

Het Handvest van de Grondrechten in het ontwerp-verdrag van de Europese Unie: en wat nu ?

Tom De Saegher*

Midden juli besloot de Europese Conventie¹ haar werkzaamheden met een brede consensus over een 263 pagina's tellend ontwerpverdrag van de Europese Unie. Ze effent daarmee het pad voor de Europese Staats- en Regeringsleiders en Ministers van Buitenlandse Zaken, die deze tekst de komende maanden in een nieuwe Intergouvernementele Conferentie onder de loep zullen nemen en – misschien nog dit jaar, maar volgens sommigen pas op 9 mei 2004, de dag van de Schuman-Verklaring – tot een voorstel zullen komen, dat vervolgens in de verschillende landen moet bekrachtigd worden.²

De uitdagingen waren voor de Conventie enorm. Voorstellen doen voor een betere verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de Lid-Staten. Zorgen voor een samenvoeging en vereenvoudiging van verdragen. Maatregelen voorstellen om het democratisch gehalte, de doeltreffendheid en transparantie van Europa te verhogen. En... de Europese Unie institutioneel en constitutioneel klaarstomen voor de uitbreiding.

Eén van de belangrijke discussies in het verhogen van het democratisch gehalte, of nog het beperken van het democratisch deficit tussen de Europese Unie en de burgers, handelde over de opname van het Handvest van de Grondrechten in het Verdrag. Daarover wil ik graag een korte bijdrage leveren. Ik ga hierbij niet in op het al dan niet toetreden van de Europese Unie tot het EVRM-Verdrag. Dit is een extra artikel waard ...

Aan dit Handvest is een lange ontstaansgeschiedenis verbonden. Bij het ontstaan van de Europese Gemeenschappen was er helemaal geen inventaris van grondrechten. Daarom werd de bescherming van de rechten van de mens geregeld door de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Die baseerde zich vooral op grondwettelijke tradities van de

Lid-Staten en op internationale instrumenten waaraan de Lid-Staten hun medewerking hadden verleend, zoals het EVRM-Verdrag. Op die manier werden tal van grondrechten die moeten nageleefd worden door de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten in het gemeenschapsrecht ingevoegd.

Vervolgens kreeg de rechtspraak een grondwettelijk karakter, door de toevoeging van een artikel 6 § 2 in het Verdrag betreffende de Europese Unie.³

Deze situatie vertoonde echter nog tal van onvolkomenheden met betrekking tot de vraag over welke rechten de rechtszoekende binnen de Europese Unie nu concreet beschikt. Vandaar dat uiteindelijk werd geopteerd om een specifiek voor de Europese Unie geldende inventaris van grondrechten op te stellen. Dit gebeurde, voor de eerste keer in de geschiedenis van de Europese Unie, via een nieuwe methode, de methode van de Conventie. De Europese Raad van Keulen van juni 1999 besliste een Conventie op te richten waarin vertegenwoordigers van zowel Europese als nationale instellingen zouden zetelen en die tot taak zouden hebben: een Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie opstellen. Op het einde van de werkzaamheden om tot een Verdrag van Nice te komen, zou door de vertegenwoordigers van de verschillende Lid-Staten worden beslist of en hoe dit Handvest in de Verdragen zou kunnen opgenomen worden.

Dit Handvest kwam er uiteindelijk ook. Het is een ruime tekst die het gedachtengoed bevat dat we allemaal delen: waarden (bv. de menselijke waardigheid of solidariteit), grondrechten (bv. het verbod van foltering en de vrijheid van meningsuiting) en beginselen (zoals een hoog niveau van milieu- of consumentenbescherming). Het is dus veel ruimer dan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, dat enkel betrekking heeft op burgerlijke en politieke rechten. Dit

* Adviseur studiedienst ACW

1 Een groot Europees forum, opgericht door de Europese Raad van Laken onder Belgisch voorzitterschap, waarin Europese en nationale instellingen en organen vertegenwoordigd zijn. Valéry Giscard D'Estaing is voorzitter, Jean-Luc Dehaene en Giuliano Amato de twee ondervoorzitters. Haar opdracht: een breed gedragen ontwerpverdrag van de Europese Unie voorbereiden.

2 In sommige landen is dit een parlementaire procedure, in andere landen gebeurt de bekrachtiging via een referendum.

3 "De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lid-Staten voortvloeien, als algemene beginselen van het Grondrecht".

Handvest heeft ook betrekking op domeinen zoals het recht op een eigen administratie, sociale rechten van werknemers, bescherming van persoonsgegevens of bio-ethiek. Dit Handvest van Grondrechten is derhalve op zich veel ambitieuzer dan de "minimale sokkel" die het EVRM-Verdrag aanbiedt.

Uiteraard is er aan dit mooie verhaal een "maar" verbonden. De Europese staats- en regeringsleiders konden zich akkoord verklaren met de rechten opgenomen in het Handvest, maar zagen het in Nice (eind 2000) niet zitten om dit Handvest juridisch bindend in het Verdrag op te nemen. Dit onder meer omdat dit op dat moment voor de Britten onbespreekbaar was, want het biedt een basis om juridisch op te treden tegen Groot-Brittannië omwille van handelen in strijd met het stakingsrecht. Het Verdrag van Nice, dat op dit moment de basis is van de werking van de Europese Unie, verwijst enkel naar dit Handvest.

