

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

3 maart 2000

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0064/2000

VERSLAG

over de opstelling van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie
(C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteurs: Andrew Nicholas Duff en Johannes Voggenhuber

INHOUD

	<u>Blz.</u>
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE	5
TOELICHTING.....	10
MINDERHEIDSSTANDPUNT	20
ADVIES VAN DE COMMISSIE VRIJHEDEN EN RECHTEN VAN DE BURGER, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN	21
ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN	26
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN	30
ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN	33
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT	39
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID	46

PROCEDUREVERLOOP

Op 13 september 1999 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van het besluit van de Raad over de opstelling van een handvest voor de grondrechten van de Europese Unie naar de Commissie constitutionele zaken als commissie ten principale en naar de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, de Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken als medeadviserende commissies (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS)).

Op 1 maart 2000 deelde de Voorzitter mee dat dit besluit eveneens was verwezen naar de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen en de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissies.

De Commissie constitutionele zaken benoemde op haar vergadering van 22 september 1999 Andrew Nicholas Duff en Johannes Voggenhuber tot rapporteurs.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 23 september, 14 oktober, 8 november, 22 november en 29 november 1999 en 10 januari, 27 januari, 14 februari en 29 februari 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 18 stemmen voor en 2 tegen bij 4 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Giorgio Napolitano, voorzitter; Johannes Voggenhuber, ondervoorzitter en co-rapporteur; Ursula Schleicher en Christopher J.P. Beazley, ondervoorzitters; Andrew Nicholas Duff, co-rapporteur; Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (verving Dimitrios Tsatsos), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Richard Graham Corbett, José María Gil-Robles Gil Delgado, Michel Hansenne (verving Ciriaco De Mita), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (verving Monica Frassoni), Jacques F. Poos (verving Hans-Peter Martin), Reinhard Rack (verving François Bayrou), Lennart Sacrédeus, Konrad K. Schwaiger (verving Giorgos Dimitrakopoulos), The Earl of Stockton, Rijk van Dam (verving Jens-Peter Bonde) en Margrietus J. van den Berg (verving Enrique Barón Crespo).

De adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen, de Commissie verzoekschriften en de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken zijn bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 3 maart 2000.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

ONTWERPRESOLUTIE

Resolutie van het Europees Parlement over de opstelling van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Het Europees Parlement,

- gezien het besluit van de Europese Raad over de opstelling van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999),
- onder verwijzing naar zijn positie als vertegenwoordiger van de volkeren van de Europese Unie,
- onder verwijzing naar het feit dat de Unie de bescherming van de rechten en belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie door de instelling van een burgerschap van de Unie dient te versterken (art. 2 EU-Verdrag),
- onder verwijzing naar de eerbiediging van de grondrechten door de Unie "zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht" (art. 6 EU-Verdrag),
- onder verwijzing naar preambule van het *Handvest van de Verenigde Naties* en de *Universele verklaring van de rechten van de mens*, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in resolutie 217 A (III) van 10 december 1948 in Parijs,
- onder verwijzing naar zijn talrijke initiatieven over de grond- en burgerrechten, met name naar zijn verklaring over de grondrechten en de fundamentele vrijheden van 12 april 1989¹,
- onder verwijzing naar zijn initiatieven over een grondwet van de Europese Unie, met name naar zijn resolutie van 12 december 1990 over de constitutionele grondslagen van de Europese Unie² en zijn resolutie van 10 februari 1994 over de grondwet van de Europese Unie³,
- onder verwijzing naar de conclusies van de Europese Raad van Keulen en de conclusies van de Europese Raad van Tampere,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 16 september 1999 over de opstelling van een handvest van de fundamentele rechten⁴,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 27 oktober 1999 over de Europese Raad van Tampere⁵,
- gezien het enorme belang van de aanstaande uitbreiding van de Unie en de Intergouvernementele Conferentie,

¹ PB C 120 van 16.5.1989, blz. 51.

² PB C 19 van 28.1.1991, blz. 65.

³ PB C 61 van 28.2.1994, blz. 155.

⁴ PB C 54 van 25.2.2000, blz. 93.

⁵ Notulen van de vergadering van 27.10.1999, punt 15.

- onder verwijzing naar de conventie die met het oog op de opstelling van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie op 17 december 1999 in Brussel is ingesteld,
 - gelet op artikel 47, lid 1 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen, de Commissie verzoekschriften en de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (A5-0064/2000),
- A. overwegende dat de Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat (art. 6, EU-Verdrag),
 - B. overwegende dat de totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa (art. 1 EU-Verdrag) en de handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (art. 2 EU-Verdrag) gebaseerd zijn op de algemene en onbeperkte eerbiediging van de unieke, voor eenieder gelijke en onschendbare waardigheid van de mens,
 - C. overwegende dat de Unie de grondrechten moet eerbiedigen "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" (art. 6 EU-Verdrag),
 - D. overwegende dat bepaalde specifieke rechten reeds zijn verankerd in de Verdragen,
 - E. overwegende dat voor de, uit de erkenning van de waardigheid van de mensen dwingend voortvloeiende grond- en vrijheidsrechten en plichten een uitgebreide feitelijke en alomvattende rechtsbescherming alsmede doeltreffende rechtsgaranties nodig zijn,
 - F. overwegende dat het primaat van het recht van de Unie en de aanzienlijke politieke macht van haar instellingen die invloed hebben op individuele burgers het nodig maken dat de bescherming van de grondrechten op het niveau van de Europese Unie wordt versterkt,
 - G. overwegende dat de ontwikkeling van de bevoegdheden van de Unie en de Europese Gemeenschap, met name op het gevoelige terrein van de binnenlandse veiligheid en de op dat vlak beperkte parlementaire en gerechtelijke controle, een Europees handvest van grondrechten dringend noodzakelijk maakt,
 - H. overwegende dat bij de ontwikkeling van de Unie geen verstoring van het evenwicht tussen het veiligheidsdoel en de beginselen op het vlak van vrijheid en recht mag ontstaan,
 - I. overwegende dat grondrechten zonder parlementaire goedkeuring kunnen worden ingeperkt, zowel in het kader van het EU-Verdrag als van de communautaire wetgeving, hoewel zulks in strijd is met de algemene constitutionele tradities van lidstaten,

- J. overwegende dat ook als grondrechten op toelaatbare wijze worden ingeperkt, zij in geen geval in hun essentie mogen worden aangetast,
 - K. overwegende dat sociale grondrechten zouden moeten worden versterkt en ontwikkeld op het niveau van de Europese Unie,
 - L. overwegende dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie met een toekomstig defensie karakter in overeenstemming met de grondrechten moet worden ontwikkeld,
 - M. overwegende dat door ontwikkelingen zoals de biotechnologie of de informatietechnologie nieuwe constitutionele conflicten kunnen ontstaan die beter kunnen worden aangepakt met een Europese consensus over de grondrechten,
 - N. overwegende dat er ernstige aanwijzingen zijn dat racisme en xenofobie toenemen,
 - O. overwegende dat het recht op asiel dient te worden gehandhaafd overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam,
 - P. overwegende dat een handvest van de grondrechten van de Europese Unie evenals de bestaande constitutionele regelingen van de lidstaten op geen enkele wijze in conflict dient te komen met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens,
 - Q. overwegende dat toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens na de daarvoor noodzakelijke wijzigingen van het EU-Verdrag een belangrijke stap zou zijn naar een betere bescherming van de grondrechten in de Unie,
 - R. overwegende dat de totstandbrenging van een steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa onlosmakelijk is verbonden met de taak om naast de grondrechten ook de burgerrechten, d.w.z. de politieke, economische en sociale rechten, die samenhangen met het burgerschap van de Unie, uit te breiden,
 - S. overwegende dat een handvest van de grondrechten, dat niet meer is dan een vrijblijvende verklaring en bovendien beperkt blijft tot een simpele opsomming van bestaande rechten, de gerechtvaardigde verwachtingen van de mensen zou beschamen,
 - T. overwegende dat het handvest van de grondrechten als elementair bestanddeel in het noodzakelijk proces moet worden beschouwd dat uiteindelijk leidt tot een grondwet van de Europese Unie,
1. is ingenomen met de opstelling van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat zal meewerken aan de definitie van een collectief erfgoed van waarden en beginselen en een gezamenlijk overeengekomen systeem van grondrechten waarin de burgers zich terug kunnen vinden en waarop het interne en externe beleid van de Europese Unie is gebaseerd; is bijgevolg ingenomen met de in verband hiermee sinds de Europese Raad van Tampere geboekte vooruitgang, met name de succesvolle instelling van de gezamenlijke Conventie bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders, het Europees Parlement, de parlementen van de lidstaten en de Commissie;
 2. biedt voor de opstelling van het handvest van grondrechten van de Europese Unie zijn volledige steun en alle medewerking aan;

3. stelt vast dat de erkenning en de formulering van grond- en burgerrechten in de eerste plaats een taak van de parlementen is;
4. verzoekt zijn delegatie in de conventie die belast is met de opstelling van het handvest, de in deze resolutie geformuleerde wensen met klem te verdedigen;
5. is voornemens het handvest te zijner tijd in de plenaire vergadering in stemming te brengen en acht het gewenst dat de doelstellingen van een handvest van grondrechten tevoren worden geformuleerd, zoals hierna geschetst;
6. wijst erop dat zijn definitieve instemming met een handvest van grondrechten er in hoge mate van afhangt of het handvest:
 - a) volledig rechtsgeldig wordt doordat het wordt ingebed in het EU-Verdrag,
 - b) bepaalt dat amendementen op het handvest zijn onderworpen aan dezelfde procedure als het oorspronkelijke ontwerp, waaronder het formele recht van instemming voor het Europees Parlement,
 - c) een clause bevat krachtens welke de instemming van het Europees Parlement vereist is als grondrechten in het geding zijn,
 - d) een clause bevat krachtens welke geen der bepalingen ervan in restrictieve zin ten aanzien van de in artikel 6, lid 2 van het EU-Verdrag gewaarborgde bescherming uitgelegd mag worden,
 - e) de ondeelbaarheid van de grondrechten erkent doordat de werkingssfeer van het handvest betrekking heeft op alle instellingen en instanties van de Europese Unie en alle vormen van beleid, met inbegrip van de tweede en derde pijler, in het kader van de bevoegdheden en taken die de Unie door de Verdragen zijn toegekend,
 - f) de lidstaten verplichtingen oplegt bij de toepassing of omzetting van bepalingen van het Gemeenschapsrecht,
 - g) een innovatief karakter krijgt doordat het de mensen in de Europese Unie wettelijke bescherming verleent, ook jegens nieuwe bedreigingen van grondrechten, zoals bijvoorbeeld op het vlak van de informatie- en biotechnologieën en nieuwe vormen van consensus op het vlak van de grondrechten verwezenlijkt, met name ten aanzien van de gelijke rechten van de vrouw, de algemene non-discriminatieclausule en de bescherming van het milieu;
7. besluit een wetenschappelijk colloquium te organiseren met het doel het Parlement te adviseren en publieke hoorzittingen met vertegenwoordigers van de burgermaatschappij te houden;
8. zal nieuwe initiatieven voor een brede maatschappelijke discussie in de lidstaten onder deelname van de sociale partners, NGO's en andere vertegenwoordigers van de "civil society" krachtig ondersteunen;

9. verzoekt om erkenning van de bijdrage die organisaties van de "civil society" aan de totstandkoming van het handvest kunnen leveren;
10. stelt voor de toetredingskandidaten de status van waarnemer in de conventie te geven en met hen in het kader van de Europese conferentie een permanente gedachtewisseling aan te gaan;
11. onderstreept dat het handvest de wettelijke regelingen van de lidstaten op het gebied van de grondrechten niet vervangen of beïnvloeden mag;
12. steunt de consensus van de conventie om er bij de opstelling van het handvest van uit te gaan dat dit volstrekt rechtsgeldig wordt;
13. onderstreept dat het noodzakelijk is in het handvest, naast de rechten die reeds in het EU-Verdrag verankerd zijn, de voor de Unie geldende bepalingen van de volkenrechtelijke verdragen op te nemen die door de lidstaten in het kader van de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Internationale Arbeidorganisatie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa zijn ondertekend;
14. verzoekt de IGC:
 - a) de opneming in het Verdrag van het Handvest van grondrechten op haar agenda te zetten, die het met het oog op het steeds hechtere verbond tussen de volkeren van Europa verdient;
 - b) ervoor te zorgen dat de EU toetreedt tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) om een nauwe samenwerking met de Raad van Europa tot stand te brengen en mogelijke conflicten of dubbel werk tussen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en het Europees Gerechtshof voor de mensenrechten te voorkomen;
 - c) alle onder haar bescherming staande personen toegang te bieden tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen door de bestaande mechanismen voor rechterlijke toetsing uit te breiden;
15. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Commissie, de Raad, het Hof van Justitie, het Europees Hof voor de mensenrechten, de IGC, de conventie belast met de opstelling van een handvest van grondrechten van de Europese Unie en de parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

Doelstellingen van de Unie

1. De Europese Unie is "gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat" (art. 6, lid 1 EU-Verdrag). Zij wil de universele eerbiediging en inachtneming bevorderen van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, zoals deze in 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in een verklaring zijn neergelegd. **Met de invoering van de solidariteitsverplichting heeft de Unie het recht van haar burgers op vrede verankerd.** Een van de belangrijkste politieke en economische doelstellingen van de Unie is het waarborgen van het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten. Discriminatie op grond van nationaliteit is verboden (art. 12 EG-Verdrag) en de Unie kan "passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden" (art. 13 EG-Verdrag).

Tekortkomingen in huidige rechtenstelsels

2. **De huidige situatie is in ten minste drie opzichten onbevredigend.** Ten eerste is het rechtenbestel van de Europese Unie inhoudelijk inconsistent en verschilt de uitvoerings- en nalevingsgraad per lidstaat. Zo zijn weliswaar alle lidstaten partij bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EMRV) van 1950, maar de latere protocollen hierbij zijn niet altijd door alle lidstaten ondertekend of geratificeerd. Nog duidelijker zijn de verschillen op het gebied van sociale overeenkomsten van de Raad van Europa en de Internationale Arbeidsorganisatie.

3. Ten tweede is in artikel 6, lid 2 van het EU-Verdrag weliswaar bepaald dat de Europese Unie "de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het EMRV en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht" eerbiedigt, maar bevindt de EU zich ten opzichte van de lidstaten in een eigenaardige situatie omdat zij zelf geen partij is bij het Verdrag. Discussies over de bevoegdheid van de Unie mogen echter maatregelen niet in de weg staan die een verdere verslechtering van de mensenrechtensituatie in Europa moeten voorkomen. De Europese Unie heeft behoefte aan een mensenrechtenbeleid om racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden, de behandeling van vluchtelingen te verbeteren en aan indirecte discriminatie een einde te maken.

4. Ten derde is door het gestage, maar complexe proces van Europese integratie in de afgelopen vijftig jaar de relatie tussen de burger en de autoriteiten van de Europese Unie gekenmerkt geraakt door een zeker gebrek aan duidelijkheid en precisie. Achter de kwestie van de rechten van de burger staat het vraagstuk van de democratische legitimiteit. Het Europees Parlement is van mening dat door het een te consolideren, het ander zal worden versterkt.

Burgerschap van de Europese Unie

5. Binnen de Verdragen van de Europese Unie, die de instellingen van de Unie en de lidstaten met elkaar verbinden, en in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (EHvJ) heeft geleidelijk het inzicht postgevat dat de grondrechten van de burger van de Europese Unie moeten worden afgebakend en dat op de naleving ervan moet worden toegezien. Het Verdrag van Amsterdam gaat zelfs zover dat bij "ernstige en voortdurende" schending van de mensenrechten het lidmaatschap van de Unie kan worden opgeschort (art. 7 EU-Verdrag).

