

De grondrechten in de Europese Gemeenschappen, en de gemeenschappelijke verklaring van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie van 5 april 1977

**Anne Dewaele
en Paul Lemmens**

INLEIDING

I. HISTORIEK

1. De rechtspraak van het Hof van Justitie.
2. Het arrest van het Bundesverfassungsgericht van 29 mei 1974
3. De ontwikkelingen na het Solange — Beschluss.

II. HET RECHTSKARAKTER VAN DE VERKLARING

III. DE INHOUD VAN DE VERKLARING

1. Het overwegend gedeelte.
2. Het beschikkend gedeelte.

BESLUIT

INLEIDING

Op 5 april 1977 werd te Luxemburg een gemeenschappelijke Verklaring met betrekking tot de bescherming van de grondrechten in de Europese Gemeenschappen ondertekend door de voorzitters van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie (1).

De bedoeling van dit artikel is deze Verklaring te situeren in de sedert geruime tijd aan de orde staande problematiek van de grondrechten in de E.G., en tevens enkele kritische beschouwingen te wijden aan de aard en de rechtsgevolgen van de Verklaring, en aan haar inhoudelijke draagwijdte.

I. Historiek

Reeds bij de behandeling van de wetsontwerpen tot bekrachtiging van het EEG-Verdrag werd — vooral in de Duitse Bondsdag — de vraag gesteld of de besluiten van de communautaire organen geen inbreuk op de grondrechten zouden kunnen inhouden. Het probleem van de grondrechten in de Europese Gemeenschappen heeft ook reeds vroeg in de rechtsleer aandacht gekregen (2).

Hoewel het EEG-Verdrag zelf geen expliciete bepalingen bevat met betrekking tot de grondrechten, heeft het Hof van Justitie geleidelijk het bestaan van de grondrechten in de communautaire rechtsorde erkend. In 1974 heeft het Duitse Bundesverfassungsgericht de problematiek in het middelpunt van de belangstelling gebracht naar aanleiding van een arrest dat hieronder nader wordt onderzocht. Sindsdien hebben de EG-instellingen een zeer ruime aandacht besteed aan de bescherming der grondrechten, wat uiteindelijk geleid heeft tot de "Gemeenschappelijke Verklaring" van 5 april 1977.

Wij behandelen nu achtereenvolgens de rechtspraak van het Hof van Justitie, het arrest van het Bundesverfassungsgericht van 29 mei 1974 en de ontwikkeling van het Solange — Beschluss.

(1) De tekst van deze Verklaring is verschenen in, *P.B.*, nr. C 103 van 27 april 1977, blz. 1

(2) Zie bijv. : H. GOLSONG, *Interférences entre les obligations incombant à un état en vertu de la Convention des Droits de l'Homme et d'autres accords internationaux*, in : *La Protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen*. Travaux du Colloque de Strasbourg, Paris, 1961, 253 ;

M. WAELBROECK, *La Convention européenne des Droits de l'Homme lie-t-elle les Communautés européennes ?*, in : *Droit communautaire et droit national*, Semaine de Bruges, Brugge, 1965, 305 ;

H. SCHEMERS, *De rechtsorde der Europese Gemeenschappen tussen het internationale en het nationaal recht*, Europese Monografiën, nr. 6, Deventer, 1966, 153 ;

D.H.M. MEUWISSEN, *De rechtsgevolgen van de conventie van Rome voor de Europese Gemeenschappen*, *Ars Aequi*, 1966, 303.

1. De rechtspraak van het Hof van Justitie

Voor het Hof van Justitie dook het vraagstuk voor de eerste maal op in 1959. In het arrest Stork van 4 februari 1959 verklaarde het Hof dat het niet bevoegd was de wettigheid van handelingen van communautaire instellingen te toetsen aan de nationale grondrechten (3). Deze stelling werd bevestigd in het arrest Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaften van 18 juli 1960 (4). Later besliste het Hof zelfs dat het geen rekening hoefde te houden met «in alle lidstaten geldende algemene rechtsbeginselen» (5).

In de zaken Stauder en Internationale Handelsgesellschaft kwam een nieuw standpunt tot uiting.

In de zaak Stander (6) riep de verzoeker een schending in van het recht op de menselijke waardigheid en de algemene vrijheid. Het Hof van Justitie besliste dat «de litigieuze bepaling in genedele in strijd komt met de fundamentele rechten van de mens, welke besloten liggen in de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert».

