

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

DE INTEGRATIE VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE IN DE CONSTITUTIE VAN DE EUROPESE UNIE

Dr. Sophie C. van Bijsterveld en Prof. Dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin

WRR-PAPERSERIE 'DE NEDERLANDSE STEM IN DE EUROPESE CONVENTIE'

Den Haag, mei 2003

De paperserie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie' is een initiatief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR besteedt momenteel, in aansluiting op het 4 maart jl. gepresenteerde rapport *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, extra aandacht aan de Conventie over de toekomst van de Europese Unie en het belang van Nederland daarbij. De WRR beoogt de kwaliteit van het Nederlandse debat over en de bijdragen aan de Conventie te stimuleren. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten in de papers berust bij de auteurs.

Voor meer informatie over dit project van de WRR:

drs. Monika Sie Dhian Ho
secretaris van de projectgroep
telefoon (070) 356 4624
email sie@wrr.nl

drs. Bas Limonard
lid van de projectgroep
telefoon (070) 356 4679
email limonard@wrr.nl

Dr. Sophie C. van Bijsterveld en Prof. Dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin zijn beiden verbonden aan de Vakgroep Europees en Internationaal Publiekrecht, Universiteit van Tilburg.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Plein 1813 nr. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage
telefoon (070) 356 4600, telefax (070) 356 4685
email info@wrr.nl, website <http://www.wrr.nl>

DE INTEGRATIE VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE IN DE CONSTITUTIE VAN DE EUROPESE UNIE

1	Een bouwsteen voor de Europese Constitutie	3
2	Handvest en EVRM	6
3	Het Handvest als bron van aanspraken.....	9
4	Het Handvest in de jurisprudentie	12
4.1	Algemeen	12
4.2	Arresten, beschikkingen en conclusies	13
4.3	De context en de band met Gemeenschaps- en EU-recht	14
4.4	De rechten.....	15
4.5	De positionering van het Handvest	16
4.6	De verhouding tot elders gegarandeerde grondrechten en interpretatie.....	18
4.7	Resultaten	20
5	Het Handvest en de toekomst van de Unie	20
6	Conclusie.....	21

1 Een bouwsteen voor de Europese Constitutie

De huidige werkzaamheden van de Europese Conventie zijn een uitvloeisel van het Verdrag van Nice¹, waarbij de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie zijn gewijzigd. Dit verdrag ging vergezeld van een verklaring, Verklaring 23, die een programma bevat voor de verdere ontwikkeling van – in de woorden van de preambule van het EG-verdrag – het “steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren” dat de Gemeenschap sinds haar oprichting wil zijn. Deze verklaring geeft een aanzet tot een vervolg op de – zoals bekend – in Nice onvoltooid gebleven poging de structuur van de Europese Unie gereed te maken voor een stabiele toekomst met een groot aantal lidstaten:

(...)

3. Nu zij aldus de uitbreiding mogelijk heeft gemaakt, verlangt de Conferentie dat een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie wordt ingezet. In 2001 zullen het Zweedse en het Belgische voorzitterschap, in samenwerking met de Commissie en met deelname van het Europees Parlement, een brede discussie aanmoedigen waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken: vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van de gehele

¹ Trb. 2001, 47

publieke opinie, namelijk de politieke, economische en academische kringen, vertegenwoordigers van de civiele samenleving enz. De kandidaat-lidstaten zullen op nader te bepalen wijze bij dit proces worden betrokken.

4. Op basis van een verslag dat zal worden opgesteld voor de Europese Raad van Göteborg in juni 2001, zal de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst te Laken/Brussel in december 2001 een verklaring aannemen waarin passende initiatieven worden ontvouwd om dit proces voort te zetten.

5. Dat proces dient onder meer op de volgende thema's betrekking te hebben:

- hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel;
- de status van het te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Keulen;
- vereenvoudiging van de verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen;
- de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel.

Hoewel het begrip “Europese constitutie” in de Verklaring nog werd vermeden, was van meet af aan duidelijk dat het bij de sub 5 genoemde thema’s daarom gaat. Het onschuldig ogende thema van de “vereenvoudiging van de verdragen” verwees naar de al vele jaren circulerende voorstellen om de verdragen zo te herschikken dat enerzijds de grondslagen van de Europese rechtsorde worden geregeld, en anderzijds de bepalingen over de verschillende beleidsterreinen bijeen worden gebracht. Toen op 2 oktober 2000 de eerste Conventie, onder voorzitterschap van Roman Herzog, verslag uitbracht, stond vast dat het Handvest op dat moment slechts de status van een plechtig te proclameren document zou krijgen. Dat was immers aldus vastgelegd in het door de Europese Raden van Keulen en Tampere in 1999 vastgestelde mandaat van de toenmalige Conventie. Evenzeer stond echter vast dat het Handvest een bouwsteen zou gaan vormen voor de toen – nog niet onomstreden, maar op discrete wijze desalniettemin in Verklaring 23 neergelegde – plannen voor opstelling van een constitutioneel verdrag. Het strijdpunt was dus destijds niet zozeer of een constitutioneel verdrag grondrechten zou moeten bevatten, maar of en zo ja in welke vorm er een constitutioneel verdrag zou komen. Dat constituties grondrechten bevatten is een van de essentiële kenmerken van de idee van de democratische rechtsstaat, zoals die in Europa sinds 1789 vast voet aan de grond heeft gekregen.

Tegen deze achtergrond is het dan ook opmerkelijk dat juist – en vrijwel alleen nog – van Nederlandse zijde de wenselijkheid van de integratie van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie in het constitutionele verdrag wordt bestreden. Een door de regeringsvertegenwoordiger in de Conventie en twee van de plaatsvervangende leden voorgesteld amendement zou ertoe leiden dat het Handvest alleen indirect, namelijk als “general principles of the Union’s law” een plaats zou krijgen in het Constitutioneel Verdrag, naast het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM) en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

De kans op aanvaarding van dit amendement is uitermate gering en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft inmiddels ook duidelijk gemaakt dat het doel ervan niet (of niet meer) is, bindende grondrechten uit het Constitutionele Verdrag te weren.² Desalniettemin moet het voor de Nederlandse discussie van belang worden geacht stil te staan bij de beweegredenen voor de indiening ervan. Voor een deel gaan deze immers terug op zorgen die reeds eerder in de Nederlandse discussie een rol hebben gespeeld. Het gaat hierbij in hoofdzaak om twee punten. Het ene is de voorkeur voor een toetreding van de EG c.q. EU tot het EVRM, waarnaast totstandkoming van een eigen juridische verankering van grondrechten door de Unie als een complicerende overbodigheid wordt gezien; het andere is bezorgdheid over de mogelijkheid dat burgers aan de in het Handvest vervatte grondrechten *aanspraken* zouden kunnen ontlenen. In de toelichting op het amendement wordt trouwens slechts het eerste punt genoemd: “We can only consider integration of the Charter of Fundamental Rights into the Constitution, provided that this does not thereby become substantive EU law which could result in direct claims by citizens against their government.” Dat ook het eerste punt een rol is blijven spelen, blijkt echter uit het feit dat het voorgestelde tweede lid van artikel 5 – volgens hetwelk de Unie zal kunnen toetreden tot het EVRM – niet door het amendement wordt getroffen.

