

**EEN EUROPEES HANDVEST
VOOR GRONDRECHTEN?**

No. 15, Mei 2000

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Drs. D.J. van den Berg (<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>) Drs. B.W. Bargerbos (<i>Ministerie van Defensie</i>)
Secretaris	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I Perspectief op de langere termijn 7

II Aan het Handvest te stellen vereisten 12

Eenheid en ondeelbaarheid van klassieke en sociale mensenrechten 12

Nieuwe rechten 13

Zichtbaarheid en inzichtelijkheid 14

Burgers van de Unie en onderdanen van derde landen 14

Spanning tussen beide Hoven 15

Uitbreiding van de bestaande rechtsgang 17

Slotopmerkingen 18

III Aanbevelingen 19

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Lijst van geraadpleegde personen

Bijlage III Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Tijdens zijn bijeenkomst van 3 en 4 juni 1999 te Keulen heeft de Europese Raad besloten tot het opstellen van een Handvest Grondrechten van de Europese Unie (EU). Het initiatief daartoe was eerder in 1999 door het Duitse voorzitterschap genomen. In de Raadsconclusies van 'Keulen' wordt gesteld dat de EU een punt in haar ontwikkeling heeft bereikt waarop het wenselijk is de in Unieverband geldende grondrechten in een Handvest te bundelen, met als belangrijkste doel deze rechten voor de burger meer zichtbaar te maken. De Raad stelt verder dat daarbij op geen enkele wijze afbreuk mag worden gedaan aan de voor de Unie geldende grondrechten, zoals onder meer opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De Europese Raad van Tampere heeft vervolgens op 15 en 16 oktober 1999 overeenstemming bereikt over de samenstelling, werkmethode en praktische regelingen van het Forum dat is belast met het opstellen van een ontwerp van een EU-Handvest. Dit Forum, dat vanaf februari 2000 Conventie wordt genoemd, bestaat uit leden van het Europees Parlement, de wetgevende organen van de lidstaten, gevolmachtigden van de regering en vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Het streeft ernaar vóór de Europese Raad in juni 2000 een tussenrapportage af te ronden en vervolgens op 7 en 8 december 2000 te Parijs/Nice een ontwerp van het Handvest aan de Raad voor te leggen.

Op 14 januari 2000 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over het Handvest. In de adviesaanvraag, die is geformuleerd op verzoek van de algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer, wordt nadrukkelijk aangegeven dat de AIV niet wordt gevraagd een blauwdruk voor een Handvest te formuleren. Het gaat erom een antwoord te geven op vragen over het juridisch karakter van een Handvest, de relatie tussen het Handvest en bestaande internationaalrechtelijke (verdrags)teksten, de gevolgen ervan voor de burger en de eventuele beroepsprocedures die aan het Handvest moeten worden gehecht. Dit zijn de zogenaamde 'horizontale' vragen (zie bijlage I voor de tekst van de adviesaanvraag). Nog tijdens de voorbereiding van het advies zag de regering zich, in het licht van de snelle ontwikkelingen rond het Handvest, genoodzaakt een standpunt in te nemen. De AIV heeft aanvankelijk overwogen daarop te reageren, maar van dat voornemen afgezien omdat het uitkomen van het advies en het regeringsstandpunt in de tijd nagenoeg gelijk vielen.

Ter voorbereiding van het advies heeft de AIV kennisgenomen van vele rapporten en documenten die in het kader van de opstelling van een Handvest zijn verschenen en heeft de daartoe ingestelde Commissie Handvest een aantal gesprekken gevoerd (voor lijst van geraadpleegde personen, zie bijlage II). De AIV is de geraadpleegde personen en instanties erkentelijk voor hun inbreng en spreekt haar grote waardering uit voor de ondersteuning door mr. J.H.M. van Bonzel en mw. I. Henneken van de PV Brussel voor de verwezenlijking van het bezoekprogramma aan de Conventiebijeenkomst in Brussel op 27 april 2000. Gaandeweg de voorbereiding van het advies is tevens op secretariaatsniveau goed contact onderhouden met de Ad-hoc-groep EU-handvest grondrechten van de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden van de SER.

Het advies is voorbereid in een daartoe ingestelde Commissie Handvest

Grondrechten van de AIV. Deze Commissie bestond uit de volgende personen: Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen* (CEI), Dr. A. Bloed*(CVV), drs. T. Ety (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR), prof. dr. W.J.M. van Genugten (voorzitter/CMR), mej. mr. C. Hak (CMR), mr. F. Kuitenbrouwer (CMR), drs. H.C. Posthumus Meyjes (CEI), prof. dr. N.J. Schrijver* (COS) en mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke (CEI). De leden van wie de namen met een asterisk (*) zijn gemarkeerd, hebben overwegend als corresponderend lid deelgenomen.

De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door (ambtelijk) adviseur mr. A.R. Westerink (DIE/AE). Het secretariaat van de CHV is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. mr. A. Schueler en E. van Zimmeren.

Het advies is besproken tijdens de plenaire vergadering van de Commissie Mensenrechten van de AIV op 18 mei 2000 en vervolgens door de AIV vastgesteld op 29 mei 2000.

I Perspectief op de langere termijn

Sinds het Verdrag van Maastricht (1992) rust de Europese Unie op drie 'pijlers'.¹ Wat betreft de eerste, reeds lang bestaande en meest omvattende, 'pijler', de Europese Gemeenschap (EG), heeft de bescherming van de rechten van de mens vooral vorm en inhoud gekregen in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Het laat zich daarbij met name leiden door het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van 1950, waarbij alle lidstaten partij zijn, en door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.² Soms echter honoreert het Hof een beroep op andere mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke rechten (IVBPR, 1966).³ Het EG-Verdrag zelf kent, ook na de opeenvolgende revisies, slechts enkele mensenrechtelijke bepalingen.

De Verdragen betreffende de Europese Unie (Maastricht, 7 februari 1992 en Amsterdam, 2 oktober 1997) bouwen voort op de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Artikel F lid 2 van het Verdrag van Maastricht (nu artikel 6, lid 2 Verdrag van Amsterdam) bepaalt dat de (Europese) Unie de grondrechten eerbiedigt, zoals die zijn vastgelegd in het EVRM, inclusief acquis, en zoals die uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien. In het Verdrag van Amsterdam wordt in artikel 6 als lid 1 toegevoegd dat de EU is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben. In artikel 7 wordt voorzien in een sanctie/opschortingsclausule. In artikel 46 wordt de mogelijkheid geschapen rechterlijke controle uit te oefenen voorzover het de eerbiediging van de rechten van de mens betreft.

Zoals ook vermeld in de adviesaanvraag heeft de voormalige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM)⁴ in haar advies uit 1996 over de Europese Unie en de Rechten van de Mens een drietal suggesties uitgewerkt met betrekking tot de grondrechtenbescherming in Unieverband. Het betreft:

- de toetreding van de EG of wellicht de EU tot het EVRM;
- het aanvaarden van een eigen catalogus van mensenrechten ('Bill of Rights'); en
- het geleidelijk uitbreiden van de specifieke mensenrechtenbepalingen in de EU-Verdragen.

