

CONV 223/02

WG II 8

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep II
Betreft:	Samenvattend verslag van de vergadering van 23.07.2002 onder voorzitterschap van Commissielid António VITORINO

De derde vergadering van werkgroep II "Handvest" is op 23 juli 2002 van 10.00 tot 12.15 uur en van 15.00 tot 18.00 uur gehouden en werd voorgezeten door Commissielid António Vitorino.

I. Praktische aspecten en consequenties van eventuele opneming van het handvest in de Verdragen

- *"Doublures" in het Handvest*
- *Bestudering van bepaalde technische aanpassingen van de Handvestbepalingen*

1. De voorzitter gaf toelichting bij de agenda en signaleerde dat de te bespreken onderwerpen ter sprake komen in document CONV 116/02 en nader worden uitgewerkt in het werkdocument (WD 09). De voorzitter onderstreepte dat uit een en ander blijkt dat, als de groep besluit het volledige corpus van het Handvest op te nemen in een nieuw basisverdrag (optie f), volgens hem in dit stadium twee technische aanpassingen noodzakelijk zijn, betreffende artikel 51, lid 2, en artikel 52, lid 2, van het Handvest, welke aanpassingen reeds zijn uiteengezet in werkdocument 9. Deze aanpassingen zijn niet bedoeld om de betekenis en de reikwijdte van deze twee artikelen te wijzigen, maar juist om deze te handhaven en te verduidelijken.

2. Wat betreft de "doublures" van de rechten die reeds in het EG-verdrag staan en die in het Handvest worden herhaald, stelde de voorzitter twee punten aan de orde, een met betrekking tot de rechtszekerheid, die ten grondslag lag aan de formulering van artikel 52, lid 2, van het Handvest en die moet worden gewijzigd, ongeacht de keus die de groep maakt, het tweede betreffende de presentatie en de leesbaarheid van het nieuwe verdrag, een punt dat met name aan de orde zou komen in verband met de combinatie, in een eventueel nieuw verdrag, van de artikelen van het Handvest en die van het EG-verdrag over het burgerschap van de Unie.
3. Alle leden van de groep waren ingenomen met werkdocument 9 van het voorzitterschap en spraken vooral hun tevredenheid uit over het voorstel voor een redactionele verduidelijking in artikel 51, lid 2. Er was een consensus over het beginsel dat de integratie van het Handvest er niet toe moet leiden dat de bevoegdheden van de Unie "door onoplettendheid" worden uitgebreid en dat, als de Conventie voorstellen wil doen voor uitbreiding van de bevoegdheden, zulks moet gebeuren middels duidelijke bepalingen in andere delen van het verdrag.
4. Om dit doel met zekerheid te bereiken, hebben een aantal leden de groep gevraagd ook te praten over een eventuele verduidelijking van de tweede zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, inzake de verplichting van degenen tot wie het Handvest is gericht, om "de toepassing ervan te bevorderen"; voor andere leden blijkt uit de huidige formulering van deze bepaling al duidelijk genoeg dat een dergelijke verplichting in de Unie slechts bestond in het kader van haar bevoegdheden.
5. Wat betreft de "doublures" van de rechten die reeds in het EG-Verdrag staan en die in het Handvest worden herhaald, drongen alle leden van de groep aan op een goede coördinatie in het belang van de rechtszekerheid, zodat geen enkel bestaand juridisch element van deze rechten, met inbegrip van de mogelijke beperkingen ervan, bij integratie verloren gaat. Algemeen werd erkend dat lid 2 van artikel 52 van het Handvest dient ter waarborging van dit beginsel van juridische coördinatie maar dat in dit stadium moeilijk te zeggen viel wat de exacte bewoordingen van een eventuele redactionele aanpassing van deze bepaling moeten zijn, omdat deze aanpassing afhangt van de toekomstige structuur van de verdragen.

