

DOORWERKING VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE IN DE NEDERLANDSE RECHTSPRAAK: EEN KWANTITATIEVE STAND VAN ZAKEN

Herman van Harten & Hilke Grootelaar *

Samenvatting | Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie een juridisch bindend karakter. Maar wat gebeurt er nu eigenlijk met het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraak? Dit artikel stelt zich ten doel op die vraag een antwoord te geven vanuit een kwantitatieve invalshoek: de rol van het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraakpraktijk wordt grondig in kaart gebracht en nader geduid aan de hand van de openbaar gepubliceerde rechterlijke uitspraken op www.rechtspraak.nl tot 1 januari 2014.

Trefwoorden | EU-Handvest, Doorwerking EU-grondrechten, Nederlandse rechtspraak, Grondrechten van de Europese Unie, nationale rechter
[art. 1, 3, 4, 6-8, 10-14, 16-26, 31, 33, 34, 37, 41, 45, 47-52, 54 HGEU]

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2013/14

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Vijf jaar voordat het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest) in rechtsoverwegingen van het Hof van Justitie zijn intrede deed, debuteerde het in de Nederlandse rechtspraak.¹ Op 17 december 2001 sprak het Gerechtshof 's-Hertogenbosch zich uit in een belastinggeschil over een naheffingsaanslag omzetbelasting tussen 1985 en 1988. Ter zitting lichtte de in beroep gekomen belanghebbende zijn enige grief toe, die erop neerkwam 'dat het nu allemaal veel te lang geduurd heeft en ik daarom mij beroep op artikel 47 van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie'.² Naar het oordeel van de belanghebbende moest de aanslag daarom worden vernietigd. De Inspecteur vond van niet. Zonder inhoudelijk in te gaan op de grief van de belanghebbende ('wat er zij van de grief van belanghebbende...') verklaarde het gerechtshof het beroep ongegrond.

Een verklaring voor deze benadering van het gerechtshof is gelegen in het feit dat het EU-Handvest, afgekondigd in 2000 en licht gewijzigd naar aanloop van het Verdrag van Lissabon, in het eerste decennium van zijn bestaan een beperkte zeggingskracht gehad: juridische binding

■ Mr. dr. H.J. van Harten is verbonden aan het Moutaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van de Universiteit Utrecht en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Amsterdam. H.A.M. Grootelaar (BA/LLB) is student van de Legal Research Master aan de Universiteit Utrecht en student-assistent van het Moutaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing.

1 Zie HvJ EG 26 juni 2006, zaak C-540/03 (Europees Parlement / Raad (Gezinsherenigingsrichtlijn)), *Jur.* 2006, I-5769, r.o. 38. Overigens noemt het Hof van Justitie in HvJ EG 6 november 2003, zaak C-101/01 (Lindqvist) dat de Commissie in deze procedure ook wijst op het EU-Handvest, maar blijft daar in de overwegingen ten gronde zelf stil over.

2 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 17 december 2001, ECLI:NL:GHSHE:2001:AE5186.

bleef expliciet uitgesloten, het betrof een politieke verbintenis.³ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft het EU-Handvest een juridisch bindend karakter met ‘dezelfde juridische waarde als de Verdragen’.⁴ De precieze consequenties daarvan zijn momenteel nog voorwerp van rechtsontwikkeling en debat in de literatuur.⁵ Dat ligt enerzijds aan de complexe algemene bepalingen van het EU-Handvest (artikelen 51-54 EU-Handvest), maar het komt ook door de wens van de Opstellers van het Verdrag van Lissabon dat ‘de bepalingen van het Handvest (...) geenszins een verruiming in[houden] van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen’.⁶ Wel staat vast dat het EU-Handvest ondertussen tot de bronnen behoort die het handelen normeert van de EU-instellingen en organen en instanties van de EU-lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, ofwel zich binnen het toepassingsgebied van het Unierecht bevinden.⁷

Uit de opbouw van het stelsel van Europese rechtspleging volgt van oudsher dat het merendeel van de Unierechtelijke rechtsbescherming plaatsvindt in de alledaagse rechtspraktijk van de EU-lidstaten.⁸ Naast de beperkte directe beroepsmogelijkheden bij het Hof van Justitie

- 3 Zie in algemene zin bijvoorbeeld M.A. Dauses, *The Protection of Fundamental Rights in the Legal Order of the European Union*, Frankfurt am Main: Peter Lang 2010. De geldende versie is gepubliceerd als PbEU 2007/ C 303/01 (Handvest) en PbEU 2007/C 303/02 (Toelichting).
- 4 Daarbij gaat het om het EU-Verdrag en het EU-werkingsverdrag. Zie art. 6 VEU: ‘1. De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft. De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden’.
- 5 Zie voor een algemene introductie bijvoorbeeld A. Pahladsingh & M. van Roosmalen, *JHG EU-Handvest Selecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 11-16; D. Sarmiento, ‘Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe’, *Common Market Law Review* 2013, p. 1267-1304; K. Lenaerts, ‘Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights’ *European Constitutional Law Review* 2012, p. 375-493; J.H. Gerards & M. Claes, ‘Bescherming van fundamentele rechten post-Lissabon. De interactie tussen het EU-Handvest van de grondrechten, het EVRM en de Grondwet’, *SEW* 2012 (7/8), p. 270-279; J. Morijn, ‘Het juridisch bindende handvest van de grondrechten van de Europese Unie: eerste ervaringen en openstaande vragen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 45-62 en H. de Waele, ‘Het EU-Handvest van de Grondrechten in de Nederlandse rechtspraktijk’ *Trema. Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2011, p. 245-251.
- 6 Art. 6 lid 1 VEU, zie ook het iets anders verwoordde art. 51 lid 2 EU-Handvest: ‘Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, scheidt geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.’
- 7 Zie hiervoor het kader van de algemene bepalingen betreffende de uitlegging en de toepassing van het EU-Handvest: art. 51 (toepassingsgebied), art. 52 (reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen), art. 53 (beschermingsniveau) en art. 54 (verbod van misbruik van recht). Zie hierover in algemene zin bijvoorbeeld Gerards & Claes 2012 (*supra* noot 5). HvJ EU 26 februari 2013, zaak C-617/10 (Åkerberg Fransson), r.o. 21. Daarmee zoekt het Hof van Justitie aansluiting bij de toelichting bij art. 51 EU-Handvest door het ten uitvoer stellen van Unierecht gelijk te stellen aan optreden binnen het toepassingsgebied van het Unierecht. Zie hierover M.A. Fierstra, ‘Åkerberg Fransson: ruim toepassingsgebied van Handvest op handelingen van lidstaten’, *NTER* 2013, p. 197-205; B. van Bocke & P. Wattel, ‘New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson’, *European Law Review*, p. 866-883.
- 8 Zie reeds A.M. Donner, ‘Les rapports entre la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et les tribunaux internes’, *Recueil des Cours Académie de droit international*, vol. 115, 1965, p. 1-61 op p. 22-24; S. Prechal, R.H. van Ooik, J.H. Jans & K.J.M. Mortelmans, ‘Europeanisation’ of the law: consequences for the Dutch judiciary,

zijn in vrijwel alle gevallen burgers en ondernemingen afhankelijk van een gang naar nationale rechters voor de effectuering van Unierechtelijke (grond)rechten. Daaruit volgt dat het EU-Handvest ook van betekenis is en zal zijn voor de Nederlandse rechtspraak.⁹

1.2 Centrale vragen

Tegen deze achtergrond willen we ons in dit artikel expliciet concentreren op de rol van het EU-Handvest in de praktijk van de Nederlandse rechtspraak sinds het debuut ervan in 2001. In aanvulling op eerdere bijdragen in dit verband van in het bijzonder Pahladsingh en Van Roosmalen¹⁰ streven we naar een grondige kwantitatieve analyse van de Nederlandse rechtsspraakpraktijk met betrekking tot het EU-Handvest: Op welke rechtsterreinen duikt het EU-Handvest op? Welke rechterlijke colleges hebben ermee te maken? En hoe gaat de rechter met het EU-Handvest om in de gevonden uitspraken? Ten aanzien van dergelijke vragen willen we nader inzicht verschaffen. Met behulp van kwantitatief empirisch onderzoek stellen we ons ten doel de volgende hypotheses te testen.

1.3 Hypotheses

Onze veronderstellingen en verwachtingen voorafgaand aan het onderzoek waren als volgt.

In de eerste plaats verwachtten wij dat de wijziging per 1 december 2009 – van zacht interpretatie-instrument¹¹ naar juridisch bindende grondrechtencatalogus voor het Unierecht – tot concrete effecten had geleid in de Nederlandse rechtspraak, in die zin dat er sindsdien steeds meer uitspraken te vinden zijn waarin het EU-Handvest aan de orde komt.¹²

Ten tweede vermoedden wij dat het EU-Handvest met name in bestuursrechtelijke, vooral vreemdelingrechtelijke geschillen aan de orde zou komen,¹³ dat het voor het strafrecht van

Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2005; H.J. van Harten, *Autonomie van de nationale rechter in het Europees recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

9 Zie met betrekking tot handhaving van het EU-Handvest buiten de rechter om recentelijk: J. Morijn & P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Niet-rechterlijke handhaving van het EU-Grondrechtenhandvest: een analyse van de eerste stappen', *NTM/NJCM-Bull.* 2012, p. 295-310.

