

Nationale regeling die om medische en veiligheidsredenen de opname in een psychiatrische inrichting toestaat van personen die in een toestand van krankzinnigheid daden hebben begaan die een gevaar voor de samenleving vormen – Recht op informatie over rechten – Recht op toegang tot een advocaat – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Vermoeden van onschuld – Kwetsbare persoon

Deze zaak betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing dat is ingediend in het kader van een gerechtelijke procedure die ertoe strekt de opname van EP in een psychiatrische inrichting te gelasten. Op 26 augustus 2015 gaf EP toe dat hij zijn moeder had vermoord. De Rayonna prokuratura Lom (Openbaar Ministerie van Lom, Bulgarije) heeft op grond van de artikelen 427 en volgende van het wetboek van strafvordering bij de verwijzende rechter – de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg Lukovit, Bulgarije) – een verzoek ingediend tot opname van EP in een psychiatrische inrichting.

Deze rechter twijfelt of de nationale bepalingen betreffende de gedwongen opname van geesteszieken in een medisch centrum in overeenstemming zijn met de door de Richtlijnen 2012/13, 2013/48 en 2016/343 en door het Handvest gewaarborgde rechten. Het Hof oordeelt dat Richtlijn 2012/13/EU en Richtlijn 2013/48/EU aldus moeten worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op een gerechtelijke procedure als die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, op grond waarvan personen die in een toestand van krankzinnigheid daden hebben begaan die een gevaar voor de samenleving vormen, om medische en veiligheidsredenen kunnen worden opgenomen in een psychiatrische inrichting.

Richtlijn 2012/13 dient aldus te worden uitgelegd dat personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan zo spoedig mogelijk informatie moeten krijgen over hun rechten zodra de op hen rustende verdenking in omstandigheden waarin geen sprake is van spoedeisendheid rechtvaardigt dat de bevoegde autoriteiten hun vrijheid door middel van dwangmaatregelen beperken, en uiterlijk vóór hun eerste officiële verhoor door de politie.

Artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8 lid 2 Richtlijn 2012/13 en artikel 12 Richtlijn 2013/48 moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding, die voorziet

in een gerechtelijke procedure op grond waarvan personen die in een toestand van krankzinnigheid daden hebben begaan die een gevaar voor de samenleving vormen, om medische en veiligheidsredenen kunnen worden opgenomen in een psychiatrische inrichting, voor zover die regeling de bevoegde rechter niet in staat stelt om na te gaan of de in die richtlijnen genoemde procedurele rechten zijn geëerbiedigd in procedures die aan de bij die rechter aanhangige procedure voorafgaan en niet aan een dergelijke rechterlijke toetsing zijn onderworpen. Richtlijn 2016/343 en artikel 51 lid 1 Handvest van de grondrechten moeten aldus worden uitgelegd dat noch die richtlijn noch die bepaling van het Handvest van de grondrechten van toepassing is op een gerechtelijke procedure tot opname in een psychiatrische inrichting voor therapeutische doeleinden, zoals die welke is neergelegd in de artikelen 155 en volgende van de wet op de gezondheidszorg en aan de orde is in het hoofdgeding, ook al bestaat er een risico dat de betrokkene wegens zijn gezondheidstoestand een gevaar oplevert voor zijn gezondheid of die van derden.

Het in artikel 3 Richtlijn 2016/343 genoemde beginsel van het vermoeden van onschuld moet aldus worden uitgelegd dat het Openbaar Ministerie in een gerechtelijke procedure als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan personen die in een toestand van krankzinnigheid daden hebben begaan die een gevaar voor de samenleving vormen, om medische en veiligheidsredenen kunnen worden opgenomen in een psychiatrische inrichting, het bewijs moet leveren dat de persoon wiens opname wordt gevraagd, degene is die de daden heeft begaan die worden geacht een dergelijk gevaar te vormen.

