



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.10.2000
COM(2000) 644 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**OVER DE AARD VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE
EUROPESE UNIE**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

OVER DE AARD VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE

KENMERKEN VAN HET ONTWERP-HANDVEST:

1. De moeilijke taak die het opstellen van het ontwerp-Handvest vormde, is met succes volbracht: tijdens de plechtige zitting van de Conventie van 2 oktober 2000 heeft de voorzitter van de Conventie, die met het opstellen ervan was belast, kunnen vaststellen dat er een ruime consensus over bestond en het ontwerp aan de voorzitter van de Europese Raad doen toekomen¹.

Dit ontwerp heeft een echte toegevoegde waarde. Door in één tekst rechten bijeen te brengen die tot dan toe verspreid waren over diverse internationale en nationale rechtsinstrumenten vertegenwoordigt het Handvest de kern van het gemeenschappelijke Europese “acquis” op het gebied van de grondrechten.

2. Het betreft een evenwichtige tekst, die ambitieuze nieuwigheden inhoudt:

- in één tekst worden alle persoonsrechten bijeengebracht: burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten en rechten van de burgers van de Europese Unie. Aldus brengt het Handvest op de meest nadrukkelijke wijze het principe van de ondeelbaarheid van deze rechten tot uiting. Het ontwerp-Handvest breekt met het tot dusver in Europese en internationale teksten gemaakte onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten enerzijds en economische en sociale rechten anderzijds, en hangt al deze rechten op aan enkele grote beginselen: de menselijke waardigheid, de fundamentele vrijheden, de gelijkheid van alle personen, solidariteit, burgerschap en rechtvaardigheid.

- op grond van het beginsel van het universalisme worden de in het ontwerp opgesomde rechten voor het merendeel toegekend aan een ieder, ongeacht nationaliteit of woonplaats. Dit is niet het geval voor de rechten die meer rechtstreeks gekoppeld zijn aan het burgerschap van de Unie en die alleen aan die burgers worden verleend (zoals deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement of aan de gemeenteraadsverkiezingen) of voor bepaalde rechten die gekoppeld zijn aan een bepaalde hoedanigheid (bijvoorbeeld rechten van kinderen of van werknemers bij sommige sociale rechten).

- het ontwerp is voorts zeer goed bij de tijd, waar het rechten regelt die, zonder echt nieuw te zijn, zoals de bescherming van persoonsgegevens of de rechten in verband met bio-ethiek, een antwoord beogen te vormen op de uitdagingen die uitgaan van de huidige en toekomstige ontwikkeling van de informatietechnologie of de genetische engineering.

¹ Document HANDVEST 4487/00 (CONVENT 50) van 28 september 2000.

- door het opnemen van het inzagerecht in administratieve documenten van de Gemeenschapsinstellingen en het recht op behoorlijk bestuur – dat een neerslag vormt van de jurisprudentie van het Hof terzake –, komt het ontwerp tevens tegemoet aan de hoge eisen inzake transparantie en onpartijdigheid die thans terecht gesteld worden aan de werking van de communautaire administratie.

- er zij nog gewezen op het feit dat de tekst geslachtsneutraal is geredigeerd. Het ontwerp richt zich in zijn bewoordingen tot ieder persoon, zonder dat het ene geslacht enige voorkeur krijgt op het andere.

- op formeel gebied is het ontwerp helder en beknopt geformuleerd om gemakkelijk te kunnen worden begrepen door degenen tot wie het zich richt. Dit is van primordiaal belang om tegemoet te komen aan de wens van de Europese Raad van Keulen om “de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte te geven”. Dit is tevens een voorwaarde om te kunnen profiteren van alle voordelen inzake rechtszekerheid die het Handvest moet bieden op de gebieden waarop het recht van de Unie van toepassing is.