In het advies komt de (voormalige) ACM uiteindelijk tot de conclusie dat een 'stap voor stap', 'recht voor recht'-benadering op de korte termijn het meest realistisch is. Op de

1 Deze pijlers zijn: De Europese Gemeenschap (EG), het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ).

2 Zie onder meer HvJ Stauder-arrest (29/69) van 12 november 1969; HvJ Tweede Nold-arrest (4/73) van 14 mei 1974; HvJ Hoehst-arrest (46/87) van 26 maart 1987 en HvJ Orkem-arrest (374/87) van 18 oktober 1989.

3 In HvJ Orkem-arrest (374/87) van 18 oktober 1989, wordt expliciet verwezen naar het IVBPR.

4 Zie Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, 'De Europese Unie en de Rechten van de Mens', advies nr. 21, Den Haag, 1996.

langere termijn zou echter moeten worden toegewerkt naar toetreding van de EG of EU tot het EVRM dan wel het opstellen van een eigen EU-‘Bill of Rights’.

Nu het besluit is gevallen dat een EU-Handvest zal worden opgesteld en de hierboven beschreven situatie drastisch is gewijzigd, heeft de AIV zich, evenals destijds de ACM, wederom uitvoerig beraden op de grondrechtenbescherming die uiteindelijk binnen de Unie dient te worden gerealiseerd. De AIV ziet de ‘operatie totstandbrenging Handvest’ als een tussentijdse stap, waarvan de richting het beste kan worden bepaald, wanneer duidelijk is wat het lange-termijnperspectief is. Dit geldt temeer wanneer gaandeweg 2000 mocht blijken dat over de tekst van een Handvest geen consensus te bereiken valt op een wenselijk niveau.

Alvorens verderop in dit advies meer gedetailleerd in te gaan op de vragen die de minister heeft gesteld, zal de AIV de uitgangspunten expliciteren die hij bij de opstelling van dit advies heeft gehanteerd. De AIV staat een beeld voor ogen van een Europa dat wordt gekenmerkt door:

1. Realisering van burger- en politieke rechten in de zin van het EVRM, maar ook het IVBPR, en van economische, sociale en culturele rechten in de zin van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest ((Herziene) ESH, 1961 en herzien in 1996), het Internationaal Verdrag inzake Economische-, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR, 1966) en de ‘mensenrechtenverdragen’ van de IAO⁵;
2. expliciete gebondenheid van bestuur en bestuurders, zowel op het niveau van de nationale lidstaten als op dat van ‘Brussel’, aan de fundamentele rechten van de mens;
3. zichtbaarheid en inzichtelijkheid van de onder 1. genoemde rechten voor burgers van de Unie en onderdanen van derde landen⁶, alsmede voor de juridische beroepsbeoefenaren;
4. een systeem van controleerbaarheid en rechtsbescherming, dat ondermeer voorziet in de mogelijkheid in rechte op te komen tegen handelingen van Unie-organen wanneer deze strijdig zijn met fundamentele rechten van de mens.

Redenerend vanuit deze uitgangspunten onderstreept de AIV dat wat betreft de bescherming van burger- en politieke rechten toetreding van de EU tot het EVRM nog altijd verre de voorkeur verdient. De welgehoorde redenering dat toetreding een gepasseerd station zou zijn, heeft de AIV vooralsnog niet overtuigd. Ter toelichting diene het volgende:

Zoals aangegeven heeft het Europese Hof van Justitie de rechten als genoemd in het EVRM onder de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht gebracht, welke rechtspraak is bekrachtigd door de lidstaten van de EG/EU door het opnemen van relevante artikelen in de Verdragen van de EU (zie hierboven). Het ligt daarom nog steeds voor de hand dat de EU als geheel toetreedt tot het EVRM. Op die wijze krijgt het EVRM betekenis voor alle drie ‘pijlers’ van de EU, hetgeen in de visie van de AIV de meest wenselijke situatie is. Op deze manier wordt ook voorkomen dat het Hof van Justitie een interpretatie geeft aan de grondrechten die minder bescherming biedt dan de Straatsburgse jurisprudentie of daarvan anderszins sterk divergeert. Tevens wordt

5 Het betreft de IAO-verdragen nrs. 87 en 98, 29 en 105, 100 en 111 en 138 en 182.

6 Dit laatste is een term uit het Verdrag van Amsterdam. Vaak wordt kortweg gesproken van ‘derdelanders’. De AIV geeft echter de voorkeur aan ‘onderdanen van derde landen’.

aldus bereikt dat het EVRM zich ontwikkelt tot de gemeenschappelijke mensenrechtenbasis voor geheel Europa, inclusief de instellingen van de EU en wordt het gevaar van een tweedeling in Europa bezworen. Bovendien maakt een dergelijke toetreding het mogelijk dat handelingen van EU-organen naar aanleiding van klachten over mensenrechtenschendingen in concrete situaties door het Straatsburgse Hof tegen het licht kunnen worden gehouden.

De AIV beseft dat toetreding tot het EVRM - en hetzelfde zou mutatis mutandis gelden voor acceptatie van de verplichtingen volgend uit het (Herziene) ESH, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat niet alle verplichtingen die daaruit voortvloeien gelijkelijk op de EU van toepassing kunnen worden verklaard - niet gemakkelijk te bereiken zal zijn. Tussen de lidstaten bestaat hierover verschil van mening. Daarnaast wordt, zowel in politieke als juridische kring, verschillend gedacht over de mogelijke juridische obstakels. Bekend is dat de Europese Commissie reeds in 1979 het voorstel heeft gedaan de EG te laten toetreden tot het EVRM, teneinde te komen tot versterking van de bescherming van de rechten van de mens binnen de EG. Deze benadering heeft geleid tot het advies van het Hof van 28 maart 1996 waarin is uitgesproken dat de Gemeenschap niet bevoegd is tot het EVRM toe te treden. Toetreding zal volgens het Hof niet kunnen zonder wijziging van het EG-Verdrag. Verder dient in dat geval te worden bezien of ook het EVRM en de daarbij behorende Protocollen moeten worden aangepast. De vraag is of er thans nadere redenen zijn aan te voeren om voor heroverweging van het advies van het Hof te pleiten.

Vastgesteld kan worden dat het verzoek om advies van het Hof over toetreding van de EG tot het EVRM destijds in belangrijke mate was ingegeven door de politieke weerstand van sommige EU-lidstaten tegen een extensieve interpretatie van artikel 235 oud EG (het artikel dat zegt dat 'indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet' dat dan de Raad met eenparigheid van stemmen passende maatregelen mag nemen). Sinds het van kracht worden van het Verdrag van Amsterdam, inclusief de opnemings van de nieuwe Titel IV in de eerste pijler, is de bescherming van de rechten van de mens echter weer een stap verder gaan behoren tot de kerndoelstellingen van de Unie. De daartoe in artikel 6, lid 1, geformuleerde bepalingen verheffen de vermelding dat de regeringsstelsels gebaseerd dienen te zijn op democratische beginselen tot een normatieve voorwaarde.⁷ Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat artikel O (inzake de toetreding van nieuwe leden) is gewijzigd (nu artikel 49) in die zin dat elke Europese staat die genoemde beginselen eerbiedigt, het Unielidmaatschap kan aanvragen. Verder wordt in artikel 6 lid 4 bepaald dat de Unie zich voorziet van middelen inzake de handhaving van de rechtsstatelijke beginselen waarop de Unie is gebaseerd. Het netto-effect van de verplichting in artikel 6, lid 1 is dat een staat, om te kunnen toetreden tot de EU, eveneens partij moet zijn bij het EVRM. Met betrekking tot de grondrechten wordt via het Verdrag van Amsterdam tevens op duidelijke wijze tot uitdrukking gebracht dat de Unie bepaalde constitutioneelrechtelijke kwaliteiten bezit. De genoemde beginselen zijn niet alleen meer een aangelegenheid van de lidstaten, maar ook van de Unie als geheel.⁸

