

Welk belang heeft de Nederlandse advocaat bij de Europese Grondwet?

Bastiaan de Bruijne
advocaat te Den Haag¹

Op 1 juni vindt in Nederland het referendum plaats over de ratificatie van de Europese Grondwet. Indien de Grondwet in alle EU-lidstaten volgens plan wordt geratificeerd, treedt ze in werking op 1 november 2006. Politiek kan over voor- en nadelen worden getwijfeld, maar zeker is dat advocaten er beter de weg in zullen kunnen vinden dan in het huidige constitutionele recht van de EU.

De Grondwet legt op een groot aantal terreinen (grond)rechten voor burgers en doelstellingen voor de Unie formeel vast. Bovendien wordt de toegang tot de rechter om deze rechten af te dwingen groter.

De status van het Europees recht, dat voorrang heeft boven het nationale recht, wordt andermaal bevestigd. In een jurisprudentiële traditie van veertig jaar is aangehouden dat het Europees recht voorrang heeft boven het nationale recht en in veel gevallen een directe werking kent. In de Nederlandse traditie mag dat een vanzelfsprekendheid zijn, maar vooral in landen met een actief Constitutioneel Hof zoals Duitsland is daarover strijd geleverd.

Bovendien wordt het Europees recht vereenvoudigd door de Grondwet. In de eerste plaats doordat de Grondwet (voluit: Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa) in de plaats komt van de bestaande verdragen. Daarmee wordt de Grondwet de enige basistekst van de Europese Unie. De Europese Unie krijgt rechtspersoonlijkheid, en komt in de plaats van de Europese Gemeenschap. Ten tweede omdat de verwarring over de wetgevingshandelingen van de Unie wordt beperkt: er komen Europese wetten en Europese kaderwetten (wetgevingshandelingen) en Europese verordeningen en Europese besluiten (niet-wetgevingshandelingen). In de derde plaats komt er een beter inzicht in de bevoegdheden van de Europese Unie en die van de lidstaten. Onderscheid wordt gemaakt tussen exclusieve, gedeelde en ondersteunende bevoegdheden van de Unie. Al met al een overzichtelijk en eenduidig recht, dat toegankelijker zal worden voor de beroepsgroep.



Foto Martijn Beekmanniet

Na de ministerraad van 22 april jl. deelt Balkenende samenvattingen van de Europese Grondwet uit op een terras aan het Plein in Den Haag

Het Europees recht heeft in de Nederlandse advocatuurlijke praktijk voornamelijk betrekking op het mededingingsrecht en de 'vier verkeersvrijheden' (personen, goederen, diensten, kapitaal). Ook in de Grondwet blijven dit de belangrijkste beleidsterreinen waarop de Unie bevoegd is.

GRONDRECHTEN

Een groot aantal *algemene beginselen* is opgenomen in de Grondwet. De Europese Unie erkent het totaal van rechten, vrijheden en beginselen dat in de tekst wordt gegeven. De grondrechten zijn vastgelegd in een Handvest, dat een apart deel van de Grondwet

vormt. Daarnaast wordt er uitgebreid gesproken over het Burgerschap van de Unie, dat naast het nationale burgerschap staat. Het burgerschap krijgt mede vorm en betekenis door de catalogus van de grondrechten.

Het *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie* bestaat al enkele jaren, maar wordt nu juridisch bindend. De catalogus bevat zowel fundamentele als sociale grondrechten. Deze grondrechten zijn bindend voor het optreden van de Europese Unie en haar organen. Ook de lidstaten zijn eraan gebonden wanneer zij Europese regels uitvoeren.

Interessant genoeg heeft de communautaire wetgever uit verschillende bronnen geput. In de eerste plaats zijn bepalingen uit eerdere Verdragen overgenomen, bijvoorbeeld op het terrein van de gelijke behandeling, het Europees burgerschap, het recht op milieubescherming en het recht op inzage van documenten. Tevens is uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De toetreding van de Europese Unie tot het EVRM is voorzien in de Grondwet. Tegelijk klinkt het Europees Sociaal Handvest door in de bepalingen over werkgelegenheid. Anderzijds is aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie, bijvoorbeeld in het artikel over het recht op behoorlijk bestuur.