Wij zullen achtereenvolgens op elk van beide bezwaren ingaan (paragrafen 2 en 3). In het licht hiervan zullen wij vervolgens aandacht schenken aan de wijze waarop het Handvest tot nu toe een rol speelt in procedures voor het Gerecht en het Hof van Justitie (paragraaf 4). Daarna zullen wij stilstaan bij het risico dat – door slechts deze thema’s te bespreken – de boot van de constitutionele discussie over de toekomst van de Europese Unie wordt gemist (paragraaf 5).

² “De Nederlandse regering richt haar energie niet op het voorkomen van het incorporeren van het grondrechtenhandvest in het Constitutioneel Verdrag. Wel is een punt van aandacht dat dit op de juiste wijze en in beperkte mate gebeurt. Dit is nodig, omdat de zaak nog steeds niet is geregeld”, aldus staatssecretaris Nicolaï op 24 april 2003. Zie Kamerstukken II 2002–2003, 28 473, nr. 7, p. 12.

2 Handvest en EVRM

Zowel vanuit het Nederlandse parlement als door de Europese Commissie is sinds vele jaren gepleit voor toetreding van de EU tot het EVRM.³ Het toenmalige kabinet wees in reactie daarop weliswaar op de complicaties, maar stelde zich – uiteindelijk – wel achter deze opvatting. Tot initiatieven voorafgaand aan de Europese Raad van Nice heeft dat, voor zover bekend, echter niet geleid. In zijn voorlichting over het ontwerp-Handvest waarschuwde de Raad van State de regering tegen een situatie waarin het Handvest een rol zou gaan spelen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie terwijl de verhouding tot het EVRM nog niet met de bindende kracht van een verdrag is geregeld.⁴

Bij de opstelling van het Handvest is ermee rekening gehouden dat het Handvest een betekenis moet krijgen die enerzijds verder gaat dan het EVRM – namelijk door de opneming van economische, sociale en culturele rechten – maar anderzijds het systeem van de toelaatbare beperking van grondrechten in het EVRM, daar waar het Handvest bij het EVRM aansluiting zoekt, niet moet doorkruisen. Met het oog hierop waren in hoofdstuk VII van het Handvest bepalingen opgenomen die de verhouding tot het EVRM regelen (artikelen 52 en 53). Een handicap bij het opstellen van het Handvest was echter dat de vraag betreffende toetreding tot het EVRM niet vooraf beantwoord was.

Deze bepalingen roepen – zoals zowel in de Conventie als door de Nederlandse Raad van State is gesignaleerd – tal van vragen op die laten zien dat de regeling van de grondrechten pas compleet is als op juridisch bindende wijze is bepaald hoe zij zich tot het EVRM verhouden, welke instantie het laatste woord heeft bij de uitleg van gelijklopende bepalingen, en welke betekenis aan beperkingsclausules toekomt. (Deze laatste zijn in het Handvest summier terug te vinden in de vorm van een verwijzing naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM in artikel 52, eerste en derde lid.) Ook moest nog worden gepreciseerd wat in het verband van het Handvest een “wet” is: de eerste Conventie liep in dit opzicht vooruit op de opstelling van een constitutioneel verdrag. De nu nog slechts indirecte, maar de komende jaren mogelijk steeds manifesterende juridische werking van het

³ De Eerste Kamer nam daarover op 11 april 2000 met algemene stemmen een motie aan (Kamerstukken I 1999-2000, 26800-V, EK nr. 141b), waarin werd overwogen dat “gescheiden rechtsontwikkeling bij de grondrechtenbescherming ten aanzien van de instellingen van de Europese Unie onwenselijk is” en uitgesproken “dat de eenheid van interpretatie van grondrechten door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verzekerd moet zijn”. Op grond daarvan verzocht de Eerste Kamer de regering, “te bevorderen dat de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen partij worden bij dit verdrag en daartoe in de eerstkomende Europese Raad initiatieven te nemen.” In de Tweede Kamer is dit eveneens bepleit (zie ondermeer Kamerstukken II 2000-2001, 21 501-20, nr. 140). De SER-Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden toonde zich in een advies omtrent het Handvest ook voorstander van toetreding van de EU tot het EVRM, alsook het Europees Sociaal Handvest en de kernverdragen van de ILO.

⁴ Kamerstukken II 2000-2001, 21 501-20A, p. 7.

Handvest beïnvloedt ook de gegroeide taakverdeling tussen nationale rechters, Hof van Justitie en EHRM, alsook de Europese “machtenscheiding” van Hof, Commissie, Parlement en lidstaten.

Omdat deze bepalingen destijds waren opgesteld voor een overgangssituatie wat betreft de juridische status, moet in het kader van de huidige Conventie een precisering van deze relatie plaatsvinden. Werkgroep II heeft daarvoor buitengewoon nuttige voorstellen gedaan.

Hoewel de wijze van plaatsing van het Handvest als bindend document in beginsel juridisch niet relevant is, verdient het uit een oogpunt van systematiek de voorkeur het Handvest – als wezenlijk onderdeel van de constitutie – een plaats te geven in aansluiting op het eerste deel van dit Verdrag of, liever nog, in dit deel vóór de institutionele bepalingen.

Een vraag die ook door de huidige Conventie nog niet beantwoord kan worden, betreft de situatie indien zowel het Handvest bindende kracht in de vorm van een deel van het Constitutionele Verdrag verkrijgt als toetreding van de EU tot het EVRM plaatsvindt. Er wordt wel gevreesd voor een cumulatie van rechtsgangen; merkwaardigerwijs wordt hierbij over het hoofd gezien dat zo’n cumulatie ook nu al mogelijk is, en dat juist in geval van toetreding tot het EVRM een arrangement kan worden getroffen om dit te voorkomen. Op dit moment is bijvoorbeeld een zaak aanhangig bij de Grote Kamer van het EHRM, waarin de Duitse rederij DSR Senator Lines klaagt over schending van artikel 6 EVRM inzake een door de Commissie opgelegde boete. Deze op 30 maart 2000 ingediende klacht is gericht tegen de vijftien lidstaten.

De toenmalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (hierna ECRM) stelde zich in 1990 in de zaak van M & Co⁵ op het standpunt dat ten aanzien van de beslissingen van de communautaire instellingen de eerbiediging van de rechten van de mens voldoende verzekerd is, om lidstaten ontslagen te achten van de plicht om die beslissing te toetsen aan het EVRM alvorens daaraan uitvoering te geven. Daarbij had de ECRM in aanmerking genomen “that it would be contrary to the very idea of transferring powers to an international organisation to hold the member States responsible for examining, in each individual case before issuing a writ of execution for a judgment of the European Court of Justice, whether Article 6 of the Convention was respected in the underlying procedures.” In het geval van de Britse staatsburger mevrouw Matthews, die als inwonster van Gibraltar niet mocht meestemmen voor het Europese Parlement, kwam het Europese Hof voor de Rechten van de

⁵ Zaak 13258/87, beslissing van 9 februari 1990, 64 DR 138, p. 144-146; zie H.G. Schermers, ‘Drafting a Charter of Fundamental Rights of the European Union’, in: Alfred E. Kellermann, Jaap W. de Zwaan en Jenő Czuczai, (eds.), *EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague: T. M.C. Asser Press 2001, p. 15-24.

Mens echter tot een andere conclusie. Het Verenigd Koninkrijk werd verantwoordelijk geacht voor de schending van artikel 3 Eerste Protocol EVRM. Het Hof achtte het Verenigd Koninkrijk verantwoordelijk voor deze schending, die voortvloeide uit een besluit van de Raad van Ministers van 20 september 1976 (76/787) waarbij een overeenkomst behoorde als bedoeld in artikel 138 (thans artikel 190) EG. Daarover overwoog het Hof:

“Indeed, the 1976 Act cannot be challenged before the European Court of Justice for the very reason that it is not a “normal” act of the Community, but is a treaty within the Community legal order. The Maastricht Treaty, too, is not an act of the Community, but a treaty by which a revision of the EEC Treaty was brought about. The United Kingdom, together with all the other parties to the Maastricht Treaty, is responsible *ratione materiae* under Article 1 of the Convention and, in particular, under Article 3 of Protocol No. 1, for the consequences of that Treaty.”⁶

Wanneer het Handvest grondslag voor rechterlijke toetsing wordt, zal dat – zoals ook uit deze zaken blijkt – toegevoegde waarde hebben, maar zonder nadere regelingen inderdaad ook complicaties kunnen veroorzaken. Communautaire maatregelen en de uitvoering daarvan door nationale instanties zullen niet langer buiten het bereik van expliciete grondrechten vallen. Zowel het Hof van Justitie als – voor zover het gaat om uitvoering door instanties van de lidstaten – nationale rechters ontleen daaraan meer houvast dan aan het huidige artikel 6 lid 2 EU.

Dit heeft onvermijdelijk gevolgen voor de relatie tussen het Hof van Justitie en het EHRM. Men zou kunnen redeneren dat betere bescherming van grondrechten in EU-verband aanleiding geeft tot een bevestiging van (c.q. terugkeer naar) de hiervoor besproken M & Co-doctrine. Het EHRM zou zich dan niet bemoeien met zaken waarin het Hof van Justitie de eerbiediging van grondrechten bewaakt. Dat zal echter leiden tot een groeiend aantal gevallen waarin een discrepantie kan ontstaan tussen de uitleg van (vaak gelijklopende) bepalingen in het EVRM door het EHRM en in het Handvest door het Hof van Justitie. Zou het EHRM zich echter op het standpunt stellen dat het naast het Hof van Justitie een taak heeft inzake de uitvoering van communautaire maatregelen door nationale instanties, dan kan het EHRM wel over de rechtseenheid waken, maar manifesteert zich het schrikbeeld van een procedure bij vijf of zes rechterlijke instanties, waarvan twee Europese. De impact daarvan zou zeer groot kunnen worden, omdat een steeds groter deel van nationale wetgeving en bestuur tevens uitvoering van EG-recht is.

⁶ EHRM 18 februari 1999, *Matthews v. the United Kingdom* (24833/94), § 33.

In beide veronderstellingen wordt de behoefte aan coördinatie van de uitleg van grondrechten door Hof van Justitie en EHRM zichtbaar: in de ene veronderstelling om te voorkomen dat de uitleg van identieke en overeenkomstige grondrechten gaat divergeren, in de andere veronderstelling om een overmaat aan rechterlijke interventies te voorkomen. Het is dus niet zo dat het coördinatieprobleem pas ontstaat als de EU en EG partij worden bij het EVRM. Integendeel, een intelligente associatie tussen beide systemen is omwille van de rechtszekerheid nodig.

De rol van het EHRM zou in deze situatie op zo'n manier vorm moeten krijgen dat een cumulatie van toetsing door twee Europese hoven in één zaak betreffende de uitvoering van Gemeenschapsrecht door de nationale overheid kan worden voorkomen. De waarnemers van de Raad van Europa hadden de Conventie daarvoor al in februari 2000 de suggestie gedaan een mechanisme voor samenwerking tussen beide hoven te creëren;⁷ dezelfde mogelijkheid werd geopperd door Françoise Tulkens, eveneens rechter in het EHRM.⁸ Met verwijzing naar de bestaande mogelijkheid voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa advies te vragen aan het EHRM⁹ stelden zij voor zo'n bevoegdheid toe te kennen aan het Hof van Justitie. Uiteraard hoeft het Hof van Justitie zo'n advies enkel te vragen als er onzekerheid bestaat over de juiste uitleg van het EVRM; *clear cases* kunnen door het Hof van Justitie zelfstandig worden afgedaan. Hieraan valt toe te voegen dat in deze opzet het EHRM – wanneer het na beoordeling van de zaak door het Hof van Justitie, al dan niet in relatie tot de nationale rechter – een verzoekschrift ontvangt, nader onderzoek overbodig zou kunnen achten. Artikel 35, tweede lid, van het EVRM voorziet in de mogelijkheid dat het EHRM een verzoekschrift buiten behandeling laat, indien het in wezen gelijk is aan een zaak die reeds eerder door het Hof is onderzocht of reeds aan een andere internationale instantie voor onderzoek of regeling is voorgelegd en geen nieuwe feiten bevat. In dit verband valt een analogie te maken met in sommige landen bestaande 'verlofstelsels' voor het aanhangig maken van een procedure.

3 Het Handvest als bron van aanspraken

De rol die het Handvest sinds de proclamatie ervan reeds is gaan spelen in de rechtspraak van het Hof van Justitie bevestigt wat de Raad van State in zijn voorlichting omtrent het ontwerp van het Handvest al stelde: "De inhoud en de wijze van totstandkoming maken het

⁷ Contrib 29 van Fischbach (rechter in het EHRM) en Krüger.

⁸ Françoise Tulkens, 'Towards a greater normative coherence in Europe / The implications of the draft Charter of fundamental rights of the European Union', in: *Human Rights Law Journal*, Vol. 21 (2000), No. 8, p. 331-332 (p. 329-332).

⁹ art. 47-49 EVRM

Handvest tot een moeilijk te negeren document.”¹⁰ Anders dan het EVRM is het Handvest niet gericht op de rechtsordes van de lidstaten, maar betreft het enkel het recht van de Europese Unie (met inbegrip van het Gemeenschapsrecht) alsmede de uitvoering ervan door de lidstaten. Dit is vastgelegd in artikel 51 van het Handvest, waarvoor Werkgroep II eveneens voorstellen ter verduidelijking heeft gedaan.