6. In dit verband is betoogd dat het moeilijk is het Handvest volgens optie f op te nemen en tegelijkertijd een verwijzingsbepaling zoals het huidige lid 2 van artikel 52 te handhaven, omdat zodoende het Handvest ondergeschikt zou worden gemaakt aan het EG-Verdrag. Deze stelling is echter aangevochten door een aantal andere leden, die voorstelden om ten aanzien van de verbanden tussen het Handvest en het EG-Verdrag, liever te spreken van een beginsel van "verenigbaarheid" of van "specificatie" of "uitleg" (van de rechten van het Handvest door de artikelen van het EG-verdrag), en volgens deze leden is het heel goed mogelijk om de passende juridische oplossingen, die dit principe waarborgen, te bedenken op het moment dat de toekomstige structuur van de verdragen bekend is.
7. Sommige leden achten het dienaangaande essentieel te weten of er een hiërarchie wordt ingesteld tussen een nieuw basisverdrag en de rest van het huidige primaire recht. De voorzitter wees er echter op dat het idee van een basisverdrag niet noodzakelijkerwijs inhoudt dat er een dergelijke hiërarchie komt en dat de groep geen opdracht heeft om de Conventie hieromtrent nu reeds in een bepaalde richting te sturen.
8. De leden van de groep hebben algemeen erkend dat "doublures" tussen het Handvest en het huidige EG-verdrag moeten worden geaccepteerd, aangezien de bepalingen van dit verdrag ook rechtsgrondslagen bevatten die gehandhaafd moeten worden en dat een bepaald aantal rechten, zoals in het bijzonder het recht van vrij verkeer en het recht van vrije vestiging, die zeer uitvoerig in het EG-verdrag zijn neergelegd, niet volledig in het Handvest konden worden overgenomen.
9. Verscheidene leden van de groep wezen erop dat in een toekomstig basisverdrag de definitie van het burgerschap (artikel 17 van het EG-verdrag) en een bepaling over de toekomstige ontwikkeling hiervan (artikel 22 van het EG-verdrag) moeten worden opgenomen, terwijl de verdere details van de rechten van de burgers in het tweede deel van het primaire recht kunnen blijven staan. Volgens deze leden zal deze benadering, net zo min als de combinatie van deze artikelen met de artikelen van het Handvest (volgens optie f opgenomen in het basisverdrag) politieke problemen opleveren. Er zijn diverse mogelijkheden geopperd over de plaats die in een basisverdrag aan de twee bovengenoemde bepalingen moet worden toegerekend: hetzij de context van een hoofdstuk over democratie of het democratisch systeem in dit verdrag, hetzij in het kader van de artikelen van het Handvest over het burgerschap.

10. Ter afsluiting van het debat verzocht de voorzitter de leden van de groep om, indien zij dit wensen, schriftelijke voorstellen in te dienen over eventuele redactionele aanpassingen van de horizontale artikelen van het Verdrag.

II. Hoorzittingen: de heer Schoo, directeur, Juridische dienst van het Europees Parlement, de heer Piris, Raadsadvocaat, directeur-generaal van de Juridische dienst van de Raad, de heer Petite, directeur-generaal van de Juridische dienst van de Europese Commissie

11. De inleidende spreekbeurten van de drie deskundigen ¹, die in de vorm van een werkdocument aan de leden van de groep zullen worden uitgereikt, gingen onder meer over onderstaande hoofdthema's:

- Het Handvest en de bevoegdheden van de Unie: De drie deskundigen bevestigden dat er een onderscheid bestaat tussen de beperkte bevoegdheden van de Unie enerzijds en het geheel van grondrechten dat door haar instellingen dient te worden geëerbiedigd anderzijds. Maar volgens de heer Piris zou de huidige bepaling in de tweede zin van lid 1 van artikel 51 van het Handvest, die een verplichting inhoudt tot "bevordering", tot uiteenlopende interpretaties kunnen leiden wat betreft de rechten van het Handvest die betrekking hebben op gebieden waarop de Unie geen wetgevende bevoegdheid heeft. Derhalve beval de heer Piris aan om bepaalde kleine technische wijzigingen aan te brengen aan artikel 51 van het Handvest, om iedere onzekerheid weg te nemen inzake het beginsel dat met het Handvest de bevoegdheden van de Unie niet worden uitgebreid. De heren Schoo en Petite vonden dat dit beginsel al voldoende duidelijk naar voren komt uit het huidige artikel 51, maar dat een technische aanpassing van lid 2 van artikel 51 van het Handvest nodig is wanneer het Handvest volgens optie "f" wordt opgenomen. De heer Petite lichtte toe dat de Commissie er in de praktijk reeds op toeziet dat het Handvest niet wordt gebruikt om de bevoegdheden van de Unie te rechtvaardigen.
- Het Handvest en het EG-verdrag: Volgens de heer Piris staat het feit dat de artikelen van het Handvest de reeds in het EG-verdrag neergelegde rechten herhalen, zonder evenwel uitdrukkelijk alle voorwaarden en beperkingen ervan over te nemen, een volledig begrip van deze rechten door de burgers in de weg. Derhalve beval hij aan om alle voorwaarden en beperkingen die in het huidige EG-verdrag staan, over te nemen in de artikelen van het Handvest, of in het Handvest verwijzingen naar de ter zake doende artikelen van het EG-verdrag op te nemen.

