‘European Affordable Housing Plan’* aangekondigd, al blijft huisvesting een nationale competentie. Ook in het jaarrapport van 2024 van het EU Grondrechtenagentschap staat het recht op huisvesting centraal.¹⁰ Het rapport laat zien dat voor mensen met lagere inkomens huurkosten vaak bijna veertig procent van de maandelijkse uitgaven beslaan, vergeleken met een gemiddelde van bijna twintig procent voor de gehele bevolking. Het tekort aan betaalbare woningen kan leiden tot meer dak- en thuisloosheid en tot situaties waarin mensen in huizen wonen die niet voldoen aan de normen voor betaalbaarheid en adequaatheid.¹¹ In de politieke richtlijnen krijgt ook armoedebestrijding een boost met de aankondiging van een allereerste *‘EU Anti-Poverty Strategy’*.¹²

Ten slotte wordt onder de pijler maatschappij en sociaal model ook aandacht geschonken aan het thema gelijkheid binnen de Unie. Er komt opnieuw een Commissaris voor gelijkheid die onder andere de LHBTIQ-gelijkheidsstrategie en de anti-racisme strategie zal updaten. Er wordt verwezen naar de voortgang op het vlak van man/vrouwgelijkheid, bijvoorbeeld voor wat betreft het aantal vrouwen in topmanagement posities, maar ook naar de grote obstakels die nog bestaan voor vrouwen in de hedendaagse Europese maatschappijen. Hiervoor komt

7 ‘Europe’s choice’, Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

8 N. de Kort, ‘Inwoners Europese steden zijn massatoerisme beu, ‘kan geen bus meer pakken’’, NOS, 2 juli 2024.

9 Binnenlandredactie, ‘Woningtekort verder gegroeid, vooral door stijging aantal huishoudens: dik 400.000 huizen te weinig’, AD, 12 juli 2024.

10 EU Grondrechtenagentschap, ‘Fundamental Rights Report 2024’, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf, p. 34 en verder.

11 EU Grondrechtenagentschap, ‘Fundamental Rights Report 2024’, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf, p. 35.

12 ‘Europe’s choice’, Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

een nieuwe strategie, evenals een *'Roadmap for Women's Rights'*.¹³ Ondanks het feit dat deze stappen niet expliciet in het kader van non-discriminatie worden gesteld, weten mensenrechtenjuristen dat er wat dat betreft nog veel vooruitgang te boeken valt. Het EU Grondrechtenagentschap heeft vlak voor de zomer rapporten over LHBTIQ-gelijkheid en antisemitisme gepubliceerd. In het rapport over LHBTIQ-gelijkheid valt op dat de ervaren discriminatie over het laatste jaar iets naar beneden is gegaan ten opzichte van het eerdere rapport uit 2019, maar nog altijd 36 procent beslaat, waarbij vijf procent betrekking heeft op ervaren geweld.¹⁴ Het antisemitisme rapport is gebaseerd op cijfers van voor de terroristische aanval op 7 oktober 2023 en het uitbreken van het conflict tussen Israël en Hamas, maar ook toen gaf tachtig procent van de ondervraagden al aan dat antisemitisme over de laatste vijf jaar is toegenomen.¹⁵ Dit najaar zal het Grondrechtenagentschap nog een rapport publiceren over ervaringen van discriminatie van moslims en, voor de tweede keer, een rapport over geweld tegen vrouwen.¹⁶

Rechtsstaatrappport 2024

Op 24 juli 2024 bracht de Commissie voor de vijfde keer haar Rechtsstaatrappport uit.¹⁷ In zowel positieve als meer kritische zin geeft de Commissie opnieuw haar analyse van de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU-lidstaten voor 2024 weer op basis van vier pijlers: de justitiële stelsels, anti-corruptieraamwerken, mediapluralisme en mediavrijheid, en andere institutionele kwesties die aan *checks and balances* in de lidstaten raken. Ook geeft de Commissie in het rapport opnieuw aanbevelingen aan alle lidstaten over hoe de rechtsstaat op deze vlakken (verder) kan worden verbeterd.

