

Vergaderjaar 2003–2004

29 213

Intergouvernementele Conferentie (IGC)

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2004

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over de resultaten van de Europese Raad van 17–18 juni jl. en de afronding van de onderhandelingen over het grondwettelijk verdrag, heeft het lid Duyvendak verzocht om een nadere uiteenzetting over het Handvest Grondrechten (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2003–2004 nr. 89, blz. 5555–5587). Hij vroeg daarbij in te gaan op het onderscheid tussen rechten en beginselen. In het bijzonder noemde hij de bepalingen over staking en onderwijs. Het lid Rouvoet vroeg in aanvulling daarop in te gaan op de positie van mensen met een handicap.

Door middel van de bijlage bij deze brief voldoe ik graag aan mijn toezegging ter zake. In de memorie van toelichting die zal volgen over het grondwettelijk verdrag zal uiteraard in meer algemene zin het Handvest Grondrechten betrokken worden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Het Handvest Grondrechten:

In de preambule van het Handvest erkent de Unie de daarin genoemde rechten, vrijheden en beginselen. Het Handvest bepaalt verder dat de instellingen binnen het kader van hun bevoegdheden de rechten dienen te eerbiedigen, de beginselen dienen na te leven en de toepassing ervan moeten bevorderen. Deze bepaling geldt ook voor de lidstaten, maar alleen daar waar zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit betekent dat voor de lidstaten het Handvest geen rol speelt bij hun nationale optreden, voor zover dat geen relatie heeft met het recht van de Unie. De wijze waarop dat zal moeten gebeuren, hangt in het bijzonder af van de aard en de doelstelling van de desbetreffende Unie-handeling. De materiële bepalingen van het Handvest zijn op te delen in beginselen en rechten. In de toelichting die is opgesteld bij het Handvest wordt dieper ingegaan op dit onderscheid. Deze toelichting is leidend bij de interpretatie van het Handvest. Nederland heeft er in de IGC voor gepleit om deze toelichting een zo zwaar mogelijke juridische status te verschaffen, zodat de uitleg van het Handvest helder en eenduidig is. Nederland is hierin ook geslaagd, de toelichting bij het Handvest heeft een vermelding in de tekst van het Grondwettelijk Verdrag gekregen.

Het Handvest en de toelichting bij het Handvest gaan in op de werking van beginselen. Beginselen dienen nageleefd te worden. Beginselen kunnen worden toegepast door middel van wetgevings- of uitvoeringshandelingen. De Unie kan die wetgevings- of uitvoeringshandelingen vaststellen, met inachtneming van haar bevoegdheden. Voor de lidstaten geldt dit voor zover zij het recht van de Unie tot uitvoering brengen. Beginselen geven geen aanleiding tot directe eisen tot het nemen van positieve maatregelen door de instellingen van de Unie of de overheden van de lidstaten. Die benadering spoort met de jurisprudentie van het Hof van Justitie en met de benadering van «beginselen» in de constitutionele stelsels van de lidstaten. Voorbeelden van beginselen die in het Handvest worden erkend, zijn onder meer de artikelen II-25 (het recht van ouderen op een waardig en zelfstandig leven), II-26 (integratie van personen met een handicap) en II-37 (milieubescherming). Ook de toegang tot (kosteloos) onderwijs (II-14 tweede lid) is een beginsel, zo blijkt uit de toelichting van het Handvest. Het recht op onderwijs, zoals verankerd in het eerste lid, is vanzelfsprekend wel een recht.

Het Handvest en de toelichting gaan eveneens in op de werking van rechten en vrijheden. Rechten en vrijheden behoeven geen nadere uitwerking in wetgevingshandelingen van de Unie of de lidstaten. Er kan een direct beroep op worden gedaan in geval van schending. Ook ten aanzien van rechten en vrijheden geldt dat deze werken ten opzichte van de instellingen en ten opzichte van de lidstaten voor zover deze Europese wetgevings- of uitvoeringshandelingen uitvoeren. Voorbeelden van rechten zijn de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid (artikel II-1), het recht op leven (II-2), het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit (II-3), het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon (II-6), evenals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een op een onpartijdig gerecht (II-47) en de presumpctie van onschuld (II-48). Ook het recht op staking behoort tot deze categorie. Het maakt deel uit van het recht op collectieve actie, dat in het EVRM wordt erkend als onderdeel van het recht op vakvereniging, zo blijkt ook uit de toelichting (artikel II-28).

