

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

1 april 2004

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0227/2004**

## VERSLAG

over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest  
(COM(2003) 606 – C5-0594/2003 – 2003/2249(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Johannes Voggenhuber



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	5
TOELICHTING .....	9
MINDERHEIDSSTANDPUNT .....	14
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT .....	15

## PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 16 oktober 2003 deed de Commissie het Parlement haar mededeling over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest COM(2003) 606) toekomen die ter informatie werd verwezen naar de Commissie constitutionele zaken, de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport.

Op 4 december 2003 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie constitutionele zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 47, lid 2 en artikel 163 van het Reglement, en dat de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, de Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport waren aangewezen als medeadviserende commissies (COM(2003) 606 - C5-0594/2003 - 2003/2249(INI)).

De Commissie constitutionele zaken benoemde reeds op haar vergadering van 25 november 2003 Johannes Voggenhuber tot rapporteur.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 1 december 2003, 20 januari, 16 februari en 16 maart 2004.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 23 stemmen voor en 2 tegen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Giorgio Napolitano (voorzitter), Jo Leinen (ondervoorzitter), Johannes Voggenhuber (rapporteur), Juan José Bayona de Perogordo (verving Teresa Almeida Garrett overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Jean-Pierre Bebear (verving Jean-Louis Bourlanges overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Giorgio Calò, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse, Gianfranco Dell'Alba (verving Olivier Dupuis), Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Anne-Karin Glase (verving Cees Bremmer overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Juan de Dios Izquierdo Collado (verving Olivier Duhamel overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Sir Neil MacCormick (verving Monica Frassoni), Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Ana Miranda de Lage (verving Enrique Barón Crespo), Camilo Nogueira Román (verving Gérard Onesta), José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra (verving Luigi Ciriaco De Mita overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Helle Thorning-Schmidt (verving Carlos Carnero González) en Françoise Veyrinas (verving Daniel J. Hannan).

Het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt is bij dit verslag gevoegd. De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken heeft op 9 maart 2004 besloten geen advies uit te brengen. De Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport heeft op 21 januari 2004 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 1 april 2004.

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest (COM(2003) 606 – C5-0549/2003 – 2003/2249(INI))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien de mededeling van de Commissie (COM(2003) 606 – C5-0594/2004),
  - gelet op de artikelen 6 en 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 309 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,
  - gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat op 7 december 2000 in Nice is ondertekend<sup>1</sup>,
  - gezien het door de Conventie over de toekomst van Europa uitgewerkte ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa<sup>2</sup>,
  - gelet op artikel 47, lid 2 en artikel 163 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt (A5-0227/2004),
- A. overwegende dat bij artikel 6 van het EU-Verdrag de Europese Unie geconstitueerd is als gemeenschap van waarden en grondrechten, en de eerbiediging van de grondrechten verankerd is overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de tradities van de lidstaten,
- B. overwegende dat eerbiediging van de waarden waarop de Unie is gegrondvest voorwaarde is voor het lidmaatschap van en de medezeggenschap in de Unie en dat bij een ernstige en voortdurende inbreuk de in artikel 7 genoemde sancties kunnen worden opgelegd,
- C. overwegende dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie plechtig door de Europese Raad en het Europees Parlement is afgekondigd, door de Europese Commissie is aanvaard en door het Hof van Justitie in aanmerking is genomen,
- D. overwegende dat de Conventie over de toekomst van Europa het Handvest van de grondrechten in haar ontwerpgrondwet heeft opgenomen,
- E. overwegende dat in artikel 2 van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa de eerbied voor de menselijke waardigheid genoemd wordt vóór de waarden waarop de Unie is gegrondvest, deze beginselen uitgebreid worden met het beginsel van gelijkheid, en duidelijk wordt gesteld dat deze waarden alle lidstaten gemeen hebben en dat hun samenleving wordt gekenmerkt door pluralisme, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en door het verbod van discriminatie,
- F. overwegende dat dezelfde ontwerpgrondwet de teksten bekrachtigt die achtereenvolgens door het Verdrag van Amsterdam en door het Verdrag van Nice in de basisverdragen zijn ingebracht onder artikel 7, en dat dit ontwerp de teksten heeft verduidelijkt en omgezet in

<sup>1</sup> PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1.

