

**VERSLAG**

---

van:	Voorzitter van werkgroep II – "Opneming van het Handvest/toetreding tot het EVRM"
aan:	de leden van de Conventie
Betreft:	<b>ontwerp-Eindverslag van Werkgroep II</b>

---

**Inleiding**

Overeenkomstig haar mandaat (doc. CONV 72/02) heeft de groep in zeven vergaderingen en na hoorzittingen met verschillende juristen <sup>1</sup> twee belangrijke complementaire vraagstukken besproken:

- de praktische aspecten en de consequenties van een mogelijke opneming van het EU-Handvest van de grondrechten (hierna "het Handvest" genoemd) in de Verdragen (hoofdstuk A);
- de praktische aspecten en de consequenties van een mogelijke toetreding van de Gemeenschap/de Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna "EVRM" genoemd) (hoofdstuk B).

Daarnaast heeft de groep het specifieke vraagstuk besproken van de toegang van particulieren tot het Hof van Justitie, dat, zoals vermeld in het mandaat van de groep, los van de vraagstukken betreffende de opneming van het Handvest en de toetreding tot het EVRM aan de orde is, maar dat in een ruimere context samenhangt met het grondrechtenvraagstuk (hoofdstuk C).

---

<sup>1</sup> De heer Johann Schoo, directeur van de Juridische dienst van het Europees Parlement, de heer Jean-Claude Piris, Raadsadvocaat en directeur-generaal van de Juridische dienst van de Raad, en de heer Michel Petite, directeur-generaal van de Juridische dienst van de Europese Commissie, gehoord op 23 juli (zie werkdocument nr. 13 en doc. CONV 223/02); de heer Marc Fischbach, rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en de heer Vassilios Skouris, rechter bij het Hof van Justitie van de EG, gehoord op 17 september (zie werkdocument nr. 19 en doc. CONV 295/02). De heer Söderman, Europees ombudsman en waarnemer bij de Conventie, woonde de vergadering van de groep van 4 oktober bij en presenteerde een bijdrage (doc. CONV 221/02 CONTRIB 76).

Dankzij de sterke betrokkenheid van haar leden, hun bereidheid om uitvoerige technische besprekingen te voeren en hun opmerkelijke compromisbereidheid, is de groep erin geslaagd over beide belangrijke vraagstukken een verslag op te stellen waaruit een grote mate van eensgezindheid blijkt; beide delen van dit verslag moeten worden gezien als elkaar aanvullend en behorend tot dezelfde context.

## A. Het Handvest

### I. Aanbevelingen wat betreft de vorm van een mogelijke opneming van het Handvest

#### 1. Algemene aanbeveling

De groep wijst er om te beginnen op dat, conform haar mandaat, het politieke besluit over een mogelijke opneming van het Handvest in het verdrag in de plenaire zitting van de Conventie zal worden genomen. De opdracht van de groep was, een dergelijk besluit voor te bereiden door een aantal specifieke vragen in verband met de praktische aspecten en de gevolgen van die opneming te bespreken.

Zonder vooruit te lopen op het politieke besluit en op basis van het algemene akkoord dat de groep over alle essentiële vraagstukken in verband met het Handvest heeft bereikt (zie hieronder), verklaren alle leden van de groep, de opneming van het Handvest *in een zodanige vorm dat het juridisch bindend wordt en een constitutionele status krijgt* krachtig te steunen, dan wel niet uit te sluiten dat zij een positief oordeel zullen uitspreken over een dergelijke opneming. Dit resultaat kan volgens de groep op verschillende manieren worden bereikt (zie hieronder); hoe dan ook moet echter in de constitutionele constructie van de Unie een plaats worden gevonden voor de grondrechten als bijzondere centrale "bouwsteen". De groep vertrouwt erop dat met dit verslag het noodzakelijke veldwerk is verricht, zodat de plenaire zitting een politiek besluit kan nemen over de opneming van het Handvest; onderstreept wordt dat de totstandkoming van deze aanbeveling is vergemakkelijkt door het algemene akkoord dat de groep heeft bereikt (zie hieronder) over de opheldering van bepaalde juridische en technische aspecten van het Handvest die raadzaam zijn indien het Handvest bindende werking krijgt en tevens van groot belang zijn voor een vlotte opneming met garanties voor de rechtszekerheid.

## 2. Aanbevelingen betreffende de concrete vorm van de opneming

De groep beseft terdege dat de keuze betreffende de concrete vorm van de opneming niet uitsluitend afhangt van overwegingen met betrekking tot het Handvest of de grondrechten in het algemeen, maar ook van de algemene opzet van de Verdragsstructuur zoals die uit toekomstige besprekingen in plenaire zittingen van de Conventie naar voren zal komen. Het zou dan ook onjuist zijn de bewegingsruimte van de Conventie in haar verdere werk met betrekking tot het geheel te beperken door voor de opneming van het Handvest slechts één techniek voor te stellen. Gezien de verschillende mogelijkheden die haar in het beginstadium zijn voorgelegd <sup>1</sup>, acht de groep het verkieslijk de plenaire zitting aan te bevelen de volgende basisopties in overweging te nemen:

- a. opneming van de tekst van de artikelen van het Handvest aan het begin van het constitutioneel verdrag, in een titel of hoofdstuk van dat verdrag; of
- b. opneming in een artikel van het constitutioneel verdrag van een passende verwijzing naar het Handvest; in combinatie met die verwijzing kan het Handvest aan het constitutioneel verdrag worden gehecht (al dan niet in de vorm van een bijlage), hetzij als een specifiek onderdeel van het constitutioneel verdrag dat alleen het Handvest bevat, hetzij als een aparte wettekst (bijvoorbeeld in de vorm van een protocol).
- c. Volgens één lid van de groep zou een "indirecte verwijzing" <sup>2</sup> naar het Handvest gebruikt kunnen worden om het Handvest bindende werking te verlenen zonder dat het daardoor een constitutionele status krijgt.

