

ANNOTATIE

Hongarije, de Commissie en het Handvest in Zaken C-78/18 en C-66/18 – Tweemaal (allebei) in gebreke, toch een lachende derde

J. Morijn

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 06-10-2020, ECLI:EU:C:2020:792 (EHRC-2020-0244)

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 18-06-2020, ECLI:EU:C:2020:476 (EHRC-2020-0244)

1. Deze twee uitspraken over de Hongaarse rechtsstaat, volgend op de in december 2017 (zaak C-78/18) en februari 2018 (zaak C-66/18) door de Commissie ingestelde inbreukzaken, werden in Luxemburg tweemaal een volkomen verwachte “overwinning” voor Unierecht. Althans formeel. Tegelijkertijd vormen ze namelijk, juist vanwege hun juridische voorspelbaarheid, een trieste illustratie van de treurige staat van de verdediging van de Hongaarse rechtsstaat door de Europese Unie (EU). Stel je als eerstejaars rechtenstudent namelijk even de volgende twee scenario’s voor. Scenario een: een nationale regeling over financiering van maatschappelijke organisaties (NGOs) wordt alleen op van buiten Hongarije gefinancierde NGOs van toepassing gemaakt (die daar juist hun geld vandaan moeten halen vanwege constante binnenlandse repressie). Die regeling introduceert verder een registratieplicht voor donateurs en een transparantieplicht voor NGOs over die buitenlandse financiering met als doel en effect te stigmatiseren en daarmee dus te ontmoedigen. Waar ligt dan het probleem? Antwoord: het is al direct duidelijk dat dit indruist tegen vrij verkeer van kapitaal en vrijheid van vergadering (zaak C-78/18, uitspraak 18 juni 2020).[1] Scenario twee:

een – duidelijk identificeerbare – juridisch gezien buiten Hongarije gezetelde onderwijsinstelling met jarenlange intensieve onderzoeks-, en onderwijsactiviteiten in dat land moet plotseling aan allerlei extra eisen voldoen om te kunnen blijven functioneren. Het gaat om zaken als het afsluiten van een verdrag tussen het land van juridische zetel met Hongarije (dat de Hongaarse regering wel of niet kan tekenen). Welke problemen zie je? Antwoord: alle alarmbellen gaan af qua doorwerking van GATS-recht (liberalisering van onderwijsdiensten) in Unierecht, vrij verkeer van vestiging, vrijheid van dienstverlening, academische vrijheid en vrijheid om een onderwijsinstelling op te richten (zaak C-66/18, uitspraak 6 oktober 2020).[2] Even los van de nuances kan iedereen aanvoelen dat beide maatregelen op allerlei manieren tegen de basisregels van een gemeenschappelijke markt en een waardengemeenschap indruisen. De Hongaarse regering was dan ook duidelijk uit op het creëren van voldongen feiten vanuit een extreme ideologische agenda, en op het gebruiken van het tijdsverloop tussen ingebrekestelling en de Luxemburgse uitspraken voor het bereiken van deze doelen.