<sup>2</sup> CONV 850/03 - PB C 169 van 18.7.2003, blz. 1.

artikel 58 dat de bevoegdheid van de Unie terzake regelt,

- G. overwegende dat alle lidstaten van de Unie lid van de Verenigde Naties zijn en dat de beginselen van de rechtsstaat derhalve ook eerbiediging van het volkerenrecht en van het Handvest van de Verenigde Naties inhouden,
1. juicht het initiatief van de Commissie toe als belangrijke bijdrage tot nauwe samenwerking tussen alle EU-instellingen in het belang van de bescherming van de waarden van de Unie en daarmee van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden;
  2. is van mening dat bij de constatering, op grond van artikel 7, lid 1 van het EU-Verdrag, van een duidelijk gevaar voor schending van de in artikel 6, lid 1 genoemde beginselen of van een ernstige en voortdurende schending krachtens artikel 7, lid 2 in een hoger beschermingsniveau moet worden voorzien dan door de Commissie wordt voorgesteld;
  3. is van oordeel dat bij de toepassing van artikel 7 politieke fenomenen in aanmerking moeten worden genomen die beschouwd moeten worden als duidelijk gevaar voor of ernstige voortdurende schending van de waarden van de Unie, maar niet uitsluitend een cumulatie van afzonderlijke schendingen zijn:

verzuim van een lidstaat met betrekking tot schendingen van de mensenrechten, waarvan het gedogen of waarbij het bevorderen van een klimaat of maatschappelijke omstandigheden waarin mensen zich terecht bedreigd voelen, als duidelijk gevaar voor de waarden van de Unie en de fundamentele vrijheden van haar burgers moeten worden aangemerkt,

4. deelt niet de overtuiging van de Commissie "... dat de toepassing van sancties overeenkomstig artikel 7 van het VEU en artikel 309 van het EG-Verdrag niet nodig zal zijn in deze Unie van waarden"; is veeleer van oordeel dat het niet behandelen van de eventuele noodzaak van sancties de indruk moet wekken dat de Unie niet bereid of in staat is om alle haar ter beschikking staande middelen ter bescherming van deze waarden aan te wenden;
5. stelt vast dat het Verdrag van Nice noch het Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet nader ingaan op de aard en het belang van de schorsingsmaatregelen waartoe de Raad van Ministers eventueel kan besluiten;
6. beklemtoont dat het Verdrag, dat voorziet in instemming van het Europees Parlement met een eventueel besluit van de Raad en dat het Parlement het recht toekent om te verlangen dat een procedure wordt gestart in geval van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, de speciale rol van het Parlement als pleitbezorger van de Europese burger erkent; meent dat het Parlement zich bij de uitoefening van deze bijzondere taak op onpartijdige wijze en behoedzaam, verantwoord en rechtvaardig moet inzetten voor de verdediging van gemeenschappelijke beginselen, waarden en grondrechten;
7. is derhalve van mening dat, zonder afbreuk te doen aan alle nodige raadpleging en informatie-uitwisseling tussen de Europese instellingen, het zijn uiteindelijke standpunt moet bepalen op basis van een autonome beslissing;
8. wijst op zijn speciale verantwoordelijkheid als rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging van de Europese burgers bij de verdediging van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten;
9. is erover verheugd dat als gevolg van het Verdrag van Nice zijn rol in de procedure van

artikel 7 is versterkt; meent dat het ontbreken van een parlementair initiatiefrecht bij de procedure waarin in geval van een ernstige schending is voorzien, in het geheel geen afbreuk doet aan de normale en gebruikelijke rol van het Parlement, wat betekent dat het Parlement weliswaar juridisch geen formeel verzoek kan doen, maar het Parlement niets in de weg staat om gebruik te maken van zijn controlerende bevoegdheid om langs politieke weg een maatregel van de Raad te verlangen;

10. wijst erop dat voor de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending (lid 1) of een ernstige en voortdurende schending (lid 2) van de gemeenschappelijke beginselen de instemming van het Parlement nodig is en dat het derhalve des te noodzakelijker is dat aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan;
11. verklaart bij de toepassing van artikel 7 van het EU-Verdrag en met name bij de door het Parlement te verlenen instemming in verband met constateringen krachtens de leden 1 en 2, uit te gaan van de volgende beginselen, en verzoekt de Commissie en de Raad deze beginselen eveneens in acht te nemen:

a) *Het vertrouwensbeginsel*

De Unie verwacht van haar lidstaten dat zij zich actief inzetten voor de gemeenschappelijke waarden van de Unie, en spreekt op deze basis haar principiële vertrouwen uit in