De zaak van de Internationale Handelsgesellschaft betrof het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid (7). Het Hof van Justitie bevestigde zijn in 1959-1960 geponeerde stelling dat het zich niet moet inlaten met «grondrechten zoals die in de constitutie van een Lid-Staat zijn neergelegd». Het Hof voegde er echter aan toe, zoals in het arrest Stander, dat in het gemeenschapsrecht «soortgelijke garanties» bestaan. Het Hof bevestigde meteen dat «de eerbiediging der grondrechten een bestanddeel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging door het Hof van Justitie wordt verzekerd».

In het arrest Nold ging het Hof alweer een stap verder (8). Enerzijds bevestigde het de regel dat de fundamentele rechten «een integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het verzekert», anderzijds verklaarde het dat het zich bij de interpretatie van deze algemene beginselen moet laten leiden door de *constitutionele tradities* welke aan de Lid-Staten gemeen zijn. en dat ook *internationale wilsverklaringen* (inzake de bescherming van de rechten van de mens aanwijzingen kunnen bevatten.

De zaak Rutili (9) betrof het vrije verkeer van werknemers. Artikel 48 van het EEG-Verdrag bepaalt dat deze vrijheid kan worden beperkt om redenen van «openbare orde, openbare veiligheid en gezondheid». Het hof van Justitie overwoog hierbij — in de vorm van een «obiter dictum» — dat in deze beperking een algemeen beginsel tot uitdrukking komt, dat ook in het

(3) H.J. 4 februari 1959, Stork, *Jur.* 1958-59, 45

(4) H.J. 18 juli 1960, Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaften, *Jur.* 1960, 884

(5) H.J. 1 april 1965, Sgarlata, *Jur.* 1965, 295.

(6) H.J. 12 november 1969, Stauder, *Jur.* 1969, 419.

(7) H.J. 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125.

(8) H.J. 14 mei 1974, Nold, *Jur.* 1974, 491.

Europese Verdrag over de Rechten van de Mens en het Protocol nr. 4 is neergelegd, volgens welke de beperkingen «niet verder mogen gaan dan met het oog op die behoeften (in een democratische samenleving) noodzakelijk is».

In de zaak Prais (10) tenslotte werd door verzoekster de godsdienstvrijheid ingeroepen. Het Hof van Justitie erkende dat de communautaire instellingen wel «rekening moeten houden» met de bezwaren van godsdienstige aard vanwege kandidaten voor een schriftelijk examen, maar oordeelde dat de *fundamentele rechten van de mens* deze instellingen «niet verplichten onder alle omstandigheden rekening te houden met een godsdienstige verplichting» waaromtrent zij niet tijdig werden ingelicht. Het voorgaande kan men in enkele woorden als volgt samenbrengen : «dat het Hof van Justitie heeft beslist dat de grondrechten een integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het Hof verzekert en waarbij het zich niet alleen laat leiden door de constitutionele tradities welke de Lid-Staten gemeen hebben, maar ook door de internationale instrumenten aangaande de bescherming van de rechten van de mens waaraan de Lid-Staten hebben meegewerkt of die zij hebben onderschreven, inzonderheid de Europese Conventie van de Rechten van de Mens» (11).

2. Het arrest van het Bundesverfassungsgericht van 29 mei 1974

Niettegenstaande de rechtspraak van het Hof van Justitie, heeft het Bundesverfassungsgericht op 29 mei 1974 een arrest gewezen, dat tot heelwat problemen heeft aanleiding gegeven (12). Het arrest werd gewezen in de zaak Internationale Handelsgesellschaft, waarin het Hof van Justitie, zoals gezegd op 17 december 1970 uitspraak had gedaan in het kader van artikel 177 van het EEG-Verdrag.

Het Bundesverfassungsgericht overweegt dat de grondrechten buiten de sfeer van de toetreding van de Bondsrepubliek tot de Gemeenschappen vallen en dus ressorteren onder de nationale wetgeving en de nationale Duitse instantie, die moeten nagaan of deze grondrechten door de communautaire instellingen zijn geëerbiedigd.

De conclusie van het Gericht luidt als volgt : «Zolang het integratieproces van de Gemeenschap niet zover is gevorderd dat het gemeenschapsrecht ook een door een parlement vastgestelde, expliciete opsomming van positieve grondrechten bevat, die op een lijn kunnen worden gesteld met de in de Grondwet vervatte grondrechten, is, (...), een beroep van een Duitse

(9) H.J. 28 oktober 1975, Rutili, *Jur.* 1975, 1219.