Na bespreking van de vragen die onder het mandaat van de groep vallen, geeft een grote meerderheid de voorkeur aan de eerste optie, en wel terwille van een betere leesbaarheid van het constitutioneel verdrag. De tweede optie heeft de voorkeur van bepaalde andere leden, van wie enkele beklemtonen dat het Handvest als bijlage aan het verdrag moet worden gehecht, als een specifiek deel van dat verdrag of als een Protocol. De groep in haar geheel onderstreept dat beide basisopties bruikbaar zouden kunnen zijn om van het Handvest een juridisch bindende tekst met constitutionele status te maken.

---

<sup>1</sup> Zie doc. CONV 72/02 en 116/02, blz. 7-8.

<sup>2</sup> Zie doc. CONV 116/02, blz. 7.

## II. Conclusies en aanbevelingen betreffende bepaalde juridische en technische aspecten van het Handvest die van belang zijn voor de vlotte opnemng van het Handvest in de nieuwe verdragsstructuur

De groep heeft veel tijd besteed aan de bespreking van een aantal juridische en technische aspecten van het Handvest die tijdens de discussies van grote belang bleken te zijn voor een vlotte opnemng van het Handvest, als juridisch bindende tekst, in de nieuwe verdragsstructuur. De groep heeft een algemeen akkoord bereikt over deze vraagstukken en over de daaruit voortvloeiende aanbevelingen, die gesteund worden door een ruime meerderheid (twee leden hebben bezwaren) (zie hieronder).

### 1. Eerbiediging van de inhoud van het Handvest

Het uitgangspunt voor de conclusies van de groep met betrekking tot het Handvest is dat de inhoud van het Handvest de neerslag is van de consensus die is bereikt in de vorige Conventie – een instantie die een bijzondere expertise bezat op het gebied van de grondrechten en model stond voor de huidige conventie – en dat de tekst door de Europese Raad in Nice is goedgekeurd. Het Handvest – met inbegrip van de verklaringen betreffende rechten en beginselen, de preambule en, als cruciaal element, de "algemene bepalingen" – moet door de Conventie onverkort worden overgenomen en mag niet opnieuw ter discussie worden gesteld.

De groep heeft dan ook niet overwogen wijzigingen aan te brengen in de in het Handvest verankerde rechten of beginselen. Wel wordt erkend dat bepaalde technische *redactionele aanpassingen in de formulering* van de "algemene bepalingen" van het Handvest mogelijk en wenselijk zijn (zie hieronder); de groep stelt de plenaire vergadering van de Conventie derhalve de aangepaste formuleringen in bijlage dezes voor<sup>1</sup>. Beklemtoond wordt dat de door de groep voorgestelde aanpassingen niet betekenen dat aan de *inhoud* wordt gewijzigd, integendeel: de wijzigingen hebben tot doel bepaalde essentiële elementen van de algemene consensus over het Handvest die reeds in de vorige Conventie was bereikt, te *bevestigen*, en absoluut duidelijk en juridisch waterdicht te maken. De wijzigingen zijn ingegeven door het nieuwe uitzicht op een constitutioneel verdrag, dat in de huidige Conventie naar voren is gekomen, maar ook door het streven naar rechtszekerheid op het gebied van de grondrechten, waartoe het Handvest moet bijdragen. Alle hier voorgestelde redactionele wijzigingen beantwoorden dan ook ten volle aan het beginsel dat ten grondslag lag aan de besprekingen van de groep, namelijk dat de tijdens de vorige Conventie bij consensus

---

<sup>1</sup> Naast de in de bijlage opgesomde aanpassingen moet voor ogen worden gehouden dat, afhankelijk van de toekomstige verdragsstructuur, zuiver redactionele aanpassingen nodig kunnen worden in de verschillende verwijzingen in het Handvest naar "de Verdragen", "de Gemeenschapsverdragen", het "Verdrag betreffende de Europese Unie", "het Gemeenschapsrecht" enz. (zie doc. CONV 166/02, blz. 7).

vastgestelde inhoud intact moet blijven; de groep dringt erop aan dat ook de plenaire vergadering dit beginsel voor ogen houdt bij de bespreking van de voorgestelde redactionele wijzigingen.

2. De opnemng van het Handvest brengt geen wijziging in de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten

De groep kan bevestigen dat de opnemng van het Handvest in het nieuwe verdrag de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten in geen enkel opzicht verandert. Dit punt, waarover in de vorige Conventie reeds een consensus bestond, is terug te vinden in artikel 52, lid 2, van het huidige Handvest. Dit is niet in tegenspraak met het feit dat bepaalde in het Handvest vastgestelde rechten betrekking hebben op gebieden waar de Unie weinig of geen bevoegdheden tot optreden heeft: de *bevoegdheden* van de Unie mogen dan beperkt zijn, zij moet in haar optreden wel steeds alle grondrechten *eerbiedigen* en vermijden zich indirect te bemoeien met grondrechten waarover zij geen wetgevende bevoegdheid heeft.

Om iedere twijfel in dit verband weg te nemen, zelfs in het scenario waarin het Handvest deel zou uitmaken van een constitutioneel verdrag, beveelt de groep evenwel de in de bijlage opgenomen ontwerp-wijzigingen van artikel 51, leden 1 en 2, aan. Voorts acht de groep het nuttig, in artikel 51, lid 2, uitdrukkelijk te bevestigen dat in het licht van de vaste rechtspraak de bescherming van de grondrechten door de Unie niet tot gevolg kan hebben dat de werkingssfeer van de bepalingen van het Verdrag zodanig wordt uitgebreid dat de grenzen van de bevoegdheden van de Unie worden overschreden <sup>1</sup>.

De groep herinnert er in deze context voorts aan dat bij de opstelling van het Handvest naar behoren rekening is gehouden met het subsidiariteitsbeginsel, zoals blijkt uit de preambule, uit artikel 51, lid 1, en uit de artikelen waarin verwezen wordt naar nationale wetgeving en nationale praktijken; de groep acht het aangewezen in de algemene bepalingen van het Handvest (zie artikel 52, lid 6, in de bijlage) een clause op te nemen waarin aan die verwijzingen wordt herinnerd. Eveneens conform het subsidiariteitsbeginsel is de werkingssfeer van het Handvest overeenkomstig artikel 51, lid 1, beperkt tot de instellingen en organen van de Unie en tot de lidstaten, *uitsluitend* wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie het arrest van het Hof van Justitie in C-249/96 Grant, 1998 Jur. I-621, punt 45.