3. Gelet op de kenmerken van het ontwerp – waarin rekening is gehouden met de wensen die door de Commissie waren geformuleerd in haar mededeling van 13 september jongstleden² – heeft de vertegenwoordiger van de Commissie in de Conventie zijn volle instemming kunnen betuigen met het ontwerp-Handvest.

De Commissie is ervan overtuigd dat de toegevoegde waarde van het ontwerp zeer reëel is en dat deze toegevoegde waarde borg staat voor het succes van het Handvest in de toekomst, met gevolgen die zelfs verder strekken dan het rechtskarakter dat het uiteindelijk zal krijgen.

RECHTSKARAKTER EN RECHTSGEVOLGEN VAN HET HANDVEST:

4. De vraag naar het rechtskarakter van het Handvest heeft sinds het besluit van de Europese Raad van Keulen om een ontwerp-Handvest op te stellen steeds centraal gestaan in de discussies. De staatshoofden en regeringsleiders hebben besloten op deze vraag een antwoord in twee fasen te geven:

- eerst moet het Handvest plechtig worden afgekondigd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie,

- daarna moet worden nagegaan “*of en in voorkomend geval hoe het handvest in de verdragen kan worden opgenomen*”³.

² Document COM (2000) 559.

³ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Keulen van 3 en 4 juni 1999, bijlage IV.

5. Met betrekking tot deze kwestie zijn reeds verschillende standpunten ingenomen.

Zo heeft het Europees Parlement zich in twee resoluties van 16 maart⁴ en 2 oktober 2000⁵ ondubbelzinnig uitgesproken voor een Handvest met dwingend karakter, dat in de verdragen wordt opgenomen. Dit standpunt werd tevens ingenomen door het Economisch en Sociaal Comité⁶ en het Comité van de Regio's⁷ in hun respectieve adviezen die in de loop van september 2000 werden uitgebracht.

De vertegenwoordigers van de civiele maatschappij hebben zich tijdens de door de Conventie georganiseerde hoorzittingen nagenoeg unaniem in dezelfde zin uitgesproken. Het is onwaarschijnlijk dat de verwachting die door het besluit om het Handvest op te stellen bij de publieke opinie is gewekt, zal worden ingelost door de loutere afkondiging van het Handvest door de Gemeenschapsinstellingen, wanneer die niet gevolgd wordt door de opnemings ervan in de verdragen.

Vele leden van de Conventie, die tot verschillende groepen en tot verschillende politieke strekkingen behoren, hebben zich uitgesproken ten gunste van een in de verdragen opgenomen Handvest.

Tenslotte heeft de Commissie zich er in haar mededeling van 13 september toe verbonden een mededeling in te dienen over het rechtskarakter van het Handvest.

6. De Commissie heeft bij de beantwoording van een mondelinge vraag in het Europees Parlement in december jongstleden⁸ de gelegenheid gehad zich uit te spreken over het rechtskarakter van het Handvest. De Commissie verklaarde toen dat de Conventie in haar werkzaamheden en in het eindresultaat de twee mogelijke keuzen met betrekking tot de uiteindelijke status van het Handvest open moest laten, zoals dit door de staatshoofden en regeringsleiders was beoogd: een in rechte verbindende en in de verdragen opgenomen tekst of een plechtige politieke verklaring.

De Commissie verduidelijkte tevens dat het ontwerp-Handvest aan een tweeledig doel moest beantwoorden: zichtbaarheid voor de burger en rechtszekerheid, welke een dergelijk Handvest moet bieden op de gebieden waarop het recht van de Unie van toepassing is.

7. In die geest en op aansporing van de heer Herzog, voorzitter van de Conventie, zijn de werkzaamheden van de Conventie er van meet af aan op gericht geweest een tekst op te stellen "alsof" het Handvest zou moeten worden opgenomen in de verdragen, en aldus te garanderen dat de Europese Raad een keuze kan maken.

⁴ Resolutie A5-0064/2000 van het Europees Parlement over de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, bekendgemaakt in de notulen van de plenaire vergadering van 16 maart 2000.

