



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.9.2000
COM(2000) 559 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediend door de heer Vitorino in overeenstemming met de Voorzitter

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

1. INLEIDING:

1. Bij de opstelling van het ontwerp-Handvest van de grondrechten is thans een beslissende fase bereikt. In de conclusies van de Europese Raad van Feira wordt namelijk het volgende verklaard:

“De Conventie wordt aangespoord om haar werkzaamheden in overeenstemming met het in het mandaat van de Europese Raad van Keulen neergelegde tijdschema voort te zetten, zodat voorafgaand aan de Europese Raad in oktober 2000 een ontwerpdocument wordt voorgelegd.”

2. Als resultaat van de intensieve werkzaamheden die de Conventie de afgelopen maanden heeft verricht, is een nieuw voorontwerp van het Handvest opgesteld¹
3. Het voorontwerp is gebaseerd op de aanpak die de Conventie van meet af aan heeft toegepast, d.w.z. het aan de Europese Raad voor te leggen ontwerp te redigeren **alsof het uiteindelijk zou moeten worden opgenomen in de Gemeenschapsverdragen** met verbindende juridische kracht. In navolging van haar voorzitter, de heer Roman Herzog, is de Conventie namelijk tot de slotsom gekomen dat deze aanpak de enige was die het mogelijk zou maken de keuze die, overeenkomstig de conclusies van Keulen, de Europese Raad te zijner tijd ten aanzien van het karakter van het Handvest zal moeten treffen open te laten: proclamatorisch of geïntegreerd in de verdragen met verbindende juridische kracht.
4. Bij de werkzaamheden die de Conventie de afgelopen maanden heeft verricht is een procedure gevolgd op grond waarvan elk lid van de Conventie **schriftelijk amendementen** kon indienen op basis van de voorgaande teksten. Er zijn meer dan duizend amendementen ingediend, waarin alle in de Conventie vertegenwoordigde strekkingen tot uitdrukking zijn gekomen. Het voorontwerp vertegenwoordigt een door het Presidium opgesteld compromis. Het beoogt alle standpunten en strekkingen die binnen de Conventie naar voren zijn gekomen te bundelen.
5. **Om de werkzaamheden van de Conventie te kunnen afsluiten en het ontwerphandvest te kunnen voorleggen aan de Europese Raad van Biarritz** heeft het Presidium de leden van de Conventie verzocht vóór 1 september de opmerkingen betreffende het voorontwerp van de tekst te maken die zij eventueel dienstig achten. Tevens heeft het de procedure vastgesteld voor de laatste twee vergaderingen van de Conventie:

¹ Dit voorontwerp is opgenomen in document CHARTE 4422/00, CONVENT 45 van 28 juli 2000: "Volledige tekst van het Handvest die door het Presidium wordt voorgesteld".

- op 11 en 12 september komen de leden van de Conventie bijeen per samenstellende groep, en zij zullen de Conventie op 13 september in kennis stellen van hun standpunt ten aanzien van het voorontwerp ;
- tijdens de vergadering van 25 en 26 september zouden de standpunten van de samenstellende groepen moeten worden verzoend en zou de voorzitter van de Conventie, overeenkomstig de conclusies van Keulen, moeten worden gemachtigd een consensus binnen de Conventie vast te stellen en het ontwerp toe te zenden aan de staatshoofden en regeringsleiders.

6. In deze context is de bedoeling van deze mededeling dus:

- **in eerste instantie het standpunt van de Commissie ten aanzien van de inhoud van het voorontwerp aan te geven teneinde een positieve bijdrage te leveren tot de vorming van de consensus binnen de Conventie,**
- **maar ook om de politieke en institutionele vraagstukken in het licht te stellen die, naar de mening van de Commissie, van bijzondere betekenis zijn, met name wat betreft het karakter van het Handvest.**

2. DE DOELSTELLINGEN VAN HET HANDVEST:

7. De Europese Raad van Keulen heeft als hoofddoel van het Handvest van de grondrechten vastgesteld de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte te geven.

De Europese Raad heeft de met de opstelling van het Handvest belaste Conventie dus een opdracht gegeven die meer op het gebied van het openbaar maken van bestaande dan van het scheppen van nieuwe rechten, meer op het gebied van compilatie dan van vernieuwing is gelegen.