7 Aldus prof. mr. R. Barents in 'Het Verdrag van Amsterdam', Kluwer, Deventer, 1997, pag. 24-27.

8 Ibid.

Bovendien blijkt uit een aantal recente uitspraken van het Hof in Straatsburg, dat ook van die zijde de druk wordt verhoogd om te bereiken dat ook voor de uitvoering van besluiten van Unieorganen rekenschap wordt afgelegd, althans voorzover het de gevolgen van de toepassing van gemeenschapsrecht in de nationale rechtsordes van de lidstaten betreft.⁹ Daarnaast kan nog worden gewezen op de besluitvorming tijdens de Top in Tampere op 15 en 16 oktober 1999. In de conclusies van het voorzitterschap is in het hoofdstuk 'naar een Unie van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' uitgebreid ingegaan op de gemeenschappelijke waarden, die voor de EU van wezenlijk belang zijn en is de procedure om te komen tot de opstelling van een Handvest inzake grondrechten nader uitgewerkt.¹⁰

Zoals de zaken er nu voor staan heeft de EU niet de bevoegdheid internationale verdragen op mensenrechtengebied te sluiten of tot dergelijke verdragen toe te treden. Het argument dat daarvoor vaak wordt gehanteerd, luidt dat de EU de rechtspersoonlijkheid zou ontberen die daarvoor nodig is. Naar de opvatting van de AIV, belet de lidstaten evenwel niets, bijvoorbeeld in het kader van de thans lopende IGC-onderhandelingen, alsnog te besluiten de EG/EU te laten toetreden tot het EVRM. Het gaat daarbij om een loutere wilsbepaling en wilsuiting: als alle vijftien lidstaten van de EU het besluit tot toetreding gewenst achten en dit uitspreken kunnen stappen daartoe worden gezet.¹¹ Daarvoor is niet noodzakelijk dat voor de Unie - analoog aan artikel 281 van het EG-Verdrag waarin wordt bepaald dat de Gemeenschap rechtspersoonlijkheid bezit - aparte en algemene rechtspersoonlijkheid wordt gecreëerd. De algemene discussie over rechtspersoonlijkheid dient te worden losgekoppeld van de concrete bereidheid toetreding tot het EVRM tot stand te brengen. Deze bereidheid kan, naar de opvatting van de AIV, op zichzelf als doorslaggevend worden aangemerkt. Dit alles geldt voor de Uniezijde van de medaille. Aan de zijde van het EVRM doen zich aparte problemen voor, zoals de noodzakelijke wijziging van het Statuut van de Raad van Europa en van het EVRM. Ook deze kunnen echter worden opgelost, indien de politieke wil daartoe aanwezig is. Daarbij dient er echter rekening mee te worden gehouden dat de Raad van Europa naast de vijftien Uniepartners nog 26 andere lidstaten kent met elk hun eigen opvattingen over de onderhavige materie.

Verder kan voor wat betreft toetreding tot het EVRM worden gedacht aan de toepassing van de leer van de 'implied powers'. Bij deze leer gaat het in algemene zin om de vraag of een organisatie die intern op een bepaald terrein bevoegd is verklaard, ook extern taken op zich mag nemen die voor een adequate vervulling van die bevoegdheid noodzakelijk zijn. Hoewel ook in Uniekader erkend - zie onder meer het *Fédéchar*-arrest uit 1956 - kan worden gezegd dat de leer van de 'implied powers' daarbinnen over de hele linie een geringe rol speelt omdat veel bevoegdheden van de Unie door de lidstaten voorzichtigheidshalve expliciet zijn geregeld. Een uitzondering echter betreft het

9 Zie bijvoorbeeld EHRM, 19 februari 1999, *Matthews - United Kingdom*, in R.A. Lawson & H. Schermers, *Leading cases of the Court of Human Rights* (sec. edition, Ars Aequi, 1999, pag. 671) en EHRM, 17 maart 2000, *T.I. - United Kingdom*, (NJB, afl. 19, 12 mei 2000, pag. 981-982).

10 Zie hiervoor onder meer: De brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd. 26 oktober 1999, inzake een Forum EU-Handvest Grondrechten (DIE/676/99).

11 Ter vergelijking: Ook de rechtspersoonlijkheid van de Verenigde Naties naar internationaal recht is niet expliciet geregeld; zie evenwel de *Reparations for Injuries in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of the I.C.J., 11 april 1949, pag. 174 e.v.

terrein van de externe verdragssluitende bevoegdheid. Op dat vlak wordt met enige regelmaat van de leer gebruik gemaakt, bijvoorbeeld bij toetreding van de Gemeenschap tot het WTO-verdrag. De AIV beveelt de regering aan, nu sprake is van een geleidelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie op het terrein van de rechten van de mens en aanpalende vraagstukken (cf. Titel IV van het Verdrag van Amsterdam), nader te onderzoeken of de situatie in voldoende mate is gewijzigd c.q. na het aannemen van het Handvest zal zijn gewijzigd om ook op dat terrein de leer van de 'implied powers' toepasselijk te kunnen achten.

Al deze overwegingen en ontwikkelingen in aanmerking nemend, beveelt de AIV de regering aan in de nabije toekomst nadere verkenningen te laten plaatsvinden onder de huidige medelidstaten dan wel te bevorderen dat het Hof in Luxemburg zich in het licht van de nieuwe ontwikkelingen en op basis van specifieke vragen¹² opnieuw over de kwestie van de toetreding uitspreekt.

Op dit punt aangekomen heeft de AIV zich beraden op de vraag wat te doen indien de hierboven aanbevolen weg niet wordt bewandeld. Op dat moment blijft, als ook eerder beschreven, een aantal mogelijke benaderingswijzen aanwezig. De minst vergaande betreft het streven naar een politieke verklaring. Een dergelijke verklaring loopt echter, gezien de wijze waarop de Conventie opereert, te zeer het risico dat zij 'voor elk wat wils' wordt. Zo kunnen daarin naar keuze nieuwe rechten worden opgenomen (waarover hieronder nader) zonder dat de verklaring de staten bindt en zonder dat zij voor de burgers betekent dat dezen er qua rechtsbescherming op vooruitgaan. Dat laatste zou de AIV onwenselijk vinden. Aldus zouden immers bij de burgers verwachtingen worden gewekt, die vervolgens niet worden waargemaakt. Uit de ontwikkelingen tot nu toe binnen de Conventie en uit de gesprekken die de CHV in die context heeft gevoerd, blijkt evenwel dat de Conventie lijkt te streven naar het formuleren van een juridisch bindend Handvest, hetzij onmiddellijk hetzij op termijn. Deze verbindendheid kan worden bereikt op verschillende manieren - te denken valt aan integratie in het EU-Verdrag danwel in een Protocol daarbij - zulks ter keuze van de Europese Raad. De AIV heeft op dat punt een lichte voorkeur voor de eerste optie omdat op die manier de fundamentele betekenis van het EU-Verdrag voor de verdere integratie van Europa wordt benadrukt. Een dergelijk bindend Handvest heeft - na de optie van toetreding van de EU tot het EVRM - de voorkeur van de AIV en wordt daarom aan een nadere beschouwing onderworpen.