Het rapport geeft EU-breed en op landenniveau een actueel en nuttig overzicht van de rechtsstatelijke kwesties die in verschillende lidstaten spelen. Zo signaleert de Commissie dit jaar dat (verschillende) lidstaten betere waarborgen dienen te bieden in de procedures voor benoeming van rechters, er (betere) waarborgen nodig zijn ter bescherming van de autonomie van openbare aanklagers en er voldoende middelen voor de rechterlijke macht beschikbaar moeten worden gesteld. Op het vlak van anti-corruptie dienen de lidstaten (meer) maatregelen te treffen om lobbyactiviteiten, belangenconflicten en vermogensverklaringen te reguleren. Ook moeten gevallen van corruptie doeltreffender worden opgespoord en vervolgd. De Commissie uit haar zorgen over de onafhankelijkheid van het bestuur en de financiële stabiliteit van de publieke omroepen, de transparantie van media-eigendom, de veiligheid van journalisten, en de transparante en eerlijke toewijzing van overheidsreclame in verschillende lidstaten. Daarnaast signaleert de Commissie dat in verschillende lidstaten op buitensporige wijze gebruik is gemaakt

13 'Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

14 EU Grondrechtenagentschap, 'LGBTIQ equality at a crossroads – Progress and challenges', https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtq-equality_en.pdf, p. 16.

15 EU Grondrechtenagentschap, 'Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism', https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-experiences-perceptions-antisemitism-survey_en.pdf, p. 23.

16 Zie voor aankomende producten: <https://fra.europa.eu/en/news-and-events/fra-calendar-2024>.

17 Zie '2024 Rule of law report – Communication and country chapters' beschikbaar via <https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters>.

van versnelde wetgevingsprocedures. Verder uit de Commissie zorgen over de algemene kwaliteit van wetgeving en constateert zij (opnieuw) beperkingen van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en verdedigers van de mensenrechten in de EU-lidstaten.

De Commissie behandelt de lidstaten in deze rapportagecyclus allemaal gelijk. Alle lidstaten, ook Nederland, ontvangen aanbevelingen om de rechtsstaat te verbeteren. Op basis van de rapporten vinden vervolgens in Raadsverband dialogen plaats om de rechtsstatelijke ontwikkelingen in zowel positieve als negatieve zin te bespreken. Toch weten we dat de rechtsstatelijke problemen in bepaalde lidstaten ernstiger zijn dan in andere lidstaten. In het persbericht spreekt de Commissie alleen in algemene zin van 'systemische problemen (...) met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht' en noteert dat '(...) er specifieke gevallen van verslechtering [zijn] waargenomen', maar zonder naam en toenaam.¹⁸ De toon van het rapport is overwegend diplomatiek van aard en er valt niet direct uit af te leiden welke rechtsstatelijke kwesties de Commissie dusdanig ernstig acht dat daarop in EU-verband acties zullen (moeten) worden getroffen. Deze aanpak wringt volgens de critici. Niet alle lidstaten zijn in rechtsstatelijk opzicht gelijk. Ongelijke gevallen moeten dan ook ongelijk worden behandeld.¹⁹

Welbekende problematische lidstaten zijn natuurlijk Hongarije en Polen, hoewel in deze laatste lidstaat met een nieuwe premier weer een heel andere, EU-gezinde, wind is gaan waaien en veel positieve rechtsstatelijke hervormingen zijn en worden doorgevoerd.²⁰ Een groot zorgkind het afgelopen jaar is daarnaast Slowakije geworden.²¹ Onder premier Fico, die sinds 2023 aan de macht is, zijn strafrechtelijke hervormingen doorgevoerd waarbij lagere straffen en kortere verjaringstermijnen voor corruptie en belangenverstrengeling zijn ingevoerd. De speciale openbare aanklager voor corruptiezaken (op hoog niveau) is ontmanteld. Ook worden er (nog steeds) geen waarborgen geboden tegen het ontslag van leden van de Raad voor de Rechtspraak en zijn drie leden al voor het einde van hun benoemingstermijn ontslagen. Verder is de publieke omroep ontmanteld en vervangen door een nieuwe entiteit. Tot slot verslechterde de veiligheids-situatie van journalisten. De rechtsstatelijke situatie in Slowakije lijkt op meerdere vlakken rap achteruit te gaan en een nieuw rechtsstatelijk hoofdpijndossier te worden voor de Commissie.

