PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

fundamental.rights@consilium.eu.int

Bruxelles, le 7 septembre 2000
Document multilingue

A L'ATTENTION DES MEMBRES DE LA CONVENTION

OBSERVATIONS RECUES RELATIVES AU DOCUMENT CHARTE 4422/00 CONVENT 45

Veuillez trouver, pour information, un recueil des observations reçues, classées par ordre alphabétique:

NOM (Langue)	Page
BARROS MOURA (fr)	2
BARROS MOURA + AZEVEDO (fr)	4
BENAKIS (gr, fr)	9
BERES (fr)	15
BERES + Groupe socialiste (fr)	17
BEREIJO (es)	21
BERTHU (fr)	28
BONDE (en/dk)	59
BOWNESS (Lord) (en)	60
BRAIBANT (fr)	77
BRAUNEDER (de)	78
BUTTIGLIONE (fr)	81

CEDERSCHIÖLD (en)	**82**
CORNILLET (fr)	**89**
DEHAENE (fr)	**90**
DEHOUSSE (fr)	**93**
DUFF (en)	**101**
EINEM + HOLOUBEK (de)	**119**
FRIEDRICH (de)	**126**
GNAUCK (de)	**132**
GOLDSMITH (Lord) (en)	**136**
GRIFFITH (en)	**192**
HERZOG (fr)	**194**
HIRSCH BALLIN (nl)	**199**
KAUFMANN (de)	**201**
KAUFMANN + 14 FEMMES DE LA CONVENTION (fr, de, en)	**211**
KORTHALS ALTES (en, fr, nl)	**220**
LEINEN (de)	**243**
LONCLE (fr)	**251**
MAGNUSSON (en)	**259**
MANZELLA (it)	**265**
MELOGRANI (it, fr, en)	**274**
MENDEZ DE VIGO (es)	**287**
MEYER + 11 AUTRES (de, fr, en)	**289**
MOMBAUR (de)	**310**
NEISSER (de)	**314**
NIKULA + BRAX (fi, nl)	**318**

OFNER (de) 326

O'KENNEDY (en) 328

PACIOTTI (it) 346

PAPADIMITRIOU (en) 357

PATIJN (nl) 358

RACK (de) 360

RODOTÀ (it) 361

SOLÉ TURA (es) 369

TARCHYS (en) 379

TOBISSON (en) 391

VITORINO (fr) 398

VOGGENHUBER + BOUMEDIENE (de) 404

CONSEIL DE L'EUROPE (fr, en) 407

COMITE DES REGIONS 411

M. Barros Moura

Observatios générales sur le projet de la Charte des Droits Fondamentaux (Charte 4422)

Je souscris les observatios faites par Mr. Jürgen Meyer et autres (lettre du 30 août), a l'exception de la sous-alinéa ii. de l'alinéa b) du point II (Questions particuliéres) concernant la transparence des médias (article 11, 2, liberté d'expression), en ajoutant les observations suivantes:

1. Le numéro 3. du préambule devrait mentioner expressément la diversité languistique.
2. Au texte du numéro 5 du préambule il faut ajouter la réference au droit international en géneral, en paraléle avec l'article 51° du projet, pour garantir la cohérence interne de la Charte.
3. A propos du numéro 3. de l'article 15° j'insiste, encore une fois, sur le fait que le principe de non discrimination des conditions de travail s'impose même si le travailleur reside ilégalement dans le pays membre. En plus, il faut décourager l'utilisation par les employeurs de cette possibilité de *dumping* social...
4. La garantie de l'article 22° ne devrait pas se limiter a lémploi et au travail. Dautres aspects, tels que la sécurité sociale, devraient aussi être compris. Pour cela sufit l'utilisation d'une formule exemplificative comme, par exemple, nottament.
5. A l'article 26° il faudrait expliciter que les droits respectifs peuvent être exercés a tous les niveaux, y compris le niveau européen. C'est la précisement la valeur ajoutée d'une Charte Européenne, tenant compte des dispositions du Traité.
6. A l'article 28° il convient ajouter le droit a une compensation dans les cas de licenciement par cause económique (tenant compte les directives européennes sur les licenciements collectifs).
7. La réference, dans l'article 30° a la possibilité de "derogations bien delimitées" au principe sur l'age minimale ne devrait pas figurer dans un texte fondamentale comme la Charte doit être. En plus, l'article 50°, tenant compte de l'article 51°, permet resoudre le probléme de la permission du travail d'infants a carachtére formatif et sans préjudice de la personalité phisique et morale de l'infant. La derogation doit donc disparâitre.
8. L'article 34° devrait reprendre de la Déclaration n° 13 annexe au Traité d'Amsterdam, sur l'interpretation de l'article 16° (ex-article 7°-D) du Traité CE, la réference aux principes de l'egalité de traitement,de qualité et de continuité des services d'intêret géneral.