6. In het Verdrag van Maastricht is het burgerschap van de Unie ingesteld, dat werd gedefinieerd als het bezitten van de nationaliteit van een lidstaat. "Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan" (art. 17, lid 1 EG-Verdrag); maar artikel 18 biedt zicht op een verdere uitbreiding van het begrip EU-burgerschap teneinde het vrije verkeer te vergemakkelijken. Dit onderstreept het belang van het subsidiariteitsbeginsel bij de ontwikkeling van het EU-burgerschap.

Subsidiariteit

7. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op het EU-handvest houdt in dat niet in de relatie tussen nationale burgers en hun eigen overheidsinstanties wordt ingegrepen bij kwesties die geen raakvlak hebben met de uitvoering van het Gemeenschapsrecht en –beleid. In de Europese Unie is een dergelijk strikt onderscheid echter moeilijk aan te brengen. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vaker verdeeld tussen de EU en de nationale regeringen dan dat zij uitsluitend aan de EU-instellingen worden gedelegeerd. De EU kan geen aanspraak maken op een algemene bevoegdheid en alle pogingen om in de klassieke federale zin een definitieve lijst van bevoegdheden op te stellen, zullen waarschijnlijk op niets uitlopen.

8. Het is een feit dat het federalistische beginsel van subsidiariteit zich niet gemakkelijk verdraagt met het begrip grondrechten. Terwijl het enerzijds legitiem is dat de opstellers van het handvest de subsidiariteit in het oog houden, kan ook met recht worden gesteld dat subsidiariteit dient te worden gezien als slechts één van verscheidene algemene beginselen waardoor de Unie zich laat leiden. **Subsidiariteit mag niet worden beschouwd als een overwegende beperking van de centrale bevoegdheden van de Unie, en mag evenmin zodanig worden overgewaardeerd dat dit beginsel een struikelblok wordt voor het fundamentele karakter van een rechtenstelsel in de Europese Unie.**

Het handvest als hervormingsinstrument

9. Het is voorbestemd dat het fundamentele karakter van de in het handvest verankerde rechten een nieuwe stuwende kracht wordt voor de Europese Unie. Tot op zekere hoogte wordt het paradigma van de Europese integratie gewijzigd door de invoering van bindende rechten. Het handvest is een dynamisch project dat opnieuw zal bepalen waar de macht ligt. Het handvest zal gevolgen hebben voor de verdeling van de bevoegdheden binnen de Unie. Het handvest is een instrument om te komen tot verdere politieke hervorming van de Unie.

10. De Unie heeft nog niet alle veranderingen als gevolg van de laatste Verdragsherziening in Amsterdam verwerkt, met name de vorderingen bij de totstandbrenging van een gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Maar door het vooruitzicht van een spoedige verdere uitbreiding en als gevolg van het feit dat in Amsterdam niet alle op tafel liggende constitutionele problemen van de Unie konden worden opgelost, is een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC) zowel onvermijdelijk als wenselijk geworden. Het Europees Parlement bevestigt zijn opvatting dat het in het belang van al haar huidige en toekomstige burgers is dat **de Unie zich nu wijdt aan het verzamelen, beoordelen en zeven van een reeks Europese grondrechten en deze vervolgens in eenvoudige, elegante taal neerlegt in een handvest.**

11. Dat de Europese Raad in juni 1999 in Keulen heeft besloten tot opstelling van een **handvest van de grondrechten**, hetgeen het Parlement toejuicht, **moet niet worden gezien als een poging om de bestaande constitutionele orde van de lidstaten te ondergraven, maar juist**

om de identiteit van de Europese Unie te versterken. Het handvest zal ertoe bijdragen het collectieve erfgoed aan waarden en rechten af te bakenen die de Europeanen met elkaar verbinden en aan alle beleidsmaatregelen van de Unie ten grondslag liggen.

12. In het vooruitzicht van een spoedige uitbreiding van de Unie met landen met een kortere democratische geschiedenis dan de huidige lidstaten is er duidelijk behoefte aan **een scherper profiel van de Unie op het gebied van democratie, sociale rechtvaardigheid, milieu en mensenrechten.** Dit komt er dankzij het handvest, ook al zal daardoor de uiteindelijke toetredingsdrempel verhoogd worden. Dit is een onderdeel van de werkzaamheden om de Unie op de uitbreiding voor te bereiden.

Bindende werking

13. De Europese Unie is geen staat, maar een sterke unie van staten die gezag uitoefenen over mensen wier rechten een geloofwaardige en uitgebreide bescherming verdienen. Om deze reden dringt het Parlement erop aan dat **het handvest uiteindelijk wordt opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie, zodat het juridische werking heeft voor de instellingen en organen van de Europese Unie.** De opneming in het Verdrag kan op verschillende manieren worden bereikt, en telkens zou de juridische werking anders zijn. Het Parlement wil hierop terugkomen wanneer het forum en de IGC vooruitgang boeken bij hun werkzaamheden.

14. Wij kunnen echter geen werkelijk voordeel ontdekken in een handvest van rechten waarmee slechts een bestaand pakket rechten wordt afgekondigd. Wij vrezen zelfs dat het publiek nogal cynisch zal reageren op de publicatie van weer een stuk Europroza, hoe elegant geformuleerd en goed bedoeld dit ook mag zijn.

15. Een niet-bindend handvest zal ook in het geheel niet relevant zijn voor de invulling van de betrekkingen van derde landen met de Unie.

16. Bovendien zou **een handvest in de vorm van een niet-bindende verklaring geen oplossing bieden voor een van de thans bestaande ernstige tegenstrijdigheden in de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie.** De Unie maakt dan weliswaar aanspraak op het bestaan van grondrechten op Unieniveau, maar stelt geen overeenkomstige rechtsmiddelen in, waarmee zij duidelijk indruist tegen de constitutionele tradities van de lidstaten die zij verplicht is te eerbiedigen. Een behoorlijke rechterlijke toetsing en de mogelijkheid tot het eisen van herstel vormen vaste bestanddelen van de rechtenstelsels in de lidstaten. Willen wij werkelijk dat de Unie ten aanzien van de rechten van de burgers minder is dan de som van de samenstellende delen?

17. Daarom stellen wij voor dat, onverminderd een definitief besluit over het juridische karakter van het handvest, **het forum ervan uit dient te gaan dat het handvest een bindend karakter krijgt.**

18. Het Parlement wil ook graag zorgen voor een **zo nauw mogelijke samenwerking tussen het forum en de IGC.** Een wettelijk bindend handvest zal diverse aanpassingen in het Verdrag alsmede andere hervormingen op lager niveau vereisen.

Eerbiediging van het acquis

19. Het handvest van de Europese Unie mag de rechten van geen enkele burger aantasten. Evenmin mag het handvest het EMRV ondergraven. Integendeel: het handvest dient uitdrukkelijk het bestaande mensenrechtenacquis van elke lidstaat naar het voorbeeld van artikel 53 van het EMRV te beschermen, terwijl er niet mag worden getornd aan het belangrijke algemene beginsel van het Gemeenschapsrecht inzake een uniforme toepassing. Het handvest moet in alle gevallen een maximale rechtszekerheid garanderen.

Gemeenschap of Unie?

20. Gesteld voor het vraagstuk van de afbakening tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Unie heeft de Europese Raad een handvest van de *Unie* voorgesteld. Zoals hierboven vermeld, is het burgerschap van de *Unie* ingesteld in het kader van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese *Gemeenschap*, en alleen de Europese Gemeenschap geniet momenteel volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid.

21. Nu het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden en de Unie zich internationaal sterker profileert, **wordt het onderscheid tussen de drie pijlers van Maastricht steeds academischer.** Een convergentie tussen de drie pijlers zou een natuurlijk uitvloeisel zijn van een bredere, gecoördineerde benadering van de integratie door alle betrokkenen. Het onderscheid tussen de pijlers wordt in elk geval niet begrepen door de burger, voor wie zonder twijfel één enkel handvest van rechten dat het gehele spectrum van EU-activiteiten bestrijkt, zinvol zou zijn. Dit geldt ook voor buitenlandse bedrijven die binnen de EU werkzaam zijn en waarvoor het handvest ingrijpende consequenties kan hebben.

22. Bovendien behoren de gevoeligste kwesties met betrekking tot de grondrechten veelal tot de tweede en derde pijler. De daadwerkelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid stelt de Unie voor nieuwe uitdagingen op ethisch gebied, bij het optreden van EU-vertegenwoordigers in het buitenland en bij de behandeling van buitenlandse onderdanen. Als er vooruitgang wordt geboekt bij het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, leidt dit tot nieuwe categorieën legitiem in de EU verblijvende minderheden. En de ontwikkelingen bij de samenwerking tussen de justitiële en politie-autoriteiten van de lidstaten, zoals de oprichting van Europol en de opnemings van het Schengenakkoord in het EU-Verdrag, hebben potentieel dramatische gevolgen voor de relatie tussen de instellingen en organen van de EU enerzijds en de burger anderzijds. Wij denken ook aan de mogelijkheid dat de IGC de bevoegdheid van de Unie op het gebied van het defensiebeleid verder zal uitbreiden.

23. Het Europees Parlement is van mening dat alle grondrechten onderling afhankelijk zijn en dat het nonsens zou zijn om oogluikend toe te staan dat zich voor de bescherming van de grondrechten twee concurrerende rechtstelsels ontwikkelen, al naar gelang of de maatregelen in kwestie onder het EEG-Verdrag vallen (overschrijding van externe grenzen, asiel, immigratie, juridische samenwerking in civiele zaken) dan wel onder het Verdrag betreffende de Europese Unie (strafrechtzaken). **Hoewel de bevoegdheden afhankelijk van het beleidsterrein en de rechtsgrondslag verschillend zijn verdeeld tussen lidstaten en instellingen, zijn wij daarom gesterkt in onze opvatting dat het handvest de werkzaamheden van de Unie in hun totaliteit moet omvatten.** Dit houdt in dat de Unie zelf rechtspersoonlijkheid moet verkrijgen.

24. Het is duidelijk dat het Europees Mensenrechtenverdrag de grondslag moet vormen voor het handvest. Over de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het EMRV wordt al vele jaren gesproken. Nu het handvestproject in de steigers staat, is dit debat weer actueel geworden. Om strikte naleving van het EMRV te waarborgen en een eind te maken aan de huidige afwijkende situatie van de EU-instellingen, is het Europees Parlement van mening dat **de Unie zelf het EMRV en alle bijbehorende protocollen dient te ondertekenen en te ratificeren. Zoals het Hof van Justitie heeft geopperd (advies 2/94), is hiervoor een Verdragwijziging vereist, zodat de Europese Unie volledige rechtspersoonlijkheid kan verkrijgen.**

25. De Unie dient er niet naar te streven een "lidstaat" van de Raad van Europa te worden, maar slechts een "hoge verdragsluitende partij" bij het EMRV. Zo kunnen problemen zoals dubbele vertegenwoordiging en deelneming van de Unie in de politieke organen van de Raad worden omzeild.

26. Er wordt evenwel terecht gevreesd dat toetreding van de Unie als hoge verdragsluitende partij bij het EMRV het risico inhoudt dat het Europese Hof van Justitie in Luxemburg en het Europese Hof voor de mensenrechten in Straatsburg in conflict komen en dubbel werk verrichten. Artikel 32, lid 2 van het EMRV bepaalt echter dat in geval van een meningsverschil over de vraag of het Hof in Straatsburg rechtsmacht heeft, dat Hof beslist. Op grond van artikel 55 van het EMRV is, behoudens bijzondere overeenkomst, een andere wijze van geschillenregeling uitgesloten. Een dergelijke overeenkomst wordt noodzakelijk om de verplichtingen die voortvloeien uit ondertekening van het EMRV in overeenstemming te brengen met artikel 292 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarin de lidstaten zich verbinden een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van het Verdrag niet door derden te doen beslechten. Er zou een speciaal protocol kunnen worden opgesteld om de dwarsverbanden tussen het Hof van Justitie en de collega's van het Hof voor de mensenrechten te regelen.

27. Het Verdrag van Amsterdam geeft het EHvJ al bevoegdheid met betrekking tot mensenrechtenkwesies (artikel 46 EU-Verdrag). **Het Hof in Luxemburg zou zonder meer in staat zijn zijn eigen jurisprudentie op het gebied van de mensenrechten te ontwikkelen, zoals nationale rechtbanken dit hebben gedaan, en tegelijkertijd de suprematie van het Hof in Straatsburg in laatste instantie te erkennen.** Het gevaar van overlapping met het Hof in Straatsburg kan worden geminimaliseerd door naleving van artikel 35, lid 2, sub b) van het EMRV, waarin bepaald is dat het Hof in Straatsburg geen enkel verzoekschrift behandelt dat "reeds aan een andere internationale instantie voor onderzoek of regeling is voorgelegd en geen nieuwe feiten bevat".

28. De rol van het Hof voor de mensenrechten van de Raad van Europa is de behandeling van zaken die inbreuken op het EMRV betreffen. De rol van het Hof van Justitie van de EU is de behandeling van zaken die inbreuken op de EU-Verdragen betreffen. Beide Hoven zijn op hun werkterrein het hoogste gezag. Tot dusverre hebben beide Hoven elkaars rechtsmacht gerespecteerd en verwacht mag worden dat zij op dit punt blijf zullen blijven geven van gezond verstand. Het EHvJ zal het hoogste gezag van het Hof in Straatsburg op het mensenrechtenvlak kunnen aanvaarden, zoals het ook de arbitrage van de WTO bij handelsgeschillen heeft aanvaard.

29. **Het EMRV is weliswaar universeel van toepassing op individuen, maar zal inhoudelijk waarschijnlijk beperkter blijven dan het EU-handvest.** Niet alleen zal het handvest

betrekking hebben op speciale categorieën rechten voor EU-burgers en buitenlandse ingezetenen, maar het zal waarschijnlijk ook sterker steunen op de gelijkheidsgedachte en een progressievere formulering bevatten van bepaalde rechten op burgerlijk, sociaal, milieu- en ander gebied. Aangezien de banden die de lidstaten van de Europese Unie met elkaar verbinden, veel nauwer zijn dan die tussen de lidstaten van de Raad van Europa, zal het EU-handvest zeker een breder toepassingsgebied hebben dan het EMRV. Zo is in protocol nr. 4 bij het EMRV het recht verankerd om zich *binnen* de ondertekenende landen vrij te bewegen en deze te verlaten, terwijl in het EU-handvest getracht zal worden uitvoering te geven aan het recht om zich *tussen* de lidstaten vrij te bewegen en daar verblijf te kiezen⁶.

Hervorming van het Hof van Justitie

30. Dat het EHvJ bevoegd wordt voor mensenrechtenkwesties, biedt zicht op een snellere en goedkopere rechtspraak dan met de huidige procedures van het Europese Hof voor de mensenrechten mogelijk is. **Als het Hof van Justitie bevoegd moet worden voor het handvest, zal artikel 230 EG-Verdrag flexibeler moeten worden geïnterpreteerd om de individuele toegang van de EU-burger te verbeteren.** Er is misschien zelfs een Verdragswijziging noodzakelijk om de EU-burger aan te merken als bevoorrechte partij in een geding : artikel 34 van het EMRV inzake individuele verzoekschriften kan als model fungeren. In elk geval zullen de werkmethode van het Hof moeten worden aangepast en zijn middelen verhoogd om bij een groter aantal zaken op een breder terrein te zorgen voor een soepele en snelle rechtsbedeling.