GERECHT

197 Zaak T-310/18, EPSU en Goudriaan/Europese Commissie

Arrest van 24 oktober 2019 (Negende kamer – uitgebreid)

Sociale politiek – Dialoog tussen de sociale partners op het niveau van de Unie – Overeenkomst genaamd ‘Algemeen kader voor de voorlichting en de raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen’ – Gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen om deze overeenkomst ten uitvoer te leggen op het niveau van

de Unie – Weigering van de Commissie om bij de Raad een voorstel voor een besluit in te dienen – Beroep tot nietigverklaring – Handeling waartegen beroep kan worden ingesteld – Ontvankelijkheid – Beoordelingsmarge van de Commissie – Autonomie van de sociale partners – Subsidiariteitsbeginsel – Evenredigheid

Deze zaak betreft in wezen de uitlegging van artikel 155 VWEU. Dit artikel luidt als volgt:

‘1. De dialoog tussen de sociale partners op het niveau van de Unie kan, indien de sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten.

2. De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten, hetzij, voor zaken die onder artikel 153 [VWEU] vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.’

In 2015 hebben de sociale partners die in het comité voor sociale dialoog voor administraties van de centrale regeringen zitten – te weten de Trade Unions’ National and European Administration Delegation (Tuned) enerzijds en de European Public Administration Employers (EUPAE) anderzijds – een overeenkomst ondertekend genaamd ‘Algemeen kader voor de voorlichting en de raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen’ (hierna: Overeenkomst) en hebben zij de Commissie gezamenlijk verzocht een voorstel in te dienen om de Overeenkomst op het niveau van de Unie te laten uitvoeren bij een krachtens artikel 155 lid 2 VWEU vastgesteld besluit van de Raad van de Europese Unie. Op 5 maart 2018 heeft de Commissie de sociale partners echter laten weten dat zij had besloten de Raad geen voorstel te doen voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de Overeenkomst op Unieniveau (hierna: bestreden besluit).

De European Federation of Public Service Unions (EPSU), de overkoepelende vereniging van Europese vakbondsorganisaties voor werknemers van overheidsdiensten, en Jan Goudriaan, de secretaris-generaal van EPSU (hierna tezamen: verzoekers) komen op tegen het bestreden besluit. Volgens verzoekers heeft de Commissie blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich een weigeringsbevoegdheid aan te meten

die zij in het kader van artikel 155 lid 2 VWEU niet heeft. Volgens hen móét de Commissie – behalve indien zij vaststelt dat de ondertekenende partijen onvoldoende representatief zijn of dat de clausules van de overeenkomst onwettig zijn – gevolg geven aan een gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen tot tenuitvoerlegging van die overeenkomst op Unieniveau en daartoe een voorstel voor een besluit indienen bij de Raad. De Commissie betwist het betoog van verzoekers. Zij stelt met name dat het alleen aan haar staat om te beslissen of het opportuun is haar initiatiefrecht uit te oefenen, ook in het kader van artikel 155 lid 2 VWEU.

Het Gerecht stelt voorop dat bij de uitlegging van artikel 155 lid 2 VWEU niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling (de tekstuele uitlegging), maar ook met de context en de doelstellingen ervan (de contextuele respectievelijk teleologische uitlegging). Wat betreft de tekstuele uitlegging overweegt het Gerecht dat artikel 155 lid 2 VWEU niet uitdrukkelijk aangeeft of de Commissie verplicht is om bij de Raad een voorstel voor een besluit in te dienen, dan wel kan weigeren om de Raad een dergelijk voorstel te doen. Verzoekers stellen evenwel dat de termen ‘shall be implemented’ en ‘intervient’ die in de Engelse respectievelijk Franse versie van artikel 155 lid 2 eerste alinea VWEU worden gebruikt, een verplichting tot handelen creëren in hoofde van de Commissie. Onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling overweegt het Gerecht dat het werkwoord van die zin niet terugslaat op de indiening door de Commissie van voorstellen voor de tenuitvoerlegging van die overeenkomsten op Unieniveau, maar betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van die overeenkomsten. In die omstandigheden kan niet uit de bewoordingen van artikel 155 lid 2 eerste alinea VWEU alleen worden afgeleid dat de Commissie verplicht is een voorstel voor een besluit bij de Raad in te dienen wanneer zij van de ondertekenende partijen een gezamenlijk verzoek in die zin ontvangt.