<sup>2</sup> Wordt het Handvest in het verdrag opgenomen, dan moet de huidige formulering van artikel 46, sub d), van het VEU worden afgestemd op de bestaande rechtspraak en op artikel 51 van het Handvest betreffende de (beperkte) toepasselijkheid van grondrechten op besluiten van de lidstaten.

3. Volledige verenigbaarheid van de in het EG-Verdrag vastgestelde grondrechten en de artikelen van het Handvest waarin deze rechten worden bevestigd

Wat betreft het specifieke geval van de grondrechten die reeds uitdrukkelijk in het EG-Verdrag zijn verankerd en in het Handvest slechts worden "herhaald" (met name de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie)<sup>1</sup> heeft de vorige Conventie reeds een algemene consensus bereikt over het beginsel dat het Handvest geen verandering mag brengen in de bij het EG-Verdrag vastgestelde juridische situatie; dit staat uitdrukkelijk in de "verwijzingsclausule" van artikel 52, lid 2, van het Handvest<sup>2</sup>.

De groep, die dit punt nogmaals bevestigt, is het erover eens dat er, wat deze rechten betreft, een juridisch "waterdichte" verwijzingsclausule nodig is, zoals die nu is neergelegd in artikel 52, lid 2, van het Handvest, zodat de verklaring over de rechten in het Handvest en de huidige, meer gedetailleerde regelgeving terzake in het EG-Verdrag volledig met elkaar verenigbaar zijn. De groep beklemtoont dat, indien het Handvest in het constitutioneel verdrag wordt opgenomen, deze clausule van artikel 52, lid 2, logischerwijs een kleine redactionele aanpassing behoeft, om duidelijk te maken dat verwezen worden naar *andere delen* van het Verdragsrecht, waarin de voorwaarden en grenzen van de uitoefening van deze rechten zijn vastgesteld. In dit stadium is het niet mogelijk voor die redactionele aanpassing een precieze formulering voor te stellen die beantwoordt aan bovengenoemd beginsel van verenigbaarheid, omdat dit afhangt van hoe de algemene verdragsstructuur er precies zal uitzien.

Voorts is de groep van mening dat, wat deze rechten betreft, doublures ("dédouplements") tussen het Handvest en andere delen van het Verdragsrecht om juridische redenen tot op zekere hoogte wellicht niet te vermijden zijn en zonder negatieve gevolgen kunnen blijven, wanneer zoals is voorgesteld, een verwijzingsclausule de verenigbaarheid van beide teksten zal waarborgen.

De groep wijst erop dat, indien het Handvest in het eerste deel van het constitutioneel verdrag wordt ingevoegd – zoals door een grote meerderheid van de groep wordt bepleit – de noodzaak rijst de artikelen van het Handvest betreffende de rechten van de burgers en de bepalingen betreffende het burgerschap in het EG-Verdrag die van constitutioneel belang zijn, in het nieuwe verdrag op bevredigende wijze met elkaar te combineren; dit is evenwel een vraagstuk van technische aard, dat geen politieke problemen opwerpt.

---

<sup>1</sup> Een lijst van die rechten is te vinden in werkdocument nr. 9 van de voorzitter, bladzijde 3, voetnoot 2.

<sup>2</sup> Zie ook de "Toelichting" (document CHARTE 4473/00 CONVENT 49 van 11 oktober 2000; voor meer bijzonderheden zie deel A, III.3) onder artikel 52, lid 2: "*Het handvest wijzigt de regeling van de bij de Verdragen verleende rechten niet.*"

4. Overeenstemming tussen de rechten van het Handvest en de krachtens het EVRM gewaarborgde rechten

De groep onderstreept en bevestigt het cruciale belang van artikel 52, lid 3, van het Handvest voor die rechten van het Handvest welke overeenstemmen met door het EVRM gewaarborgde rechten; de groep herinnert eraan dat die bepaling één van de belangrijkste elementen was van de algemene consensus die tijdens de vorige Conventie <sup>1</sup> is bereikt. Op basis van de "toelichtingen" bij het Handvest <sup>2</sup> bevestigt de groep het door haar bereikte algemene akkoord over de betekenis van die bepaling: met het EVRM corresponderende rechten van het Handvest hebben dezelfde inhoud en reikwijdte als die in het EVRM; dit geldt met name voor de gedetailleerde bepalingen in het EVRM waarbij beperkingen van die rechten worden toegestaan. In de tweede zin van artikel 52, lid 3, van het Handvest wordt verduidelijkt dat dit artikel niet verhindert dat een ruimere bescherming geboden wordt welke reeds eerder is bereikt of welke nadien voorzien wordt (i) in het recht van de Unie en (ii) in sommige artikelen van het Handvest die, hoewel gebaseerd op het EVRM, verder gaan dan het EVRM, omdat in het wetgevingsacquis van de Unie inmiddels een hoger beschermingsniveau is bereikt (bijv. artikel 47 betreffende effectieve rechtsbescherming of artikel 50 betreffende het recht om niet tweemaal voor hetzelfde delict te worden gestraft). De in het Handvest gewaarborgde rechten weerspiegelen derhalve hogere beschermingsniveaus in bestaand EU-recht.