De bedoeling van deze bepaling is de werking van het Handvest, wanneer het juridisch bindende werking zal krijgen, in tweeërlei opzicht af te bakenen. Allereerst in die zin dat het geen super-Grondwet voor de lidstaten is die ze bij al hun overheidshandelen bindt, maar qua reikwijdte beperkt blijft tot het EU/EG-recht.¹¹ Ten tweede in die zin dat de grondrechten eisen stellen aan de wijze waarop bestaande bevoegdheden moeten worden uitgeoefend, maar geen nieuwe creëren. Dat deze bepaling zo scherp is gesteld, hoewel de tweede zin van het eerste lid eigenlijk hetzelfde zegt, was mede een antwoord op de door sommige leden van de Conventie uittrenturen naar voren gebrachte vrees dat het Handvest zou worden gebruikt om de “soevereiniteit” van de lidstaten verder uit te hollen ten gunste van “Brussel”. Wat zal echter de betekenis van een rechtens bindend Handvest zijn als een lidstaat bij de implementatie van EG-recht tekortschiet? Zijn de grondrechten van het Handvest dan medebepalend voor de bepaling van het verzuim?

In het door de regeringsvertegenwoordiger G. de Vries c.s. voorgestelde amendement wordt – zoals gezegd – de vrees uitgesproken dat opnemings van het Handvest in het Constitutionele Verdrag tot claims zou kunnen gaan leiden. Niet wordt gepreciseerd voor welke rechter en op grond waarvan deze claims geldend gemaakt zouden kunnen worden. De brief van de bewindslieden van Buitenlandse Zaken van 7 maart 2003 werd hierop enig nader licht.¹² Gesteld wordt dat de bepalingen die nu als beginsel worden aangemerkt “in de rechtspraak van het Hof kunnen evolueren tot een recht.” Gesteld wordt dat de sociale grondrechten van hoofdstuk IV, als mede artikel 14 (kosteloos onderwijs) en artikel 15 (vrije beroepskeuze en toegang tot arbeidsbemiddeling”) dan aanleiding zouden kunnen geven tot claims.¹³ Het kabinet voegt daar trouwens aan toe dat overneming van de voorstellen van de werkgroep zijn aarzelingen op dit punt zouden kunnen verminderen.

¹⁰ Kamerstukken II 2000-2001, 21 501-20A, p. 8.

¹¹ Enkele onderdelen van het Handvest wekken de indruk dat dit uitgangspunt onvoldoende in het oog is gehouden, zoals het verbod van de doodstraf in artikel 2, tweede lid. Men kan artikel 2, tweede lid, echter ook anders opvatten, namelijk als vastlegging bij voorbaat van een fundamentele norm die – al naar gelang de ontwikkeling van het Europese strafrecht dat indiceert – geëerbiedigd moet worden.

¹² Kamerstukken II 2002-2003, 28 473, nr. 4 (‘De Conventie: een tussenstand’).

¹³ Id., p. 15.

Men kan zich afvragen of deze bezwaren er niet aan voorbijzien dat het Handvest alleen geldt voor het recht van de Unie en de implementatie ervan door de lidstaten. Maar ook afgezien daarvan lijkt het erop dat deze discussie in feite een herhaling vormt van de zorgen die bij de totstandkoming van hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet in 1983 waren uitgesproken over de opnemings van niet als subjectieve rechten geformuleerde “sociale” grondrechten. Ook zonder artikel 120 van de Grondwet – dat immers slechts voor formele wetgeving en verdragen rechterlijke toetsing aan de Grondwet uitsluit – blijkt dat de Nederlandse rechter zich niet te buiten gaat aan het uitleggen van zulke grondrechten in de zin van buiten- en tegenwettelijke claims. Men kan zich zelfs afvragen of het door werkgroep II voorgestelde onderscheid tussen “rechten” en “beginselen” werkelijk nodig is ter bereiking van het doel (de honorering door de rechter van) rechtstreekse claims op het terrein van sociale rechten te voorkomen. Immers, ook gebruikelijke interpretatiemethoden staan een dergelijke rechterlijk optreden in de weg.¹⁴ Voor de Europese rechtspraak geldt bovendien dat een toetsing aan het Handvest moeilijk de vorm kan aannemen dat claims geldend worden gemaakt op terreinen waar de lidstaten niet door EU-recht worden genormeerd. Wat rest, zijn mogelijk enkele kwesties van interpretatie met betrekking tot zeer specifieke terreinen van onderwijs. Daarbij moet overigens bedacht worden dat artikel 14, tweede lid, van het Handvest volgens de toelichting daarop een betalingsplicht voor specifieke vormen van onderwijs in de leerplichtige leeftijd niet verbiedt mits maatregelen ter financiële compensatie genomen worden.¹⁵

De vrees die in het voorgestelde amendement wordt geuit dat opnemings van het Handvest in het Constitutionele Verdrag tot claims zou kunnen gaan leiden, kan ook uitgelegd worden als een vrees dat bij de burger verwachtingen worden opgewekt die niet ingelost kunnen worden. Voor zover deze verwachtingen op de sociale grondrechten betrekking hebben, geldt in het verlengde van hetgeen hierboven al is opgemerkt dat de situatie die zou ontstaan niet wezenlijk verschilt van de situatie onder nationale constituties die sociale grondrechten bevatten. Waar deze verwachtingen betrekking hebben op de toegang tot de rechter moet duidelijk zijn dat de bindende vaststelling van het Handvest niet impliceert dat de mogelijkheden van burgers om via een rechtstreeks beroep het Hof van Justitie te adiëren vanzelf vergroot worden. De discussie over eventuele uitbreiding van toegang tot de rechter in EG/EU-verband is niet gekoppeld aan het bindend karakter van het Handvest en moet in een breder verband gezien worden van de bepaling van de rol en functie van en de evenwichten tussen de verschillende instellingen van de EG/EU.

¹⁴ Vgl. voor het Hof van Justitie het leerstuk van de “rechtstreekse werking”.

¹⁵ Zie hierover ook Kamerstukken I 2000-2001, 27 414, nr. 204b, p. 6-7 (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten).