12 Zie hiervoor onder meer prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin: 'Commentaar bij Advies 2/94 van het Hof van Justitie van 28 maart 1996 inzake de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM', in SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht, jrg. 45, nr. 1, januari 1997, pag. 21-23.

II Aan het Handvest te stellen vereisten

Indachtig het eerdere door de AIV geschetste langere termijn perspectief en in aanmerking nemend dat er geen sprake lijkt te zijn van een objectief vastgestelde doelstelling van wat zou moeten worden bereikt in deze Handvestoperatie, dient naar de mening van de AIV bij de vormgeving van een Handvest rekening te worden gehouden met de volgende aspecten.

Eenheid en ondeelbaarheid van klassieke en sociale mensenrechten

Het is de AIV bekend dat in de Conventie ernstig wordt gedacht over de mogelijkheid in het Handvest louter burger- en politieke rechten op te nemen, teneinde uiteindelijk te kunnen komen tot een bindend Handvest. De gedachte is dan dat economische, sociale en culturele rechten, gezien hun karakter van 'instructienorm', niet in een bindende tekst kunnen worden neergelegd. De AIV is van mening dat met een dergelijke gedachtegang, wanneer in praktijk gebracht, wordt gekozen voor een ten principale verkeerde aanpak.

Ook de EU heeft in haar mensenrechtenbeleid, zoals bij vele gelegenheden uitgedragen, steeds weer de eenheid en ondeelbaarheid van de burger- en politieke rechten en de economische, sociale en culturele rechten benadrukt. Dat uitgangspunt, dat haar wortels mede vindt in de 'Four Freedoms Speech' van de Amerikaanse president Roosevelt uit 1941, is, met volledige steun van de lidstaten van de Unie, bevestigd tijdens de Tweede Wereldconferentie Rechten van de Mens van 1993. Daarbij zij aangevend dat termen als eenheid en ondeelbaarheid ('indivisibility' en 'interdependency' of een equivalent daarvan) internationaal inmiddels gebruikelijk zijn. Beide typen rechten thans weer uit elkaar halen zou een verkeerd signaal zijn aan grote delen van de wereldgemeenschap van staten en de niet-gouvernementele wereld. Recentelijk heeft ook de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, mw. Robinson, van de eenheid en ondeelbaarheid van de rechten van de mens een belangrijk punt van actie gemaakt.¹³ Verder blijkt ook uit ontwikkelingen aan het internationale juridische front dat het klassieke onderscheid tussen juridisch wel en juridisch niet afdwingbaar niet parallel loopt met het onderscheid tussen burger- en politieke rechten enerzijds en de economische, sociale en culturele rechten anderzijds. Dit onderscheid is in zijn absolute loutheid niet langer houdbaar.¹⁴

Daarom dient de Conventie tot uitdrukking te brengen dat het ook in Europa bij de rechten van de mens gaat om een ondeelbaar pakket van rechten, bestaande uit meer concrete aanspraken op elk van beide terreinen. De AIV hecht er daarom ook aan dat in een Handvest in de presentatie van de rechten geen scheiding wordt aangebracht tussen klassieke en sociale mensenrechten. Uit het enkele gegeven dat de beide typen rechten bij elkaar worden gezet, volgt echter niet automatisch dat aan elk recht gelijke juridische werking toekomt. Bindend zijn zij alle; daarover kan geen misverstand bestaan. Ook de rechten zoals thans bijvoorbeeld neergelegd in het (Herziene) ESH zijn bindend voor de staten die het (Herziene) Handvest hebben geratificeerd. De betekenis

13 Zie hiervoor onder meer ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nummer 11, Den Haag, 1999, paragraaf II B.

14 Hierbij kan bijvoorbeeld ook worden verwezen naar de, inmiddels van kracht geworden, en ook daadwerkelijk gebruikte, collectieve klachtenprocedure onder het (Herziene) ESH.

van deze rechten in door individuele burgers op gang gebrachte rechterlijke procedures kan evenwel verschillend zijn.¹⁵ In sommige gevallen kunnen wetgeving en besluiten van regering en overheidsdiensten daaraan rechtstreeks worden getoetst en eventueel onverbindend worden verklaard. In andere gevallen kunnen deze rechten bijdragen aan de interpretatie van (vage) nationale normen. In een land als Nederland heeft de rechter immers de verplichting het nationale recht in het licht van de internationale verplichtingen uit te leggen en toe te passen. Dit zowel op het terrein van burger- en politieke rechten, alsook op het terrein van economische, sociale en culturele rechten zoals de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, bescherming van kinderen tegen economische en sociale uitbuiting, de vrije schoolkeuze voor ouders en vakverenigingsrechten.

Dat neemt niet weg dat met name in de groep van economische, sociale en culturele rechten aanspraken voorkomen die zich minder gemakkelijk lenen voor rechterlijke toetsing dan wel afdwingbaarheid in juridische procedures. Voor dergelijke rechten, of aspecten daarvan, zullen degenen die zich in hun rechten aangetast voelen primair andere mechanismen moeten gebruiken, zoals het doen van een beroep op regeringen en politieke partijen en het starten van consumentenacties. Het is de AIV bekend dat veel Unie-lidstaten vooralsnog niet bereid zijn op het vlak van de inroepbaarheid in rechte van de economische, sociale en culturele rechten verder te gaan dan thans het geval is. De AIV betreurt dat, maar acht de Conventie niet het juiste forum om op dat vlak verdere ontwikkelingen tot stand te brengen. Zou men dienaangaande met voorgaande voorstellen komen, dan is dat in de visie van de AIV een garantie voor het 'opblazen' van de gehele Handvest-operatie. Waar het om gaat is dat bij de aanvaarding van het Handvest door de Europese Raad aan de burgers het nadrukkelijke signaal wordt gegeven dat burgers over een reeks van mensenrechten beschikken, waaraan ook de Unie gehouden is, maar dat deze rechten in een rechterlijk forum een verschillende rol kunnen hebben.

Nieuwe rechten

Dit brengt de AIV bij de vraag of de Conventie er verstandig aan doet in het Handvest een aantal nieuwe rechten op te nemen, zoals leden van de Conventie en verschillende niet-gouvernementele organisaties hebben gesuggereerd. Als voorbeeld kunnen dienen het recht op een schoon milieu en het recht op goed bestuur. Hoewel een dergelijke neiging zeer wel te begrijpen valt, is de AIV van mening dat het zeer risicovol is op dat terrein te zoeken naar de beoogde meerwaarde van het Handvest. Die meerwaarde dient naar de opvatting van de AIV, als eerder vermeld bij zijn uitgangspunten, te worden gevonden in het streven dat de Unie-organen voortaan beter in rechte kunnen worden aangesproken op de naleving van in Europa reeds erkende grondrechten (zie ook hierna de paragraaf over de uitbreiding van de bestaande rechtsgang). In het licht van dat kerndoel, kan het gevaarlijk zijn het Handvest te belasten met nieuwe rechten, om de eenvoudige reden dat dergelijke rechten voor afzonderlijke staten reden kunnen zijn zich tegen het Handvest te keren, hetzij in het stadium van afronding door de Conventie, hetzij in het daaropvolgende traject van formalisering door de IGC en Europese Raad. Het meerdere zou dan de vijand zijn van het goede. De AIV is dan ook van mening dat voor dergelijke nieuwe rechten beter de weg kan worden gevolgd van aparte verdragsonderhandelingen, al dan niet uitmondend in een apart protocol bij hetzij het EVRM of het (Herziene) ESH, dan wel het EU-Verdrag.