¹ De heer Piris verklaarde louter op persoonlijke titel te spreken.

De heer Petite benadrukte dat de vorige Conventie een "esthetische" keus had tussen twee mogelijke wegen, ofwel de beperkingen van deze rechten herhalen in elk artikel, ofwel deze beperkingen voor eens en altijd vastleggen door in lid 2 van artikel 52 van het Handvest te verwijzen naar de beperkingen en de voorwaarden van het verdrag. Juridisch gezien zouden beide benaderingen hetzelfde resultaat hebben, namelijk het toepasselijk maken van de voorwaarden en beperkingen van het verdrag. Zowel de heer Schoo als de heer Petite concludeerden dat lid 2 van artikel 52 op bevredigende wijze de verbanden tussen het Handvest en het EG-verdrag regelt. De heer Petite erkende echter dat, mocht het komen tot opnemings volgens optie "f", en al naar gelang de eventuele nieuwe structuur van de verdragen, een technische aanpassing van deze bepaling nodig kan zijn teneinde duidelijk te maken naar welke juridische tekst de bepaling verwijst. De heer Piris erkende ook dat lid 2 van artikel 52 noodzakelijk is, omdat het Handvest anders zou leiden tot een drastische wijziging van het EG-verdrag op bepaalde punten, en vervolgens wees hij erop dat, indien het Handvest wordt opgenomen in het verdrag, de juridische zekerheid en duidelijkheid zouden pleiten voor opheffing ervan, mits in de artikelen van het Handvest de voorwaarden en beperkingen van het EG-verdrag worden opgenomen, of voor verduidelijking ervan middels een expliciete verwijzing naar de eerbiediging van de voorwaarden en beperkingen in de bepalingen van de andere delen van de verdragen.

- Het Handvest en het Europees mensenrechtenverdrag (EVRM): De heren Petite en Schoo benadrukten dat in het Handvest een bevredigend compromis is gevonden door verscheidene premissen met elkaar te verzoenen, aangezien het EVRM slechts een minimumstandaard is, dat in het Handvest de in het communautair recht en de communautaire jurisprudentie reeds bereikte vooruitgang moet worden weerspiegeld en gevrijwaard (ook de heer Piris releveerde deze twee punten), maar dat ook moet worden gezorgd voor een harmonieuze ontwikkeling tussen de twee Europese rechtsorden en hun twee Hoven, waarbij het beginsel van autonomie van het communautaire recht moet worden geëerbiedigd.

De heer Piris erkende dat het juridisch gezien niet nodig is het Handvest in geval van opneming te wijzigen indien ervan wordt uitgegaan dat het Handvest op bepaalde punten meer bescherming biedt dan het EVRM, maar hij vond wel dat er rechtsonzekerheid kan ontstaan door het feit dat in de artikelen van het Handvest niet de in het EVRM vervatte beperkingen zijn overgenomen en het Hof van Justitie zal moeten zeggen of deze beperkingen toepasselijk zijn, aangezien artikel 52, lid 3, hierover niet geheel duidelijk is. Volgens de heer Petite is het vanzelfsprekend dat de verwijzing in artikel 52, lid 3, naar "inhoud en reikwijdte", zoals toegekend door het EVRM, ook de beperkende bepalingen van het EVRM inhoudt en dat het Hof van Justitie zich op dit punt niet kan vergissen. Net als de heer Schoo zag hij hier dus geen rechtsonzekerheid.