- het democratisch en op de beginselen van de rechtsstaat gebaseerde grondwettelijk bestel van alle lidstaten, alsmede in het vermogen en de wil van hun organen gevaren voor de fundamentele vrijheden en gemeenschappelijke beginselen af te wenden,
- het gezag van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens;

Een optreden van de Unie krachtens artikel 7 van het EU-Verdrag moet derhalve beperkt blijven tot een duidelijk gevaar en een voortdurende schending, en geeft geen recht op, noch aanleiding tot een beleid van permanent toezicht door de Unie op de lidstaten. De lidstaten, de toetredende landen en de kandidaat-landen moeten evenwel de democratie, de beginselen van de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten verder blijven bevorderen en zo nodig desbetreffende hervormingen doorvoeren, respectievelijk blijven doorvoeren; het vertrouwensbeginsel is geen beletsel om een versterkt beroep te doen op de diensten van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat; zo nodig zou de rol het Wan waarnemingscentrum opnieuw kunnen worden gezien om een bredere onafhankelijke en objectieve kijk op de zaak te krijgen;

b) *Het pluraliteitsbeginsel*

De Unie eerbiedigt de pluraliteit van wereldbeschouwingen, politieke doelstellingen, waardeopvattingen en de democratische wedijver daartussen bij inachtneming van de grondrechten en gemeenschappelijke waarden. Parlement, Raad en Commissie zien erop toe dat de procedures waarin artikel 7 van het EU-Verdrag voorziet, niet als instrument voor politieke controverses misbruikt worden;

c) *Het gelijkheidsbeginsel*

Bij de toepassing van artikel 7 van het EU-Verdrag eerbiedigt de Unie het beginsel van volstrekte gelijke behandeling van alle lidstaten, ongeacht grootte, politieke couleur, hun financiële bijdrage aan de begroting van de Unie, de duur van hun lidmaatschap en andere verschillen;

d) *Het openbaarheidsbeginsel*

Alle beslissingen op grond van artikel 7 van het EU-Verdrag moeten voor de Europese burgers zo geloofwaardig mogelijk zijn. De desbetreffende procedures moeten derhalve, los van diplomatiek overleg en politieke onderhandelingen, transparant, begrijpelijk en open zijn;

12. meent dat het wenselijk is na de installering van het nieuwe Europees Parlement en de nieuwe Commissie een interinstitutionele dialoog op gang te brengen over de gemeenschappelijke criteria en bovengenoemde beginselen voor de toepassing van de procedure uit hoofde van artikel 7 teneinde desbetreffende samenwerking en uitwisseling van alle essentiële informatie tussen de Europese instellingen te regelen;
13. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Commissie en de Raad, alsmede aan de regeringen van de lidstaten en de toetredende landen.



## TOELICHTING

*"Om de een of andere reden komen goede burgers langzamer in beweging en, niets vermoedend wanneer ontwikkelingen nog in het beginstadium zijn, worden zij uiteindelijk pas opgeschrikt wanneer zij daartoe gedwongen worden, zodat zij soms, door voortdurend uitstellen en hun traagheid van handelen, terwijl zij, zelfs met verlies van aanzien, hun rust hopen te behouden, door eigen toedoen beide verliezen."*

*M.Tullius Cicero, Pro Sestio 100*

### INLEIDING

De mededeling van de Commissie van 15 oktober 2003 (COM(2003) 606) over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie handelt over de eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, als vastgelegd in de artikelen 6 en 7 van het EU-Verdrag. Met deze mededeling als uitgangspunt wordt met onderhavig verslag beoogd het standpunt van het Europees Parlement over de toepassing van artikel 7 van het EU-Verdrag uiteen te zetten.