5. Een interpretatie die in harmonie is met de gemeenschappelijke constitutionele tradities

De groep beklemtoont dat het Handvest sterk geworteld is in de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, die door de vorige Conventie op indrukwekkende wijze bijeen zijn gebracht. De uitgebreide jurisprudentie inzake grondrechten die door het Hof van Justitie op basis van de gemeenschappelijke constitutionele tradities tot stand is gebracht, en in artikel 6, lid 2, van het VEU wordt bevestigd, is een belangrijke bron voor een aantal rechten die in het Handvest worden erkend. Om het belang van die oorsprong duidelijk te maken en met het oog op een vlotte overneming van het Handvest als juridisch bindend document, stelt een ruime meerderheid van de groep voor, in de algemene bepalingen een bepaling inzake de interpretatie op te nemen (zie artikel 52, lid 4, in de bijlage); twee leden van de groep hebben bezwaren tegen dit voorstel. Deze bepaling is gebaseerd op de formulering van het huidige artikel 6, lid 2, van het VEU en houdt terdege rekening met de benadering van de gemeenschappelijke constitutionele tradities die blijkens de toelichting van rechter Skouris (hoorzitting van 17 september) door het Hof van Justitie wordt gevolgd. Volgens die bepaling wordt niet de strakke aanpak van de "grootste gemeenschappelijke deler" gevolgd, maar worden de rechten van het Handvest zo geïnterpreteerd dat zij een hoog niveau van bescherming garanderen dat past in het rechtsstelsel van de Unie en spoort met de

---

<sup>1</sup> Wat artikel 52, lid 3, van het Handvest betreft, zie ook de gelijkkluidende verklaringen van de heer Fischbach, rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en de heer Skouris, rechter bij Europees Hof van Justitie tijdens de hoorzitting van 17 september (doc. 295/02).

<sup>2</sup> Voor meer bijzonderheden over de "toelichtingen", zie deel A, III.3.

gemeenschappelijke constitutionele tradities.

## 6. Het onderscheid tussen "rechten" en "beginselen" in het Handvest

De groep beklemtoont het belang van het onderscheid tussen "rechten" en "beginselen", dat een belangrijk element vormde - reeds verwoord in de preambule en in artikel 51, lid 1, van het Handvest - van de consensus die door de vorige Conventie is bereikt. Om dit onderscheid te bevestigen en tezelfdertijd, met het oog op een juridisch bindend Handvest met constitutionele status, de rechtszekerheid te vergroten, stelt een ruime meerderheid van de groep een aanvullende algemene bepaling voor (zie artikel 51, lid 5, in de bijlage), waarin wordt uiteengezet wat het begrip "beginselen" - dat cruciaal was voor de besprekingen tijdens de vorige Conventie en door leden van die Conventie tijdens de besprekingen in de groep in herinnering is gebracht - inhoudt; twee leden van de groep hebben bezwaren tegen dit voorstel. Volgens die omschrijving zijn beginselen iets anders dan subjectieve rechten. Beginselen worden "nageleefd" (artikel 51, lid 1) en voor de toepassing van beginselen kunnen wetgevings- en uitvoeringsbesluiten nodig zijn; dit betekent dat zij van belang zijn voor de rechter, wanneer die besluiten geïnterpreteerd en getoetst worden. Die benadering spoort met de jurisprudentie van het Hof van Justitie<sup>1</sup> én met de benadering van "beginselen" in de constitutionele stelsels van de lidstaten, met name op het gebied van sociale wetgeving.

Met die clause sluit de groep bovendien aan bij de tijdens de vorige Conventie gevolgde lijn om het karakter ("recht" of "beginsel") van de individuele artikelen van het Handvest zo duidelijk mogelijk in de formulering van die artikelen te verwoorden, rekening houdend met de belangrijke richtsnoeren in de "Toelichtingen van het Praesidium", aangevuld met toelichtingen van de onderhavige werkgroep (zie III, 3 hieronder), en het aan toekomstige jurisprudentie over te laten om de artikelen exact over de twee categorieën te verdelen.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer recente rechtspraak betreffende het "voorzorgsbeginsel" in artikel 174, lid 2, van het VEG: het arrest van het GEA van 11 september 2002 in zaak T-13/99, Pfizer tegen Raad, waarin meermaals verwezen wordt naar vroegere rechtspraak; en een reeks arresten met betrekking tot artikel 33 (ex 39) betreffende de beginselen van de landbouwwetgeving, bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-265/85, Van den Berg, 1987 Jur. 1155; onderzoek van het beginsel van marktstabilisatie en het vertrouwensbeginsel (voor verdere verwijzingen zie *Commentaire Mégret*, deel 3, blz. 80 en volgende).



### **III. Aanbevelingen betreffende andere vraagstukken die zich in de context van een eventuele opneming voordoen**

#### **1. Preambule van het Handvest**

De groep beschouwt de preambule van het Handvest als een essentieel element van de door de vorige Conventie bereikte algemene consensus over het Handvest. De groep beveelt derhalve aan dat dit element in het kader van het toekomstige constitutionele verdrag in ieder geval bewaard moet blijven. De groep wijst er ook op dat de preambule van het Handvest over het fundamentele karakter van de Unie spreekt op een wijze die veel verder gaat dan het gebied van de grondrechten. Evenals voor het Handvest als geheel geldt hier dat de concrete wijze van "opneming van de preambule van het Handvest" in het kader van het verdrag, zoals aanbevolen door de groep, zal afhangen van de door de plenaire zitting vast te stellen algemene structuur van het verdrag. Indien de artikelen van het Handvest rechtstreeks in het constitutioneel verdrag zouden worden opgenomen, zou de preambule van het Handvest derhalve als preambule van het constitutioneel verdrag gebruikt moeten worden. Indien het Handvest daarentegen als specifiek deel van het constitutioneel verdrag of als een afzonderlijk bindend rechtsinstrument (bijv. in de vorm van een protocol) in de constitutionele structuur van de Unie zou worden opgenomen, zou de preambule van het Handvest ongewijzigd aan de tekst van het Handvest gehecht kunnen blijven. Dat zou de Conventie natuurlijk niet beletten om voor de opstelling van de preambule van het nieuwe verdrag de in de preambule van het Handvest voorkomende elementen van algemeen belang te gebruiken.

#### **2. Verdere verwijzing naar externe bronnen (zoals thans in artikel 6, lid 2, van het VEU)**

De groep boog zich over de vraag of het constitutioneel verdrag, in geval van opneming van het Handvest, al dan niet een verwijzing moet bevatten naar de twee externe inspiratiebronnen voor grondrechten, zoals thans het geval is in artikel 6, lid 2, van het VEU, te weten het EVRM en de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben. Daarvóór maar ook daartegen zijn valabele argumenten aangevoerd.