15 Een situatie overigens die ook per land kan verschillen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op ontwikkelingen terzake binnen nationale rechtspraktijken, zoals Zuid-Afrika en India.

Zichtbaarheid en inzichtelijkheid

Zoals eerder aangegeven is een van de doelstellingen van de Handvest-operatie gelegen in het zichtbaar maken van de rechten. Op dat punt wordt vaak onderscheid gemaakt tussen juristen en burgers. De eersten zouden goed zicht hebben op de bestaande rechten, de laatsten zouden dat overzicht missen. Bij dit onderscheid laten zich echter vele kanttekeningen maken. De AIV noemt er twee. 'Zelfs' juristen is het precieze zicht op de grondrechtelijke stand van zaken in Unie-verband – de Verdrags-component, aangevuld met een reeks van uitspraken van het Luxemburgse Hof – vaak niet gegeven. Het vergt een mate van specialisatie die zeker niet in den brede aan 'de' jurist kan worden toegeschreven. Nog onlangs werd vanuit 'Luxemburg' geklaagd over de onbekendheid van veel Europese juristen met het Europese recht. Die klacht is ook hier van toepassing.

Wat betreft de onbekendheid van veel burgers met hun rechten, geldt dat de spreekwoordelijke uitzondering – te denken valt aan gespecialiseerde niet-gouvernementele organisaties, zoals in Nederland het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) – niet mag worden veralgemeend. Zowel 'Straatsburg' als 'Brussel' zijn in vele opzichten ver weg, hetgeen zich ook uitstrekt tot de grondrechtenproblematiek. Op dat vlak valt er veel te verbeteren, zowel door nationale autoriteiten als door de desbetreffende instellingen zelf. Ook een helder geformuleerd Handvest kan in dat verband goede diensten bewijzen door in sterke mate bij te dragen aan de beoogde zichtbaarheid en inzichtelijkheid. Daarbij is het van belang het begrip 'burger' ruim te nemen. Het gaat niet alleen om de burgers en niet-gouvernementele organisaties, maar evenzeer om bedrijven en andere private actoren, zoals de media, die in en vanuit Europa opereren.

Burgers van de Unie en onderdanen van derde landen

Een belangrijk punt in de discussie, en apart punt van zorg van de AIV, betreft de grondrechtelijke positie van onderdanen van derde landen, de personen afkomstig uit een niet EU-land. Ten aanzien van dit punt merkt de AIV in algemene zin op dat de rechten van de mens betrekking hebben op een ieder die zich binnen de grenzen van de EU bevindt en derhalve op zowel burgers van de Unie als op onderdanen uit derde landen. Het karakter van mensenrechten impliceert dat deze niet afhankelijk zijn van het staatsburgerschap van een van de lidstaten van de EU, maar voor een ieder gelden. Daarbij is te denken aan internationaal erkende mensenrechten zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht van vereniging en vergadering, maar ook aan het recht op gezondheidszorg en het recht op onderwijs.

In de praktijk echter is de rechtspositie van onderdanen van derde landen binnen de EU buitengewoon complex. Deze complexiteit komt met name voort uit het feit dat onderdanen van derde landen hun rechten ontleen aan verschillende rechtsbronnen. Naast rechten op basis van het EG-Verdrag (zoals enkele malen herzien) kan worden gewezen op (ontwerp)-richtlijnen inzake discriminatie, gelijke behandeling, deeltijdarbeid, gezinshereniging en racismebestrijding. In andere gevallen worden de rechten die aan onderdanen van derde landen worden toegekend in hoge mate bepaald door hun nationaliteit en/of land van verblijf. Rechten die onderdanen van derde landen genieten op grond van hun nationaliteit kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit Associatieovereenkomsten, waarbij de werkingssfeer is beperkt tot onderdanen van de verdragssluitende partijen. Dit geldt in andere zin ook voor het onderscheid tussen burgers van de Unie en onderdanen van derde landen op grond van de Schengenovereenkomsten. Hierbij is de lidstaat van vestiging doorslaggevend.¹⁶

¹⁶ Zie hiervoor in het bijzonder het proefschrift van Helen Staples, 'The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union', Utrecht, 13 oktober 1999, pag. 422-429.

Een vergelijking van de rechten van onderdanen van derde landen met de rechten die onderdanen van een lidstaat genieten, geeft aan dat er een aantal verschillen bestaat. De belangrijkste verschillen doen zich niet zozeer voor op het terrein van burgerrechten, alswel op het terrein van de politieke, sociale en economische rechten, met dien verstande dat ook op het vlak van politieke rechten steeds minder sprake is van een strikte scheiding tussen burgers van de Unie en onderdanen van derde landen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het petitierecht en het recht om een klacht in te dienen bij de Europese Ombudsman.¹⁷ Hoewel het staten op grond van artikel 16 EVRM wordt toegestaan om beperkingen op te leggen aan de activiteiten van vreemdelingen heeft deze bepaling in de praktijk zelden of nooit een rol van betekenis gespeeld.¹⁸ Het algemene uitgangspunt dient te zijn dat onderdanen van derde landen dezelfde grondrechten genieten als burgers van de Unie, tenzij er objectieve en redelijke gronden zijn om onderscheid te maken op die algemene regel, zoals in de praktijk al gebeurt op het terrein van actief en passief kiesrecht.¹⁹ Hetzelfde geldt voor het recht op diplomatieke en consulaire bescherming en het recht op toegang tot functies bij de EU-instellingen.

Omdat de bescherming van de rechten van de mens van allen die zich binnen de EU bevinden voorop dient te staan, moet ook de meer beperkte problematiek van het Europees burgerschap in dat licht worden benaderd. Artikel 8 van het EG-Verdrag bepaalt dat een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit burger van de Unie is en dat de burgers van de Unie de rechten genieten en verplichtingen dienen na te leven die bij het EG-Verdrag zijn vastgelegd. Sommige van deze rechten zijn neergelegd in de artikelen 8A tot en met 8D, andere zijn te vinden op verschillende plaatsen in het EG-Verdrag. Desondanks is duidelijk dat het Europees burgerschap, dat aanvullend is aan het nationale burgerschap van een lidstaat (en dus niet plaatsvervangend), nog slechts een zeer beperkte reikwijdte heeft. Zo zijn in een aantal gevallen regelingen die in het ene land wel gelden (zoals op het gebied van rassendiscriminatie en ten aanzien van partnerschapsregelingen) niet van toepassing in andere landen. Ook ontbreken op een aantal terreinen de mogelijkheden, die feitelijk nodig zijn om aan bestaande rechten inhoud te geven. Hierbij kan worden gewezen op het recht op openbaarheid van Europese besluitvorming en toegang tot documenten.²⁰ De AIV is van mening dat de regering, vertrekkende vanuit het beginsel van gelijkberechtiging tussen burgers van de Unie en die onderdanen van derde landen die meer dan vijf jaar binnen de Unie verblijven, verder inhoud moet geven aan het Unieburgerschap tenzij er 'objectieve en redelijke gronden' zijn om een onderscheid te maken.