### BEGINSELEN BIJ DE TOEPASSING VAN ARTIKEL 7 VAN HET EU-VERDRAG

Uw rapporteur stelt voor bij de toepassing van artikel 7 van het EU-Verdrag uit te gaan van onderstaande beginselen, en hierover een akkoord met de Raad en de Commissie te sluiten:

#### *Het vertrouwensbeginsel*

Het Parlement, de Raad en de Commissie spreken expliciet hun vertrouwen uit in het democratisch en op de beginselen van de rechtsstaat gebaseerde gondwettelijk bestel van alle lidstaten, alsmede in het vermogen en de wil van hun organen gevaren voor de fundamentele vrijheden en gemeenschappelijke beginselen af te wenden. Zij geven eveneens blijk van hun vertrouwen in het gezag van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens. Een optreden van de Unie krachtens artikel 7 van het EU-Verdrag is bijgevolg beperkt tot een duidelijk gevaar en een voortdurende schending, en geeft geen recht op, noch aanleiding tot een beleid van permanent toezicht op de lidstaten door de Unie. Een grotere rol voor het Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat of een verruiming van zijn taak tot het gebied van grondrechten en democratie is daarmee niet in strijd. Alle lidstaten en met name de nieuwe toetredende landen blijven ertoe opgeroepen de democratie en de grondrechten verder te ontplooien en bestaande tekortkomingen daadkrachtig en duurzaam te verhelpen.

#### *Het pluraliteitsbeginsel*

De Unie eerbiedigt de pluraliteit van wereldbeschouwingen, politieke doelstellingen waardeopvattingen en de democratische wedijver daartussen bij inachtneming van de grondrechten en gemeenschappelijke waarden. Parlement, Raad en Commissie zien erop toe dat de procedures waarin artikel 7 van het EU-Verdrag voorziet, niet als instrument voor politieke controverses misbruikt worden.

#### *Het gelijkheidsbeginsel*

Bij de toepassing van artikel 7 van het EU-Verdrag eerbiedigen Parlement, Raad en Commissie het beginsel van volstrekte gelijke behandeling van alle lidstaten, ongeacht grootte, politieke couleur, hun financiële bijdrage aan de begroting van de Unie, de duur van hun lidmaatschap en

andere verschillen.

### *Het openbaarheidsbeginsel*

Voor de interne structuur van de Europese Unie is de naleving van de gemeenschappelijke beginselen van essentieel belang. Een procedure op grond van artikel 7 van het EU-Verdrag zal hoogstwaarschijnlijk met interne spanningen en explosieve politieke conflicten gepaard gaan. Alle beslissingen moeten daarom voor de Europese burger zo geloofwaardig mogelijk zijn. Uw rapporteur is er daarom van overtuigd dat het absoluut noodzakelijk is dat een procedure op grond van artikel 7 én daarmee samenhangende procedures, los van elk diplomatiek overleg en andere onderhandelingen, transparant, begrijpelijk en open moeten zijn.

## **GEMEENSCHAPPELIJKE BEGINSELEN, WAARDEN EN GRONDRECHTEN**

### **Artikel 6 van het EU-Verdrag**

Artikel 6, lid 1 van het EU-Verdrag, dat in Maastricht in het Verdrag werd ingelast, luidt:

*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, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.*

Met dit artikel werd de desbetreffende jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie bevestigd. Als reactie op uitspraken van constitutionele hoven van een aantal lidstaten en daaropvolgende arresten van het Europese Hof van Justitie werd de eerbiediging van de grondrechten, als vastgesteld in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, opgenomen in artikel 6, lid 2 van het EU-Verdrag.

### **Handvest van de grondrechten**

Op de IGC van Nice werd besloten aan het Handvest van de grondrechten geen juridisch dwingend karakter te verlenen, maar op politiek niveau werd het document door zowel alle lidstaten als het Europees Parlement, de Raad en de Commissie aanvaard. Daarom heeft het Handvest voor de onderwerpen waarop het van toepassing is, een politiek bindend karakter.

Met een brede consensus werd het Handvest van de grondrechten door de Conventie over de toekomst van Europa opgenomen in de ontwerpgrondwet. Hoewel men op de IGC niet tot algehele overeenstemming is kunnen komen, is deze opneming van het Handvest tot dusver niet ter discussie gesteld. Een beoordeling van een mogelijk gevaar van een ernstige schending van de in artikel 6, lid 1 genoemde beginselen moet derhalve ook plaatsvinden op basis van het Handvest van de grondrechten.