Vervolgens gaat het Gerecht over tot een contextuele uitlegging. Verzoekers betogen in dat verband dat de Commissie, behalve indien zij vaststelt dat de ondertekenende partijen onvoldoende representatief zijn of dat de clausules van de overeenkomst onwettig zijn, verplicht is om bij de Raad een voorstel voor een besluit voor de tenuitvoerlegging van een door de sociale partners gesloten overeenkomst in te dienen. Naar het oordeel van het Gerecht zou deze uitlegging echter ten eerste afbreuk doen aan het in artikel 17 lid 3 derde alinea VEU neergelegde beginsel dat de Commissie haar bevoegdheden onafhankelijk uitoefent zonder dat zij van wie dan ook enige instructie aanvaardt. Ten tweede zou deze uitlegging de Commissie verhinderen om haar rol volledig te vervullen, die er volgens artikel 17 lid 1 VEU in bestaat het algemeen belang van de Unie te bevorderen en daartoe in voorkomend geval passende initiatieven te nemen. De rol die de Commissie in artikel 17 lid 1 VEU wordt toebedeeld impliceert immers dat zij, alvorens haar initiatiefrecht te gebruiken, in het licht van het algemeen belang van de Unie beoordeelt of het beoogde initiatief passend is. Wanneer zij een verzoek ontvangt om een tussen sociale partners gesloten overeenkomst ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie, moet zij dus niet alleen nagaan of de clausules van die overeenkomst strikt genomen wettig zijn, maar ook beoordelen of het, mede gelet op overwegingen van politieke, economische en sociale aard, wel opportuun is om die overeenkomst ten uitvoer te leggen op Unieniveau.

Tot slot gaat het Gerecht over tot een teleologische uitlegging. Het Gerecht overweegt dat titel X van het derde deel van het VWEU onder meer tot doel heeft de rol van de sociale partners te bevorderen alsook hun onderlinge dialoog te bevorderen met inachtneming van hun autonomie.

In dat verband voeren verzoekers aan dat, indien de Commissie om opportuniteitsredenen zou mogen weigeren een voorstel voor een besluit tot tenuitvoerlegging van een door de sociale partners gesloten over-

eenkomst in te dienen, deze laatste in de praktijk op voorhand met de Commissie zouden moeten onderhandelen over de inhoud ervan teneinde ervoor te zorgen dat de overeenkomst daarna ook ten uitvoer wordt gelegd, waardoor hun autonomie zou worden ingeperkt. Het Gerecht overweegt evenwel dat artikel 155 VWEU de sociale partners louter betreft bij de totstandkoming van bepaalde niet-wetgevingshandelingen, zonder hun enige beslissingsbevoegdheid te verlenen. Zij hebben immers niet het recht om zelf handelingen met bindende rechtsgevolgen ten aanzien van derden vast te stellen of om rechtstreeks een voorstel voor een besluit voor de tenuitvoerlegging van een overeenkomst bij de Raad in te dienen. De doelstelling van bevordering van de rol van de sociale partners en van de onderlinge dialoog tussen hen, met inachtneming van hun autonomie, impliceert derhalve niet dat de instellingen, en meer bepaald de Commissie en vervolgens de Raad, gehouden zijn om gevolg te geven aan een gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen om de overeenkomst ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie.

Uit al deze overwegingen volgt dat wanneer de sociale partners hebben onderhandeld over een overeenkomst en deze hebben gesloten op basis van artikel 155 lid 1 VWEU, en de ondertekenende partijen een gezamenlijk verzoek indienen voor de tenuitvoerlegging van die overeenkomst op Unieniveau bij een krachtens artikel 155 lid 2 VWEU vastgesteld besluit van de Raad, de Commissie niet verplicht is dit verzoek in te willigen, maar dient te beoordelen of er volgens haar aanleiding is om bij de Raad een voorstel in die zin in te dienen. Bijgevolg heeft de Commissie geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting over de omvang van haar bevoegdheden door te weigeren bij de Raad een voorstel voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de Overeenkomst in te dienen. Het eerste middel moet dan ook worden afgewezen. Het tweede middel wordt eveneens afgewezen en het Gerecht verwerpt het beroep in zijn geheel.