

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heren Iñigo Mendez de Vigo, Klaus Hänsch en Andrew Duff,
leden van de Conventie
"Resolutie van het Europees Parlement over het effect van het Handvest van de
grondrechten van de Europese Unie en de toekomstige status ervan"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heren Iñigo Mendez de Vigo,
Klaus Hänsch en Andrew Duff, leden van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage
dezes staat.

P5_TA-PROV(2002)0508

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Resolutie van het Europees Parlement over de gevolgen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zijn toekomstige status (2002/2139(INI))

Het Europees Parlement,

- onder verwijzing naar zijn resolutie over de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹,
- gelet op zijn instemming met het ontwerphandvest van de grondrechten van de Europese Unie²,
- gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen en de Commissie verzoekschriften (A5-0332/2002),

Overwegende hetgeen volgt:

Legitimiteit van het Handvest

- A. In het Verdrag van Maastricht (1992) werden voor het eerst bepalingen opgenomen inzake het concept van een burgerschap van de Europese Unie, en in artikel 6, lid 2 wordt het volgende bepaald: "De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht"³. In het daaropvolgende decennium werd op het gebied van de ontwikkeling van de mensenrechten in de Unie voornamelijk vooruitgang bereikt in haar externe beleid, maar ook in de criteria van Kopenhagen voor de uitbreiding (1993),
- B. In juni 1999 werd op de bijeenkomst van de Europese Raad van Keulen overeenstemming bereikt over de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Unie, "zodat de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte krijgen". Vastgesteld werd dat na de plechtige afkondiging van het Handvest "moet worden nagegaan of en in voorkomend geval hoe het Handvest in de Verdragen kan worden opgenomen". Voor het opstellen van het Handvest riep de Europese Raad een ad hoc-orgaan bijeen (dat besloot zichzelf de naam Conventie te geven) dat werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders en van de

¹ PB C 377 van 29.12.2000, blz. 329.

² PB C 223 van 8.8.2001, blz. 74.

³ Het Europees Hof van Justitie had reeds de uitspraak gedaan dat fundamentele rechten sinds 1969 deel uitmaken van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht (Stauder v. stad Ulm).

voorzitter van de Commissie, alsmede uit leden van het Europees Parlement en de nationale parlementen,

- C. De Conventie verrichtte van 17 december 1992 tot 2 oktober 2000 haar werkzaamheden onder voorzitterschap van Roman Herzog, voormalig bondspresident van de Bondsrepubliek Duitsland. De Europese Raad ontwikkelde het mandaat van de Conventie op zijn bijeenkomst in Tampere in oktober 1999 en beoordeelde de bereikte vooruitgang in Feira in juni 2000. De Conventie deed haar werk in volledige openheid en raadpleegde een groot aantal personen en instanties. Ondanks het feit dat de uiteindelijke status van het Handvest ongewis was, besloot zij, zoals bekend, te werken "alsof" zij een juridisch bindende wetstekst opstelde, met het uitgesproken doel rechtszekerheid te waarborgen. De Conventie voldeed exact aan het mandaat van de Europese Raad, die op zijn beurt met algemene stemmen op 13-14 oktober 2000 in Biarritz het ontwerphandvest aanvaardde,
- D. Na bekrachtiging door het Europees Parlement (14 november), de Commissie (6 december) en diverse nationale parlementen werd het Handvest op 7 december 2000 te Nice plechtig door de voorzitters van de drie EU-instellingen afgekondigd. Ook de Intergouvernementele Conferentie verbond zich ertoe de toekomstige status van het Handvest binnen een jaar aan de orde te stellen als een van de vier specifieke punten voor een verdere constitutionele hervorming van de Unie waarover op een nieuwe IGC in 2004 overeenstemming zou moeten worden bereikt,
- E. Bij de Verklaring van Laken van 15 december 2001 stelde de Europese Raad een constitutionele Conventie in, onder voorzitterschap van Valéry Giscard d'Estaing, voormalig president van de Franse Republiek, waarvan de legitimiteit overeenkomt met de Handvestconventie en die zich onder meer zou moeten buigen over de vraag of het Handvest "in het basisverdrag moet worden opgenomen en ... of de Europese Gemeenschap niet moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens",
- F. De Conventie stelde een werkgroep in onder voorzitterschap van Commissielid Vitorino, die zich moest bezighouden met de modaliteiten en gevolgen van de opnemings van het Handvest in het Verdrag en met de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)¹,