10 In een eerder drieluik van A. Pahladsingh & H.J.Th.M. van Roosmalen wordt, naast jurisprudentie bij het Hof van Justitie, kort aandacht besteed aan doorwerking van het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraak, 'Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie één jaar juridisch bindend: rechtspraak in kaart', *NTER* 2011, p. 54-61, A. Pahladsingh & H.J.Th.M. van Roosmalen, 'Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie twee jaar juridisch bindend: rechtspraak in beweging?', *NTER* 2012, p. 56-65, A. Pahladsingh & H.J.Th.M. van Roosmalen, 'Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: beweging in de rechtspraak', *NTER* 2013, p. 83-92. Ook in bundel onder redactie van Pahladsingh & Van Roosmalen 2013 (*supra* noot 5) wordt aandacht besteed aan de doorwerking van het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraak door verschillende annotatoren.

11 Vgl. HvJ EG 26 juni 2006, zaak C-540/03 (Europees Parlement/Raad (Gezinsherenigingsrichtlijn)), *Jur.* 2006, I-5769, r.o. 38.

12 Vgl. Pahladsingh & Van Roosmalen 2013 (*supra* noot 5), p. 91.

13 Deze verwachting werd eerder geuit door Reneman. Zie A.M. Reneman, 'Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: mogelijke betekenis voor het vreemdelingenrecht', *Asiel & Migrantenrecht* 2010, p. 233-244. Zie over de betekenis van het EU-Handvest voor het bestuursrecht in algemene zin T. Barkhuysen & A.W. Bos,

betekenis zou kunnen zijn,¹⁴ maar dat het vooralsnog in mindere mate van betekenis zou zijn in het civiel recht.¹⁵ Dit laatste vermoeden was ingegeven door het karakter van het EU-Handvest, dat zich blijkens artikel 51 EU-Handvest in algemene personele zin richt op de EU-lidstaten wanneer zij Unierecht ten uitvoer brengen.¹⁶ Daar komt bij dat horizontale werking van grondrechten uit het EU-Handvest als zodanig nog niet (duidelijk) is aangenomen in de rechtspraak van het Hof van Justitie.¹⁷ Wij verwachtten daarom niet dat het EU-Handvest vaak in geschillen tussen private partijen onderling aan de orde zou komen.

Een derde hypothese was dat het merendeel van de zaken waarin het EU-Handvest aan de orde komt, zich zou voordoen in de eerstelijnsrechtspraak. Die gedachte was ingegeven door het feit dat in het Nederlandse bestuursrecht in algemene zin, via de *ex tunc*-toetsing, het EU-Handvest pas van toepassing zou zijn wanneer een bestuursorgaan EU-recht ten uitvoer brengt in besluiten die zijn genomen na 1 december 2009.¹⁸ Daarnaast volgde uit eerdere literatuur dat het EU-Handvest nog nader ‘ontdekt’ diende te worden door de rechtspraak.¹⁹ Aannemelijk leek ons dat die ontdekking zich het eerst zou voordoen in eerstelijnsrechtspraak. Bij de hogere rechtscolleges verwachtten wij dat met name in de praktijk van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) het EU-Handvest van betekenis zou kunnen zijn, opnieuw voornamelijk vanwege de verwachte rol van het EU-Handvest in het vreemdelingenrecht.

Een vierde veronderstelling was dat de spreiding van de in de onderzochte rechtspraak voorkomende EU-Handvestbepalingen beperkt zou zijn, vooral omdat ditzelfde tot op heden opgaat voor de rechtspraak van het Hof van Justitie: daar is maar een beperkt deel van de in het EU-Handvest vervatte grondrechten aan de orde gekomen.²⁰ Ook daarbij lijkt het facet

‘De betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het Nederlandse bestuursrecht’, *JBPlus* 2011, p. 3-34.

- 14 Zie in algemene zin J.A.W. Lensing, ‘Grondrechten van de EU in de Nederlandse straf(proces)rechtelijke praktijk’, *Strafblad* 2012, p. 19-31.
- 15 Zie over de mogelijke betekenis van het EU-Handvest voor het Nederlandse privaatrecht: T. Barkhuysen, A.W. Bos & F. ten Have, ‘Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het privaatrecht. Deel 1: De inhoud, de juridische status en het toepassingsbereik van het Handvest, in het bijzonder in horizontale verhoudingen’, *NTBR* 2011, p. 479-491 en van dezelfde auteurs ‘Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het privaatrecht. Deel 2: De verhouding van het Handvest tot het EVRM en de meerwaarde van het Handvest’, *NTBR* 2011, p. 547-557.
- 16 Vgl. Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011 (*supra* noot 15), p. 4.
- 17 Meest recentelijk door het HvJ EU 15 januari 2014, zaak C-176/12 (Association de médiation sociale/Union locale des syndicats CGT). Het Hof van Justitie hanteert wel *Mangold*-achtige variaties met betrekking tot de uitleg van EU-Handvestbepalingen. Zie hierover eerder: D Leczykiewicz, ‘Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights’, *European Law Review* 2013, p. 479.
- 18 Vgl. ABRvS 1 december 2010, AB 2011/, 64 (m.nt. T. Barkhuysen & A.W. Bos.). In de zaken waarin een besluit is genomen vóór 1 december 2009 kan het EU Handvest naar Nederlandse bestuursrecht geen toepassing vinden. Het asielrecht, waarin *ex nunc* getoetst kan worden vormt een uitzondering op deze regel. Zie bijvoorbeeld Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011 (*supra* noot 15), p. 4.
- 19 Zie Pahladsingh & Van Roosmalen 2013 (*supra* noot 5), p. 91.
- 20 Deze gedachte is meer gestoeld op impressie en ervaringswijsheid dan een harde staving op basis van de beschikbare jurisprudentie. Algemene overzichten zijn op dit punt naar ons weten niet beschikbaar. Wel is dit te illustreren aan de hand van de *case law database* van het EU Fundamentele Rechtenagentschap op <http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/caselawFrontEndAccess.do?advSearch=true>. Daar valt uit het chronologisch zaaksregister af te leiden dat tot op heden een beperkt deel van het EU Handvest aan de orde is gekomen, maar dit de laatste jaren zich snel heeft uitgebreid. Zie in dit verband ook het jurisprudentieregister van het Hof van Justitie zelf op www.curia.eu.

van de ontdekking van het EU-Handvest een rol te kunnen spelen. Voorts leek het ons niet aannemelijk dat sommige grondrechten, zoals het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 5) of het recht om te huwen en het recht om een gezin te stichten (artikel 9), aan de orde zouden komen in de Nederlandse rechtspraak.

In het verlengde van deze hypothese lag onze vijfde verwachting, namelijk dat zich een concentratie van uitspraken zou voordoen rond met name artikel 47 EU-Handvest (het recht op effectieve rechtsbescherming en het recht op een eerlijke proces). Ook in de prejudiciële procedures voor het Hof van Justitie is dit namelijk het meest voorkomende grondrecht.²¹ Verder leek hier een parallel te kunnen liggen met het EVRM-praktijk, waarin ook de artikelen 6 en 13 EVRM veel aan bod komen.

Een zesde veronderstelling was dat het EU-Handvest overwegend in samenhang met het EVRM-grondrechten op de voorgrond zou treden, althans dat de beide documenten veelal in combinatie zouden worden ingeroepen. Deze veronderstelling was ingegeven door het feit dat tal van EU-Handvestgrondrechten expliciet zijn georiënteerd op het EVRM en het beschermingsniveau dat via de interpretaties door het EHRM is gegeven.²² Als aanvullende grond voor deze veronderstelling kan worden genoemd dat waar het EU-Handvest alleen van toepassing is binnen de reikwijdte van het Unierecht, het EVRM ook daarbuiten van toepassing kan zijn en kan worden ingeroepen.

In de zevende plaats leek het ons heel aannemelijk dat 'reikwijdtevragen', dat wil zeggen vragen met betrekking tot de toepasselijkheid van het EU-Handvest voor het concrete geval en vragen met betrekking tot de uitleg van artikel 51 EU-Handvest, nadrukkelijk aanwezig zouden zijn in de Nederlandse rechtspraak. Enerzijds verwachtten wij dit vanwege het complexe en vooralsnog onduidelijke karakter van de algemene bepalingen van het EU-Handvest, anderzijds verwachtten wij dit opnieuw vanuit het idee dat het bij het Handvest om een relatief nieuw instrument van grondrechtenbescherming gaat en de rechters daarom wellicht geneigd zouden zijn andere bronnen van grondrechten, in het bijzonder het EVRM, voor te laten gaan.

Ten slotte verwachtten wij dat de prejudiciële procedure, inclusief het vraagstuk van het al dan niet verwijzen naar het Hof van Justitie, in de onderzochte rechtspraak met regelmaat aan de orde zou worden gesteld, dit gezien de onduidelijkheid over de reikwijdte en betekenis van de EU-Handvestbepalingen en gelet op het feit dat de rechtspraak hierover nog sterk in ontwikkeling is.