Ook over andere lidstaten zijn zorgelijke ontwikkelingen terug te lezen. Van de 'kritiek' die Italië ontving bleek Meloni, premier sinds 2022, echter niet gediend. Zij zond zelfs een brief naar Von der Leyen om haar beklag te uiten. Al voor de publicatie van het rapport zou zij van zich hebben laten horen. Het zou de reden zijn geweest dat de publicatie van het rapport dit jaar vertraging opliep.²² Het Rechtsstaatrapport van 2024 noteert dat de transparantie omtrent de eigendom van mediabedrijven in Italië gebrekkig is, de veiligheid van journalisten (verder)

18 Zie 'Verslag over de rechtsstaat 2024: met de vijfde editie is de EU beter toegerust om uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat het hoofd te bieden', beschikbaar via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_3864.

19 Zie bijvoorbeeld P. Bárd, 'Aristotle in the Commission', *Verfassungsblog* 24 juli 2024, maar ook 'The Commission's rule of law reporting' beschikbaar via https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2024-02/RV-2024-02_EN.pdf.

20 Zie hiervoor ook de kroniek in aflevering 2 en 3 van het NTM/NJCM-Bull. 2024.

21 Ook in Bulgarije echter vinden zorgelijke ontwikkelingen plaats. Recent (augustus 2024) werd nog een wetsvoorstel aangenomen die LHBTIQ+-propaganda in scholen verbiedt, nadat een dergelijke wet ook in Hongarije en Rusland werd aangenomen. Zie bijv. 'Bulgaria's new anti-LGBTQ+ law is official. Opponents beg EU to take action', <https://politico.eu/article/bulgaria-anti-lgbtq-law-ban-propaganda-school-ruman-rudev/>

22 Zie 'Von der Leyen buries report slamming Italy as she seeks Meloni's vote' <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-italy-rome-commission-president-giorgia-meloni-elections/>.

achteruitgaat en er veel SLAPPs, zogeheten strategische rechtszaken tegen publieke participatie, tegen journalisten plaatsvinden.²³ Meloni stelde in haar brief dat de kritiek op de onafhankelijkheid van de media in het rapport maar van een paar stakeholders (die bij het opstellen worden geconsulteerd) afkomstig is en dat de inhoud van het rapport voor politiek gebruik is verdraaid.²⁴ Het is opvallend dat deze regeringsleider zich zo negatief uitlaat over het rapport, mede gelet op de diplomatieke toon van het rapport zelf en omdat de zorgelijke ontwikkelingen al in eerdere rechtsstaatrapporten werden genoteerd. Een reactie van de Commissie op de brief van Meloni en de veroorzaakte consternatie bleef vooralsnog uit.

Richtlijn gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid

Op 24 mei 2024 werd de Richtlijn (2024/1760) inzake gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid na twee jaar onderhandelen aangenomen.²⁵ Deze richtlijn is wellicht bekender onder de afkorting van de Engelstalige benaming: 'CSDDD' (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*). De nieuwe richtlijn legt verplichtingen op aan grote ondernemingen om gepaste zorgvuldigheid toe te passen met betrekking tot de negatieve effecten van hun activiteiten op mensenrechten. Het aannemen van deze richtlijn wordt als een grote stap voorwaarts gezien, omdat ondernemingen tot dusver alleen vrijwillig aan *due diligence* bepalingen op het gebied van mensenrechten hoefden te voldoen (zoals de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen voor maatschappelijk ondernemingen).²⁶