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

*Een hoger beschermingsniveau van de beginselen, waarden en grondrechten van de EU  
Besluit van het EP overeenkomstig de leden 1 en 2: Is er sprake van (gevaar voor) schending?*

Uw rapporteur is ervan overtuigd dat om te kunnen vaststellen of er sprake is van een duidelijk gevaar voor schending van de grondrechten of van een ernstige en voortdurende schending overeenkomstig de artikelen 6 en 7, er behoefte is aan een hoger beschermingsniveau van de grondrechten dan door de Commissie wordt voorgesteld. Uitgaande van het voorbeeld van de Commissie inzake de afschaffing van procedurele waarborgen ingeval van oorlog, zou een hoger

beschermingsniveau van de mensenrechten betekenen dat een desbetreffende wet reeds op een schending zou neerkomen, terwijl een desbetreffende intentieverklaring in een regeringsprogramma gezien moet worden als een duidelijk gevaar voor een schending van de grondrechten. Uw rapporteur vindt het onaanvaardbaar de inwerkingtreding van een dwingende wettelijke bepaling die tegen de grondrechten indruist, alleen maar als een gevaar en niet reeds als een voldongen ernstige en voortdurende schending van de grondrechten te beschouwen. In het door de Commissie als voorbeeld aangehaalde geval zou in geval van oorlog bij de toepassing van een dergelijke wettelijke bepaling van artikel 7 geen bescherming meer kunnen uitgaan.

### *Discussie over schendingen*

Uw rapporteur is van mening dat de Commissie aan enkele algemene gevaren en schendingen niet genoeg aandacht heeft besteed:

1. Verzuim van een lidstaat met betrekking tot schendingen van de mensenrechten, zoals het tolereren van uitingen van antisemitisme, racisme en vreemdelingenhaat, ophitsing tegen minderheden, discriminerende verpaupering van bepaalde bevolkingsgroepen of een algemeen politiek klimaat waarin mensen zich, wat hun fundamentele vrijheden betreft, terecht bedreigd voelen, of duurzame nalatigheid op het gebied van gelijke rechten voor en gelijke behandeling van de vrouw. Daarnaast moeten langzaam toenemende beperkingen van de persvrijheid en van de onafhankelijkheid van het parlement en de rechtspraak, alsmede verstoringen, systematische intimidaties en obstructie van verkiezingen en ernstige en systematische omkoping waardoor de rechtsstaat gevaar loopt, aangemerkt worden als duidelijke bedreigingen voor de waarden en beginselen van de Unie, respectievelijk als schending van de fundamentele vrijheden van de burger in de zin van artikel 7 van het EU-Verdrag.
2. Ernstige schendingen van het internationaal recht kunnen een duidelijk gevaar voor of een feitelijke schending van de grondbeginselen van de Unie zijn, zoals een aanvalsoorlog of het bezit van verboden massavernietingswapens.

### *Door de Raad te treffen maatregelen: punt 3*

Uw rapporteur is het niet met de Commissie eens als zij zegt dat de behandeling van sancties krachtens artikel 7, lid 3 van het EU-Verdrag en artikel 309 van het EG-Verdrag een ongepaste speculatie zou zijn. Hij is daarentegen van mening dat het demonstratief niet-behandelen van dit vraagstuk de indruk zou kunnen wekken dat de Unie niet alle mogelijke middelen zal inzetten om haar waarden te verdedigen. Bovendien, wanneer deze kwestie en de daarmee verband houdende procedures niet worden verduidelijkt, kan dat ernstige spanningen teweeg brengen tussen de Europese instellingen in het geval dat overwogen wordt sancties vast te stellen tegen een lidstaat die een schending heeft begaan.

## **HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT**

### **Autonome procedures - lid 1**

De speciale rol van het Parlement als pleitbezorger van de Europese burger brengt met zich mee dat het zijn taak bij de verdediging van de gemeenschappelijke beginselen, waarden en grondrechten zo behoedzaam, verantwoord en eerlijk mogelijk moet vervullen. Uw rapporteur is dan ook van mening dat, zonder afbreuk te doen aan alle nodige raadpleging en informatie, het

uiteindelijke standpunt van het Europees Parlement tot stand moet komen op basis van autonome procedures, zoals door middel van eigen delegaties, onafhankelijke deskundigen, hoorzittingen, fact-finding missies en andere nodige maatregelen.

### **Recht van initiatief - lid 1**

Het Europees Parlement heeft als rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging van de Europese burgers een speciale verantwoordelijkheid bij de verdediging van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. Het Europees Parlement is verheugd over de uitbreiding van zijn rol in de procedure van artikel 7 als gevolg van het Verdrag van Nice. Uw rapporteur is echter van mening dat het tegen de achtergrond van die bijzondere verantwoordelijkheden onbegrijpelijk is dat in artikel 7, lid 2 het recht van initiatief van het Europees Parlement, inclusief het recht van handelen naar aanleiding van verzoekschriften van burgers niet is opgenomen.

