

# Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

*Frederic Debusseré*<sup>1</sup>

Onder wetenschappelijke begeleiding van  
Prof. dr. K. Lenaerts en mevr. M. Desomer

## Inleiding

Vandaag de dag kan moeilijk gesteld worden dat er in Europa een deficit aan grondrechtenbescherming bestaat. Het Europees Verdrag van Rome van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vormt immers zowel in het kader van de Raad van Europa als in dat van de Europese Unie (EU) de hoeksteen van een voor de rest van de wereld benijdenswaardige grondrechtenbescherming.

Desondanks is volgens sommigen het huidige niveau van grondrechtenbescherming in de EU nog altijd voor verbetering vatbaar. Zo hebben de uitbreiding van de activiteiten van de EU (zoals de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en het gemeenschappelijk beleid inzake immigratie en onderdanen van derde landen), de geplande geografische en institutionele veranderingen in de EU, de aan belang winnende internationale rol van de EU in een gemonialiseerde samenleving, de structurele omwentelingen op de arbeidsmarkt, de globalisering van de economie en de informatisering van de maatschappij volgens velen een situatie gecreëerd die niet langer de afwezigheid van een uitdrukkelijke erkenning van de grondrechten in de EU verdraagt<sup>2</sup>

Om deze erkenning te verwezenlijken wordt – hoofdzakelijk uit bekommernis om de eenheid in de grondrechtenbescherming in Europa – de toetreding van de EU tot de Raad van Europa en het EVRM als een mogelijke optie beschouwd. Een variante hierop is het Europees Hof van Justitie toelaten om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over het EVRM

---

<sup>1</sup> Advocaat bij Stibbe aan de balie van Brussel. Deze bijdrage geeft de stand van zaken weer op 20 november 2001.

<sup>2</sup> Zie EUROPESE COMMISSIE, *Grondrechten in de Europese Unie erkennen : tijd om te handelen. Verslag van de groep deskundigen inzake grondrechten*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, 29 p.

een prejudiciële vraag te stellen.<sup>3</sup> Als derde optie wordt het opstellen van eigen grondrechtencatalogus van de EU vooropgesteld.

Tijdens de Europese Top van Nice hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 7 december 2000 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gezamenlijk ondertekend en plechtig afgekondigd.<sup>4</sup> Met dit Handvest hebben ze een tastbare invulling gegeven aan de derde optie. De bedoeling van deze bijdrage is de belangrijkste juridische aspecten van dit Handvest te analyseren.

Aangezien het ons voor een goed begrip van dit Handvest noodzakelijk lijkt om het te kunnen situeren in de geschiedenis en de huidige stand van de grondrechtenbescherming in de EU, maken we in een eerste deel een korte historische analyse van de totstandkoming van de grondrechtenbescherming in de EU en geven we een beknopte uiteenzetting over het huidige systeem en niveau van de grondrechtenbescherming. Daar er vandaag in de EU geen tekort maar zelfs een zekere overmaat aan grondrechtennormen bestaat, gaan we in een tweede deel in op de vraag of een extra Bill of Rights wel wenselijk is. Een derde deel handelt over het formeel totstandkomingskader van het Handvest, waarin we een overzicht geven van de verschillende fases in de genese van het Handvest. In een vierde deel bespreken we de inhoud van het Handvest. Daarbij is het niet de bedoeling om de erin opgenomen rechten en vrijheden aan een uitgebreide analyse te onderwerpen;<sup>5</sup> veeleer diepen we uit hoe er met die rechten en vrijheden omgesprongen mag of moet worden. Na een bespreking van de algemene doelstelling van het Handvest gaan we nader in op het toepassingsgebied *ratione personae* en *ratione materiae*, zetten we uiteen hoe en in welke mate de rechten en vrijheden beperkt kunnen worden en bespreken we de verhouding van het Handvest tot andere grondrechtensystemen. Ten slotte gaan we in een vierde deel in op de huidige juridische status van het Handvest.

---

<sup>3</sup> Voor een pleidooi voor deze optie, zie K. LENAERTS, “Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue”, *E.L.Rev.* 1991, 367-390.

<sup>4</sup> *PB. C.* 18 december 2000, 364/1. Voor de website van het Europees Parlement, zie <http://www.europarl.eu.int/charter/>; voor die van de Raad, zie <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=nl>; voor die van de Commissie, zie [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html) (alle websites in deze bijdrage werden voor het laatst bezocht op 20 november 2001).

<sup>5</sup> Zie daarvoor o.a. P. WACHSMANN, “Les droits civils et politiques” in “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Actes des Journées d’études sous la direction de Florence Benoît-Rohmer – Strasbourg, les 16 et 17 juin 2000, *R.U.D.H.* 2000/12, 15-21; D. SIMON, “Les droits du citoyen de l’Union” in “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Actes des Journées d’études sous la direction de Florence Benoît-Rohmer – Strasbourg, les 16 et 17 juin 2000, *R.U.D.H.* 2000/12, 22-27; F. SUDRE, “Les droits sociaux et la Convention européenne des droits de l’homme” in “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Actes des Journées d’études sous la direction de Florence Benoît-Rohmer – Strasbourg, les 16 et 17 juin 2000, *R.U.D.H.* 2000/12, 28-33.

# 1. Situering

## 1.1. Historische achtergrond

### 1.1.1 *Geen grondrechtencatalogus in de oprichtingsverdragen*

Na het succes van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) gingen er in Europa stemmen op om ook politieke aangelegenheden zoals defensie en buitenlands beleid op communautair niveau te regelen. Deze plannen mondden uit in de ondertekening in 1952 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Defensiegemeenschap en in 1953 van het Ontwerpstatuut van de Europese Politieke Gemeenschap. Deze laatste tekst incorporeerde de rechten van het EVRM en zijn Eerste Protocol in het Statuut van die Gemeenschap en verklaarde het Hof van Justitie er voor bevoegd.<sup>6</sup> De daadwerkelijke oprichting van beide Gemeenschappen is er echter nooit gekomen.<sup>7</sup>

In tegenstelling tot in dit Ontwerpstatuut hebben de Founding Fathers van Europa in de communautaire oprichtingsverdragen geen echte grondrechtencatalogus opgenomen. Van de Verdragen tot oprichting van de EGKS, de Europese Economische Gemeenschap (E(E)G) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA) bevatte alleen het EG-verdrag een grondrecht, namelijk het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Het bevatte wel een aantal belangrijke bepalingen die op grondrechten geïnspireerd zijn maar waarvan het toepassingsgebied zich beperkte tot de louter economische sfeer. Een voorbeeld daarvan is het “beginsel” van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid, waarvan oorspronkelijk de enige bedoeling was om concurrentievervalsing tegen te gaan.<sup>8</sup>

Aangezien de voorbereidende werken van deze verdragen niet openbaar gemaakt zijn, moeten de – vermoedelijke – redenen van de afwezigheid van een grondrechtencatalogus gezocht worden in het toenmalige politieke klimaat en de oorspronkelijke opvatting van de Gemeenschappen.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer, Kluwer, 1999, 65; A. CLAPHAM, *Human Rights and the European Community : A Critical Overview*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, 92.

<sup>7</sup> Deze poging tot verregaande politieke integratie viel in duigen toen de Franse *Assemblée nationale* op 29 augustus 1954 besliste om de ratificatie van het Defensiegemeenschapsverdrag voor onbepaalde tijd uit te stellen.

<sup>8</sup> R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *o.c.*, 66.

<sup>9</sup> J.H.H. WEILER, “Methods of Protection of Fundamental Human Rights in the European Community : Towards a Second and Third Generation of Protection” in A. CASSESE, A. CLAPHAM en J. WEILER (ed.), *Human Rights and the European Community : Methods of Protection*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, (555) 572.

Voor het EGKS- en EGA-Verdrag neemt men aan dat de verklaring van deze afwezigheid gezocht moet worden in hun puur economisch-functionele finaliteit.<sup>10</sup> Voor het EG-verdrag is dit slechts een van de waarschijnlijke redenen. Zo zou een andere reden voortvloeien uit de afkeer van enkele landen voor een uitbreiding van de aan de EEG verleende bevoegdheden. Ze waren immers bevreesd dat de incorporatie van een grondrechtencatalogus in het EG-verdrag een aanleiding zou kunnen zijn om de aan de EEG verleende bevoegdheden impliciet tot de grenzen van die grondrechten uit te breiden.<sup>11</sup> Nog een andere mogelijke reden zou volgen uit het feit dat de jurisprudentiële theorieën van de rechtstreekse werking<sup>12</sup> en de voorrang<sup>13</sup> van het gemeenschapsrecht bij de oprichting van de EEG logischerwijze nog onbestaande waren. Gemeenschapshandelingen die grondrechten schenden, konden dan immers voor de nationale rechters aangevochten worden wegens strijdigheid met het nationale recht, in casu met de in de nationale grondwetten en het EVRM opgenomen grondrechten.<sup>14</sup> Een laatste mogelijke reden zou gelegen zijn in het feit dat de sociaal-economische diversiteit in het naoorlogse Europa te groot was om een consensus over sociale en economische grondrechten te bereiken en dat men het bijgevolg opportuener achtte om grondrechten buiten het Verdrag te houden dan de parlementaire ratificaties van het EG-verdrag er te laten over struikelen.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, 573-574. Dit is eveneens de filosofie achter het *Ninth Amendment* van de Amerikaanse Grondwet (zie J.H. ELY, *Democracy and Distrust : A Theory of Judicial Review*, Cambridge/Massachusetts/Londen, Harvard University Press, 1980, 34-41). Art. 51, lid 2 van het Handvest van de grondrechten van de EU toont aan dat deze reden heel plausibel is, want het bepaalt dat “dit Handvest geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie scheidt en de in de verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet wijzigt”. M.b.t. het huidige Handvest, zie o.a. M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 287; C. KOENIG, “EU-Grundrechtscharta – ein neuer supranationaler Kompetenztitel?”, *Eu.Z.W.* 2000, (417) 417; J.F. LINDNER, “EG-Grundrechtscharta und gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzvorbehalt”, *D.Ö.V.* 2000, 543-550. Verwijzend naar de ervaring van de Duitse *Länder* met de Duitse Grondwet menen enkele auteurs dat het Handvest – ondanks zijn artikel 51, lid 2 – niettemin geleidelijk aan de wetgevende bevoegdheden van de lidstaten van de EU zal uithollen (C. ENGEL, “The European Charter of Fundamental Rights – A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences”, *E.L.J.* 2001, (151) 154; C. ENGEL, “Die Europäische Grundrechtscharta und die Presse”, *Z.U.M.* 2000, (975) 985; P.J. TETTINGER, “Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union”, *N.J.W.* 2001, (1010) 1014). In dit verband spreekt een auteur van een mogelijke “osmotische werking” van het Handvest op niet duidelijk afgebakende bevoegdheden (S. SPORN, “Das Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit in einer Europäischen Grundrechtscharta”, *Z.U.M.* 2000, (537) 538).

<sup>12</sup> H.v.J. 5 februari 1963, *Van Gend & Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen*, nr. 26/62, *Jur. H.v.J.* 1963, I, 1.

<sup>13</sup> H.v.J. 15 juli 1964, *Costa/E.N.E.L.*, nr. 6/64, *Jur. H.v.J.* 1964, I, 1199.

<sup>14</sup> J.H.H. WEILER, *l.c.*, 574-575.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 575.

### 1.1.2 *Het hof van justitie als waakhond over de grondrechten*

Omdat enerzijds de communautaire oprichtingsverdragen geen grondrechtencatalogus bevatten en anderzijds na enige tijd aan het gemeenschapsrecht rechtstreekse werking en voorrang op het nationale recht van de lidstaten werd toegekend, lag er sinds die toekenning in de communautaire rechtsorde een fundamentele grondrechtenproblematiek besloten.<sup>16</sup> Want naarmate de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen kwantitatief toenamen en de impact van het gemeenschapsrecht zich sterker liet gevoelen, rees meer en meer de vraag naar de overeenstemming van communautaire rechtshandelingen met de grondrechten, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de nationale grondwetten en het EVRM.

Deze problematiek kwam al snel op het scherp van de snede te liggen door de uitspraak van het Hof van Justitie in zijn arrest - Stork, waarin het oordeelde dat het gemeenschapsrecht niet aan nationale grondrechten getoetst kon worden.<sup>17</sup> Nog sterker dan het Italiaanse Corte Costituzionale<sup>18</sup> beschouwde het Duitse Bundesverfassungsgericht dit als de ondermijning van de nationale grondrechtenbescherming door het gemeenschapsrecht en achtte zich in zijn uiterst principiële uitspraak Solange I bevoegd om het secundair gemeenschapsrecht te toetsen aan de grondrechten van de Duitse Grondwet zolang het gemeenschapsrecht geen door een parlement vastgestelde grondrechtencatalogus bevatte die gelijkwaardig is aan de grondrechten van de Duitse Grondwet.<sup>19</sup>

Uit bezorgdheid voor de eenvormigheid van het gemeenschapsrecht, ging het Hof van Justitie toen over tot de ontwikkeling van een eigen doctrine over deze materie. Aangezien in het primaire gemeenschapsrecht een grondrechtencatalogus ontbrak, creëerde het Hof er een soort substituuut voor.

Het startschot van de rechtspraak waarin het Hof van Justitie zich bereid toonde om op de naleving van fundamentele rechten toe te zien, was het arrest Stauder, waarin het Hof te kennen gaf dat het de eerbiediging verzekerde van de fundamentele rechten van de mens die besloten liggen in de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.<sup>20</sup> In zijn arrest - Internationale

<sup>16</sup> M.C. BURKENS, "Gemeenschapsrecht en het EVRM" in M.C. BURKENS en H.R.B.M. KUMMELING (ed.), *EG en Grondrechten. Gevolgen van de Europese integratie voor de nationale grondrechtenbescherming*, Utrecht, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1993, (71) 71-72.

<sup>17</sup> H.v.J. 4 februari 1959, *Stork/Hoge Autoriteit*, nr. 1/58, *Jur. H.v.J.* 1958-59, I, 43 (een Duitse onderneming beweerde in haar door de Duitse Grondwet gewaarborgde grondrechten aangetast te zijn door een beschikking van de Hoge Autoriteit van de EGKS).

<sup>18</sup> Corte Costituzionale 18 december 1973, nr. 183/73, *C.M.L.Rep.* 1974/2, 383, *S.E.W.* 1974, 260.

<sup>19</sup> Bundesverfassungsgericht 25 juli 1979, *BverfGE*, 37, 271 en *C.M.L.Rep.* 1974, 540, *S.E.W.* 1975, 452.

<sup>20</sup> H.v.J. 12 november 1969, *Stauder/Ulm*, nr. 29/69, *Jur. H.v.J.* 1969, I, 419.

Handelsgesellschaft boog het Hof dit standpunt toe naar de nationale grondrechten, door erop te wijzen dat de algemene beginselen van gemeenschapsrecht voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.<sup>21</sup> En in zijn arrest - Nold stelde het Hof dat algemene beginselen van gemeenschapsrecht ook gevonden kunnen worden in internationale wilsverklaringen over de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zijn aangesloten.<sup>22</sup> In latere rechtspraak heeft het Hof in het bijzonder het EVRM als een belangrijke bron van fundamentele rechten in het gemeenschapsrecht “geïncorporeerd”<sup>23</sup>, maar het doet eveneens een beroep op het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966<sup>24</sup> en andere internationale overeenkomsten<sup>25</sup>.

Omdat het Hof van Justitie erin geslaagd is om in het gemeenschapsrecht niet alleen het gebrek aan een grondrechtencatalogus op te vangen maar ook de inhoudelijke invulling van de grondrechten up to the standard met die van de lidstaten te houden, hebben de Italiaanse<sup>26</sup> en Duitse<sup>27</sup> constitutionele hoven hun voorbehoud van toetsing van secundair gemeenschapsrecht aan nationale grondrechten – onder de voorwaarde dat het huidig niveau aan grondrechtenbescherming minstens gehandhaafd blijft – laten varen.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> H.v.J. 17 december 1970, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, nr. 11/70, *Jur. H.v.J.* 1970, I, 1125.

<sup>22</sup> H.v.J. 14 mei 1974, *Nold/Commissie*, nr. 4/73, *Jur. H.v.J.* 1974, I, 491.

<sup>23</sup> H.v.J. 15 december 1995, *Bosman*, nr. C-415/93, *Jur. H.v.J.* 1995, I, (p. 4921) p. 5065, nr. 79; H.v.J. 15 mei 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, nr. 222/84, *Jur. H.v.J.* 1986, I, (p. 1651) p. 1682, nr. 18; Ger. 14 april 1994, *A./Commissie*, nr. T-10/93, *Jur. H.v.J.* 1994, II, (p. 179) p. 201-202, nr. 48-49.

<sup>24</sup> H.v.J. 17 februari 1998, *Grant*, nr. C-249/96, *Jur. H.v.J.* 1998, I, (p. 621) p. 650-651, nr. 43-47; H.v.J. 18 oktober 1990, *Dzodzi*, nr. C-297/88 en C-197/89, *Jur. H.v.J.* 1990, I, (p. 3763) p. 3800, nr. 68; H.v.J. 18 oktober 1989, *Orkem/Commissie*, nr. 374/87, *Jur. H.v.J.* 1989, I, (p. 3283) p. 3351, nr. 31.

<sup>25</sup> H.v.J. 15 juni 1978, *Defrenne/Sabena*, nr. 149/77, *Jur. H.v.J.* 1978, I, (p. 1365) p. 1379, nr. 28 (in casu het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961 en IAO-Convention III van 1958).

<sup>26</sup> Corte Costituzionale 8 juni 1984, *S.E.W.* 1987, 528.

<sup>27</sup> Bundesverfassungsgericht 22 oktober 1986 (*Solange II*), *S.E.W.* 1988, 127.

<sup>28</sup> M.C. BURKENS, *l.c.*, 75. Dat het Duitse *Bundesverfassungsgericht* daadwerkelijk waakt over het voldaan zijn van deze voorwaarde, werd aangetoond in zijn arrest van 7 juni 2000 (*Solange III*), *Eu.G.R.Z.* 2000, 328. Voor een bespreking van dit arrest, zie o.a. J. CALLEWAERT, “Les droits fondamentaux entre cours nationales et européennes”, (noot onder Bundesverfassungsgericht 7 juni 2000), *Rev. trim. D.H.* 2001, 1186-1205; C. GREWE, “Le ‘traité de paix’ avec la Cour de Luxembourg : l’arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 7 juin 2000 relatif au règlement du marché de la banane”, *R.T.D.E.* 2001, 1-17; F.C. MAYER, “Grundrechtsschutz gegen europäische Rechtsakte durch das BVerfG : Zur Verfassungsmäßigkeit der Bananenmarktordnung”, *Eu.Z.W.* 2000, 685-690; W. ZIMMER, “De nouvelles bases pour la coopération entre la Cour constitutionnelle fédérale et la Cour de Justice de Luxembourg ?”, *Europe* 2001, 3-6.

### 1.1.3 *Stimulansen van het Europees parlement, de commissie en de lidstaten aan de grondrechtenbescherming*

Het Europees Parlement, de Commissie en de lidstaten hebben elk op hun manier bijgedragen aan de uitbouw van de communautaire grondrechtenbescherming, waarbij vooral het Parlement zich een voortrekkersrol toeëigend heeft.

In de tweede helft van de jaren zeventig werd duidelijk dat Griekenland, Spanje en Portugal tot de EEG zouden moeten toetreden. Maar omdat deze landen nog op dictatoriale wijze geregeerd werden of zich nog maar pas van zulke regimes ontdaan hadden, vaardigde het Europees Parlement op 10 februari 1977 een politieke beginselverklaring over de vaststelling van grondrechten uit<sup>29</sup>. Deze beginselverklaring vormde de aanzet tot de Gemeenschappelijke Verklaring inzake grondrechtenbescherming van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 5 april 1977, waarin deze instellingen de rechtspraak van het Hof van Justitie in herinnering brachten en er zich toe verplichtten om bij de uitoefening van hun bevoegdheden de fundamentele rechten te eerbiedigen die voortvloeien uit het EVRM en de grondwetten van de lidstaten<sup>30</sup>.