Toepassingsgebied

31. Volgens de Romeinse traditie **bestaan rechten uitsluitend bij de gratie van het recht.** Rechten kunnen betrekking hebben op het verlenen van vrijheden, het bieden van immunititeit (bescherming), en het opleggen van plichten en belemmeringen (prohibitief) of van procedurele aard zijn (het rechtstelsel regelen). In het handvest zal moeten worden gezorgd voor samenhang en onderlinge afhankelijkheid tussen al deze soorten rechten, alsmede voor consistentie tussen het interne en externe optreden van de Unie.

32. Het Parlement wil een ambitieus handvest en wil daarin in Verdragsvorm moderne sociale en burgerlijke grondrechten opnemen alsmede rechten die elders stevig verankerd zijn, herhalen. Dit betekent niet dat de Unie zichzelf rechtstreeks op grond van het handvest nieuwe bevoegdheden toekent. De bevoegdheden van de EU kunnen per slot van rekening alleen worden uitgebreid uit hoofde van nauwkeurige Verdragsbepalingen (met de beperking van de twee beginselen subsidiariteit en evenredigheid). **Het handvest is in hoofdzaak bedoeld om ten behoeve van de burger vast te stellen dat de Unie moderne grondrecht-normen ten volle eerbiedigt en waarborgt op de terreinen waarop zij daartoe bevoegd is. Het handvest is niet bedoeld als compensatie voor wetgevende tekortkomingen op allerlei beleidsterreinen.** Wel kan het handvest als wegwijzer dienen naar toekomstige aanpassingen in de verdeling van bevoegdheden tussen de supranationale en nationale autoriteiten.

33. Tot wie moet het Handvest zich richten? Ruwweg kan men stellen dat hetzij individuen hetzij groepen rechten genieten die in een of meer van de volgende drie brede categorieën kunnen worden ingedeeld:

⁶ Een ander voorbeeld: terwijl in het EU-handvest vermoedelijk zal worden aangedrongen op een algemeen verbod op discriminatie op grond van geslacht, heeft artikel 14 EMRV alleen betrekking op discriminatie op grond van het geslacht met betrekking tot de overige in het Verdrag geregelde rechten.

- **mensenrechten**, zoals opgenomen in het volkenrecht dat aanspraak maakt op universele toepassing;
- **grondrechten**, die van toepassing zijn op allen binnen het rechtsgebied van de Europese Unie;
- **burgerrechten**, die alleen gelden voor burgers van de Europese Unie.

Inhoud van de mensenrechten

34. Als de Unie eenmaal is toegetreden tot het Europese Mensenrechtenverdrag, dienen de daarin vervatte fundamentele mensenrechten alsmede de voorgeschreven procedures in het handvest te worden bekrachtigd. De voornaamste in het EMRV vermelde voorwaarden zijn⁷:

Recht op leven
 Afschaffing van de doodstraf
 Verbod op foltering
 Verbod op slavernij en dwangarbeid
 Recht op vrijheid en veiligheid
 Verbod op discriminatie
 Recht op een eerlijk proces
 Geen straf zonder recht
 Recht op daadwerkelijk herstel
 Recht van beroep in strafzaken
 Schadevergoeding voor onrechtmatige veroordeling
 Recht om niet tweemaal te worden berecht of bestraft
 Verbod op gevangenisstraf voor schulden
 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het gezinsleven
 Bescherming van eigendom
 Vrijheid van denken, geweten en godsdienst
 Vrijheid van meningsuiting
 Vrijheid van vergadering en vereniging
 Recht om te trouwen
 Gelijkheid tussen echtgenoten
 Recht op onderwijs
 Recht op vrije verkiezingen
 Vrijheid van beweging
 Verbod op de uitzetting van onderdanen
 Verbod op collectieve uitzetting van vreemdelingen
 Procedurele waarborgen ten aanzien van de uitzetting van vreemdelingen
 Verplichting tot eerbiediging van de mensenrechten
 Uitzondering in tijden van nood
 Beperkingen van de politieke activiteit van vreemdelingen
 Verbod op het misbruik van rechten
 Beperking van de beknopping van rechten
 Waarborg van bestaande mensenrechten.

⁷ De hier genoemde titels zijn in het oorspronkelijke Verdrag en de latere protocollen toegevoegd uit hoofde van het bepaalde in protocol nr. 11 van 1994.

35. De Europese Raad heeft reeds in juni 1999 in Keulen voorgesteld dat het handvest van de EU naast de "vrijheids- en gelijkheidsrechten alsmede het grondrecht van de eerlijke rechtsgang (...), zoals die worden gewaarborgd door het EMRV en zoals zij in de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten (...) zijn gesanctioneerd" ook de "grondrechten (moet) bevatten waar alleen de burgers van de Unie zich op kunnen beroepen". Daarnaast moet rekening worden gehouden met "de economische en sociale rechten, zoals neergelegd in het Europese Sociale Handvest en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers (artikel 136 EG-Verdrag), voorzover die niet alleen doelstellingen vormen voor het handelen van de Unie⁸.

36. De controverse over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zal vermoedelijk op sociaal gebied het sterkst zijn. Zo hebben velen gepleit voor volledige integratie van de sociale en burgerrechten; sommigen hebben gesteld dat specifieke eisen met betrekking tot de sociale vooruitgang, zoals goede huisvesting, onder de grondrechten moeten worden opgenomen. Zoals het Verdrag op dit moment is geformuleerd, is een dergelijk "recht" echter geen zaak voor de Europese Unie, maar voor de lidstaten. De Unie is nog niet bevoegd op het gebied van het huisvestingsbeleid en kan de daklozen geen verhaalmogelijkheden bieden. Hetzelfde zou gelden voor werklozen, aangezien de Unie momenteel alleen de bevoegdheid heeft om een hoog werkgelegenheidsniveau te stimuleren. De Unie heeft op dit ogenblik geen bevoegdheden op het gebied van beloning, vrijheid van vereniging of stakingsrecht.

37. Het Parlement is niettemin van mening dat **het belang van de sociale dimensie van de activiteiten van de Unie**, waaronder de centrale rol van de sociale samenhang in haar economische beleidsbepaling, **ten volle tot uiting dient te komen in het handvest**. De interne markt heeft consequenties voor het sociaal beleid ten aanzien waarvan op EU-niveau nog geen wetgeving bestaat. Het accent dient in het bijzonder te worden gelegd op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en op de rechten van gehandicapten en kinderen. De basisteksten waaruit moet worden geput, zijn de artikelen 13 en 136 van het EG-Verdrag, het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa van 1996 en het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden dat 11 leden van de Europese Raad in december 1989 in Straatsburg hebben aangenomen.

38. In het Verdrag wordt erkend dat gelijke behandeling van mannen en vrouwen niet beperkt blijft tot het werkgelegenheidsbeleid. Artikel 3, lid 2 van het EG-Verdrag dient de grondslag te vormen voor een fundamenteel individueel burgerrecht op een algemeen verbod op discriminatie op grond van geslacht.

39. Er dienen soortgelijke algemene antidiscriminatieclausules te komen ten aanzien van ras, geloof, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid.

⁸ In de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie (derde overweging) wordt ook de "gehechtheid van de Unie aan het in 1961 in Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa en het Gemeenschapshandvest van 1989 bevestigd.

Overige inhoud

40. Gezien de huidige bevoegdheden van de Unie kunnen op de volgende terreinen wellicht legitieme voorstellen worden gedaan voor de opnemng van individuele of collectieve rechten in het handvest:

- i. verfijning, consolidering en ontwikkeling van het burgerschap van de Europese Unie;
- ii. behandeling van onderdanen van derde landen;
- iii. positie van regionale en etnische minderheden;
- iv. werking van de interne markt, met inbegrip van het handelsbeleid;
- v. werking van het gemeenschappelijk beleid op het gebied van geld, landbouw, visserij, vervoer en milieu;
- vi. werking van programma's ter bevordering van de werkgelegenheid, de economische en sociale samenhang, onderzoek en technologische ontwikkeling, beroepsopleiding, consumentenbescherming, bescherming van de volksgezondheid en culturele activiteiten;
- vii. ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking.

41. Tot de relevante onderdelen van het formele of informele acquis communautaire behoren:

- 1) Gemeenschappelijke Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, 1977;
- 2) Gemeenschappelijke Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie tegen racisme en vreemdelingenhaat, 1979;
- 3) Verklaring van het Europees Parlement over de fundamentele rechten en vrijheden, 1989.

Het Parlement wil de aandacht met name vestigen op nr. 3), het verslag-De Gucht.

42. De lidstaten willen wellicht een aantal punten uit hun gemeenschappelijke constitutionele tradities een plaats geven in het handvest. Afgezien van de bepalingen in het EMRV zijn de volgende internationale verdragen (en de bijbehorende protocollen) van belang:

- 4) Universele Verklaring van de rechten van de mens, 1948;
- 5) VN: Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, 1948;
- 6) VN: Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, 1951;
- 7) VN: Verdrag betreffende de status van staatlozen, 1954;
- 8) VN: Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, 1965;
- 9) VN: Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, 1966;
- 10) VN: Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 1966;
- 11) VN: Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, 1979;
- 12) VN: Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, 1984;
- 13) VN: Verdrag inzake de rechten van het kind, 1989;
- 14) VN: Basisbeginselen voor de behandeling van gevangenen, 1990;
- 15) VN: Statuut van het Internationale Strafhof, 1998;
- 16) Raad van Europa: Europees Verdrag over de rechtspositie van migrerende werknemers, 1977;
- 17) Raad van Europa: Verdrag inzake de bescherming van het individu in verband met de automatische verwerking van persoonsgegevens, 1981;

- 18) Raad van Europa: Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, 1987;
- 19) Raad van Europa: Europees Handvest voor regionale en minderheidstalen, 1992;
- 20) Raad van Europa: Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden, 1995;
- 21) Raad van Europa: Europees Verdrag inzake de uitoefening van de rechten van het kind, 1996;
- 22) Raad van Europa: Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bescherming van de mensenrechten en de menselijke waardigheid met betrekking tot de toepassing van biologie en medicijnen, inzake het verbod op het klonen van mensen, 1998;
- 23) UNESCO: Universele Verklaring inzake het menselijk genoom en de mensenrechten, 1997;
- 24) ILO: Verdrag inzake de vrijheid van vereniging en bescherming van het recht zich te organiseren, 1948;
- 25) ILO: Verdrag inzake de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, 1949;
- 26) ILO: Verdrag inzake bevordering van de werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid, 1988;
- 27) ILO: Verklaring inzake de grondbeginselen en rechten op het werk, 1988;
- 28) OVSE: Handvest van Parijs voor een nieuw Europa, 1990.

Wijziging en afwijking

43. Het schrijven van een grondwet is normaal gesproken gemakkelijker dan het naderhand wijzigen ervan. Op de IGC zal een bepaling inzake de herziening van het handvest moeten worden goedgekeurd. Het Parlement heeft zich verheugd getoond over het forum als vernieuwing, omdat dit een betere werkmethode is dan die van de IGC zelf. Wij zijn er voorstander van – en staan erop – dat deze aanpak opnieuw wordt gevolgd bij toekomstige aanvullingen of beperkingen van het handvest. Evenzo geldt dat de Commissie of de Raad niet zonder de instemming van het Parlement mag besluiten van het handvest af te wijken.

44. Als het forum uitgaat van het bovenstaande bij de opstelling van een handvest, zou het een gewichtige bijdrage leveren aan de constitutionalisering van de Europese Unie. De burgers, de kandidaatlanden en de gehele wereld zouden een duidelijker beeld krijgen van de bedoeling van de Europese Unie. Het begrip "Europa van de burger" zou niet langer alleen een stoplap in toespraken zijn, maar politieke werkelijkheid worden.

Minderheidsstandpunt

van Georges Berthu (Fractie Unie voor een Europa van Nationale Staten)

Het besluit van de Raad van Keulen dat het idee voor de opstelling van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie lanceert, heeft slechts tot doel om de bestaande rechten op het niveau van de Unie te verenigen zodat ze duidelijker zichtbaar worden. Spijtig genoeg heeft dat slecht opgesteld, dubbelzinnig, en in bepaalde opzichten zelfs onsamenhangend besluit alleen maar de weg kunnen effenen voor ontsporingen - en misschien was dat trouwens ook de enige bedoeling.

Het verslag-Duff/Voggenhuber biedt daar het eerste voorbeeld van: het wil het handvest een "vernieuwend karakter" geven door het met meerdere nieuwe rechten aan te vullen; het wil het handvest een autonoom Europees statuut geven, met eensluitend advies van het Europees Parlement (de Europese Raad van Keulen was bij de afkondiging van het handvest de rol van de nationale parlementen van de lidstaten al "uit het oog verloren"); het wil het handvest tot slot ook afdwingbaar maken, en het Hof van Justitie laten toezien op de uitvoering.

Als dit verslag opgevolgd wordt, dan gaan we naar een gedetailleerd, verplicht en eenvormig handvest voor heel Europa, dat de verschillende volkeren straffe regels voor de aflijning van hun rechten oplegt. Een volk zal, meer in het bijzonder, zijn rechten niet meer anders kunnen omschrijven zonder instemming van de veertien andere. Dat wordt een verstikkende werkwijze, die niet aangepast is aan het wezen en de belangen van Europa.

In een Europa der naties daarentegen, moet elke nationale democratie heer en meester blijven over de omschrijving van de rechten van haar burgers, in overeenstemming met haar eigen cultuur en ontwikkeling. Zo'n Europa heeft geen soort strakke juridische overkoepeling nodig. Het heeft eerbied voor zijn nationale democratieën nodig, en voor de eigenheid van zijn volkeren. Het heeft vrijheid en verscheidenheid nodig.

Daarom stellen wij van de ene kant een gemeenschappelijke verklaring voor die de voornaamste waarden van de Europese landen bevat, en daarnaast een handvest dat de regels vastlegt die de betrekkingen tussen de nationale democratieën moeten beheersen, om voor wederzijdse eerbied te zorgen. Een ontwerp in die zin is door Georges Berthu ingediend bij de instantie die het handvest van de grondrechten opstelt.

ADVIES VAN DE COMMISSIE VRIJHEDEN EN RECHTEN VAN DE BURGER, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

7 december 1999

ADVIES

(Artikel 162 van het Reglement)

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de opstelling van een Handvest van grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur voor advies: Elena Paciotti

PROCEDURE

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 29 juli 1999 Elena Paciotti tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 22 november en 6 december 1999.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 18 stemmen voor en 8 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de conclusies ervan.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson, voorzitter; Robert J.E. Evans, ondervoorzitter; Elena Ornella Paciotti; Paciotti, rapporteur voor advies; Christian von Bötticher, Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (verving Sérgio Sousa Pinto), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Olivier Dupuis (verving Frank Vanhecke overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Marietta Giannakou-Koutsikou (verving Enrico Ferri), Adeline Hazan (verving Gianni Vattimo), Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivin (verving Pernille Frahm), Klaus-Heiner Lehne (verving Daniel J. Hannan), Baroness Sarah Ludford, Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (verving Timothy Kirkhope), Arie M. Oostlander (verving Ewa Klant), Hubert Pirker, Gerhard Schmid, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Fodé Sylla, Maurizio Turco (verving Marco Cappato), Anne E.M. Van Lancker (verving Anna Terrón i Cusí) en Jan-Kees Wiebenga.

Beginselen en criteria voor de opstelling van het Handvest van de grondrechten

Er is enorm veel materiaal beschikbaar over de rechten van de mens in Europa en de ter discussie staande juridische en politieke problemen zijn nogal ingewikkeld. Het is echter van dringend belang dat het Europees Parlement een eerste principiële richtsnoer aanneemt, aangezien het EP ingevolge het besluit van de Europese Raad in Tampere om een lichaam (forum) in te stellen dat belast is met de opstelling van het ontwerp voor het handvest, zestien vertegenwoordigers heeft aangewezen en hun uiteraard richtsnoeren moet meegeven.