1.4 Methode en aanpak

Zoals gezegd kiezen we in dit artikel voor een kwantitatief-empirische benadering om tot beantwoording van de opgeworpen centrale vragen te komen. In het najaar van 2013 tot begin 2014 hebben we hiernaar een onderzoek verricht aan de hand van de openbare uitsprakendatabase <http://uitspraken.rechtspraak.nl>, door primair te zoeken op de term "handvest van de

21 Uit het jurisprudentieregister op www.curia.eu blijkt dat art. 47 EU-Handvest in 41 prejudiciële zaken aan de orde is (geweest). In totaal zijn er tot op heden 84 prejudiciële zaken terug te vinden waarin het EU-Handvest aan de orde komt.

22 Zie in dit verband de Toelichting bij het EU-Handvest, art. 6 lid 1 VEU en art. 52 lid 3 EU-Handvest en art. 53 EU-Handvest.

grondrechten” en de gevonden uitspraken aan te vullen met daaraan gelieerde alternatieve benamingen en zoektermen.²³ Daarbij hebben we de gepubliceerde Nederlandse uitspraken tot 1 januari 2014 betrokken.²⁴ Dit heeft een totale dataset van 400 uitspraken opgeleverd.²⁵ In deze uitspraken speelt het EU-Handvest een meer of mindere mate een rol, maar is het ten minste aan de orde gekomen door het bij de naam te noemen en daarmee het bestaan ervan te bevestigen.²⁶

De dataset is in twee stappen kwantitatief geanalyseerd, waarbij alle zaken zijn gelezen en nader geïnventariseerd. Allereerst zijn enkele objectieve zaakskenmerken geregistreerd, zoals het rechtscollege dat de uitspraak deed, het jaar waarin de uitspraak is gedaan, de duiding van de procesrelatie en de genoemde EU-Handvest- en/of EVRM-artikelen. In een tweede ronde is meer ingezoomd op de uitspraken om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de rol die het EU-Handvest daadwerkelijk in de uitspraken speelt. Gerards en Claes kwamen in 2012 aan de hand van een *quick scan* van de Nederlandse jurisprudentie tussen 1 december 2009 tot 1 augustus 2011 tot de conclusie dat het verbindend worden van het EU-Handvest wel een zeker effect in de rechtspraak heeft gehad. Desalniettemin liet

‘een nadere analyse van deze uitspraken zien dat in de grote meerderheid van zaken het Handvest geen rol van betekenis speelt. Meestal wordt het slechts genoemd “voor de volledigheid” of wordt een bevestiging van een al bekende verdragsinterpretatie gevonden in het bestaan van een gelijklopende Handvestbepaling. Slechts in een beperkt aantal zaken gaat de rechter werkelijk in op de inhoud van de klacht aan de hand van de Handvestbepaling’.²⁷

- 23 Een zoektocht op <http://uitspraken.rechtspraak.nl> tot 1 januari 2014 met de term “Handvest van de grondrechten” geeft 383 treffers. De zoekterm “Handvest voor de grondrechten” levert 10 treffers op, waarvan er vijf overeenkomen met de eerder gevonden 383 zaken. De zoekterm “EU Handvest” levert 57 treffers op, waarvan er 44 overeenkomen met de 385 eerder gevonden zaken. Binnen het totale aantal van 400 zaken zijn een paar zaken die onderlinge samenhang vertonen of vrijwel identiek zijn. Een voorbeeld zijn de zaken Gerechtshof Amsterdam 14 februari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ2208 en Gerechtshof Amsterdam 14 februari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ2211, waarbij dezelfde partijen in geschil zijn, maar waarbij het om een andere uitspraak van de rechtbank in hoger beroep gaat. Een ander voorbeeld zijn drie zaken bij het gerechtshof ‘s-Hertogenbosch van 7 november 2012, die deel uit maken van een cluster van 54 soortgelijke zaken (ECLI:NL:GHSHE:2012:BY2560, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY2563, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY2569). Dit soort zaken is echter wel apart in de beschouwing behandeld en meegeteld wanneer het rechtscollege een ander kenmerk of parketnummer in iedere zaak hanteerde. Datzelfde gaat op voor de 45 conclusies van het parket bij de Hoge Raad en de drie conclusies van de Advocaten-Generaal voor het bestuursrecht waarin het EU-Handvest aan de orde komt en wanneer deze afzonderlijk zijn gepubliceerd, ook al gaat het daarbij strikt genomen niet om een rechterlijke uitspraak als zodanig maar een veelal richtinggevend opmaat daartoe. Omdat in een aantal conclusies uitvoerig op het Handvest wordt ingegaan, hebben de auteurs besloten deze mee te nemen in de analyse. Sinds de invoering van de ECLI in Nederland krijgen deze conclusies een eigen afzonderlijke vindplaats, zodat helderder het onderscheid tussen conclusies en arresten kan worden aangehouden.
- 24 De auteurs hebben tot 1 januari 2014 data verzameld. De zaken die hierna zijn gepubliceerd op [uitspraken.nl](http://uitspraken.rechtspraak.nl) ten tijde van het schrijven van dit artikel, zijn niet in de beschouwing meegenomen.
- 25 Hieronder vallen ook de conclusies van het parket bij de Hoge Raad alsmede drie conclusies van de advocaten-generaal voor het bestuursrecht. Uitspraken in procedures in eerste instantie die later ook in hoger beroep of cassatie rechterlijk zijn beoordeeld, zijn als afzonderlijke uitspraken geteld. Het zijn immers dan uitspraken van verschillende rechtscolleges. Dat heeft enige invloed op de gepresenteerde data.
- 26 Soms worden artikelen van het Handvest terloops genoemd en blijft het voor de uitspraaklezer onduidelijk of er door een van de partijen een beroep op het EU-Handvestartikel wordt gedaan. In de kwantitatieve analyse zijn alle zaken meegenomen waarin de zoektermen genoemd in noot 19 als zodanig voorkomen.
- 27 Gerards en Claes 2012 (*supra* noot 5), p. 276.

Ons nadere onderzoek ondersteunt deze indruk, al ontbreekt in ons onderzoek een kwalitatieve analyse die dit daadwerkelijk zou kunnen bevestigen. Centraal in ons onderzoek staat een kwantitatieve analyse, die vooral veel informatie geeft over het voorkomen van verwijzingen naar het EU-Handvest en die enig inzicht biedt ten aanzien van de hiervoor besproken hypothesen.

1.5 Begrenzings van het onderzoek

Een kwantitatief-empirische rechtspraakonderzoek zoals in deze bijdrage gepresenteerd kent de nodige begrenzings, die we voor de lezer willen expliciteren voordat we tot een bespreking van de resultaten van het onderzoek komen. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de selectie van zaken die gepubliceerd worden op www.rechtspraak.nl een beperkt beeld van de rechtswerkelijkheid bevat.²⁸ Het Besluit Selectiecriteria uitsprakenbank Rechtspraak.nl 2012 biedt wel enige helderheid over de criteria van opnemen van uitspraken in de databank.²⁹ Voorzover hier van belang volgt uit artikel 3 van dit Besluit dat iedere uitspraak van de hoogste rechtscolleges wordt gepubliceerd 'voorzover de zaak niet kennelijk ongegrond of niet-ontvanke-lijk is verklaard en/of met een standaardformulering is afgedaan'. Op basis van artikel 4, eerste lid, sub a worden prejudiciële verwijzingen naar het Hof van Justitie en daarop volgende beslissingen altijd gepubliceerd. Op basis van artikel 4, tweede lid, sub a wordt een uitspraak bovendien altijd gepubliceerd

'indien een beroep op het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind of een verdrag dat tot stand is gekomen onder de International Labour Organization, is gehonoreerd of anders dan met een standaardmotivering verworpen.'

Opmerkelijk is dat het EU-Handvest in dit besluit uit 2012 nog geen plaats heeft verworven. Dat uitspraken waarin het EU-Handvest wordt genoemd worden gepubliceerd is dus geen automatisme. Uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven worden verder 'zoveel als mogelijk gepubliceerd' zolang daarin niet uitsluitend standaardformuleringen zijn gebruikt (artikel 6). Dit gegeven relateert de uitkomsten en resultaten van het onderzoek, in die zin dat de dataset en het daaruit voortvloeiende beeld zich beperkt tot de zaken die gepubliceerd zijn op de uitsprakendatabank van www.rechtspraak.nl. Ook is van belang dat de lezer zich realiseert dat het onderzoek alleen ziet op de zaken waarin het EU-Handvest door de rechter is genoemd in de uitspraak. Het is daardoor denkbaar dat het EU-Handvest in meer zaken wordt aangevoerd of ter zitting zijdelings aan de orde is gekomen, maar niet in de uitspraak terecht is gekomen.

De invalshoek van het huidige artikel is uitsluitend kwantitatief. Die benadering en de dataset van 400 uitspraken roept vragen en begrenzings van zeggingskracht op. Dergelijke vragen

28 De auteurs willen hierbij benadrukken dat het verrichte onderzoek niet de pretentie heeft volledig te zijn, om verschillende meerdere redenen. Ten eerste is de zoektocht beperkt tot de openbare uitsprakendatabase van <http://uitspraken.rechtspraak.nl>. Daarnaast hebben we het onderzoek niet uitgebreid tot commerciële jurisprudentiedata-bases en is de afzonderlijke uitsprakendatabase van de website van de Raad van State niet afgezet ten opzichte van de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl.