8. De conclusies van Keulen moeten echter worden gezien in het kader van de historische fase die de opbouw van Europa doormaakt. Een Handvest van de grondrechten is nu nodig omdat de Europese Unie een nieuwe, uitgesproken politieke fase van haar integratie is ingegaan. Het Handvest zal een zeer belangrijk baken zijn voor dit politieke Europa, dat bezig is vorm aan te nemen in een geïntegreerde ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, welke het gevolg zelf is van het burgerschap. Het betekent in dit verband een onontbeerlijk instrument met het oog op de politieke en morele legitimiteit, zowel voor de burgers als ten aanzien van de politieke wereld, de bestuursinstellingen en nationale overheden, en de deelnemers aan het economische en sociale leven. Het geeft uitdrukking aan de gemeenschappelijke waarden die aan de wortel liggen van onze democratische samenlevingen.
9. In het Handvest zouden pragmatisme en ambitie op optimale wijze met elkaar worden verenigd. Het zou **een werkelijke toegevoegde waarde** betekenen in vergelijking met de overvloed aan juridische en politieke teksten die er op het gebied van de mensenrechten in Europa bestaat.

Het Handvest is **pragmatisch**, in zoverre het niet mag toegeven aan de verleiding van het “nieuwe tot elke prijs” en het binnen het kader moet blijven van het mandaat van Keulen.

De toegevoegde waarde ervan is niettemin **verstrekking**. Deze is met name het gevolg:

- van de uitgevoerde codificatie, waarbij verschillende bronnen als inspiratie hebben gediend: het Europees Verdrag van de rechten van de mens, gemeenschappelijke constitutionele tradities, het Europees Sociaal Handvest, het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, primair en afgeleid gemeenschapsrecht, verschillende internationale verdragen (Raad van Europa, VN, IAO), jurisprudentie van het Hof van Justitie en van het Europees Hof voor de rechten van de mens ;
- van het feit dat behalve de gebruikelijke burgerlijke en politieke rechten en de uit de verdragen voortvloeiende rechten van de burger, economische en sociale grondrechten in het Handvest zijn geïntegreerd "*voor zover die niet alleen de basis vormen van doelstellingen voor het handelen van de Unie*";
- van de bevestiging van bepaalde "nieuwe rechten", die wel reeds bestaan maar nog niet uitdrukkelijk als grondrechten zijn bekrachtigd, ondanks de waarden voor de bescherming waarvan zij moeten dienen, zoals de bescherming van persoonsgegevens en de beginselen van de bioethiek dan wel het recht op behoorlijk bestuur.

10. Afgezien van de zichtbaarheid van de grondrechten dient erop te worden gewezen dat het Handvest een belangrijke **rechtszekerheid** zal opleveren. Zo zal het het mogelijk maken het bestaande niveau van bescherming van de grondrechten in de Unie te verhogen door het huidige systeem, dat in wezen op het rechtersrecht is gebaseerd, te overstijgen.

In de huidige verdragen is artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie de referentienorm inzake grondrechten. In lid 1 daarvan worden de algemene beginselen vastgesteld waarop de Unie gegrondvest is en waarvan ernstige en voortdurende schending kan leiden tot toepassing van de strafbepalingen vervat in artikel 7 van het VEU. Voorts worden in lid 2 de bronnen genoemd van de door de Unie geëerbiedigde grondrechten, waarvan ten minste een (de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten) moeilijk scherp te omlijnen is. Goedkeuring van het Handvest, nog afgezien van het uiteindelijke juridische karakter ervan, geeft een duidelijke inhoud aan de in artikel 6, lid 2, bedoelde grondrechten. Tevens zou het hierdoor wellicht gemakkelijker worden zich een duidelijk beeld te vormen van de inhoud van de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen en van de bepalingen waarin daarnaar wordt verwezen (de artikelen 7 en 49 VEU).