Een bijzonder punt van aandacht is nog de soms in de Nederlandse discussie uitgesproken zorg dat illegaal in een lidstaat verblijvende vreemdelingen aan de sociale grondrechten waarin gesproken wordt van rechten van “eenieder”, aanspraken zouden ontnemen die in strijd zijn met het feit dat zij niet zijn toegelaten. Genoemd worden het recht op onderwijs, het recht om te werken, het recht op toegang tot gezondheidszorg¹⁶ en het recht op arbeidsbemiddeling. Indien deze zorg reëel is, zal zij ook voor andere lidstaten van belang zijn en via een definitiebepaling van “eenieder” in hoofdstuk VII van het Handvest kunnen worden weggenomen, zulks in aanvulling op de voorstellen van de werkgroep. Het is echter de vraag of dit werkelijk nodig is. Allereerst is het toekennen van rechten aan een ieder niet nieuw: zie bijvoorbeeld deel I van het Europees Sociaal Handvest van 1961. Het toekennen van aanspraken aan illegalen zou ook buiten de werkingssfeer van de verdragen vallen, die volgens artikel 51 de “buitengrens” van de toepasselijkheid van het Handvest vormt. Een andere uitleg is trouwens nauwelijks denkbaar: blijkbaar is het probleem veeleer dat er in Nederland verwarring is ontstaan over het onderscheid tussen legaal verblijf en illegaal verblijf waartegen (nog) geen maatregelen zijn genomen. Een illegaal die zich zou beroepen op het Handvest kan trouwens onmogelijk volhouden dat hij met het doen van dit beroep een verblijfstitel heeft verkregen.

4 Het Handvest in de jurisprudentie

4.1 Algemeen

In het licht van de Nederlandse bezwaren tegen integratie van het Handvest van de Europese Unie in het Constitutionele Verdrag is het zinvol stil te staan bij de wijze waarop het Handvest tot nu toe in jurisprudentie figureert. Enerzijds kan dit een nader zicht bieden voor de beoordeling van de hierboven genoemde bezwaren. Anderzijds kan het – meer positief gesteld - een beeld geven van de betekenis die het Handvest nu heeft en in de toekomst zal kunnen hebben.

Sinds de proclamatie ervan heeft het Handvest in een substantieel aantal gedingen een rol gespeeld. Tot op heden gaat het om een aantal van ruim 50.¹⁷ Deze gedingen spelen zich af op

¹⁶ Dit geldt trouwens volgens artikel 35 alleen “onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden”.

¹⁷ Het gaat hier om rechtszaken waarin de term “Handvest” of het Engelse equivalent “Charter” of het Franse “Charte” als zodanig voorkomt. De telling betreft zowel conclusies, arresten en beschikkingen. In een beperkt aantal gevallen is sprake van gevoegde zaken. Ook is in het ene geval waarin het Hof van Justitie expliciet naar het Handvest verwezen heeft, zowel het arrest als de conclusie van de advocaat-generaal geteld.

uiteenlopende beleidsterreinen. Te denken valt daarbij aan het vrij verkeer van personen en de vrijheid van vestiging, aan landbouw- en visserijbeleid zowel als sociaal beleid.

Voorts vinden wij verwijzingen naar het Handvest in gedingen op institutioneel terrein waar de toegang van de burger tot de rechter aan de orde is. Ook in uiteenlopende kwesties rond harmonisatie van wetgeving, ambtenarenrecht en externe betrekkingen is de relevantie van in het Handvest gegarandeerde rechten gebleken. Opmerking verdient nog dat de betekenis van in het Handvest opgenomen rechten in het kader van de zgn. Tweede Pijler eveneens aan de orde is geweest. Deze feiten illustreren de betekenis van het Handvest voor brede terreinen van EG/EU-activiteit.

Overigens is interessant te vermelden dat ook andere rechters ertoe zijn overgegaan in hun jurisprudentie verwijzingen naar het Handvest op te nemen. Zo verwees het Spaanse Constitutionele Hof in een tweetal arresten naar het Handvest om duidelijk te maken dat de uitleg die het hof aan de Spaanse Grondwet gaf, mede kon steunen op een Europees en internationaal breed gedragen rechtsopvatting.¹⁸ Ook het EHRM heeft naar het Handvest verwezen.¹⁹

4.2 Arresten, beschikkingen en conclusies

Het Hof van Justitie heeft tot nu toe eenmaal expliciet verwezen naar het Handvest. Dit arrest is van recente datum (december 2002). Al eerder is het Gerecht van eerste aanleg ertoe overgegaan het Handvest expliciet in de overwegingen te betrekken. Sinds begin 2002 heeft het een vijftal arresten gegeven en een drietal beschikkingen gegeven waarin het Handvest een rol speelt; het meest recente arrest dateert van 2003. In de overige gevallen gaat het om conclusies van Advocaten Generaal bij het Hof die sinds begin 2001 al verwijzingen naar het Handvest bevatten.

De verwijzingen naar het Handvest, in gang gezet door Advocaten Generaal en overgenomen door Gerecht en recent ook Hof, hebben daarmee inmiddels een zekere vanzelfsprekendheid gekregen. Hoewel de hierna volgende analyse in eerste instantie betrekking heeft op de conclusies, laten de arresten en beschikkingen waar het gaat om de wijze van benadering van

¹⁸ Arrest van 30 november 2000, STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000; zie ook de afzonderlijke mening van de raadsheer Manuel Jiménez de Parga y Cabrera bij het arrest van dezelfde datum, STC 290/2000. In beide gevallen ging het om artikel 8 van het Handvest.

¹⁹ Het betrof hier artikel 9 van het Handvest (het recht op gezinsleven) in EHRM 7 juli 2002, App.no.28957/95 (Christine Goodwin v. het Verenigd Koninkrijk) en EHRM 7 juli 2002, App.no.25680/94 (I. v. het Verenigd Koninkrijk).

het Handvest niet een principieel daarvan afwijkend beeld zien. Het Handvest heeft nu reeds – ondanks zijn niet formeel-juridisch bindende status - een niet weg te denken plaats in de rechtsorde van de EG/EU.

4.3 De context en de band met Gemeenschaps- en EU-recht

Hierboven is de bezorgdheid aangeroerd over de mogelijkheid dat burgers aan de in het Handvest vervatte grondrechten aanspraken zouden kunnen ontleen. Een toekomstig constitutioneel verdrag waarvan het Handvest volwaardig deel uit zou maken is echter, zoals wij memoreerden, geen super-Grondwet. De grondrechten blijven beperkt tot de zakelijke werking van het EG/EU-recht, met inbegrip van uitvoeringshandelingen van de lidstaten. Zij hebben geen betrekking op autonome handelingen van lidstaten. Waar het om sociale rechten gaat, is van belang in herinnering te roepen dat de in het Handvest opgenomen rechten geen bevoegdheidsgrondslag tot handelen bieden; bovendien is meer in het algemeen gewezen op rechterlijke prudentie bij de interpretatie van sociale rechten, zoals bijvoorbeeld de rechter op Nederlands nationaal niveau laat zien.

In het licht van deze bezorgdheid is het verhelderend te zien in welk type van gevallen tot nu toe verwijzing naar het Handvest heeft plaatsgevonden. Het blijkt dat het in het merendeel van de gevallen ging om handelingen van EG instellingen zelf. Veelal betrof de rechtsvraag de geldigheid en uitlegging van een verordening of richtlijn. Ook waren beschikkingen van de Commissie onderwerp van het geding. Een enkele keer speelden in het Handvest opgenomen rechten een rol bij de uitleg van verdragsbepalingen zelf. Een aantal zaken betrof hoger beroep op het Hof van een arrest van het Gerecht.