Enkele leden waren van oordeel dat handhaving van een dergelijke verwijzing overbodig zou zijn en rechtsonzekerheid zou scheppen, omdat het Handvest reeds van het EVRM en de gemeenschappelijke constitutionele tradities afgeleide rechten bevat en naar deze bronnen verwijst. Anderen voerden aan dat een dergelijke verwijzing in het constitutioneel verdrag zou kunnen dienen om de door het Handvest geboden bescherming aan te vullen en te verduidelijken dat de wetgeving van de Unie openstaat voor toekomstige ontwikkelingen in het EVRM en de mensenrechtenwetgeving van de lidstaten.

De groep beseft in ieder geval dat dit punt nauw verband houdt met de keuze voor de wijze van opneming die de Conventie zal moeten maken. De groep onthoudt zich derhalve van een duidelijke aanbeveling terzake, en beperkt zich tot de verklaring dat een dergelijke verwijzing, mits naar behoren geformuleerd <sup>1</sup>, door het vooruitzicht van een juridisch bindend Handvest niet wordt uitgesloten en legt deze kwestie ter bespreking aan de plenaire zitting voor.

### 3. Het belang van de "toelichtingen"

De groep benadrukt het belang van de onder verantwoordelijkheid van het presidium van de vorige Conventie opgestelde "toelichtingen" <sup>2</sup> als een van de belangrijk interpretatieinstrumenten ten behoeve van een juist begrip van het Handvest <sup>3</sup>. Zij erkent dat deze toelichtingen thans niet voldoende toegankelijk zijn voor rechtsbeoefenaren. Voor zover de Conventie de door deze groep voorgestelde redactiewijzigingen overneemt, moeten de bijbehorende toelichtingen in dit verslag volledig in de oorspronkelijke toelichtingen worden verwerkt. Na de eventuele opneming van het Handvest moet op passende wijze de aandacht worden gevestigd op de toelichtingen waarin expliciet is vermeld, dat zij geen rechtskracht hebben, maar die dienen ter verduidelijking van de bepalingen van het Handvest. Het zou met name van belang zijn deze in bredere kring bekend te maken.

### 4. Procedure voor toekomstige wijziging van het Handvest

Een eventuele opneming van het Handvest in het constitutioneel verdrag zal de vraag doen rijzen volgens welke procedure het in de toekomst mogelijk zal zijn het Handvest te wijzigen. De groep was evenwel van oordeel dat dit vraagstuk buiten haar mandaat valt, omdat het door de plenaire zitting moet worden besproken in het kader van het algemene punt van de wijzigingsprocedure(s) voor de uiteenlopende bouwstenen van het toekomstige verdrag.

---

<sup>1</sup> Zie doc. CONV 116/02, blz. 9.

<sup>2</sup> Doc. 4473/00 CONVENT 49 van 11 oktober 2000.

<sup>3</sup> Voorts merkt de groep in dit verband op dat de werkzaamheden van de voorgaande Conventie - evenals de huidige - openbaar waren en dat de zittingsnotulen en werkdocumenten voor het publiek toegankelijk zijn (zie <http://ue.eu.int/df>).

## B. Toetreding tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens

### I. Algemene conclusies en aanbevelingen

Net als in het geval van het Handvest wil de groep van meet af aan beklemtonen dat volgens het mandaat van de groep het politieke besluit over het vooruitzicht van een mogelijke toetreding van de Unie (d.w.z. van de nieuwe rechtspersoon die moet resulteren uit de werkzaamheden van Groep III) tot het EVRM enkel kan worden genomen door de plenaire zitting van de Conventie. Krachtens haar mandaat was het de taak van de groep dit besluit voor te bereiden aan de hand van een reeks specifieke vraagstukken rond de praktische aspecten en de consequenties van een mogelijke toetreding.

Voorts onderstreept de groep dat de Conventie zich alleen moet uitspreken over de opneming in het nieuwe verdrag van een constitutionele machtiging die de Unie *de mogelijkheid biedt* toe te treden tot het EVRM. Het zijn daarentegen de instellingen van de Unie, en met name de Raad met eenparigheid van stemmen, die later zouden moeten besluiten tot de opening van de onderhandelingen over een toetredingsverdrag en die daarvoor het concrete kader zouden moeten geven; tijdens de onderhandelingen zal een hele reeks technische vraagstukken in verband met de concrete, praktische aspecten voor de toetreding, waarvan de groep uitvoerig nota heeft genomen<sup>1</sup>, besproken moeten worden. Het besluit over het meest geschikte tijdschema voor een eventuele toetreding van de EU tot het EVRM en tot de diverse aan dat Verdrag gehechte protocollen moet eveneens door de Raad worden genomen. Omdat het hier niet om constitutionele vraagstukken gaat, hoeven ze niet door de Conventie te worden behandeld.

Onverminderd het politieke besluit dat in de plenaire zitting zal worden genomen, en uitgaande van de hieronder uiteengezette argumenten en conclusies, onder meer ten aanzien van bepaalde vrijwaringsmaatregelen, wordt de invoering van een constitutionele machtiging die de Unie de mogelijkheid moet bieden tot het EVRM toe te treden, door alle leden van de groep krachtig gesteund of anders bestaat bij hen ten minste de bereidheid dit in welwillende overweging te nemen.

De belangrijkste politieke en juridische argumenten die pleiten voor de toetreding van de Unie tot het EVRM - en die door de groep als zodanig zijn onderkend - luiden als volgt:

- Nu de Unie de eigen waarden in een Handvest heeft bekrachtigd, zou zij door toetreding tot het EVRM een krachtig politiek signaal afgeven van de samenhang tussen de Unie en het "grotere" Europa dat door de Raad van Europa en zijn pan-Europese mensenrechtensysteem gestalte wordt gegeven.

---

<sup>1</sup> Zie met name WD nr. 8, dat een door de Raad van Europa uitgevoerde studie bevat waarin de technische en juridische aspecten van een eventuele toetreding tot het EVRM zijn belicht.