11. Het Handvest is gericht tot de Instellingen en organen van de Unie en, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen tot de lidstaten. Alle maatregelen die op dit gebied worden genomen zullen dus kunnen worden getoetst aan de lijst van rechten en vrijheden welke in het Handvest zijn vastgesteld. Het Handvest is dus een instrument om de wijze waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend welke bij de verdragen met het oog op de bescherming van de grondrechten aan de Instellingen en organen van de Unie zijn toegewezen te controleren.
12. Nu de Unie een werkelijk gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ontwikkelt, waarbij de eerbiediging van de grondrechten een wezenlijke rol speelt,

zal de vaststelling van een lijst van rechten **een duidelijk antwoord** mogelijk maken aan degenen die de Unie ervan beschuldigen “met twee maten te meten” op het gebied van de mensenrechten, namelijk **extern en intern**. Met het Handvest zal de Unie zich binden aan een niet mis te verstane lijst van rechten, die zij zelf zal moeten eerbiedigen bij de tenuitvoerlegging van haar zowel interne als externe beleid.

13. Een bespreking van de eventuele gevolgen van de goedkeuring van het Handvest voor de uitbreiding van de Unie kan niet worden vermeden. **Allereerst dienen alle twijfels ten aanzien van het effect van het Handvest wat betreft de uitbreiding uit de wereld te worden geholpen.** Het Handvest is geen instrument dat de kandidaatlanden bijkomende voorwaarden oplegt. In feite houdt de aanvaarding van het communautair acquis, bijvoorbeeld op het gebied van de bescherming van de persoonsgegevens, reeds de aanvaarding en de eerbiediging in van de normen en beginselen die deel zullen uitmaken van het Handvest. In het Handvest worden de normen op het gebied van de grondrechten enkel uitdrukkelijker geformuleerd, waardoor een rechtszekerheid wordt beschapen die evenzeer ten goede komt aan de kandidaat-landen als aan de burgers in het algemeen. Daardoor wordt zijn karakter als zeer belangrijk baken voor het politieke Europa bevestigd.
14. Terwille van het welslagen van het Handvest dienen niet alleen de doelstellingen en de toegevoegde waarde ervan op de voorgrond te worden gesteld, maar dient er tevens zeer duidelijk op te worden gewezen dat de vrees voor bepaalde gevolgen zal leiden die hier en daar wellicht is ontstaan, ongegrond is:

- a) **Het Handvest zal noch tot uitbreiding noch tot inkrimping van de bevoegdheden van de Unie en van de Gemeenschap,** zoals vastgesteld bij het VEU en het VEG, **leiden.** Het Handvest is neutraal ten opzichte van de verdeling van bevoegdheden. Eventuele wijzigingen van de bevoegdheden zouden uitsluitend onder de Intergouvernementele Conferentie en niet onder de Conventie ressorteren.

Het neutrale karakter van het Handvest ten opzichte van de bevoegdheden van de Unie en van de Gemeenschap vloeit overigens voort uit de aard van de grondrechten zelf. Aangezien zij de bescherming van het individu tegen eventuele misbruiken van de overheid verzekeren, hebben de grondrechten tot voornaamste doel de controle op de uitoefening van de bestaande bevoegdheden op een gegeven politiek niveau - wat dit niveau overigens ook mag zijn - mogelijk te maken.

In zoverre de grondrechten tevens waarden vertegenwoordigen die als leidraad dienen voor het optreden van de Gemeenschap en de Unie, is het duidelijk dat dit optreden moet plaatsvinden in het kader van de bevoegdheden van beiden, en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Dit geldt in het bijzonder voor de grondrechten voor de toepassing waarvan uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, en met name voor de sociale rechten en beginselen.

- b) **Het Handvest zal, zoals de besprekingen binnen de Conventie hebben aangetoond, geen wijziging van de grondwetten van de lidstaten vereisen.** Enerzijds is het duidelijk dat het binnen zijn werkingssfeer niet in de plaats zal treden van de nationale grondwetten wat betreft de eerbiediging van de grondrechten op nationaal niveau; anderzijds zullen er hoofdzakelijk rechten in

worden opgenomen die reeds in verschillende teksten evenals in de verdragen bestaan.

- c) **Het Handvest zal geen wijziging brengen in de mogelijkheden van beroep en in de structuur van de rechterlijke organisatie waarin de verdragen voorzien**, aangezien het niet voorziet in nieuwe mogelijkheden inzake toegang tot de rechter op communautair niveau. Het recht op een rechterlijke instantie, die een communautaire of nationale instantie kan zijn, zal worden toegepast overeenkomstig de bestaande rechtpleging:

- hetzij door een beroep voor het Hof van Justitie, met name op grond van de artikelen 230, 232 en 235/288 VEG, mits de respectieve ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn vervuld,
- hetzij door middel van een nationale gerechtelijke procedure, die in voorkomend geval leidt tot een verzoek om een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 234 VEG.