(10) H.J. 27 oktober 1976, Prais, *Jur.* 1976, 1589.

(11) Resolutie van het Europees Parlement van 15 juni 1976 over de voorrang van het Gemeenschapsrecht en de waarborging van de grondrechten, § 2, *PB* nr. C 159 van 12 juli 1976, blz. 14.

(12) BVerfG. 29 mei 1974, BverfGE 37, 271

rechterlijke instantie op het Bundesverfassungsgericht in het kader van de toetsingsprocedure ontvankelijk en geboden, wanneer deze instantie het voor haar beslissing relevante communautaire rechtsvoorschrift (...) niet toepasselijk acht, omdat er voor zover dit voorschrift met een der in de Grondwet gewaarborgde grondrechten in strijd is» (2).

Terloops weze opgemerkt dat dit arrest, omwille van het eerste woord van zijn besluit, in de rechtsleer de naam "Solange-Beschluss" heeft meegekregen.

Het doet er weinig toe dat het Gericht in casu tot de bevinding is gekomen dat de communautaire regel geen schending inhoudt van de Duitse Grondrechten. Het principe zelf van het arrest houdt een groot gevaar in voor de integratie van de Europese Gemeenschappen. Door de algemene primauteit van het Gemeenschapsrecht op het Duitse recht te miskennen, is het arrest op zichzelf een inbreuk op de communautaire rechtsorde. De Commissie heeft de Bondsregering op deze inbreuk gewezen (14), terwijl het Europese Parlement de beslissing heeft veroordeeld (15). In de rechtsleer werd het arrest eveneens scherp bekritiseerd (16).

3. De ontwikkelingen na het Solange-Beschluss.

De voorbereiding tot de opstelling van het verslag van de heer Tindemans over de Europese Unie bood aan het Hof van Justitie, de Commissie en het Parlement de gelegenheid om hun standpunt inzake de bescherming der grondrechten (nogmaals) kenbaar te maken.

Op 11 juli 1975 sprak het Hof zich uit voor een algemene omschrijving van de grondrechten door de Lid-Staten en voor een verplichting voor de instellingen om deze rechten te eerbiedigen (17). In haar rapport van 25 juni 1975 meende de Commissie dat het opnemen van een lijst van nauwkeurig omschreven rechten in de oprichtingsakte van de Unie de meest geschikte oplossing was ; evenwel werd het stipuleren van een niet nader bepaalde algemene verplichting om de rechten van de mens en de

(13) Nederlandse vertaling : Verslag van de heer RIVIEREZ over de voorrang van het Gemeenschapsrecht en de waarborging van de Grondrechten, *doc. 390/74*, Bijlage I, blz. 34.

(14) Zie ook : antwoord van de Commissie op de vraag nr. 414/74 van de heer Cousté, *PB*, nr. C 54 van 6 maart 1975, blz. 1.

(15) Resolutie van 15 juni 1975 over de voorrang van het Gemeenschapsrecht en de waarborging van de grondrechten, *PB*, nr. C 159 van 12 juli 1976, blz. 13.

(16) Zie bijv. : G. MEIER, noot, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJN), 1974, 1704 HRIPSEN, BVerfG versus EuGH re "Grondrechte", *Europarecht* (EuR), 1975, M. HILF, E. KLEIN en A. BLECKMANN Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV), 1975, 51 ; U. SCHEUNER, Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Verfassungsrechtsprechung, *Archiv des öffentlichen Rechts* (AöR), 1975, 30 ; W. HALLSTEIN, Europapolitik durch Rechtsprechung, *Festschrift für Franz Bhm*, Tübingen, 1975, 211 e.v. ; CD. EHLIERMANN, Rimaüté du droit communautaire mise en danger par la Cour Constitutionnelle Fédérale allemande, *Rév. Marché Commun*, 1975, 10.

(17) *Bull. EG*, suppl. 9/75, blz. 18.

fundamentele vrijheden te respecteren, niet afgewezen, terwijl ook een eenvoudige verwijzing naar de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in overweging zou kunnen genomen worden (18). Van zijn kant opteerde het Europese Parlement in zijn resolutie van 10 juli 1975 voor het opstellen van een «Handvest van de rechten der burgers van de Europese Gemeenschap» (19). De heer Tindemans stelde in zijn eindverslag voor dat de Europese Raad de Instellingen ermede belast de erkenning en bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden op de best mogelijke manier te bepalen» (20).

