

## **Interdepartementale Commissie Europees Recht**

Aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

**Datum**

10 september 1999

**Doorkiesnummer**

(070) 348 68 99

**Onderwerp**

Advies inzake het EU-Handvest Grondrechten

Tijdens de Europese Raad van Keulen is besloten dat de Europese Unie een grondrechtenhandvest zal krijgen. Omdat grondrechten al in een groot aantal verdragen zijn verwoord, die burgers een goede rechtsbescherming bieden, bestaan over de juridische meerwaarde van zo'n handvest veel twijfels. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft de ICER daarom op 6 juli 1999 vier vragen gesteld. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de ICER een ad hoc-werkgroep ingesteld teneinde haar te rapporteren. In haar vergadering van 7 september 1999 heeft de ICER deze rapportage besproken en haar advies vastgesteld.

In bijgaand advies wordt in globale zin een antwoord gegeven op de gestelde vragen vanuit de gedachte dat een EU-grondrechtenhandvest een juridische meerwaarde moet hebben. Mede gelet op het korte tijdsbestek waarbinnen dit advies tot stand moest komen, moeten de antwoorden worden

gezien als een vertrekpunt voor verdere discussie. Indien duidelijker is voor welke richting de Europese Unie kiest, lijkt een nader advies noodzakelijk ten behoeve van een Nederlandse standpuntbepaling.

In het advies wordt eerst een beeld geschetst van grondrechten in het algemeen, alsmede van grondrechten binnen de Europese Unie. Om enig inzicht te krijgen in de grondrechten, zoals die zijn opgenomen in verdragen, zijn enkele bijlagen bij het advies gevoegd die ook de complexiteit en omvang van de discussie rond een grondrechtenhandvest tot uitdrukking brengen. Ten aanzien van de gestelde vragen komt de ICER vooralsnog tot de volgende conclusies.

*Vraag 1 (grondrechten die niet of onvoldoende zijn beschreven)*

Op het terrein van de grondrechten is veel in verdragen en de nationale grondwetten van de lidstaten geregeld. Voorts gelden het EVRM en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten als algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Er is daarom aanleiding om aan te nemen dat de grondrechten waaraan grote waarde wordt gehecht, alle een plaats hebben gekregen. Hoewel niet uitgesloten is dat het (politiek gezien) wenselijk is nieuwe grondrechten te ontwikkelen, passend bij het gemeenschapsrecht, is het de vraag of de meerwaarde van een EU-grondrechtenhandvest niet veel meer moet worden gezocht in de verdergaande betekenis die bestaande grondrechten binnen de Europese Unie kunnen krijgen. Voor de burger is de meerwaarde van een EU-grondrechtenhandvest, zowel voor de klassieke als de sociale grondrechten, gelegen in de kenbaarheid en de rechtszekerheid. Voor de sociale grondrechten geldt daarenboven dat deze tot nu toe (vrijwel) geheel ontbreken in het EG- en EU-verdrag.

Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat de te formuleren grondrechten zullen gelden in de relatie tussen burgers en de Unie en haar instellingen. Het is niet wenselijk dat deze grondrechten gelding zullen krijgen in zuiver interne situaties binnen de lidstaten, zonder enig aanknopingspunt met een handeling van de Europese Unie.

In dit verband wordt ook aandacht gevraagd voor de juridische complicaties die kunnen optreden als grondrechten die reeds elders zijn beschreven worden gekopieerd of met afwijkingen worden opgenomen in het beoogde handvest.

Uit de bijlagen blijkt dat niet alle lidstaten alle bestaande instrumenten hebben geratificeerd of in hun rechtsorde als zodanig erkennen. Bij de opstelling van een handvest zou er daarom niet naar moeten gestreefd zoveel mogelijk "witte plekken" weg te werken. Lidstaten kunnen gegronde redenen hebben voor het niet-ratificeren van bepaalde bestaande internationale instrumenten. Dit geldt ook voor Nederland. Het lijkt daarom wenselijker te streven naar een samenballing van teksten waarover tussen de lidstaten geen verschil van mening bestaat.

*Vraag 2 (aanvulling rechten van burgers van de unie)*

Er zijn verschillende mogelijkheden om de rechten verwoord in het tweede deel van het EG-Verdrag te verbeteren of daaraan nieuwe rechten toe te voegen. De ICER volstaat met het schetsen van enkele mogelijkheden, mede omdat de verdere invulling van dit deel van het verdrag afhankelijk is van nadere besluitvorming, met name over de toekomst van de Europese Unie als geheel.

*Vraag 3 (rechtsbescherming)*

Voor de bestaande klassieke grondrechten geldt in beginsel dat zij voldoende worden meegewogen in de rechtspraak van het Hof van Justitie. In zoverre brengt een EU-grondrechtenhandvest geen meerwaarde. Daarbij kan worden aangetekend dat de rechtsbescherming afhankelijk is van het gewicht dat het Hof van Justitie toekent aan het EVRM als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht. Voor de sociale grondrechten geldt dat vaak geen sprake is van een subjectief recht dat zich leent voor afdwingbaarheid via de rechter. Het gaat veelal om instructienormen voor de overheid die de burger geen aanspraak geven op een bepaald niveau van voorzieningen. Bij de opstelling van een EU-grondrechtenhandvest dient er daarom rekening mee gehouden te worden dat, indien dit karakter van sociale grondrechten onvoldoende in het oog wordt gehouden, dit grote - met name financiële - consequenties zal kunnen hebben.

*Vraag 4 (vorm)*

De vraag welke vorm het handvest moet hebben, hangt ten nauwste samen met het doel dat ermee wordt beoogd. Gekozen kan worden voor een instrument met een niet-bindend karakter en

een bindend instrument. Met bindend wordt hier bedoeld dat de tekst juridische verplichtingen bevat voor de unie en de instellingen ervan, en eventueel de lidstaten. Gelet op de gevoerde discussie over grondrechten binnen de EU, is het niet zinvol te streven naar een niet-bindende tekst. Dan zou er geen enkele meerwaarde zijn.

Bij een bindend instrument kan onderscheid worden gemaakt tussen een tekst met een programmatisch karakter die niet rechtstreeks inroepbaar is door burgers en een tekst waarop burgers zich wel kunnen beroepen tot staving van rechten. Bij deze keuze speelt mee dat rechterlijke toetsing van sociale grondrechten niet zou moeten worden nagestreefd.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

Th.J.A.M. de Bruijn  
(eerste voorzitter)

mw prof mr C.P.M. Cleiren  
(tweede voorzitter)

*Postadres Secretariaat ICER:*

*Kamer 4A63*

*Postbus 20061*

*2500 EB Den Haag*

*Fax: 070-348 51 28*