
Vergaderjaar 2000–2001

27 407

Staat van de Europese Unie

Nr. 7

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2000

Met verwijzing naar de motie van kamerlid Patijn c.s., d.d. 10 oktober jl., bieden wij U bijgaand de notitie aan over het EU-Handvest Grondrechten. In deze notitie wordt het standpunt van de Regering inzake het EU-Handvest Grondrechten uiteen gezet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

Notitie EU-Handvest Grondrechten

Opgesteld naar aanleiding van de motie van het lid Patijn c.s. tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie op 10 oktober jl.

Notitie EU-Handvest Grondrechten

Tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie op 10 oktober jl. hebben de leden Patijn, Melkert en De Graaf motie 27 407, nr. 2 ingediend (aangenomen d.d. 17 oktober jl.). In deze motie wordt de regering verzocht om aan de Kamer vóór de Europese Raad van Nice een notitie over het EU-Handvest Grondrechten voor te leggen. Daartoe dient de voorliggende notitie.

Inleiding

De Europese Raad van Keulen (juni 1999) besloot tot opstelling van een *Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie* teneinde de in de EU geldende grondrechten te bundelen en aldus zichtbaarder te maken. Tevens besloot de Europese Raad dat *daarna*, d.w.z. in een volgende stap, moet worden nagegaan of, en in voorkomend geval hoe, het Handvest in de verdragen kan worden opgenomen. De Europese Raad gaf daarbij aan dat het ontwerp zal worden voorgelegd aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie met het oog op plechtige afkondiging van het Handvest tijdens de Europese Raad van Nice in december 2000.

De Europese Raad heeft in Biarritz (13–14 oktober 2000) het ontwerp-Handvest verwelkomd. Het is dan ook te verwachten dat er verder geen inhoudelijke bespreking van het ontwerp zal plaatsvinden en dat de Europese Raad van Nice (7–8 december 2000) het Handvest zal aanvaarden als een politieke verklaring van Raad, Commissie en Europees Parlement. Vanuit die context beziet de Regering het voorliggende document.

Onderstaand wordt ingegaan op de drie, in de hogergenoemde motie gestelde vragen. Ter aanvulling op de onderstaand aangereikte informatie treft U bijgaand tevens de toelichting op de tekst van het Handvest aan, zoals deze onder verantwoordelijkheid van het Conventie-presidium is opgesteld (CHARTE 4473/00).¹

a. Komen in het Handvest bepalingen voor die daar niet thuishoren respectievelijk ontbreken er bepalingen in het Handvest?

De Conventie heeft, conform haar opdracht de geldende rechten zichtbaar te maken, in het ontwerphandvest gekozen voor een begrijpelijke en toegankelijke formulering van grondrechten. Naar mening van de regering geven de opgenomen rechten een goed beeld van de rechten die tot het fundament van de Europese Unie behoren. Zoals ook in de preambule staat, beoogt het Handvest vooral een codificatie te zijn. De regering deelt dan ook de visie van de Raad van State (neergelegd in de voorlichting van 4 oktober jl.) dat het Handvest een indrukwekkend document geworden is, waarin beginselen, uitgangspunten en waarden zijn samengebracht, waarop de Europese samenleving en de Europese samenwerking berusten en waardoor deze geïnspireerd zijn. Met het Handvest is een politiek en publiek document tot stand gebracht dat van waarde zal zijn bij het verdere streven naar verankering van grondrechten in de Unie.

De regering is van mening dat de essentiële rechten opgenomen zijn in het ontwerphandvest. De regering meent voorts dat de opgenomen rechten die rechten zijn waaraan ook binnen de lidstaten grote waarde

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

wordt gehecht. Meer in het bijzonder voor Nederland geldt dat in de meeste gevallen de opgenomen rechten nu reeds bescherming vinden in de Nederlandse Grondwet of in door Nederland getekende en geratificeerde verdragen, waaronder het EVRM.

In het ontwerp-handvest zijn enkele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op gebieden waarop de Unie en de instellingen geen of slechts beperkte bevoegdheden hebben. Om die reden zouden zij gezien kunnen worden alsof zij zich richten tot de (terzake wel bevoegde) lidstaten en zouden zij derhalve niet in het Handvest thuishoren.

De betreffende bepalingen mogen echter, ook naar het oordeel van de regering, welbeschouwd niet ontbreken in een catalogus die de geldende grondrechten bundelt. Voor alle duidelijkheid bepaalt het Handvest overigens uitdrukkelijk (in artikel 51, lid 1) dat het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie schept en de bestaande evenmin wijzigt. Dit neemt evenwel niet weg dat de Unie, handelend binnen de grenzen van haar bevoegdheden, toch onbedoeld grondrechten zou kunnen schenden. Ook in dat licht is het aanvaardbaar dat het Handvest bepalingen kent met betrekking tot gebieden waarop de lidstaten in beginsel bevoegd zijn.

Zonder in te willen gaan op alle afzonderlijke artikelen in het ontwerp-handvest kan worden opgemerkt dat niet alleen naar het oordeel van de Kamer, maar ook naar het oordeel van de regering het recht opgenomen in artikel 36 (toegang tot diensten van algemeen economisch belang) in Nederland geen duidelijk grondrechtelijk karakter heeft. Het desbetreffende artikel is dan ook naar mening van de regering minder op zijn plaats in een grondrechtenhandvest. Daartegenover staat dat wellicht andere rechten wel op hun plaats zouden zijn geweest in dit Handvest; te denken valt aan het voorbeeld dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (advies d.d. 9 november jl. bijgevoegd)¹ geeft, te weten het recht op huisvesting.

b. Gevolgen voor de nationale rechtsorde

Het Handvest zal worden aangenomen als een politieke verklaring door de Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie. Het is dus geen juridisch bindend document. Dit neemt niet weg dat, zoals de Raad van State stelt, het Europese Hof van Justitie rekening kan houden met de tekst van het Handvest. Dit betekent dat het Handvest in dat geval gevolgen zou kunnen hebben voor de Europese rechtsorde.