Het Handvest en met name de toelichting daarbij bieden een nuttig houvast voor het onderscheid tussen rechten en beginselen. Een strikte scheidslijn is echter niet te trekken. In artikel II-52 wordt het onderscheid tussen in het Handvest bepaalde «rechten» en «beginselen» verduidelijkt. Daaruit blijkt dat subjectieve rechten geëerbiedigd moeten worden en dat

beginselen nageleefd moeten worden. De vraag of een bepaling van het Handvest een recht of een beginsel vormt hangt af van de doelstelling, de bewoordingen en de context van de desbetreffende bepaling. Een belangrijke leidraad daarbij is de mate van nauwkeurigheid van de desbetreffende bepaling en de vraag of voor de verwezenlijking ervan nadere uitvoeringshandelingen noodzakelijk zijn. Naarmate een bepaling nauwkeuriger is geformuleerd is eerder sprake van een recht. Als verdere uitvoeringshandelingen nodig zijn, dan is juist sprake van een beginsel. Het Handvest en de toelichting bevatten echter geen opsomming waarin voor elke bepaling wordt aangegeven of het een recht of beginsel betreft. In sommige gevallen kan een artikel van het Handvest elementen van zowel een recht als een beginsel bevatten. De Toelichting bij het Handvest wijst in dit verband bij wijze van voorbeeld op de artikelen II-23 (betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen en betreffende voorkeursbeleid), II-33 (betreffende bescherming van het gezin en het recht op zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof) en II-34 (betreffende het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand).

Wat betreft de positie van personen met een handicap kan het volgende worden opgemerkt. Het Handvest gaat in op integratie van gehandicapten (artikel II-26) en op discriminatie van gehandicapten (artikel II-21).

Volgens artikel II-26 erkent en eerbiedigt de Unie het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen.

Blijkens de bewoordingen van deze bepaling – hoewel wordt gesproken van het recht van personen met een handicap op integratiemaatregelen – gaat het hier om een beginsel. Hoe de integratie vorm moet worden gegeven wordt immers niet nader uiteengezet. Volgens de Toelichting bij deze bepaling gaat het hier dan ook om een beginsel. Daaraan moet dus eerst uitvoering worden gegeven door maatregelen van de Unie en eventueel van de lidstaten. Pas als die uitvoeringsmaatregelen er zijn, kunnen belanghebbenden daaraan vervolgens aanspraken ontlenen.

Discriminatie op grond van handicap komt aan de orde in artikel II-21 van het Handvest. Volgens deze bepaling is elke discriminatie, met name op grond van een aantal specifiek genoemde gronden, waaronder een handicap, verboden. In de visie van de regering bevat deze bepaling een recht en geen beginsel. Het verbod van discriminatie behoort immers tot de fundamenteën van de rechtsstaat: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Ook onze Nederlandse Grondwet bevat een soortgelijk discriminatieverbod in artikel 1.

Hierbij dient echter wel het volgende in aanmerking te worden genomen. Volgens de Toelichting schept artikel II-21 namelijk geen bevoegdheid om met betrekking tot het optreden van de lidstaten of van particulieren anti-discriminatie wetten vast te stellen; evenmin bevat het een algeheel discriminatieverbod op deze zeer uiteenlopende gebieden. In plaats daarvan heeft dit lid volgens de Toelichting alleen betrekking op discriminerend optreden van de instellingen en organen van de Unie, wanneer zij de hun op grond van andere artikelen van de delen I en III van de Grondwet verleende bevoegdheden uitoefenen, en van de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie uitvoeren.