- Het belang van de horizontale bepalingen van het Handvest: De drie deskundigen waren het erover eens dat de horizontale bepalingen van het Handvest van essentieel belang zijn en dat zij moeten worden behouden. Volgens de heren Piris en Petite zijn (in het geval van opneming volgens optie "f") bepaalde louter wetgevingstechnische aanpassingen van de bepalingen nodig, waarbij zij erop wezen dat deze aanpassingen op generlei wijze de inhoud van het Handvest wijzigen.
- De toetreding van de EG/EU tot het EVRM: De drie deskundigen toonden zich vanuit juridisch standpunt voorstander van toetreding van de EG/EU tot het EVRM. Zij wezen er allen op dat dit de ideale oplossing zou zijn om een harmonieuze ontwikkeling van de jurisprudentie van beide Europese Hoven te waarborgen. Er werd met name op gewezen dat het feit dat de burgers bij het Hof van Straatsburg geen beroep kunnen instellen tegen rechtshandelingen van de instellingen, een ernstige tekortkoming vormt (de heer Piris), dat toetreding van belang is, zelfs na opneming van het Handvest, omdat door toetreding een externe controle wordt ingesteld waaraan alle lidstaten zich reeds hebben onderworpen (de heren Schoo en Piris), dat het beginsel van autonomie van het communautaire recht geen belemmering vormt voor toetreding (de heren Schoo en Petite) en dat zich momenteel voor de EG/EU juridische problemen voordoen vanwege het feit dat het Hof van Straatsburg uitspraken moet doen over het recht van de Unie zonder dat de Unie zich kan verdedigen (de heer Petite). De heer Piris opperde de mogelijkheid van een "functionele toetreding" in het geval dat een gewone volledige toetreding tot politieke problemen zou leiden. De heer Petite benadrukte dat het door sommigen gevreesde risico dat de toetreding leidt tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie op het gebied van de mensenrechten, gemakkelijk kan worden ondervangen door juridische technieken die duidelijk stellen dat toetreding niet tot dit neveneffect zal leiden.

12. De onderstaande punten zijn aan bod gekomen in een van de persoonlijke spreekbeurten:

- de heer Petite lichtte toe in welke mate het in de verdragen opgenomen Handvest de lidstaten zou binden. Hij benadrukte dat de formulering van artikel 51, lid 1, van het Handvest op dit punt alleen maar de bestaande jurisprudentie over de toepassing van de fundamentele communautaire rechten op de rechtshandelingen van de lidstaten overneemt en dat de tot nog toe door de Commissie en het Hof gevolgde zeer behoedzame lijn verder wordt toegepast na opneming van het Handvest. Gevolg hiervan zou zijn dat het Handvest slechts een zeer klein deel zou bestrijken van het brede scala van wetgevings- of bestuurlijke handelingen van de lidstaten. Dit zou tevens inhouden dat op de bepalingen van het Handvest slechts in zeer uitzonderlijke gevallen met "rechtstreeks effect" een beroep kan worden gedaan voor de nationale rechtbanken.
- Wat betreft de rechten van het Handvest, overgenomen door andere bronnen dan het EVRM en het EG-Verdrag, merkte de heer Petite op dat het moeilijk zou zijn een "verwijzingsclausule" op te nemen zoals in de leden 2 en 3 van artikel 52 van het Handvest, aangezien er geen unieke, geschreven referentietekst bestaat en het Hof, wat betreft die rechten, gebruik heeft gemaakt van vele inspiratiebronnen, waardoor het over een ruime beoordelingsmarge beschikte. Het zou een illusie zijn te denken dat het Hof deze rechten zou kunnen definiëren met eenzelfde betekenis als de in elk van de 15 nationale grondwetten vervatte betekenis. De heer Piris tekende aan dat bepaalde rechten van het Handvest nog niet in alle lidstaten zijn vastgelegd. Daarentegen wees de heer Petite erop dat het Hof van Justitie zich in het verleden heeft laten inspireren door internationale overeenkomsten, hoewel bepaalde lidstaten daartegen een voorbehoud hadden gemaakt, en dat feit dat het Handvest door dergelijke instrumenten is geïnspireerd niet inhield dat deze ongewijzigd worden opgenomen in het recht van de Unie.
- De heer Piris tekende aan dat sommige bepalingen van het Handvest niet voldoende nauwkeurig zijn, omdat in het Handvest weliswaar expliciet "rechten", "vrijheden" en "beginselen" worden vermeld, maar niet wordt aangegeven welke bepalingen van het Handvest tot elk van deze drie categorieën behoren, hetgeen het gevaar kan inhouden dat er rechtsonzekerheid ontstaat en dat er legitieme verwachtingen worden geschapen.