Wat handelingen van lidstaten betreft, werd bevestigd dat bij de implementatie van EG-recht (i.c. een richtlijn) ook de in het communautaire recht verankerde fundamentele rechten geëerbiedigd moeten worden. In het kader daarvan wees de conclusie ook op het eigendomsrecht, dat onder meer in het – niet juridisch bindende – Handvest is opgenomen.²⁰ Opmerkelijk is het geding waarbij de vraag aan de orde was of een inbreuk op het vrije goederenverkeer geoorloofd is die gevolg is van het door de lidstaat honoreren van fundamentele vrijheden van anderen (i.c. ging het om het toestaan van een demonstratie waardoor een belangrijke doorgangsroute tijdelijk gestremd was). Deze vraag werd door de advocaat-generaal mede beantwoord aan de hand van de in de communautaire rechtsorde gegarandeerde grondrechten, waarbij ook aan het Handvest werd gerefereerd (i.c. ging het

²⁰ C-313/99, Conclusion (Mulligan and others).

om de rechten van vrije meningsuiting, vergadering en vereniging).²¹ Eenmaal werd in een conclusie uitdrukkelijk verwezen naar artikel 51 Handvest dat de reikwijdte van de communautaire grondrechtenbescherming aangeeft.²²

De wijze waarop het Handvest tot nu toe in de beoordeling van Hof, Gerecht en Advocaten-Generaal heeft plaats gevonden geeft tot bezorgdheid voor onterechte (honorering van) claims geen aanleiding.

4.4 De rechten

De verscheidenheid aan rechten waarnaar verwezen wordt, onderstreept het belang van de betreffende rechten in de Europese rechtsorde. Zowel rechten die de rechtspleging zelf betreffen en eisen stellen aan het bestuur als zodanig blijken daadwerkelijke relevantie te hebben, als ook rechten die de burger anderszins materiële waarborgen verschaft.

Zonder nu in te gaan op de rol die de betreffende fundamentele rechten hebben gespeeld in de beoordeling van de rechtsvraag en de resultaten waartoe zij aanleiding hebben gegeven, kan al worden opgemerkt dat gerefereerd is aan rechten uit alle hoofdstukken van het Handvest. Zo zijn uit het eerste hoofdstuk de menselijke waardigheid (artikel 1) en het recht op menselijke integriteit (artikel 3, tweede lid) te noemen.²³ Ook de rechten van meningsuiting en vergadering en vereniging (de artikelen 11 en 12) speelden een rol, alsmede het recht op eigendom (artikel 17), rechten die zijn opgenomen in het hoofdstuk “Vrijheid”. Op uiteenlopende varianten van de gelijkheidsbepalingen uit het hoofdstuk “Gelijkheid” is eveneens een beroep gedaan (de artikelen 20, 21 en 23). Uit hoofdstuk IV “Solidariteit” gaat het om de onderling verschillende rechten op jaarlijkse vakantie met behoud van loon (artikel 31, tweede lid) en het recht op toegang tot diensten van algemeen economisch belang (artikel 36).

Een bijzonder element van het Handvest is de groepering van een aantal rechten onder de noemer “Burgerschap” in hoofdstuk V. Rechten uit dit hoofdstuk, die op zich zelf niet allemaal nieuw zijn, hebben ook een rol gespeeld in procedures. Te denken is met name aan het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41), het recht op toegang tot documenten (artikel 42) en het recht van vrijheid van verkeer en verblijf (artikel 45). Uit hoofdstuk VI omtrent “Rechtspleging” speelden artikel 47 (toegang tot de rechter), artikel 48 (vermoeden van onschuld en recht op verdediging), artikel 49 (legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel

²¹ C-112/00, Conclusion (Schmidberger).

²² C-63/01, Conclusion (Evans).

²³ Het betrof hier een beroep van Nederland tot nietigverklaring van een richtlijn van Europees Parlement en Raad tot bescherming van biotechnologische uitvindingen.

inzake delicten en straffen) alsmede artikel 50 (het *ne bis in idem*-beginsel) een rol. Tot slot is bijzonder dat ook verwijzingen hebben plaatsgevonden naar artikelen uit hoofdstuk VII “Algemene bepalingen”. Het ging daarbij om artikel 51 dat de toepasselijkheid van de gegarandeerde grondrechten op lidstaten vastlegt wanneer zij uitvoering geven aan EU-recht. Ook is een keer gewezen op de beperkingsclausule van artikel 52, eerste lid, Handvest. Een enkele maal is er in algemene zin naar het Handvest verwezen, zonder daarbij een specifiek artikel te noemen. In een dergelijk geval kan soms uit de context worden afgeleid welke bepaling het betreft;²⁴ in de andere gevallen was het karakter van de verwijzing slechts algemeen.

Aangezien de bepalingen in het Handvest geen competentiegrondslag inhouden, kunnen zij alleen betekenis hebben voor die terreinen waarop EG/EU anderszins tot optreden bevoegd is. Door verdere rechtsontwikkeling van de EG/EU kunnen rechten die nu zonder betekenis lijken te zijn mogelijk in de toekomst echter praktische betekenis krijgen.

4.5 De positionering van het Handvest

Het Hof is in zijn recente – waar het het Handvest betreft, behoedzame - arrest niet uitdrukkelijk ingegaan op de status van het Handvest. Het gaf slechts aan dat het betreffende recht (het eigendomsrecht) in de communautaire rechtsorde is erkend als fundamenteel en wordt beschermd door artikel 1 Eerste Protocol EVRM en tevens is neergelegd in het Handvest. Het Gerecht ziet blijkens de rechtsoverwegingen in de betreffende arresten het Handvest vooral als een bevestiging van reeds als fundamenteel in de communautaire rechtsorde erkende rechten en als een uitdrukkelijke erkenning van het belang daarvan.²⁵ Ook worden de in het Handvest neergelegde rechten gezien als algemene rechtsbeginselen gemeenschappelijk aan de constitutionele tradities van de lidstaten.²⁶

In de grote meerderheid van de gevallen wordt ook in conclusies van Advocaten-Generaal aandacht besteed aan de juridische status van het Handvest. De wijze waarop dit gebeurt en de formulering daarvan vertoont enige variatie. Een enkele keer wordt aangegeven dat een recht gegarandeerd wordt door het Handvest onder de toevoeging dat “bij de huidige stand van het recht” meer waarde wordt gehecht “aan het bepaalde in artikel 6 EU”,²⁷ waarna op basis van een in het EVRM of Protocol bij het EVRM gegarandeerd recht wordt verder

²⁴ Niet in alle gevallen wordt expliciet naar een bepaald artikel uit het Handvest verwezen.

²⁵ T-211/02, Arrest (Tideland Signal/Commissie).

²⁶ T-54/99, Arrest (Max. Mobil Telekommunikation Service/Commissie).