In verband hiermee zij erop gewezen:

- dat het EP de afgelopen jaren herhaaldelijk de aanneming van een verklaring van de grondrechten als onderdeel van een "grondwet" van de Europese Unie heeft voorgesteld (zie resoluties van 12 april 1989 en 10 februari 1994);
- dat het EP in zijn meest recente resoluties waardering heeft uitgesproken voor "het besluit van de Europese Raad van Keulen om vóór de Europese Raad van december 2000 een ontwerp van Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie op te stellen" (resolutie van 16 september 1999); en dat het EP verklaard heeft - na de conclusies van de Europese Raad van Tampere - verheugd te zijn "over de overeengekomen samenstelling en werkmethode van het orgaan dat het ontwerp voor een EU-handvest van fundamentele rechten moet opstellen", en dat het "van ganser harte aan deze taak (zal) meewerken" (resolutie van 27 oktober 1999).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken zou als specifieke taak moeten hebben zich te buigen over de inhoud van het toekomstige handvest. Deze discussie zou in de toekomst als grondslag moeten dienen voor de werkzaamheden in verband met de opstelling van het ontwerp en zou moeten bijdragen tot de vaststelling van de rechten die in dit ontwerp zullen worden opgenomen.

Intussen kan het Europees Parlement evenwel worden voorgesteld om een algemene resolutie aan te nemen, waarin de hoofdredenen zijn weergegeven die ten grondslag liggen aan de vaststelling van de grondrechten die in het Handvest moeten worden opgenomen, en die een eerste antwoord vormt op de minst omstreden problemen.

Het is niet de bedoeling om een nieuw constitutioneel rechtsstelsel te maken dat boven het rechtsstelsel van de lidstaten staat, maar

- om de bescherming van de grondrechten te versterken in verband met de nieuwe taken en bevoegdheden van de Unie, met name wat de geleidelijke instelling van een "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" betreft, die gebaseerd is op de beginselen vrijheid, gelijkheid, solidariteit, veiligheid en eerbiediging van de diversiteit;
- om bij te dragen tot de vaststelling van een serie beginselen die Europa kunnen maken tot een gemeenschap van burgers met gemeenschappelijke waarden en die de basis kunnen vormen van het interne en externe beleid van de Unie.

Het is dienstig hierbij nog eens te wijzen op de waarden en beginselen - vrijheid, democratie en rechtsstaat - die de lidstaten van de Europese Unie reeds gemeen hebben en die het specifieke kenmerk vormen van Europa. Dankzij deze beginselen is in dit deel van de wereld niet alleen een ruimte van economische vrijheid tot stand gebracht, maar ook een op solidariteit gebaseerde organisatiestructuur tussen de lidstaten, die in de eerste plaats gezorgd heeft voor vrede, na de oorlogen die in de eerste helft van de eeuw hebben gewoed. De opbouw van Europa met behulp van de gemeenschappelijke waarden democratie en rechtsstaat heeft niet alleen voor vrede gezorgd, maar ook een systeem tot stand gebracht dat deze vrede ook in de toekomst zal waarborgen: aldus bezien zou men kunnen zeggen dat de Europese burgers een recht op vrede hebben verworven.

Gezien deze context moeten in het Handvest niet alleen de rechten van de Europese burgers zelf worden opgenomen, maar ook de grondrechten die de Europese Unie aan alle personen wenst toe te kennen.

De vaststelling van de lijst van rechten is de taak van het forum dat overeenkomstig het besluit van de Europese Raad van Tampere wordt opgericht, maar het Parlement kan er nu reeds op wijzen dat het er niet om gaat nieuwigheden uit te vinden, maar dat gezocht moet worden naar dat wat in de gemeenschappelijke juridische cultuur van de Europese landen beschouwd kan worden als beginselen of grondrechten; deze moeten opgediept worden uit de internationale verdragen waarbij de lidstaten partij zijn en uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities, waarbij het zoeken naar identiteit verschoven moet worden van het behoren tot een bepaald grondgebied naar het behoren tot een culturele gemeenschap met gemeenschappelijke doeleinden. Dit is dus de strekking van de volgende conclusies die aan de commissie ten principale worden voorgelegd.

N.B. De voornaamste van de genoemde internationale overeenkomsten zijn reeds door alle lidstaten geratificeerd, met de volgende uitzonderingen: Luxemburg heeft het Verdrag nr. 111 van de IAO betreffende discriminatie in arbeid en beroep nog niet geratificeerd; het Kaderverdrag nr. 126 van de Raad van Europa inzake de bescherming van nationale minderheden is nog niet ondertekend door België en Frankrijk, en nog niet geratificeerd door Griekenland, Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden; het statuut van het Internationaal Tribunaal is alleen door Italië geratificeerd.

CONCLUSIES

Nu de vertegenwoordigers van het Parlement worden benoemd in het lichaam dat belast is met het opstellen van de tekst van het Handvest van de grondrechten, is het wenselijk de basisbeginselen en criteria aan te geven die ten grondslag moeten liggen aan de opstelling van dit Handvest. Met het oog hierop verzoekt de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken de volgende beginselen en criteria in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. Bij de opstelling van het Handvest dienen twee doelstellingen voor ogen gehouden te worden:
 - a) het vaststellen van de beginselen en waarborgen waarop de ontwikkeling van de Unie tot een "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" (art. 2, vierde streepje van het EU-Verdrag) gebaseerd moet worden, en dus ook tot een systeem dat gegrondvest is op de constitutionele rechtsbeginselen (art. 6, lid 1, van het EU-Verdrag);
 - b) meewerken aan de definitie van een collectief erfgoed van waarden en beginselen en een gezamenlijk overeengekomen systeem van grondrechten waarin de burgers zich terug kunnen vinden en waarop het interne en externe beleid van de Europese Unie is gebaseerd.
2. Het is hierbij van fundamenteel belang erop te wijzen dat de Europese Unie gegrondvest is op de beginselen van vrijheid, democratie, rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden; dat de Europese Unie krachtens deze beginselen in staat is een op solidariteit berustende samenwerking tot stand te brengen tussen de lidstaten en hun bevolking; en dat zij krachtens deze beginselen haar burgers impliciet het recht op vrede heeft gewaarborgd.
3. Even belangrijk is het dat onder de door de Unie erkende grondrechten de rechten van de burgers van de Unie, de rechten van de inwoners van de Unie en de rechten van alle mensen

worden opgenomen, in de overtuiging dat de waardigheid van elke persoon een universele waarde is.

4. De door de Europese Unie erkende grondrechten moeten geput worden uit:
 - a) de uit de Verdragen en het afgeleide recht voortvloeiende rechten: variërend van de traditionele vrijheid van verkeer tot het beginsel van non-discriminatie; van de sociale en politieke rechten tot het recht op bescherming van de persoonsgegevens;
 - b) de rechten waarnaar de Verdragen of aanvullende protocollen expliciet verwijzen, zoals in de eerste plaats de rechten die gewaarborgd worden door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, vooral wat betreft de gerechtelijke garanties;
 - c) de rechten die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, als zijnde algemene beginselen van het recht van de Europese Unie, volgens de door het Hof van Justitie gevolgde methode;
 - d) de rechten die erkend zijn in internationale besluiten en overeenkomsten, welke door de lidstaten zijn onderschreven, mede in het kader van de organisaties waarbij alle lidstaten zijn aangesloten, waaronder:

De Verenigde Naties:

- Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide (VN, 9 december 1948);
- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (VN, 10 december 1948);
- Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (VN, 28 juli 1951, met daarop volgend protocol van 1967);
- Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (VN, 1965);
- Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (VN, 1966);
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (VN, 1966);
- Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN, 1979);
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (VN, 1984);
- Verdrag inzake de rechten van het kind (VN, 1989);
- Grondbeginselen van de behandeling van gevangenen (VN, 1990);
- Statuut van Rome van het Internationaal Tribunaal (VN, 1998).

Raad van Europa:

- Europees Sociaal Handvest (1961, met de daarop volgende protocollen);
- Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (1987);
- Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1995, met de daarop volgende protocollen).

UNESCO:

- Universele verklaring inzake het menselijk genoom en de mensenrechten (UNESCO, 1997).

IAO:

- Verdrag inzake de vrijheid van vereniging en organisatie (nr. 87, 1948);
 - Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (nr. 98, 1949);
 - Verklaring inzake de arbeidsbeginselen en -grondrechten (1988).
5. Het is van fundamenteel belang dat het Handvest in het Verdrag wordt opgenomen en dat de afkondiging van het Handvest gepaard gaat met de nodige aanpassingen van de internationale verdragen en overeenkomsten, opdat:
- het Handvest effectief bindend is voor de instellingen en organen van de Unie, en als richtsnoer geldt voor de communautaire beleidslijnen;
 - de door de Unie erkende grondrechten gerechtelijk afdwingbaar zijn door alle natuurlijke en rechtspersonen in de Unie.

ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN

15 december 1999

ADVIES

(artikel 162 van het Reglement)

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de opstelling van een Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie
(C5-0058/1999 - 1999/2064 (COS))

Rapporteur voor advies: Joke Swiebel

PROCEDURE

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen benoemde op haar vergadering van 21 september 1999 Joke Swiebel tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 24 november en 14 december 1999.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 19 stemmen voor en 12 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de conclusies ervan.

Bij de stemming waren aanwezig: de leden Theorin, voorzitter; Eriksson, ondervoorzitter; Van Lancker, ondervoorzitter; J. Evans, ondervoorzitter; Swiebel, rapporteur voor advies; Auroi (verving Sörensen), Avilés Perea, Berger (verving Ghilardotti), Gröner, Gutiérrez Cortines (verving Costa Neves overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Hautala, Hieronymi (verving Müller overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Karamanou, Klaß, Korhola (verving de Sarnez overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Kratsa, Lulling, McNally, T. Mann, Martens, Napoletano (verving Torres Marques), Paciotti, Plooi-j-van Gorsel (verving Dybkjær), Prets, Rodríguez Ramos, Schmidt (verving Sanders-ten Holte), Smet, Sudre, Thomas-Mauro, Valenciano Martínez-Orozco, Zissener.

ALGEMENE OPMERKINGEN

De opstelling van een handvest voor de grondrechten: enkele algemene beginselen vanuit een genderperspectief

Het Europees Parlement dient een mandaat te formuleren voor zijn delegatie naar het forum dat wordt opgezet met het oog op de opstelling van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie. Hiervoor moet een groot aantal gecompliceerde vragen van zowel politieke als juridische aard beantwoord worden. Uitgaande van het werkte-rein van de parlementaire Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen moet met de volgende punten rekening worden gehouden:

1. Sinds de jaren '70 is de gelijkheid van vrouwen en mannen in Europa enorm gestimuleerd

dankzij de juridisch bindende instrumenten die op het niveau van de Europese Gemeenschap zijn ontwikkeld. Hoewel symboolpolitiek met plechtige verklaringen en resoluties niet onbelangrijk is, kan werkelijke gelijkheid alleen worden bevorderd met behulp van bindende instrumenten. Als politiek relevante groep Europese burgers zijn vrouwen niet geholpen met nog meer loze woorden. In de discussie over de juridische aard en het toepassingsbereik van het geplande handvest mogen we niet uit het oog verliezen dat het gaat om de mensen in Europa, vrouwen én mannen, die graag willen weten om welke rechten het precies gaat en wat dit in de praktijk voor hen betekent.

2. De huidige bepalingen in de communautaire wetgeving inzake de gelijke behandeling van vrouwen en mannen worden aanvaard als onderdeel van het *acquis communautaire*. Ze zijn verankerd in de totstandkoming van de interne markt, hetgeen verklaart dat het bereik van deze bepalingen beperkt blijft tot de arbeidsmarkt. In een handvest voor de grondrechten zou een dergelijke beperking van het toepassingsbereik van een clause inzake discriminatie op grond van geslacht niet langer gerechtvaardigd zijn. Het recht op gelijke behandeling zonder onderscheid op grond van geslacht moet worden uitgebreid tot alle relevante maatschappelijke terreinen. Het nieuwe "mainstreaming"-artikel in het EG-Verdrag, artikel 3, lid 2⁹ wijst eveneens in deze richting.
3. Een dergelijke uitbreiding van de clause inzake discriminatie op grond van geslacht moet niet moeilijk te aanvaarden zijn voor de lidstaten van de EU, aangezien zij dergelijke clauses ook reeds hebben opgenomen in hun nationale grondwetten en/of wetgeving en/of dergelijke clauses hebben aanvaard door middel van het ratificeren van de relevante conventies van de VN (Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten - ICCPR, art. 26¹⁰, en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen - CEDAW, art. 2¹¹).
4. Toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), een strategie die is besproken als mogelijk

⁹ "Bij elk in dit artikel bedoeld optreden streeft de Gemeenschap ernaar de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen."

¹⁰ "Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuigingen, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status."

¹¹ "De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, veroordelen discriminatie in alle vormen van vrouwen, komen overeen onverwijld met alle passende middelen een beleid te volgen, gericht op uitbanning van discriminatie van vrouwen, en verbinden zich tot dit doel:

- a. het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen in hun nationale grondwet of in andere geëigende wetgeving op te nemen, indien dit nog niet is geschied, en de praktische verwezenlijking van dit beginsel door middel van wetgeving of met andere passende middelen te verzekeren;
- b. passende wettelijke en andere maatregelen te treffen, met inbegrip van waar nodig sancties, waarin alle discriminatie van vrouwen wordt verboden;
- c. wettelijke bescherming in te voeren van de rechten van vrouwen op gelijke voet met mannen en door middel van bevoegde nationale rechterlijke instanties en andere overheidsinstellingen de daadwerkelijke bescherming van vrouwen tegen elke vorm van discriminatie te verzekeren;
- d. zich te onthouden van ieder discriminerend handelen, eenmalig of voortdurend, jegens vrouwen en te verzekeren dat de overheidsorganen en -instellingen handelen overeenkomstig deze verplichting;
- e. alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen door personen, organisaties of ondernemingen uit te bannen;
- f. alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, te nemen om bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken, die discriminatie van vrouwen inhouden, te wijzigen of in te trekken, onderscheidenlijk af te schaffen;
- g. alle nationale strafbepalingen die discriminatie van vrouwen inhouden, in te trekken."

alternatief voor de opstelling van een nieuw EU-handvest voor de grondrechten, kent wat het werkerrein van de Commissie rechten van de vrouw betreft een groot nadeel. Het EVRM (art. 14¹²) sluit discriminatie op grond van geslacht niet rechtstreeks uit, maar heeft slechts betrekking op discriminatie op grond van geslacht in verband met de andere rechten die in dat verdrag zijn opgenomen. Binnen de Raad van Europa wordt momenteel nog gewerkt aan de opstelling van een aanvullend protocol bij dit verdrag waarin een algemene antidiscriminatieclausule is opgenomen. Los van eventuele andere problemen die aan een deze toetreding verbonden kunnen zijn, zou een dergelijke stap vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeleid daarom niet meer dan een gedeeltelijke oplossing bieden.