- De heer Schoo sprak zich uit over de gevolgen van een opneming van het Handvest voor de beroepsmogelijkheden voor het Hof van Justitie en stelde een aanpassing voor van het huidige artikel 46, sub d), van het VEU over de (reeds in de praktijk gebrachte) controle van het Hof op de rechtshandeling van de lidstaten wanneer zij uitvoering geven aan het recht van de Unie. Het Hof van Justitie moet in beginsel zijn rol van constitutioneel hof inzake justitie en binnenlandse zaken op dezelfde wijze vervullen als in het klassieke communautaire recht. Voorts vroeg de heer Schoo zich af of het niet nodig was de voorwaarden voor rechtstreeks beroep van particulieren (artikel 230 IV VEU) zodanig te wijzigen dat zij gemakkelijker toegang krijgen tot de rechter zonder dat het beroep verwordt tot een actio popularis.

13. In het debat van de groep met de deskundigen zijn ondermeer onderstaande punten aan de orde gesteld:

- De drie deskundigen hebben bevestigd dat de verwijzing in artikel 52, lid 2, van het Handvest naar de voorwaarden en beperkingen van de verdragen, ook slaat op de toepassingsbepalingen van het secundaire recht zonder dat deze laatste bepalingen uitdrukkelijk hoeven te worden genoemd.
- Op de vraag werd naar het nut van het behoud van artikel 6, lid 2, van het huidige EU-verdrag in het geval van opneming en toetreding, antwoordden de drie deskundigen dat dit een politiek vraagstuk is, waarbij de heren Piris en Petite van oordeel waren dat het zinnig kon zijn te blijven verwijzen naar de gemeenschappelijke constitutionele tradities, terwijl de heer Schoo opmerkte dat er enige dubbelzinnigheid zou bestaan in het stelsel, indien artikel 6, lid 2, van het VEU werd gehandhaafd.
- Wat betreft het idee van een hiërarchische verhouding tussen het basisverdrag en het overige primaire recht, benadrukten de drie deskundigen dat een dergelijke hiërarchische verhouding tussen de elementen van het huidige primaire recht nooit is ingesteld, dat zo'n verhouding niet automatisch voortvloeit uit het idee van een basisverdrag en slechts kan voortkomen uit een politieke keuze die duidelijk moet worden geformuleerd;
- De heren Petite en Piris bevestigden dat, indien het Handvest wordt opgenomen, de door lidstaten geformuleerde nationale voorbeholden bij internationale verdragen en overeenkomsten inzake mensenrechten zouden blijven gelden zoals tot nu toe het geval is voor het gehele autonome handelen van voornoemde staten.

- Naar aanleiding van een vraag, die werd gesteld bij wijze van voorbeeld voor de gevolgen van het Handvest, over de effecten van het Handvest op de erkenning van verbintenissen tussen mensen van gelijk geslacht, benadrukte de heer Schoo dat deze vraag nu reeds aan de orde is in het communautaire recht, los van het Handvest, maar dat in artikel 9 van het Handvest de bevoegdheid van de nationale wetgever in dezen wordt bevestigd. In dit verband verwees de voorzitter van de groep enerzijds naar het arrest van het Hof van Justitie van afgelopen jaar, uitgesproken na de uitroeping van het Handvest en volgens conclusies van de advocaat-generaal over het Handvest, in welk arrest het Hof heeft bevestigd dat er een verschil bestaat tussen een huwelijk en dergelijke verbintenissen, en anderzijds naar een zeer recent arrest van het Europees Hof voor de Mensenrechten dat een ruime lezing bevat van het recht op huwelijk betreffende transseksuelen.

III. Diversen

14. Een lid van de groep vroeg zich af of een werkgroep over de opbouw van de rechterlijke bevoegdheid in de Unie nuttig zou kunnen zijn. De voorzitter wees erop dat dit punt aan de orde is gesteld in zijn document waarin het mandaat voor deze groep staat en in document CONV 116/02, maar dat hij het ook in gedachten zou houden tijdens toekomstige debatten in het Praesidium.