- als de Unie tot het EVRM toetreedt, krijgen de burgers een bescherming ten aanzien van handelingen van de Unie die vergelijkbaar is met die welke zij momenteel ten opzichte van alle lidstaten genieten. Dit heeft vooral te maken met geloofwaardigheid, omdat de lidstaten belangrijke bevoegdheden aan de Unie hebben overgedragen en de toetreding tot het EVRM ondertussen voor nieuwe lidstaten een voorwaarde voor lidmaatschap van de Unie is geworden.
- de toetreding is een ideaal instrument om te waarborgen dat de jurisprudentie over mensenrechtenkwesies van beide Europese hoven zich harmonisch ontwikkelt; volgens sommigen versterkt de mogelijke opnemng van het Handvest in de Verdragen dit argument nog. In dit verband moet ook worden gewezen op de problemen die voortvloeien uit het feit dat de Unie momenteel niet deelneemt aan het rechtssysteem van Straatsburg, in gevallen waar het Hof te Straatsburg zich genoodzaakt ziet indirect uitspraak te doen over het recht van de Unie, terwijl de Unie zich tegenover dat Hof niet kan verdedigen, noch in het Hof een rechter heeft die de nodige deskundigheid op het gebied van het recht van de Unie kan inbrengen.

De groep heeft de mogelijke gevolgen van toetreding tot het EVRM voor de principiële autonomie van het Gemeenschaprecht (of van het recht van de Unie), en dus ook voor de positie en het gezag van het Europese Hof van Justitie, grondig bestudeerd. Uit het in de groep gevoerde debat en tijdens haar hoorzittingen met deskundigen<sup>1</sup> is gebleken dat het autonomiebeginsel geen juridisch obstakel vormt voor toetreding van de Unie tot het EVRM. Na de toetreding blijft het Hof van Justitie de enige hoogste rechter in aangelegenheden van het recht van de Unie en voor de rechtsgeldigheid van de door de Unie genomen besluiten; het Europees Hof voor de rechten van de mens mag niet worden gezien als een hoger gerechtshof, maar is veeleer een gespecialiseerde rechterlijke instantie die tot taak heeft de internationaalrechtelijke verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit haar toetreding tot het EVRM extern te toetsen. De positie van het Hof van Justitie zou vergelijkbaar zijn met de positie die de nationale constitutionele of hoogste gerechtshoven momenteel ten opzichte van het Hof in Straatsburg innemen.

De groep onderstreept dat opnemng van het Handvest in de Verdragen niet als een *alternatief* voor toetreding tot het EVRM moet worden gezien, maar veeleer als een aanvulling daarop die moet garanderen dat de grondrechten volledig door de Unie worden geëerbiedigd. Evenmin als het bestaan van het Handvest in enigerlei opzicht afbreuk doet aan de voordelen die voortvloeien uit het feit dat het Hof van Straatsburg ook besluiten van de Unie kan toetsen, doet de toetreding tot het EVRM afbreuk aan de betekenis van de eigen lijst van grondrechten van de Unie. Als beide stappen samen worden gedaan, zal dit leiden tot een situatie die analoog is aan die van het recht van de lidstaten, die enerzijds door middel van hun grondwet de grondrechten waarborgen en anderzijds

---

<sup>1</sup> Cf. de gelijkkluidende verklaringen van de rechters Skouris (WD nr. 19) en Fischbach (CONV 295/02) en van de heren Schoo en Petite (WD nr. 13).

daarnaast ook de externe toetsing op de eerbiediging van de mensenrechten door het rechtssysteem van Straatsburg hebben onderschreven.

In het licht van het bovenstaande beveelt de groep derhalve aan (onder voorbehoud van het hierboven bedoelde politieke besluit en van de hieronder vermelde vrijwaringsmaatregelen) op een geschikte plaats in het constitutioneel verdrag een rechtsgrondslag op te nemen die de Unie machtigt tot het EVRM toe te treden. De formulering van een dergelijke rechtsgrondslag kan tamelijk eenvoudig blijven<sup>1</sup>. Gezien het constitutionele belang van een mogelijke toetreding, moet echter wel worden gespecificeerd dat voor de ondertekening en sluiting van het toetredingsverdrag een met eenparigheid van stemmen genomen Raadsbesluit en de instemming van het Europees Parlement vereist zijn; voor het overige zijn de gebruikelijke procedures voor internationale overeenkomsten van toepassing.

## **II. Conclusies en aanbevelingen in verband met specifieke aspecten van de eventuele toetreding van de Unie tot het EVRM**

### **1. Toetreding tot het EVRM brengt geen verandering in de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar lidstaten**

De groep erkent het grote belang van het feit dat toetreding van de Unie tot het EVRM, evenmin als opneming van het Handvest in enig enkel opzicht de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten wijzigt. Overeenkomstig de door de hele groep gedeelde opvatting blijft de juridische "werkingssfeer" van de toetreding van de Unie tot het EVRM beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de Unie bevoegd is en zal zij dus niet leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie, laat staan tot een algemene bevoegdheid van de Unie op mensenrechtengebied<sup>2</sup>.

Dienovereenkomstig zullen de "positieve" verplichtingen van de Unie om maatregelen te nemen ten einde aan het EVRM te voldoen, beperkt blijven tot aangelegenheden waarvoor de Unie uit hoofde van het Verdrag bevoegd is dergelijke stappen te doen.

De groep beveelt het gebruik van bepaalde technische instrumenten aan om met zekerheid te kunnen stellen dat toetreding van de Unie tot het EVRM geen verandering brengt in de bevoegdheidsverdeling. Allereerst kan een bepaling ter verduidelijking van dit aspect worden opgenomen in de eventuele rechtsgrondslag voor de toetreding. Verder zou bij de toetreding een verklaring waarin de nadruk wordt gelegd op de beperkte bevoegdheid van de Unie op mensenrechtengebied kunnen worden opgenomen in een bepaling van het toetredingsverdrag en/of in een daaraan gehechte verklaring van de Unie. Tot slot zou een mechanisme op grond waarvan de Unie

---

<sup>1</sup> In de rechtsgrondslag zou bijvoorbeeld kunnen staan dat de Unie gemachtigd is om tot het EVRM toe te treden. Zie de volgende afdeling van dit verslag voor een eventuele extra clausule waarin staat dat de bevoegdheidsverdeling gelijk blijft.