Er dient echter aan herinnerd te worden dat al deze adviezen betrekking hebben op de beschermingsmechanismen in het kader van de Europese Unie. Zij hebben daarom geen betrekking op de actuele situatie, maar eerder op een (relatief ver) verwijderde toekomst.

Over de reacties van het Parlement en de Commissie op het Solange-Beschluss zelf werd hoger reeds gewezen.

Op 4 februari 1976 beëindigde de Commissie een rapport over «De bescherming van de grondrechten bij de schepping en verdere ontwikkeling van het Gemeenschapsrecht» (21). Dit rapport is het antwoord op een verzoek van het Europees Parlement van 4 april 1973 (22).

Op basis van een uitgebreide, merkwaardige studie van Professor R. Bernhardt (23), komt de Commissie tot het besluit dat de uitdrukkelijke opnemings van de grondrechten in een toekomstige Europese constitutie wenselijk, om niet te zeggen onontbeerlijk is. Ten aanzien van het heden en de nabije toekomst is de Commissie van oordeel dat de meest volledige bescherming van de grondrechten gewaarborgd wordt door het Hof van Justitie. De Commissie acht het echter wenselijk door een plechtige verklaring in deze zin de betekenis van de grondrechten in de Gemeenschap te onderstrepen (24).

Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 12 oktober 1976 de opvattingen van de Commissie onderschreven (25).

(18) *Bull. EG*, suppl. 5/75, blz. 19 (§ 83).

(19) Resolutie van 10 juli 1975 over de Europese Unie, § 12, *PB*, nr. C 179 van 6 augustus 1975, blz. 30.

(20) *Bull. EG*, suppl. 1/76, blz. 29.

Voor een bespreking van dit voorstel van de heer TINDEMANS, zie : U. SCHEUNER, *Perspektiven einer Europäischen Union. Zum Bericht des Ministerpräsidenten Leo Tindemans*, *EuR*, 1976 205 ; H.P. IPSEN, *Der Europäische Gerichtshof in Tindemans-Bericht*, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL)*, 1977, 130.

(21) *Bull. EG*, suppl. 5/76.

(22) Resolutie van 4 april 1973 inzake de waarboring van de grondrechten van de burgers der Lid-Staten bij de schepping van het Gemeenschapsrecht, *PB*, nr. C 26 van 30 april 1973, blz. 7.

(23) Bijlage bij het Rapport, blz. 21-71.

(24) Rapport, § 39, blz. 19.

(25) Resolutie van 12 oktober 1976 over het verslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen inzake de bescherming van de grondrechten, *PB*, nr. C 259 van 4 november 1976, blz. 17.

Onmiddellijk daarna begonnen de onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Parlement met het oog op het opstellen van de Gemeenschappelijke Verklaring (26).

Reeds op 27 oktober 1976 stelde de Commissie een eerste ontwerp op (27), waaraan de Raad op 15-16 november enige veranderingen bracht. Het Parlement keurde de tekst goed op 10 februari 1977 (28), de Commissie op 2 maart 1977 en de Raad op 8 maart 1977 (29).

Op 5 april 1977 werd de "Gemeenschappelijke Verklaring" te Luxemburg ondertekend door de voorzitters van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie (30).

II. HET RECHTSKARAKTER VAN DE VERKLARING

Een «Gemeenschappelijke Verklaring» is geen handeling die voorzien is in artikel 189 van het EEG-Verdrag. De vraag doet zich dan ook op welke de aard en de rechtsgevolgen van deze Verklaring zijn.

Vooreerst weze opgemerkt dat de drie instellingen reeds vroeger een «Gemeenschappelijke Verklaring» hebben ondertekend, met name inzake de invoering van een overlegprocedure (vooral) in begrotingsaangelegenheden (31). Ook dient melding te worden gemaakt van arresten van het Hof van Justitie waarin aan niet in het Verdrag voorziene handelingen rechtsgevolgen werden toegekend (32).