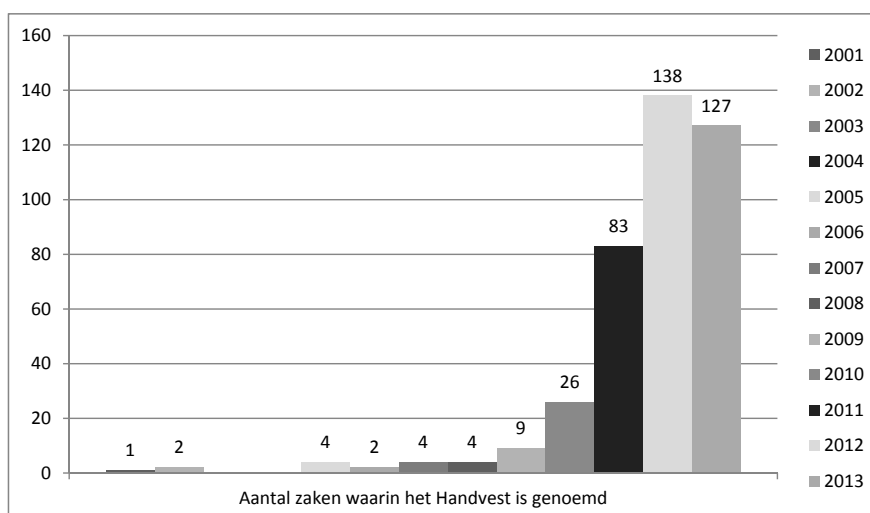
29 Beschikbaar op: <http://www.rechtspraak.nl/UitsprakEn/Selectiecriteria/>.

zijn bij uitstek van belang voor juristen die, generalistisch gesteld, sterk geneigd zijn te denken in de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Wat zegt het als het EU-Handvest in een uitspraak is genoemd? Niets of toch wel iets? In dit verband hebben we de keuze gemaakt om uit te gaan van de benadering dat het noemen van het EU-Handvest tenminste van relevantie is voor het kwantitatieve inzicht over de rol die het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraak tot op heden speelt. Met andere woorden: het noemen, of invoeren, zegt toch iets. Hoewel de dataset zeker materiaal bevat voor een verdere kwalitatieve analyse, hebben we ons voor het huidige artikel beperkt tot een zo objectief mogelijke weergave van de kwantitatieve gegevens.

2 Nederlandse rechtspraak en het EU-Handvest: een kwantitatief inzicht

2.1 Chronologische spreiding

De 400 in kaart gebrachte zaken bestrijken de periode tussen 2001 tot en met 2013. Tijdens het rechtspraakonderzoek bleek al snel dat onze eerste verwachting, namelijk dat de inwerkingtreding van het EU-Handvest op 1 december 2009 als juridisch bindende grondrechtencatalogus voor het Unierecht tot zichtbare concrete effecten in de rechtspraak zou leiden, deels is uitgekomen. Sinds 2009 is het aantal uitspraken waarin het EU-Handvest aan de orde komt enkele jaren bijna exponentieel gestegen, al is die ontwikkeling in het afgelopen jaar niet doorgezet. Terwijl het EU-Handvest tot en met 2009 slechts in enkele zaken is aangehaald (N=26), is het aantal referenties na 1 december 2009 sterk toegenomen.

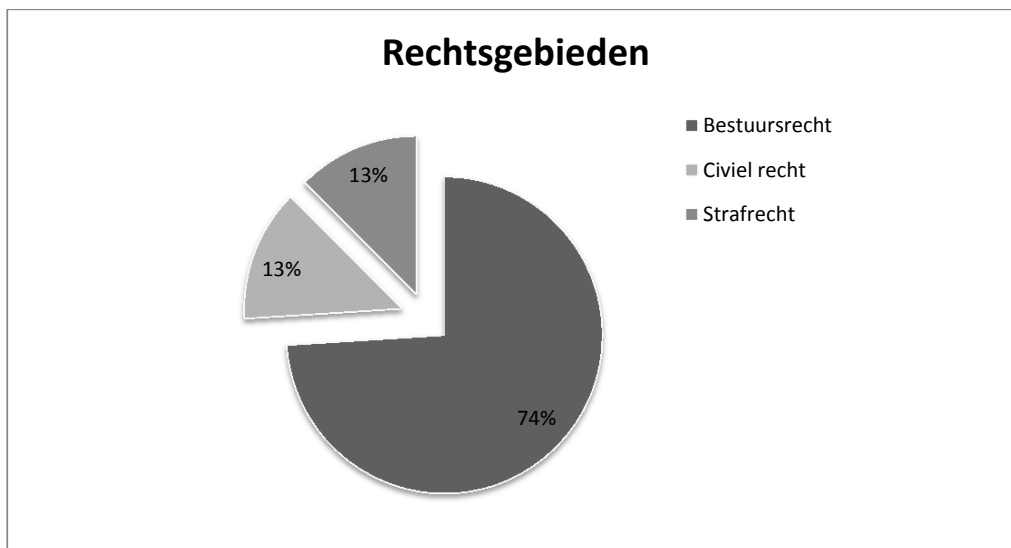


Figuur 1. Overzicht totaal aantal bestudeerde zaken in de periode 2001-2013.

Toch heeft de groei van zaken zich in 2013 niet doorgezet, zodat niet gesteld kan worden dat er steeds meer uitspraken te vinden zijn waarin het EU-Handvest aan de orde komt. Interessant is om te bezien hoe deze ontwikkeling in de komende jaren zal zijn.

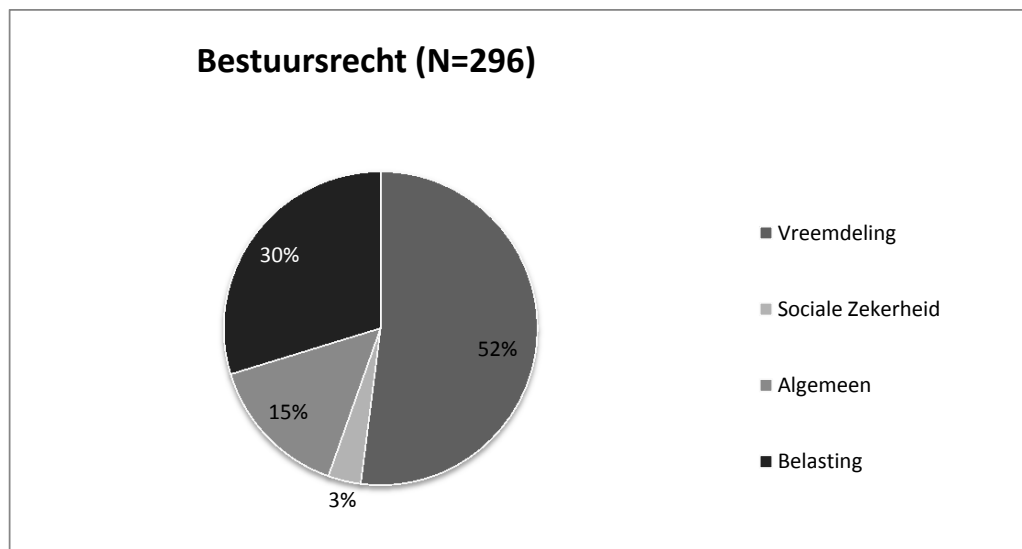
2.2 Een spreiding naar rechtsgebied³⁰

Ons vermoeden was dat het EU-Handvest met name in bestuursrechtelijke, vooral vreemdelingrechtelijke, geschillen aan de orde zou komen, dat het voor het strafrecht van betekenis zou kunnen zijn en dat het vooralsnog maar in mindere mate van betekenis zou zijn in het civiele recht. Het EU-Handvest is inderdaad veruit het meest aangehaald in de bestuursrechtspraak. De hoeveelheid bestuursrechtelijke uitspraken vertegenwoordigt bijna het zesvoudige ten opzichte van het civiele en strafrechtelijke uitspraken. Van de 296 gevonden bestuursrechtelijke uitspraken, betrof iets meer dan de helft (N=154) het vreemdelingenrecht. Verder kwam in 88 belastingrechtelijke uitspraken het EU-Handvest aan de orde, zijn er 10 uitspraken op het terrein van het sociale zekerheidsrecht te vinden en zijn er 44 zaken die onder de noemer van het algemeen bestuursrecht kunnen worden geschaard. Na het bestuursrecht, is het EU-Handvest, in tegenstelling tot onze verwachting, daarna het vaakst in civielrechtelijke zaken (N=54) aangehaald, waarvan het overgrote deel algemeen civiel recht (N=40) betrof, een enkele keer insolventierecht (N=6) en personen- en familierecht (N=6), en een enkele keer vreemdelingenrecht en arbeidsrecht (N=1). Het Handvest is in 50 strafrechtelijke zaken aangehaald.



Figuur 2. De 400 bestudeerde zaken verdeeld naar rechtsgebied.

30 Bij de indeling van zaken naar rechtsgebied, hebben de auteurs louter de aanduiding van het rechtsgebied aangehouden zoals deze is gegeven op rechtspraak.nl.



Figuur 3. Ingezoomd op het bestuursrecht.