5. Er dient serieus aandacht te worden besteed aan het vraagstuk van de positieve actie. De seksneutrale bewoording zoals die in het Verdrag van Amsterdam is opgenomen (art. 141, lid 4, EG-Verdrag¹³) moet worden heroverwogen, aangezien deze in tegenspraak is met de politieke wil om de positie van vrouwen te bevorderen, zoals vastgelegd in het beleid van de EU ter bevordering van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen (artikelen 2 en 3 van het EG-Verdrag). Op mondiaal niveau zijn de theorievorming en de beleidsdiscussie op dit gebied al veel verder. In Artikel 4, lid 1, van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW) wordt het volgende gesteld: "Wanneer de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, *tijdelijk bijzondere maatregelen* treffen die zijn gericht op versnelling van feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen wordt dit niet beschouwd als discriminatie." Het handhaven van ongelijke of afzonderlijke normen wordt echter uitgesloten. Er moet meer aandacht worden besteed aan de groeiende hoeveelheid internationale literatuur en jurisprudentie over mensenrechten van vrouwen, met name aan de aanbevelingen en conclusies van het CEDAW-comité.
6. Discriminatie op grond van seksuele geaardheid (of seksuele voorkeur) houdt specifiek verband met discriminatie op grond van geslacht. Beide vormen van discriminatie komen voort uit een maatschappijvisie waarin mannen en vrouwen vaste en elkaar aanvullende rollen zijn toebedeeld, en waarin het maken van persoonlijke keuzes die niet in dit vaste patroon vallen als bedreiging wordt ervaren. De vrouwenemancipatie kan niet slagen zonder dat patroon te doorbreken. Daarom moet, gezien vanuit het genderperspectief, in het Handvest voor de grondrechten eveneens het recht op gelijke behandeling zonder onderscheid op basis van seksuele geaardheid worden opgenomen.
7. Elk voorstel om de rechten van de vrouw onder "speciale" rechten of rechten voor "groepen" te scharen moet resoluut worden afgewezen. Vrouwen zijn geen minderheid of speciaal type mens, laat staan een soort die beschermd moet worden. De rechten van de vrouw vormen een integraal onderdeel van de universele rechten van de mens. Dit principe moet niet alleen worden erkend op mondiaal niveau (VN-Wereldconferentie voor de rechten van de mens, Wenen, 1993; Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie, Peking, 1995), maar ook binnen de EU.
8. Mainstreaming van het genderperspectief op het gebied van de grondrechten houdt tevens in dat kritisch gekeken moet worden naar sommige concepten die zijn opgenomen in eerdere

¹²"Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status."

¹³"Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven in de praktijk te verzekeren, maatregelen handhaaft of aanneemt waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren."

ontwerpteksten, resoluties, en dergelijke. Sommige duidelijk verouderde ideeën moeten worden gemoderniseerd. Vooral clausules betreffende de zogeheten rechten van het gezin zijn discutabel, omdat mensenrechten individuele rechten zijn en geen rechten van instituten als het gezin. Bovendien hebben de verschillende gezinsleden vaak verschillende belangen en kunnen de machtsverhoudingen binnen het gezin bepalen welke belangen de overhand krijgen. Evenzo moeten teksten waarin de inhoud van het begrip "werk" wordt beperkt tot betaald werk worden herzien om ze, waar dit van belang is, eveneens betrekking te laten hebben op onbetaald werk. De valstrik van "loon voor huishoudelijk werk" dient echter vermeden te worden.

CONCLUSIES

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken de volgende amendementen in haar verslag op te nemen:

1. Het Handvest voor de grondrechten moet een verplichte algemene clausule bevatten waarin discriminatie op grond van geslacht wordt verboden en waar individuele burgers/inwoners voor het HvJEG een beroep op kunnen doen.
2. Zolang het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geen algemene antidiscriminatieclausule bevat, zal een mogelijke toetreding van de EU tot dit verdrag geen oplossing bieden voor deze kwestie.
3. Een antidiscriminatieclausule en een bepaling inzake positieve actie zijn twee zijden van dezelfde medaille. Beide moeten worden beschouwd tegen de politieke achtergrond van de bevordering van de positie van de vrouw, hetgeen reeds lange tijd een prioriteit is van de Europese Unie.
4. De rechten van de vrouw zijn geen "speciale" rechten, maar maken integraal deel uit van de universele rechten van de mens. In dit verband wordt de aandacht gevraagd voor het door de universele verklaring niet voldoende gewaarborgde recht op fysieke integriteit.
5. Het Handvest voor de grondrechten dient een clausule te bevatten waarin discriminatie op grond van seksuele geaardheid wordt verboden.
6. Er moet meer aandacht worden besteed aan de groeiende hoeveelheid internationale literatuur en jurisprudentie inzake de mensenrechten van de vrouw, en in het bijzonder aan de conclusies en aanbevelingen van het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen.
7. Gendermainstreaming dient tijdens de fase van opstelling van het handvest onder andere een kritische herziening van concepten in "andere" delen van de tekst te omvatten. Rechten van het gezin als zodanig bestaan niet, we kunnen slechts spreken van rechten van individuele vrouwen, mannen en kinderen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN

27 januari 2000

inzake de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur voor advies: Janelly Fourtou

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 24 november 1999 Janelly Fourtou tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 24 januari 2000.

Op haar vergadering van 25 januari 2000 hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vitalino Gemelli (voorzitter), Proinsas De Rossa (ondervoorzitter), Janelly Fourtou (rapporteur voor advies), Laura González Álvarez, Jean Lambert, Hans-Peter Mayer, María Sornosa Martínez en Eurig Wyn.

KORTE MOTIVERING

I. Verzoekschriften aan het Europees Parlement en de grondrechten

1. "Ik ben Europees burger en uit dien hoofde houder van rechten die niemand kan loochenen of herroepen zonder dat u, Europese Unie, ingrijpt." Dit lijkt de boodschap te zijn die de burgers tussen de regels door aan het Europees Parlement richten wanneer zij zich in hun verzoekschriften erover beklagen dat bepaalde rechten die zij hebben, zijn geschonden. De indieners die zich tot ons richten, verkeren in de hardnekkige en rotsvaste overtuiging dat zij een geheel van rechten hebben, hetzij recentelijk verworven hetzij geërfd uit een cultuur die door haar rijkdom en verscheidenheid appelleert aan een geheel van gedeelde waarden. Het burgerschap van de Unie betekent voor de Europeaan het recht deel te hebben aan een gemeenschappelijke toekomst.

2. Deze noodzakelijke en verplichte overtuiging inzake de grondrechten wekt de indruk dat de Europese burger gelooft dat Europa reeds een "materiële grondwet" kent waarin al deze rechten zijn vastgelegd. Bovendien moeten deze rechten volgens hem gelijke tred houden met de vooruitgang op het gebied van de nieuwe informatietechnologieën (bescherming van persoonsgegevens) en de verandering van levend materiaal (genetische manipulatie), alsmede waarborgen bieden voor de bescherming van de biosfeer en de biologische verscheidenheid. Ook zou rekening moeten worden gehouden met nieuwe levenswijzen en opvattingen over de gelijkheid van de geslachten en de rijke verscheidenheid aan culturele identiteiten in Europa.

3. Andere ingezetenen – niet-Europeanen, hoewel levend op het grondgebied van de Unie – hebben evenals de burgers van de Unie het recht zich met een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten. In het bijzonder voor hen die in de Unie asiel gevonden hebben, is de

erkenning van de grondrechten een gevoelige kwestie, te meer daar zulke rechten in hun eigen land vaak met voeten getreden worden.

4. Dit is een materie, die o.a. ook stof tot nadere overdenking biedt, die de Commissie verzoekschriften na bestudering van de vragen in de vele verzoekschriften betreffende grondrechten gaarne aan het Parlement zou willen voorleggen. Hieronder worden de rechten opgesomd die het vaakst door indieners van verzoekschriften worden genoemd. Deze lijst is niet volledig en kent geen strikte rangorde van belangrijkheid.

II. Lijst van rechten waarop het vaakst een beroep wordt gedaan in tot de Commissie verzoekschriften gerichte verzoekschriften

- a. het recht op gelijke behandeling (non-discriminatie);
- b. vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst;
- c. bescherming van de privacy (gegevensbescherming);
- d. het recht op werk, geen verschil in beloning tussen mannen en vrouwen;
- e. het recht op onderwijs;
- f. het recht op bescherming van de gezondheid;
- g. het recht op milieubescherming, dierenbescherming en faunabescherming;
- h. het recht op consumentenbescherming;
- i. vrij verkeer en verblijfsrecht;
- j. recht op asiel en bescherming van minderheden;
- k. waarborging van de persoonlijke eigendomsrechten;
- l. bescherming via de socialezekerheidsstelsels.

III. Slotopmerkingen

1. De Commissie verzoekschriften is voornemens zich volledig in te zetten voor het uitwerken van dit Handvest en is van opvatting dat haar belang bij deze zaak wordt gerechtvaardigd door haar bevoegdheden. Het fundamentele burgerlijk recht waarvan het recht van petitie een onderdeel is, verwijst op geheel natuurlijke wijze naar de categorie van grondrechten die de Europese burger wil uitoefenen en erkend wil zien door met name de lidstaten, de Europese instellingen, in eigen land, alsmede overal op het grondgebied van de Unie en zelfs daarbuiten via de diplomatieke bescherming in het buitenland.

2. Bovendien laten de indieners er geen enkele twijfel over bestaan dat het fundamentele karakter van de grondrechten doorgetrokken moet worden naar de juridische bescherming op het niveau van de gerechten van de Unie, d.w.z. dat zij de mogelijkheid dienen te krijgen om als individu een zaak aan te spannen bij het Europese Hof van Justitie om hun rechten te verdedigen.

3. De werkzaamheden voor het Handvest van de grondrechten dienen tot doel te hebben de rechten die door de Europese Unie als fundamenteel worden beschouwd onder te brengen in één document. Zodra het ontwerpverslag is aangenomen in de plenaire vergadering is het voor de vertegenwoordigers van het Europees Parlement het mandaat waarin de wil van het gehele Parlement tot uitdrukking is gebracht.

4. De werkzaamheden in verband met de opstelling van het Handvest dienen zich te richten op twee hoofdpunten, te weten:

- a. in de eerste plaats een einde maken aan de versnippering van bepalingen inzake de

grondrechten in verdragen, conventies en protocollen en opneming daarvan in één tekst die ondeelbaar is en maximale zichtbaarheid biedt voor iedere burger van de Unie;

- b. in de tweede plaats moeten de grondrechten in rechte afdwingbaar worden gemaakt op grond van de bindende kracht van het Handvest voor de Europese instellingen, de lidstaten en de burgers van de Unie.

In het debat over het laatstgenoemde punt zal onze commissie enkele verwachtingen kenbaar maken aan de ten principale bevoegde commissie, maar ook aan de delegatie van het Parlement voor de opstelling van het Handvest van de grondrechten.

CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande conclusies in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. overwegende dat aan de burgers van de lidstaten een geheel van rechten dient te worden toegekend die zij op Europees niveau kunnen uitoefenen en verdedigen; overwegende dat deze rechten een integrerend deel zijn van het burgerschap van de Unie en, voortvloeiend uit de waarden die daarin tot uitdrukking worden gebracht, van de culturele identiteit van de Unie;
2. overwegende dat de talrijke verzoekschriften die het Europees Parlement ontvangt een goed middel vormen om vast te stellen hoe de burger denkt over de Unie en de rechten die zij dient te verdedigen;
3. overwegende dat de Europese burgers uitgaan van een evolutie van deze grondrechten die hen dienen te beschermen tegen de gevaren die kunnen voortvloeien uit de nieuwe informatietechnologieën, de gentechnologie, de afbraak van het milieu, enz.;
4. overwegende dat een maximale zichtbaarheid van de grondrechten van iedere burger van de Unie en een maximale bescherming van deze rechten dienen te worden gewaarborgd met behulp van verschillende instrumenten die lopen van het recht van petitie tot en met de mogelijkheid van een individueel beroep op het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN

15 februari 2000

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur voor advies: Ieke van den Burg

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken benoemde op haar vergadering van 14 oktober 1999 Ieke van den Burg tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 30 november 1999, 31 januari en 15 februari 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 24 stemmen voor en 1 tegen bij 11 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende amendementen.

Bij de stemming waren aanwezig: de leden Michel Rocard, voorzitter; Winfried Menrad, ondervoorzitter; Ieke van den Burg, rapporteur voor advies; Sylviane H. Ainaridi, Jan Andersson, María Antonia Avilés Perea, Theodorus J.J. Bouwman (verving Jillian Evans), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Brian Crowley, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Richard Howitt (verving Helle Thorning-Schmidt), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (verving Massimo Cacciari), Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (verving Ilkka Suominen), Ioannis Koukiadis, Rodi Kratsa, Arlette Laguiller, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Toine Manders (verving Daniel G.L.E.G. Ducarme), Thomas Mann, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Herman Schmid, Peter William Skinner, Miet Smet, Gabriele Stauner (verving Anne-Karin Glase), Ursula Stenzel (verving Mario Mantovani), Anne E.M. Van Lancker, Barbara Weiler en Sabine Zissener (verving James L.C. Provan).

ACHTERGROND/ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In maart 1996 bracht het door de Commissie benoemde Comité van wijzen, voorgezeten door mevrouw Lourdes de Pintasilgo, zijn verslag uit aan het eerste Social Policy Forum. Daarmee kreeg het debat over de kwestie van de (sociale) grondrechten als constitutioneel basiselement van de Europese Unie eindelijk een plaats op de politieke agenda. Het comité pleitte voor de erkenning van een reeks burgerlijke en sociale grondrechten en de verankering van deze rechten in het Verdrag van Amsterdam, waartoe een uit twee fasen bestaande aanpak zou moeten worden gekozen. Op korte termijn zou de Europese Unie in het Verdrag een beperkt aantal van de meest fundamentele rechten moeten opnemen en op de wat langere termijn moet er een breed overlegproces op gang worden gebracht. Deze brede maatschappelijke discussie moet leiden tot een actualisering en aanvulling van de lijst van burgerlijke, politieke en sociale rechten en plichten, waaronder ook begrepen worden rechten in verband met de technologische ontwikkeling, het toenemende milieubewustzijn en de demografische ontwikkelingen. Dit debat zou moeten resulteren in een geactualiseerde "bill of rights", die in het EU-Verdrag moet worden

verankerd.

2. Om deze kwestie diepgaander te onderzoeken heeft DG V een onafhankelijke groep van experts opgericht, die werd voorgezeten door professor Simitis. In het rapport van deze expertgroep "Bevestiging van grondrechten in de Europese Unie: het is tijd om te handelen", dat in februari 1999 werd gepubliceerd, wordt de ondeelbaarheid benadrukt van burgerlijke en sociale rechten en gepleit voor een integratieve aanpak in het Europese debat. De deskundigen stellen voor het volledige Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) in het Verdrag op te nemen, die tezamen met de daarbij gaande protocollen een "gemeenschappelijke Europese bill of rights" moeten vormen. Voor zover het de sociale rechten betreft, moet speciale aandacht worden geschonken aan de ILO-conventies. Evenals het Comité van wijzen, ziet de expertgroep-Simitis de erkenning van grondrechten als een open proces, dat in de eerste etappe zou moeten leiden tot de formulering van een reeks rechten, waarbij het EVRM in de Verdragen moet worden verankerd en uitgebreid, hetgeen dan, met name tegen de achtergrond van de besluiten van het Europees Hof van Justitie en het Europese Hof voor de rechten van de mens, uiteindelijk zou moeten leiden tot een herformulering van de grondrechten, in het licht van de ervaringen en de behoeften van de Europese Unie.

3. Het Verdrag van Amsterdam bevat geen reeks burgerlijke en sociale grondrechten in de vorm van een "bill of rights". Alleen het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen is opgenomen in artikel 141 van het EG-Verdrag. Verder wordt in het Verdrag expliciet bevestigd dat de Unie gehecht is aan de sociale grondrechten (preambule, vierde overweging), zonder dat het tevoren vastgestelde systeem van referenties wordt gewijzigd. Dit betekent dat de band tussen de EU en het Gemeenschapshandvest in feite nogal zwak is. Ook wordt zowel in de preambule als in artikel 136 van het EG-Verdrag gerefereerd aan de sociale grondrechten, door een verwijzing naar het Europees Sociaal Handvest van 1961 (Raad van Europa) en het Gemeenschapshandvest van 1989.