Inhoud

- G. Het Handvest omvat de klassieke mensenrechten uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zoals verder ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg. Het bestrijkt echter een veel breder gebied. In de eerste plaats omdat het Handvest een catalogus bevat van rechten die voortvloeien uit de bevoegdheden van de Europese Unie zoals neergelegd in de Verdragen en zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie in Luxemburg. In de tweede plaats - en dit is belangrijker - omdat in het Handvest opnieuw de rechten en beginselen worden bevestigd die voortvloeien uit de grondwettelijke tradities en internationale verdragsverplichtingen die de lidstaten gemeen hebben. In de derde plaats omdat het Handvest zich bezighoudt met moderne wetenschappelijk en technologische ontwikkelingen. In de vierde plaats omdat het Handvest het Europees sociaal model volledig weergeeft en eerbiedigt,

¹ Voor het mandaat van de werkgroep, zie CONV 72/02, en voor een document inzake de modaliteiten, zie CONV 116/02.

- H. Evenals in de verklaringen van rechten die de grondrechten van de meeste lidstaten gemeen hebben, wordt in het Handvest in één enkele tekst een veelomvattende catalogus gegeven van specifieke rechten, maar daarnaast ook van algemene vrijheden, waarden en beginselen. In stijl, vorm en nauwkeurigheid is het een document dat vertrouwde elementen bevat,
- I. Hoewel het niet de bedoeling was met het Handvest nieuwe rechten te creëren, slaagde men er in reeds bestaande rechten zichtbaarder te maken. Door een nieuwe, brede consensus te bereiken rond een nieuwe formulering van de rechten doet het Handvest deze helderder en geprononceerder uitkomen. Het vormt een weerspiegeling van de hedendaagse Europese normen op het gebied van "good governance" ten aanzien van gelijkheid en bestrijding van discriminatie, sociaal beleid, milieubeleid, burgerrechten, bestuur en justitie. Deze rechten zijn ondeelbaar: in Europa zijn vrijheid, gelijkheid en solidariteit onverbrekkelijk met elkaar verbonden,
- J. Het Handvest is een dynamisch document dat er, zoals de preambule vermeldt, naar streeft "de bescherming van de grondrechten in het licht van de ontwikkelingen in de maatschappij, de sociale vooruitgang en de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling te versterken". Het Handvest moet de Unie helpen bij de verdere ontwikkeling van gemeenschappelijke waarden en daarbij de diversiteit van nationale identiteiten eerbiedigen. De formulering van het Handvest is zodanig gekozen dat er ruimte is voor de toekomstige ontwikkeling van het *acquis communautaire*,
- K. Het Handvest heeft derhalve een duurzame kwaliteit. Ondanks het feit dat zijn rechtsstatus nog niet vaststaat, kreeg het een volledige legitimiteit door de wijze waarop het werd opgesteld, waarbij het voor de lange termijn werd geconcipieerd. Hoewel geen enkel constitutioneel document van deze aard perfect kan zijn en al dit soort documenten amendabel moeten zijn, zou een herziening, vooral na zo korte tijd, een beperking van zijn integriteit en morele kracht kunnen betekenen. Ervaring met de toepassing van een bindend Handvest is noodzakelijk voordat aan wijziging kan worden gedacht. In ieder geval heeft de huidige Conventie op grond van de Verklaring van Laken geen mandaat gekregen om het Handvest te herschrijven; Er moet voor worden gezorgd dat een dergelijke herziening slechts kan plaatsvinden volgens de beoogde methode voor de herziening van de andere constitutionele bepalingen,
- L. Niettemin bestaat de mogelijkheid dat enkele technische wijzigingen betreffende de "horizontale clausules" in het Handvest moeten worden aangebracht om dit in het Verdrag te kunnen opnemen,

Werkingsfeer

- M. Op grond van het Handvest worden geen bevoegdheden aan de Unie toegekend. Integendeel: als gevolg van het Handvest worden beperkingen gesteld aan de uitoefening van bevoegdheden door de EU-instellingen omdat zij tot eerbiediging van het Handvest verplicht zijn. Ook hebben de instellingen op hun bevoegdheidsterrein de plicht te bevorderen dat de bepalingen van het Handvest geëerbiedigd worden;
- N. Het Handvest beperkt de bevoegdheden van de lidstaten op grond van de Verdragen niet. Het vervangt de regelingen op het gebied van de grondrechten van de lidstaten niet, maar vormt een aanvulling daarop,
- O. Het Handvest richt zich tot de instellingen en organen (en agentschappen) van de Europese Unie en de lidstaten wanneer en voorzover zij rechtsregels en beleid van de Unie ten uitvoer

leggen,

- P. Voorzover het Handvest een directe relatie tussen de burger enerzijds en een supranationale autoriteit anderzijds postuleert, zal het de Unie bij het eerbiedigen van het subsidiariteitsbeginsel helpen. Het Handvest moet de toon zetten voor de gehele constitutionele inrichting,