Deze spreiding bevestigt een hieraan gelieerde andere voorafgaande verwachting: in bijna 90% van de onderzochte gevallen gaat het om een verticale procesrelatie tussen enerzijds private partij(en) en anderzijds de ‘overheid’ in verschillende gedaanten. In 26 uitspraken betreft het strikt genomen een horizontale privaatrechtelijke procesrelatie. In 12 van deze zaken wordt ook daadwerkelijk door een van de partijen een beroep gedaan op een artikel uit het EU-Handvest.³¹ In de andere 14 zaken met een horizontale procesrelatie waar géén rechtstreeks beroep op het Handvest wordt gedaan, wordt het Handvest bijvoorbeeld weleens in een voetnoot genoemd, in het wettelijk kader of zijdelings in de overwegingen van de rechter.³²

31 Gerechtshof Amsterdam 12 februari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ8596; Gerechtshof Amsterdam 10 maart 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BJ0719; Gerechtshof Amsterdam 24 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4100; Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch, 4 december 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY4995; Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch 29 mei 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BW6765; Parket bij de Hoge Raad, 23 maart 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BV2369; Parket bij de Hoge Raad, 22 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY4466; Parket bij de Hoge Raad, 13 juli 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW3367; Parket bij de Hoge Raad, 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA2788; Parket bij de Hoge Raad, 14 oktober 2013, ECLI:NL:PHR:2013:952; Parket bij de Hoge Raad, 14 oktober 2013, ECLI:NL:PHR:2013:953; Rb. Arnhem 13 mei 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BQ4381; Rechtbank Haarlem 28 juni 2011, ECLI:NL:RBHAA:2011:BR5917.

32 Zie bijvoorbeeld Parket bij de Hoge Raad 16 december 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AT2056; Rb. Arnhem 13 mei 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BQ4381; Parket bij de Hoge Raad, 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA2788; Rb. Arnhem 7 juli 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BR0659; Parket bij de Hoge Raad, 1 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BX9761.

2.3 Een spreiding naar rechtscolleges

Van de 400 zaken is 43,5% (N=174) afkomstig uit de eerstelijnsrechtspraak. In tegenstelling tot onze verwachting vertegenwoordigt de eerstelijnsrechtspraak dus niet het merendeel van de zaken waarin het Handvest wordt genoemd, maar is deze wel substantieel aanwezig. Op het niveau van de rechtbanken is de rechtbank Den Haag met 100 zaken een uitschieter. Een verklaring daarvoor is wellicht te vinden in het aantal uitspraken van deze rechtbank op het terrein van het vreemdelingenrecht waarin het EU-Handvest aan de orde komt (77), waarbij bovendien verschillende andere rechtbanken als nevenzittingsplaats van de vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag functioneren.³³

Voor de bestuursrechtelijke uitspraken die worden gedaan door de hogere instanties blijkt onze verwachting te worden bevestigd. Veruit de meeste 'EU-Handvestzaken' worden door de Afdeling afgedaan (N=107, waarvan 75 vreemdelingenzaken). Ook dat is verklaarbaar in het licht van substantiële aantal vreemdelingenzaken dat in hoger beroep uitsluitend bij deze hoogste bestuursrechter belandt. De andere hoogste bestuursrechters hebben tot op heden veel minder zaken omhanden gehad waarin het EU-Handvest in een uitspraak wordt genoemd, respectievelijk 5 zaken voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB),³⁴ 11 zaken voor de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB)³⁵ en 16 zaken voor de belastingkamer van de Hoge Raad, waarbij het gaat om dertien conclusies van het parket en drie arresten.³⁶ In de civiele en strafrechtelijke rechtsplegingspraktijk bij de Hoge Raad blijkt een groot deel van de verwijzingen naar het EU-Handvest terug te voeren tot conclusies van het parket bij de Hoge Raad (N=32), waarbij moet worden opgemerkt dat de Hoge Raad zich in zijn arresten slechts 7 keer zelf uitspreekt over het EU-Handvest.³⁷ Op het niveau van de gerechtshoven

33 Een andere verklaring zou gelegen kunnen zijn in het aantal gepubliceerde uitspraken.

34 CBB 29 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW9888; CBB 28 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:260; CBB 13 januari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV0842; CBB 8 maart 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV8297; CBB 28 september 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU3987.

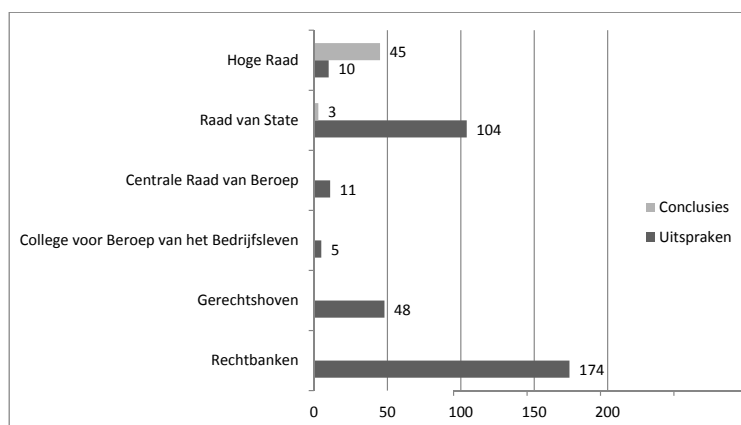
35 CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6202; CRvB 13 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4763; CRvB 13 oktober 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO1242; CRvB 22 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ2161; CRvB 22 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5367; CRvB 11 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2175; CRVB 21 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY7870; CRvB 7 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY5567; CRvB 12 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1090; CRvB 26 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010: BM1699.

36 Dit is overigens het parket bij de Hoge Raad in de conclusies Parket bij de Hoge Raad, 12 december 2008, ECLI:NL:PHR: 2008:BD5493; Parket bij de Hoge Raad, 27 augustus 2013, ECLI:NL:PHR:2013:829; Parket bij de Hoge Raad, 27 augustus 2013, ECLI:NL:PHR:2013:830; Parket bij de Hoge Raad, 27 augustus 2013, ECLI:NL:PHR:2013:832; Parket bij de Hoge Raad, 22 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BR0666; Parket bij de Hoge Raad, 22 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BR0671; Parket bij de Hoge Raad, 26 juli 2013, ECLI:NL:PHR:2013:642; Parket bij de Hoge Raad, 26 juli 2013, ECLI:NL:PHR:2013:643; Parket bij de Hoge Raad, 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BZ7863; Parket bij de Hoge Raad, 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA2818; Parket bij de Hoge Raad, 26 juli 2013, ECLI:NL:PHR:2013:772; Parket bij de Hoge Raad, 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BZ7857; Parket bij de Hoge Raad, 16 januari 2009, ECLI:NL:PHR:2009:AZ6922, en van de Hoge Raad zelf in de drie arresten HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR: 2013:20; HR 22 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BR0671 en HR 22 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BR0666.

37 HR 15 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW3780; HR 15 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5166; HR 12 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6878; HR 23 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7484; HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW6135; HR 3 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:586; HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM9102. Van deze zeven zaken is in vijf zaken reeds door de AG in zijn conclusie het Handvest genoemd. In de zaken HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM9102 en HR 23 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7484 wordt het Handvest wel door de Hoge Raad, maar niet door de AG genoemd.

zijn in totaal 48 uitspraken te vinden, waarbij blijkt dat het Gerechtshof Amsterdam voorop loopt en bijna de helft van het aantal EU-Handvestuitspraken op gerechtsniveau heeft uitgesproken (N=23). Verwijzingen naar het EU-Handvest blijken in de arresten van de andere gerechtshoven voornamelijk sporadisch voor te komen.³⁸

Bij deze spreidingscijfers passen in algemene zin twee nuances. Zoals hier boven toegelicht (paragraaf 1.5) kan de selectie van uitspraken op www.rechtspraak.nl ertoe leiden dat bepaalde rechtbanken en/of gerechtshoven minder nadrukkelijk in deze cijfers terugkomen. Dit selectieproces is voor de onderzoekers niet na te gaan. Verder merken wij op dat veel zal afhangen van hetgeen partijen aanvoeren en, daarmee, van de ontdekking van het EU-Handvest door de rechtspraak. Naarmate procesvertegenwoordigers zich in bepaalde arrondissementen of voor bepaalde rechterlijke colleges bewuster zijn van het EU-Handvest, zal het aantal zaken waarin het EU-Handvest wordt genoemd vermoedelijk toenemen.



Figuur 4. Het totaal aantal bestudeerde zaken verdeeld naar rechtscollege.³⁹

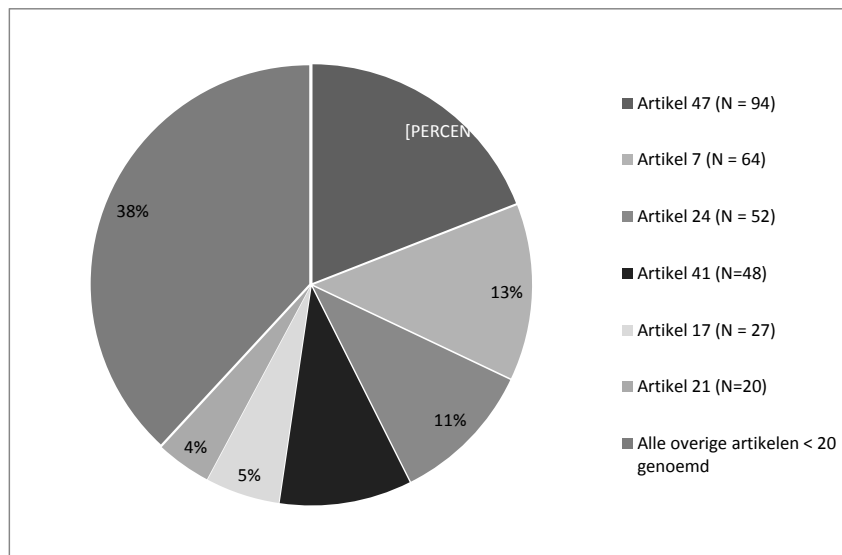
2.4 Aan de orde gekomen EU-Handvestbepalingen

Voorafgaand aan het onderzoek verwachtten wij dat de spreiding van de voorkomende EU-Handvestbepalingen beperkt zou zijn en zich een concentratie van uitspraken zou voordoen

38 Bij het gerechtshof 's-Hertogenbosch namelijk in tien zaken, het (huidige) gerechtshof Arnhem/Leeuwarden (Arnhem) in acht zaken, (Leeuwarden) in vijf zaken en in het gerechtshof Den Haag in twee zaken.