4. Artikel 13 van het EG-Verdrag geeft de Raad de bevoegdheid om, na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen te nemen ter bestrijding van discriminatie. De mogelijke redenen voor interventie worden expliciet genoemd in artikel 13 en strekken zich uit van discriminatie op grond van geslacht, raciale of etnische oorsprong tot discriminatie op grond van godsdienst, geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Bovendien wordt door bepalingen als artikel 3, lid 2 en 141, lid 4 van het EG-Verdrag de grondslag gelegd voor maatregelen om een daadwerkelijke gelijkheid van mannen en vrouwen te realiseren, met inbegrip van positieve actie. De Europese Commissie heeft onlangs een mededeling goedgekeurd die gebaseerd is op artikel 13, alsmede twee wetgevingsvoorstellen en een actieprogramma. De opneming van gelijke behandeling als een grondrecht in het Verdrag zou een fundamentele garantie bieden tegen discriminatie op de in artikel 13 genoemde gronden en dit zou ertoe kunnen bijdragen een steviger rechtsgrondslag te verschaffen voor het besluitvormings- en wetgevingsproces op dit gebied.

5. In artikel 136 worden de sociale grondrechten vastgelegd, zoals die worden geformuleerd in het Europees Sociaal Handvest en het Gemeenschapshandvest. Beide documenten worden uitsluitend beschouwd als een basis voor communautair beleid. Artikel 137 sluit evenwel het recht van vereniging, evenals het stakingsrecht en het recht op uitsluiting, expliciet uit van de verplichting tot ondersteuning en aanvulling van de inspanningen van de lidstaten bij de uitvoering van de socialebeleidsdoelstellingen, zoals die in artikel 136 worden gedefinieerd. Dit betekent dat de Europese Unie niet kan optreden om rechten te beschermen die traditioneel tot de kern van de sociale rechten worden gerekend en die herhaaldelijk zowel door de nationale

wetgevingen als door de internationale verdragen zijn bevestigd.

6. Op de Europese Raad van Keulen werd het debat over de grondrechten weer gelanceerd, waarbij besloten werd dat zij moeten worden geconsolideerd in een handvest dat door een specifiek orgaan op tijd vóór de Europese Raad van december 2000 moet worden opgesteld. De Europese Raad onderstreepte in Keulen dat de tijdens de fase van opstelling van het Europese handvest van grondrechten met name de economische en sociale rechten, zoals die worden uiteengezet in het Europees Sociaal Handvest en het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, aan de orde moeten komen. Het handvest zou een werkelijke mijlpaal kunnen vormen bij de verwezenlijking van het Europa van de burger.

7. De sociale en sociaal-economische grondrechten zijn ook geformuleerd in diverse alom geratificeerde en erkende internationale normen, die ook door de lidstaten van de EU zijn onderschreven, zoals:

- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de Raad van Europa (EVRM) (1951)
- het herziene Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa (1960-1996)
- het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (1989)
- de kernconventies van de internationale arbeidsorganisatie (ILO), zoals die zijn samengevat en vermeld in de recente ILO-verklaring inzake de sociale grondrechten van de werkenden (1998)
- het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)
- het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979).

8. De reden waarom de Europese Unie zich expliciet moet binden aan burgerlijke en sociale grondrechten is gelegen in de huidige onevenwichtigheid in het rechtsstelsel. Naarmate de EU in het kader van de drie pijlers meer bevoegdheden krijgt, moet het voor de Europese burgers duidelijker worden gemaakt dat de EU de fundamentele rechten en normen ten volle respecteert en garandeert. Dit betekent niet automatisch een uitbreiding van haar bevoegdheden, aangezien die door nauwkeurig omschreven Verdragsbepalingen en beleidshoofdstukken worden gedefinieerd en door het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel worden ingeperkt.

9. De grondrechten en vrijheden die in het Europese rechtsstelsel moeten worden verankerd, dienen op zijn minst overeen te komen met de internationale normen waartoe de meeste lidstaten zich hebben verbonden.

10. De toetreding van de Europese Unie, als rechtspersoonlijkheid, tot deze internationale normen (nadat de thans nog bestaande juridische problemen zijn opgelost) zou een methode kunnen zijn voor de verankering van de grondrechten en de daarmee gepaard gaande overtredings- en klachtprocedures. Een andere methode zou kunnen zijn dat de EU en haar instellingen zich expliciet verplichten tot naleving van de inhoud van deze normen (met inbegrip van vermelding van de relevante jurisprudentie), door een expliciete formulering en opneming van een verwijzing in het Verdrag.

11. Vanuit een oogpunt van zichtbaarheid en transparantie zou het optimale eindresultaat zijn wanneer er een goed gedefinieerd pakket van rechten in het Verdrag zou worden opgenomen, dat op de onder punt 8 genoemde normen geïnspireerd is en geformuleerd wordt met inachtneming van de resultaten van een brede maatschappelijke discussie, zoals die door het Comité van wijzen (Pintasilgo) wordt voorgesteld.

12. Sociale, en in het bijzonder sociaal-economische grondrechten, hebben vaak de kenmerken van instructienormen, die regeringen en autoriteiten op lagere niveaus ertoe verplichten beleidsmaatregelen te ontwikkelen en uit te voeren die deze rechten binnen het bereik van alle personen binnen hun jurisdictie brengen. Klassieke fundamentele mensenrechten en vrijheden impliceren een verplichting om te respecteren en te beschermen, maar deze sociale rechten bevatten een verplichting om te verzekeren en te bevorderen. Wanneer men serieus werk wil maken van rechten als het recht op arbeid of dat op behoorlijke huisvesting, dan is er een actief optreden van de autoriteiten vereist, en niet alleen een passief toezicht. Aan de andere kant is het voor individuele personen minder gemakkelijk de eerbiediging ervan bij de rechter te laten afdwingen.

13. Sommige belangrijke sociale grondrechten verschillen echter naar hun aard niet van andere fundamentele (individuele of collectieve) mensenrechten en vrijheden. De rechten bijvoorbeeld die in de centrale ILO-conventies vervat zijn, bieden bescherming tegen dwangarbeid, kinderarbeid en discriminatie, en garanderen het recht van organisatie, collectieve arbeidsonderhandeling en de vrijheid diverse vormen van collectieve actie te ondernemen. Zij houden een verplichting in tot het respecteren en beschermen van bepaalde rechten. Deze sociale rechten zouden dus individuele personen of organisaties volledige toegang tot de rechter moeten verschaffen.

14. Het proces van opstelling van het handvest moet een open en transparant karakter hebben. Hetzelfde geldt voor het parallel daaraan verlopende debat over de doelstellingen van de Intergouvernementele Conferentie, die moet besluiten om het handvest een belangrijk bindend element van het herziene verdrag te maken. Het mandaat van Tampere schrijft hoorzittingen en speciale vergaderingen voor. Het Europees Parlement moet proberen een goed gastheer te zijn voor Europese NGO's en vakbonden en andere organisaties die naar verwachting een bijdrage zullen leveren aan de discussie. Tezamen met vertegenwoordigers van de nationale parlementen zal onze Instelling een bemiddelende rol in de richting van het grote publiek moeten spelen bij het op gang brengen van een openbaar debat. Er is een werkgroep opgericht, bestaande uit leden van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement en de Commissie sociale zaken van de Raad van Europa, die moet bestuderen hoe overlappingsen en complicaties kunnen worden voorkomen en nagaan welke lessen er kunnen worden getrokken uit de ervaringen die door de Raad van Europa bij de uitvoering en de jurisprudentie zijn opgedaan.

CONCLUSIES

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken doet een beroep op de Commissie constitutionele zaken, als ten principale bevoegde commissie, om in haar resolutie de volgende conclusies op te nemen:

1. pleit voor gelijktijdige toetreding van de EU als wettelijk lichaam tot internationale normen, met inbegrip van de begeleidende procedures voor inbreuken en klachten, en dringt er bij de IGC op aan de verwijzing in artikel 6 van het Verdrag naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden uit te breiden met verwijzingen naar het Europese Sociale Handvest, het Gemeenschapshandvest en de kernovereenkomsten van de ILO en de VN;
2. is van oordeel dat de fundamentele mensenrechten en sociale rechten ondeelbaar zijn en benadrukt daarom het belang van het verankeren van sociale grondrechten in het nieuwe

EU-Verdrag, met als hoofddoelstellingen:

- deze rechten tot een voorwaarde te maken voor lidmaatschap van de EU, zoals thans het geval is met de verwijzing naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in artikel 6 en 7 van het EU-Verdrag
 - de EU en haar instellingen ertoe te verplichten deze rechten niet alleen na te leven in het sociale hoofdstuk, maar op alle beleidsterreinen
 - de lidstaten van de EU ertoe te verplichten deze rechten na te leven bij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving
 - een rechtsgrondslag te verstrekken voor initiatieven van de EU en haar instellingen
 - aan individuele personen (natuurlijke personen en rechtspersonen) en/of hun organisaties in de EU toegang te verlenen (rechtstreeks of indirect via een nationale rechtbank) tot het Europese Hof van Justitie, wanneer zij klachten hebben over inbreuken die door de EU (hetzij de instellingen van de EU of lidstaten die EU-wetgeving ten uitvoer leggen) worden gemaakt op deze grondrechten
 - zichtbaarheid te geven aan de sociale dimensie van de Europese Unie en de legitimiteit en relevantie van de Europese instellingen te versterken in de publieke opinie, overeenkomstig de recente aanbeveling in het verslag-Dehaene;
3. is van oordeel dat de inhoud van de reeks sociale en sociaal-economische grondrechten moet worden afgeleid van en gebaseerd op reeds bestaande alom geratificeerde en erkende internationale normen, waaraan de lidstaten van de EU zich hebben gebonden, zoals:
- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de Raad van Europa (EVRM) (1951)
 - het herziene Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa (1960-1996)
 - het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (1989)
 - de kernconventies van de internationale arbeidsorganisatie (ILO), zoals die zijn samengevat en vermeld in de recente ILO-verklaring inzake de sociale grondrechten van de werkenden (1998)
 - het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)
 - het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979).
4. dringt erop aan de nodige aandacht te schenken aan het verschillende karakter van de fundamentele rechten op sociaal en economisch gebied: sommige hebben een meer programmatisch karakter, maar zijn wellicht moeilijker afdwingbaar voor de rechter; andere zijn vergelijkbaar met de reeks klassieke fundamentele mensenrechten en zouden daarin kunnen worden opgenomen;
5. benadrukt dat naleving van deze normen moet worden gegarandeerd en dat deze wellicht moeten worden "aangescherpt" aan de hand van nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen, zoals vermeld in het rapport-Simitis en in artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam, dat een uitbreiding bevat van de redenen waarom discriminatie kan worden aangevochten en dat daarom expliciet in de tekst van de grondrechtsbepaling inzake gelijke behandeling moet worden opgenomen;
6. is van oordeel dat een expliciete opneming van de grondrechten in het EU-Verdrag vergezeld moet gaan van een niet-regressieclausule, die waarborgt dat wanneer er in de (constitutionele) wetgeving en de jurisprudentie van andere lidstaten en in het internationale

recht en de internationale jurisprudentie, waaraan de lidstaten gebonden zijn, betere en verdergaande bepalingen bestaan, deze dienen te prevaleren;

7. benadrukt dat het logisch zou zijn de huidige Verdragsbepalingen (artikel 137, lid 6 van het EG-Verdrag) te herzien, die expliciet bevoegdheid van de EU met betrekking tot zulke grondrechten als de vrijheid van vereniging uitsluiten;
8. verzoekt de Conventie om in het Handvest rekening te houden met zowel de substantiële als de procedurele aanbevelingen van de werkgroepen Pintasilgo en Simitis, onder andere met betrekking tot de aanbeveling tot verankering van het recht op een minimuminkomen, en om als werkmethode te kiezen: het op gang brengen van een brede maatschappelijke discussie over grondrechten en het maatschappelijk middenveld te raadplegen en bij dit debat te betrekken;
9. is desalniettemin van mening dat in het Handvest van de fundamentele rechten, in tegenstelling tot de aanbevelingen van het rapport-Simitis, ook het bepaalde in artikel 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden dient te worden overgenomen, waar aan personen uit derde landen dezelfde fundamentele rechten en vrijheden worden toegekend als aan de onderdanen van de aangesloten landen, met uitzondering van uitsluitend aan nationale onderdanen toekomende rechten zoals bijvoorbeeld het actieve en passieve stemrecht;
10. dringt erop aan om gedurende het hele proces van de opstelling van het handvest te zorgen voor een goede samenwerking met de bevoegde organen van de Raad van Europa, met inbegrip van die welke bevoegd zijn voor het (herziene) Europees Sociaal Handvest;
11. benadrukt de noodzaak om in een latere fase van de werkzaamheden van de Conventie een nadere gelegenheid te krijgen om de ontwikkeling van het ontwerphandvest van grondrechten te evalueren en een gedetailleerder verslag in te dienen met aanbevelingen voor de definitieve tekst daarvan.
12. wenst met betrekking tot het Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind dat de Europese Unie in haar Handvest een verwijzing opneemt naar de specifieke rechten van kinderen;
13. is van mening dat de erkenning van de sociale rechten als grondrechten, en derhalve de opneming ervan in het Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie, zodra de economische en politieke unie een feit zal zijn, representatief zal zijn voor de Europese eenwording op sociaal en economisch gebied.

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT

22 februari 2000

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur voor advies: Charlotte Cederschiöld

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 30 november 1999 Charlotte Cederschiöld tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 31 januari en 22 februari 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 12 stemmen voor en 8 tegen bij 4 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende amendementen.

Bij de stemming waren aanwezig: Ana Palacio Vallelersundi, voorzitter; Willi Rothley en Eduard Beysen, ondervoorzitters; Charlotte Cederschiöld, rapporteur voor advies; Maria Berger, Rolf Berend, (verving Joachim Wuermeling, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Enrico Boselli, Jean-Maurice Dehousse, Enrico Ferri, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Françoise D. Grossetête, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Kurt Lechner, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Francesco Enrico Speroni, Antonio Tajani, Feleknas Uca, Diana Paulette Wallis, Stefano Zappalà en François Zimeray.

1. Inleiding tot het juridische probleem

In alle lidstaten dienen grondrechten hoofdzakelijk *ter bescherming van individuele personen* tegen eventueel machtsmisbruik door de overheid en *ter waarborging van de burgermaatschappij*.

Grondrechten kunnen uitsluitend worden aangewend om de rechtmatigheid van zowel afzonderlijke besluiten als gewoon recht vast te stellen indien zij tot het *constitutioneel recht* behoren.

De praktische waarde van grondrechten hangt derhalve van hun juridische status af, met andere woorden van hun plaats in de *hiërarchie van normen*.

Één mogelijke indeling onderscheidt drie soorten grondrechten:

- a) "**beschermende rechten**" die de individuele persoon beschermen tegen eventueel machtsmisbruik door de overheid (b.v. vrijheid van meningsuiting) ("*status negativus*")
- b) "**politieke rechten**" die de individuele persoon in staat stellen deel te nemen aan de uitoefening van overheidsbevoegdheid (b.v. het recht om aan verkiezingen deel te nemen)

("status activus")

c) *economische rechten*

d) *sociale rechten* (die moeilijk te waarborgen zijn).

De Europese Unie kent echter geen tekst die de grondrechten van haar onderdanen expliciet vastlegt. Sinds 1969 heeft het *Hof van Justitie* een rijke *jurisprudentie* inzake grondrechten ontwikkeld die is ingegeven door de volgende beginselen:

"De fundamentele rechten maken een integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen, welke eerbiediging het Hof verzekert; bij de bescherming dier rechten heeft het Hof zich te laten leiden door de constitutionele tradities welke aan de lidstaten gemeen zijn, zodat het geen maatregelen kan toelaten welke zich niet verdragen met de fundamentele rechten die in de constituties dier lidstaten zijn erkend, aan internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben medegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, kunnen eveneens aanwijzingen worden ontleend waarmede in het raam van het Gemeenschapsrecht rekening dient te worden gehouden."