In Nice was men het er wel over eens dat de opname van het Handvest in het Verdrag van de Europese Unie een belangrijk topic was om verder over te onderhandelen.

En zo belandde het dossier in de vergaderzaal waar de Europese Conventie haar zittingen had. Daar was de toon van bij het begin positief: het Handvest moet in het Verdrag opgenomen met bindende rechtskracht. Dit was ook de conclusie van de werkgroep die was opgericht om deze discussies te trancheren. En dit was ook de richting die het presidium van de Conventie uitging: men schreef een apart artikel in deel 1 van het ontwerpverdrag in, dat verwees naar het Handvest als deel 2 van het ontwerpverdrag. Doel was, zo stelde de toelichting bij het artikel, om het Handvest in het Verdrag te integreren met dwingende rechtsgevolgen.

Dit was goed nieuws, niet alleen voor de vakbonden en sociale organisaties die al jaren pleiten voor de opname van het Handvest, maar ook voor de Belgische regering die dit tot een strijdpunt had gemaakt. Ook de overgrote meerderheid van de leden van de Conventie schaarde zich achter de tekst.

Het venijn zat echter in de staart. Als een duiveltje uit een doosje werd in de slottekst nog een deel zeven toegevoegd aan het Handvest van de Grondrechten, waarin de interpretatie en toepassing van het Handvest uitvoerig beschreven wordt.

Zo wordt het duidelijk dat de bepalingen van het Handvest gericht zijn tot de instellingen, de organen en agent-schappen van de Unie, met respect voor het subsidiari-teitsprincipe, evenals tot de Lid-Staten bij de implementa-tie van Europese wetgeving. Het Handvest kan ook de toepassing van Europese wetgeving niet uitbreiden, en geen nieuwe taken geven aan de Unie. Beperkingen op de uitoefening van de grondrechten kunnen slechts bij wet; de essentie van de grondrechten moet hierbij in elk geval bewaard worden. Grondrechten uit het Charter kunnen ook

verder uitgelegd worden in andere delen van het Verdrag. Wanneer in dit Handvest rechten staan die overeenkomen met de rechten van het EVRM-Verdrag, dan moeten deze rechten op dezelfde manier worden geïnterpreteerd. Of wanneer het rechten zijn die gemeenschappelijk zijn aan de traditie van Lid-Staten, dan zullen die ook op die manier worden geïnterpreteerd. En die bepalingen die kunnen uitgewerkt worden door wetgeving, zullen slechts vatbaar zijn voor acties van de Europese rechtbanken wanneer zij ook effectief uitgewerkt zijn.

Het feit dat het Handvest uiteindelijk in het Verdrag wordt geïncorporeerd met bindende rechtskracht, is zonder meer positief te noemen. Hoe de toevoeging moet worden geïnterpreteerd en geëvalueerd, is echter niet duidelijk. Voor sommigen is er door deze toevoeging slechts sprake van een "fictieve vooruitgang". Franklin Dehousse, direc-teur Europese studies aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen en hoogleraar aan de Univer-siteit Luik, vindt dat we niet echt van een vooruitgang kunnen spreken door de toevoeging die is moeten gebeuren voor de integratie in het Verdrag, met name de vele limitatieve clausules. Aan de andere kant stelt Koen Lenaerts, onlangs door de Belgische regering benoemd tot rechter in het Europees Hof van Justitie en hoogleraar aan de K.U.Leuven, dat "door de opname van het Handvest naast de interne markt ook sociale, ecologische, ethische en mensenrechtelijke waarden op voet van gelijkheid in de grondwet komen. Dat is belangrijk voor de rechterlijke beoordeling van belemmeringen die Lid-Staten aanbren-gen op het vrij verkeer om, bijvoorbeeld, de persvrijheid te garanderen, of de volksgezondheid niet in gevaar te brengen."

Natuurlijk is de vraag: wat zullen de Europese Staats- en regeringsleiders met deze tekst doen tijdens de komende onderhandelingen om het verdrag definitief vorm te geven? Wat zal er van de uiteindelijke tekst worden? Zal dit ontwerp m.b.t. het grondrechtenhandvest stand houden? Zal er de komende maanden in de IGC aan gesleuteld worden door landen die eigenlijk geen grond-rechtenhandvest in het Verdrag hebben, of zal er juist veel politieke druk zijn om nog een stap verder te zetten? Dit is moeilijk te voorspellen, net zoals moeilijk te voorspel-len valt welk lot het ganse ontwerpverdrag te beurt zal vallen dat door de Conventie is opgesteld. Ik vermoed echter dat Jean-Luc Dehaene gelijk heeft wanneer hij in een interview met De Standaard zegt: "Ik kan perfect voorspellen dat elke regering iets uit de voorstellen wil schrappen, waardoor het geheel uit evenwicht geraakt. Daardoor zal dan weer tegendruk ontstaan van de leden van de Conventie die hun tekst zullen verdedigen. Als de regeringen de tekst wijzigen, zal het zijn om minder ver te gaan dan de Conventie. Als er geen politieke druk is, is de kans zelfs reëel dat het nieuwe verdrag er niet komt. Maar de druk zal er zijn omdat men zal zien welke vooruitgang er in die Conventietekst zit."