De richtlijn is van toepassing op ondernemingen met meer dan duizend werknemers en meer dan 450 miljoen euro omzet en is niet beperkt tot in de EU opgerichte ondernemingen. Ook ondernemingen die buiten de EU zijn opgericht vallen onder de richtlijn als zij meer dan 450 miljoen euro omzet op de Europese markt draaien.²⁷ Deze ondernemingen zijn verplicht om een risicogebaseerde passende zorgvuldigheid op het gebied van mensenrechten en milieu (passende zorgvuldigheid) toe te passen. Zij dienen de passende zorgvuldigheid in hun beleid en risicobeheerssystemen te integreren, en de negatieve effecten van hun bedrijfsactiviteiten voor mensenrechten en milieu te identificeren, beoordelen, voorkomen, reduceren, beperken en uiteindelijk te beëindigen. Deze verplichtingen gelden ook voor activiteiten van dochterondernemingen en bepaalde andere gerelateerde ondernemingen.²⁸ Indien ondernemingen zich niet aan de verplichtingen uit de richtlijn houden kan een toezichthouder onderzoek instellen en geldboetes opleggen.²⁹ Ook kunnen ondernemingen civiel aansprakelijk worden gesteld voor

23 Zie ook B. Lobina, 'Breaking Bad all'Italiana' *Verfassungsblog* 31 juli 2024.

24 Voor de brief van Meloni zie 'La lettera di Meloni a von der Leyen', https://ansa.it/sito/notizie/politica/2024/07/28/la-lettera-di-meloni-a-von-der-leyen_f9f81f69-9224-4ec8-9740-0370785f6cd5.html.

25 Voor het oorspronkelijke Commissievoorstel van 23 februari 2022, zie COM(2022)71.

26 Zie 'OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen' beschikbaar via OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen, https://www.oecd.org/nl/publications/oeso-richtlijnen-voor-multinationale-ondernemingen-inzake-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen_f3667ab4-nl.html

27 Artikel 1 van Richtlijn 2024/1760.

28 Zie onder meer artikel 5 van Richtlijn 2024/1760.

29 Zie artikel 25 t/m 27 van Richtlijn 2024/1760.

de schade die zij toebrengen aan natuurlijke of rechtspersonen, als opzettelijk of uit onachtzaamheid niet aan de richtlijn is voldaan.³⁰

De richtlijn bevat allerlei bepalingen waarin nader wordt bepaald welke ondernemingen, activiteiten en negatieve effecten voor de mensenrechten (en het milieu) nu precies onder het bereik van de richtlijn dienen te vallen en is daarmee – al met al – omvangrijk. Zo wordt in een bijlage bij de richtlijn specifiek afgebakend op welke mensenrechten de ondernemingen zich precies moeten richten en, op basis van een lijst van mensenrechtenverdragen, volgens welke internationale standaarden.³¹ Het gaat onder meer om het recht op leven, het folterverbod, het verbod op kinderarbeid en gedwongen arbeid, het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden, het recht op vrijheid van vereniging en vergadering en het recht op collectief onderhandelen. Deze rechten worden onder andere beschermd door het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de kern verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).

Over het bereikte onderhandelingsresultaat is niet iedereen geheel tevreden.³² Zo is de drempel voor de grootte van ondernemingen die onder de richtlijn vallen flink verhoogd ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel en is een uitzondering opgenomen voor ondernemingen die in de financiële sector actief zijn.³³ Er is daarnaast kritiek geuit op de beperkte lijst van mensenrechten en internationale verdragen waar de ondernemingen op dienen te letten. Deze lijst zou wellicht in behoeften van rechtszekerheid kunnen voorzien, maar mensenrechten zijn ondeelbaar en kunnen niet zo scherp van elkaar worden afgebakend. Dit wordt in de huidige (vrijwillige) *due diligence* raamwerken wel onderkend. Belangrijke internationale verdragen ter bescherming van inheemse volken, migranten en vrouwen zijn bijvoorbeeld niet onder het bereik van de richtlijn gebracht, terwijl dit gelet op de mondiale mensenrechtenproblematiek en de activiteiten van grote ondernemingen wel belangrijk verdragen zijn.³⁴ Tegelijkertijd kan de Europese Commissie er, door middel van uitvoeringsregelgeving, in de toekomst nog wel voor kiezen om de lijst van internationale verdragen uit te breiden.³⁵