### **Instemming van het Parlement - leden 1 en 2**

Om te kunnen vaststellen of er sprake is van een "duidelijk gevaar voor een ernstige schending" (lid 1) of "een ernstige en voortdurende schending" (lid 2) van de gemeenschappelijke beginselen, heeft de Raad de instemming nodig van het Parlement. Het feit dat het Parlement in de procedure van artikel 7 het laatste woord heeft, maakt het des te noodzakelijker dat aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan.

### **VOORSTELLEN VOOR DE TOEPASSING VAN ARTIKEL 7 VAN HET EU-VERDRAG**

1. Uw rapporteur stelt voor een interinstitutioneel akkoord over een aantal gemeenschappelijke criteria voor toepassing van de procedure van artikel 7 te sluiten en desbetreffende samenwerking en uitwisseling van essentiële informatie tussen de Europese instellingen te regelen. In zo'n akkoord mag één belangrijk aspect niet ontbreken: ingeval van meervoudige en parallelle voorbereidingen voor een initiatiefbesluit op basis van artikel 7, lid 1, dient het initiatief van het Europees Parlement voorrang te krijgen.
2. Uw rapporteur is van mening dat het Parlement aan de IGC dient te appeleren om tijdens de lopende onderhandelingen over de toekomstige grondwet van Europa aan de volgende punten aandacht te schenken:
  - uitbreiding van het initiatiefrecht (art.7, lid 2) en van het recht van instemming van het Europees Parlement (voor alle gevallen waarin de Europese Raad of de Raad een besluit overeenkomstig de procedure van artikel 7 neemt),
  - uitbreiding van het recht van petitie van de burgers tot alle gevallen die onder artikel 7 vallen,
  - de mogelijkheid voor de betrokken lidstaat om bij het Hof van Justitie beroep in te stellen tegen de constatering van een ernstige schending van de gemeenschappelijke beginselen, waarden en grondrechten van de Unie. De bepaling in de ontwerpgrondwet van de Conventie (artikel III-276), dat het Hof van Justitie zich kan uitspreken over de naleving van de procedurele bepalingen is in ieder geval ontoereikend.
3. Uw rapporteur is van mening dat het Reglement van het Europees Parlement moet worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat effectief kan worden samengewerkt tussen de betrokken commissies onder auspiciën van de Commissie constitutionele zaken, en dat een passend gebruik

wordt gemaakt van de instrumenten en faciliteiten.

Aan vertegenwoordigers van het Europees Hof van Justitie, de Raad van Europa, de betrokken lidstaat en mensenrechten-NGO's moet de status van waarnemers worden verleend en het recht om advies uit te brengen.

De Commissie constitutionele zaken zou kunnen worden toegestaan meerdere rapporteurs te benoemen die belast worden met onderzoek en de organisatie van hoorzittingen, en die worden bijgestaan door een team van medewerkers en deskundigen. In een op artikel 7 gebaseerde procedure moet de Commissie constitutionele zaken kunnen optreden uit hoofde van dezelfde rechten als een enquêtecommissie.

Het gevaar van politiek misbruik bij de toepassing van artikel 7 kan worden uitgebannen door strengere regels voor het indienen van desbetreffende voorstellen en verzoeken.

De beslissing om de Commissie constitutionele zaken met de behandeling van een verzoek en met de opstelling van een verslag te belasten, dient in ieder geval door het Parlement te worden genomen. Een dergelijke openbare en formele inleiding van een procedure op grond van een initiatief van het Parlement krachtens artikel 7, lid 1 zou als duidelijke waarschuwing reeds tot positieve reacties in de betrokken lidstaat kunnen leiden. Een besluit betreffende een initiatief of instemming krachtens artikel 7 dient tijdens een tweedaagse buitengewone plenaire vergadering te worden genomen, waarbij de eerste dag gewijd is aan het debat en op de tweede dag de stemming plaatsvindt.

## MINDERHEIDSSTANDPUNT

overeenkomstig artikel 161, lid 3 van het Reglement

van Georges Berthu

Vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat zijn beginselen die de lidstaten gemeen hebben, en zij verdedigen die in de eerste plaats door hun nationale democratie en via hun nationale rechtsstelsel. De Europese Unie, die dientengevolge deze beginselen eveneens eerbiedigt, speelt bij de verdediging van die beginselen een nuttige, zij het uitsluitend aanvullende rol.

