



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie constitutionele zaken

2009/2241(INI)

2.2.2010

ONTWERPVERSLAG

over de institutionele aspecten van de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
(2009/2241(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Ramón Jáuregui Atondo

Rapporteur voor advies (*):
Kinga Gál, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

(*) Procedure met medeverantwoordelijke commissies – Artikel 50 van het Reglement

PR_INI

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de institutionele aspecten van de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (2009/2241(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 218, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, evenals het protocol betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden,
 - gezien het besluit van de Conferentie van voorzitters van 14 januari 2010,
 - gelet op de artikelen 48 en 50 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, van de Commissie buitenlandse zaken en van de Commissie verzoekschriften (A7-0000/2010),
- A. overwegende dat het Hof van Justitie volgens vaste rechtspraak sinds de jaren zeventig, heeft vastgesteld dat de fundamentele vrijheden integraal deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de naleving garandeert,
- B. overwegende dat het Hof zich hierbij baseert op de communautaire constitutionele tradities in de lidstaten evenals internationale instrumenten voor de bescherming van de rechten van de mens waarbij de lidstaten zich hebben aangesloten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM),
- C. overwegende dat deze jurisprudentie door het Verdrag betreffende de Europese Unie van Maastricht uit 1993 in hoofdzaak is opgenomen in het primaire recht,
- D. overwegende dat het Hof van Justitie bijzondere aandacht schenkt aan de ontwikkeling van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, hetgeen blijkt uit het toenemende aantal arresten waarin wordt verwezen naar bepalingen uit het EVRM,
- E. overwegende dat het Europees Hof voor de rechten van de mens in principe uitgaat van een "vermoeden van verenigbaarheid" van het optreden van een lidstaat van de Unie met het EVRM wanneer deze lidstaat enkel het recht van de Europese Unie ten uitvoer legt,
- F. overwegende dat het Hof van Justitie in een advies van 28 maart 1996 heeft vastgesteld dat de Europese Gemeenschap niet bevoegd was toe te treden tot het EVRM zonder een voorafgaande wijziging van het Verdrag,
- G. overwegende dat artikel 6, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie erin voorziet dat de Unie toetreedt tot het EVRM en dat protocol nr. 8 van het Verdrag van

Lissabon een reeks punten noemt die moeten worden geregeld bij deze toetreding; overwegende dat deze bepalingen de Unie niet alleen de mogelijkheid bieden toe te treden maar tevens de instellingen van de Unie hiertoe verplichten,

- H. overwegende dat nu protocol nr. 14 betreffende wijziging van het EVRM is goedgekeurd, de mogelijkheid van een toetreding van de Unie bestaat voor de lidstaten die partij zijn bij het EVRM, en dat over de voorwaarden en modaliteiten van de toetreding overeenstemming moet worden bereikt tussen enerzijds de Unie en anderzijds de lidstaten die partij zijn bij het EVRM,
 - I. overwegende dat een dergelijk akkoord ook zou moeten ingaan op administratieve en technische kwesties, zoals het beginsel dat de Unie bijdraagt aan de gewone begroting van de Raad van Europa, die bestemd is voor de nader met de Raad van Europa overeen te komen werking van het Europees Hof voor de rechten van de mens,
 - J. overwegende dat de Unie door toetreding tot het EVRM zal worden opgenomen in zijn systeem voor de bescherming van de grondrechten en, naast de bescherming van haar rechten door de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zal beschikken over een internationale beschermingsinstantie,
1. onderstreept de voornaamste argumenten ten faveure van een toetreding van de Unie tot het EVRM, die als volgt kunnen worden samengevat:
- terwijl de Unie haar systeem voor de bescherming van de grondrechten aanvult en versterkt door het Handvest van de grondrechten op te nemen in haar primair recht, zal haar toetreding tot het EVRM een krachtig signaal afgeven over de samenhang tussen de Unie en het "grote Europa" dat wordt gevormd door de Raad van Europa en zijn pan-Europese mensenrechtensysteem; deze toetreding zal de Unie tevens geloofwaardiger maken ten opzichte van derde landen, die ze in het kader van haar bilaterale betrekkingen regelmatig verzoekt het EVRM na te leven,
 - de toetreding tot het EVRM zal burgers tegenover het optreden van de Unie een bescherming bieden die vergelijkbaar is met de bescherming die ze nu reeds genieten tegenover alle lidstaten. Dit is des te belangrijker daar de lidstaten belangrijke bevoegdheden hebben overgedragen aan de Unie,
 - de toetreding zal bijdragen aan de harmonieuze ontwikkeling van de jurisprudentie van de beide Europese mensenrechtshoven, met name door de toegenomen noodzaak van een dialoog,
 - de toetreding zal het beginsel van rechtsonafhankelijkheid geenszins op losse schroeven zetten, daar het Hof van Justitie het enige hoogste gerechtshof blijft voor zaken die verband houden met het recht van de Europese Unie en met de geldigheid van haar handelingen, aangezien het Hof voor de rechten van de mens niet kan worden beschouwd als een hogere instantie, maar eerder als een vorm van gespecialiseerde rechtspraak die extern toezicht uitoefent op de naleving door de Unie van de internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit haar toetreding tot het EVRM; het Hof van Justitie zal derhalve een status krijgen die vergelijkbaar is met de status die de hoogste gerechtshoven van de lidstaten momenteel hebben ten opzichte

