

NOTA

van:	de heer António Vitorino
aan:	de leden van de Conventie
Betreft:	mandaat van de Groep handvest

Hierbij gaat een nota over het in hoofde genoemde onderwerp, waarmee beoogd wordt de besprekingen van de Groep handvest te vergemakkelijken.

GROEP II: Handvest
Voorzitter: António Vitorino

*Indien ertoe wordt besloten het handvest van de grondrechten in het Verdrag op te nemen,
op welke wijze moet dat dan gebeuren, en wat zouden de consequenties zijn?
Wat zouden de consequenties zijn als de Gemeenschap / Unie toetreedt tot
het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens?*

Inleiding

Deze nota wil een eerste samenvatting geven van de inhoudelijke kwesties die de Groep "opneming van het handvest / toetreding tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)" naar mijn mening moet behandelen. Op basis van deze samenvatting zal ik te gelegener tijd een uitvoerige analyse van bovengenoemde onderwerpen bezorgen als leidraad voor de besprekingen van de groep.

Het mandaat van de groep is tweeledig:

- wijze en consequenties van een eventuele opneming van het handvest in de Verdragen;
- consequenties van een eventuele toetreding van de Gemeenschap / Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).

De groep dient die twee aspecten achterelkaar en apart te behandelen. Ik wil meteen opmerken dat het om twee complementaire vraagstukken gaat die geen alternatieven zijn, omdat de opneming van het handvest geenszins het belang van een eventuele toetreding tot het EVRM teniet doet, en omgekeerd.

Tenslotte nog een voor beide aspecten geldende opmerking over de aard van de besprekingen in de groep: overeenkomstig de algemene opzet, die inhoudt dat de werkgroepen de meer gerichte vraagstukken moeten bestuderen en niet het politieke debat van de voltallige vergadering nog eens overdoen, zou de groep zich niet mogen begeven in discussies over de grote politieke vragen (de vraag *of* het handvest moet worden opgenomen, respectievelijk *of* toetreding tot het EVM gewenst is). Zij dient zich daarentegen de bestudering van de volgende, scherper omlijnende vraagstukken, centraal te stellen, uitgaande van de hypothese van een bevestigend politiek antwoord op die twee vragen.

I. Wijze en consequenties van een eventuele opneming van het handvest in de Verdragen

1. Opmerking vooraf: De inhoud van het handvest als acquis

Naar mijn mening zou het een verstandig uitgangspunt zijn te erkennen dat de *inhoud* van het handvest, waarover door de vorige conventie overeenstemming is bereikt, een gemeenschappelijk acquis vormt, dat het verdient bewaard te worden.

Indien de Conventie zou aanbevelen de huidige structuur of benaming van de verdragen te veranderen, dan zou hieruit de noodzaak kunnen voortvloeien van bepaalde zuiver redactionele aanpassingen van het handvest dan wel van een discussie over de handhaving van artikel 52, lid 2, van het handvest ¹, indien de Conventie een hiërarchie wenst aan te brengen tussen een nieuw fundamenteel verdrag en de rest van het huidige primaire recht.

2. Bestudering van de verschillende technische mogelijkheden voor de opneming en bepaalde daarmee samenhangende vraagstukken

Een centrale taak van de werkgroep zal zijn de verschillende technische mogelijkheden te bestuderen voor de opneming van het handvest (opneming van de artikelen van het handvest in het VEU of een nieuw fundamenteel verdrag, aangehecht protocol, verwijzing in een artikel zoals het huidige artikel 6, lid 2, VEU), zulks vanuit verschillende invalshoeken, zoals het exacte rechtsgevolg en de politieke zichtbaarheid die men aan het handvest wil geven. Bij die bestudering moet eveneens worden toegezien op de samenhang met het algemene vraagstuk van de toekomstige structuur van de Verdragen. De groep zou tevens moeten ingaan op bepaalde vraagstukken die verband houden met de integratietechniek, in het bijzonder wat er moet gebeuren met de preambule van het handvest, of er een vermelding moet blijven - zoals momenteel in artikel 6, lid 2 VEU - van de gemeenschappelijke constitutionele tradities en van het EVRM, alsmede het vraagstuk van de relatie tussen bepaalde artikelen van het handvest en de bepalingen van het huidige EG-Verdrag waarvan zij een herhaling zijn (in het bijzonder op het gebied van de burgerrechten).