Gevolgen

- Q. Hoewel aan het Handvest geen rechtstreeks afdwingbare rechten kunnen worden ontleend, betekent zijn status als plechtige verklaring wel dat het reeds, zoals verwacht, een belangrijk referentiedocument is geworden. Het wordt door de EU-instellingen geëerbiedigd en het wordt zowel door lidstaten als burgers ingeroepen¹, met name door middel van aan het Parlement gerichte verzoekschriften en door aan de Europese ombudsman gerichte klachten. De Commissie besloot het Handvest voor zichzelf bindend te beschouwen en stelde interne procedures in om ervoor te zorgen dat aan de bepalingen ervan wordt voldaan². Zij behandelt het Handvest als algemeen beginsel van Gemeenschapsrecht. Bij de indiening van wetgevingsvoorstellen vermeldt de Commissie stelselmatig aan de bepalingen van het Handvest te hebben voldaan³,
- R. De Raad is er nog niet toe overgegaan het Handvest als een bindend document te beschouwen, maar heeft wel in vier besluiten en twee resoluties expliciet naar het Handvest verwezen⁴,
- S. Artikel 58 van het Europees Parlement verplicht het Parlement ertoe bij de behandeling van wetgevingsvoorstellen met name na te gaan of deze in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten; bovendien heeft het Europees Parlement het Handvest gebruikt als toetssteen voor zijn jaarlijkse overzichten van de situatie op het gebied van de grondrechten in de EU; regelmatig zijn er in verslagen en resoluties van het Europees Parlement verwijzingen opgenomen naar het Handvest, evenals in vragen van de leden aan de Commissie en de Raad,
- T. Ook bij drie besluiten die werden aangenomen op grond van de medebeslissingsprocedure werd verwezen naar het Handvest (toegang tot documenten, sociale uitsluiting en financiële zekerheden)⁵. In een groot aantal andere besluiten die nog in behandeling zijn, is dit eveneens, het geval,
- U. Zowel de ombudsman als de Commissie verzoekschriften hebben talrijke verzoekschriften gekregen en zijn talloze malen benaderd door burgers die naar het Handvest verwijzen,

¹ Zie bijvoorbeeld C-377/98, Nederland v. Parlement en Raad.

² Mededeling van de Commissie, *Application de la Charte*, SEC(2001)380/3, 13 maart 2001.

³ Tot de wetgevingsvoorstellen waarin artikelen van het Handvest worden aangehaald behoren de gebieden mededingingsbeleid, werkomstandigheden, databescherming, wetenschappelijk onderzoek, asiel- en vluchtelingenbeleid, reclame voor en sponsorship in verband met tabak, handel in verdovende middelen, verantwoordelijkheid van ouders en de rechten van het kind, toegang tot de rechter, arrestatiebevel, handicaps, gezondheidsbescherming, racisme en vreemdelingenhaat en voorschriften voor personeel.

⁴ Resp. besluiten inzake handicaps, Eurojust, bestrijding van het terrorisme en het Europees arrestatiebevel, 2001/903/EG, 2002/187/JBZ, 2002/475/JBZ; 2002/584/JBZ en resoluties over talen en levenslang leren PB C 50 van 23.2.2002, blz. 1 en PB C 163 van 9.7.2002, blz. 1.

⁵ Resp. Verordening (EG) nr. 1049/2001, Besluit 50/2002/EG en Richtlijn 2002/47/EG.

hoewel er kennelijk vaak een verkeerde indruk bestaat van zijn werkingssfeer of beschermingsniveau. Niettemin behoorden de ombudsman als de Commissie verzoekschriften tot de eersten die het Handvest actief in het belang van de burger hebben ingezet. Zij hebben klachten ondersteund en gebruik gemaakt van hun initiatiefrecht wegens discriminatie bij het wervings- en arbeidsbeleid van de EU-instellingen in verband met leeftijd, geslacht, ras, vrijheid van meningsuiting en ouderschapsverlof. Ook passen zij stelselmatig de Code voor correct bestuurlijk gedrag toe om aldus aan de bepalingen van het Handvest te voldoen. Zij zijn van mening dat het Handvest bindend moet zijn zodra Gemeenschapsrecht wordt toegepast. De Commissie verzoekschriften alsook de ombudsman zelf en zijn netwerk van nationale ombudsmannen zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij de bevordering van en het toezicht op de toepassing van het Handvest, en aan de Europese ombudsman zou de bevoegdheid kunnen worden verleend zaken op het gebied van de grondrechten naar het Hof van Justitie te verwijzen,