Het wordt een hele kluit voor de lidstaten om de precieze bepalingen van de richtlijn om te gaan zetten in nationale wetgeving. Daarvoor krijgen ze nu twee jaar de tijd. Hoewel Frankrijk en Duitsland al nationale wetgeving kennen op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, geldt dat voor de meeste lidstaten, waaronder Nederland, nog niet. Belangrijk is dat de richtlijn ertoe verplicht dat lidstaten het niveau van mensenrechtenbescherming niet mogen verlagen ten opzichte van wat al in nationale wetgeving is bepaald.³⁶ De richtlijn past in zijn geheel gezien binnen de trend waarbij aan bedrijven – in tegenstelling tot

30 Zie artikel 29 van Richtlijn 2024/1760.

31 Zie bijlage, deel I bij Richtlijn 2024/1760.

32 Voor kritieken vanuit verschillende perspectieven zie onder meer H. Cantú Rivera, 'The Corporate Sustainability Due Diligence Directive beyond Europe: Initial Thoughts on its Effects across Global Value Chains', *Verfassungsblog* 14 juni 2024.

33 Aanvankelijk was de inzet om ook ondernemingen met meer dan vijfhonderd werknemers en een omzet van meer dan honderdvijftig miljoen euro eronder te laten vallen.

34 Zie N. Meyer & C. Patz, 'Dividing the Indivisible: Human Rights under the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive', *Verfassungsblog* 1 juni 2024.

35 Artikel 3 lid 2 Richtlijn 2024/1760.

36 Artikel 1 lid 2 Richtlijn 2024/1760.

alleen aan staten – verplichtingen worden opgelegd om mensenrechtennormen na te leven, zoals ook het geval is bij de Digitale Diensten Verordening en de AI-Verordening.

Rechtspraak van het Hof van Justitie: aanhoudingsbevelen uitgevaardigd door het Verenigd Koninkrijk en tenuitvoerlegging in de Europese Unie

Sinds de Brexit is de tenuitvoerlegging van door het Verenigd Koninkrijk uitgevaardigde aanhoudingsbevelen in de EU geregeld in de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de Unie (de HSO).³⁷ In een arrest van 29 juli 2024 – de zaak *Alchaster* – verduidelijkt het Hof van Justitie dat de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten die worden verzocht een aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen, autonoom moeten nagaan of de betrokkene bij overlevering aan het Verenigd Koninkrijk een risico op schending van de grondrechten uit het EU-Handvest loopt.³⁸ Hieruit blijkt dat het overleveringsmechanisme waarin de HSO voorziet, verschilt van het overleveringsmechanisme dat is opgenomen in het Kaderbesluit betreffende het Europese aanhoudingsbevel.

De feiten in deze zaken zijn als volgt. Een rechter in eerste aanleg uit Noord-Ierland (deel van het Verenigd Koninkrijk) vaardigde vier aanhoudingsbevelen uit tegen een persoon die ervan werd verdacht strafbare feiten te hebben gepleegd in verband met terrorisme. In beroep bij de hoogste rechter van Ierland voerde deze persoon aan dat zijn overlevering onverenigbaar was met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, omdat het Verenigd Koninkrijk de regels voor voorwaardelijke invrijheidstelling in ongunstige zin had gewijzigd nadat de vermeende strafbare feiten waren gepleegd.