Men mag daarom de bron van controle niet verwisselen en geen vergissing begaan wat betreft de eigenlijke zetel van de democratie: de lidstaat.

Uit het verslag-Voggenhuber (en nog eerder uit de beraadslagingen in de commissie omdat dit verslag uiteindelijk een verkorte weergave daarvan is) blijkt het gevaar dat men op een zijspoor belandt door de instelling van een gecentraliseerd preventie- en sanctiesysteem op Europees niveau bij de tenuitvoerlegging van artikel 7 van het EU-Verdrag. Een en ander zou tot een permanent multilateraal toezicht kunnen leiden bij situaties die zeer rekbaar te interpreteren zijn (in het verslag-Voggenhuber is bijvoorbeeld sprake van "*het bevorderen van een klimaat of maatschappelijke omstandigheden waarin mensen zich bedreigd voelen*"), waarbij dit toezicht volslagen willekeurig kan zijn, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het al dan niet democratische karakter van beslissingen van een volk.

Tekent zich hier een op alle gebieden gedisciplineerd Europa af, dat weinig te maken heeft met de liberale ideeën die de veelvoud van nationale keuzes eerbiedigen en die de onze zouden moeten zijn?

## ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Europese Unie is gegrondvest (COM(2003) 606 – C5-0594/2003 - 2003/2249(INI))

Rapporteur voor advies: José María Gil-Robles Gil-Delgado

### PROCEDUREVERLOOP

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 27 januari 2004 José María Gil-Robles Gil-Delgado tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 8 maart 2004.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met 22 stemmen voor en 2 tegen bij geen onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende suggesties.

Bij de stemming waren aanwezig: Giuseppe Gargani (voorzitter), Ioannis Koukiadis en Bill Miller (ondervoorzitters), José María Gil-Robles Gil-Delgado (rapporteur voor advies), Uma Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Ward Beysen, Isabelle Caullery (verving Brian Crowley), Enrico Ferri (verving Bert Doorn), Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Malcolm Harbour, Klaus-Heiner Lehne, Sir Neil MacCormick, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (verving Lord Inglewood), Elena Ornella Paciotti (verving Fiorella Ghilardotti), Anne-Marie Schaffner, Marianne L.P. Thyssen, Ian Twinn (verving Rainer Wieland) en Diana Wallis.

### BEKNOPTE MOTIVERING

#### 1. De mededeling van de Commissie is niet noodzakelijk en komt evenmin gelegen

1.1. In de mededeling van de Commissie wordt beoogd om "*enerzijds de voorwaarden voor het inleiden van de procedures van artikel 7 te onderzoeken en anderzijds vast te stellen welke operationele maatregelen door overleg tussen de instellingen van de Unie en samenwerking met de lidstaten kunnen bijdragen tot de eerbiediging en de bevordering van de gemeenschappelijke waarden.*"

Zoals de Commissie zelf benadrukt in punt 1.2 van haar mededeling, betreft het een artikel van politieke aard, waarvan de toepassing afhangt van de vrije beoordeling van de Raad.

Dit heeft tot gevolg dat:

- het in de praktijk onmogelijk is om op voorhand precieze criteria vast te stellen voor de aanneming van een besluit dat onderworpen is aan vrije politieke beoordeling; de mededeling bevat in feite geen dergelijke criteria, en beperkt zich tot theoretische uiteenzettingen over de betekenis van de in artikel 7 gebruikte termen, die niets toevoegen aan de bepalingen van het Verdrag;

- de Commissie niet bevoegd is om voorwaarden vast te stellen voor de aanneming van een besluit dat van de vrije beoordeling van de Raad afhangt; zij kan hoogstens proberen te bepalen onder welke omstandigheden zij het initiatief kan nemen overeenkomstig de haar krachtens artikel 7 toegekende bevoegdheid. Dat doet ze evenwel niet, omdat dit duidelijk alleen speculaties zouden zijn over onmogelijk te voorspellen feiten in de toekomst.

De mededeling voegt niets nieuws toe aan wat reeds van toepassing is op het vlak van de eerbiediging en bevordering van de gemeenschappelijke waarden.