²⁷ C-491/01, Conclusie (British American Tobacco Investments en Imperial Tobacco).

geargumenteerd. Ook vinden wij wel de overwegingen dat een reeds (in jurisprudentie of verdragen) erkend recht wordt “bevestigd” door het Handvest, soms onder erkenning dat het Handvest als zodanig geen juridisch bindende status toekomt.²⁸ De in het Handvest opgenomen rechten worden voorts uitdrukkelijk als “fundamenteel” gekarakteriseerd.²⁹

Veelal vindt een sterkere positionering plaats, bijvoorbeeld door de rechten die in het Handvest zijn opgenomen te beschouwen als deel van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Ook worden de rechten in het Handvest als inhoudelijke maatstaf beschouwd, tenminste voor zover zij algemeen aanvaarde rechtsbeginselen inhouden.³⁰ Heel expliciet en kernachtig is de overweging dat het Handvest weliswaar niet juridisch bindend is, maar dat het desalniettemin verdient naar verwezen te worden aangezien het “op het hoogste niveau” een “uitdrukking vormt van een democratisch tot stand gekomen politieke consensus over wat in deze tijd beschouwd moet worden als grondrechtencatalogus die door de communautaire rechtsorde gegarandeerd.”³¹

Ook vinden wij overwegingen die het Handvest kracht verlenen door te wijzen op het feit dat de proclamatie heeft plaatsgevonden veelal op basis van de uitdrukkelijke en specifieke mandaat van nationale parlementen. In dat kader werden de bepalingen van het Handvest als “wezenlijke maatstaf” gekarakteriseerd.³²

Een heldere verwoording van het unieke karakter en belang van het Handvest vinden wij in de conclusie van Advocaat Generaal Léger:

“[W]here rights, freedoms and principles are described, as in the Charter, as needing to occupy the highest level of reference values within all the Member States, it would be inexplicable not to take from it the elements which make it possible to distinguish fundamental rights from other rights.

The sources of those rights, listed in the preamble to the Charter, are for the most part endowed with binding force within the Member States and the European Union. (...)

It is natural for the rules of positive Community law to benefit, for the purposes of

²⁸ T-377/00, Arrest (Philip Morris) ro 122; zie ook T-177/01, Arrest (Jégo-Quééré/Commissie) in een zwakkere vorm “overeenstemt met” een reeds anderszins gegarandeerd recht.

²⁹ C-377/98, Conclusie (Pays-Bas/EP en Raad).

³⁰ C-63/01, Conclusion (Evans).

³¹ C-20/00 en C-64/00, Opinions (Booker Aquaculture); vertaald uit het Engels.

³² C-173/99, Opinion (BECTU); zie ook C-353/99, Opinion (Council v. Hautala and others) en C-208/00, Conclusions (Überseering).

their interpretation, from the position of the values with which they correspond in the hierarchy of common values.

As the solemnity of its form and the procedure which led to its adoption would give one to assume, the Charter was intended to constitute a privileged instrument for identifying fundamental rights. It is a source of guidance as to the true nature of the Community rules of positive law.”³³

Ook nu reeds heeft het Handvest een zekere juridische erkenning en wordt aan het Handvest juridische betekenis verleend; ofwel meer expliciet ofwel via een juridische omweg. Voor de toekomst lijkt het daarom gewenst het Handvest juridisch bindende status te verlenen, zodat omtrent de betekenis ervan geen twijfel kan bestaan.

4.6 De verhouding tot elders gegarandeerde grondrechten en interpretatie

Een blik op de toelichting bij de onderscheiden bepalingen van het Handvest laat in bijna alle gevallen zien dat een equivalent aanwezig is in internationale verdragen c.q. de EG/EU-Verdragen zelf en (al of niet daarop gebaseerde) jurisprudentie van Hof en Gerecht. Gezien dit feit, en gelet op de niet formeel-juridisch bindende status van het Handvest, is het niet verwonderlijk dat doorgaans tevens een beroep wordt gedaan op die equivalenten.

Om te beginnen wordt, zoals wij hierboven al hebben opgemerkt, expliciet aangegeven dat de grondrechten van het Handvest reeds in de EU erkende grondrechten “bevestigen”. Dit gaat dan vergezeld van een aanduiding van de rechten die het betreft, meestal uit het EVRM. Veelal wordt de argumentatielijn gevolgd dat de jurisprudentie van het Hof als algemene rechtsbeginselen de fundamentele rechten eerbiedigt als uitdrukking van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Daarbij wordt veelal ook artikel 6 EU genoemd, gevolgd door de constatering dat het EVRM in dit opzicht bijzondere betekenis toekomt. In het daarop volgende stadium wordt naar het Handvest als zodanig verwezen.

Waar het om het EVRM gaat wordt veelal verwezen naar bijzondere artikelen van het EVRM. Veelal wordt ook naar specifieke jurisprudentie van het Hof van Justitie verwezen, zij het niet altijd. Soms vindt interpretatie van het EVRM plaats: een enkele keer in meer strikte zin, vaak meer in algemene zin, daarbij de eerdere eigen jurisprudentie in ogenschouw nemend. Ook wordt verwezen naar jurisprudentie van het EHRM. Het is veelal in deze context dat het betreffende artikel van het Handvest ook figureert.

³³ C-353/99, Opinion (Council v. Hautala and others), ro. 81-83.

Zoals wij hierboven besproken hebben (paragraaf 2), roept het in de toekomst naast elkaar functioneren van – juridisch bindende – rechten van het Handvest en het EVRM een aantal juridische vragen op die op dit moment niet in abstracto beantwoord kunnen worden. Deze betreffen de organisatie van rechtsgangen en de competentieverdeling tussen de onderscheiden supranationale hoven. Ook vragen rond mogelijke divergentie van interpretatie van identieke grondrechten spelen hier een rol. Uiteraard kan op deze toekomst van interpretatie van een bindend Handvest niet vooruit gelopen worden. Echter, het beeld dat de arresten, beschikkingen en conclusies tot nu toe laten zien, is dat onder het huidige regime duidelijk behoedzaamheid aan de dag wordt gelegd in die zin dat (de verwijzing naar en interpretatie van) het Handvest uitdrukkelijk wordt ingebed in de bestaande context van EVRM en zowel eigen als Straatsburgse jurisprudentie.

Slechts in enkele gevallen is niet mede ingegaan op andere grondrechten. In een geval was dit begrijpelijk aangezien niet echt als zodanig een beroep werd gedaan op een grondrecht, maar waarin het betreffende grondrecht op bijstand en vertegenwoordiging (artikel 47 Handvest) als argument werd gebruikt om het beroep van advocaat te karakteriseren en te kwalificeren in termen van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 90, tweede lid, EG-Verdrag.³⁴ Andere gevallen betroffen “diensten van algemeen economisch belang” (artikel 36 Handvest); dit begrip speelde een rol in het kader van de interpretatie van verdragsartikelen.³⁵

Opmerkelijk is een verwijzing naar het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel 49, eerste lid, Handvest). Dit recht werd zonder nadere positionering en zonder een beroep te doen op equivalente andere grondrechten, door de advocaat-generaal toegepast en geïnterpreteerd.³⁶ Het speelde een centrale rol in zijn beoordeling van de prejudiciële vragen. Het meest interessant zijn wellicht de gevallen van een “dynamische” interpretatie, dat wil zeggen de gevallen waarin de beoordeling van de rechtsvragen plaatsvindt in het licht van de evolutie van het EG-recht zelf. Een voorbeeld hiervan betrof het recht op toegang tot documenten (artikel 42 Handvest).³⁷ Daarbij werd de verwijzing naar het Handvest ingebed in de bredere rechtsontwikkeling.