Een jaar later namen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten in Kopenhagen een Verklaring over de democratie aan, waarin een democratisch regeringsstelsel als een noodzakelijke voorwaarde voor het lidmaatschap van de EEG gesteld werd<sup>31</sup>. In zijn ontwerp van een Verdrag over de EU voorzag het Europees Parlement in een sanctiemechanisme voor lidstaten die zich zouden schuldig maken aan een “ernstige en voortdurende” schending van beginselen van democratie en rechtsstaat, wat de basis vormt van het huidige artikel 7 EU-Verdrag.<sup>32</sup>

In 1979 stelde de Commissie een memorandum op over de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het EVRM.<sup>33</sup> Daarin beschrijft de Commissie hoe het Hof van Justitie tegemoet gekomen is aan de afwezigheid van een eigen communautaire grondrechtencatalogus, maar wijst tegelijk op een niet onbelangrijke lacune in de jurisprudentieel geconstrueerde grondrechtenbescherming, namelijk de onmogelijkheid om op voorhand te weten op welke vrijheden de gemeenschapsinstellingen in geen geval een inbreuk mogen maken. De Commissie laakte met andere woorden het gebrek

<sup>29</sup> Bull. EG 3-1977, 5; R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, o.c., 72.

<sup>30</sup> Gemeensch. Verkl. Eur. Parl., Raad en Comm. inzake grondrechten 5 april 1977, PB. C. 27 april 1977, 103/1.

<sup>31</sup> Bull. EG 3-1978, 5-6.

<sup>32</sup> R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, o.c., 72.

<sup>33</sup> Memorand. Comm. E.G. 4 april 1979 betreffende de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Bull. EG 4-1979, punten 1.3.1-1.3.4 en Bull. EG Suppl. 2/79.

aan duidelijkheid en dus aan rechtszekerheid. Aangezien de Commissie een eigen communautair grondrechtenhandvest een moeilijke begaanbare weg vond daar dit een werk van lange adem zou zijn en ze bevreesd was dat dit wegens de uiteenlopende opvattingen tussen de lidstaten over de economische en sociale rechten slechts zou uitmonden in een handvest van het kleinste gemeen veelvoud, pleitte ze voor de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot de Raad van Europa en het EVRM.<sup>34</sup> In 1982 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin het de Raad verzocht om een voorstel tot toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het EVRM te doen.<sup>35</sup> Maar de Commissie wilde eerst zeker zijn van de instemming van de lidstaten. In het Comité van Permanente Vertegenwoordigers kozen verscheidene lidstaten echter voor uitstel, zodat de zaak van de agenda schrapte werd.<sup>36</sup>

In 1989 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin het een Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden uitvaardigde.<sup>37</sup> Deze Verklaring bevat achtentwintig artikelen, waarin rechten worden vastgelegd die ontleend zijn aan de oprichtingsverdragen, de grondwetten van de lidstaten, het EVRM en de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het Parlement verzocht daarbij de andere gemeenschapsinstellingen en de lidstaten om zich bij deze Verklaring aan te sluiten.

Op 9 december 1989 namen elf van de twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschappen het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden aan.<sup>38</sup> Oorspronkelijk was dit handvest louter een juridisch niet-bindende verklaring,<sup>39</sup> maar sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam moeten de EG en de lidstaten op grond van artikel 136, eerste lid EG-verdrag dit Gemeenschapshandvest indachtig zijn bij de realisatie van hun sociaal beleid.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> M.C. BURKENS, *l.c.*, 80 (zie p. 81 e.v. voor de argumenten van de Commissie en een bespreking ervan; gezien het onderwerp van deze bijdrage gaan we hier niet dieper op in).

<sup>35</sup> Resol. Eur. Parl. 29 oktober 1982 inhoudende advies van het Europees Parlement inzake het memorandum van de Commissie van de Europese Gemeenschappen betreffende toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *PB. C.* 22 november 1982, 304/253.

<sup>36</sup> M.C. BURKENS, *l.c.*, 76-77.

<sup>37</sup> Resol. Eur. Parl. 12 april 1989 houdende aanneming van de Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden, *PB. C.* 16 mei 1989, 120/51. Voor een nadere bespreking van deze Verklaring, zie R. BIEBER, K. DE GUCHT, K. LENAERTS en J. WEILER, *Au nom des peuples européens – in the name of the peoples of Europe. Un catalogue des droits fondamentaux de l'Union européenne – a catalogue of fundamental rights in the European Union*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, 395 p.

<sup>38</sup> *Bull. EG* 12-1989, punt 1.1.10.

<sup>39</sup> P. WATSON, "The Community Social Charter", *C.M.L.Rev.* 1991, (37) 45

<sup>40</sup> Het Verenigd Koninkrijk heeft het Gemeenschapshandvest weliswaar niet ondertekend maar is wel verplicht om artikel 136, eerste lid EG-Verdrag in acht te nemen.



In 1990 bracht de Commissie een tweede memorandum uit over de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het EVRM.<sup>41</sup> De Commissie wees daarin op de gunstige ontvangst van het memorandum van 1979 door het Economisch en Sociaal Comité en het Europees Parlement en beoogde ermee tot besluitvorming te komen. Gezien de sterk toegenomen betekenis van grondrechten kwam de Commissie tot de conclusie dat het ogenblik aangebroken was om een formeel voorstel tot toetreding tot het EVRM te doen en vroeg officieel aan de Raad om een onderhandelingsmandaat met de Raad van Europa.<sup>42</sup> Ze werd daarbij gesteund door het Europees Parlement.<sup>43</sup> Daarop vroeg de Raad aan het Hof van Justitie om advies over de vraag of de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het EVRM verenigbaar is met het EG-verdrag.<sup>44</sup> In zijn advies van 1996 antwoordde het Hof dat het huidige EG-verdrag (en artikel 308 [ex artikel 235] in het bijzonder) daar geen voldoende basis voor biedt, met als gevolg dat enkel een wijziging van het EG-verdrag een uitweg kan bieden. Volgens het Hof is zo'n wijziging noodzakelijk omdat de toetreding het huidige communautaire grondrechtenbeschermingssysteem te ingrijpend zou wijzigen; meerbepaald zou Europese Gemeenschappen daardoor deel gaan uitmaken van een apart internationaal institutioneel bestel en zouden alle bepalingen van het EVRM in de communautaire rechtsorde opgenomen worden.<sup>45</sup> Indien de politieke wil aanwezig zou zijn om de Europese Gemeenschappen tot het EVRM te laten toetreden, kan bijgevolg alleen een Intergouvernementele Conferentie (IGC) een oplossing bieden. In deze context heeft Finland op 22 september 2000 tijdens de IGC 2000 een voorstel ingediend tot wijziging van artikel 303 EG-verdrag waarin uitdrukkelijk bepaald wordt dat de Gemeenschap bevoegd is toe te treden tot het EVRM.<sup>46</sup> Maar tijdens de twee IGC's die sinds het advies plaatsgevonden hebben, hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten (met uitzondering van Finland) geen blijk gegeven van enige bereidheid om een rechtsgrond voor de toetreding te creëren. In ieder geval heeft het Europees Parlement in zijn Resolutie van 5 september 2001 over het Echelon-interceptiesysteem de lidstaten van de Raad van Europa verzocht om alvast een aanvullend protocol goed te keuren dat het de Europese Gemeenschap mogelijk maakt tot het EVRM toe te treden.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Med. Comm. E.G. 19 november 1990 betreffende de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Europees Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *Bull. EG* 10-1990, punt 1.3.218 en *Bull. EG* 11-1990, punt 1.3.203.

<sup>42</sup> M.C. BURKENS, *l.c.*, 85-86.

<sup>43</sup> Resol. Eur. Parl. 18 januari 1994 over de toetreding van de Gemeenschap tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, *PB. C.* 14 februari 1994, 44/32.

<sup>44</sup> Goedkeuring Raad E.G. 19 april 1994 van een besluit houdende adviesaanvraag aan het Hof van Justitie, *Bull. EU* 4-1994, punt 1.1.4.

<sup>45</sup> H.v.J. 28 maart 1996, *Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*, advies nr. 2/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 1759.

<sup>46</sup> CONFER 4775/00.

<sup>47</sup> Resol. Eur. Parl. 5 september 2001 over het bestaan van een wereldwijd systeem voor de interceptie van particuliere en economische communicatie (Echelon-interceptiesysteem), A5-0264/2001, punt 6. Op 28 maart 2001 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan het Directiecomité van de mensenrechten van de Raad de opdracht gegeven een studie te maken

Op de Europese Raad van Luxemburg in 1991 bracht de Raad op initiatief van de Commissie<sup>48</sup> een Verklaring over de mensenrechten uit waarin hij verklaarde dat “de eerbiediging, de bevordering en de bescherming van de mensenrechten een wezenlijke factor van de internationale betrekkingen en een van de hoekstenen van de Europese samenwerking en van de betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten met derde landen vormen”.<sup>49</sup>

Eveneens in 1991 namen de lidstaten en de Raad een Resolutie over mensenrechten, democratie en ontwikkeling aan, waarin ze richtlijnen, procedures en prioriteiten in verband daarmee uiteenzetten.<sup>50</sup>

En ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1998 heeft de Unie een Verklaring bekendgemaakt waarin ze bepaalt dat “de eerbiediging van de mensenrechten zoals verkondigd in de Universele Verklaring zowel intern als extern een wezenlijk onderdeel van de activiteiten van de Unie vormt” en waarin een aantal concrete stappen aangekondigd worden om het mensenrechtenbeleid van de EU te versterken.<sup>51</sup>

## 1.2. Huidige stand van de grondrechtenbescherming in de EU

### 1.2.1. *Grondrechten als algemene beginselen van gemeenschapsrecht*

De staatshoofden en regeringsleiders hebben in Maastricht de hierboven beschreven grondrechtenrechtspraak van het Hof van Justitie in het EU-Verdrag verankerd. Artikel 6, lid 2 bepaalt immers dat de EU de grondrechten eerbiedigt als algemene beginselen van gemeenschapsrecht, waarbij ze rekening houdt met de grondrechten die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van haar lidstaten en de grondrechten die gewaarborgd worden door internationale mensenrechtenverdragen. Het artikel bepaalt uitdrukkelijk dat hierbij aan het EVRM een bijzondere betekenis toekomt, maar zoals reeds gezegd houdt het Hof van Justitie ook rekening met andere mensenrechtenverdragen.

---

over de juridische en technische vragen die de Raad zou moeten behandelen in het geval van een eventuele toetreding van de EU/EG tot het EVRM (CM/783/28032001).

<sup>48</sup> Med. Comm. E.G. aan de Raad over de rechten van de mens, de democratie en het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, *Bull. EG* 3-1991, punt 1.3.41.

<sup>49</sup> Verklaring Raad E.G. 28 juni 1991 over de mensenrechten, *Bull. EG* 6-1991, punt 1.45.

<sup>50</sup> Resol. Raad E.G. en Vertegenw. Regeringen Lidstaten E.G. 28 november 1991 over mensenrechten, democratie en ontwikkeling, *Bull. EG* 11-1991, punten 1.3.67 en 2.3.1, opgevolgd door Resol. Raad E.G. en Vertegenw. Regeringen Lidstaten E.G. 28 november 1992 betreffende de tenuitvoerlegging van de resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de lidstaten over mensenrechten, democratie en ontwikkeling, *Bull. EG* 11-1992, punt 1.4.50.

<sup>51</sup> *Bull. EU* 12-1998, punt 1.3.22.

### 1.2.2. *Grondrechtenbescherming in de eerste pijler*<sup>52</sup>

Uit artikel 6, lid 2 EU-Verdrag volgt dat de gemeenschapsinstellingen in hun communautair optreden de grondrechten moeten eerbiedigen. Voor zover het Hof van Justitie op grond van de Gemeenschapsverdragen en het EU-Verdrag bevoegd is, houdt het op grond van artikel 46, d EU-Verdrag (juncto artikel 31 EGKS-Verdrag, artikel 220 EG-verdrag en artikel 136 EGA-Verdrag) toezicht op de naleving van deze verplichting.

Aangezien de grondrechten volwaardig deel uitmaken van de communautaire rechtsorde, is volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie ook elk optreden van de lidstaten “in het kader van het gemeenschapsrecht” wegens de voorrang van het gemeenschapsrecht gebonden aan de communautaire eisen inzake grondrechtenbescherming.<sup>53</sup> De bevoegdheid van het Hof om op de naleving van deze verplichting toezicht te houden, berust hier op artikel 220 EG-verdrag. Het Hof weigert echter de verenigbaarheid met de grondrechten te onderzoeken van een nationale maatregel “die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt”.<sup>54</sup>

### 1.2.3. *Grondrechtenbescherming in de tweede pijler*<sup>55</sup>

Uit artikel 6, lid 2 EU-Verdrag volgt dat de gemeenschapsinstellingen ook bij hun optreden in het kader van de tweede pijler de grondrechten moeten eerbiedigen. Uit artikel 46 EU-Verdrag blijkt echter dat elke rechterlijke afdwingbaarheid van deze verplichting ontbreekt.

Aangezien artikel 46 EU-Verdrag de controle van het Hof van Justitie op het optreden van de lidstaten in het kader van de tweede pijler uitsluit, mag het Hof zich niet uitspreken over de verenigbaarheid ervan met de grondrechten. In geval van lidstatelijk optreden in deze pijler berust de grondrechtenbescherming aldus op de bescherming die de nationale rechtsordes bieden, met het EHRM als ultieme waakhond.

<sup>52</sup> Hiermee wordt het optreden in het kader van het EGKS-, EG- en EGA-Verdrag bedoeld.

<sup>53</sup> H.v.J. 15 mei 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, nr. 222/84, *Jur. H.v.J.* 1986, I, (p. 1651) p. 1682, nr. 18.

<sup>54</sup> H.v.J. 18 december 1997, *Annibaldi*, nr. C-309/96, *Jur. H.v.J.* 1997, I, (p. 7493) p. 7509-7512, nr. 10-25; H.v.J. 13 juni 1996, *Maurin*, nr. C-144/95, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (p. 2909) p. 2919, nr. 12; H.v.J. 1 februari 1996, *Perfili*, nr. C-177/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (p. 161) p. 176-177, nr. 20; H.v.J. 4 oktober 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland/Grogan*, nr. C-159/90, *Jur. H.v.J.* 1991, I, (p. 4685) p. 4741, nr. 31; H.v.J. 30 september 1987, *Demirel/Stad Schwäbisch Gmünd*, nr. 12/86, *Jur. H.v.J.* 1987, I, (p. 3719) p. 3754, nr. 28; H.v.J. 11 juli 1985, *Cinéthèque/Fédération nationale des cinémas français*, nr. 60-61/84, *Jur. H.v.J.* 1985, I, (p. 2605) p. 2627, nr. 26.

<sup>55</sup> Hiermee wordt het optreden in het kader van titel V van het EU-Verdrag bedoeld, zijnde het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

### 1.2.4. *Grondrechtenbescherming in de derde pijler*<sup>56</sup>

Op grond van artikel 6, lid 2 EU-Verdrag moeten de gemeenschapsinstellingen ook bij hun optreden in het kader van de derde pijler de grondrechten respecteren. De bevoegdheid van het Hof van Justitie om op deze verplichting toezicht te houden, wordt bepaald in artikel 46, d EU-Verdrag juncto 35 EU-Verdrag.

Wat het optreden van de lidstaten betreft, berust de afdwingbaarheid van de naleving van de grondrechten ook in de derde pijler op de nationale rechtsordes. Wanneer het Hof van Justitie uitlegging geeft aan PJSS-kaderbesluiten, besluiten of hun uitvoeringsmaatregelen<sup>57</sup> of zich uitsprekt in geschillen tussen lidstaten over de uitlegging of toepassing van PJSS-besluiten, of tussen de lidstaten en de Commissie over de uitlegging of toepassing van PJSS-overeenkomsten<sup>58</sup>, is het echter niet uitgesloten dat het Hof aanwijzingen geeft over de wijze waarop die uitlegging of toepassing verenigbaar is met de grondrechten.<sup>59</sup>

## 2. Wenselijkheid van een grondrechtenhandvest van de EU<sup>60</sup>

### 2.1. Argumenten van de voorstanders

#### 2.1.1. *Grotere zichtbaarheid van de grondrechten*

In de ogen van de voorstanders van een handvest van de grondrechten van de EU bestaat de voornaamste doelstelling van zo'n handvest erin om de grondrechtenbescherming in de Unie zichtbaarder te maken en om daardoor haar belang te benadrukken en ze te versterken. Een grondrechtenhandvest zou volgens hen daardoor aan het burgerschap van de Unie een concretere invulling geven en zou daardoor ook – naast de euro – het symbool van de Europese integratie worden waardoor de burgers zich met de Unie kunnen identificeren.<sup>61</sup>

<sup>56</sup> Hiermee wordt het optreden in het kader van titel VI van het EU-Verdrag bedoeld, zijnde de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PJSS).

<sup>57</sup> Art. 35, lid 1 EU-Verdrag.

<sup>58</sup> Art. 35, lid 7 EU-Verdrag.

<sup>59</sup> K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 657, nr. 677.

<sup>60</sup> De hierna volgende argumenten hebben meestal betrekking op een juridisch bindend handvest.

<sup>61</sup> S. ALBER en U. WIDMAIER, "Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung. Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR", *Eu.GR.Z.* 2000, (497) 498 en 510; S. BAER, "Grundrechtecharta ante portas", *Z.R.P.* 2000, (361) 361; D. COOLE, "Eine Europäische Grundrechtecharta? Forum des Bundesjustizministeriums und der EU-Kommission", *N.J.W.* 1999, (2798) 2798; D. CURTIN, "The 'EU Human Rights Charter' and the Union Legal Order: The 'Banns' before the Marriage?" in D. O'KEEFFE (ed.), *Liber Amicorum in Honour of*

### 2.1.2. Constitutionele fundering van de EU als rechtsgemeenschap

De Europese Verdragen zijn op dit ogenblik met de grondwetten van de lidstaten in een constitutioneel verband vervlochten. Maar volgens de voorstanders van een grondrechtenhandvest en van een echte Europese grondwet is dit een te onoverzichtelijke constructie. Een grondrechtenhandvest als toekomstige preambule van een eventuele Europese Grondwet zou voor hen dan ook een eerste stap uitmaken om de Unie als rechtsgemeenschap te grondvesten, wat meteen ook de aanvaarding van en het vertrouwen in de “soevereiniteit” van de Unie zou opkrikken.<sup>62</sup>

---

*Lord Slynn of Hadley. Judicial Review in European Union Law*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer Law International, 2000, (303) 306 en 312-313; H. DÄUBLER-GMELIN, “Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität”, *Eu.Z.W.* 2000, (1) 1; G. DE BÜRCA, “The drafting of the European Union Charter of fundamental rights”, *E.L.Rev.* 2001, (126) 130; T. EICKE, “The European Charter of Fundamental Rights – unique opportunity or unwelcome distraction”, *E.H.R.L.R. U.K.* 2000, (280) 283; N. FERNÁNDEZ SOLA, “À quelle nécessité juridique répond la négociation d’une Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne ?”, *R.M.C.* 2000, (595) 596; E.M.H. HIRSCH BALLIN, “Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie : het eerste hoofdstuk van een Europese constitutie ?”, *A.A.* 2001, (88) 93; R. LAWSON, “Het EU-grondrechtenhandvest”, *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 925; C.O. LENZ, “Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft ?”, *N.J.W.* 1997, (3289) 3289; S. MAGIERA, “Die Grundrechtecharta der Europäischen Union”, *D.Ö.V.* 2000, (1017) 1021; N.A. NEUWAHL, “The Treaty on European Union : A Step Forward in the Protection of Human Rights ?” in N.A. NEUWAHL en A. ROSAS (ed.), *The European Union and Human Rights*, Den Haag/Boston/Londen, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, (1) 17; E.-U. PETERSMANN, “Proposals for a New Constitution for the European Union: Building-Blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU”, *C.M.L.Rev.* 1995, (1123) 1138; R.C.A.W., “A new human rights instrument”, *E.L.Rev.* 2001, (1) 2; S. VAN BIJSTERVELD, “Grondrechten in de EU. Een ideale benadering” in W. VAN DER BURG en F.W.A. BROM (ed.), *Over idealen. Het belang van idealen in recht, moraal en politiek*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, (131) 136-137; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2000, (499) 501; J.H.H. WEILER, “Does the European Union Truly Need a Charter of Rights ?”, *E.L.J.* 2000, (95) 95; X., “The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1) 2; M. ZULEEG, “Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte”, *Eu.GR.Z.* 2000, (511) 514 en 517.