2. Laat er geen enkele twijfel over bestaan: dit is de Hongaarse regering deels al glansrijk gelukt. Het grootste deel van Central European University (CEU) is inmiddels van Budapest naar Wenen verhuisd. De net door leraren en studenten betrokken Weense appartementen zullen niet worden verlaten en de nog nauwelijks uitgekaste verhuisdozen zullen niet weer retour naar Budapest worden gestuurd. Sterker nog: wat nog over is van CEU in Budapest is nog altijd niet veilig. Bewijs? Twee dagen ná de Luxemburgse Lex-CEU uitspraak (C-66/18) vertrok alsnog een CEU-onderzoekscentrum, Baby Lab, naar Wenen.[3] Ook de uitspraak in zaak C-78/18 (financiering NGOs) wordt voorlopig in alle openheid door de Hongaarse regering aan de laars gelapt. Uit het buitenland gefinancierde NGOs worden nog steeds harder aangepakt dan organisaties die Orbán-gezind zijn.[4] De Commissie – net zoals ten tijde van het aanspannen van de ingebrekestellingen geleid door de Europese Volkspartij in de persoon van von der Leyen (CDU) waar ook Orbán's Fidesz-partij lid van is (inderdaad: geen onbelangrijk gegeven) – maakt geen enkele urgente aanstalten om C-78/18 met financiële boetes af te dwingen. Er is, kortom, een juridische werkelijkheid, die wordt verkocht als effectieve EU-actie (“We winnen de zaken!”) en een werkelijke werkelijkheid, waarin Hongarije steeds verder wegglijdt. Daarmee worden moedige Hongaren in de steek gelaten achter juridisch verwoorde rookgordijnen. Wetenschappers waarschuwen al jaren voor de tekortkomingen in deze EU-aanpak van het Hongaarse rechtsstaatprobleem, en met name voor het doorprikken van in juridische taal uitgedrukte argumentatie.[5] Rechtsstaat-minnend Europa, gewend met elkaar te converseren in “legalese”, is permanent van zijn stuk en oprecht verbaasd. Onder de streep blijft het resultaat telkens hetzelfde: men staat erbij en kijkt ernaar. Het is een patroon. Ook uit andere recentelijk verloren inbreukzaken op het terrein van migratie blijkt dat door deze Hongaarse regering structureel niet te goeder trouw en

verdragsconform wordt gehandeld.[6] De oncomfortabele vraag is, kortom, of naast Hongarije, ook de Commissie *zelf* tweemaal in gebreke was in deze zaken, qua strategie en juridische aanpak. Deze vraag moet met de huidige stand van kennis simpelweg bevestigend worden beantwoord.

3. Hongarije is namelijk geen 'business as usual'. Het land werd recentelijk in een gerenommeerde internationale studie als de eerste niet-democratische EU-lidstaat aangeduid.[7] Deze keiharde werkelijkheid vergt beter doordachte en meer proactieve EU-actie. Waarom, bijvoorbeeld, vroeg de Commissie twee jaar geleden in beide hier te bespreken zaken niet direct, in parallelle spoedprocedures, zogenaamde *interim measures* aan, om onomkeerbare schade te voorkomen op een moment dat er nog geen verhuisdozen waren in-, en uitgepakt? En, zodra de Commissie die spoedzaken had gewonnen, en daarmee een brevet om in te grijpen had bemachtigd, waarom stuurde het niet ook direct aan op een mogelijke dwangsom om de spoeduitspraak ook af te dwingen op een manier die tractie kan hebben, namelijk via de portemonnee? Waarom wordt er ook na een definitieve uitspraak niet onmiddellijk en veel strenger gelet op uitvoering van Luxemburgse uitspraken tegen een lidstaat waartegen nota bene een artikel 7 VEU-procedure loopt?[8] Het is een fout die keer op keer wordt gemaakt. De Commissie, zoals het recentelijk treffend werd gekarakteriseerd, is vanuit het perspectief van bescherming van Unierechtelijke basiswaarden 'losing by winning'. [9] Het logische gevolg is dus: de Hongaarse regering is 'winning by losing'. Het is belangrijk dat de Commissie dat snel verandert (en, als dat uitblijft, daartoe wordt aangemoedigd door lidstaten, die desnoods kunnen dreigen dat ze anders zelf een interstatelijke klacht conform artikel 259 VWEU zullen instellen[10]). Een verloren zaak in Luxemburg moet betekenen dat alles er bij de Hoedster van de Verdragen op gericht is dat zaken in de Hongaarse werkelijke werkelijkheid veranderen in lijn met de uitspraak. De Commissie en andere EU-actoren moeten daartoe sneller en gericht optreden – met een blik op wat er gebeurt, niet op wat er door Hongarije juridisch of anderszins wordt beweerd. De redacteuren van het tijdschrift EU Law Live vatten wat er inmiddels op het spel staat recentelijk treffend samen in een redactioneel commentaar: "the rule of law is not a goal in itself, but rather an instrument of fundamental relevance, like a computer's operating system, that allows our liberal democracies to function properly. Policy-makers, judges and lawyers must ensure that the rule of law functions correctly or look the other way at their own peril".[11]