9. L'article 43° semble être la place idéale pour garantir, en tant que noyau dur de la libre circulation européenne, l'exercice des droits prévus dans la Charte dans le pays de l'Union de résidence de la personne. Par exemple, les droits prévus a l'article 12° doivent être expressement garantis dans le pays de résidence.
10. Peut-être un article horizontal pourrait expliciter que les droits prévus par la Charte sont applicables aux personnes morales ou collectives dans toute la mesure compatible avec sa nature non humaine. Par exemple, il faut garantir la protection des donnés concernant les entreprises et c'est vrai que ces donnés-lá ne revestent pas un carachtére personel tel qu'il est prévu par l'article 8° du projet. Un article horizontal est une solution.

Les soussignés, **José Barros Moura** et **Maria Eduarda Azevedo**, représentants de Assembleia da República, Portugal, adoptent la position commune ci devant sur l'avant-projet de Charte proposé par le Praesidium (**Charte 4422/00**). Sur les questions de non-accord, chacun des représentants du Parlement portugais présente ou souscrit des positions différenciées.

Observations générales

En général, le texte préparé par le Praesidium a pris en compte les contributions orales et écrites des membres de la Convention et mérite une appréciation favorable. Mais il faut continuer le débat pour améliorer le texte, combler ses lacunes, corriger les imperfections qui subsistent. Nous avons le temps en conformité avec le mandat de Tampere, et serait une grave erreur limiter le débat seulement à cause des convenances d'un calendrier de la Présidence française. En tout cas, nous avons le temps jusqu'au 25 septembre pour faire le débat en profondeur qui est encore indispensable. Pas question, donc, de précipiter les choses dans la réunion du 11 et 12 septembre.

En ce qui concerne la systématique, il conviendrait de ne pas se référer, comme il est fait dans divers articles, aux "législations nationales" et "au droit communautaire". Nous demandons, en conséquence, la suppression de cette référence aux articles 9, 18, 25, 26, 32, 33 et 34.

Compte tenu de la disposition horizontale de l'article 49, al. 1 et 2, cette référence est superflue. Pour des considérations liées à la systématique, la Convention a convenu de formuler les questions horizontales séparément dans le but notamment de faciliter la lisibilité de la Charte et l'identification du citoyen avec l'UE.

La systématique du projet fait croire au citoyen que l'on tend à diluer des articles spécifiques par rapport à d'autres, ce qui n'est pas l'intention de la Convention et ne correspond pas au mandat de Cologne. Par ailleurs, elle peut faire croire que des droits fondamentaux relevant, dans leur acception générale, du droit premier sont valables sous réserve de réglementations nationales ou de

futures révisions du traité. Cette impression serait regrettable et contraire à l'esprit de l'article 6, al. 1 du traité de l'UE dans lequel il est dit expressément que l'Union accorde une priorité absolue au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi nous proposons la suppression pure et simple de l'article 50, al. 2.