van het Hof voor de rechten van de mens;

2. wijst erop dat de toetreding, volgens het Verdrag, niet gepaard gaat met een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie en geen algemene bevoegdheid van de Unie op mensenrechtengebied tot stand brengt;
3. bevestigt dat op grond van artikel 2 van protocol nr. 8 bij het Verdrag van Lissabon, het akkoord over de toetreding van de Unie tot het EVRM geen gevolgen mag hebben voor de specifieke positie van lidstaten ten aanzien van het EVRM en van zijn bijbehorende protocollen in het algemeen, en ten aanzien van eventuele door lidstaten toegekende derogaties en voorbehouden in het bijzonder, en dat dergelijke omstandigheden niet van invloed zijn op de rechtspositie van de Unie ten opzichte van het EVRM;
4. stelt vast dat het systeem van het EVRM is uitgebreid met een reeks aanvullende protocollen betreffende de bescherming van rechten die niet vastgelegd zijn in het EVRM, en stelt voor dat de Unie toetreedt tot alle protocollen die, in ieder geval ten dele, onder een bevoegdheid van de Unie vallen (nrs. 1, 4, 7 en 12);
5. onderstreept dat de Unie door de toetreding tot het EVRM geen lid wordt van de Raad van Europa, maar dat een zekere inbreng van de Unie in de instanties waarin het Verdrag voorziet noodzakelijk is om een goede integratie van de Unie in het systeem van het Verdrag te waarborgen, en dat de Unie er bijgevolg zou moeten beschikken over bepaalde rechten, te weten:
 - het recht om een lijst van drie kandidaten voor te leggen voor de functie van rechter, waarvan één namens de Unie is gekozen door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa en op gelijke voet met de andere rechters deelneemt aan de werkzaamheden van het Hof,
 - het recht om deel te nemen, met stemrecht, aan de bijeenkomsten van het Comité van Ministers wanneer het zijn taken als orgaan dat toeziet op de uitvoering van de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens uitoefent of wanneer het zich uitspreekt over de gepastheid om het Hof om een advies te vragen, evenals het recht zitting te hebben in het Stuurcomité voor de mensenrechten (suborgaan van het Comité van Ministers),
 - het recht voor het Europees Parlement om een aantal vertegenwoordigers in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa aan te wijzen/uit te zenden wanneer de assemblee rechters benoemt voor het Europees Hof voor de rechten van de mens;
6. is van oordeel dat de lidstaten onderling en in hun wederzijdse betrekkingen met de Unie niet de mogelijkheid zouden moeten hebben een interstatelijk verzoekschrift wegens niet-nakoming in te dienen op grond van artikel 33 van het EVRM, aangezien dit naar de geest strijdig zou zijn met bepaalde verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon;
7. is van mening dat elk door een Europese burger ingediend verzoekschrift dat betrekking heeft op een handeling of niet-nakoming door een instelling of orgaan van de Unie uitsluitend tegen laatstgenoemde dient te worden gericht; evenzo moet elk verzoekschrift

dat een maatregel ter uitvoering van het recht van de Europese Unie door een lidstaat betreft uitsluitend tegen laatstgenoemde worden gericht, hetgeen onverlet laat dat, wanneer de gedeelde verantwoordelijkheid voor de betreffende handeling tussen de Unie en de lidstaat niet eenduidig is vastgelegd, tegen zowel de Unie als de lidstaat een verzoekschrift mag worden ingediend;