Het Hof heeft zich achtereenvolgens gebogen over rechten zoals het eigendomsrecht, het recht op privacy, het recht op een eerlijk proces, de vrijheid van meningsuiting, het recht van gelijke behandeling, de bescherming van het gezinsleven, het recht op vrije beroepsuitoefening en vele andere, voornamelijk procedurele rechten.

Het valt te betreuren dat de jurisprudentie van het Hof slechts in zeer weinig gevallen tot doeltreffende bescherming heeft geleid. Dit betekent dat er goede redenen zijn voor een uitgebreider bescherming van fundamentele rechten in EU-verband.

2. Inleiding tot het politieke problemen

Grondrechten hebben een symbolische waarde. De Europese Unie zou de eerste internationale organisatie zijn die intern grondrechten toepast.

Sommige bezwaren tegen de gedachte van grondrechten berusten wellicht op een misverstand. De Europese Unie legt de lidstaten niet op welke grondrechten zij zelf intern moeten toepassen. Doel van grondrechten in de EU is het inperken van besluiten van haar eigen instanties en instellingen die mogelijk als excessief worden ervaren en het codificeren en verzekeren van de individuele rechten die onder de jurisdictie van de EU vallen.

Enkele nationale constitutionele gerechtshoven, zoals het Duitse Bundesverfassungsgericht ondervinden moeilijkheden bij toepassing van bepaalde EU-richtlijnen om reden dat zij in strijd zijn met nationale grondrechten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bananenregeling van de EU, de EU-richtlijn tegen tabaksreclame, en de EU-richtlijn inzake legkippen. Als Duitse gerechtshoven en overheidsinstanties delen van het EU-recht of van Duitse wetgeving die voor de tenuitvoerlegging van richtlijnen is vastgelegd, niet langer zouden toepassen, zou de eenheid van het EU-rechtssysteem in gevaar komen.

De enige praktische oplossing voor dit probleem is invoering van een aantal EU-grondrechten met hoge status zodat EU-maatregelen op Europees niveau kunnen worden getoetst, zodat de eenheid van de rechtsorde van de EU kan worden gehandhaafd. Ook dient te worden beklemtoond hoe belangrijk voor de rechtsstaat van rechtswege uitvoerbare procedurele rechten zijn.

Behalve dit beschermende aspect kunnen grondrechten ook bijdragen tot ontwikkeling van een *burgerschap van de Europese Unie* dat niet concurreert met het nationale staatsburgerschap – het zou slechts een aanvulling op EU-niveau zijn. Het Handvest kan derhalve bijdragen aan het ontwikkelen van een Europese identiteit. De komende uitbreiding van de EU beklemtoont het belang van een goed werkende bescherming van grondrechten in EU-verband. Dit is een belangrijke maatregel om de volledige eerbiediging van grondrechten in aanstaande nieuwe lidstaten te verzekeren. Het belang voor de rechtsstaat van van rechtswege uitvoerbare procedurele rechten dient te worden beklemtoond. De invoering van een Europese code inzake een eerlijke procesgang zou het middel kunnen worden om deze rechten van individuele personen te waarborgen.

3. Verbindend versus niet-verbindend instrument

Volgens de conclusies van de Europese Raad van Keulen stelt de Europese Raad aan het Europees Parlement en de Commissie voor om, samen met de Raad, een *plechtige verklaring* af te leggen aan de hand van het ontwerpdocument voor een Europees Handvest van grondrechten (HvG).

In de eerste vergadering van de "Conventie" op 17 december 1999 ging het voorzitterschap dat verantwoordelijk was voor de opstelling van het HvG er kennelijk van uit dat het HvG niet onmiddellijk verbindend zou zijn maar dat het diende te worden geformuleerd alsof het verbindend zou worden.

Vanuit een strikt juridisch gezichtspunt is alleen een *juridisch bindend* instrument dat onderdeel vormt van het *primair recht van de EU* (d.w.z. een wijziging van of protocol bij de verdragen) en dat kan worden geïnterpreteerd en toegepast door het *Hof van Justitie (mogelijkheid tot onderwerping aan de rechtsmacht, ofwel 'justitiabiliteit')* zinvol. Alleen op deze wijze zou de EU de volledige naleving van de grondrechten in alle lidstaten, met inbegrip van de nieuwe toetredende lidstaten, kunnen verzekeren.

De wettelijke controle van politieke besluiten is zwakker in een stelsel dat op zachte wetgeving is gebaseerd. De mogelijkheden voor de individuele burger om zijn of haar rechten tegenover de overheid door te zetten, zijn geringer in geval van zachte wetgeving.

4. Wat zou de werking van grondrechten in de EU zijn?

De Europese Unie is geen nationale staat. Dientengevolge zijn inhoud en taak van haar grondrechten niet dezelfde als in een nationale staat.

Belangrijkste functie van EU-grondrechten zou zijn om *individuele personen* in de EU te *beschermen* tegen machtsmisbruik *door EU-instellingen en instanties*. Dergelijk machtsmisbruik kan *besluiten* inhouden die van toepassing zijn op individuele personen (b.v. een in een geval maar niet in een ander identiek geval verleende subsidie; een onderneming die volgens een onregelmatige procedure wordt veroordeeld wegens gedrag in strijd met de mededingingsregels), *verordeningen of richtlijnen* van toepassing op een beperkt aantal of alle individuele personen (b.v. een verordening schrijft voor dat bepaalde persoonlijke gegevens worden verzameld), of een *fysieke maatregel* (b.v. een huiszoeking in de gebouwen van een onderneming door agenten van het Bureau voor fraudebestrijding; Europol slaat onjuiste en prejudiciële gegevens betreffende een individueel persoon op).

Is een **rechtsbesluit** in strijd met een EU-grondrecht dan zou het Hof van Justitie dit nietig kunnen verklaren. Individuele personen kunnen een beroep instellen tegen beschikkingen en verordeningen, mits deze hen direct of indirect raken (art. 230 EG). Het Hof zou ook onder bepaalde omstandigheden kunnen opdragen een vergoeding aan het slachtoffer uit te betalen wegens geleden schade.

In geval van een onwettige **fysische maatregel**, kent het Hof een schadevergoeding aan het slachtoffer toe en/of bepaalt het dat het resultaat van de onwettige maatregel moet worden hersteld (bijv. de door Europol onrechtmatig opgeslagen gegevens) en niet mag worden gebruikt bij andere rechtszaken. Laatstgenoemde regelingen zouden moeten worden vastgesteld door middel van een aanpassing van EG-Verdrag.

Zou het Handvest van grondrechten **positieve rechten** verlenen dan moet de EU de nodige bevoegdheden krijgen voor de toepassing ervan.

Alle grondrechten moeten in relatie tot EU-bevoegdheden worden gezien. Zo zou bijvoorbeeld een recht van bezwaar tegen militaire dienst alleen zinvol zijn als er een Europees leger vallend onder EU-recht bestond. Er zij opgemerkt dat EU-bevoegdheden zich **dynamisch** ontwikkelen. Groeiende EU-bevoegdheden moeten derhalve hand in hand gaan met een overeenkomstige bescherming van fundamentele rechten.

5. Beperkingen van grondrechten

In het belang van andere gerechtigden en het grote publiek kunnen grondrechten natuurlijk niet onbegrensd zijn.

Het Hof van Justitie heeft hun toepassing op de volgende wijze beperkt:¹⁴

"Wat de schending van het eigendomsrecht betreft, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het recht van eigendom tot de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht behoort. Dit beginsel heeft echter geen absolute gelding, doch moet in relatie tot zijn sociale functie worden beschouwd. Het genot van het eigendomsrecht kan dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (...)."

Artikel 8, lid 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaalt:

"Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Het recht om een beroepsactiviteit uit te oefenen is eveneens een belangrijk grondrecht. Ook in dit geval is het echter zaak om in het belang van de openbare veiligheid bepaalde beperkingen

¹⁴ Zie zaak C-293/97, Standley, par. 54.

toe te staan, het welzijn van de consument etc.

Een verdere kwestie die moet worden behandeld is de relatie van bepaalde nieuwe grondrechten tot de vier vrijheden en andere in het EG-Verdrag opgenomen rechten (bijvoorbeeld het recht van vergadering (staking) en het vrij verkeer van goederen).

6. Uitvoeringsbepalingen

Elk grondrecht dat niet alleen van beschermende aard is, moet ten uitvoer worden gelegd door secundaire wetgeving. EU-wetgeving die ter uitvoering van grondrechten wordt vastgesteld, dient naar evenredigheid te zijn en dient iedere schending van rechten van lidstaten en van individuele personen te vermijden.

7. Toetreding tot het Europees Verdrag inzake de mensenrechten – de rol van het Europees Hof voor de rechten van de mens

In advies 2/94 van 28 maart 1996 sloot het Hof van Justitie toetreding van de EG tot het Europees Verdrag inzake de mensenrechten uit, aangezien in het toenmalige communautair recht de bevoegdheid van de EG tot wetgeving op het gebied van de mensenrechten ontbrak. Een cruciale onderliggende reden is wellicht het gebrek aan bereidheid van het Hof geweest om gevolg te geven aan gerechtelijke uitspraken van rechters uit de (huidige) 41 lidstaten van de Raad van Europa die in Kamers (7 rechters) en in een Grote Kamer (17 rechters) een oordeel vellen over de rechtmatigheid van maatregelen van de Europese Unie, waaronder rechters afkomstig uit rechtssystemen die lange tijd aanzienlijk verschilden van dat van de EU-lidstaten, zoals b.v. Albanië, Moldavië, Oekraïne en Rusland.

Anderzijds geeft het EHvJ indirect uitvoering aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens door middel van algemene rechtsbeginselen.

Reeds in de jaren '70 vestigde het EHvJ de aandacht op de kwestie van de toepassing van grondrechten. Thans is de tijd gekomen om te beslissen of een samenwerking van parallelle instanties de rechten van huidige en toekomstige burgers beter kan waarborgen, en om een pan-Europese bescherming van fundamentele rechten in het leven te roepen.

CONCLUSIES

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande conclusies in haar verslag op te nemen:

Het Europees Parlement,

1. onderstreept de noodzaak van doordachte, gecodificeerde en gegarandeerde rechten in de Europese Unie;
2. wijst erop dat met het Handvest moet worden nagestreefd de bestaande grondrechten zichtbaarder te maken en de cultuur van rechten en plichten op alle niveaus in de EU verder te ontwikkelen en te intensiveren, waarbij ons zedelijk gemeengoed tot uitdrukking moet worden gebracht en waarbij bestuurders, regeringen, wetgevers, rechters, advocaten en alle andere burgers beter doordrongen moeten worden van de rechten die zij bezitten en van de noodzaak deze te eerbiedigen;

3. is van mening dat een Handvest van grondrechten een alomvattende en doeltreffende rechtsbescherming moet bieden aan individuen en omschreven groepen van individuen; is van mening dat onder de werkingssfeer van de grondrechten alle activiteiten van de EU-instellingen, -organen en -agentschappen, met inbegrip van de tweede en derde pijler, dienen te vallen alsmede handelingen van nationale autoriteiten wanneer deze EU-recht toepassen en dat de grondrechten beschouwd moeten worden als een aanvulling op en niet als een vervanging van de bestaande rechtssystemen en tradities van de lidstaten;
4. is van mening dat, juridisch gezien, alleen een verbindend handvest voor de grondrechten dat evenals de oprichtingsverdragen de hoogste status bezit, kan resulteren in een doeltreffende bescherming van de grondrechten;
5. acht het van fundamenteel belang om de verhouding tussen het Handvest en de andere internationale instrumenten voor de bescherming van de persoonsrechten goed te bestuderen, en: wijst met name op de ongelijke waarde van het Europees Sociaal Handvest in de lidstaten, dat niet samenvalt met het rechtsterrein dat vervat is in de artikelen 137 en volgende van het EG-Verdrag,

Bovendien moet in dezelfde context de kwestie van opnemings in het Handvest van de clausule van de openbare orde - die bij het EHRM voorkomt - behandeld worden.

6. dringt erop aan dat de in het Handvest vervatte rechten onder de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moeten vallen, bij zorgvuldige afweging en met adequate wettelijke regelingen ter voorkoming van het risico van herhaaldelijke, mogelijk met elkaar botsende uitspraken van het Europees Hof voor de rechten van de mens, het Hof van Justitie en de hoogste constitutionele rechtscolleges van de lidstaten;
7. is van mening dat het vraagstuk van evenwichtige grondrechten in het belang van het grote publiek en andere rechthebbenden en de kwestie van de rechtsgrondslag voor bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van de grondrechten een diepgaande analyse vereisen;
8. is van mening dat het vraagstuk van de toepassingsfeer van het Handvest dat elke persoon moet beschermen, alsmede de lijst van de rechten die zijn voorbehouden aan de burgers van de Europese Unie een diepgaande analyse vereisen; bovendien moet de kwestie van de rechtsgrondslag voor bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van de grondrechten worden behandeld;
9. is van mening dat de huidige regelingen voor rechterlijke toetsing (art. 230, 232, 234, 235, 243 EG-Verdrag) moeten worden aangevuld om te zorgen voor doeltreffende bescherming van de grondrechten in geval van onwettig fysiek of ander optreden door instellingen en instanties van de EU of van activiteiten van nationale autoriteiten bij de toepassing van EU-recht;
10. is van oordeel dat vanuit juridisch oogpunt gestreefd moet worden naar de inwerkingstelling, voor elk door het Handvest erkend recht, van een adequate beschermingsprocedure;
11. verzoekt de Raad Algemene Zaken en het voorzitterschap van de Raad het Handvest van grondrechten op de agenda voor de Intergouvernementele Conferentie te plaatsen;
12. is van mening dat de goedkeuring van een EU-Handvest van grondrechten zal bijdragen tot een op hoog niveau staande pan-Europese bescherming van grondrechten;

13. is van oordeel dat het Europees Hof van Justitie het hoogste rechtscollege in het rechtsstelsel van de Europese Unie moet blijven;
14. wenst dat de mogelijkheid bestudeerd wordt van enige vorm van samenwerking tussen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en het Europese Hof voor de rechten van de mens om incongruentie bij de bescherming van Europese grondrechten te voorkomen;
15. is van oordeel dat de beslissing over het Handvest van grondrechten en de beslissing tot opneming ervan in het Verdrag twee verschillende zaken zijn;
16. is van mening dat het Handvest van grondrechten tot een samenhangender interpretatie van het recht kan leiden en meer inhoud kan geven aan de Europese identiteit en het Europese burgerschap;
17. is van oordeel dat een ontwerphandvest van de meest fundamentele, door de rechter toetsbare rechten de kwaliteit van deze rechten in de Unie ten goede komt;

ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID

28 februari 2000

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur voor advies: Catherine Lalumière

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid benoemde op haar vergadering van 23 september 1999 Catherine Lalumière tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 25 november 1999 en 24 januari en 22, 23 en 24 februari 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 36 stemmen voor en 2 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: de leden Gary Titley (waarnemend voorzitter), Andre Brie, Carlos Carnero González (verving Emilio Menéndez del Valle), Gérard Caudron (verving Sami Naïr), John Walls Cushnahan, Giorgos Dimitrakopoulos (verving Franco Marini), Juan Manuel Fabra Vallés, Giovanni Claudio Fava (verving Claudio Martelli), Monica Frassoni (verving Daniel Marc Cohn-Bendit), Michael Gahler, Per Gahrton, Vitalino Gemelli (verving Jas Gawronski), Marietta Giannakou-Koutsikou, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Georg Jarzembowski (verving Ingo Friedrich), Giorgos Katiforis (verving Petros Efthymiou), Efstratios Korakas, Jan Joost Lagendijk, Cecilia Malmström (verving Francesco Rutelli), Pedro Marset Campos, Patricia McKenna (verving Elisabeth Schroedter), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Lennart Sacrédeus (verving Gunilla Carlsson), Jannis Sakellariou, Jacques Santer, Pierre Schori, Mariotto Segni (verving Cristiana Muscardini), Ioannis Souladakis, Hannes Swoboda, Freddy Thielemans, Johan Van Hecke, Jan Marinus Wiersma en Matti Wuori.