<sup>62</sup> S. ALBER en U. WIDMAIER, *l.c.*, 499 en 510; M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 285; J. CASPAR, “Die EU-Charta der Grundrechte und das Bildungsrecht”, *R.d.J.B.* 2001, (165); H. DÄUBLER-GMELIN, *l.c.*, 1; J.-M. FAVRET, “Le traité de Nice : vers un affaiblissement de la capacité d’action de l’Union ?”, *R.T.D.E.* 2001, (271) 294; M. HILF, “Ein Grundrechtskatalog in der Perspektive einer europäischen Verfassung” in J. LIPOPOULOS-STRANGAS (ed.), *Grundrechtsschutz im europäischen Raum. Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, (320) 330; M. HILF, “Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft”, *EuR.* 1991, (19) 24-25; G. HIRSCH, “Nizza : Ende einer Etappe, Beginn einer Epoche ?”, *N.J.W.* 2001, (2677) 2678; S. MAGIERA, *l.c.*, 1017; E.-U. PETERSMANN, *l.c.*, 1173; S. PRECHAL, “Een constitutionele ‘post-Nice’ agenda ?”, *N.J.B.* 2001, (384) 384; A. VON BOGDANDY, “Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel ?”, *J.Z.* 2001, (157) 166; M. ZULEEG, *l.c.*, 515-516. Voor een analyse van de verhouding tussen het huidige Handvest van de grondrechten en een eventuele Europese Grondwet, zie P. CRAIG, “Constitutions, Constitutionalism and the European Union”, *E.L.J.* 2001, (125) 141-142.

### 2.1.3. *Meer duidelijkheid en rechtszekerheid in de grondrechtenbescherming*

De voorstanders zijn ervan overtuigd dat een handvest in de grondrechtenbescherming van de Unie meer duidelijkheid zal brengen. Het huidige weinig transparante pretoriaanse systeem van werkelijke “grondrechtsvinding” aan de hand van algemene rechtsbeginselen die verscholen liggen in het EVRM en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten is volgens hen voor niet-juristen onbegrijpelijk en dus ontoegankelijk. Een handvest zou een duidelijk overzicht geven van een lijst van rechten waarop de burgers zich kunnen beroepen en hun inhoud en draagwijdte precies omschrijven en bijgevolg de rechtszekerheid in deze context stevig opkrikken.<sup>63</sup>

### 2.1.4. *Innovatie van de grondrechten*

Een handvest is volgens sommigen ook de gelegenheid bij uitstek om de huidige grondrechtenbescherming, die gebaseerd is op eeuwenoude nationale grondwetten en het EVRM van vijftig jaar geleden, te innoveren. Enerzijds zou men in het handvest immers erkenning kunnen geven aan economische en sociale rechten alsook aan de zogenaamde rechten van de derde generatie, die verband houden met biotechnologie, genetische manipulatie, privacy in het

---

<sup>63</sup> Med. Comm. E.G. 13 september 2000 betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediend door de heer VITORINO in overeenstemming met de voorzitter, COM(2000) 559 def., nr. 10; L. CARRASCO MACÍA, “A Charter of Fundamental Rights for the European Union?” in E. BEST, M. GRAY en A. STUBB (ed.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000, (185) 197; D. CURTIN, *l.c.*, 306; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, “La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne”, *R.M.C.* 2000, (223) 224; T. EICKE, *l.c.*, 283; N. FERNÁNDEZ SOLA, *l.c.*, 596; A.W. HERINGA, “Towards an EU Charter of Fundamental Rights”, *MJ* 2000, (111) 113; M. HILF, “Ein Grundrechtskatalog in der Perspektive einer europäischen Verfassung” in J. ILIOPOULOS-STRANGAS (ed.), *Grundrechtsschutz im europäischen Raum. Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, (320) 330-331; M. HILF, “Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft”, *EuR.* 1991, (19) 25; R. LAWSON, “Het EU-grondrechtenhandvest”, *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 925-926; C.O. LENZ, *l.c.*, 3289; J. SCHWARZE, “Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung – Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht”, *EuR.* 2000, (7) 21; N.A. NEUWAHL, *l.c.*, 18; E.-U. PETERSMANN, *l.c.*, 1127; K. RITGEN, “Grundrechtsschutz in der Europäischen Union”, *Z.R.P.* 2000, (371) 373; G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, “The Protection of Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of The European Communities”, *Col.J.E.L.* 1995, (169) 179; P.J. TETTINGER, *l.c.*, 1010; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2001, (27) 35; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2000, (499) 501-502; A. VITORINO, “The Charter of Fundamental Rights as a Foundation for the Area of Freedom, Security and Justice”, toespraak voor de algemene vergadering van Amnesty International in Lissabon op 13 mei 2000, [http://europa.eu.int/comm/commissioners/vitorino/speeches/2000/maio/2000-13-mai-en\\_lisboa\\_ass\\_amnistia\\_int.pdf](http://europa.eu.int/comm/commissioners/vitorino/speeches/2000/maio/2000-13-mai-en_lisboa_ass_amnistia_int.pdf), 9-10; M. ZULEEG, *l.c.*, 514-515.

internettijdperk, enz.<sup>64</sup> Anderzijds zou een handvest het Hof van Justitie ertoe kunnen aanzetten om zijn bestaande rechtspraak uit te breiden door uit bepalingen van het handvest die een ruimere werkingsfeer zouden hebben dan de rechten uit het EVRM “nieuwe” algemene beginselen te destilleren.<sup>65</sup>

### 2.1.5. Versterking van de democratie in en de legitimiteit van de EU

Een aantal auteurs meent ook dat een handvest de politieke en morele legitimiteit van de Unie zal versterken, zowel naar binnen als naar buiten toe. Door – net als de Franse revolutionairen in hun Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen van 1789<sup>66</sup> – in een handvest van de grondrechten een beperking te stellen op haar activiteiten, zou de Unie immers enerzijds tegemoetkomen aan het zogenaamd democratisch deficit in de EU, waarbij het gebrek aan aansprakelijkheid van de instellingen en de organen van de Unie als actoren in het politieke en administratieve besluitvormingsproces aan de kaak gesteld wordt.<sup>67</sup> Met een handvest zou de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een stevig juridisch fundament krijgen en zou de Unie als rechtsgemeenschap tot wasdom komen.<sup>68</sup> Een handvest zou aan de Europese

<sup>64</sup> Med. Comm. E.G. 13 september 2000 betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediend door de heer VITORINO in overeenstemming met de voorzitter, COM(2000) 559 def., nr. 9; L.F.M. BESSELINK, “Het EU Handvest voor de grondrechten : consolidatie, vooruitgang of stap achteruit?”, *N.J.B.* 2000, (887) 887-888; H. DÄUBLER-GMELIN, *l.c.*, 1; T. EICKE, *l.c.*, 286; N. FERNÁNDEZ SOLA, *l.c.*, 596; C. GREWE, “Les droits sociaux constitutionnels : propos comparatifs à l’aube de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.U.D.H.* 2000, (85) 85.

<sup>65</sup> B. DE WITTE, “The Legal Status of the Charter : Vital Question or Non-Issue?”, *MJ* 2001, (81) 85.

<sup>66</sup> M. GAUCHET, *La révolution des droits de l’homme*, Parijs, Gallima rd, 1989, 341 p.

<sup>67</sup> P. ALSTON en J.H.H. WEILER, “The European Union and Human Rights : Final Project Report on an Agenda for the Year 2000” in X. (ed.), *Leading by Example : A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, Firenze, European University Institute, 1998, (p. 13) nr. 45; L. CARRASCO MACIA, *l.c.*, 197; D. CURTIN, *l.c.*, 306; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, “La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne”, *R.M.C.* 2000, (223) 225; N. FERNÁNDEZ SOLA, *l.c.*, 596; A.W. HERINGA, *l.c.*, 112-113; M. HILF, “Ein Grundrechtskatalog in der Perspektive einer europäischen Verfassung” in J. ILIOPOULOS-STRANGAS (ed.), *Grundrechtsschutz im europäischen Raum. Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, (320) 331-332; M. HILF, “Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft”, *EuR.* 1991, (19) 26; E.-U. PETERSMANN, *l.c.*, 1146; J. SCHWARZE, *l.c.*, 21; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2001, (27) 34-35; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2000, (499) 501; M. ZULEEG, *l.c.*, 515-516; X., “The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1) 2.

<sup>68</sup> Adv. Ec. Soc. Com. 20 september 2000 over het onderwerp “Naar een handvest van grondrechten van de Europese Unie”, *PB. C.* 20 december 2000, 367/26; D. COOLE, *l.c.*, 2798; G. HÄFNER, C. STRAWE en R. ZUEGG, “In der Auseinandersetzung um eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union”, *Z.R.P.* 2000, (365) 368; A. VITORINO, “The Charter of Fundamental Rights as a Foundation for the Area of Freedom, Security and Justice”, toespraak voor de algemene vergadering van Amnesty International in Lissabon op 13 mei 2000, [http://europa.eu.int/comm/commissioners/vitorino/speeches/2000/maio/2000-13-mai-en\\_lisboa\\_ass\\_amnistia\\_int.pdf](http://europa.eu.int/comm/commissioners/vitorino/speeches/2000/maio/2000-13-mai-en_lisboa_ass_amnistia_int.pdf), 4.

publieke opinie duidelijk maken dat de EU niet alleen een bureaucratische economische, monetaire en commerciële machine is, maar dat ze eveneens een geheel van gemeenschappelijke waarden uitmaakt, zodat het bestaan van de EU op meer steun zou kunnen rekenen bij het ruime publiek en de burgerbetrokkenheid bij de Unie zou vergroten.<sup>69</sup> Anderzijds zou een handvest een duidelijk antwoord bieden aan zij die de Unie ervan beschuldigen om in het kader van de grondrechtenbescherming met twee maten en twee gewichten te spelen, namelijk intern en extern. Zij verwijten de Unie immers om t.o.v. derde-landen de moraalridder te willen spelen (bijvoorbeeld door die landen te verplichten om in verdragen en akkoorden met de Unie mensenrechtenclausules te aanvaarden), terwijl haar instellingen en organen het zelf met de grondrechten niet zo nauw nemen. Met een handvest zou de Unie gebonden zijn aan een lijst van grondrechten die ze zelf zal moeten eerbiedigen bij de tenuitvoerlegging van zowel haar intern als haar extern beleid.<sup>70</sup>

### 2.1.6. Politiek signaal aan de kandidaat-lidstaten

De voorstanders denken ook dat een handvest aan de kandidaat-lidstaten – waarvan sommigen nog maar pas van een ondemocratisch regime verlost zijn – een niet mis te verstaan signaal zal uitmaken dat het de EU met de mensenrechtenbescherming menens is en dat er naast het Europa van de markt ook sprake is van het Europa van de waarden.<sup>71</sup> Tegelijkertijd zou een

<sup>69</sup> M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 286; J. CASPAR, *l.c.*, 165; G. DE BURCA, *l.c.*, 130 en 131; S. MAGIERA, *l.c.*, 1020; P.M. MOMBIAUR, “Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union”, *D.Ö.V.* 2001, (595) 95; E. PACHE, “Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?”, *EuR.* 2001, (475) 478; I. PERNICE, “Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund”, *J.Z.* 2000 (866) 869; K. RITGEN, *l.c.*, 373; P.J. TETTINGER, *l.c.*, 1010 en 1015; M. WATHELET, “La Charte des droits fondamentaux : un bon pas dans une course qui reste longue”, *C.D.E.* 2000, (585) 586; X.A. YATAGANAS, “The Treaty of Nice : The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective”, *E.L.J.* 2001, (242) 284.

<sup>70</sup> Med. Comm. E.G. 13 september 2000 betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediend door de heer VITORINO in overeenstemming met de voorzitter, COM(2000) 559 def, nr. 12; M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 286; D. COLE, *l.c.*, 2798; R. HERZOG, CHARTE 4105/00 BODY 1 (13 januari 2000); R. LAWSON, “Het EU-grondrechtenhandvest”, *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 925; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2001, (27) 38; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2000, (499) 502. Een auteur wijst evenwel op het mogelijke gevaar dat het Handvest door zijn impact op de buitenlandse relaties van de Unie door derde landen beschouwd zou kunnen worden als een middel om de Europese waarden te “exporteren” (J. WOUTERS, “The EU Charter of Fundamental Rights – Some Reflections on its External Dimension”, *MJ* 2001, (3) 8).

<sup>71</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir?”, *R.M.C.* 2000, (674) 680; L. CARRASCO MACIA, *l.c.*, 185; E. PACHE, *l.c.*, 478; B. STIRN, “Pourquoi une Charte?” in X. (ed.), “Vers une Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne : une réflexion à mi-parcours. Table ronde du 18 mai 2000”, *Regards sur l’actualité* 264, Parijs, La documentation Française, 2000, (21) 23; M. WATHELET, *l.c.*, 586; X., “The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1)



handvest (grotere) legitimiteit geven aan de eisen die de Unie in verband met de grondrechtenbescherming aan de kandidaat-lidstaten oplegt.<sup>72</sup>

### 2.1.7. *Verwoording van de specifieke grondwaarden van de EU*

Ten slotte vinden sommigen een eigen grondrechtencatalogus van de EU de gelegenheid bij uitstek om daarin rechten op te nemen die de uitdrukking vormen van een algemene consensus over de specifieke waarden en belangen in de EU. Ook de precieze formulering van die rechten zou daarin aan de specifieke eisen van de Unie aangepast kunnen worden.<sup>73</sup>

## 2.2. Argumenten van de voorwaardelijke voorstanders en de tegenstanders

### 2.2.1. *Nood aan institutionele en procedurele hervormingen*

Een aantal auteurs wijst erop dat een grondrechtenhandvest noodzakelijkerwijze institutionele en procedurele hervormingen tot gevolg zou hebben om aan het te verwachten stijgend aantal geschillen het hoofd te kunnen bieden. Sommigen achten de oprichting van een apart mensenrechtenhof van de EU onontbeerlijk daar het huidige Hof van Justitie niet genoeg gespecialiseerd is en bovendien overbelast zou worden.<sup>74</sup> Volgens anderen zouden de creatie van een specifieke mensenrechtenklacht – een soort EU-Verfassungsbeschwerde – en het toelaten van een individueel mensenrechtenklachtrecht voor het Hof van Justitie belangrijke vereisten zijn.<sup>75</sup>

### 2.2.2. *Meer nood aan een mensenrechtenbeleid*

Sommigen vinden dat de Unie geen of niet alleen nood heeft aan nog een extra lijst van grondrechten, maar veeleer aan een degelijk, financieel en vooral institutioneel ondersteund mensenrechtenbeleid. Er zijn genoeg normen maar

6; J. WOUTERS, "The EU Charter of Fundamental Rights – Some Reflections on its External Dimension", *MJ* 2001, (3) 5-6.

<sup>72</sup> T. EICKE, *l.c.*, 283.

<sup>73</sup> M. HILF, "Ein Grundrechtskatalog in der Perspektive einer europäischen Verfassung" in J. ILIOPOULOS-STRANGAS (ed.), *Grundrechtsschutz im europäischen Raum. Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, (320) 332; M. HILF, "Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft", *EuR*. 1991, (19) 26; R. LAWSON, "Het EU-grondrechtenhandvest", *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 927; S. MAGIERA, *l.c.*, 1020; X., "Toetreding van de EG tot de ECRM", *NJCM-Bulletin* 1991, (697) 716; X.A. YATAGANAS, *l.c.*, 284; M. ZULEEG, *l.c.*, 516.

<sup>74</sup> G. GAJA, "New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe?" in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Londen, Oxford University Press, 1999, (781) 798.

<sup>75</sup> R. LAWSON, "Het EU-grondrechtenhandvest", *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 932; V. MILLER, *Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights*, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp2000.htm>, 2000, 19-21.

te weinig middelen om ze te handhaven, vinden ze; ze maken de vergelijking met het efficiënte mededingingsbeleid van de Unie: wat zouden de artikelen 81 en 82 EG-verdrag betekenen zonder een aparte commissaris en een apart directoraat-generaal?<sup>76</sup>

### 2.2.3. *Gevaar van twee grondrechtenstandaarden in Europa*

Volgens de tegenstanders zal een grondrechtenhandvest van de EU in Europa een nefast duaal systeem van grondrechtenbescherming tot gevolg hebben, namelijk een voor de Unie en een voor de landen die niet tot de Unie behoren. Deze opsplitsing zou volgens hen immers niet alleen het gezag van het EVRM en de doeltreffendheid van het grondrechtensysteem van de Raad van Europa ondermijnen,<sup>77</sup> maar zou ook het gevaar inhouden dat er in Europa twee mensenrechtenstandaarden ontstaan doordat het EVRM en het handvest op verschillende wijzen geïnterpreteerd zouden kunnen worden.<sup>78</sup> Dit laatste gevaar is ons inziens echter niet een specifiek gevolg van een grondrechtenhandvest van de EU, aangezien het een fenomeen is dat reeds in het verleden voorgevallen is doordat op dit ogenblik zowel het EHRM als het Hof van Justitie waken over de handhaving van de in het EVRM opgenomen grondrechten.<sup>79</sup> Het lijkt ons met andere woorden dat het probleem van twee

<sup>76</sup> P. ALSTON en J.H.H. WEILER, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy : The European Union and Human Rights" in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 3-66 (voor een repliek hierop, zie A. VON BOGDANDY, "The European Union as a Human Rights Organization ? Human Rights and the Core of the European Union", *C.M.L.Rev.* 2000, 1307-1338); J.H.H. WEILER, "Does the European Union Truly Need a Charter of Rights ?", *E.L.J.* 2000, (95) 96-97; J.H.H. WEILER, "IGC 2000 : The Constitutional Agenda" in E. BEST, M. GRAY en A. STUBB (ed.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, Maastricht, European University Institute, 2000, (219) 234; X.A. YATAGANAS, *l.c.*, 284.

<sup>77</sup> A. CLAPHAM, *o.c.*, 95; G. GAJA, *l.c.*, 798 en 800; H.G. SCHERMERS, "The new European Court of Human Rights", *C.M.L.Rev.* 1998, (3) 6; A.G. TOTH, "The European Union and Human Rights : The Way Forward", *C.M.L.Rev.* 1997, (491) 501.

<sup>78</sup> M.K. BULTERMAN, "Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?", *N.T.E.R.* 2000, (284) 289; G. GAJA, *l.c.*, 800; N. FERNÁNDEZ SOLA, *l.c.*, 596-597; A.W. HERINGA, *l.c.*, 113-114; H.C. KRÜGER en J. POLAKIEWICZ, "Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa – Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta", *Eu.GR.Z.* 2001, (92) 99; M. WAELBROECK, "La Cour de Justice et la Convention européenne des droits de l'homme", *C.D.E.* 1996, (549) 550.

<sup>79</sup> Vgl. o.a. Hof Mensenrechten, arrest Kress/Frankrijk van 7 juni 2001, nog niet gepubliceerd, nr. 64-65, Hof Mensenrechten, arrest Adoud en Bosoni/Frankrijk van 27 februari 2001, nog niet gepubliceerd, nr. 17-21, Hof Mensenrechten, arrest Morel/Frankrijk van 6 juni 2000, nog niet gepubliceerd, Hof Mensenrechten, arrest Voisine/Frankrijk van 8 februari 2000, nog niet gepubliceerd, nr. 25-34, Hof Mensenrechten, arrest Slimane-Kaïd/Frankrijk van 25 januari 2000, nog niet gepubliceerd, nr. 23-25, Hof Mensenrechten, arrest J.J./Nederland van 27 maart 1998, *Publ. Cour eur. D.H.* 1998-II, 604, Hof Mensenrechten, arrest K.D.B./Nederland van 27 maart 1998, *Publ. Cour eur. D.H.* 1998-II, 621, Hof Mensenrechten, arrest Van Orshoven/België van 25 juni 1997, *Publ. Cour eur. D.H.* 1997-III, 1040, Hof Mensenrechten, arrest Niederöst-Huber/Zwitserland van 18 februari 1997, *Publ. Cour eur. D.H.* 1997-I, 101, Hof Mensenrechten, arrest Bulut/Oostenrijk van 22 februari 1996, *Publ. Cour eur. D.H.* 1996-II, 346, Hof Mensenrechten, arrest Lobo Machado/Portugal van 20 februari 1996, *Publ. Cour eur. D.H.* 1996-I, 195, Hof Mensenrechten, arrest Vermeulen/België van 20 februari 1996, *Publ. Cour eur. D.H.* 1996-I, 224, Hof Mensenrechten, arrest Borgers/België van 30 oktober 1991, *Publ. Cour eur.*

verschillende interpretaties eerder een gevolg is van twee bevoegde hoven dan van twee verschillende grondrechtencatalogi. Een bijkomende grondrechtencatalogus zou dus niet de oorzaak van dit probleem maar mogelijk wel een versterking ervan zijn.