- V. Er zijn diverse pogingen geweest bij de procesvoering voor Europese gerechten een beroep op het Handvest te doen. Advocaten-generaal verwijzen in hun conclusies steeds vaker naar het Handvest, en het is voor de rechters een belangrijke leidraad geworden¹. Het Gerecht van eerste aanleg heeft bepaald dat het Handvest het recht op toetsing door de rechter als algemeen beginsel van Gemeenschapsrecht bevestigt². In een andere zaak streefde hetzelfde Gerecht onder verwijzing naar het Handvest naar verruiming van de toegang tot een doeltreffend rechtsmiddel voor een rechtstreeks, doch niet individueel betrokken partij³, ook al heeft het Hof van Justitie deze interpretatie inmiddels al weerlegd, omdat de rechterlijke instanties van de Gemeenschap daarmee hun bevoegdheden te buiten zouden gaan⁴. Tegelijkertijd heeft het Hof aangeraden een passende verdragswijziging door te voeren⁵. Het Europees Hof voor de rechten van de mens is eveneens overgegaan tot positieve verwijzingen naar het Handvest⁶,
- W. Niet alleen het Europees Parlement en de Commissie⁷, maar ook het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's hebben erop aangedrongen het Handvest wettelijk bindende kracht te geven. Deze duidelijke boodschap kreeg onlangs nog meer nadruk van het *Civil Society Forum* van de Conventie en van de Jongerenconventie,

Overeenstemming met het EVRM

- X. De vrees dat het Handvest een bedreiging zou vormen voor de geloofwaardigheid van het EVRM en het Europees Hof voor de recht van de mens is niet bewaarheid. De jurisdictie van het Hof van Straatsburg zorgt voor een extern toezicht op en de waarborging van minimumnormen ten aanzien van de eerbiediging van de rechten van de mens door de 44 staten die bij de Raad van Europa zijn aangesloten. De jurisdictie van het Hof van Luxemburg betekent een interne controle op en het vasthouden aan een strikte eerbiediging van de mensenrechten binnen de rechtsruimte van de Europese Unie. De grote betekenis van het Handvest is gelegen in het feit dat het een uitgebreider op rechten gebaseerd stelsel binnen de Europese Unie biedt,

¹ Zie bijvoorbeeld de conclusies van advocaat-generaal Tizzano in C-173/99, BECTU en Leger in C-353/99, Hautala.

² T-54/99, Max.mobil.

³ T-177/01, Jégo-Quéré.

⁴ Arrest van 25.7.2002 in zaak C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, punt 44 f.

⁵ Arrest van 25.7.2002 in zaak C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, punt 45 f.

⁶ Europees Hof voor de rechten van de mens, zaak nr. 25680/94, arrest van 11 juni 2002.

⁷ COM(2000) 644.