De voorliggende Verklaring verschijnt als een akte waarin de drie instellingen een politieke optie uitspreken («zij benadrukken het allergrootste belang dat zij hechten aan de eerbiediging van de fundamentele rechten») en een regeling aanvaarden, tot nakoming waarvan zij zich hebben verbonden («zij eerbiedigen deze rechten en zij zullen deze blijven eerbiedigen»).

In de mate dat de drie instellingen zich verbinden tot de eerbiediging van

(26) Zie over deze procedure : M. HILF, Die ogemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission von 5 April 1977, *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)*, 1977, 158 Zie ook RENGELING, Die Wahl des Europäischen Parlaments und neuere Entwicklungen in Europäischen Gemeinschaftsrechts, *Die öffentliche Verwaltung (DöV)*, 1977, 624-625.

(27) Com (77) 376, *Bull. EG*, 10/76, nr. 2501.

(28) Resolutie van 10 februari 1977, *PB*, nr. C 57 van 7 maart 1977, blz. 54.

(29) *Bull. EG*, 3/77, blz. 5, voetnoot.

(30) De toespraken van de heren COLOMBO (Voorzitter van het Europees Parlement), OWEN (Voorzitter van de Raad) en JENKINS (Voorzitter van de Commissie), ter gelegenheid van de plechtige ondertekening van de Verklaring, werden opgenomen in, *Bull. EG*, 4/77, blz. 69-70.

(31) Gemeenschappelijke verklaring van 4 maart 1975 tot invoering van een overlegprocedure, *PB*, nr. C 89 van 22 april 1975, blz. 1

(32) H.J. 31 maart 1971, Commissie t. Raad (AETR), *Jur.* 1971, 263 ; H.J. 5 juni 1973, Commissie t. Raad (bezoldiging van de personeelsleden van de Gemeenschappen), *Jur.* 1973, 575.

de grondrechten, kan men aan de Verklaring rechtsgevolgen toeschrijven. De instellingen hebben inderdaad aldus een regeling uitgevaardigd, waaraan zij zelf gehoorzaamheid verschuldigd zijn (33), en het is niet uitgesloten dat de ene instelling nietigverklaring vordert van een besluit van een andere instelling, op grond van schending van de Gemeenschappelijke Verklaring.

Moeilijker is de vraag of de verklaring ook t.a.v. de rechtsonderhorigen bepaalde rechten in het leven roept. Rechtstreeks blijkt dit alleszins niet uit de tekst van de Verklaring. Men zou echter kunnen voorhouden dat de rechtsonderhorigen, op grond van het beginsel van de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen dat zij mogen stellen in de nakoming van de verbintenissen door het gezag (34), wél een schending van de Verklaring als rechtsgrond zouden kunnen aanvoeren.

Daarenboven heeft Hilf (35) erop gewezen dat de Gemeenschappelijke Verklaring van 4 maart 1975 achteraf rechtsgevolgen heeft verkregen, namelijk door de uitdrukkelijke verwijzing naar deze Verklaring in de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (37).

III. DE INHOUD VAN DE VERKLARING

1. Het overwegend gedeelte.

In overeenstemming met artikel 190 van het EEG-Verdrag is de Verklaring met redenen omkleed

1. In een eerste overweging wordt gesteld «dat de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen berusten op het beginsel van de eerbiediging van het recht». Deze overweging verwijst duidelijk naar artikel 164 van het EEG-Verdrag, waarin gezegd wordt dat het Hof van Justitie «de eerbiediging van het recht» verzekert bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag.

2. Verder overwegen de drie instellingen «dat, zoals erkend door het Hof van Justitie, dit recht, naast de regels die zijn neergelegd in de Verdragen en in het afgeleide communautaire recht, de algemene rechtsbeginselen en

(33) «Selbstbindung», op grond van het beginsel «Patere legem quam ipse fecisti». (Vgl R.v.St., 26 aug. 1949, *François*, nr. 115)

(34) H.J. 5 juni 1973, Commissie t.Raad.) bezoldiging van de personeelsleden van de Gemeenschappen, *Jur.* 1973, 575, in het bijzonder 584 overweging 10.

(35) M. HILF, *art. cit.*, blz. 160-161.

(36) Akte van 20 september 1976, Bijlage III, *PB*, nr. L 278 van 8 oktober 1976, blz. 10.

(37) Zie ook de vaststelling van RENGELING dat de Gemeenschappelijke Verklaring van 5 april 1977 een niet te onderschatten rechtspolitieke waarde heeft (RENGELING, H.W., *art. cit.*, blz. 625).

in het bijzonder de fundamentele rechten, beginselen en rechten waarop het constitutionele recht van de Lid-Staten berust, omvat».