Dat het Handvest als politieke verklaring rechtstreeks zal doorwerken in de nationale rechtsorde, ligt naar mening van de regering niet voor de hand. Het Handvest stelt zelf uitdrukkelijk dat het zich richt tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel 51, lid 1). Bovendien is duidelijk dat het gaat om «werk in uitvoering»: de door de regering gewenste juridische verankering van grondrechten is een volgende, aparte stap, waarbij formele verdragswijziging nodig is. Hoewel niet geheel is uit te sluiten dat de nationale rechter het Handvest als subsidiaire bron in zijn overwegingen betreft zal hij zich primair baseren op bindende (inter)nationaalrechtelijke instrumenten op het terrein van de mensenrechten, zoals het EVRM en desbetreffende jurisprudentie van het Hof te Straatsburg. Met andere woorden, het Handvest is geen geldingsbron, hoogstens een inspiratiebron voor de nationale rechter.

c. Stappen die moeten worden gezet, alvorens aan het Handvest bindende werking te geven

Conform de opdracht van de Europese Raad van Keulen, zal na Nice

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

moeten worden nagegaan of en zo ja hoe het Handvest in de verdragen kan worden opgenomen.

De standpunten van de lidstaten m.b.t. de vraag of het Handvest op termijn juridisch bindend zou moeten worden en/of de grondrechten in de Verdragen zouden moeten worden opgenomen lopen evenwel uiteen. Een aantal lidstaten is voor een juridische verankering van het Handvest in de Verdragen. Andere lidstaten stellen zich op het standpunt dat het Handvest als politieke verklaring moet worden aanvaard, maar niet als een juridisch bindend instrument.

De regering heeft instemming met juridische verbindendheid van het gehele Handvest, zoals in de op 9 mei jl. aan het Parlement toegezonden brief is aangegeven, afhankelijk gesteld van de vraag of het Handvest ten opzichte van de bestaande instrumenten juridische meerwaarde zou hebben. Bovendien zou de deur naar toetreding van de Unie tot het EVRM, waarvan Nederland zich tijdens de Europese Raad van Biarritz en in de IGC een voorstander heeft verklaard, niet mogen worden geblokkeerd door het streven naar een juridisch bindend Handvest. Het is van belang te voorkomen dat twee uiteenlopende (EU-en EVRM-)stelsels van (jurisprudentie betreffende) grondrechten ontstaan. Deze voorwaarden gelden voor de regering nog altijd.

In zijn voorlichting van 4 oktober jl. stelt de Raad van State voor dat de Europese Raad, als dit Handvest wordt aanvaard, tegelijkertijd dient te verklaren dat dit Handvest in het totale proces van herziening van de verdragen als basis zal dienen voor de formulering van grondrechten die bindend in de communautaire rechtsorde kunnen worden opgenomen. In die verklaring zou tevens moeten worden vastgesteld dat ook een mechanisme wordt ingebouwd om divergentie tussen de uitleg en werking van communautaire bepalingen en het EVRM te voorkomen.

Aan de verhouding tussen de Hoven in Luxemburg respectievelijk Straatsburg en aan de (waarborgen tegen) mogelijk divergerende rechtspraak, zaken waaraan ook de regering groot belang hecht, is uitvoerig aandacht besteed in de brief aan het Parlement van 29 september jl.

De regering deelt het standpunt van de Raad van State dat het Handvest in het totale proces van herziening van de verdragen, dat in de komende jaren ter hand genomen dient te worden, als belangrijkste stap kan dienen voor de formulering van grondrechten die bindend in de communautaire rechtsorde kunnen worden opgenomen.

In dat proces dienen formuleringen van bepalingen uit het Handvest, waar nodig, verbeterd en gepreciseerd te worden, opdat een heldere, eenduidige en juridisch hoogwaardige verbindende grondrechtencatalogus ontstaat. Daarbij zou verheldering van de betekenis van de tekst van bepaalde artikelen wenselijk zijn, zoals de vraag op wie nu precies welk grondrecht van toepassing is: «een ieder», EU-burgers en/of rechtmatig op het grondgebied van de Lidstaten verblijvenden. Ook zouden daarbij de in het Handvest gekozen open en absolute formuleringen van grondrechten gepaard dienen te gaan met precieze bepaling van de daarop mogelijk van toepassing zijnde beperkingen, een systematiek die ook in het EVRM en de Grondwet te vinden is.

Conclusie

Het Handvest Grondrechten is een belangrijke stap op weg naar het formuleren van gemeenschappelijke waarden en normen van de Europese Unie, zowel in haar huidige als in haar toekomstige samenstelling.

Als politieke verklaring geniet het Handvest daarom de steun van de Nederlandse regering. Deze steun wil de regering geven door aan te sluiten bij de verwachte aanvaarding door de Europese Raad van Nice van het Handvest als politieke verklaring.

Daarmee is het proces van formulering en verankering van grondrechten nog geenszins voltooid. Naar de mening van de regering verdienen grondrechten juridische verankering, ook en vooral in het verband van de Europese Unie, gezien het karakter van de laatste van een waarden-gemeenschap. Dat vergt een volgende stap als onderdeel van een breder debat in de komende jaren over de verdere ontwikkeling van de Unie. Het is aan de komende Voorzitterschappen om dat debat in goede banen te leiden. De regering zal daaraan – in samenspraak met Uw Kamer – ten volle deelnemen.