- d) **Het Handvest leidt niet noodzakelijk tot toetreding tot het Europees Verdrag van de rechten van de mens, noch sluit het deze toetreding uit.** Bij de opstelling van het Handvest is opnieuw de aandacht gevestigd op het vraagstuk van de eventuele toetreding van de Gemeenschap of van de Unie tot het EVRM. Gezien het mandaat dat de Europese Raad van Keulen de Conventie heeft verleend, bestaat er sedert het begin van de werkzaamheden geen twijfel over dat deze aangelegenheid buiten de bevoegdheid van de Conventie valt.

Het bestaan van een Handvest zal echter geen afbreuk doen aan het belang van de toetreding, die tot gevolg zou hebben dat er op het niveau van de Unie extern toezicht zou worden uitgeoefend op het gebied van de grondrechten. Evenzo zou toetreding tot het EVRM de opstelling van een handvest van de Europese Unie geenszins nutteloos maken. Deze kwestie is tevens van actuele betekenis in het licht van een recent arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg dat betrekking had op een handeling van primair Gemeenschapsrecht (verzoekschrift nr. 24 833/94 in de zaak Matthews tegen Verenigd Koninkrijk, arrest van 18 februari 1999).

3. DE INHOUD VAN HET VOORONTWERP:

15. Bij het voorontwerp dienen de hiernavolgende algemene opmerkingen te worden gemaakt.

3.1. De structuur

16. Het voorontwerp omvat 52 artikelen, voorafgegaan door een preambule. Afgezien van de algemene bepalingen aan het einde van de tekst (de artikelen 49 tot en met 52) zijn de artikelen ingedeeld naar zes fundamentele waarden: de waardigheid (de artikelen 1 tot en met 5), de vrijheden (de artikelen 6 tot en met 19); de gelijkheid (de artikelen 20 tot en met 24); de solidariteit (de artikelen 25 tot en met 36); het burgerschap (de artikelen 37 tot en met 44) en de rechtvaardigheid (de artikelen 45 tot en met 48).

17. Het voorontwerp gaat vergezeld van een toelichting (document CONVENT 46, gevoegd bij deze mededeling), waarin de bronnen worden aangegeven waarop de in het Handvest vervatte artikelen zijn gebaseerd (communautaire verdragen, Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, andere internationale verdragen, de jurisprudentie van het Hof van Justitie, e.d.). Naar de mening van de Commissie zou deze toelichting een nuttig uitgangspunt kunnen zijn voor de latere uitlegging van het Handvest.

3.2. De vorm

18. In de geest van de conclusies van Keulen, waarin om de opstelling van een Handvest van grondrechten werd verzocht “zodat de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte krijgen” is bij de opstelling van het voorontwerp gestreefd naar beknoptheid en duidelijkheid.

3.3. De lijst van de rechten

19. Overeenkomstig de conclusies van Keulen en met inachtneming van het beginsel van ondeelbaarheid van de grondrechten zijn in het voorontwerp, ingedeeld volgens de bovengenoemde structuur, het recht op vrijheid en gelijkheid opgenomen, alsmede de procedurerechten zoals gewaarborgd door het Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, de aan de burgers van de Unie toegekende grondrechten en de fundamentele economische en sociale rechten.
20. In vergelijking met de lijst die door het Presidium van de Conventie als basis voor de besprekingen was opgesteld (CHARTe 4112/00) worden in het ontwerp naar aanleiding van de werkzaamheden van de Conventie met name ook andere rechten vermeld: de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek (artikel 13); de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16); de bescherming van de intellectuele eigendom (artikel 17); het recht op behoorlijk bestuur (artikel 39); de bescherming van kinderen (artikel 23); de toegang tot diensten van algemeen belang (artikel 34); bescherming in geval van onredelijk ontslag (artikel 28). Aan de gelijkheid, die in het ontwerp van het Presidium uitsluitend wordt behandeld vanuit het oogpunt van het verbod van discriminatie, zijn twee specifieke artikelen gewijd: het ene behelst de regel van de gelijkheid van personen voor de wet (artikel 20); het andere de gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 22). Voorts wordt in de preambule verwezen naar de plichten van personen.
21. Daartegenover zijn bepaalde oorspronkelijk in het ontwerp vervatte rechten niet overgenomen:
- hetzij omdat werd geoordeeld dat zij slechts politieke doelstellingen vastlegden, die, ingevolge de conclusies van Keulen, niet mogen worden opgenomen in het Handvest; hieronder valt het recht op arbeid en het recht op een billijke beloning;
 - hetzij omdat zij impliciet reeds onder andere bepalingen van het voorontwerp vallen en dus in feite niet van de lijst worden uitgesloten; dit is bijvoorbeeld het geval met het stakingsrecht, dat valt onder artikel 26 betreffende het recht op