#### 2.2.4. *Gevaar van bevriezen van de huidige rechtspraak*

Sommige auteurs wijzen erop dat een grondrechtenhandvest de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie zou kunnen “bevriezen”, en dat in een tweevoudige betekenis. Enerzijds zouden bepalingen van een handvest die gebaseerd zijn op de algemene beginselen-rechtspraak van het Hof en die een poging uitmaken om deze rechtspraak te codificeren, het Hof weigerachtig kunnen maken om zijn uitspraken waarop het handvest gebaseerd is, te overrulen. Anderzijds menen zij dat een handvest het Hof zou beletten om zijn bestaande rechtspraak te innoveren, daar het afkerig zal staan tegenover de erkenning van nieuwe rechten of nieuwe aspecten van bestaande rechten als deze niet door de tekst van het handvest gedekt worden.<sup>80</sup>

#### 2.2.5. *Gevaar van remmende werking op de algemene beginselen-rechtspraak*

Volgens sommigen is het niet ondenkbaar dat een grondrechtenhandvest een remmende werking zou kunnen hebben op de algemene beginselen-

---

*D.H.*, Serie A, nr. 214-B met H.v.J. 4 februari 2000, *Emesa Sugar (Free Zone)/Aruba*, nr. C-17/98, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 712; vgl. Hof Mensenrechten, arrest Gradinger/Oostenrijk van 23 oktober 1995, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 328-C met H.v.J. 13 februari 1969, *Walt Wilhelm/Bundeskartellamt*, nr. 14/68, *Jur. H.v.J.* 1969, I, 1; vgl. Hof Mensenrechten, arrest Funke/Frankrijk van 25 februari 1993, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 256-A met H.v.J. 18 oktober 1989, *Orkem/Commissie*, nr. 374/87, *Jur. H.v.J.* 1989, I, 3283; vgl. Hof Mensenrechten, arrest Open Door and Dublin Well Woman/Ierland van 29 oktober 1992, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 246-A met H.v.J. 4 oktober 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland/Grogan*, nr. C-159/90, *Jur. H.v.J.* 1991, I, 4685; vgl. Hof Mensenrechten, arrest Niemietz/Duitsland van 16 december 1992, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 152-B en Hof Mensenrechten, arrest Chappell van 30 maart 1989, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 152-A en met H.v.J. 21 september 1989, *Hoechst/Commissie*, nr. 46/87 en 227/88, *Jur. H.v.J.* 1989, I, 2859. Zie o.a. ook R. LAWSON, noot onder H.v.J. 4 februari 2000, *Emesa Sugar (Free Zone) NV/Aruba*, nr. C-17/98, *C.M.L.Rev.* 2000, 983-990 en R. LAWSON, “Confusion and Conflict ? Diverging interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg” in R. LAWSON en M. DEBLOIS (ed.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, III, Dordrecht/Boston/Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, 219-252; K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “The Charter and the Role of the European Courts”, *MJ* 2001, 90-101; K. LENAERTS en M. DESOMER, “Het EVRM en de Europese Unie” in P. LEMMENS en W. VANDENHOLE (ed.), *Het EVRM vandaag en morgen*, Kluwer, 2001, te verschijnen; D. SPIELMANN, “Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts : Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries” in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 757-780.

<sup>80</sup> M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 288; B. DE WITTE, *l.c.*, 85; R. LAWSON, “Het EU-grondrechtenhandvest”, *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 926; J.H.H. WEILER, “Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?”, *E.L.J.* 2000, (95) 96.

rechtspraak van het Hof van Justitie indien de tekst van het handvest op sommige punten tekort schiet t.o.v. het huidige niveau van grondrechtenbescherming in de EU. Het gevaar bestaat dan immers dat dit het Hof zou dwingen om deze “stap terug” te volgen.<sup>81</sup>

### 2.2.6. Gevaar van teloorgaan van de interconstitutionele dialoog

Ten slotte vrezen enkelen dat een handvest afbreuk zal doen aan een van de meest typische kenmerken van het huidige grondrechtenbeschermingssysteem van de EU, namelijk de mogelijkheid om de nationale rechtsstelsels te gebruiken als een levend laboratorium van grondrechtenbescherming. Ze denken met andere woorden dat het Hof van Justitie alleen nog gebruik zal maken van het handvest en niet langer inspiratie zal zoeken in de nationale grondwetten.<sup>82</sup>

## 3. Formeel totstandkomingskader

### 3.1. Besluitvormingsproces in de Europese raden

Na het verslag van februari 1999 van een door de Commissie aangestelde groep deskundigen inzake grondrechten<sup>83</sup> heeft de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst in Keulen op 3 en 4 juni 1999 op initiatief van het Duitse voorzitterschap<sup>84</sup> de mening uitgesproken dat het in het huidige stadium van de ontwikkeling van de EU goed zou zijn om de binnen de Unie geldende grondrechten in een handvest te verankeren.<sup>85</sup> Voor het opstellen van een ontwerp-handvest stelde hij daarvoor een ad hoc forum in, dat vóór de Europese Raad van Nice in december 2000 een ontwerp moest voorleggen. Op de Top van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad een akkoord bereikt over de samenstelling, de werkmethode en de praktische regelingen

---

<sup>81</sup> B. DE WITTE, *l.c.*, 85-86. De auteur haalt een voorbeeld aan uit het huidige Handvest : hoewel artikel 53 van het Handvest bepaalt dat “geen enkele bepaling ervan mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke [...] worden erkend door het recht van de Unie [...]” (zie nr. 67), betwijfelt hij niettemin of aan deze regel zal kunnen worden vastgehouden in gevallen waarin de tekst van het Handvest manifest een lager grondrechtenbeschermingsniveau inhoudt. In deze context haalt hij de ongelukkige want onvolledige weergave van de rechtspraak van het Hof van Justitie in artikel 51, lid 1 aan, volgens hetwelk de bepalingen van het Handvest tot de lidstaten gericht zijn, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie *ten uitvoer brengen* (zie nr. 54).

<sup>82</sup> J.H.H. WEILER, “Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?”, *E.L.J.* 2000, (95) 96.

<sup>83</sup> EUROPESE COMMISSIE, *Grondrechten in de Europese Unie erkennen : tijd om te handelen. Verslag van de groep deskundigen inzake grondrechten*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, 29 p.

<sup>84</sup> H. DÄUBLER-GMELIN, *l.c.*, 1; J. SCHWARZE, *l.c.*, (7) 10. Met het arrest *Solange I* van het *Bundesverfassungsgericht* in het achterhoofd (zie nr. 7) was het niet toevallig dat het initiatief van Duitsland kwam.

<sup>85</sup> Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 6-1999, punten I.18.44-I.18.45 en I.64.

van dit forum.<sup>86</sup> Tijdens zijn samenkomst in Santa Maria da Feira van 19 en 20 juni 2000 hebben vertegenwoordigers van het forum de Europese Raad over de lopende werkzaamheden geïnformeerd en werden ze door de Europese Raad aangespoord om hun werkzaamheden in overeenstemming met het in het mandaat van de Europese Raad van Keulen neergelegde tijdschema voort te zetten.<sup>87</sup>

Nadat het forum op 2 oktober 2000 een definitief ontwerphandvest aangenomen had<sup>88</sup>, werd dit op de Top van Biarritz van 13 en 14 oktober 2000 aan de Europese Raad voorgelegd en daarna door de staatshoofden en regeringsleiders met unanimitieit goedgekeurd.<sup>89</sup> Op 14 november 2000 hechtte ook het Europees Parlement zijn goedkeuring aan het ontwerphandvest.<sup>90</sup> Uiteindelijk hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie tijdens de Top van Nice van 7 tot 11 december 2000 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gezamenlijk ondertekend en plechtig afgekondigd.<sup>91</sup>

### 3.2. De conventie<sup>92</sup>

Tijdens zijn bijeenkomst in Tampere<sup>93</sup> heeft de Europese Raad beslist dat de Conventie samengesteld zou worden uit 62 leden, namelijk vijftien vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, één vertegenwoordiger van de voorzitter van de Commissie, zestien leden van het Europees Parlement en dertig leden van de nationale parlementen. Twee vertegenwoordigers van het Europees Hof van Justitie en twee vertegenwoordigers van de Raad van Europa (waaronder één vertegenwoordiger van het EHRM) hadden het statuut van waarnemer. Het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de ombudsman<sup>94</sup>, de kandidaat-lidstaten en tal van maatschappelijke groeperingen en deskundigen werden tijdens de werkzaamheden gehoord.<sup>95</sup>

<sup>86</sup> Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 10-1999, punt 1.2 en bijlage.

<sup>87</sup> Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 6-2000, punt 1.5.4-1.5.5.

<sup>88</sup> *Bull. EU* 10-2000, punt 1.2.1; CHARTE 4487/00 CONVENT 50 (28 september 2000).

<sup>89</sup> *Bull. EU* 10-2000, punt 1.2.1; CHARTE 4955/00 CONVENT 51 (17 oktober 2000); zie [http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue/info/newsletter/p\\_cig\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue/info/newsletter/p_cig_fr.htm).

<sup>90</sup> Goedkeuring Eur. Parl. 14 november 2000 van een aanbeveling betreffende de goedkeuring van het ontwerphandvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Bull. EU* 11-2000, punt 1.2.1.

<sup>91</sup> Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 12-2000, punten 1.2.2 en 2.2.1.

<sup>92</sup> Reeds van in het begin heeft het forum zichzelf "Conventie" genoemd (CHARTE 4134/00 CONVENT 6 (21 februari 2000)).

<sup>93</sup> Zie vn. 86.

<sup>94</sup> Voor de toespraak van de ombudsman van 2 februari 2000 voor de Conventie, zie <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/speeches/en/default.htm>.

<sup>95</sup> Voor een lijst van de leden van de Conventie, zie [http://www.europarl.eu.int/charter/composition\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charter/composition_en.htm). Sinds 17 december 1999 bestaat er een algemeen e-mailadres voor externe gebruikers die hun mening over het Handvest kwijt willen ([fundamental.rights@consilium.eu.int](mailto:fundamental.rights@consilium.eu.int)). De inzendingen worden vermeld op de website van de Raad (zie vn. 4).

Tijdens de werkzaamheden van de Conventie was een belangrijke rol weggelegd voor het voorzitterschap, dat bestond uit de voorzitter en de drie vice-voorzitters van de Conventie en de vertegenwoordiger van de Commissie. Tijdens haar eerste vergadering op 17 december 1999 in Brussel koos de Conventie de voormalige Duitse president en oud-voorzitter van het Bundesverfassungsgericht R. Herzog tot voorzitter.<sup>96</sup> De drie vice-voorzitters waren een lid van het Europees Parlement (gekozen door de vertegenwoordigers van het Europees Parlement), een lid van een nationaal parlement (gekozen door de vertegenwoordigers van de nationale parlementen) en de vertegenwoordiger van de voorzitter van de Europese Raad.<sup>97</sup> De Commissie werd vertegenwoordigd door commissaris A. Vitorino, bevoegd voor Justitie en Binnenlandse zaken. Het voorzitterschap stond, samen met het secretariaat-generaal van de Raad, in voor de samenvatting van de debatten en de voorbereiding van teksten die door een meerderheid van de Conventieleden aangenomen konden worden.<sup>98</sup>

Volgens een auteur was het high profile van de kernleden van de Conventie een waarborg dat het Handvest serieus zou genomen worden, welke vorm of status dan ook er op de Europese Top van Nice uiteindelijk aan gegeven zou worden.<sup>99</sup>

Zoals sommigen hebben aangegeven, zijn zowel de instelling zelf van de Conventie als haar samenstelling en haar werkwijze een aanwijzing van het groeiende bewustzijn dat het nodig is om een nieuwe manier van werken te hanteren om teksten op te stellen of te wijzigen die het juridisch kader van de Unie uitmaken.

Ten eerste is de instelling van een orgaan sui generis om een document van constitutionele aard op te stellen een unicum in de geschiedenis van de Unie. Tot nu toe zijn de institutionele, materiële en geografische wijzigingen aan de Europese constructie immers altijd voortgekomen uit de schoot van klassieke IGC's. Maar met de uitbreiding van de EU in het vooruitzicht lijkt het onmogelijk geworden om tijdens een IGC de verschillende belangen van alle lidstaten in heldere teksten en duidelijke structuren weer te geven. Reeds in Amsterdam is volgens sommigen immers gebleken dat de IGC-methode op dit vlak haar grenzen heeft en in Nice is deze stelling duidelijk bevestigd

---

<sup>96</sup> Zijn voorzitterschap illustreert duidelijk de voortrekkersrol van Duitsland in verband met het Handvest (zie H. DÄUBLER-GMELIN, *l.c.*, 1).

<sup>97</sup> Dit waren respectievelijk de heer I. MENDES DE VIGO, de heer G. JANSSON en de heren P. NIKULA (voorzitterschap van Finland), P. BACELAR DE VASCONCELLOS (voorzitterschap van Portugal) en G. BRAIBANT (voorzitterschap van Frankrijk).

<sup>98</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ?", *R.M.C.* 2000, (674) 675. Voor een analyse van de "invloed achter de schermen" van het Voorzitterschap en het secretariaat, zie G. DE BURCA, *l.c.*, 133-137.

<sup>99</sup> G. DE BURCA, *l.c.*, 138.

geworden. Zoals het Europees Parlement<sup>100</sup>, het Comité van de Regio's<sup>101</sup> en enkele politici<sup>102</sup> menen zij dat een orgaan zoals de Conventie dan ook model moet staan voor de werkwijze in de toekomst.<sup>103</sup>

Ten tweede is ook de samenstelling van de Conventie zonder voorgaande. Enerzijds is het uiterst ongewoon dat vertegenwoordigers van de nationale parlementen aan de Europese tafel mogen meezitten; klassieke IGC's bestaan immers uitsluitend uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. Totnogtoe werd aan de nationale parlementen elke vorm van medewerking aan Europese normen ontzegd; het enige wat ze in het verleden verkregen hadden, was een aanvullende verklaring bij het Verdrag van Maastricht en een protocol bij het Verdrag van Amsterdam over de rol van de nationale parlementen in de EU<sup>104</sup>, waarbij in dit laatste de COSAC (Conférence des Organes des Parlements nationaux Spécialisés dans les Affaires Communautaires) – een orgaan van bescheiden belang – in het leven geroepen werd.<sup>105</sup> Anderzijds is het eveneens heel uitzonderlijk dat ook vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, van de civil society en zelfs van (vooral nog) derde-landen in een fase van een “quasi-constitutioneel” initiatief van de Unie betrokken worden. Het spreekt vanzelf dat de aanwezigheid van vertegenwoordigers van zowel de uitvoerende als de wetgevende machten en van vertegenwoordigers van zowel het Europese als het nationale niveau en het betrekken van de rechterlijke

<sup>100</sup> Resol. Eur. Parl. 25 oktober 2000 betreffende de constitutionalisering van de Verdragen, *PB. C.* 12 juli 2001, 197/186, 12-21; Resol. Eur. Parl. 31 mei 2001 betreffende het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie, *Bull. EU* 5-2001, punt 1.1.1; Verslag 23 oktober 2001 bij Voorstel voor een Resolutie van het Europees Parlement betreffende de Europese Raad van Laken en de toekomst van de Unie, A5-0368/2001, p. 7-9 nrs. 6-21.

<sup>101</sup> Resol. Com. Regio's 4 april 2001 over het resultaat van de intergouvernementele conferentie 2000 en de discussie over de toekomst van de Europese Unie, *Bull. EU* 4-2001, punt 1.1.1.

<sup>102</sup> Zie b.v. L. MICHEL in zijn toespraak op 12 juli 2001 voor het Comité voor Constitutionele Zaken van het Europees Parlement, <http://www.eu2001.be> en N. FONTAINE in haar toespraak op 15 juni 2001 bij de opening van de Europese Raad van Göteborg, <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/en/sp0087.htm>.

<sup>103</sup> J.A. CARRILLO SALCEDO, “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *R.D.C.E.* 2001, (7) 8; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, “La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne”, *R.M.C.* 2000, (223) 224; J.-V. LOUIS, “Le Traité de Nice”, *J.T. dr. eur.* 2001, (25) 34; E. PACHE, *l.c.*, 484; E. PACHE en F. SCHORKOPF, “Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung”, *N.J.W.* 2001, (1377) 1386; I. PERNICE, *l.c.*, 876; D.R. THEATO, “Der Europäische Rat von Nizza”, *Eu.Z.W.* 2001, (129) 129; X., “The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1) 6.

<sup>104</sup> Verkl. betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *PB. C.* 29 juli 1992, 191/100; Prot. betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *PB. C.* 10 november 1997, 340/113.

<sup>105</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, “La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne”, *R.M.C.* 2000, (223) 225-226; J.-P. JACQUE, “Le démarche initiée par le Conseil européen de Cologne” in “La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Actes des Journées d'études sous la direction de Florence Benoît-Rohmer – Strasbourg, les 16 et 17 juin 2000, *R.U.D.H.* 2000/12, (3) 4; D. NICKEL, “Le Parlement européen et la problématique de la Charte” in “La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Actes des Journées d'études sous la direction de Florence Benoît-Rohmer – Strasbourg, les 16 et 17 juin 2000, *R.U.D.H.* 2000/12, (9) 10.

macht en de civil society een niet te miskennen waarborg betekent voor de legitimiteit van het Handvest.<sup>106</sup> Sommige auteurs en niet-gouvernementele organisaties hebben te kennen gegeven dat in de toekomst een dergelijke samenstelling verkozen moet worden boven de ondemocratische IGC's.<sup>107</sup>

Ten derde is ook de werkwijze van de Conventie origineel; haar werkzaamheden zijn immers verlopen in een ongekennde mate van transparantie t.o.v. het publiek. In het algemeen waren de vergaderingen van de Conventie voor iedereen toegankelijk, iedereen die het wou, kon via e-mail opmerkingen naar de Conventie sturen en iedereen kan de geschreven stukken van de werkzaamheden van de Conventie raadplegen op de webpagina van de Raad.<sup>108</sup>

## 4. Inhoud

### 4.1. Algemene doelstelling

Voor de Europese Raad van Keulen was “het zichtbaar gestalte geven aan de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie” het leitmotiv om een grondrechtenhandvest van de EU te laten opstellen.<sup>109</sup> De Commissie bevestigde dit door aan te geven dat de opdracht van de Raad aan de Conventie eerder gelegen was op het gebied van het openbaar maken van bestaande rechten dan van het scheppen van nieuwe, meer nadruk legde op compilatie dan op vernieuwing.<sup>110</sup> Dit is dan ook terug te vinden in de preambule van het Handvest, die bepaalt dat de doelstelling erin bestaat om “de bescherming van de grondrechten in het licht van de ontwikkelingen in de maatschappij, de sociale vooruitgang en de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen te versterken door die rechten zichtbaarder te maken in een handvest”.

De originele en overzichtelijke indeling van de rechten rond zes beginselen en de afwezigheid van beperkingen en uitzonderingen in de formulering van de rechten enerzijds (zie resp. nr. 53 en 56) en de grote media-aandacht en de vele politieke discussies in de aanloop van de Top van Nice anderzijds zijn voor

---

<sup>106</sup> L. CARRASCO MACIA, *l.c.*, 188; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2000, (499) 500.

<sup>107</sup> L. CARRASCO MACIA, *l.c.*, (185) 188-189; J. CLOOS, “Nice : une étape obligée”, *R.M.C.* 2001, (5) 9; P. DE SCHOUTHEETE, “The Intergovernmental Conference”, *C.M.L.Rev.* 2000, (845) 850.

<sup>108</sup> Zie vn. 4 en 95. J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ?”, *R.M.C.* 2000, (674) 675; A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2000, (499) 500; X.A. YATAGANAS, *l.c.*, 282.

<sup>109</sup> Zie vn. 85.

<sup>110</sup> Med. Comm. E.G. 13 september 2000 betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediend door de heer VITORINO in overeenstemming met de voorzitter, COM(2000) 559 def., nr. 7.



sommige auteurs reeds voldoende om vast te stellen dat deze doelstelling wel degelijk gerealiseerd is.<sup>111</sup>

Het spreekt ons inziens voor zich dat ook de hierboven uiteengezette andere argumenten ten voordele van een handvest in de beslissing van de Europese Raad van Keulen meegespeeld hebben.