⁵ Resolutie B5-767/2000 van het Europees Parlement over het Handvest van de grondrechten, bekendgemaakt in de notulen van de plenaire vergadering van 3 oktober 2000.

⁶ Resolutie ESC 1005/2000, aangenomen op 20 september 2000.

⁷ Resolutie CvdR 140/2000, aangenomen op 20 september 2000.

⁸ Mondelinge vraag 0-0698/99 van de heer David Martin.

8. Deze “alsof”-aankpak heeft duidelijk zijn stempel gedrukt op de werkzaamheden van de Conventie. Indien men een Handvest had opgesteld dat slechts bedoeld was om een politieke verklaring te blijven, zouden de algemene bepalingen van het ontwerp, de belangrijkste en de moeilijkste van het ontwerp (hoofdstuk VII), overbodig geweest zijn.

Het belang van deze bepalingen kan niet genoeg worden onderstreept: zij vormen een garantie voor het succes van het Handvest in de toekomst.

Zij hebben het mogelijk gemaakt dat het Handvest het instrument wordt om toezicht te houden op de naleving van de grondrechten door de instellingen en door de lidstaten wanneer deze optreden in het kader van het recht van de Unie. Dit komt duidelijk tot uiting in artikel 51, dat bepaalt dat het Handvest zich richt tot de instellingen en organen van de Unie en tot de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

9. Deze bepalingen beogen echter tevens de noodzakelijke antwoorden te geven op de zeer belangrijke vragen die zullen rijzen in geval van een integratie van het Handvest in de verdragen.

In dit opzicht is de Commissie van oordeel dat door het ontwerp-Handvest pertinente antwoorden worden gegeven op alle vragen betreffende:

- **de eerbiediging van het autonoom karakter van het recht van de Unie:** het is belangrijk dat het Handvest op harmonieuze wijze wordt opgenomen in het rechtsstelsel van de Unie en dat de rechtsbeginselen die eraan ten grondslag liggen worden geëerbiedigd. Dat is met name het geval voor wat betreft het autonome karakter van de communautaire rechtsorde ten opzichte van het internationale recht en het nationale recht van de lidstaten. In de formulering van het Handvest is met dit autonome karakter rekening gehouden. Inzonderheid de uitdrukkelijke erkenning in artikel 52, lid 3, laatste zin, schenkt algehele voldoening: deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt dan het Europees Mensenrechtenverdrag.

- **de verhouding tussen het Handvest en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden:** het gevaar dat er een discrepantie zou ontstaan tussen de rechten en vrijheden die door het Europees Verdrag worden erkend en die welke in het Handvest zijn neergelegd, en het risico van een divergente ontwikkeling van de rechtspraak van de Hoven van Straatsburg en Luxemburg zijn uitgebreid onderzocht bij de opstelling van het ontwerp-Handvest. De in artikel 52, lid 3, van het ontwerp geboden oplossingen schenken algehele voldoening. Er bestaat trouwens een ruime consensus over, evenals over de overige bepalingen van het ontwerp, en zij krijgen ook de steun van de waarnemers van de Raad van Europa in de Conventie: de in het Handvest neergelegde rechten hebben, voor zover het gaat om rechten die reeds in het Europees Verdrag voorkomen, dezelfde inhoud en dezelfde reikwijdte, onverminderd het bovengenoemde beginsel van de autonomie van het recht van de Unie. Aldus zou het risico van divergenties bij de ontwikkeling van de rechtspraak van het Europees Hof van de rechten van de mens en die van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moeten worden vermeden. Hoewel het ontwerp-Handvest zich niet uitspreekt over het vraagstuk van de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag, moet worden erkend dat dit een open vraag blijft. Het bestaan van het Handvest vermindert geenszins het belang van

een toetreding, die tot gevolg zou hebben dat een extern toezicht wordt ingesteld op de naleving van de grondrechten in de Unie; evenmin zou een toetreding tot het Europees Verdrag iets afdoen aan het belang van de opstelling van een Handvest van de Europese Unie.