Spanning tussen beide Hoven

In de discussies over het Handvest wordt met grote regelmaat gesproken over de spanning die het nieuwe Handvest met zich zou kunnen meebrengen tussen het Straatsburgse en Luxemburgse Hof.

17 Zie de bijdrage van de Nationale Ombudsman, 'Memorandum ten behoeve van de Europese Ombudsman', 12 april 2000.

18 Zie hiervoor EHRM, 27 april 1995, Piermont-Frankrijk (Series A, vol. 314), paragraaf 64.

19 Zie hiervoor ook EHRM, 16 september 1996, Gaygusuz-Austria (Reports 1996, pag. 1129), paragraaf 42.

20 Hoewel in art. 255 EU-Verdrag is voorzien in het recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Commissie en de Raad, is het aantal gronden om deze toegang te weigeren zodanig groot dat er sprake is van serieuze uitholling van dit recht.

De situatie is thans dat het Hof in Straatsburg recht spreekt in zaken die daar aanhangig zijn gemaakt door burgers van de 41 staten die partij zijn bij het EVRM, terwijl het Luxemburgse Hof in de toekomst, in aansluiting op bestaande procedures, uitspraken moeten kunnen doen in zaken waarbij Unie-organen zich schuldig hebben gemaakt aan schending van een in het Handvest geformuleerd mensenrecht. Dit roept een aantal vragen op.

In de eerste plaats is het de vraag hoe groot het risico is dat het Luxemburgse Hof een andere, substantieel afwijkende, interpretatie van een bepaald mensenrecht zal hantieren dan het Hof in Straatsburg. In het Handvest zal wellicht worden gesteld dat het Luxemburgse Hof zich gebonden dient te weten aan het Straatsburgse acquis, maar daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat het Luxemburgse Hof als zelfstandige rechter een dergelijke bepaling gevoeglijk kan negeren. Meer in het algemeen kan ook worden aangenomen dat het Luxemburgse Hof er weinig voor zal voelen zich bij voorbaat neer te leggen bij de interpretatie van rechten, zoals in Straatsburg overeengekomen. Daarbij komt dat recht geen statisch fenomeen is, en dat over de vorming van nieuw recht daadwerkelijk verschillend kan worden gedacht. De vraag is of dit tot bezwaarlijke consequenties zou leiden. Is het in algemene zin wel een probleem wanneer beide Hoven op onderdelen tot verschillende interpretaties zouden besluiten? De AIV is op voorhand van mening dat hier een risico ligt, dat echter, vooral gezien de onafhankelijkheid van de rechters in beide Hoven, kan en dient te worden geaccepteerd. Gezien het genoemde risico plaatst de AIV hierbij echter wel de uitdrukkelijke aantekening dat, in elk geval binnen tien jaar na aanvaarding van een Handvest, serieus moet worden bezien of zich inderdaad belangrijke interpretatieverschillen hebben voorgedaan. Wanneer dat het geval is rust op de EU en de Raad van Europa de plicht om nadere verdragsrechtelijke afspraken te maken of alsnog te besluiten tot toetreding tot het EVRM en dienovereenkomstige acceptatie van verplichtingen voortvloeiend uit het (Herziene) ESH.

Voor de korte termijn zou het een mogelijkheid kunnen zijn van uitspraken van het Luxemburgse Hof, voor zover liggend op het terrein van het EVRM, beroep open te stellen bij het Straatsburgse Hof, zoals in de discussie wel is bepleit. De AIV is echter van opvatting dat dit misschien gewenst is vanuit een optimalisering van kansen voor de burger wiens rechten zijn aangetast – en vanuit het perspectief van rechtszekerheid – maar dat het uit een oogpunt van proceseconomie minder gewenst is. De burger zou na een gang naar de nationale rechter nog eens naar twee internationale Hoven kunnen gaan, hetgeen mede in het licht van de reeds bestaande overbelasting van beide instituties 'te veel van het goede lijkt'. De AIV wijst in dit verband op een parallel met de mogelijkheid die talrijke Europese burgers hebben om in geval van een schending van rechten zowel naar het Straatsburgse Hof als het VN-Mensenrechtencomité te gaan; deze mogelijkheid bestaat weliswaar op papier, maar is in de praktijk door vele staten ingeperkt via voorbehouden die zij hebben gemaakt bij ratificatie van of toetreding tot een van beide verdragen.

Een tweede aspect betreft de taakverdeling tussen beide Hoven. Het misverstand lijkt te bestaan dat burgers in de toekomst vrijelijk zouden kunnen kiezen voor een gang naar hetzij 'Straatsburg', hetzij 'Luxemburg', al naar gelang waar zij zichzelf de beste kansen toedichten. Dat zou echter in de ogen van de AIV een ongewenste situatie zijn. Om dat te voorkomen dient te worden benadrukt dat het Straatsburgse Hof in essentie moet blijven doen wat het thans doet, terwijl een beroep op het Luxemburgse Hof alleen mogelijk is ten aanzien van die schendingen die zich voordoen als gevolg van handelingen van de Unie-organen. Te denken valt aan het uitvaardigen door de Unie

van een verordening die het eigendomsrecht aantast, of aan een beschikking bij de totstandkoming waarvan elementaire beginselen als hoor-wederhoor zijn geschonden. Alleen voor dergelijke zaken zou het Luxemburgse Hof de aangewezen instantie zijn, met de aantekening dat alleen wanneer een zaak zich inhoudelijk ervoor leent aanhangig te worden gemaakt bij beide Hoven, het aan de klager is een keuze te maken. Dat is overigens conform de internationale rechtspraktijk.

Uitbreiding van de bestaande rechtsgang

Als vermeld in hoofdstuk 1 van dit advies ziet de AIV als een van de belangrijkste uitgangspunten bij de Handvestoperatie dat het bestaande systeem van controleerbaarheid en rechtsbescherming wordt verhelderd en verder verstevigd. De burgers hebben er recht op dat door de regeringen geen loze beloftes worden gedaan. In die context is het van belang te onderkennen dat het individu bij de huidige stand van zaken slechts moeilijk toegang heeft tot het Hof in Luxemburg. De klassieke criteria van het 'rechtstreeks en individueel geraakt zijn'²¹ door een handeling van een van de Unie-organen, functioneren in de praktijk als een aanzienlijke barrière en bemoeilijken de controleerbaarheid van de besluitvorming in ernstige mate.²² Naar de opvatting van de AIV dient er daarom voor te worden gezorgd dat de burgers in de toekomst over betere en reële mogelijkheden beschikken om daadwerkelijk te kunnen klagen over schendingen van hun rechten door een van de Unie-organen. Het opwerpen van te hoge drempels kan daaraan in de weg staan. In dat verband adviseert de AIV uit te gaan van een aanpassing van bestaande procedures waarbij wat betreft de ontvankelijkheid kan worden uitgegaan van de criteria van het EVRM, zoals onlangs herbevestigd (in het kader van het Elfde Protocol, leidend tot een aantal fundamentele revisies van het Straatsburgse systeem) en zoals met precisie geijkt door de Straatsburgse toezichhoudende organen. Deze ontvankelijkheidseisen, variërend van de termijn waarbinnen een klacht aanhangig moet zijn gemaakt tot het vereiste dat de klager moet claimen zelf het slachtoffer te zijn van een schending, hebben intussen hun waarde bewezen. Het is eveneens duidelijk dat zij wel als drempel fungeren, maar niet als een onoverkomelijke.

