

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

8 oktober 2002

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0332/2002**

## VERSLAG

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

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Andrew Nicholas Duff



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE .....	5
MINDERHEIDSSTANDPUNT .....	12
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT .....	13
ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN	17
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN .....	19

## PROCEDUREVERLOOP

Op 5 september 2002 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie constitutionele zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over de gevolgen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zijn toekomstige status en dat de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen en de Commissie verzoekschriften waren aangewezen als medeadviserende commissies.

De Commissie constitutionele zaken benoemde reeds op haar vergadering van 18 juni 2002 Andrew Nicholas Duff tot rapporteur.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 11 september en 3 oktober 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 21 stemmen voor en 3 tegen bij 0 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Giorgio Napolitano (voorzitter); Ursula Schleicher (ondervoorzitter); Andrew Nicholas Duff (rapporteur); Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (verving Jean-Maurice Dehousse), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Elmar Brok (verving Jean-Louis Bourlanges), Lone Dybkjær, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, The Lord Inglewood, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (verving Monica Frassoni), Cecilia Malmström (verving Paolo Costa), Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta, Jacques F. Poos (verving Enrique Barón Crespo), Alonso José Puerta (verving Armando Cossutta), Reinhard Rack (verving Luigi Ciriaco De Mita), Willi Rothley (verving Carlos Carnero González), Antonio Tajani, Dimitris Tsatsos, Karl von Wogau (verving Giorgos Dimitrakopoulos).

De adviezen van de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen en de Commissie verzoekschriften zijn bij dit verslag gevoegd. De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken heeft op 9 juli 2002 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 8 oktober 2002.

## ONTWERPRESOLUTIE

### **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 Unie<sup>1</sup>,
- gelet op zijn instemming met het ontwerphandvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>2</sup>,
- 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"<sup>3</sup>. 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, de voorzitter van de Europese Commissie en leden van het Europees Parlement en de nationale parlementen,

---

<sup>1</sup> PB C 377 van 29.12.2000, blz. 329.

<sup>2</sup> PB C 223 van 8.8.2001, blz. 74.

<sup>3</sup> 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).

- 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)<sup>1</sup>,

### ***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

---

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

Handvest het Europees sociaal model volledig weergeeft en eerbiedigt,

- 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,
- 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 bevoegdheidssterrein 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 ingeroepen<sup>1</sup>, 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 voldaan<sup>2</sup>. 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 voldaan<sup>3</sup>,
- 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 verwezen<sup>4</sup>,
- 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)<sup>5</sup>. In een groot aantal andere besluiten die nog

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld C-377/98, *Nederland v. Parlement en Raad*.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Resp. verordening (EG) nr. 1049/2001, besluit 50/2002/EG en richtlijn 2002/47/EG.

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, 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 geworden<sup>1</sup>. Het Gerecht van eerste aanleg heeft bepaald dat het Handvest het recht op toetsing door de rechter als algemeen beginsel van Gemeenschapsrecht bevestigt<sup>2</sup>. 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 partij<sup>3</sup>. Het Europees Hof voor de rechten van de mens is eveneens overgegaan tot positieve verwijzingen naar het Handvest,
- W. Niet alleen het Europees Parlement en de Commissie<sup>4</sup>, 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 uitbreider op rechten

---

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

<sup>2</sup> T-54/99, Max.mobil.

<sup>3</sup> T-177/01, Jégo-Quéré.

<sup>4</sup> COM(2000) 644.

gebaseerd stelsel binnen de Europese Unie biedt,

- 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 opnemng 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 de basiswetgeving van de Europese Unie als preambule van de Europese grondwet;
  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 slechts een aanvulling vormt op de toekenning van de status van bindend document aan het Handvest in het kader van het EU-recht 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.

7 oktober 2002

### **MINDERHEIDSSTANDPUNT**

Overeenkomstig artikel 161, lid 3 van het Reglement  
Georges Berthu

Met het verslag-Duff wordt voornamelijk verlangd het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de Verdragen op te nemen en zo de toepassing ervan verplicht te stellen.