- **de relatie tussen het Handvest en de bevoegdheden van de Unie en de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel:** het Handvest mag geen instrument zijn aan de hand waarvan nieuwe bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan de Gemeenschap of nieuwe taken aan de Unie kunnen worden toebedeeld. Daarenboven moet het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen. Artikel 51 van het ontwerp laat daarover geen misverstand bestaan, evenmin trouwens als de vijfde alinea van de preambule, welke, voor zoveel als nodig, getuigt van de zorg die de auteurs van het ontwerp aan deze aspecten hebben besteed.

- **de relatie tussen het Handvest en de nationale grondwetten:** te vrezen was dat het Handvest de lidstaten ertoe zou nopen hun grondwet te herzien. Dit is blijkbaar niet het geval, en dit nu eens niet op grond van een algemene bepaling van het ontwerp, maar als gevolg van de wijze waarop de verleende rechten zijn omschreven. In ieder geval is met alle opmerkingen over dit onderwerp, die in de loop van de werkzaamheden van de Conventie gemaakt zijn, met name door de vertegenwoordigers van de lidstaten, terdege rekening gehouden. Het is hoe dan ook duidelijk dat het Handvest de nationale grondwetten niet vervangt binnen zijn werkingssfeer, voor wat betreft de naleving van de grondrechten op nationaal niveau. Het spreekt overigens vanzelf dat de relatie tussen het primaire recht van de Unie – waartoe het Handvest behoort indien het in de verdragen wordt opgenomen – en het nationale recht ongewijzigd blijft.

- **een aanzienlijke vergroting van de rechtszekerheid:** nu de werkzaamheden zijn afgerond, lijkt het de Commissie duidelijk dat het Handvest de rechtszekerheid op het gebied van grondrechten niet in gevaar zal brengen. Integendeel, het zal deze aanzienlijk vergroten. Het Handvest kan immers dienen als een duidelijk richtsnoer voor de interpretatie van de grondrechten door het Hof van Justitie, dat zich tot dusver moet baseren op verspreide en deels onzekere inspiratiebronnen. Overigens zal het Handvest geen verandering brengen in de door de verdragen geboden beroepsmogelijkheden en –procedures, aangezien de bepalingen ervan niet in een nieuwe rechtsingang tot de communautaire rechter voorzien.

10. Gelet op hetgeen voorafgaat mag men er dan ook vrij zeker van zijn dat het Handvest gevolgen zal sorteren, ook op juridisch gebied, ongeacht het recht karakter dat eraan wordt gegeven. Zoals de Commissie in het debat in het Europees Parlement op 3 oktober 2000 heeft gesteld⁹, is het duidelijk dat de Raad en de Commissie, die het Handvest plechtig moeten afkondigen, in de toekomst, wanneer zij als wetgever optreden, bezwaarlijk een tekst zullen kunnen negeren die op verzoek van de Europese Raad is opgesteld door een forum waarin alle instanties vertegenwoordigd zijn die er nationale en Europese legitimiteit aan kunnen verlenen.

⁹ Mondelinge vraag 0-0115/00 van de heer Giorgio Napolitano.

Evenzeer is het waarschijnlijk dat het Hof van Justitie zich er in zijn uitspraken op zal baseren, zoals het reeds doet met andere teksten betreffende de grondrechten. *Te verwachten valt dat het Handvest in ieder geval verbindende rechtskracht zal verkrijgen door de interpretatie die eraan zal worden gegeven door het Hof van Justitie als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.*

11. De Commissie is van oordeel dat het Handvest wegens zijn inhoud, zijn strakke juridische formulering en zijn hoge politieke en symbolische waarde vroeg of laat welhaast onvermijdelijk in de verdragen moet worden opgenomen. Voor de Commissie is die integratie derhalve geen vraagstuk dat theoretisch of dogmatisch moet worden benaderd. Het moet daarentegen worden bekeken in termen van juridische efficiëntie en gezond verstand. *Uit een oogpunt van zichtbaarheid en rechtszekerheid verdient het daarom de voorkeur dat het Handvest uit zichzelf verbindende rechtskracht krijgt, en niet door rechterlijke interpretatie.*

In de praktijk is de pertinente vraag wanneer en hoe het Handvest in de verdragen wordt opgenomen.