## 4.2. Toepassingsgebied

### 4.2.1. *Ratione personae*

De vraag naar het toepassingsgebied *ratione personae* van grondrechten is in de internationale en Europese mensenrechtenstelsels een veel voorkomende moeilijkheid. Wegens de verschillende soorten rechtsonderhorigen, het spanningsveld tussen de nationale en supranationale rechtsordes en de ingewikkelde bevoegdheidsverdeling in en tussen de drie pijlers van de EU en de lidstaten wordt deze moeilijkheid in het kader van de Unie nog eens versterkt. Ook het Handvest ontsnapt er niet aan.

Bij de bespreking van het toepassingsgebied *ratione personae* maken we een onderscheid tussen enerzijds hen die aan het Handvest rechten ontleen (actief toepassingsgebied) en anderzijds hen aan wie er verplichtingen worden opgelegd (passief toepassingsgebied).

#### a. Actief toepassingsgebied

Het Handvest regelt het actief toepassingsgebied geval per geval: elk artikel bepaalt afzonderlijk wie door het erin bepaalde recht wordt beschermd. In die zin omvat het Handvest verschillende soorten doelgroepen. In functie van het voorwerp van de rechten kan een onderscheid gemaakt worden tussen vier soorten rechten en op basis daarvan tussen vier soorten bestemmingen.

Een eerste soort rechten zijn deze die essentieel zijn voor de mens als mens en te beschrijven vallen als individuele of collectieve vrijheden. Deze rechten zijn bestemd voor eenieder.<sup>112</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan het recht op leven (artikel 2), het recht op menselijke integriteit (artikel 3), het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 5), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6), het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven (artikel 7), enz. Het Handvest geeft zelf geen definitie van het begrip “eenieder”. Later zullen we een beeld schetsen van de

---

<sup>111</sup> D. CURTIN en R. VAN OOIK, “The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights”, *MJ* 2001, (102) 102; B. DE WITTE, *l.c.*, 84.

<sup>112</sup> Wegens de aard van deze rechten worden rechtspersonen hier niet onder begrepen.

mogelijke problemen die in verband met de interpretatie van dit begrip oprijzen (zie nr. 73 e.v.).

Een tweede soort rechten zijn deze van politieke aard. Deze rechten zijn – althans in eerste instantie – voorbehouden aan de burgers van de Europese Unie, zijnde iedereen die de nationaliteit van een EU-lidstaat bezit.<sup>113</sup> Voorbeelden hiervan zijn het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 39) en bij de gemeenteraadsverkiezingen (artikel 40), de vrijheid van verkeer en verblijf (artikel 45), het recht op diplomatieke en consulaire bescherming, enz. Sommige van deze rechten zijn ook verleend aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die zijn verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft. Dit is het geval bij het recht op toegang tot documenten (artikel 42), het recht zich tot de ombudsman van de EU te wenden (artikel 43) en het recht van petitie (artikel 44).

Een derde soort rechten zijn de zogenaamde afgeleide rechten, zijnde rechten die in verband staan met de uitoefening van andere rechten, zoals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47). Deze rechten komen toe aan elke rechtsonderhorige van de Europese Unie en de lidstaten, onafhankelijk van zijn nationaliteit of het recht waaraan hij onderworpen is. Het gaat aldus om zowel fysieke personen als (privaat- en publiekrechtelijke) rechtspersonen, zoals bijvoorbeeld de organen van de EU zelf die over rechtspersoonlijkheid beschikken.

Een vierde soort rechten zijn deze die alleen op een welbepaalde “categorie” van personen betrekking hebben, bijvoorbeeld asielzoekers, kinderen, werkgevers en werknemers, enz. Omdat het Handvest een discriminatieverbod op grond van het geslacht bevat en expliciet de gelijkheid van mannen en vrouwen vooropstelt, kent het Handvest geen specifieke rechten aan vrouwen toe.

Een voorbeeld van deze verticale indeling van het actief toepassingsgebied is artikel 15 (de vrijheid van beroep en het recht om te werken): het eerste lid geeft een recht aan iedereen (het recht om te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen), het tweede lid is alleen bedoeld voor de burgers van de Europese Unie (zij zijn vrij om werk te zoeken, te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat) en het derde lid heeft betrekking op onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten mogen werken (zij hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan deze waarvan de burgers van de Unie genieten).

Sommigen staan heel sceptisch tegenover deze gedifferentieerde aanpak en vragen zich af hoe een document dat de meest fundamentele rechten en vrijheden van de mens bevat in bepaalde gevallen alleen op sommige mensen

---

<sup>113</sup> Art. 17, lid 1 EG-Verdrag.

van toepassing kan zijn.<sup>114</sup> Anderen menen ons inziens terecht dat redelijkerwijze geargumenteed kan worden dat niet alle rechten en vrijheden op iedereen binnen de jurisdictie van de EU van toepassing kunnen zijn omdat het Handvest een groot aantal heel verschillende grondrechten samen brengt, gaande van klassieke rechten zoals de vrijheid van meningsuiting en vereniging (artikelen 11 en 12) tot ultramoderne rechten zoals het verbod van reproductief klonen van mensen (artikel 3, lid 2, vierde streepje).<sup>115</sup>

## **b. Passief toepassingsgebied**

Anders dan het actief toepassingsgebied wordt het passief toepassingsgebied geregeld in een horizontale bepaling. Artikel 51, lid 1 van het Handvest bepaalt immers: “De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden.”. Uit dit artikel volgt dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen twee doelgroepen: de instellingen en organen van de Unie enerzijds en de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen anderzijds.

### *De instellingen en organen van de Unie*

Overeenkomstig de heersende opvatting<sup>116</sup> en de voorbereidende werken van het Handvest<sup>117</sup> refereert de term “instellingen van de Unie” aan de in artikel 7 EG-verdrag opgesomde instellingen, namelijk het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer.

De voorbereidende werken van het Handvest bepalen ook dat het begrip “organen van de Unie” alle andere instanties dan de vijf instellingen zijn die door de verdragen of door handelingen van afgeleid recht in het leven geroepen zijn. Voorbeelden van organen die door de verdragen werden opgericht, zijn de Europese Centrale Bank, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio’s en Europol. De rechtsleer lijkt positief te antwoorden op de vraag of ook de Europese Raad hieronder valt.<sup>118</sup> Voorbeelden van organen die door handelingen van afgeleid recht werden opgericht, zijn het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en

<sup>114</sup> Zie b.v. NEDERLANDSE ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, “Een Europees handvest voor grondrechten?”, rapport nr. 15, 2000, 14-15, gecit. in D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, vn. 4.

<sup>115</sup> D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, 104.

<sup>116</sup> K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, p. 371, nr. 332.

<sup>117</sup> CHARTE 4473/00 CONVENT 49 (11 oktober 2000).

<sup>118</sup> C. CALLIESS, “Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit”, *Eu.Z.W.* 2001, (261) 266; D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, 107; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, p. 371, nr. 332 en p. 445, nr. 428.

drugsverslaving<sup>119</sup>, het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat<sup>120</sup>, het Communautair Bureau voor Plantenrassen<sup>121</sup> en het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen)<sup>122</sup>.

Maar in tegenstelling tot wat artikel 51, lid 1 van het Handvest laat uitschijnen, blijkt dat niet élk recht tegen de organen van de Unie ingeroepen kan worden. Artikel 41, lid 4 van het Handvest, bijvoorbeeld, bepaalt dat iedereen zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen van de Unie kan wenden en ook in die taal antwoord moet krijgen. De organen worden niet vermeld en zijn waarschijnlijk doelbewust weggelaten, want anders moest het taalregime van bijvoorbeeld het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) gewijzigd worden; de enige officiële talen van het Bureau zijn immers Duits, Engels, Frans, Italiaans en Spaans.<sup>123</sup> Indien, zoals in dit voorbeeld, het passief toepassingsgebied van een specifieke bepaling niet helemaal strookt met het algemene horizontale artikel 51, lid 1, stellen sommige auteurs ons inziens logischerwijze voor om de specifieke bepaling te beschouwen als een *lex specialis* t.o.v. de *lex generalis* van artikel 51, zodat de specifieke bepaling voorrang heeft op de algemene.<sup>124</sup>

Sommigen vinden het opmerkelijk dat hier geen sprake is van de instellingen en organen van de Europese Gemeenschappen maar wel van de Europese Unie<sup>125</sup>, hoewel dit ons inziens in feite niets meer is dan een parafrase van artikel 3 EU-Verdrag, dat bepaalt dat de Unie over één institutioneel kader beschikt.

Deze kwalificatie als instellingen en organen van de Unie impliceert dat het Handvest ook bescherming biedt wanneer deze handelen in het kader van de tweede en derde pijler.<sup>126</sup> Dit is vooral van belang voor de Raad, aangezien deze instelling de belangrijkste wieg van besluitvorming in deze twee pijlers is.<sup>127</sup> Maar aangezien artikel 51, lid 2 van het Handvest bepaalt dat “het handvest geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie schept en de in de verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet wijzigt”, moet ons inziens aangenomen worden dat ook de rechterlijke

<sup>119</sup> Opgericht bij Verord. Raad E.G. nr. 302/93, 8 februari 1993 tot oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, *PB. L.* 12 februari 1993, 36/1.

<sup>120</sup> Opgericht bij Verord. Raad E.G. nr. 1035/97, 2 juni 1997 houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat, *PB. L.* 10 juni 1997, 151/1.

<sup>121</sup> Opgericht bij Verord. Raad E.G. nr. 2100/94, 27 juli 1994 inzake het communautaire kwekersrecht, *PB. L.* 1 september 1994, 227/1.

<sup>122</sup> Opgericht bij Verord. Raad E.G. nr. 40/94, 20 december 1993 inzake het Gemeenschapsmerk, *PB. L.* 14 januari 1994, 11/1.

<sup>123</sup> Art. 115, lid 2 Verord.

<sup>124</sup> D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, 108.

<sup>125</sup> *Ibid.*, 105; P. PESCATORE, “Nice – Aftermatch”, *C.M.L.Rev.* 2001, (265) 268.

<sup>126</sup> A. VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *R.M.U.E.* 2001, (27) 41.

<sup>127</sup> D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, 105-106.

afdwingbaarheid van dit Handvest in de tweede pijler niet vaststaat en dat de omvang van de bevoegdheid van het Hof van Justitie om toezicht te houden op de naleving van deze verplichting in de derde pijler bepaald wordt in artikel 35 EU-Verdrag (zie resp. nr. 20 en 22).

*De lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen*

De bepalingen van het Handvest zijn ook gericht tot de lidstaten, zij het uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.<sup>128</sup> Volgens de toelichting moeten hieronder niet alleen de centrale overheden maar ook de regionale en lokale overheden en de publiekrechtelijke instellingen en organisaties begrepen worden.<sup>129</sup>

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat de Conventie de bedoeling heeft gehad om de rechtspraak van het Hof van Justitie te codificeren.<sup>130</sup> Maar men kan zich de vraag stellen of de Conventie dat wel correct gedaan heeft.<sup>131</sup> De formulering “uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen” is qua reikwijdte immers veel beperkter dan de huidige opvatting van het Hof dat de lidstaten aan de communautaire eisen inzake grondrechtenbescherming gebonden zijn “wanneer zij optreden in het kader van het gemeenschapsrecht” (zie nr. 21).<sup>132</sup> De lidstaten handelen immers niet alleen in het kader van het gemeenschapsrecht wanneer zij toepassing geven aan Verdragsbepalingen of gemeenschapshandelingen uitvoeren (met name bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht)<sup>133</sup>, maar ook wanneer het advies van een nationale instantie deel uitmaakt van de procedure die leidt tot een communautaire beslissing over de toekenning van steun door de Gemeenschap<sup>134</sup> of wanneer zij autonome maatregelen treffen die een belemmering vormen van de door het EG-verdrag gewaarborgde vrijheden<sup>135</sup>.

Het is duidelijk dat deze laatste twee soorten handelingen van de lidstaten door de tekst van het Handvest niet gedekt worden, zodat gevreesd kan worden dat het Hof van Justitie zich daardoor onder druk zal gezet voelen om zijn vorige rechtspraak terug in te slikken en het optreden van de lidstaten alleen nog maar

<sup>128</sup> In haar Verslag van 7 september 2001 over het burgerschap van de Unie legt de Commissie daar met klem de nadruk op, COM(2001) 506 def., 3.

<sup>129</sup> CHARTE 4473/00 CONVENT 49 (11 oktober 2000).

<sup>130</sup> D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, 105-106.

<sup>131</sup> D. CURTIN en R. VAN OOIK, *l.c.*, 108; M. WATHELET, *l.c.*, 589.

<sup>132</sup> L.F.M. BESSELINK, “The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter”, *MJ* 2001, (68) 76-79 en 80; E. BRIBOSIA en O. DE SCHUTTER, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *J.T.* 2001, (281) 283; M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 287; C. CALLIERS, *l.c.*, 266; X.A. YATAGANAS, *l.c.*, 283.

<sup>133</sup> K. LENAERTS, “Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union”, *Col.J.E.L.* 2000, (1) 19; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 675, p. 655.

<sup>134</sup> K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 675, p. 655.

<sup>135</sup> K. LENAERTS, “Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union”, *Col.J.E.L.* 2000, (1) 18-23; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 676, p. 656.

aan de grondrechten te toetsen wanneer zij het recht van de Unie uitvoeren.<sup>136</sup> Deze vrees is zeker niet ongegrond daar de formulering in het Handvest op dit punt niet toevallig is; de definitie van de mate waarin de lidstaten door het Handvest gebonden zouden zijn, was immers voortdurend onder de aandacht van de Conventie en is meermaals gewijzigd geweest.<sup>137</sup> Als de Conventie – zoals ze in de toelichting aangeeft – de bedoeling heeft gehad om de rechtspraak van het Hof van Justitie te codificeren, dan kunnen we niet anders dan vaststellen dat ze die rechtspraak op een hoogst ongelukkige manier weergegeven heeft.

#### 4.2.2 *Ratione materiae*

De Conventie heeft ernaar gestreefd om een alomvattend handvest op te stellen dat fundamentele mensenrechten, burgerlijke en politieke rechten en economische en sociale rechten bevat. In het Handvest heeft ze de grondrechten op een originele en overzichtelijke wijze gegroepeerd rond zes beginselen, die elk een hoofdstuk uitmaken: waardigheid,<sup>138</sup> vrijheden,<sup>139</sup> gelijkheid,<sup>140</sup> solidariteit,<sup>141</sup> burgerschap<sup>142</sup> en rechtspleging<sup>143</sup>.

---

<sup>136</sup> B. DE WITTE, *l.c.*, 86.

<sup>137</sup> *Ibid.*, vn. 15.

<sup>138</sup> Dit beginsel omvat de volgende rechten : menselijke waardigheid, recht op leven, recht op menselijke integriteit, verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen en verbod van slavernij en dwangarbeid.

<sup>139</sup> Dit beginsel omvat de volgende rechten : recht op vrijheid en veiligheid, eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven, bescherming van persoonsgegevens, recht om te huwen en een gezin te stichten, vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, vrijheid van meningsuiting en informatie, vrijheid van vergadering en vereniging, vrijheid van kunsten en wetenschappen, recht op onderwijs, vrijheid van beroep en recht om te werken, vrijheid van ondernemerschap, recht op eigendom, asierecht en bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering.

<sup>140</sup> Dit beginsel omvat de volgende rechten : gelijkheid voor de wet, non-discriminatie, culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid, gelijkheid van mannen en vrouwen, rechten van het kind, rechten van ouderen en integratie van personen met een handicap.

<sup>141</sup> Dit beginsel omvat de volgende rechten : recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming, recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie, recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag, rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk, gezins- en beroepsleven, sociale zekerheid en sociale bijstand, gezondheidsbescherming, toegang tot diensten van algemeen economisch belang, milieubescherming en consumentenbescherming.

<sup>142</sup> Dit beginsel omvat de volgende rechten : actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen, recht op behoorlijk bestuur, recht op toegang tot documenten, recht zich tot de ombudsman van de Unie te wenden, recht van petitie, vrijheid van verkeer en verblijf en recht op diplomatieke en consulaire bescherming.

<sup>143</sup> Dit beginsel omvat de volgende rechten : recht op doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, vermoeden van onschuld en rechten van verdediging, legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of bestraft.

Het Handvest overstijgt hiermee het bestaande gamma van grondrechten waarover het Hof zich reeds heeft uitgesproken,<sup>144</sup> maar in tegenstelling tot wat men op het eerste gezicht zou vermoeden, moeten we vaststellen dat het Handvest slechts een deel belicht van de totale groep van grondrechten waarvan het Hof van Justitie in potentie de eerbiediging verzekert. De in het Handvest opgesomde rechten zijn immers wel allemaal grondrechten die in het EG-verdrag zijn opgenomen of die tot de gemeenschappelijke tradities van de lidstaten *sensu lato* behoren,<sup>145</sup> maar omgekeerd zijn niet alle grondrechten uit het EG-verdrag of die tot de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten *sensu lato* behoren, in het Handvest opgenomen. In tegenstelling tot wat sommigen bepleit hadden<sup>146</sup>, zijn bijvoorbeeld de fundamentele vrijheden van het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal niet in het Handvest opgenomen.

Merkwaardig genoeg is het toepassingsgebied *ratione materiae* van het Handvest dus beperkter dan dat van de huidige grondrechtenbescherming in de EU.<sup>147</sup> Bij een eventuele incorporatie van het Handvest in de Verdragen zal men dus moeten oppassen dat het Handvest op dit punt geen stap terug betekent in vergelijking met de huidige grondrechtenbescherming.

#### 4.3. Beperkingsmogelijkheid

De mogelijkheid voor de instellingen en de organen van de EU en de lidstaten om de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden te beperken, wordt geregeld in het horizontale artikel 52, lid 1. Volgens dit artikel moet een beperking voldoen aan vijf cumulatieve voorwaarden: ze moet (1) bij wet worden gesteld, (2) de wezenlijke inhoud van de rechten en vrijheden eerbiedigen, (3) voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel, (4) noodzakelijk zijn en (5) daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Hoewel deze beperkingvoorwaarden min of meer gelijken aan die van het EVRM, stellen we toch enkele verschillen vast. Ten eerste zijn deze voorwaarden in het Handvest op twee punten zichtbaarder vooropgesteld.

---

<sup>144</sup> Voor een verwijzing naar de relevante rechtspraak, zie K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 682, p. 661-663.

<sup>145</sup> Uit de voorbereidende werken blijkt dat elk in het Handvest opgenomen grondrecht terug te voeren valt tot een grondrecht dat in het EG- of EU-Verdrag, de nationale grondwetten van de lidstaten of in door hen gesloten internationale grondrechtencatalogi voorkomt (zie CHARTE 4473/00 CONVENT 49 (11 oktober 2000) en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/en/charter02.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charter02.html)).

<sup>146</sup> L.F.M. BESSELINK, "Het EU Handvest voor de grondrechten : consolidatie, vooruitgang of stap achteruit ?", *N.J.B.* 2000, (887) 887.

<sup>147</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, "Een 'Bill of rights' voor de Unie" in A. KOEKKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, (p. 107) nr. 9; K. LENAERTS en M. DESOMER, *l.c.*, p. 27, nr. 39.