³⁴ C-309/99, Conclusie (Wouters).

³⁵ C-34 –38 /01, Opinions (Enirisorse). Zie ook C-126/01, Opinion (GEMO).

³⁶ C-131/00, Opinon (Nilsson).

³⁷ C-353/99, Opinion (Council v. Hautala and others).

4.7 Resultaten

Uiteraard wil een verwijzing naar een bepaling in het Handvest (in combinatie met andere rechten) niet zeggen dat dit ook daadwerkelijk “succes” oplevert. Een simpele uitspraak over resultaten van een ingesteld beroep of voorgelegde prejudiciële vraag biedt als zodanig ook weinig inzicht, ook waar het om een beroep op grondrechten gaat. Immers, zo’n uitspraak laat niet zien of een beroep om te beginnen al kansloos was of wellicht heel sterk.

Belangrijker is nog dat een beoordeling zich niet altijd in termen van succes laat uitdrukken aangezien grondrechten soms meer indirect een rol spelen bij de interpretatie van een bepaling of de achtergrond vormen waartegen een bepaling moet worden uitgelegd. Een bespreking van de resultaten van verwijzingen naar grondrechten vergt daarom inhoudelijke analyse. De verwijzingen laten wel zien dat in de aan Hof of Gerecht voorgelegde zaken de in het Handvest opgenomen rechten relevant zijn voor een beoordeling van aan de orde zijnde rechtsvragen. Dit kan op zich zelf al als positief resultaat aangemerkt worden.

In de dynamiek van de rechtsontwikkeling die tot het huidige communautaire “acquis” heeft geleid, nemen Hof en Gerecht een eigen positie in. In die voortschrijdende ontwikkeling zijn belangrijke stappen – ook op het terrein van de grondrechtenbescherming – gemarkeerd door de rechter. Het is echter ook in dit verband belangrijk te beseffen dat rechtsontwikkeling door de rechter niet een autonoom proces vormt, maar geconditioneerd wordt politieke besluitvorming en plaatsvindt in nauwe wisselwerking met die politieke besluitvorming, zowel op het niveau van de verdragen als op dat van secundaire regelgeving.

5 Het Handvest en de toekomst van de Unie

In het najaar van 2000 nam het kabinet het standpunt in dat het proces van formulering en verankering van grondrechten nog geenszins was voltooid: de grondrechten verdienen “juridische verankering, ook en vooral in het verband van de Europese Unie, gezien het karakter van de laatste van een waardengemeenschap.”³⁸ In de huidige fase van ontwikkeling van de EU is het van belang het Handvest ook te bezien als een document dat de identiteit en de cohesie van de Unie bepaalt. Het Handvest is, zo blijkt uit de conclusies van verscheidene advocaten-generaal, ook met zijn huidige status reeds “een wezenlijke maatstaf”, een stuk *soft law* dat zich naar verwachting hetzij stapsgewijs, hetzij door een verdragswijziging zal ontwikkelen tot een component van de juridisch bindende grondslag van de communautaire

³⁸ Kamerstukken Ii, 2000-2001, 27 407, nr.7, p. 4, p. 5.

rechtsorde. Verwerkelijking van grondrechten³⁹ is heden ten dage niet meer enkel een kwestie van afweren. Een groot deel van de grondrechten, neergelegd in het Handvest, zou betekenisloos blijven als de weg naar de rechter de enige manier zou zijn om er een beroep op te doen. Een van de interessante vernieuwingen in het Handvest is de erkenning – naast het grondrecht op behoorlijke rechtspraak zoals dat reeds in artikel 6 EVRM was neergelegd – van een grondrecht op behoorlijk bestuur (artikel 41). Goed Europees bestuur is immers bepalend voor al die grondrechten die een actieve houding van de staats- c.q. Unie-organen vereisen. Het Handvest is dus zeker niet alleen een ondersteuning van de werking van grondrechten die de burger beschermen tegen beknutting van haar of zijn vrijheden: grondrechten zoals wij die uit het EVRM kennen. Het heeft ook – zoals blijkt uit de verwijzing ernaar in zaken bij het Hof van Justitie betreffende sociale grondrechten – de betekenis van een richtinggevend ideaal.⁴⁰ Het lijkt ons van belang dat degene die moeten beslissen over de toekomst van de Unie hier onderkennen dat grondrechten – behalve dat zij juridische normen en beginselen zijn – ook de identiteit van een politiek verband tot uitdrukking brengen.

6 Conclusie

Een adequate garantie van grondrechten vormt een essentieel onderdeel van iedere constitutie. Het is dan ook wenselijk het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie te integreren in de Constitutie van de EU. De belangrijkste bezwaren tegen een dergelijke integratie – complicerende overbodigheid wanneer tevens toetreding van de EG/EU tot het EVRM plaatsvindt en de bezorgdheid over directe aanspraken die burgers aan de in het Handvest opgenomen rechten zouden kunnen ontleen – rechtvaardigen niet de conclusie dat het Handvest alleen een indirecte juridische werking zou moeten houden. Deels zijn deze bezwaren zonder grond, deels zijn zij ingegeven door omstandigheden die ook nu reeds om overdenking vragen, onafhankelijk van de vraag naar de juridische status van het Handvest. Voor zover de rechtspraak daarop nu licht kan werpen, geeft deze geen aanleiding dergelijke bezwaren te koesteren.

Vanuit de benadering van een evenwichtige en volwaardige constitutionele ontwikkeling van de EG/EU is integratie van het Handvest in de Constitutie van de EU van substantieel belang. De wijze waarop nu reeds aan het Handvest wordt gerefereerd in procedures voor Hof en Gerecht geeft de relevantie van het Handvest aan. Van minstens even grote constitutionele

³⁹ Zie E.M.H. Hirsch Ballin, 'Werking en verwerkelijking van grondrechten', in: L. Heyde e.a. (red.), *Begrensde vrijheid*, Opstellen over mensenrechten aangeboden aan Prof.dr. D.F. Scheltens bij zijn afscheid als hoogleraar aan de KUN, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 128-145.

betekenis is dat de in het Handvest opgenomen rechten zichtbaar uitdrukking geven aan de identiteit van het politieke verband dat de EU is.

⁴⁰ Zie ook S.C. van Bijsterveld, 'Grondrechtenbescherming in de EU. Een idealenbenadering', in W. van der Burg en F.A. Brom (red.), *Over idealen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 131-149.