Op de bijeenkomst van de Europese Raad in Nice in december 2000 besloten de staatshoofden en regeringsleiders, gezien het grote aantal moeilijkheden en de negatieve gevolgen van de eventuele verlening van wetskracht aan het Handvest, aan dit document vooralsnog de status van een eenvoudig politiek referentiedocument toe te kennen. De destijds geuite bezwaren, gelden nog steeds. Wij zijn van mening dat aan het niet-verplichte karakter moet worden vastgehouden.

Opneming van het Handvest in de Verdragen zou namelijk neerkomen op oplegging van één enkele definitie van de grondrechten in de gehele Unie, in theorie uitsluitend voor Europese zaken, maar in werkelijkheid voor alles. Het huidige Handvest verhult dit overigens zo weinig dat het rechtstreeks talrijke bevoegdheden van de lidstaten raakt.

Door deze vernieuwing wordt de bevoegdheid op het gebied van de grondrechten, die tot dusver inherent was aan de nationale grondwetten en nauw samenhang met de geschiedenis en cultuur van elk volk, op Unie-niveau getild. Dat leidt tot uniforme en starre definities, tot grotere afstand tussen grondrechten en volkeren, tot een enorme macht van het Hof van Justitie, in het nadeel van de nationale democratieën.

Wij zijn van mening dat het beginsel van een uniform Handvest op zich al niet past bij de realiteit van een gebied waar verschillende volkeren samenleven. Een dergelijk handvest past goed bij begrippen als grondwet, centralisering, Europese staten, maar absoluut niet bij een Europa waarin soevereine volkeren uit vrije wil samenwerken.

30 september 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT**

aan de Commissie constitutionele zaken

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

Rapporteur voor advies: Giuseppe Gargani

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 11 juli 2002 Giuseppe Gargani tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 9 september en 30 september 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Giuseppe Gargani (voorzitter en rapporteur voor advies), Willi Rothley (ondervoorzitter), Ioannis Koukiadis (ondervoorzitter), Luis Berenguer Fuster (verving Carlos Candal), Ward Beysen, Michel J.M. Dary, Bert Doorn, Raina A. Mercedes Echerer (verving Neil MacCormick), Janelly Fourtou, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer (verving The Lord Inglewood), Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (verving Anne-Marie Schaffner), Fernando Pérez Royo (verving Maria Berger, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis en Stefano Zappalà.

## CONCLUSIES

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

### Paragraaf 1

De rechtsbescherming van de grondrechten in het stelsel van de Europese Unie was tot nu toe onvoldoende, omdat zij beperkt blijft tot uitspraken van het Hof van Justitie en de nationale rechtbanken in het kader van hun respectieve bevoegdheden, op de grondslag van artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

### Paragraaf 2

Het Handvest van de grondrechten is onderdeel van het *acquis communautaire* omdat het in de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten vastgelegde grondrechten formuleert als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, wat een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het nader tot elkaar brengen van de verschillende culturen en volkeren die bij het Europese integratieproces betrokken zijn. Het handvest is dan ook een goed vertrekpunt voor de discussies die binnen de Europese Conventie gevoerd zullen worden.

De bewaking van deze rechten als algemene beginselen van het *communautaire* recht door de nationale gerechtelijke instanties in de eerste plaats en in voorkomend geval door het Hof van Justitie volstaat volgens enkele constitutionele hoven van de lidstaten (niet alle lidstaten hebben een dergelijk hof) niet om te zorgen dat zij zelf verder geen toezicht hoeven uit te oefenen op de grondwettigheid van de *communautaire* besluiten ten aanzien van de eerbiediging van de grondrechten.

### Paragraaf 3

De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kan alleen volledig en daadwerkelijk tot stand komen als het Handvest van de grondrechten een bindend karakter heeft en de bepalingen, besluiten en akten die worden vastgesteld in het kader van de derde pijler worden onderworpen aan hetzelfde stelsel van gerechtelijk toezicht dat is vastgesteld voor besluiten genomen in het kader van de eerste pijler.