De uitdrukkelijke goedkeurende *verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie* dient, volgens de commissie, gezien te worden als een poging om tegemoet te komen aan bepaalde bezwaren, die thans op grond van het beginsel van de scheiding der machten worden gemaakt tegen het huidige stelsel, dat zijn exclusief rechterlijk karakter wordt verweten (38). Hiermede volgen drie instellingen de gedachtengang van Professor Bernardt, die een gemeenschappelijke verklaring had voorgesteld, precies om te bevestigen dat de bescherming van de grondrechten volgens de opvatting van alle instellingen van de Gemeenschap is gewaarborgd en door het Hof van Justitie moet worden ontwikkeld. Vooral door de verklaring van het Europees Parlement, dat samengesteld is uit verkozen parlementsleden, zou hiervoor een democratische legitimatie verleend worden aan de rechtscheppende taak van het Hof van Justitie (39).

De drie instellingen bevestigen dat het communautair recht niet alleen uit geschreven recht bestaat, maar tevens uit algemene rechtsbeginselen (40). Er wordt ook verklaard dat deze algemene rechtsbeginselen in het bijzonder de fundamentele rechten omvatten. Deze overweging stemt overeen met de rechtspraak van het Hof, dat telkens steunt op het algemene rechtsbeginsel van de rechten van de mens en weigert een nationale of internationale tekst m.b.t. de rechten van de mens als communautaire rechtsregel te aanvaarden (zie verder). Deze houding van het Hof, die nu door de drie instellingen wordt goedgekeurd, is begrijpelijk en biedt een groot voordeel : «Algemene rechtsbeginselen bevatten een grotere speelruimte en laten daarom gemakkelijker toe een toekomstige ontwikkeling mogelijk te maken, hetgeen toch wel bijzonder noodzakelijk is bij het beantwoorden van vragen die tere en nog onvoldoend beslechte discussiepunten aanraken» (41).

Gesteld wordt dat de algemene rechtsbeginselen en de fundamentele rechten beginselen en rechten uitmaken, waarop het constitutionele recht van de Lid-Staten berust (42).

(38) Verslag van de Commissie van 4 februari 1976, *Bull. EG*, suppl. 5/76 § 38, blz. 18.

(39) Studie R. BERNHARDT, *Bull. EG*, suppl. 5/76, blz. 71.

over de legitimiteitscrisis in de Europese Gemeenschappen, zie : D. COOMBES, The problem of legitimacy and the role of Parliament, in Chr. SASSE, E. POULLET, D. COOMBES, G. DEPRez, *Decision Making in the European Community*, New York, 1977, 241.

(40) Zie hierover : R. REUTER, Le recours de la Cour de Justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit, *Mélanges Henri Rolin*, Paris, 1964, 263 ; N. LORENZ, General principles of law : their elaboration in the Court of Justice of the European Communities, *Am. Journal of Comp. Law*, 1964, 1 ; H. LECHERER, *Der Europäische Gerichtshof und die allgemeine Rechtsgrundsätze*, Berlin, 1971 ; G. ZIEGER, Die Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshof, eine Untersuchung der allgemeine Rechtsgrundsätze, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Fassung, 1973, 299.

(41) W. VAN GERVEN, De grenzen van de rechterlijke functie, en het gevaar van overschrijding, in het Europese recht, *Rechtsg. Mag. Themis*, 1974, 645-646.

(42) Vgl. : H.J. 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1135, overweging 4 ; H.J. 14 mei 1974, Nold, *Jur.*, 1974, 508, overweging 13.

In het arrest Nold verklaarde het Hof van Justitie dat het zich bij de bescherming van de fundamentele rechten «heeft te laten leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn en dus geen maatregelen kan toelaten welke indruisen tegen fundamentele rechten die in de constituties dier staten zijn erkend en gewaarborgd» (43). Uit deze overweging moet, volgens rechter Pescatore worden afgeleid dat de beschermingsmaatstaf die het Hof hanteert, niet minder mag zijn dan de waarborgen die in één der Lid-Staten essentieel en onvervreemdbaar geacht worden (44).