onderhandelen en op collectieve actie, en met het recht op een minimuminkomen, dat valt onder artikel 32 betreffende sociale bijstand.

22. Uiteraard was het ten aanzien van de economische en sociale rechten voor de Conventie het moeilijkst die rechten aan te wijzen welke een plaats in het voorontwerp verdienden. Dit geldt voor hoofdstuk IV Solidariteit (artikelen 25 tot en met 36), en de artikelen 15 (vrijheid van beroep en arbeidrecht), 22 (gelijkheid van mannen en vrouwen), en 24 (integratie van gehandicapten). Te verwachten valt dat deze rechten nog tot de meest delicate punten zullen behoren die opgelost moeten worden alvorens een consensus binnen de Conventie kan worden bereikt.
23. In het algemeen is de Commissie van oordeel dat de in het voorontwerp opgenomen rechten, d.w.z. zowel de burgerlijke als de politieke rechten, de rechten van de burgers en de economische en sociale rechten, een evenwichtig geheel vormen. Zij zou er zeker de voorkeur aan hebben gegeven indien aan bepaalde rechten (zoals het stakingsrecht, dat valt onder artikel 26 betreffende het recht op onderhandelen en collectieve actie, en de vakbondsvrijheid, die genoemd wordt in artikel 12) en aan de Europese dimensie van de uitoefening van deze rechten een uitdrukkelijker, of zelfs een krachtiger formulering (met name wat betreft de milieubescherming, vervat in artikel 35) was gegeven. De Commissie is echter van mening dat het voorontwerp een geschikte basis vormt voor de totstandbrenging van een consensus binnen de Conventie.

3.4. Aan wie komen de rechten toe ?

24. Dit leek aanvankelijk een moeilijk te beantwoorden vraag, die echter op pragmatische wijze is opgelost: Er wordt voor elk in het voorontwerp genoemd recht een antwoord gegeven. Er bestaat in dit opzicht een brede consensus, waarbij de Commissie zich volledig aansluit.
25. Ingevolge het beginsel van algemeenheid van de rechten worden de meeste in het voorontwerp opgesomde rechten toegekend aan een ieder.

Bepaalde rechten worden evenwel toegekend aan personen die een specifieke hoedanigheid hebben:

- kinderen (artikel 23);
- werknemers, wat betreft bepaalde sociale rechten,
- de burgers van de Unie: de vrijheid om te werken, werk te zoeken, zich te vestigen of diensten te verstrekken in iedere lidstaat (artikel 15, lid 2); de gelijke toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en tot sociale bijstand in een andere lidstaat (artikel 32, lid 2); het recht deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 37) en aan gemeenteraadsverkiezingen (artikel 38); de vrijheid op het grondgebied van de lidstaten te reizen en er te verblijven (artikel 43, lid 1) en de diplomatieke en consulaire bescherming (artikel 44),
- de burgers van de Unie en de in de Unie verblijvende personen: het recht op toegang tot documenten van de instellingen (artikel 40); het inschakelen van de ombudsman (artikel 41) en het recht van petitie aan het Europees Parlement (artikel 42).

Opgemerkt zij voorts dat bepaalde aan de burgers van de Unie toegekende rechten eveneens aan onderdanen van derde landen zullen kunnen worden verleend; dit geldt voor het vrije verkeer (artikel 43, lid 2).