### Paragraaf 4

Het Handvest van de grondrechten creëert geen nieuwe bevoegdheden en taken, noch voor de Gemeenschap noch voor de Unie, het brengt geen verandering in de bevoegdheden en taken die in de Verdragen zijn vastgelegd en geen van de artikelen ervan is strijdig met de regelgeving van de lidstaten inzake de grondrechten. Het zou daarom geen enkel constitutioneel probleem opleveren als het Handvest een bindend karakter zou krijgen.

Dat zou ook geen beletsel vormen voor de instandhouding van het hogere niveau van bescherming van bepaalde rechten dat wordt geboden door de grondwetten van enkele lidstaten, want het Handvest geeft minimum- geen maximumvoorschriften die bovendien beperkt blijven tot de bepalingen, besluiten en akten van de Unie.

## Paragraaf 5

Ondanks de plechtige afkondiging ervan is de status van het handvest op dit moment onzeker. De werkzaamheid van het handvest zal afhangen van de waarde die er door de concrete jurisprudentie van het Hof van Justitie aan wordt toegekend en van de daadwerkelijke toepassing ervan door het Parlement - overeenkomstig artikel 58 van zijn Reglement -, de andere instellingen en de lidstaten.

## Paragraaf 6

Wil het Handvest van de grondrechten volledige werkingskracht krijgen, dan moet het formeel worden opgenomen in de Europese Grondwet, waarmee het het karakter zou krijgen van primair recht. In dat geval zou het handvest een baken worden waarnaar het Hof van Justitie zich moet richten bij zijn controle op de handelingen van de Europese instellingen en de lidstaten, niet alleen als deze het communautaire recht toepassen, maar ook wanneer zij daarvan afwijken of weigeren het toe te passen.

## Paragraaf 7

Bijzonder belangrijk is in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2002 in de zaak C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, dat bepaalt dat particulieren alleen beroep bij het Hof kunnen instellen tegen een handeling met algemene strekking indien die hen rechtstreeks en individueel raakt in de zin van de huidige jurisprudentie<sup>1</sup> en dat om hierin verandering te brengen de Verdragen gewijzigd zouden moeten worden.

## Paragraaf 8

Om het begrip en de inhoud van het Europese burgerschap te versterken moet het in de zaak-Plaumann genoemde criterium dat sprake moet zijn van een individueel belang uitgebreid worden, zoals voorgesteld door de advocaat-generaal in zijn conclusies van 21 maart 2002 in de zaak C-50/00 P. De naleving van het beginsel van de rechtsstaat vereist immers een ruime interpretatie van het criterium van individueel belang indien een ernstige mate van onwettigheid wordt geconstateerd.

## Paragraaf 9

Zelfs als het Handvest van de grondrechten deel zou gaan uitmaken van het primaire recht van de Unie, zou moeten worden voorkomen dat er afwijkingen ontstaan tussen de jurisprudentie van het Hof van Luxemburg en die van het Hof van Straatsburg. Daarom moeten de nodige stappen gezet worden om de toetreding van de Europese Unie tot het Europese Mensenrechtenverdrag mogelijk te maken.

## Paragraaf 10

Toetreding van de Unie tot het Europese Mensenrechtenverdrag zou een oplossing kunnen

---

<sup>1</sup> Zie het arrest van 17.7.63 in de zaak 25/62 *Plaumann/Commissie*, Jur. blz. 195.

betekenen voor het probleem van de betrekkingen tussen het EU-systeem en het systeem van het Europese Verdrag tot bescherming van de grondrechten overeenkomstig de procedures die bij het Hof van Straatsburg zijn aangespannen in de zaak 566720 DSR-Senator Lines/EU-lidstaten.

Individuele rechten kunnen immers afdoende beschermd worden ofwel door aanhangigmaking bij het Hof van Justitie of door te voorzien in een individueel recht om een klacht in te dienen bij het Hof van Straatsburg, mits de nationale en communautaire rechtsmiddelen uitgeput zijn. Het is niet nodig een prejudiciële procedure tussen het Hof van Luxemburg en het Hof van Straatsburg in te leiden, omdat een dergelijke procedure er onder andere toe zou kunnen leiden dat de rechtsgang wel erg lang zou worden, wat in strijd is met het recht op een eerlijk proces zoals dat in het Europese Mensenrechtenverdrag is vastgelegd.