Het lijkt ons echter dat deze «maximalistische» opvatting geen voldoende steun vindt in de aangehaalde overwegingen van het arrest Nold, en a fortiori evenmin, in die van de Gemeenschappelijke Verklaring. Er is echter ook geen aanwijsbare reden om een minimalistische regel te aanvaarden. De kwestie blijft derhalve nog steeds onopgelost.

De ondertekenende instellingen verwijzen tenslotte naar het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Sedert de ratificering door Frankrijk (45) zijn alle Lid-Staten partij bij het Verdrag.

Het is onbegonnen werk in het bestek van dit artikel in te gaan op de ganse problematiek van de binding van de Europese Gemeenschappen aan het Europees Verdrag (46).

We vermelden hier enkel dat verschillende auteurs de mening zijn toegeedaan dat het Europese Verdrag als zodanig rechtstreeks bindend is voor de Europese Gemeenschappen (47) o.m. steunen zij hiervoor op artikel 234 van het EEG-Verdrag, alsmede op een arrest van het Hof van Justitie waarbij de bepalingen van de GATT bindend voor de Gemeenschap werden verklaard (48).

(43) H.J. 14 mei 1974, Nold, *Jur.*, 1974, 508, overweging 13.

(44) P. PESCATORE, *Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne*, *Cah. dr. eur.*, 1974, 512 ; dezelfde, *La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire*, Rapport communautaire, in : *L'individu et le droit européen — The individual and European law — Die Einzelperson und das europäische Recht*, *F.I.D.E.*, VII, s.l., s.d., (Luxemburg, 1977), nr. II, blz. 6.

(45) Decreet nr. 74-360 van 3 mei 1974, *J.O.*, 4 mei 1974, 4750.

(46) Deze aangelegenheid is overigens nog steeds het voorwerp van uitgebreide discussies, zowel binnen de Gemeenschappen (zie bijv. antwoorden van de Commissie op de vragen van de heer Dondelinger, nr. 588/76, *P.B.*, nr. C 23 van 31 januari 1977, 21 en nr. 215/77, *P.B.*, nr. C 214 van 7 september 1977, blz. 6), als tussen commentatoren (zie bijv. M. Hilf, *Probleme der Grundrechtsschutzes in Europa*, Heidelberg Kolloquium von 28. bis 30. Oktober 1976, *EuR*, 1977, 198-199).

(47) Zie bijv. : M. WAELBROECK, *La Convention européenne des Droits de l'Homme lie-t-elle les Communautés européennes ?*, in : *Droit communautaire et droit national*, 1965, Brugge, 1965, 305 ; P. PESCATORE, *la protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire*, Rapport communautaire, op. cit., blz. 22-24 en 31.

(48) H.J. 12 december 1972, *International Fruit Company*, *Jur.*, 1972, 1219 ; zie ook : H.J. 19 november 1975, *Nederlandse Spoorwegen*, *Jur.*, 1975, 1439.

Deze stelling lijkt ons onverenigbaar met het Nold-arrest. Het Hof van Justitie beslist hierin immers dat internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens slechts «aanwijzingen» kunnen bevatten, waarmede in het raam van het Gemeenschapsrecht «rekening dient te worden gehouden» (49).

Dit neemt natuurlijk niet weg dat het Europese Verdrag toepassingen bevat van algemene rechtsbeginselen, die ook in het Gemeenschapsrecht gelden. Derhalve zou het Europese Verdrag indirect wel een zekere gelding hebben in het Gemeenschapsrecht. Deze opvatting lijkt steun te vinden in het arrest Rutili, waar het Hof het heeft over een algemeen beginsel dat in het Europese Verdrag en het Vierde Protocol is omschreven (50). Ook de Gemeenschappelijke Verklaring van 5 april 1977 lijkt deze opvatting bij te treden. Nergens immers wordt gesteld dat het Europese Verdrag moet geëerbiedigd worden. Aan de overweging dat alle Lid-Staten partij zijn bij het Verdrag, worden geen verdere gevolgen vastgeknoopt.

2. Het beschikkend gedeelte.

Vooreerst «benadrukken het Europese Parlement, de Raad en de Commissie het allergrootste belang dat zij hechten aan de eerbiediging van de fundamentele rechten, zoals deze met name volgen uit de grondwetten van de Lid-Staten en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden».

Zoals hoger gesteld gaat het hier om een politieke optie, waaruit geen enkel rechtsgevolg voortvloeit.