Sommige bepalingen houden geen subjectieve rechten in waarop de betrokkenen zich rechtstreeks kunnen beroepen, maar beginselen die tegenover communautaire of nationale instanties kunnen worden ingeroepen wanneer deze hun wetgevende of uitvoerende bevoegdheden uitoefenen. Dit geldt met name voor de toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen (artikel 32, lid 1), de toegang tot diensten van algemeen belang (artikel 34), de milieubescherming (artikel 35) en de consumentenbescherming (artikel 36).

3.5. De draagwijdte van de gewaarborgde rechten en de beperkingen ervan

26. De toepassing van de rechten kan, behalve ten aanzien van sommige ervan, worden beperkt om andere legitieme rechten te eerbiedigen, waarbij sprake kan zijn van openbare belangen, zoals de bestrijding van strafbare handelingen, of van particuliere belangen, met name wanneer de rechten of vrijheden van anderen in het geding zijn.

De Commissie is het eens met de opname van een horizontaal artikel (artikel 50, lid 1) dat kan worden toegepast op nagenoeg alle rechten, en deze aanpak geniet thans ruime steun binnen de Conventie. Deze aanpak, waaraan de voorkeur is gegeven boven een methode waarbij voor elk recht de beperkingen worden vermeld die erop kunnen worden toegepast, biedt alle nodige waarborgen voor een doeltreffende bescherming van de rechten en vermijdt terzelfder tijd herhalingen die de tekst zouden belasten. De beperkingen kunnen enkel betrekking hebben op de uitoefening van het recht, maar het wezen ervan niet in het geding brengen; de beperkingen kunnen slechts door de op nationaal of communautair niveau bevoegde wetgevende autoriteit worden gesteld en zij moeten noodzakelijk zijn voor de doelstellingen van algemeen belang die de Unie nastreeft, dan wel voor andere in een democratische samenleving legitieme belangen of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen; zij moeten ten slotte in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

27. De aan de verdragen ontleende rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die in de verdragen zijn gesteld (artikel 50, lid 2).

3.6. Het niveau van bescherming

28. De Commissie deelt in alle opzichten de uit artikel 51 van het voorontwerp sprekende wens te verhinderen dat de uitlegging van het Handvest een beperking zou vormen voor of afbreuk zou doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve werkingssfeer worden erkend door de diverse binnen de Unie geldende teksten.

29. Evenzo is de Commissie het er volledig mee eens dat ervoor dient te worden gewaakt dat er zich in Europa uiteenlopende opvattingen van de grondrechten ontwikkelen ingeval - in tegenstelling tot hetgeen zij bij talrijke gelegenheden heeft verklaard te wensen - een toetreding tot het Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden onmogelijk zou blijken. Daarom steunt zij de bepaling in het voorontwerp (artikel 50, lid 3) die beoogt een homogene uitlegging te verzekeren van de bepalingen van bovengenoemd Verdrag van Rome

en de overeenkomstige bepalingen van het Handvest, bij het met inachtneming van het beginsel van de autonomie van het gemeenschapsrecht.

3.7. De autoriteiten die onderworpen zijn aan het Handvest

30. De Commissie is het volledig eens met de in het voorontwerp (artikel 49, lid 1) gekozen oplossing, die inhoudt dat het Handvest moet worden geëerbiedigd door de instellingen en organen van de Unie en, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, door de lidstaten. De werkingssfeer van het Handvest zou dus op homogene wijze alle activiteiten omvatten die de instellingen en organen van de Unie en de nationale autoriteiten verrichten binnen het kader van de drie pijlers van de Unie. Hieronder zouden uiteraard ook de delicate vraagstukken vallen die meer in het bijzonder verband houden met de instandhouding en ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

In juridisch opzicht stemt deze oplossing trouwens overeen met de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie, dat herhaaldelijk heeft gewezen op de verplichting van de lidstaten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht de grondrechten te eerbiedigen.

31. Zoals hierboven reeds is benadrukt, is het duidelijk dat de totstandbrenging van het Handvest op geen enkele wijze afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Unie of aan het subsidiariteitsbeginsel. De terzake in het voorontwerp (artikel 49) en in de preambule daarvan opgenomen bepalingen hebben een declaratorische waarde om elk misverstand in dit opzicht uit de wereld te helpen. Verre van de bevoegdheden van de Unie uit te breiden, zal het Handvest, als bundeling van de in de Unie erkende gemeenschappelijke waarden, als het aangewezen instrument dienen om de controle op de uitoefening van deze bevoegdheden zoals vervat in de verdragen te verzekeren.