2 oktober 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de gevolgen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie  
en zijn toekomstige status  
(2002/2139(INI))

Rapporteur voor advies: Joke Swiebel

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen benoemde op haar vergadering van 10 juli 2002 Joke Swiebel tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 10 september en 2 oktober 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Marianne Eriksson (waarnemend voorzitter); Jillian Evans (ondervoorzitter); María Izquierdo Rojo (vervang Joke Swiebel, rapporteur voor advies); Regina Bastos, Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo, Geneviève Fraisse, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Maria Martens and Miet Smet.

## CONCLUSIES

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen verzoekt de ten principale bevoegde Commissie werkgelegenheid en sociale zaken onderstaande punten in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. deelt de opvatting dat het Handvest een bindend karakter moet krijgen voor de EU-instellingen, -organen en -agentschappen en de lidstaten wanneer en voor zover zij EU-wetgeving en -beleid uitvoeren, bij voorkeur als een integrerend onderdeel van het nieuwe constitutionele Verdrag;
2. beklemtoont dat een dergelijke stap in het bijzonder noodzakelijk is gezien de onevenwichtige wijze waarop gelijkheid van vrouwen en mannen in de Verdragen in hun huidige vorm is opgenomen - waarbij gelijke behandeling op de arbeidsmarkt een veel steviger basis heeft dan gelijkheid op andere gebieden -, terwijl in het Handvest staat dat gelijkheid van vrouwen en mannen op alle gebieden moet worden gewaarborgd;
3. benadrukt om dezelfde reden het belang van afdwingbaarheid van het Handvest voor rechtbanken en van verbetering van de toegang tot het Gerecht van eerste aanleg, teneinde de totstandbrenging van volledige gendergelijkheid op alle gebieden in Europa beter te waarborgen;
4. is van mening dat het Handvest niet gewijzigd kan en moet worden voordat het als een juridisch bindende tekst in de Verdragen is opgenomen; wijziging van de inhoud van het Handvest moet evenwel te allen tijde overeenkomstig constitutionele regels, en bij voorkeur door middel van een nieuwe Conventie gebeuren;
5. kan zich niet voorstellen dat een dergelijke Conventie geen aandacht aan een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen zou besteden;
6. beveelt aan dat in een dergelijk proces van herziening of wijziging van het Handvest voldoende wordt gekeken naar onderwerpen als geweld (in huis) tegen vrouwen, vrouwenhandel en gedwongen prostitutie;
7. beveelt aan dat ook het beginsel van bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen - zoals vastgelegd in artikel 3, lid 2 van het EG-Verdrag - in het (herziene) Handvest wordt opgenomen.

16 september 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de gevolgen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zijn toekomstige status (2002/2139(INI))

Rapporteur voor advies: Vitaliano Gemelli

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 10 juli 2002 Vitaliano Gemelli tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 11/12 september 2002.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Roy Perry (eerste ondervoorzitter en waarnemend voorzitter), Proinsias De Rossa (tweede ondervoorzitter), Astrid Thors (derde ondervoorzitter), Richard A. Balfé, Herbert Bösch, Michael Cashman, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos, Guido Sacconi, The Earl of Stockton, Christian Ulrik von Boetticher en Stavros Xarchakos.