Ook wat betreft degenen aan wie het recht toekomt om een klacht aanhangig te maken, kan worden aangesloten bij het EVRM. Dit spreekt over 'ieder natuurlijk persoon, iedere (niet-gouvernementele) organisatie of iedere groep van particulieren die beweert het slachtoffer te zijn van een schending...'. Het Handvest kan daarbij gevoeglijk aansluiten, opnieuw onder de aantekening dat wijziging van de ontvankelijkheidscriteria of het hanteren van twee verschillende systemen meer vragen oproept dan dat het bijdraagt aan een inzichtelijk en coherent geheel. In de discussies over het Handvest wordt onderkend dat het fout zou zijn van het Handvest het signaal te laten uitgaan dat er een Straatsburgse 'snelheid' en een hogere of andere 'snelheid', geldend voor de Unie-lidstaten, is. Het optuigen van het Handvest met nieuwe rechten (zie hiervoor) en een klachtsysteem dat qua ontvankelijkheidsvereisten afwijkt van het bestaande Straatsburgse systeem, zouden ook in dat opzicht een verkeerd signaal zijn.

21 In art. 230 EG-verdrag is voorzien in een dergelijke geclausuleerde beroepsmogelijkheid voor natuurlijke of rechtspersonen.

22 Zie bijvoorbeeld HvJ Plaumann-arrest (25/62) van 15 juli 1963; HvJ Toepfer-arrest (gevoegde zaken 106 en 107/63) van 1 juli 1965; HvJ Eridania-arrest (gevoegde zaken 10 en 18/68) van 10 december 1969; HvJ International Fruit Company I-arrest (gevoegde zaken 41-44/70) van 13 mei 1971; en HvJ Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV e.a.-arrest (gevoegde zaken 67, 68 en 70/85) van 2 februari 1988.

Tevens is het van groot belang dat een bepaling in het Handvest wordt opgenomen die verbiedt dat het Handvest wordt ingeroepen om bestaande nationale en internationale bepalingen en verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens restrictief uit te leggen of toe te passen. Een dergelijke bepaling zou analoog aan artikel 53 EVRM en artikel 5 lid 2 IVBPR kunnen worden geformuleerd.²³

Slotopmerkingen

Wanneer uiteindelijk mocht blijken, na zorgvuldige toetsing van de door de Conventie overeengekomen tekst van een Handvest aan het acquis van Straatsburg én Luxemburg²⁴, dat de poging om een goed geformuleerd en juridisch bindend Handvest tot stand te brengen niet tot het gewenste resultaat leidt, kan alsnog worden gekozen voor een 'politieke' verklaring, die op termijn juridische verbindendheid krijgt. In dat geval blijft de eerder beschreven 'stap voor stap', 'recht voor recht'-benadering van toepassing, zoals door de IGC zou kunnen worden onderstreept. Wanneer de belangrijkste stappen voorwaarts zoals toetreding tot het EVRM en mutatis mutandis tot het (Herzienne) ESH, of het opstellen van een juridisch bindend Handvest niet mogelijk of haalbaar lijken, dient dit gegeven niet te worden gehanteerd als excuus om niets te doen. Ook in het verleden heeft een 'piecemeal'-benadering vaak positieve resultaten opgeleverd en heeft een dergelijke werkwijze geleid tot een zekere dynamiek in het integratieproces. Per saldo kent de Unie, als gemeld, ook thans reeds een aanzienlijke bescherming van de rechten van de mens, zij het een die niet altijd voldoende inzichtelijk is. Voortgaan op deze weg zou een laatste mogelijkheid zijn om te komen tot een versterking van de rechtsbescherming van de EU-burger.

Tot besluit hecht de AIV eraan te onderstrepen dat er een nauwe relatie dient te zijn tussen de maatstaven die intern worden aangelegd en die in het kader van het externe beleid aan andere landen worden voorgehouden. Hoewel dit advies zich voornamelijk richt op het interne beleid is het van groot belang te onderkennen dat het interne en het externe mensenrechtenbeleid niet los van elkaar kunnen worden gezien. Alleen de norm die de Unie intern realiseert, kan zij in het kader van haar externe beleid aan anderen voorhouden.

23 Zie hiervoor onder meer de opinie van L.F.M. Besselink in het Nederlands Juristenblad, afl. 17, 28 april 2000, pag. 887-888.

24 De AIV gaat er in dit advies van uit dat de Conventie er in zal slagen om tijdens de Top in Lissabon in juni 2000 een tekst van een Handvest te presenteren. Deze tekst zou vervolgens in de maanden daarna, maar vóór de Top in Nice, de bedoelde toetsing kunnen ondergaan.

III Aanbevelingen

Het voorafgaande brengt de AIV tot de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse regering:

1. De AIV benadrukt dat toetreding van de EU tot het EVRM verreweg de voorkeur verdient. De Nederlandse regering dient derhalve serieus te onderzoeken of toetreding van de EU tot het EVRM in de gewijzigde politieke omstandigheden toch haalbaar is. Ditzelfde geldt mutatis mutandis voor de toetreding tot het (herziene) ESH en de mensenrechtenverdragen van de IAO.
2. Ingeval toetreding op korte termijn niet haalbaar lijkt, dient te worden gestreefd naar een juridisch bindend Handvest Grondrechten, waarin zowel burger- en politieke als economische, sociale en culturele rechten een plaats dienen te krijgen. Uit het gegeven dat beide typen rechten in één tekst worden opgenomen mag niet automatisch worden geconcludeerd dat ook in alle gevallen gelijke juridische werking wordt verbonden. De betekenis van deze rechten in door burgers op gang gebrachte juridische procedures kan verschillend zijn.
3. De regering dient te streven naar het zichtbaar en inzichtelijk maken van de rechten die in een Handvest worden neergelegd, dit zowel voor de gewone burger als voor juridische beroepsbeoefenaren (ook zij!).
4. De meerwaarde van een Handvest dient te liggen in een versterking van de juridische bescherming van de burger op het terrein van de rechten van de mens, inclusief rechtsgang, bij de toepassing van het Europese recht. De meerwaarde dient niet te worden gezocht in het opnemen van nieuwe rechten.
5. De AIV constateert dat binnen Europa nog grote verschillen bestaan tussen de grondrechtelijke positie van burgers van de Unie en die van onderdanen van derde landen. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan alleen daar onderscheid te maken waar dat objectief en redelijk is en voor het overige uit te gaan van gelijkberectiging tussen burgers van de Unie en onderdanen van derde landen, die vijf jaar of meer binnen het Uniegrondgebied verblijven.
6. De AIV erkent het risico dat de Hoven in Straatsburg en Luxemburg in sommige gevallen tot verschillende interpretaties van mensenrechtennormen zullen komen. Hij acht dat in de huidige omstandigheden een te accepteren en onontkoombaar risico en beveelt aan dat, in geval van belangrijke verschillen, nadere verdragsrechtelijke afspraken worden gemaakt in het kader van de EU en de Raad van Europa of dat alsnog wordt besloten tot toetreding van de EU tot het EVRM. Met het oog hierop dient, naar de mening van de AIV, in elk geval binnen 10 jaar, nader te worden bezien in hoeverre sprake is geweest van grote verschillen. In de visie van de AIV is het voorts ongewenst dat een beroepsmogelijkheid in Straatsburg wordt gecreëerd tegen uitspraken van het Hof in Luxemburg.
7. Om de burgers in de toekomst beter in staat te stellen te klagen over schendingen van hun grondrechten door Unieorganen én om te voorkomen dat twee afwijkende systemen van ontvankelijkheid worden ontwikkeld, dient te worden uitgegaan van de ontvankelijkheidsvereisten, als gesteld en geijkt in de context van het EVRM. Ook op het punt van de klachtgerechtigden dient te worden aangesloten bij het EVRM. Voorkomen moet worden dat bestaande nationale en internationale grondrechtenbepalingen restrictief kunnen worden uitgelegd.
8. Zodra een eerste tekst van het Handvest gereed is dient er zorgvuldig op te worden toegezien dat de resultaten worden getoetst aan het acquis van Straatsburg en Luxemburg.
9. Wanneer wordt geconstateerd dat de pogingen te komen tot een Handvest niet tot