Belangrijk lijken ons de woorden «met name», waaruit volgt dat het Hof van Justitie aanwijzingen kan vinden, niet alleen in de nationale grondwetten en in het Europese Verdrag, maar ook in het volkenrechtelijk gewoonterecht en in de internationale verdragen, zoals de internationale Pacten betreffende de economische, sociale en culturele rechten en betreffende de burgerlijke en politieke rechten, de overeenkomsten van de Internationale Arbeidsorganisatie, het Europees Sociaal Handvest, enz... Dat een aantal van deze internationale verdragen niet door alle Lid-Staten van de Gemeenschappen zijn bekrachtigd, vormt geen beletsel dat zij algemene beginselen kunnen bevatten, die door alle Staten moeten in acht genomen worden. Dit blijkt o.m. uit het arrest Rutili, waar het Hof van Justitie een algemeen beginsel heeft afgeleid uit o.m. het vierde Protocol bij het Europese Verdrag, alhoewel dit Protocol op de datum van de uitspraak wel ondertekend, maar niet geratificeerd was door het Verenigd Koninkrijk, Italië en Nederland (51).

(49) H.J. 14 mei 1974, Nold, *Jur.*, 1974, 508, overweging 13.

(50) H.J. 28 oktober 1975, Rutili, *Jur.*, 1975, 1232, overweging 32.

(51) H.J. 28 oktober 1975, Rutili, *Jur.*, 1975, 1233, overweging 32. Zie hierover ook de polemiek tussen M. SCHWEITZER, in een noot onder het arrest, *NJW*, 1976, 470 en G. MEIER, eveneens in een noot, *NJW*, 1976, 1027.

Tenslotte verklaren de ondertekenende instellingen : «In de uitoefening van hun bevoegdheden en bij het nastreven van de doelstellingen van de Europese Gemeenschappen eerbiedigen zij deze rechten en zullen zij deze blijven eerbiedigen».

a) De woorden «bij het nastreven van de doelstellingen van de Europese Gemeenschappen» lijken niet toevallig in de tekst voor te komen. Inderdaad heeft het Hof van Justitie, in het arrest Nold, ook reeds verwezen naar de «doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft» om de rechtvaardiging te geven voor de grenzen die kunnen gesteld worden aan de bescherming van de grondrechten (52).

Door de overname van deze verwijzing lijken de ondertekenende instellingen zich eveneens het recht voor te behouden om, in het belang van de Gemeenschappen, beperkingen aan de grondrechten aan te brengen. Het baart wel enige verwondering dat de ware bedoeling van de instellingen achter een neutrale zinsnede verborgen wordt.

b) Het «Selbstbindung»-karakter van de Verklaring wordt benadrukt door de verklaring van de instellingen dat zij de fundamentele rechten «zullen blijven eerbiedigen».

Zoals Hilf terecht opmerkt, is de Verklaring in zijn geheel hierdoor enigszins verwarrend geworden (53). Het eerste lid van de dispositief bevat immers slechts een algemene bevestiging, zonder uitdrukkelijke verwijzing naar de toekomst («benadrukken»), terwijl in het tweede lid ook naar de toekomst wordt verwezen («eerbiedigen» en «zullen eerbiedigen»). Aldus zou (ten onrechte) de indruk kunnen ontstaan dat de instellingen in de toekomst «het allergrootste belang dat zij hechten aan de eerbiediging van de fundamentele rechten» niet meer zullen benadrukken.

BESLUIT

De verklaring van 5 april 1977 is bedoeld als een antwoord aan het Bundesverfassungsgericht. Waar het Duitse Hof bezwaren scheen te hebben tegen het ondemocratisch karakter van een rechtsschepping door een rechtscollege (het Hof van Justitie), wil de Verklaring aan deze pretoriaanse bescherming van de fundamentele rechten een democratische legitimiteit geven. Of deze poging ten volle geslaagd is, blijft in feite een open vraag. De Raad noch de Commissie, en zelfs niet het huidige Europese Parlement zijn rechtstreeks door de Europese burgers verkozen. De toekomst zal moeten uitwijzen of het Bundesverfassungsgericht met deze Verklaring genoegen neemt, dan wel of het blijft staan op zijn eis van een codex van grondrechten...

(52) H.J. 14 mei 1974, Nold, *Jur.*, 1974, 508, overweging 14.

(53) M. HILF, *art. cit.*, blz. 159.