3. Het vraagstuk van beroep bij het Hof van Justitie

Er kunnen ook redenen zijn voor de groep om twee onderwerpen te bespreken die weliswaar niet rechtstreeks voortvloeien uit een eventuele opneming van het handvest maar niettemin vaak genoemd worden in verband met het thema van de bescherming van de grondrechten in de Unie:

¹ Artikel 52, lid 2, luidt als volgt: "De door dit Handvest erkende rechten waaraan de communautaire verdragen of het Verdrag betreffende de Europese Unie ten grondslag liggen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld."

- ten eerste zal de groep zich moeten uitspreken over de vraag of artikel 230, vierde alinea, van het EG-Verdrag moet worden gewijzigd om de mogelijkheid van rechtstreeks beroep van particulieren bij het Hof van Justitie uit te breiden of zelfs om een nieuwe beroepsmogelijkheid in te stellen voor de bescherming van de grondrechten, dan wel het huidige stelsel beter behouden kan worden, waarbij de perfectionering ervan aan de jurisprudentie wordt overgelaten;
- ten tweede zou de groep nota moeten nemen van het vraagstuk van een eventuele uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof van Justitie op het gebied van JBZ. Daarbij moet aangetekend worden dat dit probleem het kader van de grondrechten te buiten gaat en raakt aan het meer algemene debat, dat de voltallige vergadering moet voeren, over de toekomstige ontwikkeling van dat beleid. De groep zou dus moeten vermijden op dat debat vooruit te lopen; het zou echter nuttig kunnen zijn indien de groep daartoe een beperkte bijdrage leverde, door nader in te gaan op de kritische stemmen die een herziening van de huidige bepalingen uit het oogpunt van de bescherming van de mensenrechten wenselijk achten.

II. De consequenties van een eventuele toetreding van de Gemeenschap / Unie tot het EVRM

De discussie van de groep over dit aspect zal in sterkere mate afhangen van de vraagstukken die de leden van de groep aan de orde stellen. Ik zal de groep niet in overweging geven de welbekende argumenten *voor* en *tegen* de toetreding van de Gemeenschap / de Unie tot het EVRM nog eens tot in details te behandelen. Ik zal mij veeleer richten op een technische behandeling van de vraag in hoeverre toetreding te verenigen valt met het beginsel van de autonomie van het Gemeenschapsrecht. Indien leden van de groep evenwel andere argumenten aan de orde willen stellen, die soms tegen toetreding worden aangevoerd, zal ik de groep gaarne bijstaan bij het zoeken naar bevredigende antwoorden.

Voorts zou de groep moeten bestuderen welke vorm van een eventuele rechtsgrondslag in de Verdragen zou kunnen krijgen op grond waarvan toetreding tot het EVMR kan plaatsvinden. Zij zou zich ook kunnen afvragen of die rechtsgrondslag de toetreding tot andere internationale verdragen op het gebied van de mensenrechten expliciet mogelijk zou kunnen maken.

Daarnaast zal de groep geïnformeerd worden over de lopende besprekingen in de Raad van Europa over de technische consequenties die een eventuele toetreding van de EU/EG voor het systeem van Straatsburg zal hebben. Ik zal de groep echter voorstellen zich niet bezig te houden met die vraagstukken - die op het terrein van eventuele onderhandelingen tussen de Unie en de Raad van Europa zouden liggen - tenzij de Raad van Europa zelf sommige van deze vraagstukken belangrijk zou achten voor de toetreding.

Tenslotte kan de groep, indien leden daarom verzoeken, ook ingaan op de voor- en nadelen van formules die soms als alternatief voor toetreding worden genoemd om de coherentie van het recht van de Unie en dat van het EVRM te waarborgen, zoals de instelling van een verwijzings- of raadplegingsprocedure van het Hof van Justitie naar het Europese Hof voor de rechten van de mens.