## BEKNOPTE MOTIVERING

1. De Commissie verzoekschriften heeft zich positief uitgesproken over de goedkeuring van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie door de Europese Raad, aangezien zij dit Handvest ziet als een belangrijk juridisch instrument voor de waarborg van de democratie, de bescherming van de rechten en de bekrachtiging van een Europa van de burgers, dat de mensenrechten en de fundamentele rechten ter harte neemt.
2. Het was volstrekt normaal dat zij de verzoekschriften die de Europese burger haar in toenemende mate over dit onderwerp voorlegt, aanvaardt en ontvankelijk verklaart. Bij het onderzoek van deze verzoekschriften blijkt dat de Europese burger zich bewust is van het belang van een Europese Unie die, net zoals haar lidstaten, gebaseerd is op het beginsel van de “**rechtsstaat**” en van de “**rechtszekerheid**”, en dat hij bijgevolg verwacht dat meer rekening wordt gehouden met de rechten die hem aldus worden toegekend vanwege de lidstaten, de Europese instellingen, alsook door de plaatselijke autoriteiten en de vertegenwoordigers van de burgermaatschappij.
3. Een meer diepgaand onderzoek van deze verzoekschriften toont echter dat de Europese burger het juridisch belang en de werkingssfeer van het Handvest niet kent en dat hij met name niet weet of het dwingende karakter van het Handvest hem in staat stelt in laatste instantie beroep in te stellen bij een rechtsprekend orgaan . Hij is er evenwel vast van overtuigd dat het Europees Parlement zodra dit via een verzoekschrift is aangesproken, verplicht is zo goed mogelijk de bescherming van de geschonden rechten te verzekeren.
4. Uw rapporteur is van mening dat wij de burger niet mogen teleurstellen in deze verwachting, en dat wij derhalve op de meest doeltreffende wijze moeten helpen om hem dichter bij de Europese Unie te brengen. Daarom is het absoluut noodzakelijk deze juridische onduidelijkheid op te helderen en het belang en de juridische status van het Handvest te definiëren. Dit moet gebeuren in het licht van het subsidiariteitsbeginsel en de status van elk toegekend recht moet duidelijk worden omschreven zodat het Handvest niet langer louter declaratoir is.
5. De Commissie verzoekschriften is ervan overtuigd dat de Conventie de nodige juridische verbeeldingskracht en politieke intelligentie aan de dag zal leggen om met hoger genoemde overwegingen rekening te houden en de nodige aanpassingen aan te brengen aan het Handvest bij de integratie ervan in de toekomstige Europese Grondwet, en te voorzien in het individueel recht van beroep bij een rechtsprekende instantie. Dit zou het Europees Hof van de rechten van de mens kunnen zijn, aangezien de Unie al verdragsluitende partij is bij dit Verdrag.
6. De Commissie verzoekschriften verheugt zich erover dat de Europese ombudsman het Handvest actief heeft ingezet in het belang van de burger en heeft hem hierin steeds gesteund en aangemoedigd in het belang van het correct bestuurlijk gedrag, de transparantie en het dichten van de kloof met de burger;
7. De Commissie verzoekschriften wenst dat in de resolutie van de Commissie constitutionele zaken duidelijk melding wordt gemaakt van hoger genoemde punten, alsook van haar rol die zij in dit opzicht vervult naast de Ombudsman, waarmee zij nauw

samenwerkt.

## CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande punten in haar ontwerpresolutie op te nemen:

### Overweging U

U. **Zowel de Commissie verzoekschriften als de ombudsman hebben talrijke verzoekschriften gekregen en zijn** talloze malen benaderd door burgers die naar het Handvest verwijzen, maar blijkbaar een verkeerde indruk hebben van zijn werkingssfeer of beschermingsniveau. Niettemin **behoorden de Commissie verzoekschriften en de ombudsman 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 instellingen van de EU 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 bij de toepassing van de Gemeenschapswetgeving. **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.

### Overweging Q

Q. Hoewel aan het Handvest geen directe rechtskracht kan worden ontleend, betekent zijn status als plechtige verklaring wel dat het reeds, zoals verwacht werd, een belangrijk referentiedocument is geworden. Het wordt geëerbiedigd door de instellingen van de EU en het wordt zowel door lidstaten als burgers ingeroepen<sup>1</sup>, **met name door middel van aan het Parlement gerichte verzoekschriften en door aan de Europese ombudsman gerichte klachten.** De Commissie besloot het Handvest als op zichzelf bindend te beschouwen en richtte interne procedures in om ervoor te zorgen dat aan de bepalingen ervan wordt voldaan<sup>2</sup>. Zij behandelt het Handvest als algemeen beginsel van de Gemeenschapswetgeving. Bij de indiening van wetgevingsvoorstellen vermeldt de Commissie stelselmatig aan de bepalingen van het Handvest te hebben voldaan<sup>3</sup>.

---

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

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

<sup>3</sup> 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.