<sup>2</sup> Bij de voorbereidingen die tot nu toe met het oog op toetreding zijn getroffen, is eveneens uitgegaan van deze interpretatie (zie de studie van de Raad van Europa in WD nr. 8, punt 26), die is bevestigd door de rechters Skouris en Fischbach (WD nr. 19; CONV 295/02) en door de heer Petite (WD nr. 13) tijdens de respectieve hoorzittingen.

en een lidstaat als "medeverweerders" voor het Hof van Straatsburg kunnen verschijnen, ervoor kunnen zorgen dat het Hof in het geheel geen uitspraak doet over de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten.<sup>1</sup>

In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat de toetreding van de Unie tot het EVRM niet impliceert dat de Unie lid wordt van de Raad van Europa, noch dat zij een algemene politieke rol krijgt in Straatsburg. De Unie en het recht van de Unie zullen veeleer gewoon een onderdeel vormen (zij het voor zover dit binnen de bevoegdheden van de Unie valt) van het specifieke stelsel van rechterlijke toetsing van de mensenrechten zoals dat door het EVRM in het leven is geroepen. Dit betekent (zonder vooruit te lopen op de details waarover na de toetreding onderhandeld moet worden) dat er in het Hof van Straatsburg een namens de Unie verkozen rechter zal zijn die in het werk van het Hof de nodige deskundigheid met betrekking tot het recht van de Unie zal inbrengen. Voorts zal een vertegenwoordiger van de Unie deelnemen aan het Comité van ministers, wanneer dit op grond van artikel 46 EVRM op de tenuitvoerlegging van arresten toeziet (dit is belangrijk om met name te garanderen dat het Comité voldoende geïnformeerd is over aangelegenheden van Europees recht, zoals de bevoegdheidsregeling), maar niet aan de algemene taken van het Comité die buiten het bestek van het EVRM vallen.<sup>2</sup>

## 2. De toetreding van de Unie heeft geen gevolgen voor de individuele standpunten van de afzonderlijke lidstaten ten aanzien van het EVRM

De groep onderstreept het belang van het principe dat de toetreding van de Unie tot het EVRM geen gevolgen heeft voor de standpunten die de afzonderlijke lidstaten ten aanzien van het EVRM hebben ingenomen, en die met name blijken uit hun afzonderlijke besluiten over de bekrachtiging van bepaalde aanvullende protocollen, de voorbehouden die zij hebben gemaakt bij de bekrachtiging van het EVRM of van de aanvullende protocollen en hun recht op specifieke afwijkingen. De groep onderstreept dat hiermee ten volle rekening kan worden gehouden, en wel om de volgende redenen:

- zoals hierboven is uitgelegd, moet de Conventie zich nu uitspreken over de opnemings in het verdrag van een rechtsgrondslag die de Unie machtigt tot het EVRM toe te treden. Als een dergelijke rechtsgrondslag inderdaad wordt opgenomen, is het aan de Raad om met eenparigheid van stemmen te bepalen tot welke aanvullende protocollen de Unie zal toetreden en of de Unie *in eigen naam* voorbehouden bij het EVRM dient te maken, en zo ja welke voorbehouden;

---

<sup>1</sup> Dit mechanisme is aan de groep uitgelegd door rechter Fischbach (zie nota CONV 295/02, blz. 5) en wordt ook uitvoerig toegelicht in de studie van de Raad van Europa (zie werkdocument nr. 8, punten 57-62)

<sup>2</sup> Deze verklaring doet geen afbreuk aan de bestaande regeling waarbij de Gemeenschap zonder stemrecht aan bijeenkomsten van het Comité van ministers deelneemt (zie WD nr. 8, pt. 34).

- aan de voorbehouden die *de afzonderlijke lidstaten* ten aanzien van het EVRM en de aanvullende protocollen hebben gemaakt, alsook aan het recht op specifieke afwijkingen maatregelen dat hun op grond van artikel 15 EVRM is toegekend, wordt hoe dan ook niet geraakt door de toetreding, aangezien het hier om aangelegenheden gaat die onder het interne recht van de respectieve lidstaten ressorteren, terwijl toetreding van de Unie alleen rechtsgevolgen heeft voor aangelegenheden van Europees recht.

### **III. Conclusies in verband met de alternatieve mechanismen die in plaats van toetreding tot het EVRM zijn voorgesteld**

In het licht van hetgeen de deskundigen ten overstaan van de groep hebben verklaard<sup>1</sup> over de juridische en praktische nadelen van verscheidene mechanismen die soms als alternatieve oplossing voor toetreding van de Unie tot het EVRM waren voorgesteld (zoals een verwijzings- of overlegprocedure tussen het Europees Hof en het Hof van Justitie te Straatsburg, een bijzonder rechtsmiddel dat ook zonder toetreding in het Hof van Straatsburg tegen de instellingen kan worden gehanteerd, of een gezamenlijk college of gezamenlijke kamer van rechters van beide Europese hoven), worden deze mechanismen niet door de groep aanbevolen.

#### **C. Toegang tot het Hof van Justitie**

De groep besprak het huidige arsenaal van rechtsmiddelen waarover particulieren momenteel beschikken, met name in het licht van het fundamentele recht op effectieve rechtsbescherming.

In deze context bestudeerde de groep het idee van een bijzondere procedure voor het Hof van Justitie ter bescherming van de grondrechten. Omdat de meeste delegaties een voorbehoud maakten bij dit idee, wordt het door de groep niet aan de Conventie aanbevolen. Wel wijst de groep op de enorme voordelen voor de burgers als het Handvest in de structuur van het constitutionele verdrag wordt opgenomen en aldus het huidige rechtsmiddelenarsenaal van de Unie beschikbaar wordt.