De hoogste rechter van Ierland geeft in de verwijzingsuitspraak aan dat de hoogste rechter van het Verenigd Koninkrijk al heeft geoordeeld dat die regels verenigbaar zijn met het EVRM en dat hij het gestelde risico op schending van het EVRM (daarom) reeds van de hand heeft gewezen. De verwijzende rechter vraagt zich echter af of dezelfde conclusie kan worden getrokken waar het gaat om het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dat is opgenomen in artikel 49 van het EU-Handvest.

In het arrest licht het Hof van Justitie nader toe welke rol de uitvoerende rechterlijke autoriteit van een lidstaat speelt wanneer een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd tegen een persoon op basis van de HSO. De uitvoerende rechterlijke autoriteit zal, volgens het Hof, de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel slechts kunnen weigeren wanneer hij, na de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om aanvullende gegevens en waarborgen te hebben verzocht, beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er een reëel gevaar bestaat dat een zwaardere straf wordt opgelegd dan aanvankelijk was voorzien toen het strafbare feit werd gepleegd.³⁹ In dat kader geeft het Hof aan dat het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel⁴⁰ niet de tenuitvoerlegging regelt van aanhoudingsbevelen

37 Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoom-energie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds.

38 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24 (*Alchaster*)

39 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 53 (*Alchaster*)

40 Kaderbesluit 2002/584 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009.

die door het Verenigd Koninkrijk zijn uitgevaardigd na het verstrijken van de in het terugtrekingsakkoord⁴¹ vastgestelde overgangperiode. Vanaf dat tijdstip wordt de tenuitvoerlegging van door het Verenigd Koninkrijk uitgevaardigde aanhoudingsbevelen geregeld door de HSO. Volgens de HSO kan een lidstaat de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel slechts weigeren om redenen die voortvloeien uit die overeenkomst. Daarom moeten de uitvoerende rechterlijke autoriteiten van de lidstaten, wanneer zij op grond van de HSO een beslissing tot overlevering van een persoon aan het Verenigd Koninkrijk nemen, erop toezien dat de in het EU-Handvest erkende grondrechten in acht worden genomen.

De vereenvoudigde en efficiënte regeling voor de overlevering van veroordeelde of verdachte personen, die het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel heeft ingesteld, berust volgens het Hof op de hoge mate van vertrouwen die er tussen de lidstaten moet zijn en op het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit beginsel vormt de hoeksteen van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken. Het gaat om een specifiek kenmerk van de betrekkingen tussen de lidstaten, waarbij de fundamentele aanname geldt dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de EU berust, en waarbij elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen.⁴² Een dergelijke mate van vertrouwen kan volgens het Hof ook tot stand worden gebracht door middel van internationale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen die bijzondere betrekkingen met de Europese Unie hebben.⁴³ De HSO brengt volgens het Hof echter geen bijzondere betrekkingen tot stand. Bovendien maakt het Verenigd Koninkrijk geen deel uit van de Europese ruimte zonder binnengrenzen. Verder verschilt het overleveringsmechanisme van de HSO op bepaalde punten wezenlijk van dat van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel.

De uitvoerende rechterlijke autoriteit moet daarom, wanneer een gezochte persoon aanvoert dat er een risico bestaat op schending van een in het EU-Handvest opgenomen grondrecht, alle relevante gegevens beoordelen om in te schatten in welke situatie die persoon zich zal bevinden als hij wordt overgeleverd aan het Verenigd Koninkrijk.⁴⁴ Dan geldt niet de door het Hof in zijn jurisprudentie ontwikkelde tweestappentoets⁴⁵ die van toepassing is op het Europees aanhoudingsbevel. Er moet, daarentegen, rekening worden gehouden met de regels en praktijken die in dat (derde) land algemeen gangbaar zijn, en daarnaast – als de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning niet worden toegepast – met de specifieke kenmerken van de situatie van die persoon. Ten aanzien van de wijziging van de regels voor voorwaardelijke invrijheidstelling betreft, geeft het Hof, tot slot, aan dat een maatregel tot tenuitvoerlegging van een straf slechts onverenigbaar is met het EU-Handvest indien die maatregel leidt tot een wijziging van de werkelijke omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit

41 Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Nood-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

42 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 56 (*Alchaster*).