**1.2.** De mededeling is bijgevolg niet noodzakelijk. Ze komt bovendien ongelegen, omwille van de volgende redenen:

- Over twee maanden treden tien nieuwe lidstaten toe tot de Unie. Het is dan ook verstandig om, bij een verdieping van de gemeenschappelijke aanpak voor het verdedigen van de waarden van de Unie, de nieuwe leden van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad te betrekken;

- er is geen sprake van dringende noodzaak, aangezien de in artikel 7 vermelde situaties zich momenteel niet voordoen in de Unie, zoals zowel door de Commissie als in het werkdocument van de rapporteur van de Commissie constitutionele zaken wordt erkend;

- deze rapporteur, de heer Voggenhuber, merkt het volgende op: "*een procedure op grond van artikel 7 van het VEU zal hoogstwaarschijnlijk met interne spanningen en explosieve politieke conflicten gepaard gaan*". We bevinden ons momenteel in de aanloop naar de verkiezingen, een periode die niet bepaald geschikt is voor speculaties over interne spanningen en politieke conflicten, en waarin niet de nodige sereniteit heerst om gevoelige kwesties te behandelen.

## **2. Verslag van de rapporteur van de ten principale bevoegde commissie**

**2.1.** De rapporteur voor advies is verzocht een advies uit te brengen zonder het verslag waarover advies moet worden uitgebracht te hebben geraadpleegd, aangezien dit nog niet werd gepresenteerd.

Aangezien het Parlement, omwille van bovengenoemde redenen, niet dringend een besluit hoeft te nemen, is deze werkwijze ontoelaatbaar.

De rapporteur voor advies beschikt alleen over een werkdocument waarvan het slotdeel enkele voorstellen bevat. Dit is voorlopig de enige informatie waaraan in dit advies kan worden gerefereerd.

**2.2.** In het werkdocument wordt een interinstitutioneel akkoord over de toepassing van artikel 7 van het VEU voorgesteld. Omwille van bovengenoemde redenen kan van een dergelijk akkoord slechts sprake zijn na de toetreding van de nieuwe lidstaten.

**2.3.** Het Parlement heeft bovendien duidelijk zijn steun uitgesproken voor de door de Conventie opgestelde ontwerpgrondwet, en heeft meermaals geweigerd om de Conventie om wijzigingen te verzoeken. Deze koers moet ook nu worden gevolgd, in tegenstelling tot wat de heer Voggenhuber lijkt te suggereren.

**2.4.** Artikel 7, lid 1 van het VEU bepaalt dat het Parlement, evenals de Commissie of de Raad, het initiatief kunnen nemen om een procedure te starten in geval van ernstige schending. Deze



veelheid aan mogelijke initiatieven biedt de beste waarborg dat geen enkele instelling over het alleenrecht beschikt om het mechanisme op gang te brengen. Er is dan ook geen enkele reden om het Parlement hierbij voorrang te verlenen.

**2.5.** Het Reglement van het Europees Parlement is recentelijk aangepast, overeenkomstig de nieuwe formulering van artikel 7 van het VEU als gewijzigd door het Verdrag van Nice. Het is niet duidelijk waarom een nieuwe wijziging van het Reglement noodzakelijk is, laat staan waarom daarbij, zoals de rapporteur lijkt te suggereren, een ingewikkelde en aan vertragingen onderhevige procedure moet worden vastgesteld voor een kwestie die, indien zich een schending voordoet of een duidelijk en dreigend gevaar heerst, geen vertragingen duldt.

## **SUGGESTIES**

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

1. Een eventueel interinstitutioneel akkoord over de toepassing van artikel 7 van het VEU mag, in voorkomend geval, slechts worden overwogen na de toetreding van de nieuwe lidstaten;
2. De IGC dient niet te worden verzocht de terzake gedane voorstellen van de Conventie te wijzigen;
3. De mogelijkheid van een initiatief van verschillende instellingen, als bedoeld in artikel 7 van het VEU, mag niet worden beperkt door prioriteit te verlenen aan een enkele instelling, aangezien door dit artikel wordt gewaarborgd dat geen van de instellingen de toepassing van artikel 7 van het VEU door de twee andere instellingen kan tegenhouden of verhinderen;
4. Het Reglement van het Europees Parlement, dat onlangs aan de desbetreffende bepalingen in het Verdrag van Nice is aangepast, behoeft geen wijzigingen zolang het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa niet is goedgekeurd.