een goed geformuleerd en juridisch bindend resultaat leiden, dient via de 'stap voor stap', 'recht voor recht'-benadering verder te worden gewerkt aan de versterking van de bescherming van de rechten van de mens binnen de EU.

10. Afsluitend benadrukt de AIV nogmaals, dat slechts de norm die de Unie intern realiseert in het kader van haar externe beleid aan anderen kan worden voorgehouden.



Ministerie van

Bijlage 1
Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken (AIV)
Prof.dr.s. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 14 januari 2000

Bij monde van haar voorzitter mr. M. Patijn vroeg de algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer mij om aan U het verzoek voor te leggen een advies uit te brengen over het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Mr. M. Patijn is, behalve voorzitter van genoemde Commissie, tevens namens de Tweede Kamer lid van het Forum dat het Handvest Grondrechten gaat opstellen. Namens de Eerste Kamer heeft Prof. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin zitting genomen in het Forum. De Regering wordt vertegenwoordigd door mr. F. Korthals Altes.

Het besluit tot het opstellen van een EU-Handvest van de Grondrechten is genomen door de Europese Raad van Keulen, op 3 en 4 juni 1999 bijeen. Een Forum, bestaande uit leden van het Europees Parlement en de wetgevende organen van de lidstaten, gevolmachtigden van de regering en vertegenwoordigers van de Europese Commissie zal dit Handvest voorbereiden. Voor de Europese Raad in december 2000 moet dit Forum een ontwerp van het Handvest aan de Raad voorleggen. Het Forum is op 17 december 1999 voor de eerste maal bijeen gekomen.

De algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer heeft aangegeven het op prijs te stellen dat in het AIV-advies nader wordt ingegaan op de volgende vraagpunten:

wat zal de verhouding tussen het bedoelde Handvest en de reeds bestaande nationale wetgeving (met name de Grondwet), Europese verdragen (met name EVRM en Europees Sociaal Handvest) en internationale verdragen (Universele verklaring, Buro-verdrag, Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten) moeten zijn?

welke onderwerpen zouden in dit Handvest aan de orde kunnen komen die niet in de bestaande wet- en regelgeving zijn opgenomen?

welke gevolgen zal een dergelijk Handvest hebben voor de burgers?

op welke wijze zou dit Handvest tot stand moeten komen?

welke juridische beroepsprocedures zouden op dit Handvest van toepassing moeten zijn? Welke juridische instituties spelen hierbij rol? Hoe de onderlinge verhouding deze instituties

De algemene commissie voor Europese Zaken heeft erop gewezen dat het onderwerp van het Handvest reeds voorkomt in het werkprogramma van de AIV en sprak dan ook de hoop uit dat het advies binnen een periode van drie maanden beschikbaar zou kunnen zijn.

Wellicht ten overvloede bericht ik U dat de Interdepartementale Commissie Europees Recht op 10 september 1999 een Advies aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft uitgebracht, waarin op enkele van de nogergenoemde vragen reeds is ingegaan. Dit advies is ter informatie bijgevoegd. Tevens is bijgevoegd een notitie over het Handvest, die ik op 3 december 1999 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb gezonden.

Het advies "De Europese Unie en de Rechten van de Mens" uitgebracht door de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid op 25 september 1996, is mij bekend. In het door de AIV op te stellen advies kan hierop wellicht worden voortgebouwd.

Ik deel de hoop van de algemene commissie voor Europese Zaken dat het advies van de AIV binnen drie maanden beschikbaar kan zijn en ben ervan overtuigd dat het advies niet alleen voor de parlementaire vertegenwoordigers in het Forum, maar zeker ook voor de regeringsvertegenwoordiger een belangrijke rol zal spelen bij hun inzet in het Forum.

Met de meeste HOOP/ROEKING,

J.J. van Aartsen
De Minister van Buitenlandse Zaken



Lijst van geraadpleegde personen

Dhr. P. Altmeyer (lid Duits Parlement)

Maitre G. Braibant (vertegenwoordiger Franse regering in de Conventie)

Mw. K.M. Buitenweg (fractie De Groenen, Europees Parlement)

Mw. I. Van den Burg (fractie van de Partij van de Europese Sociaal-democraten, Europees Parlement)

Dhr. R. van Dam (fractie Europa van Democratieën in Diversiteit, Europees Parlement)

Mr. R. Fernhout (Nationale Ombudsman)

Lord Goldsmith QC (vertegenwoordiger Engelse regering in de Conventie)

Dhr. R. Herzog (voorzitter Conventie)

Mr. F. Korthals Altes (voorzitter Eerste Kamer)

Mw. J.R.H. Maij-Weggen (fractie Europese Volkspartij-Europese Democraten, Europees Parlement)

Mr. M. Patijn (voorzitter algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer)

Dhr. Rodriguez Berejo (vertegenwoordiger Spaanse regering in de Conventie)

Mr. P.B.Ch.D.F. van Sasse van Ysselt (voorzitter NJCM)

Tevens zijn geconsulteerd:

Prof. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin (lid Eerste Kamer/hoogleraar Internationaal recht KUB) en

de ambtelijk adviseurs:

Mr. R.A.A. Böcker (DJZ/IR)

Mr. I. Van der Steen (DJZ/ER)

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CEI	Commissie Europese Integratie
CHV	Commissie Handvest Grondrechten
CMR	Commissie Mensenrechten
Commissie	Europese Commissie
Conventie	Conventie Grondrechten
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
Handvest	EU-Handvest Grondrechten
HvJ	Hof van Justitie te Luxemburg
IAO	Internationale Arbeids Organisatie
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
PV	Permanente Vertegenwoordiging
Raad	Europese Raad
SER	Sociaal Economische Raad
Unie	Europese Unie
VN	Verenigde Naties
WTO	Wereld Handels Organisatie (World Trade Organization)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: OP WEG NAAR EEN EUROPESE UNIE VAN DERTIG LIDSTATEN, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *april 2000*

* Deze adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).