Enerzijds wordt het proportionaliteitsbeginsel – zijnde de eis dat er een evenwicht bestaat tussen de redenen van een beperking van een recht en de mate waarin dat recht beperkt wordt – in het Handvest expliciet vermeld, terwijl dit beginsel wat het EVRM betreft een louter jurisprudentiële constructie van het EHRM is. De Conventie heeft deze rechtspraak dus in artikel 52, lid 1 geïncorporeerd. Anderzijds komt ook de voorwaarde dat een beperking de wezenlijke inhoud van de rechten en vrijheden moet eerbiedigen, niet in de tekst van het EVRM voor. Maar het verschil met het proportionaliteitsbeginsel is dat deze voorwaarde – hoewel het EHRM haar in enkele zaken gebruikt heeft – ook niet behoort tot de vaste Straatsburgse rechtspraak.<sup>148</sup> De Conventie heeft hier de rechtspraak van het Hof van Justitie gecodificeerd.<sup>149</sup>

Ten tweede zijn de beperkingvoorwaarden in het Handvest geregeld in een horizontaal artikel, terwijl in het EVRM in principe voor elk recht – naast de algemene voorwaarde van artikel 18 – een afzonderlijke beperkingclausule opgenomen is. Aangezien deze afzonderlijke clausules gedetailleerder opgesteld zijn en daardoor de beperkingmogelijkheid van de overheid adequater regelen, vinden sommige auteurs dat het Handvest op dit punt een zwakkere bescherming biedt dan het EVRM. Ze voegen eraan toe dat artikel 52, lid 3 van het Handvest – dat bepaalt dat aan de rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten uit het EVRM dezelfde inhoud en reikwijdte als deze uit het EVRM moet gegeven worden (zie nr. 64 e.v.) – hier weliswaar een oplossing kan bieden, maar ze vinden het niettemin een juridisch kluwen om de horizontale beperkingclausule van het Handvest dan te “combineren” met de afzonderlijke beperkingclausules van het EVRM.<sup>150</sup> Anderen zijn het echter oneens met de kritiek op de horizontale regeling van de beperkingmogelijkheid: een auteur verwijst daarbij enerzijds naar Duitsland, waar de techniek van afzonderlijke beperkingclausules wegens hun onuitvoerbaarheid bijna totaal opgeheven is en anderzijds naar de techniek van horizontale beperkingclausules van de nieuwe Zwitserse Grondwet,<sup>151</sup> en andere auteurs verwijzen naar de “beschermingsniveauclausule” van artikel 53 van het Handvest (zie nr. 67 e.v.)<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> A.W. HERINGA en L. VERHEY, “EU-Charter : Text and Structure”, *MJ* 2001, (11) 24.

<sup>149</sup> H.v.J. 13 april 2000, *Karlsson e.a.*, nr. C-292/97, *Jur. Hv.J.* 2000, I, 2737; CHARTE 4473/00 CONVENT 49 (11 oktober 2000).

<sup>150</sup> M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 288; A.W. HERINGA en L. VERHEY, *l.c.*, 24-25; M. KENNTNER, “Die Schrankenbestimmungen der EU-Grundrechtecharta – Grundrechte ohne Schutzwirkung?”, *Z.R.P.* 2000, (423) 425; R. LAWSON, “Ululare vel iubilare ? Het EU-Handvest als verwarrend verjaardagscadeau voor het EVRM”, *NJCM-Bulletin* 2000, (938) 943; E. PACHE, *l.c.*, 487-490 en 494; T. SCHMITZ, “Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht”, *J.Z.* 2001, (833) 838-839.

<sup>151</sup> A. VON BOGDANDY, “The European Union as a Human Rights Organization ? Human Rights and the Core of the European Union”, *C.M.L.Rev.* 2000, (1307) 1331-1332.

<sup>152</sup> E. BRIBOSIA en O. DE SCHUTTER, *l.c.*, 285-286.



Ten derde bevat het Handvest niet de algemene beperkingvoorwaarde van artikel 18 EVRM, dat bepaalt dat de beperkingen slechts mogen worden toegepast overeenkomstig het doel waarvoor daartoe de bevoegdheid gegeven is. Ook hier kan artikel 52, lid 3 van het Handvest een oplossing bieden, maar vanuit de doelstelling van duidelijkheid was het ons inziens beter geweest om ook deze voorwaarde in het Handvest op te nemen.

Ten vierde codificeert het Handvest de rechtspraak van het EHRM die bepaalt dat de beperkingvoorwaarde “nodig voor” uit de Nederlandse versie van het EVRM overeenkomstig de andere talenversies ervan als “noodzakelijk voor” geïnterpreteerd moet worden. Het is wel eigenaardig dat het Handvest – in tegenstelling tot vroegere versies ervan<sup>153</sup> – niet bepaalt voor welk belang de beperking noodzakelijk moet zijn.

Sommige auteurs wijzen er ook op dat het volgens hen beter was geweest om te eisen dat beperkingen gebaseerd moeten zijn op een “welbepaalde wettelijke bevoegdheid” i.p.v. dat ze – zoals in het EVRM – “bij wet” moeten worden gesteld. Ze vinden de term “wet” immers te vaag en de interpretatie ervan door het EHRM te ruim.<sup>154</sup> Ze wijzen er bovendien op dat in een vroegere versie van het Handvest<sup>155</sup> de Conventie de term “bevoegde wetgevende overheid” gehanteerd heeft maar dat het onduidelijk is waarom ze deze formulering veranderd heeft.<sup>156</sup>

#### 4.4. Verhouding tot andere Grondrechtenstelsels

##### 4.4.1. *Verhouding tot enkele specifieke grondrechtenstelsels*

##### **a. Grondrechten uit het Handvest die de communautaire verdragen of het EU-Verdrag als grondslag hebben**

Artikel 52, lid 2 van het Handvest bepaalt dat “de door dit handvest erkende rechten waaraan de communautaire verdragen of het Verdrag betreffende de Europese Unie ten grondslag liggen, uitgeoefend worden onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld”. Dit betekent met andere woorden dat het Handvest geen enkele verruiming of beperking van de in die verdragen opgesomde rechten kan inhouden. Het gevolg hiervan is dat rechten die in het Handvest in absolute termen, zijnde

<sup>153</sup> Volgens CHARTE 4316/00 CONVENT 34 (16 mei 2000) moeten de beperkingen noodzakelijk zijn voor de bescherming van gerechtvaardigde belangen in een democratische samenleving.

<sup>154</sup> Onder bepaalde voorwaarden kan volgens het EHRM immers ook “rechtersrecht” onder de term “wet” begrepen worden.

<sup>155</sup> CHARTE 4316/00 CONVENT 34 (16 mei 2000).

<sup>156</sup> A.W. HERINGA en L. VERHEY, *l.c.*, 26; zie ook J.A. VAN SCHAGEN, “Grondrechten, legaliteit en de EG” in L.F.M. BESSELINK en H.R.B.M. KUMMELING (ed.), *Grenzen aan grenzenloosheid. Algemene leerstukken van grondrechtenbescherming en de Europese Unie*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, (105) 146.

onvoorwaardelijk en onbeperkt, geformuleerd worden, niettemin aan voorwaarden en beperkingen onderworpen (kunnen) zijn.

Artikel 45, lid 1 van het Handvest, bijvoorbeeld, bepaalt dat “iedere burger van de Unie het recht heeft zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven”. De grondslag van deze bepaling is te vinden in artikel 18, lid 1 EG-verdrag, dat bepaalt dat “iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”. Welnu, hoewel artikel 45, lid 1 van het Handvest er zelf niet over spreekt, is het erin vervatte recht niettemin onderworpen aan “de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

Een bijzonder voorbeeld is het in artikel 21, lid 1 van het Handvest neergelegde non-discriminatiebeginsel, op grond waarvan “elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, verboden is”. Een gelijkaardige bepaling is te vinden in artikel 13 EG-verdrag, dat bepaalt dat “onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, de Raad, binnen de grenzen van de door dit Verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen kan nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, te bestrijden”.

Op drie punten lijkt het toepassingsgebied van artikel 21, lid 1 van het Handvest ruimer dan dat van artikel 13 EG-verdrag.<sup>157</sup> Ten eerste is discriminatie in het Handvest krachtens de tekst zelf verboden, terwijl artikel 13 EG-verdrag louter bepaalt dat de Raad passende maatregelen kan nemen om discriminatie te bestrijden. Ten tweede kunnen die maatregelen van de Raad alleen betrekking hebben op de rechtshandelingen van de instellingen en organen in het kader van de eerste pijler, terwijl het discriminatieverbod in het Handvest eveneens van toepassing is op de rechtshandelingen van de instellingen en organen in het kader van de tweede en de derde pijler en op het ten uitvoer brengen van dat recht door de lidstaten.<sup>158</sup> Ten derde zijn de gronden op basis waarvan discriminatie volgens het Handvest verboden is, een samenvoeging van de gronden die in artikel 13 EG-verdrag, artikel 14 EVRM

---

<sup>157</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “Een ‘Bill of rights’ voor de Unie” in A. KOEKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, nr. 12; M. WATHELET, *l.c.*, 588.

<sup>158</sup> Zie echter nr. 50.

en artikel 11 van het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde<sup>159</sup> te vinden zijn.

Of het ruimere toepassingsgebied van het non-discriminatiebeginsel in het Handvest ook daadwerkelijk ruimer kan toegepast worden dan dat in het EG-verdrag, hangt af van de vraag of artikel 13 EG-verdrag de grondslag vormt van artikel 21, lid 1 van het Handvest. Op de gronden die wel in artikel 21, lid 1 van het Handvest maar niet in artikel 13 EG-verdrag vermeld zijn (kleur, sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen en geboorte) is artikel 52, lid 2 van het Handvest uiteraard niet van toepassing, zodat het discriminatieverbod op deze gronden onvoorwaardelijke en onbeperkte gelding geniet totdat een bevoegde wetgevende autoriteit onder de voorwaarden van artikel 52, lid 1 van het Handvest een beperking oplegt. Wegens het gebrek aan rechtstreekse werking van artikel 13 EG-verdrag<sup>160</sup> geldt deze conclusie ook voor het nog niet door de Raad geconcretiseerde discriminatieverbod op de gronden die zowel in artikel 21, lid 1 van het Handvest als in artikel 13 EG-verdrag opgenomen zijn (geslacht, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid). Omdat de Raad tot nu toe alleen maar maatregelen getroffen heeft in verband met het discriminatieverbod op grond van ras of etnische afstamming,<sup>161</sup> is alleen het in artikel 21, lid 1 van het Handvest vermelde discriminatieverbod op deze gronden onderworpen aan bepaalde voorwaarden en beperkingen.<sup>162</sup>

Er moet wel opgemerkt worden dat de draagwijdte van artikel 52, lid 2 van het Handvest beperkt moet worden tot grondrechten die expliciet in de communautaire verdragen of het EU-Verdrag zijn opgenomen. De grondrechten waarnaar artikel 6, leden 1 en 2 EU-Verdrag in het algemeen naar verwijst, zijn hier niet bedoeld, zoniet zou artikel 52, lid 3 van het Handvest (zie nr. 64 e.v.) betekenisloos worden.<sup>163</sup>

## **b. Grondrechten uit het Handvest die corresponderen met grondrechten uit het EVRM**

Vele van de in het Handvest opgesomde grondrechten stemmen overeen met grondrechten uit het EVRM. Maar geen enkel grondrecht is letterlijk overgenomen; meestal zijn in het Handvest de beperkingen weggelaten en

<sup>159</sup> Dit verdrag werd op 4 april 1997 in Oviedo in het kader van de Raad van Europa opgesteld.

<sup>160</sup> L. FLYNN, "The implications of Article 13 EC – After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?", *C.M.L.Rev.* 1999, (1127) 1132; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 651, p. 637, vn. 116 *a contrario*.

<sup>161</sup> Richtl. Raad E.G. nr 2000/43, 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *P.B. L.* 19 juli 2000, 180/22, err. *P.B. L.* 5 augustus 2000, 199/86.

<sup>162</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, "Een 'Bill of rights' voor de Unie" in A. KOEKKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, nr. 13.

<sup>163</sup> *Ibid.*, nr. 13, vn. 61.

soms is een grondrecht ruimer of beperkter geformuleerd. Met betrekking tot de verhouding tussen het Handvest en het EVRM op dit punt bepaalt artikel 52, lid 3 van het Handvest het volgende: “Voor zover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, zijn de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.”.

Bij het bepalen van de inhoud en reikwijdte van de grondrechten uit het Handvest fungeert het EVRM (en volgens de toelichting ook zijn protocollen)<sup>164</sup> dus als absolute minimumgrens en mag het Handvest gerust een hogere bescherming bieden. De toelichting voegt eraan toe dat de inhoud en reikwijdte van het EVRM en zijn protocollen niet alleen bepaald worden door de tekst zelf, maar ook door de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie.<sup>165</sup>

Er moet ons inziens opgemerkt worden dat de Conventie de ratio legis van dit artikel – het EVRM als minimumgrens – niet helemaal logisch geformuleerd heeft: de inhoud en de reikwijdte van de met het EVRM corresponderende rechten uit het Handvest moeten dezelfde zijn, maar toch mag het Handvest ruimere bescherming bieden.<sup>166</sup> Maar als een recht uit het Handvest een ruimere bescherming biedt dat zijn equivalent uit het EVRM, dan zijn hun inhoud en de reikwijdte per definitie niet dezelfde. Vanuit taalkundig opzicht was het ons inziens dan ook beter geweest om overeenkomstig de formulering van artikel 53 (zie nr. 67) in artikel 52, lid 3 te bepalen dat de rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten uit het EVRM “geen beperking mogen vormen van of afbreuk mogen doen aan het beschermingsniveau van deze landen”.<sup>167</sup>

Ondanks deze voor de coherentie van het Europees grondrechtensysteem op het eerste gezicht verheugende bepaling, rijst niettemin de vraag welke rechten uit het Handvest corresponderen met rechten die door het EVRM gegarandeerd zijn. In tegenstelling tot in artikel 52, lid 2 van het Handvest luidt de formulering hier immers niet “ten grondslag liggen aan” maar wel “corresponderen met”. Is er een verschil tussen deze twee formuleringen? Op zijn minst laat “corresponderen met” meer ruimte voor interpretatie toe.<sup>168</sup> In de toelichting<sup>169</sup> heeft de Conventie een lijst met artikelen uit het Handvest opgenomen waarvan de inhoud en reikwijdte dezelfde zijn als die van de

<sup>164</sup> CHARTE 4473/00 CONVENT 49 (11 oktober 2000).

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Zie ook A.W. HERINGA en L. VERHEY, *l.c.*, 25.

<sup>167</sup> Zie echter nr. 68.

<sup>168</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “Een ‘Bill of rights’ voor de Unie” in A. KOEKKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, nr. 23.

<sup>169</sup> CHARTE 4473/00 CONVENT 49 (11 oktober 2000).

corresponderende artikelen uit het EVRM<sup>170</sup> of waarvan de inhoud dezelfde is als die van de corresponderende artikelen uit het EVRM maar de reikwijdte ervan ruimer is<sup>171</sup>. Volgens de toelichting zijn het – zonder hiermee vooruit te lopen op verdere ontwikkelingen in het recht – deze artikelen waar artikel 52, lid 3 van het Handvest het over heeft.

#### 4.4.2. *verhouding tot andere grondrechtenstelsels in het algemeen*

Het kan voorkomen dat voor een grondrecht uit het Handvest een equivalent te vinden is in andere grondrechtenstelsels, zoals die van het internationaal, supranationaal en nationaal recht. Deze situatie wordt geregeld in artikel 53 van het Handvest, dat het volgende bepaalt: “Geen der bepalingen van dit handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve werkingssferen worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie, de Gemeenschap of alle lidstaten partij zijn, met name het EVRM, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.”

Met deze eerbiedigingclausule komt de Conventie onder andere tegemoet aan het door velen aangeklaagde dreigende grondrechtentekort in de EU in verhouding tot de nationale grondrechten, zijnde een tekort aan bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden buiten de economische vrijheden.<sup>172</sup> Artikel 53 van het Handvest neemt zo de vrees weg die het Duitse Bundesverfassungsgericht in zijn arrest Solange I geuit had (zie nr. 7) en komt ook tegemoet aan artikel 23 van de Duitse Grondwet, dat bepaalt dat de grondrechtenbescherming in de EU gelijkwaardig moet zijn aan de bescherming die de Duitse Grondwet biedt.

---

<sup>170</sup> Art. 2 correspondeert met art. 2 EVRM; art. 4 met art. 3 EVRM; art. 5, leden 1 en 2 met art. 4 EVRM; art. 6 met art. 5 EVRM; art. 7 met art. 8 EVRM; art. 10, lid 1 met art. 9 EVRM; art. 11 met art. 10 EVRM (behoudens beperkingen die het Gemeenschapsrecht mag opleggen aan het recht van de lidstaten om vergunningssystemen in te voeren); art. 17 met art. 1 Eerste Prot. EVRM; art. 19, lid 1 met art. 4 Vierde Prot. EVRM; art. 19, lid 2 met art. 3 EVRM (zoals geïnterpreteerd door het EHRM); art. 48 met art. 6, leden 2 en 3 EVRM; art. 49, leden 1 (met uitzondering van de laatste zin) en 2 met art. 7 EVRM.

<sup>171</sup> Art. 9 correspondeert met art. 12 EVRM, maar zijn reikwijdte kan uitgebreid worden tot andere huwelijks-vormen die door nationale wetgeving zijn voorzien; art. 12, lid 1 met art. 11 EVRM, maar zijn reikwijdte is uitgebreid tot het niveau van de EU; art. 14, lid 1 met art. 2 Eerste Prot. EVRM, maar zijn reikwijdte heeft ook betrekking op de toegang tot beroepsopleiding en bijscholing; art. 14, lid 3 met art. 2 Eerste Prot. EVRM wat betreft de rechten van de ouders; art. 47, leden 2 en 3 met art. 6, lid 1 EVRM, maar de beperking op de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen of strafrechtelijke beschuldigingen geldt niet voor het recht van de Unie en zijn uitvoering; art. 50 met art. 4 Zevende Prot. EVRM, maar zijn reikwijdte is uitgebreid tot het niveau van de EU tussen de hoven van de lidstaten; omdat wegens het discriminatieverbod op grond van nationaliteit de burgers van de EU voor de toepassing van het gemeenschapsrecht niet als vreemdelingen mogen worden beschouwd, gelden de beperkingen van art. 16 EVRM wat betreft de rechten van vreemdelingen in deze context niet voor de burgers van de EU.

<sup>172</sup> Zie b.v. L.F.M. BESSELINK, “Het EU Handvest voor de grondrechten : consolidatie, vooruitgang of stap achteruit?”, *N.J.B.* 2000, (887) 888.

Aangezien uit artikel 53 van het Handvest volgt dat noch het grondrechtenbeschermingsniveau van het recht van de Unie, noch dat van het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie, de Gemeenschap of alle lidstaten partij zijn, noch dat van de lidstaten beperkt mag worden door een bepaling van het Handvest – en dus ook niet door artikel 53 zelf –, moeten we vaststellen dat de inhoud en reikwijdte van een grondrecht uit het Handvest telkens minstens gelijk moet zijn aan het equivalent ervan dat de hoogste bescherming biedt.

Een voorbeeld zal dit verduidelijken. Artikel 23 van het Handvest handelt over de gelijkheid van mannen en vrouwen, onder andere ook op het vlak van werkgelegenheid. Deze bepaling vindt zijn equivalent in artikel 141, leden 1, 3 en 4 EG-verdrag, is ook een toepassing van het discriminatieverbod op grond van het geslacht van artikel 14 EVRM en is bovendien geïnspireerd door artikel 20 van het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961<sup>173</sup>, door punt 16 van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden en door artikel 2, lid 4 van Richtlijn 76/207<sup>174</sup> van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden.<sup>175</sup> Welnu, op grond van artikel 53 van het Handvest geldt de rechtsnorm die voor dit discriminatieverbod de hoogste bescherming biedt als minimumgrens voor de uitlegging van artikel 23 van het Handvest. Mocht bijvoorbeeld het Europees Sociaal Handvest een hogere bescherming bieden dan het EVRM, de Richtlijn een hogere dan het Europees Sociaal Handvest en het Gemeenschapshandvest een hogere dan de Richtlijn, dan moet artikel 23 van het Handvest minstens evenveel bescherming bieden als het Gemeenschapshandvest.

Het bestaan van artikel 53 van het Handvest doet spontaan de vraag oprijzen naar wat eigenlijk de toegevoegde waarde is van artikel 52, lid 3 van het Handvest. Zeggen dat het EVRM als minimumbeschermingsgrens geldt voor de rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten uit het EVRM en dat het Handvest gerust een ruimere bescherming mag bieden (artikel 52, lid 3), is immers hetzelfde als zeggen dat geen enkele bepaling van het Handvest een beperking mag vormen van of afbreuk mag doen aan de rechten die door het EVRM erkend worden, want dit laatste betekent a contrario dat de bepalingen van het Handvest een ruimere bescherming mogen bieden. Ons inziens is artikel 52, lid 3 van het Handvest dus een naar het EVRM toe geconcretiseerd pleonasme van artikel 53.<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Zoals gewijzigd op 3 mei 1996.

<sup>174</sup> *PB. L.* 14 februari 1976, 39/40.

<sup>175</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “Een ‘Bill of rights’ voor de Unie” in A. KOEKKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, nr. 15.