4. In het licht van deze brede (en trieste) introductie, zou je wellicht verwachten dat er ook voor het overige weinig goeds kan zijn gekomen uit deze twee uitspraken. Dat klopt echter niet. Ze hebben ook een ander gezamenlijk element. Ik doel hier op een aantal belangrijke innovaties voor wat betreft interpretatie en toepassing van het EU-Handvest (Hv). In beide

zaken koos de Commissie een behartenswaardige lijn die het pas sinds kort inzet: het Hof vragen, naast schendingen van traditioneel primair en secundair EU-recht, ook expliciet te kijken naar Handvestinbreuken. Het Hof grijpt die uitnodiging aan voor belangrijke ontwikkelingen^[12]: artikel 12, lid 1, Hv (vrijheid van vergadering op maatschappelijk gebied) (C-78/18), artikel 13, tweede zin, Hv (academische vrijheid) (C-66/18), artikel 14, lid 3, Hv (vrijheid om een instelling van onderwijs op te richten), artikel 16 Hv (vrijheid van ondernemerschap) (C-66/18). Door de Grote Kamer van het Hof worden deze bepalingen uitgebreid geïnterpreteerd, soms voor het eerst. Dat is cruciaal voor het verhelderden van deze normen. Daarnaast wordt in zaak C-66/18, over de band van de bespiegeling over de voorwaarden waaronder GATS-verplichtingen doorwerken in Unierecht, ook een belangrijke, enigszins verrassende – en potentieel sterk verruimende – passage gewijd aan artikel 51 Hv betreffende het toepassingsbereik van het Handvest op nationaal niveau. Paradoxaal genoeg heeft het er alle schijn van dat deze interpretaties geen enkel inhoudelijk verschil maakten voor het oplossen van de zaken. De simpele afdoening op grond van GATS-doorwerking en EU vrij verkeersregels was al afdoende geweest. Die uitkomst werd ook niet inhoudelijk bijgesteld of genuanceerd op grond van de Handvestuitleg. Toch kunnen juist deze Handvestaspecten in de toekomst wel degelijk belangrijke consequenties hebben. Sterker nog: de ontwikkelingen, die hieronder elk kort zullen worden aangestipt, geven juridisch gezien (toch nog) een belangrijke meerwaarde aan deze zaken. Door ook het Handvest bij de ingebrekestellingen te betrekken is de Commissie dus “winning by losing by winning”, zullen we maar zeggen.

5. Allereerst artikel 12, lid 1 Hv (vrijheid van vergadering op maatschappelijk gebied) zoals geïnterpreteerd in zaak C-78/18. Zowel het Hof (par. 110-119) als de Advocaat-Generaal (par. 117-125) besteden ruimschoots aandacht aan de bepaling. Het Hof geeft aan dat het Handvestrecht overeenkomt met artikel 11, lid 1 EVRM, en (overeenkomstig artikel 52, lid 3 Hv) dezelfde betekenis en reikwijdte heeft. Na een uiteenzetting van de reikwijdte (par. 112-114) analyseert het Hof de specifieke, aan vanuit het buitenland gefinancierde NGOs gestelde extra eisen. Het stelt vast dat die eisen het de NGOs ten eerste sterk bemoeilijken donaties vanuit het buitenland te ontvangen (par. 115). De transparantie-eisen richting donateurs hebben, ten tweede, een afschrikkend effect (par. 118). Daarmee wordt de vrijheid van vergadering ingeperkt (par. 119). Bij de analyse van de vraag naar de rechtvaardigheid van die inperking (par. 139-141), verwijst het Hof simpelweg terug naar de bevinding dat er geen rechtvaardiging is om het Handvestrecht in te perken, omdat er ook al geen rechtvaardiging was voor de inperking van het vrij verkeer van kapitaal (par. 65 en 96). De test op grond van grondrechten voegt dus niets toe aan die vanuit vrij verkeersregels. Dit is op zich een logische uitkomst. Maar het roept wel een aantal vragen op. Waarom loopt het Hof de Handvesttest helemaal af, als er al een inbreuk van vrij verkeersregels is vastgesteld die aan het einde van de