WAT MOET THANS WORDEN BESLIST?

12. De Commissie is zich ervan bewust hoe belangrijk het is dat het Handvest in de toekomst al zijn gevolgen kan sorteren. Zij wil de toch al zware politieke agenda niet extra belasten. De beslissing komt toe aan de staatshoofden en regeringsleiders. Maar de politieke inschatting van de Commissie is dat elke beslissing terzake gebaseerd moet zijn op de duidelijke criteria die reeds naar voren zijn gebracht:

- beoordeling van de inhoud van het Handvest,
- vergroting van de rechtszekerheid,
- zichtbaarheid van de rechten voor de burgers,
- verankering van het gehele Europese project in de waarden die door de grondrechten worden beschermd.

Los daarvan wil de Commissie beklemtonen dat de staatshoofden en regeringsleiders meerdere keuzemogelijkheden hebben, zowel met betrekking tot de technische modaliteiten van de opneming van het Handvest in de verdragen als wat de termijn betreft, waarbinnen dit moet gebeuren.

Wat het tijdschema betreft, zou de Europese Raad kunnen overwegen dit punt reeds op de agenda van de lopende intergouvernementele conferentie te plaatsen. De beslissing daartoe zou door de Europese Raad kunnen worden genomen tijdens zijn bijeenkomst in Biarritz. Dit kan echter niet gebeuren zonder rekening te houden met de omvang van de werkzaamheden die thans reeds gepland zijn voor deze intergouvernementele conferentie, en met de geplande omwerking van de verdragen, welke door de Commissie voor dezelfde conferentie is

voorgesteld in haar mededeling van 12 juli 2000 betreffende een basisverdrag voor de Europese Unie¹⁰.

Voor de Commissie bestaat er een nauw verband tussen de omwerking van de verdragen en de opnemings van het Handvest in de verdragen. Daarom is op zijn minst vereist dat de staatshoofden en regeringsleiders in Nice beslissen een proces op gang te brengen dat daartoe moet leiden, waarbij duidelijk de doelstellingen, de modaliteiten en de procedure worden vastgelegd.

Alleen in dat perspectief kan de communicatiestrategie ten aanzien van de burgers verder worden uitgewerkt en kunnen de technische modaliteiten om tot een goed resultaat te komen worden vastgesteld.

Wat de technische werkwijze betreft, zou de Europese Raad te zijner tijd bijvoorbeeld kunnen overwegen de artikelen van het Handvest gewoon op te nemen in het Verdrag betreffende de Europese Unie, in een titel met als opschrift “Grondrechten” of het Handvest een plaats te geven in een aan de verdragen gehecht protocol.

In ieder geval moet worden nagegaan of artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kan worden gehandhaafd. Het moet voor eenieder op zijn minst duidelijk zijn dat, zonder uiteraard afbreuk te doen aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen, in het licht van artikel 6, lid 2, niet kan worden gedaan alsof het Handvest, als plechtige politieke verklaring, niet bestaat. Volgens de Commissie moet deze kwestie door de intergouvernementele conferentie worden besproken na de bijeenkomst van de Europese Raad van Biarritz. Een eventuele wijziging van deze bepaling van het Verdrag betreffende de Europese Unie moet worden onderzocht, waarbij men zich wel de door de Europese Raad van Keulen vastgestelde volgorde van de gebeurtenissen voor ogen moet houden: afkondiging van het Handvest op de Europese Raad van Nice, en later opnemings ervan in de verdragen.

¹⁰ Document COM (2000) 434.