39 Ook voor wat betreft de rechtbanken presenteren we de verdeling met inachtneming van de situatie voor de Herziening van de Gerechtelijke Kaart in Nederland, maar noemen we wel de huidige elf rechtbanken. Daarbij is opvallend dat na de koploper Den Haag, de Rb. Amsterdam volgt met negentien zaken. De Rb. Noord-Holland (Haarlem) deed elf EU-Handvestzaken, de Rb. Rotterdam en Midden-Nederland (Utrecht) beiden negen, de Rb. Limburg (Maastricht) zes, de Rb. Gelderland (Arnhem) vijf, de Rb. Overijssel (Almelo) vier. Na de drie zaken bij de Rb. Gelderland (Zutphen) deden de rechtbanken Zeeland-West-Brabant (Breda) en Noord-Nederland (Leeuwarden) elk twee zaken. Eenmalig deden de rechtbanken Zeeland-West-Brabant (Middelburg), Limburg (Roermond), Oost-Brabant ('s-Hertogenbosch) en Overijssel (Zwolle) een uitspraak waarin het EU-Handvest aan de orde kwam.

rond artikel 47 EU-Handvest. Die laatste gedachte blijkt ondersteund te worden door de onderzochte rechtspraak. Artikel 47 EU-Handvest is verreweg het meest aangehaalde artikel en verwijzingen daarnaar beslaan vrijwel een kwart (N=94) van de 400 bestudeerde zaken. Daarbuiten is de breedte van de spreiding over de verschillende grondrechten erg verrassend te noemen. Een groot deel van de EU-Handvestbepalingen blijkt genoemd te zijn in de Nederlandse rechtspraak, of, andersom gesteld: van slechts een beperkte categorie grondrechten zijn er nog geen voorbeelden te vinden in de rechterlijke uitspraken tot 1 januari 2014.⁴⁰ Tegelijkertijd zijn verwijzingen naar enkele grondrechten duidelijk dominanter aanwezig in de uitsprakenpraktijk dan andere. Daarbij past wel de nuancering dat er variatie bestaat in de mate waarin die artikelen ook echt een rol van betekenis hebben voor de inhoudelijke argumentatie van de rechter, een aspect dat niet in dit kwantitatief-empirische onderzoek is betrokken. Kijken we echter vanuit de algemene kenmerken, dan ziet een overzicht van grondrechten van het EU-Handvest die het meest genoemd zijn er als volgt uit:⁴¹



Figuur 5. Weergave van de zes meest genoemde artikelen uit het Handvest (N=305)

40 Het gaat hierbij achtereenvolgens om de volgende bepalingen: het verbod van slavernij en dwangarbeid (art. 5), het recht te huwen en recht een gezin te stichten (art. 9), het recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming (art. 27), het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (art. 28), het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling (art. 29), bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (art. 30), het verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (art. 32), toegang tot diensten van algemeen economisch belang (art. 36), consumentenbescherming (art. 38), actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (art. 39), Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen (art. 40), recht op toegang tot documenten (art. 42), ombudsman (art. 43), het recht van petitie (art. 44), diplomatieke en consulaire bescherming (art. 46) en het beschermingsniveau (art. 53). Deze bepalingen worden in de bestudeerde zaken niet genoemd.

41 Hierbij is art. 51 EU-Handvest dat het toepassingsgebied van het EU-Handvest bepaalt, buiten beschouwing gelaten. Art. 51 Handvest wordt vaak als 'hulpartikel' of ondersteunend artikel genoemd om de reikwijdte van het Handvest te bepalen. Art. 51 werd in totaal in 79 zaken aangehaald.

Bij twee derde van de zaken waarin artikel 47 Handvest is genoemd (N=62) betrof het bestuursrechtelijke uitspraken, waarvan de helft uit vreemdelingenrechtelijke uitspraken bestaat (N=31). In 75% van alle zaken waarin de rechten van het kind (artikel 24) (N=39) en 80% van alle zaken waarin de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 7) (N=51) werden genoemd, ging het eveneens om vreemdelingenzaken. Dat ligt iets anders met betrekking tot de procedures waarin artikel 41 EU-Handvest aan de orde kwam (N=41): daar bestaat een derde uit belastingrechtelijke zaken (N=16).

Handvestbepalingen die minder dan twintig keer zijn genoemd, bevinden zich bij de 38% van figuur 4. Als we deze categorie nader in beschouwing nemen dan blijkt dat er bepalingen zijn die meer dan tien keer aan de orde zijn gekomen in uitspraken, maar ook artikelen die slechts een enkele keer zijn genoemd. Wat betreft de eerste categorie van tot twintig zaken is *ne bis in idem* (artikel 50) in 18 zaken genoemd, het vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging (artikel 48) in 17 zaken, het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel (artikel 49) en het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6) beide in 14 zaken, bescherming van persoonsgegevens (artikel 8) in 13 zaken, sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel 34) in 11 zaken en asielrecht (artikel 18) in 10 zaken. Menselijke waardigheid (artikel 1) wordt genoemd in 10 zaken.

Tot de categorie van bepalingen die worden genoemd in minder dan 10 uitspraken behoort de reikwijdtebepaling van artikel 52 (8 zaken). Het recht op menselijke integriteit (artikel 3), het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 4) en bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikel 19) zijn in 7 zaken genoemd. Vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11) en vrijheid van verkeer en van bedrijf (artikel 45) komen beiden in 6 zaken voor. In 5 zaken werden vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 10) en gelijkheid voor de wet (artikel 20) genoemd. Het recht op onderwijs (artikel 14) is in vier zaken genoemd. Het recht op leven (artikel 2), vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12), vrijheid van kunsten en wetenschappen (artikel 13), vrijheid van ondernemerschap (artikel 16), culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid (artikel 22), rechten van ouderen (artikel 25), rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel 31) en gezondheidsbescherming (artikel 35) werden elk in 2 zaken genoemd. Telkens slechts 1 keer telden wij verwijzingen naar de vrijheid van beroep en recht om te werken (artikel 15),⁴² gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 23), integratie van personen met een handicap (artikel 26),⁴³ gezins- en beroepsleven (artikel 33),⁴⁴ artikel 37 via een vermoedelijke typefout,⁴⁵ en het verbod van misbruik van recht (artikel 54).⁴⁶

42 In Rb. Maastricht 15 juni 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BW9403 doet verzoeker naast het EVRM en het Europees Sociaal Handvest een beroep op art. 15.

43 In ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2532 beantwoordt AG Keus de vraag of het ingezetenen criterium voor coffeeshops inbreuk maakt op het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in art. 1 van de Grondwet, art. 14 van het EVRM, art. 1 van het Twaalfde Protocol, art. 26 van het IVBPR en de art. 20-26 van het Handvest.

44 In Rb. Den Haag 10 juni 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BM75222 doet eiser een beroep op art. 6, 19, 24 lid 1 en 33 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

45 In wrakingsprocedure Rechtbank Den Haag 10 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BV0724 heeft verzoekster in een zeer vroeg stadium verzocht om de mondelinge behandeling in haar zaken met open deuren te doen plaatsvinden op grond van art. 37 EU-Handvest. Ons lijkt dit een typefout van de rechtbank, want met milieubescherming heeft dit belastingrechtelijke geschil weinig van doen. Vermoedelijk wordt hier art. 47 EU-Handvest bedoeld.

Tot slot kan in dit verband worden opgemerkt dat er in 38 uitspraken een verwijzing naar het EU-Handvest als zodanig naar voren komt, zonder verwijzing naar een specifiek artikel uit het EU-Handvest. Dit wordt zowel door partijen, als ambtshalve door rechters gedaan.

2.5 Het EU-Handvest in de uitsprakenpraktijk in relatie tot het EVRM

Onze veronderstelling was dat artikelen van het EU-Handvest overwegend in samenhang met EVRM-grondrechten naar de voorgrond zouden treden of veelal gecombineerd zouden worden ingeroepen. Uit de kwantitatieve analyse kwam dit beeld niet overtuigend naar voren. Weliswaar wordt in iets minder dan de helft van de 400 zaken (N=178) een artikel uit het EU-Handvest in combinatie met een artikel van het EVRM genoemd. Toch is er ook een flink pakket aan uitspraken waarin het EU-Handvest aan de orde komt, zonder dat het EVRM wordt genoemd. Dit zou kunnen wijzen op een zich ontwikkelende zelfstandige rol voor het EU-Handvest als bron van grondrechten,⁴⁷ een tendens die ook zichtbaar wordt in de rechtspraak van het Hof van Justitie.⁴⁸ Op dit punt zou nader kwalitatief onderzoek nodig zijn om de verklaringen voor dit gegeven nader te onderzoeken.

