

Vergaderjaar 2000–2001

27 407

Staat van de Europese Unie

Nr. 8

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2000

Met verwijzing naar het verzoek van de algemene commissie voor Europese Zaken d.d. 23 november jl. zend ik u bijgaand, in reactie op het gestelde in de motie Patijn c.s. onder punt 3b (Tweede Kamer 2000–2001, 27 407 nr. 2) en in aanvulling op mijn brief van 17 november jl. terzake, mede met het oog op het Algemeen Overleg op 29 november a.s. over onder meer het EU-Handvest, de gevraagde nadere informatie.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

Mogelijke gevolgen van het EU-Handvest Grondrechten voor de nationale rechtsorde, mede gelet op de adviezen van de Raad van State

Op verzoek van de algemene commissie voor Europese Zaken d.d. 23 november jl. wordt, in aanvulling op hetgeen over de gevolgen voor nationale rechtsorde is gesteld in de notitie van 17 november jl., in het onderstaande hierop nader ingegaan.

Zoals ook in de preambule gesteld, bevestigt het Handvest de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het EU-Verdrag en de communautaire verdragen, uit het EVRM, uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten alsook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG en van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Het gaat dus vooral om een bundeling in heldere en begrijpelijke bewoordingen van bestaande grondrechten. Op deze wijze wordt inhoud gegeven aan de door de Europese Raad van Keulen gegeven opvatting, dat de Europese Unie een punt in haar ontwikkeling heeft bereikt waarop de in Unieverband geldende grondrechten in een handvest gebundeld en aldus zichtbaarder gemaakt moeten worden.

Zoals ook in de notitie van 17 november jl. is aangegeven, zal in Nice naar verwachting het Handvest als een politieke verklaring door de Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie worden aangenomen. Dat het Handvest als een politieke verklaring zal worden aangenomen en niet als een juridisch verbindend instrument verhindert in beginsel de ontwikkeling van op het Handvest gebaseerde jurisprudentie. Immers, aan een politieke verklaring kan een EU-burger geen afdwingbare rechten ontleen.

Ondanks dit karakter van een politieke verklaring neemt de regering de «algemene bepalingen» van het Handvest, zoals opgenomen in de artikelen 51 tot en met 54, bijzonder serieus. Deze bepalingen regelen in algemene zin onder meer de werkingssfeer van het Handvest, de beperkingen die aan de erin vervatte rechten kunnen worden gesteld, en de verhouding ervan tot de bestaande verdragen.

Artikel 51, lid 1 stelt dat de bepalingen van dit Handvest gericht zijn op de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. In de toelichting (CHARTE 4473/00) wordt vervolgens gesteld *«Doel van artikel 51 is de werkingssfeer van het Handvest af te bakenen. Het beoogt duidelijk te stellen dat het Handvest in de eerste plaats geldt voor de instellingen en organen van de Unie, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Wat de lidstaten betreft, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof ondubbelzinnig dat de verplichting tot eerbiediging van de in het kader van de Unie vastgestelde grondrechten alleen geldt voor de lidstaten wanneer deze optreden in het kader van het Gemeenschapsrecht. Vanzelfsprekend is dit beginsel, zoals neergelegd in dit handvest, zowel van toepassing op de centrale overheden als op de regionale of lokale autoriteiten, alsmede op overheidslichamen wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.»* De regering deelt deze visie, zoals neergelegd in de toelichting.

De Raad van State stelt in haar voorlichting d.d. 4 oktober jl. dat een groot aantal bepalingen in het Handvest onderwerpen, situaties en rechten zoals «dubbele bestraffing», «kinderarbeid», en «gezinsleven» betreft die alleen kunnen spelen in het kader van de nationale wetgeving. De grondrechten, opgenomen in het Handvest, bestrijken inderdaad een breder terrein dan

op grond van de taken en bevoegdheden van de Unie verwacht zou kunnen worden. Hierover kan worden opgemerkt dat de instellingen van de Unie, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, grondrechten zouden kunnen schenden. Mede om die reden is dan ook het opnemen van grondrechten op terreinen die niet primair liggen op terreinen die behoren tot de bevoegdheden van de Unie, gerechtvaardigd. Artikel 51, lid 2 verklaart bovendien uitdrukkelijk dat dit Handvest geen nieuwe bevoegdheden of taken schept voor de Gemeenschap en voor Unie en de in de verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet wijzigt. De grondrechten, zoals deze in de Unie worden gewaarborgd, zo stelt de toelichting, hebben dan ook slechts rechtsgevolgen in het kader van de door het Verdrag bepaalde bevoegdheden.

Voorts is van belang artikel 52. Lid 2 van dit artikel stelt dat de door dit Handvest erkende rechten waaraan de communautaire verdragen of het EU-Verdrag ten grondslag liggen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld. Lid 3 vervolgt door te stellen dat, voorzover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. De bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

Expliciet merkt de toelichting hierover op dat *«de verwijzing naar het EVRM zowel geldt voor het Verdrag als eraan gehechte protocollen. De inhoud en reikwijdte van de gewaarborgde rechten worden niet alleen bepaald door de tekst van die instrumenten, maar ook door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens en door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.»*

In een in de toelichting opgenomen lijst wordt vervolgens aangegeven welke artikelen van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM respectievelijk welke artikelen, waarvan de inhoud dezelfde is als die van de daarmee corresponderende artikelen, maar waarvan de reikwijdte ruimer is.

Gelet op de aard van het Handvest als politieke verklaring, de inhoud van de algemene bepalingen en de toelichting zal het Handvest, zoals ook aangegeven in de notitie van 17 november jl., daadwerkelijk vooralsnog niet het karakter krijgen van een geldingsbron, maar hoogstens van een inspiratiebron voor de nationale rechter. De nationale rechter zal zich dan naar verwachting ook in de toekomst primair blijven baseren op de bindende (inter)nationaalrechtelijke instrumenten op het terrein van de grondrechten, waarnaar het Handvest, zowel in de preambule als in specifieke artikelen (en in de toelichting daarop) zo expliciet verwijst.