<sup>176</sup> Zie ook P. LEMMENS, “The Relation between the Charter and the ECHR”, *MJ* 2001, (49) 54-55.

Enkele auteurs menen dat op een bepaald punt ook tussen artikel 52, lid 2 en artikel 53 van het Handvest een pleonastische verhouding bestaat, meerbepaald als een recht uit het Handvest zowel zijn grondslag vindt in de communautaire verdragen of het EU-Verdrag als opgenomen is in niet-communautaire grondrechtencatalogi.<sup>177</sup> Deze stelling lijkt ons slechts op een bepaald punt correct, namelijk daar waar artikel 52, lid 2 een beperkende uitlegging verbiedt. Maar daar waar dit artikel ook een verruimende uitlegging verbiedt, moet deze stelling ons inziens bijgesteld worden. Wat bijvoorbeeld als een equivalent van een grondrecht uit het Handvest voorkomt in een internationaal mensenrechtenverdrag waarbij alle lidstaten partij zijn, een werkingsfeer heeft die de voorwaarden en de grenzen van de communautaire verdragen en het EU-Verdrag overschrijdt en zodoende een hogere bescherming biedt dan deze verdragen? Aangezien volgens artikel 53 geen enkele bepaling van het Handvest – en dus ook niet artikel 52, lid 2 – een beperking mag vormen van of afbreuk mag doen aan de rechten die door andere mensenrechtenstelsels worden erkend, moeten we besluiten dat, als een recht uit het Handvest zowel zijn grondslag vindt in de communautaire verdragen of het EU-Verdrag als opgenomen is in een niet-communautaire grondrechtencatalogus waarbij alle lidstaten partij zijn en deze laatste een hogere bescherming biedt, artikel 52, lid 2 niet pleonastisch is t.o.v. artikel 53 maar wel wegens de “primauteit” van artikel 53 buiten toepassing moet worden gelaten.

Het feit dat artikel 53 van het Handvest spreekt over “de internationale overeenkomsten waarbij de Unie, de Gemeenschap of alle lidstaten partij zijn” doet de vraag oprijzen naar wat gedaan moet worden met internationale mensenrechtenverdragen waarbij slechts enkele lidstaten partij bij zijn.<sup>178</sup> Betekent dit dat bijvoorbeeld het Verdrag van Oviedo van 4 april 1997 (in het kader van de Raad van Europa) inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde niet onder het toepassingsgebied van artikel 53 valt? Denemarken, Griekenland en Spanje zijn immers de enige lidstaten die dit Verdrag geratificeerd hebben; België, Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben het zelfs nog niet ondertekend. Afgaande op de letterlijke tekst van artikel 53 moet waarschijnlijk in die zin besloten worden.<sup>179</sup>

#### 4.4.3. *De reikwijdte van de term “eenieder”*: een bijzondere toepassing (?)

Zoals we hierboven in de context van het actief toepassingsgebied *ratione personae* reeds gezegd hebben (zie nr. 45), geeft het Handvest zelf geen definitie van de term “eenieder”. Daarom en ten gevolge van de artikelen 51,

<sup>177</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “Een ‘Bill of rights’ voor de Unie” in A. KOEKKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, vn. 78.

<sup>178</sup> L.F.M. BESSELINK, “The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter,” *MJ* 2001, (68) 73-75; E. BRIBOSIA en O. DE SCHUTTER, *l.c.*, 285.

<sup>179</sup> Zie in dit geval ook art. 30 Verdrag van Wenen 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, *B.S.* 25 december 1993.

lid 2, 52 lid 3 en 53 kan er eventueel verwarring ontstaan over wie precies onder dit begrip valt en wie niet. Het is opvallend hoe weinig aandacht de rechtsleer aan dit punt besteedt.

Rationae personae verleent het Hof van Justitie bescherming aan de burgers van de Unie en de onderdanen van niet-EU-lidstaten die zich in een situatie bevinden die een aanknopng met het gemeenschapsrecht vertoont.<sup>180</sup> Het toepassingsgebied ratione personae van het EVRM strekt zich uit tot eenieder die ressorteert onder de rechtsmacht van een verdragsluitende partij.<sup>181</sup> Het is meteen duidelijk dat de grondrechtenbescherming ratione personae van het Hof van Justitie beperkter is dan die van het EHRM: niet iedereen die onder de rechtsmacht van (in casu) een lidstaat van de EU ressorteert,<sup>182</sup> bevindt zich immers in een situatie die een aanknopng met het gemeenschapsrecht vertoont.

De artikelen 52, lid 3 en 53 van het Handvest bepalen dat geen enkele bepaling van het Handvest een beperking mag vormen van of afbreuk mag doen aan de werkingssfeer van de grondrechten uit het EVRM.

Mogen we aannemen dat ook het actief toepassingsgebied ratione personae onder deze artikelen valt, zodat het actief toepassingsgebied ratione personae van de grondrechtenbescherming van het Hof van Justitie voor wat het Handvest betreft, uitgebreid moet worden tot eenieder die ressorteert onder de rechtsmacht van een lidstaat van de EU, ongeacht of de persoon in kwestie al dan niet een aanknopng met het gemeenschapsrecht vertoont?

Of moeten we het actief toepassingsgebied ratione personae van het EVRM mutatis mutandis op de EU toepassen, zodat onder de term “eenieder” elke persoon verstaan moet worden die ressorteert onder de rechtsmacht van de EU? In de voorbereidende werken van het Handvest wordt deze laatste vraag ook opgeworpen.<sup>183</sup> Deze laatste oplossing zou alvast meer in de lijn liggen van artikel 51, lid 2 van het Handvest, dat bepaalt dat “dit handvest geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie scheidt en de in de verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet wijzigt”. Maar nochtans mag op grond van de artikelen 52, lid 3 en 53 van het Handvest geen enkele bepaling – en dus ook niet artikel 51, lid 2 – een beperking vormen van of afbreuk doen aan de grondrechten uit het EVRM.

Of handelen de artikelen 52, lid 3 en 53 van het Handvest uitsluitend over het toepassingsgebied ratione materiae, zodat de uitlegging van het begrip “eenieder” er niet onder begrepen wordt? Deze interpretatie zou dan nog meer

<sup>180</sup> K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “Een ‘Bill of rights’ voor de Unie” in A. KOEKKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, nr. 7.

<sup>181</sup> Art. 1 EVRM.

<sup>182</sup> Elke lidstaat van de EU is ook verdragsluitende partij bij het EVRM.

<sup>183</sup> CHARTE 4111/00 BODY 3 (20 januari 2000), nr. 8 en 13.



aansluiten bij artikel 51, lid 2 van het Handvest, want dan slaat de term “eenieder” alleen op die personen die nu voor het Hof van Justitie hun grondrechten kunnen afdwingen, zijnde de burgers van de EU en de onderdanen van niet-EU-lidstaten die zich in een situatie bevinden die een aanknoping met het gemeenschapsrecht vertoont. In ieder geval is het laatste woord over dit onderwerp nog niet gezegd.

## 5. Juridische status

### 5.1. Europese Raad van Nice: Louter politieke verklaring

In de conclusies van de Europese Top van Keulen werd niets concreets gezegd over welke juridische vorm het Handvest zou aannemen.<sup>184</sup> De staatshoofden en regeringsleiders hebben er immers beslist om op de vraag naar de juridische status van het Handvest een antwoord in twee fasen te geven: eerst moest het Handvest door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie plechtig afgekondigd worden en daarna moest worden nagegaan of en in voorkomend geval hoe het Handvest in de Verdragen kan worden opgenomen.<sup>185</sup>

Omdat de Conventie zich bewust was van het feit dat de manier waarop ze het Handvest zou opstellen van doorslaggevend belang zou zijn voor de rechtsvorm die uiteindelijk aan het Handvest gegeven zou kunnen worden<sup>186</sup>, heeft ze haar werkzaamheden er van meet af aan op gericht om een tekst op te stellen “alsof” het Handvest in de Verdragen zou moeten worden opgenomen en aldus te garanderen dat de Europese Raad nog zou kunnen kiezen tussen een louter politieke verklaring en een incorporatie van die tekst in de Verdragen.<sup>187</sup> Het is deze “alsof”-aanpak die aan de oorsprong ligt van de algemene bepalingen (artikelen 51 tot 54) van het Handvest, want deze hebben pas een bestaansreden als het Handvest eventueel juridisch bindend zou worden.<sup>188</sup>

Zoals hierboven reeds gezegd, heeft de Europese Raad van Nice van december 2000 er slechts de status van politieke verklaring aan gegeven. In een Verklaring betreffende de toekomst van de Unie bij het Verdrag van Nice van 26 februari 2001 heeft de Europese Raad bepaald dat hij omtrent de juridische status van het Handvest op basis van een verslag van de Europese Raad van

---

<sup>184</sup> Ook R. VON WEIZSÄCKER, J.-L. DEHAENE en D. SIMON OF HIGHBURY namen in hun rapport van 18 oktober 1999 op dit punt geen stelling in (zie R. VON WEIZSÄCKER, J.-L. DEHAENE en D. SIMON OF HIGHBURY, “Wise Men’s Report on IGC 2000. The Institutional Implications of Enlargement – Report to the European Commission” in E. BEST, M. GRAY en A. STUBB (ed.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000, (309) 311).

<sup>185</sup> Zie vn. 85.

<sup>186</sup> CHARTE 4111/00 BODY 3 (20 januari 2000), nr. 1-3.

<sup>187</sup> Med. Comm. E.G. 11 oktober 2000 over de aard van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, COM(2000) 644 def., nr. 7.

<sup>188</sup> *Ibid.*, nr. 8; B. DE WITTE, *l.c.*, 81.

Göteborg van juni 2001 tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001 een uitvoerig debat zal houden, wat tijdens de IGC van 2004 zou moeten uitmonden in een definitieve beslissing.<sup>189</sup> Het feit dat het Handvest in Nice geen juridisch bindend document is geworden, heeft naar verluidt een politieke achtergrond: IGC-voorzitter Frankrijk zou immers zijn eigen voorkeur en die van andere lidstaten voor een juridisch afdwingbaar Handvest opgeofferd hebben in ruil voor een overeenkomst tussen alle lidstaten (waaronder het tegenwerkende Verenigd Koninkrijk) over een brede waaier van rechten, waaronder ook sociale rechten.<sup>190</sup>

## 5.2. Oproep om het Handvest in de Verdragen te incorporeren en juridisch bindend te verklaren

Hoewel de Europese Raad van Nice gekozen heeft voor een louter politieke verklaring, is vóór en na deze Top vanuit allerlei hoeken de oproep gekomen om het Handvest juridisch bindend te verklaren.

Zo heeft het Europees Parlement zich in enkele resoluties<sup>191</sup> en zijn Verslag van 23 oktober 2001 bij een Voorstel voor een Resolutie betreffende de Europese Raad van Laken en de toekomst van de Unie<sup>192</sup> ondubbelzinnig uitgesproken voor een Handvest met een dwingend karakter dat in de verdragen geïncorporeerd moet worden. Net als het Economisch en Sociaal Comité in zijn advies van 20 september 2000<sup>193</sup>, heeft het Comité van de Regio's in zijn advies van 28 februari 2000<sup>194</sup> en zijn resolutie van 4 april 2001<sup>195</sup> hetzelfde standpunt ingenomen. Zoals sommige auteurs meent het Economisch en Sociaal Comité dat de aankondiging van een Europees grondrechtenhandvest in de publieke opinie hoge verwachtingen heeft doen oprijzen en dat de Unie gezichtsverlies zou lijden mochten die grondrechten

<sup>189</sup> *PB. C.* 10 maart 2001, 80/85; Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 12-2001, punt I.3.2.

<sup>190</sup> B. DE WITTE, *l.c.*, 82; X., "Draft EU charter of fundamental rights agreed", *E.I.R.R.* 2000, (14) 18.

<sup>191</sup> Resol. Eur. Parl. 5 september 2001 over het bestaan van een wereldwijd systeem voor de interceptie van particuliere en economische communicatie (Echelon-interceptiesysteem), A5-0264/2001, punt 5; Resol. Eur. Parl. 5 juli 2001 over de toestand van de grondrechten in de Europese Unie, *Bull. EU* 7/8-2001; Resol. Eur. Parl. 31 mei 2001 over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie, *Bull. EU* 5-2001, punt 1.1.1; Resol. Eur. Parl. 3 oktober 2000 over het Handvest van de grondrechten, *Bull. EU* 10-2000, punt 1.2.2; Resolutie Eur. Parl. 13 april 2000 betreffende de Voorstellen van het Europees Parlement voor de Intergouvernementele Conferentie, *Bull. EU* 4-2000, punt 1.1.1; Resol. Eur. Parl. 16 maart 2000 over de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Bull. EU* 3-2000, punt 1.2.1.

<sup>192</sup> Verslag Eur. Parl. 23 oktober 2001 bij Voorstel voor een Resolutie van het Europees Parlement betreffende de Europese Raad van Laken en de toekomst van de Unie, A5-0368, p. 18 nr. 8.

<sup>193</sup> Adv. Ec. Soc. Com. 20 september 2000 over het onderwerp "Naar een handvest van grondrechten van de Europese Unie", *PB. C.* 20 december 2000, 367/26.

<sup>194</sup> Adv. Com. Regio's 28 februari 2000 over "Het opstellen van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *PB. C.* 6 juni 2000, 156/1.

<sup>195</sup> Resol. Com. Regio's 4 april 2001 over het resultaat van de intergouvernementele conferentie 2000 en de discussie over de toekomst van de Europese Unie, *Bull. EU* 4-2001, punt 1.1.1.

niet afdwingbaar gesteld worden.<sup>196</sup> De grondrechtenbescherming in de Unie zou van een gebrek aan zichtbaarheid naar een negatieve zichtbaarheid gaan.<sup>197</sup>

Hoewel de Commissie van oordeel is dat het Handvest, ongeacht het rechtskarakter dat eraan zal worden gegeven, ook op juridisch gebied gevolgen zal sorteren, meent ze zoals enkele auteurs, verscheidene regeringen van lidstaten en talrijke niet-gouvernementele organisaties dat het vanuit het oogpunt van zichtbaarheid en rechtszekerheid niettemin de voorkeur verdient dat het Handvest niet door rechterlijke interpretatie maar uit zichzelf bindende rechtskracht krijgt, zodat het Handvest volgens haar onvermijdelijk in de verdragen opgenomen moet worden.<sup>198</sup>

### 5.3 Mogelijke rol van het Handvest als “politieke verklaring” in het huidige grondrechtenbeschermingsstelsel van de EU

Aangezien het Europees Parlement, de Raad en de Commissie het Handvest tijdens de Europese Top van Nice “plechtig afgekondigd” hebben, rijst spontaan de vraag naar de mogelijke rol die op juridisch vlak voor het Handvest als “politieke verklaring” op dit ogenblik weggelegd is.

#### 5.3.1. *Verskillende standpunten*

Hoewel volgens sommige auteurs het Handvest als louter politieke verklaring slechts de status van programmatorisch recht of soft law heeft<sup>199</sup> en pas als inspiratiebron kan fungeren als er in artikel 6, lid 2 EU-Verdrag naar verwezen wordt<sup>200</sup>, zien de Commissie en de meeste auteurs niet goed in waarom de rechters geen rekening zouden houden met een tekst die opgesteld is door een uiterst representatief samengesteld orgaan, die rechten bevat die op een of andere manier reeds door alle lidstaten aangenomen zijn en die door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie plechtig afgekondigd is.

<sup>196</sup> S. ALBER en U. WIDMAIER, *l.c.*, 498; R. LAWSON, “Het EU-grondrechtenhandvest”, *NJCM-Bulletin* 2000, (925) 931.

<sup>197</sup> J.H.H. WEILER, “Does the European Union Truly Need a Charter of Rights ?”, *E.L.J.* 2000, (95) 95-96; zie ook J.H.H. WEILER, “IGC 2000 : The Constitutional Agenda” in E. BEST, M. GRAY en A. STUBB (ed.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, Maastricht, European University Institute, 2000, (219) 234.

<sup>198</sup> Verslag Comm. E.G. 7 september 2001 over het burgerschap van de Unie, COM(2001) 506 def., 25; Med. Comm. E.G. 11 oktober 2000 over de aard van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, COM(2000) 644 def., nr. 11; Med. Comm. E.G. 13 september 2000 betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediend door de heer VITORINO in overeenstemming met de voorzitter, COM(2000) 559 def., nr. 34; H. DÄUBLER-GMELIN, *l.c.*, 1; B. DE WITTE, *l.c.*, 87.

<sup>199</sup> N. FERNÁNDEZ SOLA, *l.c.*, 599; T. SCHMITZ, *l.c.*, 835-836 en 843; zie ook P. OLIVER, “Fundamental Rights in European Union Law after the Treaty of Amsterdam” in D. O’KEEFFE (ed.), *Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley. Judicial Review in European Union Law*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer Law International, 2000, (319) 339.

<sup>200</sup> T. SCHMITZ, *l.c.*, 836.

Samen met de Commissie menen sommigen onder hen dat het Handvest in ieder geval bindende rechtskracht zal verkrijgen en een voornamelijk inspiratiebron zal uitmaken door de kwalificatie die het Hof van Justitie in de toekomst aan de rechten ervan zal geven als algemene beginselen van gemeenschapsrecht.<sup>201</sup> Eén van hen voegt er wel aan toe dat het Handvest volgens hem, zolang het niet formeel bindend wordt gemaakt, echter niet buiten het huidige bevoegdheidsdomein van het Hof van Justitie toegepast kan worden, hoewel het beoogt om het gehele recht van de Unie te reguleren.<sup>202</sup> Sommigen onder hen gaan een stap verder en geven aan het Handvest een nog concretere kwalificatie door het binnen de algemene beginselen van gemeenschapsrecht als een emanatie van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten te bestempelen.<sup>203</sup>

Een auteur voegt er echter aan toe dat de voorspelling van de Commissie dat het Handvest, ongeacht de formele juridische status die eraan zal worden gegeven, bindende rechtskracht zal verkrijgen (zie nr. 81), slechts tot op zekere hoogte plausibel is. Het is immers kenmerkend voor sociale rechten dat ze positieve maatregelen vereisen om geleidelijk aan ten volle gerealiseerd te worden. Dit is weerspiegeld in de tweede zin van de algemene bepaling van artikel 51, lid 1, volgens dewelke de instellingen en de organen van de Unie en de lidstaten de “toepassing bevorderen” van de rechten uit het Handvest – een formulering die duidelijk wijst op de verplichting om positieve maatregelen te nemen. Maar aangezien de “positieve dimensie” bijna totaal afwezig is in de grondrechtenrechtspraak van het Hof van Justitie, acht hij het hoogst onwaarschijnlijk dat het Hof zou controleren of de instellingen en organen van de Unie en de lidstaten de toepassing van de rechten uit het Handvest voldoende bevorderen. De introductie van deze “positieve dimensie” in de grondrechtenrechtspraak van het Hof op grond van een niet-bindend Handvest zou volgens hem dan ook neerkomen op een vorm van judicial activism van

---

<sup>201</sup> Med. Comm. E.G. 11 oktober 2000 over de aard van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, COM(2000) 644 def., nr. 10; S. ABER en U. WIDMAIER, *l.c.*, 510; M. BORCHMANN, “Der Vertrag von Nizza”, *Eu.Z.W.* 2001, (170) 170; M.K. BULTERMAN, “Het EU-Grondrechtenhandvest – de balans tussen Nice en Laken”, *N.T.E.R.* 2001, (164) 164; M.K. BULTERMAN, “Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?”, *N.T.E.R.* 2000, (284) 289; C. CALLIESS, *l.c.*, 267; J.A. CARRILLO SALCEDO, *l.c.*, 19; B. DE WITTE, *l.c.*, 84; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ?”, *R.M.C.* 2000, (675) 680; T. GROB, “Europäische Grundrechte als Vorgaben für des Einwanderungs- und Asylrecht”, *K.J.* 2001, (100) 101; M. WATHELET, *l.c.*, 591; X., “The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion”, *C.M.L.Rev.* 2001, (1) 6; M. ZULEEG, *l.c.*, 514.

<sup>202</sup> J. CALLEWAERT, “Het EVRM en het communautair recht : een Europese globalisering ?”, *N.T.E.R.* 2001, (259) 265, vn. 38.