rit determinatief blijkt? En waarom wordt de rechtvaardigingstoets op het vrij verkeersrecht uitgevoerd vóórdat de reikwijdte van het Handvestrecht wordt behandeld? Nog principiëler, waarom wordt juist bij een zaak die ten principale juist over de rechtsstaat gaat (wellicht na een korte vaststelling dat er binnen de reikwijdte van Unierecht wordt gehandeld om het ‘triggeren’ van het Handvest te garanderen) niet juist met toetsing aan het Handvestrecht *begonnen*? Waarschijnlijk is dat qua methodologie alleen een relevante vraag als het Hof zou vaststellen dat het niet helemaal duidelijk is of er een inperking van een vrij verkeersrecht is, of bij die evaluatie het Handvestrecht zou willen of moeten betrekken. Dit is geen makkelijke puzzel. De Advocaat-Generaal worstelt hier, zoals gezegd^[13], ook mee. Maar het lek, als er al een lek is, is nog niet boven qua aanpak. Het leest nu als dubbel werk dat nog niet goed in elkaar is gevlochten.

6. Zaak C-66/18 is bijzonder interessant voor het uitwerken van artikel 13, tweede zin Hv (academische vrijheid) en artikel 14, lid 3 Hv (vrijheid om een instelling van onderwijs op te richten). Hier wordt achtereenvolgens naar gekeken. Het is de eerste keer dat het Hof artikel 13, tweede zin Hv uitlegt (zie ook Advies Advocaat-Generaal, par. 142). Het Hof volgt het Advies van de Advocaat-Generaal (par. 143-149) en geeft een brede uitleg. Er wordt flink uitgepakt. Na de argumentatie dat academische vrijheid sterk verband heeft met vrijheid van meningsuiting (par. 224) stelt het Hof in par. 225: [Bezien vanuit dit specifieke perspectief moet de academische vrijheid, zowel in het onderzoek als in het onderwijs, de vrijheid van meningsuiting en actie, de vrijheid om informatie te verstrekken en de vrijheid om kennis en waarheid te zoeken en zonder beperking te verspreiden waarborgen, met de precisering dat deze vrijheid niet beperkt is tot academisch of wetenschappelijk onderzoek, maar zich tevens uitstrekt tot de vrijheid van universiteiten om vrijelijk hun standpunten kenbaar te maken]. Maar het Hof stelt vast dat de door artikel 13, tweede zin Hv geboden bescherming nog breder moet zijn. Het heeft ook een institutionele en organisationele dimensie [aangezien de band met een infrastructuur een essentiële voorwaarde voor de uitoefening van onderwijs- en onderzoeksactiviteiten vormt] (par. 227). Op basis van een UNESCO aanbeveling wordt daaraan nog toegevoegd dat op lidstaten een plicht rust om de autonomie van hogeronderwijsinstellingen te beschermen tegen bedreigingen van wie dan ook. Dit is een zeer uitgebreide verdediging van academische vrijheid waarin het Hof benadrukt wat het van de gang van zaken in Hongarije vindt. Dit is voor CEU toch wel een zure [too little, too late], zonder dat het Hof enige verantwoordelijkheid draagt of blaam treft. Andere hogeonderwijsinstellingen kunnen in de toekomst bescherming gaan ontlenen aan deze interpretatie.

7. In de interpretatie van artikel 14, lid 3 Hv is cruciaal hoe het onmiddellijk in verband wordt gebracht met artikel 16 Hv (vrijheid van ondernemerschap) (par. 229). Dat is geen verrassing,