Van de zaken waarin zowel het EU-Handvest als het EVRM aan de orde komt, zijn de artikelen 6 en 8 EVRM verreweg het populairst. Artikel 6 EVRM wordt in 51 zaken genoemd, waarvan 32 keer in combinatie met artikel 47 EU-Handvest. Artikel 8 EVRM wordt in 75 zaken genoemd, waarvan 42 keer in combinatie met artikel 7 EU-Handvest.

Eén van de redenen voor onze veronderstelling dat het EU-Handvest overwegend in samenhang met het EVRM-grondrechten naar de voorgrond zou treden, was het vermoeden dat waar het EU-Handvest alleen van toepassing is binnen de reikwijdte van het Unierecht, het EVRM ook daarbuiten van toepassing kan zijn en kan worden ingeroepen. Dit kan in ieder geval gedeeltelijk worden bevestigd door het feit dat er 35 zaken zijn te onderscheiden waarin de feiten niet binnen de reikwijdte van het EU-Handvest passen. In die zaken gaat de rechter veelal door met toetsing aan het EVRM, wat betekent dat het EVRM ook buiten de reikwijdte van het Unierecht wordt ingeroepen.

Rechters kiezen er soms ook voor om eerst in de uitspraak te toetsen aan het EVRM, waardoor de reikwijdte van het EU-Handvest buiten zicht blijft, of in het midden wordt gelaten.⁴⁹ Dit wordt dan meestal afgedaan met een verwijzing naar het EU-Handvest 'voor zover al van

46 In ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5710 is de rechtbank volgens appellant volledig voorbij gegaan aan zijn betoog dat hij op grond van de art. 6 lid 3, 8 en 13 gelezen in verbinding met art. 17 van het EVRM, art. 14 lid 3, gelezen in verbinding met art. 5 van het IVBPR, art. 8 lid 2 gelezen in verbinding met art. 54 van het Handvest en art. 7 lid 1 en 2, van de Grondwet, de beschikking dient te krijgen over de door hem gevraagde documenten.

47 Vgl. eerdere suggesties daarvoor door bijvoorbeeld Barkhuysen & Bos 2011 (supra noot 13) en Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011 (supra noot 15) en Lensing 2012 (supra noot 14).

48 Zie G. De Búrca, 'After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, p. 168-184; C. Eckes, 'EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation', *The Modern Law Review* 2013, p. 254-285.

49 Zie bijvoorbeeld de conclusie van A-G Langemeijer, waarbij hij stelt: 'Deze motivering voldoet aan de eisen die uit art. 6 lid 1 EVRM en – voor zover al van toepassing (5) – uit art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voortvloeien.' *Parket HR 23 maart 2012*, ECLI:NL:PHR:2012:BV2369, r.o.11. Zie ook ABRvS 25 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265, r.o. 8, of ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:645, r.o. 11.3.

toepassing'. Een illustratief voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2012, waarin artikel 1.4 van de Crisis-en Herstelwet volgens appellanten buiten toepassing moet worden gelaten vanwege strijd met artikel 6 en 13 EVRM en artikel 47 EU-Handvest. De Afdeling toetst in deze uitspraak eerst aan artikel 6 en 13 EVRM. Vervolgens stelt de Afdeling dat, 'voor zover [artikel 47] hier al van belang' en 'daargelaten of het bestreden besluit onder het toepassingsbereik van artikel 47 van het EU-Handvest valt', artikel 1.4 van de Crisis-en Herstelwet niet strijdig is met artikel 6 en 13 van het EVRM, en daarom ook niet strijdig met artikel 47 Handvest.⁵⁰

In de onderzochte rechtspraak bevestigt de rechter betrekkelijk vaak dat bepaalde artikelen van het EU-Handvest corresponderen met gelijklopende artikelen van het EVRM. Een illustratie biedt de Rechtbank Amsterdam in haar uitspraak van 26 oktober 2010, dat artikel 4 van het EU-Handvest overeenkomstig artikel 52, derde lid, Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als artikel 3 EVRM.⁵¹ Hierdoor ontstaat bij ons de indruk dat de rechter vooral inhoudelijk toetst aan het EVRM, met een korte verwijzing naar het EU-Handvest.⁵²

In een klein aantal 'combinatiezaken' toetst de rechter het EU-Handvest zelfstandig. Een illustratief voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2011. Na toetsing aan de artikelen 3 en 13 EVRM, toetst de Afdeling vervolgens nog uitgebreid aan artikel 47 EU-Handvest, om vervolgens te oordelen dat het beroep op dit artikel faalt.⁵³

In andere zaken noemt de rechter zowel artikelen van het EVRM waar een beroep op wordt gedaan, als artikel van het Handvest in het wettelijk kader, waarna het vervolgens met een gemeenschappelijke conclusie waarin beide artikelen zijn geïncorporeerd, afsluit. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de *ne-bis-in-idem*-uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 december 2010, waarbij de rechtbank na noemen van artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM, als artikel 50 EU-Handvest, oordeelt dat er in onderhavige geval geen sprake is van hetzelfde feit.⁵⁴

2.6 Reikwijdtevragen

Onze verwachting dat reikwijdtevragen over de toepasselijkheid van het EU-Handvest nadrukkelijk aanwezig zouden zijn in de Nederlandse rechtspraak, wordt door de 400 bestudeerde zaken maar ten dele bevestigd. In bijna 20% van de gevallen (N=79) wordt de reikwijdte beoordeeld op de voet van artikel 51 EU-Handvest. In 26 zaken wordt eerst de reikwijdte (stap 1) beoordeeld, en gaat de rechter vervolgens over tot de toetsing aan het EU-Handvest (stap 2). In de andere 53 gevallen komt de rechter tot de conclusie dat het EU-Handvest niet van toepassing is. Zoals hierboven is behandeld, kan de rechter dan nog wel verder gaan met het EVRM.

50 ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561, r.o. 2.6.4.

51 Rb. Amsterdam 26 oktober 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO7692.

52 In Rb. Den Haag 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4713, r.o. 4.9 stelt de rechtbank bijvoorbeeld: 'Er is geen aanwijzing dat met art. 1 van het twaalfde protocol (of daarmee vergelijkbare bepalingen)' waarmee zij refereert naar het daarboven door eiser ingeroepen art. 21 Handvest. Een ander voorbeeld wordt gegeven door de Afdeling in haar uitspraak van 21 november 2012, waarin zij stelt dat uit de toelichting bij art. 47 van het Handvest volgt dat voor wat betreft de uitleg van de tweede alinea moet worden aangesloten bij die van art. 6 van het EVRM. Vervolgens neemt zij geen strijd met 6 EVRM en dus ook niet met 47 Handvest aan. ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3711, r.o. 3.2. e.v.

53 ABRvS 15 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3850, r.o. 2.4. e.v.

54 Rb. Den Haag 6 december 2010, ECLI:RBSGR:2010:BO6664, r.o.3.3.

Overigens wordt er in een negental zaken ook ingegaan op de vraag of er uitvoering wordt gegeven aan het Unierecht, zonder dat artikel 51 EU-Handvest expliciet genoemd wordt.⁵⁵ Daarnaast komt de reikwijdte van het EU-Handvest los van artikel 51 aan het bod doordat de rechter stelt dat de betreffende feiten of het betreffende besluit dateren van vóór de inwerkingtreding van het EU-Handvest (N=5),⁵⁶ doordat de rechter stelt dat de EU-Handvestbepaling geen rechtstreekse werking heeft (N=4)⁵⁷ of doordat de rechter stelt dat er sprake is van een zuiver interne aangelegenheid (N=2).⁵⁸ In de loop van 2013 wordt ook het arrest *Åkerberg Fransson* af en toe aangehaald om te beoordelen of een kwestie binnen de reikwijdte van het EU-Handvest valt.⁵⁹

2.7 Prejudiciële verwijzingen

Met betrekking tot de onderzochte rechtspraak komt in iets minder dan een kwart van de zaken de prejudiciële procedure als zodanig aan de orde. Is daarmee onze hypothese op dit punt bevestigd of ontkracht? Het betekent in ieder geval dat in het ruime merendeel van de onderzochte uitspraken de prejudiciële procedure niet in uitspraakoverwegingen aan de orde komt. Dat is minder dan wij voorafgaand hadden verwacht. Daarbij komt dat in verreweg de meeste onderzochte zaken rechters geen aanleiding zien om over te gaan tot prejudiciële verwijzing en daarbij veelal een (zeer) summiere motivering hanteren, ook bij de rechtscollages in laatste aanleg. Wel komen overwegingen met betrekking tot al dan niet prejudicieel verwijzen ook in de eerstelijnsuitspraak naar voren. Daarin wordt bijvoorbeeld soms niet afgewacht tot andere prejudiciële antwoorden over vergelijkbare procedures zijn beantwoord.⁶⁰

Over de onderzochte rechtspraakperiode tot 1 januari 2014 zijn in 17 zaken één of meer prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld. In 13 van deze 17 zaken⁶¹ betrof het ook daadwerkelijk een prejudiciële vraag over de uitleg van een EU-Handvestbepaling. In de 4 andere

55 Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6321, r.o. 2.6.1.