- Y. Zoals herhaaldelijk verklaard door zowel het Europees Parlement als de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa zou het best voor coherentie tussen EVRM en de EU-wetgeving op het gebied van de rechten van de mens worden gezorgd als de Europese Unie tot het EVRM zou toetreden. Het is van belang een eind te maken aan de abnormale situatie waarin de EU, bekleed met bevoegdheden die de lidstaten haar hebben toegekend, naast diezelfde lidstaten geen hoge verdragsluitende partij bij het EVRM is. Na een eventuele toetreding tot het EVRM zou de EU onder dezelfde externe controle op mensenrechtengebied vallen als die welke voor haar lidstaten geldt. Enerzijds maakt het bestaan van het Handvest de toetreding van het EU tot het EVRM noch overbodig, noch irrelevant. Deze toetreding is op zich wenselijk, ongeacht de status van het Handvest. Anderzijds maakt toetreding tot het EVRM opneming van het Handvest in het Verdrag niet minder noodzakelijk of terzake dienend. Deze toetreding is een eerste vereiste voor andere toetredingen van de Unie tot internationale instrumenten inzake de bescherming van de grondrechten van de individu,
- Z. Zelfs na toetreding van de EU tot het EVRM zou het Europees Hof van Justitie het gerecht van laatste aanleg op het gebied van het Gemeenschapsrecht blijven. Zijn relatie tot het Europees Hof voor de rechten van de mens zou precies dezelfde zijn als die van nationale hoogste gerechten of constitutionele hoven die het Europees Hof voor de rechten van de mens erkennen in zijn rol van toezichthouder op consistentie en verenigbaarheid met pan-Europese normen op het gebied van de mensenrechten. Als de Europese Unie eenmaal over internationale rechtspersoonlijkheid beschikt, zal het rechtstreeks bij het Europees Hof voor de rechten van de mens vertegenwoordigd zijn, waardoor de autoriteit en autonomie van zowel het Europees Hof van Justitie als van het Europees Hof voor de rechten van de mens zal worden versterkt,
1. constateert dat de wijze van totstandkoming van het Handvest en het reeds wijd verbreide gebruik dat de instellingen, gerechten en burgers ervan maken het Handvest een grote autoriteit verlenen; is van oordeel dat de effectiviteit van het Handvest aanzienlijk zou worden versterkt als de daarin opgenomen rechten uit hoofde van EU-recht voor de rechter opeisbaar zouden zijn;
 2. dringt er bij de Conventie op aan de rechtszekerheid te bevorderen en een eind te maken aan de politieke verwarring over de werkingssfeer en het beschermingsniveau door aan het Handvest de status van primair recht toe te kennen, waardoor het de functie van centraal ijkpunt zou krijgen voor het Hof van Justitie en de nationale gerechten; onderstreept de noodzaak dat het Handvest een plaats krijgt in het grondwettelijke recht van de Europese Unie;
 3. waarschuwt voor het gevaar dat ontstaat als wordt nagelaten het Handvest bindend te maken voor alle EU-instellingen, organen en agentschappen en voor de lidstaten als en voorzover zij EU-recht en EU-beleid ten uitvoer leggen, waardoor de verwachtingen van de Europese burgers worden beschaamd;
 4. onderstreept dat een zwaardere status van het Handvest in de context van de uitbreiding zeer wenselijk is omdat het zo een grondrechtenstelsel in het centrum van het Europese integratieproces kan verankeren waarmee de oude, nieuwe en potentiële lidstaten van de Europese Unie in gelijke mate tevreden zouden zijn gesteld;
 5. onderstreept dat toekenning van bindende kracht aan het Handvest een nieuwe fase in de ontwikkeling van het burgerschap van de Europese Unie zal inluiden, en dat er beroepsprocedures zullen moeten worden ontwikkeld om de burger tegen eventueel misbruik

van de uitgebreidere EU-bevoegdheden door de Europese Unie te beschermen;

6. stelt derhalve de Conventie voor, in nauwe samenwerking met de gerechten maatregelen te ontwikkelen ter vergemakkelijking van de rechtstreekse toegang tot het Gerecht van eerste aanleg (met het recht van beroep op het Europees Hof van Justitie) om de rechtsbescherming van de individu te verbeteren; is van oordeel dat de nationale gerechten van de lidstaten en kandidaat-lidstaten moeten worden doordrongen van hun verplichting het Handvest ten behoeve van de burger aan te wenden;
7. acht een moderne grondwet van de Europese Unie ondenkbaar als zij niet vergezeld gaat van een officiële verklaring van rechten, en is van oordeel dat, mocht de Conventie een nieuw Verdrag zonder opneming van het Handvest opstellen, het onvoldoende de noodzakelijke en wenselijke constitutionele gevolgen zal hebben;
8. is ervan overtuigd dat de opneming van het Handvest in het nieuwe constitutionele verdrag dient te geschieden zonder enige wijziging van de bepalingen van het Handvest;
9. wijst erop dat het Handvest na opneming in het Verdrag alleen amendabel moet zijn overeenkomstig de meest plechtige constitutionele bepalingen; benadrukt dat een eventuele verdere ontwikkeling van het Handvest in handen moet worden gegeven van een nieuwe, speciale, en op een later tijdstip in te stellen Conventie;
10. verwacht van een dergelijke nieuwe Conventie dat zij naar geslacht evenwichtig is samengesteld en naar versterking van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen streeft;
11. waardeert de reeds bestaande goede samenwerking tussen het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens; betuigt opnieuw zijn steun aan opening van toetredingsonderhandelingen door de Europese Unie teneinde hoge verdragsluitende partij bij het EVRM en andere internationale instrumenten op het gebied van de mensenrechten te worden;
12. herinnert eraan dat de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM een aanvulling vormt op de toekenning van de status van bindend document aan het Handvest in het kader van de EU-wetgeving en de toekenning van deze status niet kan vervangen, aangezien beide stappen vereist zijn en omdat de tijd hiervoor rijp is;
13. verzoekt de delegatie van het Europees Parlement naar de Conventie deze resolutie als officiële bijdrage voor te leggen aan de Conventie;
14. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, de regeringen en parlementen van de lidstaten en kandidaat-lidstaten, het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens.