want over dat verband staat het volgende in de officiële toelichting op artikel 14 Hv: [De vrijheid tot oprichting van – openbare of particuliere – instellingen voor onderwijs wordt gewaarborgd als een van de aspecten van de vrijheid van ondernemerschap ...] Dit geeft een sterke suggestie dat dit aspect van onderwijsrecht enkel en alleen een *lex specialis* is van vrijheid van ondernemerschap. Want hoewel de tekst van artikel 14, lid 3 Hv alleen spreekt van ‘het recht om een instelling van onderwijs’ op te richten, verduidelijkt het Hof overeenkomstig de toelichting dat het zowel om privaat als publiek onderwijs gaat (par. 232). Met deze gecombineerde lezing van artikel 14, lid 3 Hv en artikel 16 Hv ontstaat een vrij vergaande, en vrij verengende framing van dit mensenrecht. Het staat weliswaar in de toelichting, waar het Hof rekening mee moet houden, maar waarom zou het opzetten van een instelling van *publiek* onderwijs een *specialis* van vrijheid van ondernemerschap moeten zijn? Interessant genoeg lijkt dit geen element waarop tot op heden veel gereflecteerd is. De commentaren op artikel 13 Hv en artikel 14 Hv in het artikelsgewijze standaardcommentaar op het Handvest noemen de band met vrijheid van ondernemerschap allebei niet eens.[14] Het commentaar op artikel 16 heeft alleen speciale aandacht voor de samenhang met artikelen 15 Hv (vrijheid van beroep en recht om te werken) en 17 Hv (recht op eigendom). Hoe dus – conform de toelichting – artikel 14(3) Hv kennelijk als een *specialis* van artikel 16 Hv moet worden gezien, of (neutraler geformuleerd) hoe het oprichten van een instelling van (publiek) onderwijs als EU-mensenrecht dus ook met vrij ondernemerschap rekening zou moeten houden (en andersom), zijn in ieder geval wel degelijk echt hoe-vragen. En dus geen of-vraag. Dat is het onderstrepen waard. Vele discussies over de *Achbita*-uitspraak van het Hof, waarin artikel 16 Hv een belangrijke verbredende rol speelde voor de mogelijkheden om vrijheid van godsdienst in te perken[15], gaven de indruk dat volgens veel mensenrechtenpuristen de meer economische invalshoek van het Handvest een eenmalig ongelukje was, of zou moeten blijven. Het wordt steeds duidelijker dat aan het Handvest-unieke recht op vrij ondernemerschap vaak een andere invalshoek of uitgangspunt kan worden gegeven ten opzichte van andere mensenrechtenverdragen. Dit kan wellicht ook tot een andere belangenafweging in een EU-context leiden. Handvestrechtelijke grondrechtenbescherming begint langzamerhand aan te geven dat het, vanwege de aanwezigheid van artikel 16 Hv, economischer van aard zal zijn dan traditionele EVRM-toetsing. Wat je daar ook van vindt, het is wel essentieel dat als uitgangspunt van de analyse te nemen.

8. De implicatie van de dominantie van de “economische” kant van Europese samenwerking, en de economische aanvliegroete bij probleemoplossing, komt in zaak C-66/18 ook op een andere manier terug in wat wellicht het belangrijkste aspect is van deze zaken. Dit heeft betrekking op artikel 51 Hv, de nationale reikwijdte. De aanvliegroete van de verdediging van Hongarije, waar het ging om diensten die van buiten de EU in Hongarije werden aangeboden, was: de EU heeft qua interne markt zwakke competenties op het gebied van onderwijs. Dus