8. acht het in het belang van een goede rechtsbedeling gepast dat de Unie in elke zaak tegen een lidstaat die dient voor het Europees Hof voor de rechten van de mens en die als inzet een kwestie betreffende het recht van de Europese Unie heeft, na toestemming van het Hof als eiser mag worden toegelaten tot het geding en dat elke lidstaat in elke tegen de Unie gerichte zaak, na toestemming van het Hof als verweerder mag worden toegelaten;
9. is van mening dat het niet verstandig zou zijn om de betrekkingen tussen het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens te formaliseren door voor laatstgenoemde een prejudiciële procedure in te voeren of door een orgaan of “panel” tot stand te brengen dat zou beslissen wanneer een van beide gerechten overweegt een interpretatie van het EVRM te hanteren die verschilt van de interpretatie door het andere gerecht; wijst in dit verband op verklaring nr. 2 ad artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die het bestaan van een regelmatige dialoog tussen het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens vaststelt, een dialoog die zou moeten worden uitgebreid met de toetreding van de Unie tot het EVRM;
10. stelt vast dat het EVRM een belangrijke functie heeft in het kader van de interpretatie van het Handvest van de grondrechten in zoverre dat de door het Handvest gewaarborgde rechten die overeenkomen met door het EVRM gewaarborgde rechten overeenkomstig laatstgenoemde moeten worden geïnterpreteerd en dat het EVRM op grond van artikel 6, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, een bron van inspiratie vormt voor het Hof van Justitie bij de formulering van algemene beginselen van het recht van de Europese Unie; stelt eveneens vast dat het EVRM overeenkomstig zijn artikel 53 niet mag worden aangewend om de door het Handvest van de grondrechten toegekende rechten te beperken of er afbreuk aan te doen, opdat het handvest volledige rechtsgeldigheid behoudt;
11. is zich ervan bewust dat de toetreding als zodanig geen oplossing zal bieden voor de buitengewoon ernstige problemen waarmee het systeem van het EVRM wordt geconfronteerd, te weten enerzijds de buitensporige werkdruk als gevolg van een exponentiële toename van het aantal individuele verzoekschriften en anderzijds de hervorming van de structuur en de werking van het Hof om deze toename het hoofd te bieden; stelt vast dat bij gebrek aan een oplossing voor deze problemen het systeem dreigt te bezwijken en dat de inwerkingtreding van protocol nr. 14, tot op heden vertraagd door de niet-ratificatie van een Verdragsluitende partij, weliswaar zal helpen om het aantal niet-afgeronde procedures terug te brengen, maar ze niet helemaal zal wegwerken;
12. vestigt de aandacht op het feit dat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, rekening houdend met het constitutionele belang van een toetreding van de Unie tot het EVRM, strenge voorwaarden aan laatstgenoemde stelt, waarbij de Raad het besluit houdende sluiting van het akkoord met eenparigheid van stemmen moet aannemen, na goedkeuring van het Europees Parlement, en dit akkoord pas in werking treedt nadat het

overeenkomstig hun respectievelijke constitutionele regels is goedgekeurd door de lidstaten;

13. merkt op dat de toetreding van de Unie tot het EVRM een cruciale stap vormt, waarop moet worden voortgebouwd met de toetreding van de Unie tot het Europees Sociaal Handvest, dat op 18 oktober 1961 in Turijn is ondertekend en op 3 mei 1996 in Straatsburg is herzien, in samenhang met de in het Handvest van de grondrechten en in de sociale wetgeving van de Unie reeds bekrachtigde verworvenheden;
14. verzoekt zijn Voorzitter om deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.