43 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 66 (*Alchaster*). Zie overeenkomst tussen EU en Noorwegen, HvJ EU 14 september 2023, C-71/21, par. 32 en 39 (*Sofiyska gradska prokuratura*).

44 HvJ EU 14 september 2023, C-71/21, par. 70-77 (*Sofiyska gradska prokuratura*).

45 HvJ EU 5 april 2016, C-404/15 en C-659/15 PPU, par. 89 to 94 (*Aranyosi and Căldăraru*); HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, par. 60, 61 en 68 (*Minister for Justice and Equality*); HvJ EU 18 april 2023, C-699/21, par. 55 (*E.D.L.*); HvJ EU 21 december 2023, C-261/22 par. 46 (GN).

werd gepleegd, en er daardoor een zwaardere straf zou worden opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold.⁴⁶

Rechtsstaat: alleen de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen kan over de uitkomst van die zaak beslissen

In een arrest van 11 juli 2024 heeft het Hof verduidelijkt dat alleen de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen over de uitkomst van die zaak kan beslissen.⁴⁷ De interne procedurele mechanismen van rechterlijke instanties, die bedoeld zijn om conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen, de rechtszekerheid te waarborgen en een wezenlijk onderdeel van het beginsel van de rechtsstaat vormen, moeten volgens het Hof ook zelf voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid van rechters. Dit betekent dat alleen rechtsprekende formaties waaraan een zaak wordt toegewezen mogen besluiten tot beëindiging van een procedure.

Het arrest volgde op een verwijzingsuitspraak van een Kroatische rechter. Bij de Kroatische rechterlijke instanties van tweede aanleg moet elke beslissing van een rechtsprekende formatie worden doorgestuurd naar de registratierechter van de desbetreffende rechterlijke instantie voordat een beslissing formeel wordt en aan de partijen kan worden betekend. De registratierechter wordt aangewezen door de voorzitter van de betrokken rechterlijke instantie. In de praktijk heeft hij de bevoegdheid om de uitspraak van een vonnis op te schorten en om instructies te geven aan de rechtsprekende formatie. Zijn tussenkomst en naam zijn niet bekend bij de partijen. Als de rechtsprekende formatie de instructies van de registratierechter niet naleeft, kan die laatste verzoeken om een afdelingsvergadering bijeen te roepen. Die kan een 'juridisch standpunt' formuleren dat bindend is voor alle rechtsprekende formaties van de afdeling. Als de betrokken rechtsprekende formatie haar beraadslagingen al heeft afgerond, kan het zijn dat zij haar eerder genomen rechterlijke beslissing moet wijzigen.⁴⁸ Volgens de Kroatische handelsrechter in tweede aanleg werd dit procedurele mechanisme tot op heden gerechtvaardigd door de noodzaak om de samenhang van de rechtspraak te bewaren.⁴⁹ Omdat hij er echter aan twijfelde of dat mechanisme wel verenigbaar was met het Unierecht, en met name met het beginsel van de rechtsstaat, stelde hij het Hof van Justitie hierover een prejudiciële vraag.

Het Hof antwoordt hierop dat een intern procedureel mechanisme van een rechterlijke instantie, dat bedoeld is om conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen en dus de rechtszekerheid te waarborgen die een wezenlijk onderdeel is van het beginsel van de rechtsstaat, zelf ook moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid van rechters. In het bijzonder kan alleen de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen de beslissing nemen om de procedure te beëindigen. Iedere ongepaste inmenging door personen die geen deel uitmaken van de rechtsprekende formatie is niet toegelaten.

46 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 97 (*Alchaster*).