Door de grondrechten in de tekst van (Deel II van) de Grondwet op te nemen, kan de Europese Unie een ruimere bescherming bieden aan haar burgers. Zelfs wanneer bestaande grondrechten alleen maar zijn gecodificeerd, zijn zij door de Grondwet beter kenbaar gemaakt en onder de jurisdictie van de Europese rechter gebracht.

PROCESRECHT

Om de nationale rechtssystemen meer met elkaar in overeenstemming te brengen, is een aantal procesrechtelijke aanpassingen voorgesteld.

Voor bepaalde *civiele zaken* geldt het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen. Door de erkenning moet de toegang tot de rechter worden verbeterd. Andere in de Grondwet voorgestelde maatregelen hebben betrekking op executie, betekening, bewijsmiddelen, jurisdictiegeschillen en verdere aanpassing van de nationale wetgevingen op het gebied van rechtsvordering. Deels vormen zij een codificatie van bepalingen uit bestaande verdragen, zoals het EEX-Verdrag. Wellicht dat er in Europees verband een eenduidige aanpak komt voor de ontwikkeling van alternatieve methoden voor geschillenbeslechting. Ook is ruimte gecreëerd om een voorzichtig begin te maken met een harmonisatie van het familierecht.

Voor het *strafrecht* wordt eveneens het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen van belang. Indien nodig worden de strafrechtwetgevingen van lidstaten onderling aangepast. Bovendien wordt de justitiële samenwerking aanmerkelijk uitgebreid. Er kunnen minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot onder meer de wederzijdse toelating van bewijs tussen lidstaten, de rechten van personen in procedures en de rechten van slachtoffers van misdrijven. Voor bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter kunnen minimumvoorschriften voor de bepaling van strafbare feiten en sancties worden vastgesteld. Een Europese aanklager kan, met behulp van Eurojust, mogelijk een strafrechtelijk onderzoek instellen naar strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.

Wat betreft *grenscontroles, asiel en immigratie* zal de Unie voortgaan met de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid. Het asielrecht wordt dus in Europees verband vastgesteld, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een uniforme asielstatus en gemeenschappelijke procedures voor de toekenning van deze sta-

tus. Een erg belangrijk uitgangspunt voor dit beleid is het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten.

De naam van de hoogste *rechterlijke instantie* wordt aangepast, van 'Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen' naar 'Hof van Justitie van de Europese Unie'. Daaronder vallen één Hof, één Gerecht en in de toekomst verschillende gespecialiseerde rechtbanken.

Er zijn op het eerste gezicht geen wijzigingen aangebracht in de taken van het Hof. Toch kunnen twee opmerkingen worden gemaakt die de Nederlandse advocatuur raken. In de eerste plaats zijn de lidstaten gehouden om de rechtsmiddelen aan te bieden die nodig zijn om het recht van de Europese Unie te handhaven. Ten tweede wordt de jurisdictie van het Hof uitgebreid op het gebied van de grondrechten, vreemdelingenbeleid en strafrechtelijke samenwerking. Het aantal rechtsgebieden waarop prejudiciële vragen kunnen worden gesteld neemt dus toe. Tegelijk wordt de toegang tot de Europese rechtsbescherming voor individuele klagers iets verbreed, namelijk wanneer zij rechtstreeks geraakt zijn door regelgevingshandelingen van de Unie.

BETER GESTRUCTUREERD

Het belang van de Grondwet voor de Nederlandse advocatuur is dat het Europese recht toegankelijker wordt en beter gestructureerd. De rechtsbescherming voor Europese burgers wordt versterkt door de opname van een groot aantal grondrechten. Toegang tot de Europese rechter wordt vergroot. De Europese jurisprudentie zal op een groter aantal beleidsterreinen van belang worden. Het Nederlandse civiel en strafrecht zullen mogelijk worden aangepast.

Een goed begrip van de Grondwet is voor iedere Nederlandse advocaat van belang; als consolidatie van het Europees recht is het de voorbode van de Europese invloed op ieders praktijk. ●

¹ Bastiaan de Bruijne is advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek, Den Haag. Met dank aan professor Jaap W. de Zwaan (Erasmus Universiteit Rotterdam).