zelfs als we over de band van nationale competenties een commitment hebben gemaakt op onderwijsgebied met betrekking tot GATS, is hier geen sprake van nationale implementatie van Unierecht. Het is een beleidskeuze die niet aan Unierecht raakt, en waar Unierecht dus niets over te zeggen heeft. Het Hof lost dit heel anders op. Het redeneert dat omdat gemeenschappelijk extern handelsbeleid een exclusieve Uniecompetentie is, en de Unie zelf verdragspartij is (naast lidstaten), de GATS onderdeel is van Unierecht (par. 71). Dat betekent dat ook commitments die lidstaten hebben gemaakt onder de GATS op terreinen waarop in overig Unierecht slechts beperkte competenties bestaan, toch onder Unierecht vallen. Daarmee is nationaal handelen op zo'n terrein, ook al is het niet op het eerste gezicht direct geraakt door het functioneren van de interne markt zelf, toch een vorm van nationale implementatie van Unierecht is. Daarmee valt het ex artikel 51, lid 1 Hv onder het Handvest (par. 213). Dit is potentieel een enorme verbreding van de reikwijdte van het Handvest. GATS-schema's bestrijken dienstverlening op werkelijk alle beleidsvelden die je je kan voorstellen.[16] Denk aan cultuur, toerisme, milieu, gezondheidszorg, de audiovisuele sector, etc. etc. Het is de vraag of dit potentieel (of, afhankelijk van je perspectief: deze dreiging) van het Handvest in nog niet op duidelijke wijze door Unierecht gedekte nationale beleidsterreinen makkelijk kan worden aangeboord. Kan de Commissie met een beroep op het niet goed uitvoeren van een GATS-commitment door een lidstaat op een terrein waarop er zwakke Unie-competenties zijn (bv. cultuur, gezondheid) het Handvest gaan handhaven met als argument dat, ook al zijn er weinig aanknopingspunt in de interne bevoegdheden van Unierecht, dit noodzakelijk is voor het bewaken van de exclusieve Uniecompetenties met betrekking tot de GATS? Het lijkt een vrij specifiek scenario, al helemaal als het alleen om de relatie van een lidstaat met een derde land gaat. Er is moeilijk direct een voorbeeld te verzinnen. Maar kan GATS ook een rol spelen zonder dat er een derde land aan te pas komt, en direct doorwerken in de interne markt? Als dat zo is, is de mogelijke impact veel breder. Het geeft maar weer aan dat artikel 51 Hv, dat spreekt over toepasselijkheid van het Handvest 'uitsluitend als lidstaten Unierecht ten uitvoer brengen' minder en minder uitsluitend wordt. De sterk teleologische aard van Unierechtelijke interpretatie doet de reikwijdte van Unierecht voortdurend voortkruipen. En daarmee de nationale reikwijdte van het Handvest.

John Morijn[17]

[1] Zie over deze uitspraak ook Tineke Strik, "HvJ EU, 18 juni 2020: Europese Commissie tegen Hongarije, C-78/18: Hoop in bange dagen", (2020) (6-7) A&MR 341; Zie hierover ook Petra Bárd, Joelle Grogan en Laurent Pech, "Defending the Open Society against its Enemies: The Court of Justice's ruling in C-78/18 Commission v Hungary (Transparency of associations)", Verfassungsblog, 22 juni 2020, op: <https://verfassungsblog.de/defending-the-open-society->

against-its-enemies/ en Niels Kirst, “Protecting Civil Society Organisation in the Member States – The Court’s Decision in C-78/18 on the Hungarian NGO Transparency Law, 19 oktober 2020, op: <https://europeanlawblog.eu/2020/10/19/protecting-civil-society-organisations-in-the-member-states-the-courts-decision-in-c-78-18-on-the-hungarian-ngo-transparency-law/>

[2] Zie hierover: Petra Bárd, “A strong judgment in a moot case: Lex CEU before the CJEU”, 12 november 2020, op: <https://reconnect-europe.eu/blog/a-strong-judgment-in-a-moot-case-lex-ceu-before-the-cjeu/> en Jonas Bornemann, Academic freedom in illiberal times – a bittersweet victory for the Central European University, European Law Blog, 21 oktober 2020, op: <https://europeanlawblog.eu/2020/10/21/academic-freedom-in-illiberal-times-a-bittersweet-victory-for-the-central-european-university/>

[3] Bárd, op. cit. noot 3.

[4] András Kristóf Kádár, “A warning to the guardians”, 26 oktober 2020, op: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/a-warning-to-the-guardians/> Deze mede-voorzitter van het Hongaarse Helsinki Comité schreef over C-66/18, “It will not come as a shock for those following the destruction of the rule of law in Hungary that the Government has not done anything to implement the Court’s judgment since it was delivered earlier this June. In fact, it has begun applying the law”. Zie ook Eszter Zalan, “EU Commission warns Hungary on ‘foreign-funded’ NGO law”, EU Observer, 4 november 2020, op: <https://euobserver.com/political/149940>

[5] Een erg goede duiding is van de briljante Princeton hoogleraar Scheppele; Kim Lane Scheppele, “Autocratic Legalism”, 85 The University of Chicago Law Review 545 (2018), op: https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppele_SYMP_Online.pdf

[6] Zie bijvoorbeeld *Commissie t. Hongarije* (tijdelijk herplaatsingsmechanisme), zaak C-718-17, HvJ EU 2 april 2020, ECLI:EU:C:2019:917.