Beknorte motivering

I. Algemene opmerkingen over de kenmerken van het Handvest

De Commissie buitenlandse zaken wenst wat haar betreft de aandacht te vestigen op de volgende punten:

1. Moet het Handvest enkel betrekking hebben op de burgers van de Unie in de zin van artikel 8 van het Verdrag van Maastricht, of moet het worden uitgebreid tot elke persoon die zich op het grondgebied van de Unie bevindt, met inbegrip van de vreemdelingen, en met name de immigranten?

De Commissie buitenlandse zaken is duidelijk voorstander van de tweede formule, aangezien op een bepaald grondgebied mensenrechten niet kunnen worden voorbehouden aan één categorie van personen. Niets belet dat in het Handvest een hoofdstuk wordt gewijd aan het burgerschap en de burgers van de Unie alleen. Daarin zouden evenwel alleen het stemrecht, het recht zich binnen de Unie te verplaatsen, het recht op een paspoort en op diplomatieke bescherming en nog een aantal soortgelijke rechten aan bod moeten komen. De echte grondrechten moeten door iedereen worden genoten, burgers en niet-burgers.

2. Wat moet de waarde en de kracht van het Handvest zijn?

Sommigen wensen blijkbaar dat het Handvest niets meer wordt dan een politieke verklaring met een hoge symboolwaarde, die echter geen juridische kracht heeft.

De heren Duff en Voggenhuber, rapporteurs ten principale, hebben evenwel duidelijk aangegeven voorstander te zijn van een Handvest met een onmiskenbare juridische draagwijdte. De Commissie buitenlandse zaken steunt dat standpunt. Gelet op de teksten die in Europa al bestaan (met name het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa) en aangezien de Europese Unie op het vlak van de mensenrechten de meest veeleisende regio ter wereld wil zijn, is het ondenkbaar dat ze zich tevreden stelt met een verklaring die niet alleen niets zou toevoegen aan wat al bestaat, maar die bovendien een stap achteruit zou betekenen.

Deze vraag leidt vanzelf naar een volgende: welke is de band tussen het Handvest en de Verdragen? Volgens ons zou het Parlement zich krachtig moeten uitspreken voor de opnemings van het Handvest in de Verdragen. Op zijn minst moeten de beginselen van het Handvest duidelijk in de Verdragen worden vastgelegd, terwijl de meer gedetailleerde uitwerking ervan eventueel als een bijlage kan worden opgenomen.

3. Wat de inhoud van het Handvest betreft, benadrukt de Commissie buitenlandse zaken dat in geen geval een Handvest mag worden opgesteld dat wedijvert of in tegenspraak is met de juridische instrumenten die al bestaan en die de lidstaten binden, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa. Het Handvest van de Unie mag niet minder juridische kracht hebben dan de reeds bestaande instrumenten. De geloofwaardigheid van de Unie staat op het spel, met name buiten haar grenzen. Tevens moet worden voorkomen dat tegenstrijdigheden ontstaan tussen de verschillende teksten. Afgezien van de interne moeilijkheden die dergelijke tegenstrijdigheden kunnen doen rijzen, spreekt het voor zich dat de boodschap van Europa op het gebied van de mensenrechten erdoor aan kracht zou inboeten.

Bijgevolg wenst de Commissie buitenlandse zaken dat opnieuw de mogelijkheid wordt onderzocht dat de Europese Unie het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ondertekent. Dit zou de uniformiteit van de regelgeving en de coherentie van de rechtspraak ten goede komen. Voor de rechten die in het Verdrag zijn opgenomen zou het Handvest zich er dan toe beperken naar dat Verdrag te verwijzen.

4. Wat de categorieën van rechten betreft die in het Handvest moeten worden opgenomen, heeft onze commissie het vraagstuk onderzocht van de rechten van minderheden of, meer bepaald, van personen die behoren tot een minderheid. De rapporteur is van mening dat deze kwestie met name in de kandidaat-lidstaten van zo'n groot belang is dat men zich moeilijk kan inbeelden dat

ze buiten het Handvest blijft. Toch zijn de meningen van de commissieleden op dit punt verdeeld. Sommigen zijn de mening toegedaan dat het Handvest zich niet met dit erg controversiële vraagstuk moet inlaten.

5. Het toekomstige Handvest zal, of het nu al dan niet de vorm krijgt van een formele wettelijke verbintenis, deel uitmaken van het *acquis* van de Europese Unie. Daarom dienen de kandidaat-lidstaten bij de opstelling ervan te worden betrokken. Er zouden dringend gedachtewisselingen moeten worden georganiseerd met vertegenwoordigers van deze landen.

Bovendien zijn de geplande instrumenten voor de consolidatie van het hoge peil van bescherming van de mensenrechten in Europa van zo'n groot belang dat het haast ondenkbaar is dat de Raad van Europa als organisatie niet bij de uitwerking van het Handvest zou worden betrokken.

II. Het Handvest en de buitenlandse betrekkingen van de Unie

In het grote aantal teksten waarin de opstelling van een Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie wordt gevraagd, komt het probleem van de interactie met de externe betrekkingen van de Unie, of, indien van toepassing, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, nauwelijks ter sprake. De beïnvloeding in beide richtingen kan zich nochtans voordoen en moet in aanmerking worden genomen voordat het Handvest wordt aangenomen.

1. Wat is in derde landen de waarde van een door en voor de Europese Unie aangenomen tekst?

Er dient allereerst te worden gewezen op een typisch kenmerk van de Europese Unie. In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt sinds Maastricht niet alleen gesteld dat de Europese Unie de mensenrechten binnen de Unie moet eerbiedigen, maar ook dat haar buitenlands en veiligheidsbeleid gericht is op de ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Deze doelstelling is uiteraard lovenswaardig en het is ook hoogst wenselijk dat zij wordt verwezenlijkt. In de wereld van de internationale betrekkingen, die traditioneel meer steunen op machts- dan op waardeverhoudingen, is zij echter zeer origineel.

Indien men het klassieke internationale recht toepast, dan heeft het Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie in derde landen hoe dan ook geen enkele juridische waarde! De staten zijn slechts gebonden door de teksten die zij hebben ondertekend (of geratificeerd). Bovendien is het gezien de internationale traditie van staatssoevereiniteit uitgesloten dat landen zich uitspreken over de wijze waarop buitenlandse regeringen de bevolkingen die op hun grondgebied gevestigd zijn behandelen.

Maar wij leven in een tijd van diepgaande mutaties. Beginselen die als universeel worden beschouwd maken opgang en er is steeds meer sprake van het recht, ja zelfs de plicht van inmenging. De soevereiniteit van de staten wordt aldus ter discussie gesteld.

Indien de teksten van de Verenigde Naties (VN-Handvest, Universele verklaring van de rechten van de mens en de diverse protocollen daarbij, Verklaring inzake de rechten van de vrouw, Verklaring inzake de rechten van het kind, Verklaring inzake de rechten van migrerende werknemers, ...) gewoon worden overgenomen, dan kan men ernaar verwijzen, al worden deze teksten in de praktijk door vele landen die ze hebben ondertekend niet nageleefd.

Indien het Europees Handvest evenwel verder wil gaan, en dat zou normaal gesproken in vele opzichten het geval moeten zijn, dan wordt het moeilijker de naleving ervan door derde landen te eisen. Dit probleem doet zich thans reeds voor, zonder Handvest van de Unie, en zal ook na de goedkeuring van het Handvest blijven bestaan.

De weerstand van derde landen berust niet alleen op juridische argumenten (het ontbreken van teksten die voor deze landen een bindend karakter hebben), maar heeft ook een culturele en filosofische achtergrond. Het is het bekende probleem van de universaliteit van de mensenrechten, dat nog moeilijker op te lossen is wanneer men de naleving wenst van een tekst die oorspronkelijk voor een beperkt geografisch gebied (de Europese Unie) bedoeld was.

2. Over welke instrumenten beschikt de Unie?

De Unie kan alleen rechtstreeks interveniëren op basis van contractuele clausules van met de betrokken derde landen gesloten bilaterale overeenkomsten, zoals de democratische clausule inzake mensenrechten die thans in de associatie-, partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten wordt opgenomen. Maar om de naleving van deze clausules af te dwingen moet de Unie gebruik maken van de indirecte instrumenten waarover zij beschikt, ook wanneer er geen clausules bestaan. De praktische draagwijdte van de democratische clausule is dus niet zeer groot.

De Europese Unie beschikt alleen over middelen om onrechtstreeks druk uit te oefenen.

- Economische druk

Omdat de Europese Unie een rijke en machtige partner is, kan zij economische druk uitoefenen. Dit middel is evenwel niet onbeperkt. In de eerste plaats treffen de economische sancties vaak meer de arme bevolkingen dan hun leiders, hetgeen niet de bedoeling is. Bovendien kan de Europese Unie geconfronteerd worden met tegenstrijdige belangen: een economisch embargo kan zich keren tegen haar eigen exporteurs en investeerders. In dat geval komt de verdediging van de mensenrechten in conflict met haar economische belangen, een probleem dat niet altijd gemakkelijk op te lossen is.

De humanitaire hulp verdient een speciale vermelding. In principe hoeft deze niet afhankelijk te worden gesteld van de eerbiediging van de mensenrechten door het begunstigde land. Integendeel. Toch is zij soms een instrument in de handen van degene die de hulp verleent, of kan zij door de regering van het land dat de hulp ontvangt worden misbruikt.

- Diplomatieke en politieke druk

De Europese Unie, en met name het Europees Parlement, hebben vaak gebruik gemaakt van deze middelen, in diverse vormen:

- Aanneming van resoluties en aanbevelingen naar aanleiding van actuele en bijzonder belangrijke kwesties met betrekking tot de mensenrechten.
- Organisatie van debatten of hoorzittingen over de situatie in een bepaald land of een bepaalde regio.
- Uitoefening van druk tijdens onderhandelingen over bilaterale akkoorden of verdragen.
- Uitoefening van druk tijdens onderhandelingen in internationale fora met het oog op de opstelling van multilaterale teksten of overeenkomsten.
- Het sturen van waarnemers of bemiddelaars. De Raad van ministers kan er ook toe besluiten

echte onderhandelaars te sturen.

- Dreiging met militaire interventie en militaire sancties.
- Geweld. Recente conflicten waarbij in sommige landen de mensenrechten op grote schaal werden geschonden hebben aangetoond dat het soms noodzakelijk is geweld te gebruiken, maar ook hoe moeilijk dit is. Inmenging in de aangelegenheden van een soevereine staat levert uiteraard steeds juridische en politieke problemen op.

3. De noodzaak van een algemeen politiek kader ter rechtvaardiging van de acties van de Europese Unie voor de eerbiediging van de mensenrechten in de wereld

Uit wat voorafgaat volgt dat de actie van de Europese Unie ter bevordering van de mensenrechten in de wereld kan leiden tot een ongecontroleerde toename van het aantal aanklachten en zelfs interventies, waardoor de inhoud van het begrip mensenrechten dreigt te verwateren en de geloofwaardigheid van de hele actie kan worden aangetast. De Europese Unie is geen NGO, maar een politieke organisatie waarvan wordt verwacht dat zij politieke besluiten treft en haar politieke verantwoordelijkheid neemt. Het is hoogst wenselijk dat zij steeds de hoogste waarden verdedigt, maar zij moet daarbij aan een aantal vereisten voldoen:

- Zij dient in de eerste plaats een echt gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te bepalen, waarbij strategieën moeten worden gedefinieerd ten aanzien van de voornaamste partners en de coherentie van de actie ter bevordering van de mensenrechten moet worden vergroot.
- Er moet duidelijk worden aangegeven wat men verstaat onder “fundamentele rechten die onze partners bereid moeten zijn na te leven”. Deze rechten vallen niet noodzakelijk samen met de inhoud van het Handvest van de Europese Unie, dat echter wel als referentiepunt kan worden gebruikt. Deze verduidelijking is noodzakelijk om te voorkomen dat de Unie haar partners ongelijk en discriminatoir behandelt, naar eigen voorkeur.
- Er dient zo precies mogelijke informatie te worden verkregen over de mensenrechtensituatie bij de betrokken partner, hetgeen betekent dat de Unie over betrouwbare onderzoeksmiddelen moet kunnen beschikken.
- Er moet worden gezorgd voor de nodige coördinatie tussen de drie instellingen van de Unie (waarbij het Europees Parlement zijn voorttrekkersrol moet blijven spelen) en binnen elke instelling, teneinde te voorkomen dat uiteenlopende standpunten worden ingenomen. Hetzelfde geldt voor de betrekkingen tussen de Europese Unie, de Raad van Europa en de OVSE. Om de rechten van de mens in de wereld te kunnen verdedigen, moeten de Europeanen zo eenvormig en coherent mogelijke standpunten bepalen.
- Europa moet de verleiding van het postkolonialisme of het imperialisme weerstaan. Het mag niet de indruk wekken dat zijn actie ter bevordering van de mensenrechten steunt op economische motieven of bedoeld is om zijn macht te vergroten.

CONCLUSIES

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande paragrafen in haar verslag op te nemen:

1. benadrukt dat het Handvest van de Europese Unie in geen geval het bestaande niveau van bescherming van de mensenrechten in de Europese Unie mag verlagen;
2. verzoekt de lidstaten in dit verband over te gaan tot ondertekening en ratificatie van alle overeenkomsten van de Raad van Europa die betrekking hebben op de rechten van de mens;
3. dringt er bij alle lidstaten op aan ervoor te zorgen dat het Handvest bindende juridische kracht krijgt, bijvoorbeeld door het in de Verdragen op te nemen of door het als een aanhangsel aan de Verdragen toe te voegen, met een uitdrukkelijke verwijzing in de Verdragen zelf;
4. is van mening dat het Handvest van toepassing moet zijn op iedereen die zich op het grondgebied van de Europese Unie bevindt, en niet alleen op burgers van de Unie, al kan een hoofdstuk worden gewijd aan de rechten die alleen verband houden met het Europese burgerschap;
5. beklemtoont dat het Handvest nieuwe begrippen op het gebied van de mensenrechten moet omvatten, om rekening te houden met het snelle tempo waarin in de jongste decennia op vele domeinen van het menselijk handelen veranderingen plaatsgegrepen hebben, met name in samenhang met economische, sociale, technologische, culturele en milieufactoren;
6. is van mening dat het moderne concept van de grondrechten ook de problemen met betrekking tot het Internet omvat, welke een interne communautaire regeling vereisen en met name communautaire initiatieven op internationaal vlak om een financiële regeling uit te werken;
7. pleit er krachtig voor dat de landen die onderhandelingen voeren voor toetreding tot de Europese Unie bij de opstelling van het Handvest worden betrokken en stelt voor onverwijld met vertegenwoordigers van de regeringen en de parlementen van deze landen en met de burgers ervan gedachtewisselingen te organiseren, teneinde ze in staat te stellen het Handvest niet alleen te onderschrijven, maar het ook in de dagelijkse praktijk toe te passen; in geen enkel geval mag de deelname van een kandidaat-land aan de werkzaamheden voor de opstelling van het Handvest leiden tot onderhandelingen over een bijzondere behandeling van dat kandidaat-land ten aanzien van de verplichtingen en de niveaus van bescherming van de mensenrechten die dit handvest voorschrijft;
8. pleit opnieuw voor de ondertekening van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens door de Europese Unie.