

Zeer geachte voorzitter,

Hierbij heb ik de eer U aan te bieden de reactie van de regering op het advies "Een Europees Handvest voor grondrechten?" van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

De Minister van Buitenlandse Zaken

Adviesraad Internationale Vraagstukken
T.a.v. prof. drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Den Haag, 11 september 2000

Zeer geachte heer Lubbers,

Op 8 juni 2000 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het advies "Een Europees Handvest voor Grondrechten?" aan de betrokken bewindslieden aangeboden. De regering had de AIV op 14 januari 2000 om een advies over het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie verzocht. Mede namens de Ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken wil ik de Adviesraad gaarne mijn dank voor het uitgebrachte advies uitbrengen.

In de reactie op het advies zal de regering zich vooral richten op de in hoofdstuk III van het advies opgenomen "Aanbevelingen". Deze aanbevelingen gaan specifiek in op de in de adviesaanvraag van 14 januari 2000 aangesneden kwesties.

In meer algemene zin merk ik op dat, nu de voorbereidende besprekingen in de Conventie over het ontwerp-Handvest in een beslissende fase zijn beland, het advies een belangrijke rol kan spelen in de definitieve positiebepaling van de Nederlandse regering ten aanzien van het uiteindelijke Handvest. Naar ik hoop en verwacht kan het advies ook zeer relevant zijn voor de Nederlandse parlementaire vertegenwoordigers in de Conventie. Zoals in het advies aangegeven was het in eerste instantie de algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer, onder voorzitterschap van mr. M. Patijn, namens de Tweede Kamer lid van de Conventie, die om een AIV-advies had verzocht. Het advies gaat naar mijn mening uitvoerig en gedetailleerd in op de door mr. M. Patijn aangegeven aandachtspunten.

Reactie van de regering op de aanbevelingen van de AIV

1. De AIV benadrukt dat toetreding van de EU tot het EVRM verreweg de voorkeur verdient. De Nederlandse regering onderschrijft deze voorkeur en heeft dit ook uitgesproken in het op 9 mei jl. aan het Parlement toegezonden kabinetsstandpunt. Daarbij heeft de regering wel gewezen op een aantal politieke en juridische problemen, die spoedige toetreding van de EU tot het EVRM onwaarschijnlijk maken. Deze problemen staan een serieus onderzoek of toetreding van de EU tot het EVRM in de gewijzigde politieke omstandigheden toch haalbaar is, zoals door de AIV bepleit, echter niet in de weg. Een dergelijk onderzoek zal dan ook worden uitgevoerd.
Ten aanzien van toetreding tot het (herziene) ESH en de mensenrechtenverdragen van de IAO geldt dat de problemen die met toetreding gepaard gaan nog zwaarwegender zijn dan de

problemen, die samenhangen met toetreding van de EU tot het EVRM. Ook deze problemen zijn in het kabinetsstandpunt uiteengezet. Alles overwegende is de regering dan ook van mening dat een beslissing tot toetreding tot het (herziene) ESH en de mensenrechtenverdragen van de IAO op dit moment prematuur zou zijn.

2. De regering is van mening dat de deur naar toetreding van de EU tot het EVRM niet mag worden geblokkeerd door het streven naar een juridisch bindend Handvest. Met de mogelijkheid van een juridisch bindend Handvest op termijn houdt de regering nu reeds serieus rekening, zoals blijkt uit de inzet van de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger in de Conventie met betrekking tot de opstelling van het Handvest. Het verschillende karakter van enerzijds burger- en politieke rechten en anderzijds economische, sociale en culturele rechten leidt er mogelijk toe dat ook de betekenis van deze rechten in door burgers op gang gebrachte juridische procedures verschillend kan zijn. Dit dient dan in de formulering van de rechten duidelijk tot uiting te komen. In de bewoordingen van de door de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger mr. Korthals Altes ingediende amendementen op een aantal rechten en beginselen op sociaal gebied is dit onder meer tot uiting gekomen. Mr. Korthals Altes stelt voor om een onderscheid te maken tussen enerzijds instructienormen, en dan te spreken over 'de Unie treft maatregelen' en anderzijds rechten, en dan te spreken over 'Een ieder heeft het recht' of 'De burgers van de Unie hebben het recht'(zie CHARTE 4372/00). Het verschillende karakter van instructienormen enerzijds en rechten anderzijds wordt hiermee benadrukt.
3. Zichtbaarheid en inzichtelijkheid van de rechten die in een Handvest worden neergelegd is ook het uitgangspunt geweest voor de Europese Raad van Keulen. In de conclusies van deze Raad is opgenomen dat, naar de opvatting van de Europese Raad, de EU een punt in haar ontwikkeling heeft bereikt waarop de in Unieverband geldende grondrechten in een Handvest gebundeld en aldus zichtbaarder gemaakt moeten worden. De regering deelt de mening van de AIV, dat deze zichtbaarheid (en inzichtelijkheid) niet alleen voor Unie-burgers, maar ook voor juridische beroepsbeoefenaren dient te gelden.
4. Versterking van de juridische bescherming van de burger op het terrein van de rechten van de mens is, naar mening van de regering, vooral mogelijk als het gaat om de eigen besluiten en handelingen van de instellingen van de EU. Immers, een eigen catalogus van grondrechten ontbreekt nog altijd binnen de EU. Met betrekking tot de rechtsgang geldt dat, wanneer het Handvest in de toekomst zijn definitieve juridische vorm krijgt, opnieuw moet worden gekeken of de toegang tot de Europese rechter uit een oogpunt van effectieve rechtsbescherming voldoende gewaarborgd is. Punt van aandacht daarbij is de nu al zeer hoge werklast van de Europese rechter, waarvoor momenteel naar oplossingen wordt gezocht. De regering deelt de mening van de AIV dat de meerwaarde van het Handvest niet gezocht moet worden in het opnemen van nieuwe rechten. Dit neemt niet weg dat mogelijk toch (enkele) nieuwe rechten in het Handvest opgenomen zullen worden. Uitgangspunt voor de regering daarbij is dat het niet de bedoeling is nieuwe (regelgevende) bevoegdheden aan de Unie en haar instellingen toe te kennen. Ook zou bij de opstelling van het Handvest zo dicht mogelijk aangesloten moeten worden bij bestaande verdragsteksten.
5. De regering deelt de mening van de AIV dat het maken van onderscheid tussen de grondrechtelijke positie van burgers van de Unie en die van onderdanen van derde landen alleen gemaakt mag worden waar dat objectief en redelijk is. Dit betekent in de visie van de regering dat, wat betreft de nu reeds in het EVRM neergelegde klassieke rechten, binnen de rechtsmacht van de EU deze rechten van toepassing moeten zijn op een ieder, ongeacht nationaliteit of verblijfsrechtelijke status. Wat betreft de politieke rechten geldt dat alleen bij opneming van nieuwe politieke rechten moet worden afgewogen in hoeverre het wenselijk is het toepassingsbereik te beperken tot EU-burgers. Wat betreft de sociale rechten zou per recht moeten worden bepaald of dit recht moet toekomen aan een ieder, dan wel alleen aan EU-onderdanen of aan EU-onderdanen en derdelanders die via overeenkomsten van de EU met