De groep wijst de plenaire zitting evenwel op een andere kwestie, namelijk de vraag of de voorwaarden voor rechtstreeks beroep door particulieren op de gemeenschapsrechter (artikel 230, vierde alinea, VEG) moeten worden herzien om effectieve rechtsbescherming te kunnen garanderen. Op dit punt is uit het debat in de groep gebleken dat de bescherming lacunes kan vertonen, omdat in het specifieke geval van rechtstreeks toepasselijke Gemeenschapsverordeningen

---

<sup>1</sup> Zie de hoorzitting met de heren Schoo, Piris en Petite van 23 juli 2002 (Werkdocument nr. 13, blz. 14, 32 voetn. 2, 50-51), alsook de hoorzitting met rechter Fischbach van 17 september 2002, doc. CONV 295/02.

die verbodsbepalingen bevatten die rechtstreeks op individuele personen van toepassing zijn, het huidige artikel 230, vierde alinea, VEG en de jurisprudentie die een interpretatie van dat artikel inhoudt, momenteel de voorwaarde stellen dat de betwiste beschikking "de betrokkene rechtstreeks en individueel moet raken". Tegelijkertijd bleek zich tijdens het debat duidelijk de opvatting af te tekenen dat het huidige algemene rechtsmiddelenarsenaal en de "taakverdeling" tussen de Gemeenschap en de nationale rechters die daaruit voortvloeit, niet fundamenteel mogen worden gewijzigd door een eventuele herziening van artikel 230, vierde alinea, VEG. Sommige leden verwezen naar de mogelijkheid in het verdrag een bepaling op te nemen over de verplichting van de lidstaten, zoals deze duidelijk blijkt uit recente jurisprudentie<sup>1</sup>, om te voorzien in effectieve rechtsmiddelen ter bescherming van uit het recht van de Unie voortvloeiende rechten.

Hoewel er stellig een verband bestaat tussen de kwestie van artikel 230, vierde alinea, VEG, en de grondrechten, gaat deze kwestie verder dan de bescherming van die rechten - rechtsbescherming moet immers voor *alle* subjectieve rechten bestaan - en staat zij geheel los van de concrete aspecten van de opnemings van het Handvest en van de toetreding tot het EVRM. De groep is van mening dat deze kwestie en de institutionele implicaties ervan samen met andere thema's zoals de beperkte rechtsmacht in JBZ-aangelegenheden<sup>2</sup> of de rechterlijke toetsing van de subsidiariteit besproken moeten worden. De groep staat derhalve terughoudend tegenover concrete aanbevelingen en suggereert de mogelijke herziening van artikel 230, vierde alinea, VEG, samen met de waardevolle bijdragen hierover<sup>3</sup>, in een passende context ter verdere bespreking aan de Conventie voor te leggen.

---

<sup>1</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2002, C-50/00 P, UPA (Unión de Pequeños Agricultores), ptn. 41 en 42. Het Hof merkte in het arrest op dat weliswaar een ander stelsel van toezicht op de wettigheid van de gemeenschapshandelingen van algemene strekking denkbaar is dan het stelsel dat in het oorspronkelijke Verdrag is vastgelegd, maar dat het in voorkomend geval aan de lidstaten is om het thans geldende stelsel te herzien overeenkomstig artikel 48 EU.

<sup>2</sup> In dit verband wordt gewezen op de in de groep gehoorde deskundigenverklaringen waaruit met name wat de bescherming van de grondrechten betreft bezorgdheid blijkt over die beperkingen zoals zij momenteel uit hoofde van artikel 68 VEG en artikel 35 VEU worden opgelegd voor een vanuit het gezichtspunt van de grondrechten bij uitstek gevoelig gebied als Justitie en Binnenlandse Zaken, en over de beperkingen van de rechterlijke toetsing van Unieinstanties als Europol; zie de hoorzitting met rechter Skouris (WD nr. 19) en met de heer Schoo van 23 juli 2002 (WD nr. 13), alsook WD nr. 20 van de heer Ben Fayot, waarin een nota van advocaat-generaal Francis Jacobs wordt gepresenteerd.

<sup>3</sup> Zie o.a. een uitvoerige bijdrage over verweermiddelen (bij rechterlijke en niet-rechterlijke instanties) in doc. CONV 221/02 CONTRIB 76 van de heer Söderman; met name i.v.m. art. 230: doc. CONV 45/02 CONTRIB 25 van Hannes Farnleiter; WD. van de groep nr. 17 door de heer Jürgen Meyer, WD. nr. 20 van de heer Ben Fayot waarin een nota van advocaat-generaal Francis Jacobs wordt gepresenteerd; de hoorzitting met rechter Skouris (WD nr. 19) en die met de heer Schoo (WD nr. 13); en in WD. nr. 21 een overzicht door de voorzitter van de groep van de inhoud van het debat en van alle keuzemogelijkheden.



*Voorstellen van de werkgroep voor eventuele redactionele aanpassingen van de horizontale artikelen van het Handvest<sup>1</sup>*

Artikel 51, lid 1

"De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden **en met inachtneming van de beperkingen die krachtens andere delen van [dit verdrag/het constitutioneel verdrag] aan de bevoegdheden van de Unie zijn gesteld.**"

Artikel 51, lid 2:

"Dit handvest **breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken en** scheidt geen nieuwe bevoegdheden of taken voor [de Gemeenschap en] voor de Unie en wijzigt de **in de andere [hoofdstukken/delen] van [dit verdrag/het constitutioneel verdrag] neergelegde bevoegdheden en taken niet.**"

Aan artikel 52 wordt het volgende toegevoegd:

**"4. Voorzover dit Handvest grondrechten erkent zoals die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, worden die rechten in overeenstemming met die tradities uitgelegd."**

**"5. Aan bepalingen van dit Handvest die beginselen bevatten, mag uitvoering worden gegeven bij wetgevings- en uitvoeringsbesluiten die worden genomen door instellingen en organen van de Unie, en bij besluiten van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheid. De rechterlijke competentie ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van de genoemde besluiten en de toetsing van de rechtsgeldigheid ervan."**

**"6. Er wordt rekening gehouden met de nationale wetgevingen en praktijken zoals bedoeld in dit Handvest."**

---

<sup>1</sup> De woorden tussen vierkante haken hangen af van de structuur die het Verdrag uiteindelijk zal krijgen.