47 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

48 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 11-17 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

49 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 22 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

De garantie van toegang tot een onafhankelijk gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld houdt volgens het Hof in dat alleen de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen, de beslissing kan nemen om de procedure te beëindigen. Regels over de samenstelling van de rechtsprekende formatie moeten transparant zijn, bij de justitiabelen bekend en iedere ongepaste inmenging van personen die geen deel uitmaken van de rechtsprekende formatie uitsluiten.⁵⁰ Een procedureel mechanisme dat dient ter waarborging van de rechtszekerheid, op grond waarvan een rechter van een nationale rechterlijke instantie die niet in de bevoegde rechtsprekende formatie zetelt een zaak kan verwijzen naar een uitgebreide rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie, is wel toegelaten als aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan.

Het Hof stelt allereerst vast dat in dit geval niet over de zaak is beraadslaagd door de aanvankelijk aangewezen rechtsprekende formatie. Ten tweede acht het van belang dat de omstandigheden waaronder een dergelijke verwijzing mogelijk is, duidelijk zijn vastgelegd in de toepasselijke wetgeving. Ten derde moet volgens het Hof de verwijzing de betrokkenen niet de mogelijkheid ontnemen om deel te nemen aan de procedure voor de uitgebreide rechtsprekende formatie.⁵¹

Tijdelijk aangestelde ‘honorair magistraten’ hebben recht op vergelijkbare arbeidsvoorwaarden als voltijdse magistraten

In een arrest van 27 juni 2024 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het Unierecht zich tegen een nationale regeling verzet die aan zogenaamde honorair magistraten geen recht biedt op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties of verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, in tegenstelling tot gewone magistraten terwijl die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.⁵²

De vier verzoekers in de zaak die tot het arrest leidde zijn in Italië al meer dan zestien jaar ‘honorair magistraten’. Dit zijn juristen die naast hun voornaamste beroepsactiviteit voor een in theorie beperkte periode gerechtelijke taken uitoefenen en geen lid zijn van de rechterlijke macht. De verzoekers vervullen in het bijzonder de functie van honorair hulpofficier van justitie of honorair rechter. Zij vorderden bij de Italiaanse rechter dat aan hen dezelfde economische en juridische behandeling wordt toegekend als die voor gewone Italiaanse magistraten geldt. Meer concreet vinden de verzoekers dat de herhaalde verlengingen van hun aanstelling voor bepaalde tijd in strijd zijn met het Unierecht. Ook stellen zij recht te hebben op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties en op verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten. De Italiaanse rechter vraagt het Hof om uitleg van artikel 7 van Richtlijn

50 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 59 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

51 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 80 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

52 HvJ EU 27 juni 2024, C-41/23 (*Peigli*).

2003/88⁵³ en van clausules 4 en 5 van de op 18 maart 1999 gesloten Raamovereenkomst EVV, Unice en CEEP over arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.⁵⁴

In het arrest herhaalt het Hof zijn vaste rechtspraak dat het non-discriminatiebeginsel verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.⁵⁵ Om te beoordelen of de betrokken personen hetzelfde of soortgelijk werk in de zin van de raamovereenkomst verrichten, moet volgens het Hof worden onderzocht of deze personen kunnen worden geacht zich in een vergelijkbare situatie te bevinden. Het Hof let hierbij op een reeks van factoren, zoals de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden.⁵⁶

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt volgens het Hof dat honoraire magistraten en gewone magistraten dezelfde verplichtingen en verantwoordelijkheden hebben en aan hetzelfde toezicht zijn onderworpen.⁵⁷ Verder staat vast dat honoraire magistraten een gerechtelijke activiteit uitoefenen. Het Hof is daarom van oordeel dat artikel 7 van Richtlijn 2003/88 en clausule 4 van de Raamovereenkomst over arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zo moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan, in tegenstelling tot gewone magistraten, honoraire magistraten die zich in een vergelijkbare situatie bevinden geen recht hebben op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties noch op verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten.⁵⁸

53 Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.

54 Clausule 4 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; Clausule 5, punt 1, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70.

55 HvJ EU 27 juni 2024, C-41/23, par. 44 (*Peigli*). Zie ook HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 141 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

56 HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 143 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

57 HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 47 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

58 HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 59 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).