- derdelanden dezelfde rechten als EU-onderdanen genieten. De keuze van de op te nemen rechten en de formulering daarvan (zie ook onder 2.) is hierbij bepalend.
6. Een analyse van mogelijke verschillen in uitspraken van de Hoven in Straatsburg en Luxemburg is ook in de ogen van de regering zinvol. De mening van de AIV dat het ongewenst is dat een beroepsmogelijkheid in Straatsburg wordt gecreëerd tegen uitspraken van het Hof in Luxemburg deelt de regering echter niet zonder meer. Een beroepsmogelijkheid in Straatsburg zou immers een logisch uitvloeisel zijn van de zowel door de AIV als door de regering bepleite toetreding van de EU tot het EVRM. Acceptatie van het Hof in Straatsburg als de hoogst rechtsprekende instantie op het terrein van de in het EVRM gegarandeerde grondrechten, ook door het Hof in Luxemburg, ligt in dat geval voor de hand. Het argument dat dit uit een oogpunt van proceseconomie mogelijk minder gewenst is, zoals door de AIV wordt gesteld, is voor de regering niet doorslaggevend.
 7. Uitgaan van de ontvankelijkheidsvereisten zoals gesteld en geijkt in de context van het EVRM, is naar mening van de regering niet wenselijk. Dit zou leiden tot twee verschillende rechtsgangen bij het Hof van Justitie in Luxemburg, één als het de grondrechten betreft, waarvoor dan een op het EVRM geënte rechtsgang zou gaan gelden, en één als het om 'reguliere' EU/EG-zaken gaat. Dit lijkt vooralsnog meer bezwaarlijk dan twee verschillende systemen van ontvankelijkheid bij de Hoven in Luxemburg respectievelijk Straatsburg. De mening van de AIV dat voorkomen moet worden dat bestaande nationale en internationale grondrechtenbepalingen restrictief kunnen worden uitgelegd, onderschrijft de regering. De wijze van uitleg ligt evenwel in handen van de onafhankelijke rechter.
 8. Toetsing aan het acquis van Straatsburg en Luxemburg gebeurt nu reeds bij de opstelling van het Handvest en is ook het uitgangspunt voor de inzet van de Nederlandse vertegenwoordigers in de Conventie.
 9. Vooralsnog gaat de regering ervan uit dat de pogingen om te komen tot een Handvest tot een goed geformuleerd resultaat zullen leiden. Over de vraag of het Handvest vervolgens ook juridisch bindend moet worden, neemt de regering na afronding van de tekst van het Handvest een definitief standpunt in. De regering acht het niet gewenst zich nu reeds vast te leggen op het werken aan een "stap voor stap", "recht voor recht-"benadering, reeds voordat een besluit genomen is het Handvest al dan niet juridisch bindend te verklaren.
 10. De regering deelt de visie van de AIV, dat slechts de norm die de Unie intern realiseert in het kader van haar externe beleid aan anderen kan worden voorgehouden. Een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat ook de EU dit als uitgangspunt neemt, is het EU-jaarboek mensenrechten. In dit jaarboek, in 1999 voor het eerst uitgegeven, wordt niet alleen aandacht besteed aan het mensenrechtenbeleid van de Unie in haar externe relaties, maar ook aan het interne beleid van de Unie, met name op het terrein van de bestrijding van het racisme en de vreemdelingenhaat. Het Handvest kan in de toekomst een belangrijke rol vervullen als het document op het terrein van de grondrechten, waaraan de Unie en de Unie-instellingen zich minimaal hebben te houden en dat dan ook aan anderen kan worden voorgehouden.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de visies van de AIV en van de regering met betrekking tot het overgrote deel van de aanbevelingen uit het advies in belangrijke mate overeen komen. De regering is dan ook bereid bedoelde aanbevelingen waar mogelijk op te volgen.

J.J. van Aartsen
De Minister van Buitenlandse Zaken