4. HET JURIDISCHE KARAKTER VAN HET HANDVEST

32. In het huidige stadium van de werkzaamheden moet aan het overleg betreffende de inhoud van het Handvest de voorrang worden gegeven, en wel zolang het ontwerp van het Handvest niet is afgewerkt. Het vraagstuk van het juridische karakter van het Handvest en de invoeging ervan in de verdragen zal namelijk slechts relevant zijn wanneer ervoor wordt gezorgd dat het Handvest op voldoende ambitieuze doelen wordt gericht.
33. Deze vraag is door de staatshoofden en regeringsleiders zelf aan de orde gesteld. Volgens de conclusies van Keulen moet namelijk, nadat het Handvest door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gezamenlijk is afgekondigd, *"worden nagegaan of en in voorkomend geval hoe het handvest in de verdragen kan worden opgenomen"*.

De Conventie heeft zich met het oog daarop dan ook van meet af aan gericht op de opstelling van een ontwerp-Handvest dat op grond van zijn inhoud voor opneming in de verdragen in aanmerking zou kunnen worden genomen.

34. De Commissie wijst er tevens op dat het Europees Parlement, in zijn in maart 2000 aangenomen resolutie, evenals verschillende regeringen van lidstaten zich duidelijk hebben uitgesproken ten gunste van een integratie van het Handvest in de verdragen. Hetzelfde geldt voor talrijke niet-gouvernementele organisaties.

35. De Commissie is harerzijds van oordeel dat, aangezien bij de opstelling van het Handvest alle binnen de Conventie vertegenwoordigde wetgevende en uitvoerende instanties van de lidstaten en de Unie betrokken zijn, dit, onafhankelijk van de juridische waarde die er formeel aan zal worden toegekend, een "proclamatorisch" politiek effect zal hebben, mits het uiteraard voldoende ambitieuze doelen beoogt.

Niettemin is de Commissie in het licht van het voorontwerp van mening dat integratie van het Handvest in de verdragen het mogelijk zou kunnen maken te voorzien in een aantal tekortkomingen van het huidige stelsel van bescherming van de grondrechten in de Unie. Dit stelsel wordt namelijk gekenmerkt door een indirecte bescherming op grond van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, welke bescherming voornamelijk door de rechters wordt geboden en die, naargelang van de zaken die bij de rechterlijke instanties aanhangig worden gemaakt, in de jurisprudentie wordt vastgelegd; deze bescherming is niet onmiddellijk zichtbaar voor de rechtstreeks betrokkenen.

36. Zoals hierboven reeds is opgemerkt wordt in de conclusies van de Europese Raad van Keulen eveneens de vraag aan de orde gesteld hoe het Handvest in de verdragen zou kunnen worden geïntegreerd. Ervan uitgaande dat de Europese Raad geneigd zou zijn het Handvest een dwingend karakter te verlenen en het in de verdragen op te nemen, is het duidelijk dat zulks belangrijke gevolgen zou hebben voor de huidige politieke dynamiek van de Unie. Met name zou men zich moeten bezinnen over de wijze waarop het Handvest in de toekomst technisch in de verdragen zou kunnen worden opgenomen volgens de voor verdragswijzigingen specifieke methoden.
37. Daarom zal de Commissie, zodra het ontwerp van het Handvest zal zijn afgerond en naargelang van de evolutie ervan, een mededeling indienen betreffende het vraagstuk van het juridische karakter ervan.

5. CONCLUSIES

38. Tot besluit verklaart de Commissie:

- a) het voorontwerp van het Handvest zoals vervat in document CONVENT 45 van 28 juli in beginsel te steunen; zij gaat er evenwel van uit dat er, naar aanleiding van de opmerkingen die door de leden van de Conventie zijn ingediend, nog aanpassingen van het voorontwerp mogelijk zijn, en zij behoudt zich dus de mogelijkheid voor de tekst in een latere fase opnieuw te onderzoeken;
- b) te zijner tijd een mededeling in te zullen dienen betreffende het juridische karakter van het Handvest wanneer het ontwerp daarvan door de Conventie zal zijn voltooid.