[7] De gerenommeerde V-DEM (Varieties of Democracy) index karakteriseert Hongarije in zijn rapport over 2020 als een ‘electoral authoritarian regime’, en daarmee als de eerste niet-democratische EU-lidstaat (zie: <https://www.v-dem.net/en/>). Freedom House noemt Hongarije nog slechts ‘partly free’, op: <https://freedomhouse.org/country/hungary>

[8] Hongarije heeft overigens een zaak aangespannen tegen het Europees Parlement over de in zijn ogen bestaande problemen met de rechtmatigheid van het aannemen van de artikel 7 VEU-resolutie (zaak C-650/18). De Advocaat-Generaal komt op 3 december 2020 met een

Advies.

[9] Barbara Grabowska-Moroz, Kim Lane Scheppele, Dimitry Kochenov, “EU Values are Law, After All”, *Yearbook of European Law* (2020) (in pers).

[10] Zie hierover ook Commissie Meijers, Opinion on interstate procedures and the rule of law, november 2019, op: https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1909_opinion_of_the_meijers_committee_on_interstate_procedures_and_the_rule_of_law.pdf

[11] EU Law Live Editorial Board, “The Rule of Law and its Crisis – Is it Time for Europe’s Leaders to Make Up Their Minds?”, EU Law Live, Editorial Board Comment No. 1/2020, 11 februari 2020.

[12] In zaak C-78/18 worden ook artikelen 7 Hv (bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en 8 Hv (bescherming van persoonsgegevens) opgevoerd en besproken. De wijze van behandeling door het Hof bevat echter weinig nieuwe elementen. Dit aspect wordt hier dus verder buiten beschouwing gelaten. Ook besteedt de Advocaat-Generaal in zaak C-78/18 een interessante passage (par. 74 – 101) aan het vraagstuk hoe een typische vrij verkeerstoets (reikwijdte fundamentele vrijheid/vrij verkeer rechtvaardigingsgrond) en een Handvesttoets (reikwijdte EU-grondrecht/mensenrechtelijke rechtvaardigingsgrond), in plaats van na elkaar te worden ondernomen, beter in elkaar zouden kunnen worden geschoven. Dit raakt een relevant en bijzonder principiële punt, dat deels ook gaat over de normenhiërarchie in Unierecht (zie hierover John Morijn, “Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: *Schmidberger* and *Omega* in the Light of the European Constitution”, 12(1) *European Law Journal* 15 (2006)). Ook dit aspect blijft hier echter buiten beschouwing zal blijven.

[13] Advies Advocaat-Generaal, par. 74-101.

[14] Debbie Sayers, Article 13 – Freedom of the Arts and Sciences; Gisella Gori, Article 14 – Right to Education’, Michele Everson en Rui Correia Gonçalves, Article 16 – Freedom to Conduct a Business”, in: Steve Peers e.a. (red), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing (2014), 379-422 en 427-464.

[15] HvJ EU, Zaak C-157/15 Samira Achbita, 14 maart 2017, ov. 38. Het gebruik van artikel 16 Hv heeft al eerder wat wenkbrauwen doen rijzen. Zie bijvoorbeeld de kritische kanttekeningen van Stephen Weatherill bij *Alemo Herron*, HvJ 18 juli 2013, zaak C-426/11, ECLI:EU:C:2013:521; Stephen Weatherill, Significance of the rise of the EU’s Charter of Fundamental Rights: evidence from consumer and employee protection, *Elgar Blog*, 29 oktober 2013, op:

<https://elgar.blog/2013/10/29/significance-of-the-rise-of-the-eus-charter-of-fundamental-rights-evidence-from-consumer-and-employee-protection-by-stephen-weatherill/>

[16] Hier is een lijst te vinden op de website van de Wereldhandelsorganisatie (WTO):

https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_sectors_e.htm

[17] Bijzonder hoogleraar recht en politiek in de internationale betrekkingen, Rijksuniversiteit Groningen; Lid, College voor de Rechten van de Mens. De auteur draagt deze noot op aan de kundige en moedige mensen die voor het Hongaarse Helsinki Comité werken. Zij zijn een lichtend voorbeeld voor iedereen die voor de rechtsstaat in de EU strijdt.