<sup>203</sup> E.M.H. HIRSCH BALLIN, *l.c.*, 93; K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “Een ‘Bill of rights’ voor de Unie” in A. KOEKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, vn. 96; M. WATHELET, *l.c.*, 591. Art. 6, lid 2 EU-Verdrag maakt binnen de algemene beginselen van gemeenschapsrecht immers een onderscheid tussen enerzijds de grondrechten uit het EVRM (door het Hof van Justitie uitgebreid tot internationale overeenkomsten in het algemeen) en anderzijds de grondrechten uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

formaat die, gezien de politieke en institutionele context waarin het vandaag opereert, moeilijk van het Hof verwacht kan worden.<sup>204</sup>

Volgens advocaat-generaal S. Alber kan een rechtsonderhorige zich voorlopig niet uitsluitend op het Handvest beroepen, maar wel in samenhang met andere juridische normen; hij baseert zijn redenering op de vierde alinea van de preambule van het Handvest, die bepaalt dat het een doel van het Handvest is om de grondrechtenbescherming te versterken door die grondrechten in een handvest zichtbaarder te maken, en die dus laat uitschijnen dat het niet de bedoeling is om nieuwe grondrechten te creëren.<sup>205</sup> Hij vindt het bovendien wenselijk dat het Hof van Justitie in zijn arresten het Handvest zou aanhalen, aangezien de verwoording van deze aanhalingen een terugvalbasis zou kunnen uitmaken voor het formuleren van een toekomstige vermelding van het Handvest in artikel 6 EU-Verdrag of zelfs van een afzonderlijk artikel over het Handvest.<sup>206</sup> In zijn conclusie van 1 februari 2001 in de zaak *Traco* heeft hij dan ook niet nagelaten om een bepaling uit het Handvest in te roepen.<sup>207</sup> In zijn arrest heeft het Hof van Justitie deze bepaling echter niet aangehaald.<sup>208</sup>

Ook andere advocaten-generaal hebben in hun conclusies van het Handvest melding gemaakt. In zijn conclusie van 8 februari 2001 in de zaak *BECTU* schrijft advocaat-generaal A. Tizzano in zoveel woorden het volgende : “Admittedly, [...] the Charter of Fundamental Rights of the European Union has not been recognised as having genuine legislative scope in the strict sense. In other words, formally, it is not in itself binding. However, without wishing to participate here in the wide-ranging debate now going on as to the effects which [...] the Charter may nevertheless produce, the fact remains that it includes statements which appear in large measure to reaffirm rights which are enshrined in other instruments.”<sup>209</sup> Na verwezen te hebben naar een bepaling uit de preambule van het Handvest, gaat hij als volgt verder : “I think therefore that, in proceedings concerned with the nature and scope of a fundamental right, the relevant statements of the Charter cannot be ignored; in particular, we cannot ignore its clear purpose of serving, where its provisions so allow, as a substantive point of reference for all those involved – Member States, institutions, natural and legal persons – in the Community context. Accordingly, I consider that the Charter provides us with the most reliable and definitive confirmation of the fact that the right to paid annual leave constitutes a fundamental right.”<sup>210</sup> Maar ook in deze zaak heeft het Hof het Handvest niet

<sup>204</sup> B. DE WITTE, *l.c.*, 86-87.

<sup>205</sup> S. ALBER, *l.c.*, 351.

<sup>206</sup> *Ibid.*, 349.

<sup>207</sup> Concl. Adv. Gen. S. ALBER 1 februari 2001, *TNT Traco SpA/Poste Italiane SpA e.a.*, nr. C-340/99, nr. 94.

<sup>208</sup> H.v.J. 17 mei 2001, nog niet gepubliceerd.

<sup>209</sup> Concl. Adv. Gen. A. TIZZANO 8 februari 2001, *The Queen en Secretary of State for Trade and Industry/Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, nr. C-173/99, nr. 27.

<sup>210</sup> *Ibid.*, nr. 28.

in zijn arrest vermeld.<sup>211</sup> Ook advocaat-generaal J. Mischo heeft in zijn conclusie van 22 februari 2001 in de zaak *D en Zweden/Raad* een bepaling van het Handvest als argument ingeroepen,<sup>212</sup> maar ook hier heeft het Hof in zijn arrest het Handvest niet vernoemd.<sup>213</sup> In zijn conclusie van 22 maart 2001 in de zaak *Z/Parlement* schrijft ook advocaat-generaal F.G. Jacobs: “Moreover, the Charter of fundamental rights of the European Union, while itself not legally binding, proclaims a generally recognised principle in stating in Article 41(1) that ‘Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union’.”<sup>214</sup> Deze zaak is op dit ogenblik nog hangende. In de zaak *Nederland/Parlement en Raad* heeft deze advocaat-generaal in zijn conclusie van 14 juni 2001 opnieuw enkele bepalingen van het Handvest aangehaald,<sup>215</sup> maar het Hof is daar evenmin op ingegaan.<sup>216</sup> Ook de advocaten-generaal C. Stix-Hackl<sup>217</sup>, L.A. Geelhoed<sup>218</sup> en P. Léger<sup>219</sup> hebben in hun conclusies van respectievelijk 31 mei 2001, 5 en 12 juli 2001 en 10 juli 2001 in de zaken *Commissie/Italië*, *Baumbast*, *Mulligan* en *Wouters* naar bepalingen uit het Handvest verwezen. In zijn beide conclusies wijst L.A. Geelhoed er evenwel duidelijk op dat het Handvest in de huidige stand van het gemeenschapsrecht geen bindende kracht heeft. Maar op dit ogenblik moet het Hof zich over deze vier zaken nog uitspreken.

Ook de Europese ombudsman J. Söderman heeft het Handvest reeds in verscheidene beslissingen vermeld<sup>220</sup> of aangekondigd in het licht ervan een onderzoek in te stellen<sup>221</sup>.

Ook twee hoge rechtsinstanties hebben het Handvest reeds aangehaald. Vooreerst beriep de eiser in de zaak *Mannesmannröhren-Werke* voor het

<sup>211</sup> H.v.J. 26 juni 2001, nog niet gepubliceerd. Voor een bespreking van het arrest, zie I. VAN DER STEEN, “Arrest BECTU: communautaire beginselen van sociaal recht”, *N.T.E.R.* 2001, 228-232.

<sup>212</sup> Concl. Adv. Gen. J. MISCHO 22 februari 2001, *D en Zweden/Raad*, nrs. C-122/99 P en C-125/99 P, nr. 97.

<sup>213</sup> H.v.J. 31 mei 2001, nog niet gepubliceerd.

<sup>214</sup> Concl. Adv. Gen. F.G. JACOBS 22 maart 2001, *Z/Parlement*, nr. C-270/99 P, nr. 40.

<sup>215</sup> Concl. Adv. Gen. F.G. JACOBS 14 juni 2001, *Nederland/Parlement en Raad*, nr. C-377/98, nrs. 197 en 210.

<sup>216</sup> H.v.J. 9 oktober 2001, nog niet gepubliceerd.

<sup>217</sup> Concl. Adv. Gen. C. STIX-HACKL 31 mei 2001, *Commissie/Italië*, nr. C-49/00, vn. 11.

<sup>218</sup> Concl. Adv. Gen. L.A. GEELHOED 12 juli 2001, *Mulligan e.a./Minister of Agriculture and Food, Ireland and the Attorney General*, nr. C-313/99, nr. 28; Concl. Adv. Gen. L.A. GEELHOED 5 juli 2001, *Baumbast en ‘R/Secretary of State for the Home Department*, nr. C-413/99, nrs. 59 en 110 en vn. 51 en 58.

<sup>219</sup> Concl. Adv. Gen. P. LÉGER 10 juli 2001, *J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh en Price Waterhouse Belastingadviseurs BV/Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, nr. C-309/99, vn. 176 en 181.

<sup>220</sup> Ontwerpaanbev. Eur. Ombudsman 10 mei 2001 aan de Commissie op klacht 242/2000/GG; Besl. Eur. Ombudsman 20 maart 2001 op klacht tegen Commissie, nr. 913/99/ME; Besl. Eur. Ombudsman 30 januari 2001 op klacht tegen Commissie, nr. 995-98/OV.

<sup>221</sup> Besl. Eur. Ombudsman 18 december 2000 op klacht tegen Commissie, nr. 1219/99/ME; Besl. Eur. Ombudsman 12 december 2000 op klacht tegen Commissie, nr. 529/98/BB.

Gerecht van Eerste Aanleg van de EG zich op een bepaling uit het Handvest, maar omdat de bestreden maatregel dateert van vóór de plechtige afkondiging van het Handvest op 7 december 2000, vond het Gerecht in zijn arrest van 20 februari 2001 dat “it can therefore be of no consequence for the purposes of review of the contested measure”.<sup>222</sup> En zelfs reeds vóór het Handvest plechtig afgekondigd werd, heeft de Spaanse Tribunal Consitucional in de zaak STC 292/2000 naar het Handvest verwezen.<sup>223</sup>

Niettemin zal ook het Hof van Justitie zich uiteindelijk over dit onderwerp moeten uitspreken, want op 22 juni 2001 heeft het Oostenrijkse Landesgericht Feldkirch aan het Hof de prejudiciële vraag gesteld of de door de Richtlijnen 60/141 en 78/660 verplichte neerlegging van de jaarrekening van ondernemingen verenigbaar is met de bescherming van persoonsgegevens “und mit den Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtscharta”.<sup>224</sup>

### 5.3.2. *Patere legem quam ipse fecisti: inroepbaarheid tegen de instellingen van de eu op grond van hun “zelfbinding”?*

In de rechtsleer wordt de vraag gesteld of de drie instellingen van de EU die het Handvest ondertekend en plechtig afgekondigd hebben – het Europees Parlement, de Raad en de Commissie – op grond van hun “zelfbinding” nu reeds door het Handvest gebonden zijn, of of dit pas het geval is wanneer het Handvest uitdrukkelijk juridisch bindend wordt verklaard.<sup>225</sup>

Het Europees Parlement heeft al meermaals te kennen gegeven dat het zichzelf – en ook de Raad en de Commissie – door het Handvest gebonden acht. Zo heeft zijn voorzitter N. Fontaine in haar redevoering na de ondertekening van het Handvest tijdens de Europese Top van Nice in naam van het Parlement verklaard “dat het Handvest voor het Parlement kracht van wet zal hebben, wat ik met de ondertekening vandaag heb willen bevestigen”.<sup>226</sup> In het Verslag van 21 juni 2001 bij de Ontwerpresolutie over de toestand van de grondrechten in de Europese Unie schrijft het Parlement: “Het Europees Handvest van de grondrechten [...] vormt de synthese van de grondwaarden waarop de Europese Unie is gegrondvest en waarnaar voortaan impliciet en noodzakelijk door de artikelen 6, lid 2 en de artikelen 7 en 29 van het EU-Verdrag [...] wordt verwezen.”<sup>227</sup> En in het Verslag van 11 juli 2001 bij de Ontwerpresolutie over het Echelon-interceptiesysteem is de volgende verklaring van het Parlement voorzien: “Het Handvest is nog niet in het Verdrag opgenomen. Het is dus

<sup>222</sup> Ger. 20 februari 2001, *Mannesmannröhren-Werke AG/Commissie*, nr. T-112/98, *Jur. H.v.J.* 2001, II, (p. 729) nrs. 15, 16 en 76.

<sup>223</sup> Zie <http://www.tribunalconstitucional.es/STC2000/STC2000-292.htm>.

<sup>224</sup> *Hermann Pfanner Getränke GmbH/Oostenrijk*, nr. C-248/01.

<sup>225</sup> S. ALBER, “Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte”, *Eu.G.R.Z.* 2001, (349) 349. Zie ook M. WATHELET, *l.c.*, 591; E. PACHE, *l.c.*, 486.

<sup>226</sup> Zie [http://www.europarl.eu.int/summits/nice-pres\\_nl.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/nice-pres_nl.htm).

<sup>227</sup> Verslag 21 juni 2001 bij Ontwerpresolutie Eur. Parl. over de toestand van de grondrechten in de Europese Unie, A5-0223/2001, p. 5 nr. 1.

alleen bindend voor de drie instellingen die zich in de plechtige afkondiging in de marge van de Raad van Nice tot de naleving ervan hebben verbonden: de Raad, de Commissie en het Europees Parlement.”<sup>228</sup>

Ook de Commissie acht zichzelf – en ook het Europees Parlement, de Raad én het Hof van Justitie – door het Handvest gebonden. Haar voorzitter R. Prodi heeft in zijn toespraak bij de ondertekening van het Handvest immers ondubbelzinnig te kennen gegeven dat “in the eyes of the European Commission, by proclaiming the Charter of fundamental rights, the European Union institutions have committed themselves to respecting the Charter in everything they do and in every policy they promote. [...] The citizens of Europe can rely on the Commission to ensure that the Charter will be respected.”<sup>229</sup> En in haar Verslag van 7 september 2001 over het burgerschap van de Unie heeft de Commissie niet alleen verklaard dat “het Europees Parlement, de Raad en de Commissie onmogelijk een door henzelf afgekondigde tekst kunnen negeren die op verzoek van de Europese Raad is opgesteld door een forum waarin alle instanties vertegenwoordigd waren die er nationale en Europese legitimatie aan konden verlenen”, maar ook dat “het Hof van Justitie er, ongeacht het rechtskarakter dat eraan wordt gegeven, rekening mee zal moeten houden in de ontwikkeling van zijn rechtspraak op het gebied van de op het niveau van de Unie gewaarborgde grondrechten.”<sup>230</sup> Hoewel dit volgens een auteur op dit ogenblik juridisch niet mogelijk is,<sup>231</sup> heeft de Commissie als gevolg van haar “zelfbinding” verklaard dat ze bij het uitvaardigen van een wetgevende norm voortaan altijd zal nagaan of en vervolgens in voorkomend geval in de overwegingen en bepalingen van die norm verklaren dat die norm met het Handvest verenigbaar is.<sup>232</sup> In enkele recente Voorstellen voor een verordening, richtlijn en besluit voegt de Commissie ook daadwerkelijk de daad bij het woord.<sup>233</sup>

<sup>228</sup> Verslag 11 juli 2001 bij Ontwerpresolutie Eur. Parl. over het bestaan van een wereldwijd systeem voor de interceptie van particuliere en economische communicatie (Echelon-interceptiesysteem), A5-0264/2001, 86.

<sup>229</sup> Zie [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/en/media03.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/media03.html).

<sup>230</sup> Verslag Comm. E.G. 7 september 2001 over het burgerschap van de Unie, COM(2001) 506 def., 25.

<sup>231</sup> T. SCHMITZ, *l.c.*, 836.

<sup>232</sup> Med. Comm. E.G. 13 maart 2001 over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, SEC(2001) 380/3.

<sup>233</sup> Voorstel Comm. E.G. 10 oktober 2001 voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de veiligheid in de burgerluchtvaart, overweging 4, COM(2001) 575 def.; Voorstel Comm. E.G. 26 juli 2001 voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, overweging 18, COM(2001) 447 def.; Voorstel Comm. E.G. 25 juli 2001 voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG, overweging 12, COM(2001) 182 def.; Voorstel Comm. E.G. 12 september 2001 voor een Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen



Er moet vastgesteld worden dat de Raad er zich in voorzichtigter bewoordingen over uitlaat. Zo zei zijn voorzitter, de Franse president J. Chirac, in zijn toespraak in het Europees Parlement op 12 december 2000: “We hebben in Nice het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie afgekondigd. Het is een tekst van grote politieke betekenis. Zijn draagwijdte zal blijken in de toekomst [...]” In ieder geval heeft de Raad de hierboven geïllustreerde praktijk van de Commissie om bij het uitvaardigen van een (wetgevende) norm de verenigbaarheid ervan met het Handvest na te gaan en uitdrukkelijk in de norm te vermelden, blijkbaar overgenomen.<sup>234</sup> Mogelijks kan dit als een impliciete “zelfbinding” geïnterpreteerd worden.

Advocaat-generaal S. Alber bij het Hof van Justitie is van mening dat het Hof niet de mogelijkheid heeft om zichzelf op dit ogenblik door het Handvest gebonden te achten; door de juridische gevolgen van zijn rechtspraak zou een dergelijke zelfbinding immers ongeraagd rechtstreeks ook de andere instellingen van de EU en zelfs de lidstaten binden.<sup>235</sup>

---

als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven, overweging 7, COM(2001) 510 def.; Voorstel Comm. E.G. 11 juli 2001 voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, overweging 13, COM(2001) 386 def.; Voorstel Comm. E.G. 10 juli 2001 voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een periode van ten hoogste drie maanden vrij kunnen reizen op het grondgebied van de lidstaten, alsmede tot invoering van een specifieke reisvergunning en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang met het oog op een bezoek van ten hoogste zes maanden, overweging 11, COM(2001) 388 def., *PB. C.* 25 september 2001, 270E/244; Voorstel Comm. E.G. 23 mei 2001 voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te bewegen en er vrij te verblijven, overweging 27, COM(2001) 257 def., *PB. C.* 25 september 2001, 270E/150; Voorstel Comm. E.G. 3 april 2001 voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, overweging 4, COM(2001) 181 def., *PB. C.* 31 juli 2001, 213E/286; Voorstel Comm. E.G. 13 maart 2001 voor een Richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, overweging 4, COM(2001) 127 def., *PB. C.* 28 augustus 2001, 240E/79; Voorstel Comm. E.G. 10 september 2001 voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de regels inzake deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten en de regels inzake de verspreiding van de onderzoeksresultaten ter uitvoering van het kaderprogramma van de Europese Gemeenschap 2000-2006, overweging 9, COM(2001) 500 def.

<sup>234</sup> Nota van het Voorzitterschap van 30 juli 2001 over een Ontwerpresolutie van de Raad betreffende de oprichting van nationale centra en organisaties voor bestrijding van verdwijning en seksuele uitbuiting van kinderen, laatste overweging, document 9004/01 DROIPEN 47 ENFOPOL 49 SOC 193.

<sup>235</sup> S. ALBER, *l.c.*, 351.

## Besluit

De ruime aandacht die de media aan de plechtige afkondiging van het Handvest tijdens de Top van Nice besteed hebben, zal niemand – zowel binnen als buiten de EU – die zich voor het Europees project interesseert, ontgaan zijn. Daarom kan ons inziens als besluit niet ontkend worden dat het Handvest – los van de vraag of het nu wenselijk is of niet – voor de EU vanuit politiek oogpunt een grote symbolische waarde heeft: voor de burgers van de Unie betekent het Handvest immers een tastbaar, vlot leesbaar en duidelijk gestructureerd overzicht van hun meest fundamentele rechten en vrijheden en aan de buitenwereld en vooral aan de kandidaat-lidstaten geeft het een niet mis te verstaan signaal dat het “Europa van de waarden” geen hol begrip is.

Om het Handvest op zijn juridische waarde te beoordelen, lijkt het ons inziens nog te vroeg. Er bestaat immers geen eensgezindheid over de rol die het Handvest op juridisch vlak als “politieke verklaring” op dit ogenblik kan spelen. Bovendien berust de interpretatie van het Handvest en zijn verhouding tot andere grondrechtenstelsels op de algemene bepalingen ervan, maar deze krijgen pas een reële praktische betekenis op het ogenblik dat het Handvest juridisch bindend verklaard wordt. En zelfs als het Handvest juridisch bindend zou worden verklaard, hangt bovendien veel af van de vraag hoe het Hof van Justitie er zal mee omgaan en hoe het de algemene bepalingen ervan zal toepassen.

Het feit dat de EU nu haar eigen grondrechtencatalogus heeft, sluit ons inziens niet uit dat er over de twee andere mogelijke opties voor een uitdrukkelijke erkenning van de grondrechten in de EU (zie nr. 1) verder nagedacht en gediscussieerd wordt. Want als ook de lidstaten via hun grondwetten een eigen grondrechtencatalogus hebben en daarnaast ook partij bij het EVRM zijn, is het niet onlogisch om zich de vraag te (blijven) stellen of ook de EU tot het EVRM moet toetreden, bijvoorbeeld omwille van de eenheid in de mensenrechtenrechtspraak. Het is alvast duidelijk dat de afkondiging van het Handvest deze discussie nieuw leven heeft ingeblazen.<sup>236</sup>

Los van dit alles is het duidelijk dat het Handvest een belangrijke rol zal spelen in het constitutionaliseringsproces van de EU. Het gebrek aan een grondrechtencatalogus in de *Traités-constitutions* kan nu verholpen worden, zodat het Handvest in het kader van de hervorming van de Verdragen als *Bill of Rights* in een eventuele Europese Grondwet opgenomen kan worden.

---

<sup>236</sup> Zie vn. 47.