56 Zie bijvoorbeeld Parket HR 13 april 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW1999, r.o. 2.55.

57 Zie bijvoorbeeld Rb. Almelo 26 oktober 2007, ECLI:NL:RBALM:2007:BB6684, die het Handvest toentertijd slechts een intentieverklaring noemde.

58 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 7 november 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY2560.

59 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1292 en Rb. Gelderland 14 mei 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:BZ9928.

60 Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 4 september 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:16095: 'De rechtbank ziet aanleiding de zaak spoedig af te doen en niet aan te houden in afwachting van een antwoord op voornoemde prejudiciële vragen, omdat eiser in vreemdelingenbewaring zit. De rechtbank acht het van belang dat er een oordeel komt over de vraag of verweerder aan eiser een terugkeerbesluit heeft kunnen opleggen, nu de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit direct van belang is voor de vraag of de maatregel van bewaring rechtmatig is opgelegd. Partijen hebben ter zitting aangegeven zich hierin te kunnen vinden.'

61 Het betreft de zaken Hoge Raad 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:20; ABRvS 5 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:239; Rb. Den Haag 31 maart 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ0453; Rb. Middelburg 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942; Rb. Amsterdam 24 augustus 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BS1156; ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4985; ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4986; ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3309; ABRvS 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8644; ABRvS 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8646; ABRvS 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8647; ABRvS 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8654; ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3309; Rb. Middelburg 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942; ABRvS 20 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4983; Rb. Den Haag 31 maart 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ0453 en Rb. Amsterdam 24 augustus 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BS1156.

prejudiciële verwijzingen komt het EU-Handvest zijdelings aan de orde, maar vormt het geen (expliciet) onderdeel van het verzoek tot uitleg van het Unierecht door het Hof van Justitie.

Bij de verwijzingsuitspraken neemt de Afdeling met betrekking tot het EU-Handvest duidelijk het voortouw. 9 van de 13 prejudiciële verwijzingsuitspraken waar een vraag over het EU-Handvest werd gesteld, zijn gesteld door de Afdeling,⁶² 2 door de belastingkamer van de Hoge Raad⁶³ en de 3 overige door de Rechtbank Amsterdam, de Rechtbank Den Haag en de Rechtbank Middelburg.⁶⁴ 6 van de 13 prejudiciële verwijzingsuitspraken dateren van 2013,⁶⁵ vijf uit 2012⁶⁶ en twee uit 2011.⁶⁷

3 Tot slot

Met het voorgaande hebben we een kwantitatief inzicht gegeven in de rol van het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraak. Daartoe is de openbaar gepubliceerde rechtspraak onderzocht,

- 62 In vier uitspraken wordt eenzelfde prejudiciële vraag gesteld die betrekking heeft op artikel 1, derde lid, van de Verordening (EG) 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Wanneer deze Verordening van toepassing moet worden geacht op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten, roept dit de vraag op of artikel 1, tweede lid, van deze Verordening geldig is in het licht van de artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest en artikel 8 van het EVRM (ABRvS, 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8644; ABRvS, 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8646; ABRvS, 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8647; ABRvS, 28 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8654). In drie zaken van de Afdeling gaat het onder andere om de vraag welke grenzen artikelen 3 en 7 EU-Handvest stellen aan de wijze van beoordelen van de geloofwaardigheid van een gestelde seksuele gerichtheid (ABRvS, 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4985; ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4986 en ABRvS 20 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4983).
- 63 HR 22 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BR0666 (Verdedigingsbeginsel in het licht van art. 41 EU-Handvest) , HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:20 (Verdedigingsbeginsel, art. 47 EU-Handvest in douanezaak, over de gevolgen die de rechter mag of dient te verbinden aan de onmogelijkheid van de douane op opening van zaken te geven met betrekking tot 'law enforcement sensitive information').
- 64 Rechtbank Middelburg 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942 (nog hangende bij het HvJ EU, daar samengevoegd met prejudiciële verwijzing van de Afdeling van 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3309; gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12, Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel tegen M. en S, n.n.g.; inmiddels conclusie van AG Sharpston van 12 december 2013); Rechtbank Amsterdam, 24 augustus 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BS1156 (leidde tot arrest HvJ EU, 11 april 2013, zaak C-443/11, Jeltens, n.n.g.); Rechtbank Den Haag, 31 maart 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ0453 (bij beschikking afgedaan in HvJ EU, 10 juni 2011, zaak C-155/11, Imran t. minister van Buitenlandse Zaken, Jur. 2011 I-5095). Rb. Den Haag 31 maart 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ0453 en Rb. Middelburg 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942.
- 65 Verwijzingsuitspraak ABRvS, 5 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:239 over eventuele schending van het eerbiediging van de rechten van verdediging (artikel 41 lid 2 EU-Handvest) bij een (totstandkoming van) een verlengingsbesluit als bedoeld in artikel 15, zesde lid, van Richtlijn 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn) leidde tot een spoedprocedure bij het Hof van Justitie en werd beantwoord in HvJ EU 10 september 2013, zaak C-383/13, PPU, n.n.g. In ABRvS, 4 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1481 gaf de Afdeling haar einduitspraak. De vijf andere prejudiciële verwijzingen over het EU-Handvest uit 2013 hebben nog niet tot een beschikking of arrest van het HvJ EU geleid.
- 66 In HvJ EU, 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 tot en met C-201/12, n.n.g. gaf het Hof antwoord op de prejudiciële vragen van de Afdeling over de beoordeling van de seksuele gerichtheid in relatie tot asielaanvragen van vreemdelingen, bij uitspraak van 18 december 2013 gaf de Afdeling haar eindbeslissing in de zaken ECLI:NL:RVS:2013:2422, ECLI:NL:RVS:2013:2423 en ECLI:NL:RVS:2013:2424 waarin de bestreden besluiten worden vernietigd, maar het EU-Handvest niet langer aan de orde komt. De twee overige prejudiciële vragen uit 2012 zijn nog hangende bij het HvJ EU, zie voetnoot 64.
- 67 Deze zijn reeds beoordeeld door het HvJ EU, zie voetnoot 64.

in kaart gebracht en geanalyseerd. Daarbij hebben wij acht veronderstellingen getoetst die wij voorafgaand aan het onderzoek hebben geformuleerd.

In lijn met onze eerste verwachting, heeft de statusverandering van het EU-Handvest bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 ertoe geleid dat het EU-Handvest in duidelijk meer uitspraken aan de orde komt. Enkele jaren van exponentiële groei heeft zich overigens in 2013 niet doorgezet.

Het EU-Handvest wordt verreweg het meest aangehaald in bestuursrechtelijke geschillen en in het bijzonder vreemdelingenzaken, zoals wij verwachtten. Een substantieel deel van alle zaken waarin het EU-Handvest aan de orde kwam, was afkomstig van de eerstelijnsrechtspraak en, zoals wij hadden ingeschat, is ook de Afdeling goed vertegenwoordigd.

De diversiteit van Handvestbepalingen die worden ingeroepen is groot. Het merendeel van de grondrechten uit het EU-Handvest is aan de orde gekomen in procedures voor de Nederlandse rechter. Wel wordt maar een beperkt aantal artikelen van het EU-Handvest veelvuldig aangehaald, waarbij de meest genoemde artikelen 7, 17, 24, 41 en 47 zijn.

Onze zesde aanname dat het EU-Handvest overwegend in samenhang met EVRM-grondrechten naar de voorgrond zou treden, bleek onjuist. In meer dan de helft van de zaken wordt alleen het EU-Handvest aangehaald. Wel valt te zien dat het EVRM kan worden ingeroepen in die zaken die niet binnen de reikwijdte van het Unierecht en dus binnen de reikwijdte van het EU-Handvest vallen. Ook de hypothese dat artikel 51 EU-Handvest nadrukkelijk aanwezig zou zijn in de rechtspraak, bleek niet ondersteund te worden. In de onderzochte rechtspraak kwam het artikel in een vijfde van alle zaken aan bod. De reikwijdte van het Handvest kwam overigens wel soms aan bod zonder het expliciet noemen van artikel 51.

Tot slot stellen wij vast dat Nederlandse rechters dertien keer via de prejudiciële procedure nadere uitleg aan het Hof van Justitie hebben gevraagd over EU-Handvestbepalingen. Dat beslaat procentueel gezien een (zeer) gering aantal gevallen van de uitspraken, maar door in deze gevallen in ieder geval wel prejudicieel te verwijzen draagt de Nederlandse rechtspleging bij aan de verdere Unierechtelijke rechtsontwikkeling op het terrein van het EU-Handvest.

Een kwantitatieve duiding van rechtspraak kent evidente begrenzingen. Tegelijkertijd is er zeggingskracht gelegen in de lijnen die waarneembaar zijn door naar reeksen van uitspraken te kijken. Met dit artikel hebben wij getracht via het zichtbaar maken van die lijnen een origineel inzicht te verschaffen in de opkomst van het EU-Handvest in de Nederlandse rechtspraak. De data biedt zeker aanknopingspunten voor (kwalitatief) vervolgonderzoek. Uit de voorgaande beschrijvende analyse volgt in ieder geval één normatieve bevinding: het EU-Handvest is een plek aan het veroveren.