Nous approuvons l'énumération au point 5 du préambule des principales sources dont s'inspire la Charte qui est, conformément au mandat de Cologne, la Convention européenne des droits de l'Homme, les traditions constitutionnelles communes des Etats membres, la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Cependant, la cohérence du projet risque d'être compromise si l'on omet de mentionner ces sources également à l'article 51. Le préambule et l'article 51 relient entre eux les diverses parties du projet. C'est pourquoi nous plaidons en faveur de l'insertion également à l'article 51, en tant que niveau de protection minimal, les Chartes sociales adoptées par la Communauté et le Conseil de l'Europe. Et, *vice versa*, la mention au préambule du droit international en général en parallèle avec l'article 51 du projet pour assurer la cohérence interne de la Charte.

Peut-être un article horizontal pourrait expliciter que les droits prévus par la Charte sont applicables aux personnes morales ou collectives dans toute la mesure compatible avec sa nature non humaine. Par exemple, il faut garantir la protection des donnés concernant les entreprises et c'est vrai que ces donnés-lá ne revêtent pas un caractère personnel tel qu'il est prévu par l'article 8 du projet.

D'une manière générale, il conviendrait de vérifier une nouvelle fois très attentivement l'équivalence des notions employées dans les différentes langues du texte de la Charte.
Nous espérons que la Convention disposera du texte de la Charte dans toutes les langues de l'UE avant sa transmission aux chefs d'état et de gouvernement.

Observations particulières

Le **numéro 3 du préambule** devrait mentionner expressément la diversité linguistique.

Article 10. Liberté de pensée, de conscience et de religion

Il convient d'ajouter à cet article un deuxième alinéa dans lequel sera inscrit le *droit à l'objection de conscience*. L'insertion donne suite à toute une série d'amendements et aux points de vue exprimés par une majorité au cours de la discussion à la Convention.

Article 13. Liberté de la recherche

Il convient d'ajouter à cet article la *liberté des sciences, de l'enseignement et des arts.* Cet ajout correspond à une proposition précédente du Présidium (Convent 13, art.15 al. 2, à l'exception de "l'enseignement") que la Convention n'avait pas critiquée à cet égard. Bien au contraire, plusieurs délégués avaient souligné, au cours du débat, l'importance de cet alinéa, le justifiant dans un grand nombre d'amendements. Par ailleurs, ces libertés correspondent aussi bien aux traditions constitutionnelles communes des Etats membres qu'aux conventions internationales.

Article 15. Liberté d'exercice d'une profession

Nous insistons, encore une fois, sur le fait que le principe de non-discrimination des conditions de travail s'impose même si le travailleur réside illégalement dans le pays membre. En plus, il faut décourager l'utilisation par les employeurs de cette possibilité de *dumping* social...

Article 22. Egalité entre hommes et femmes

La garantie ne devrait pas se limiter a l'emploi et au travail. D'autres aspects, tels que la formation professionnelle, la sécurité sociale, etc., devraient aussi

être compris. Pour cela suffit l'utilisation d'une formule exemplificative comme, par exemple, notamment.

Article 26. Droit de négociation et action collective

Il faudrait expliciter que les droits respectifs peuvent être exercés a tous les niveaux, y compris le niveau européen. C'est la précisément la valeur ajoutée d'une Charte Européenne, tenant compte des dispositions du Traité.

Article 30. Protection des jeunes au travail

La possibilité de "dérogations bien délimitées" au principe sur l'âge minimal" ne devrait pas figurer dans un texte fondamental comme la Charte doit être. En plus, l'article 50°, tenant compte de l'article 51°, permet résoudre le problème de la permission du travail d'infants a caractère formatif et sans préjudice de la personnalité physique et morale de l'infant. La dérogation doit donc disparaître.

Article 32. Sécurité sociale et aide sociale

Tout en approuvant l'article tel que formulé à l'alinéa 1 nous proposons de placer en tête de l'énumération de l'assurance sociale et des services sociaux les termes "*plus particulièrement*" afin de souligner que cette énumération n'est pas limitative. Les droits fondamentaux devant, par définition, avoir un caractère aussi durable que possible, il convient d'éviter toute liste limitative d'exemples, car les développements futurs dans ce domaine ne sont pas prévisibles.

Par ailleurs, le Présidium n'a retenu à l'alinéa 3, ce que nous déplorons, qu'un seul aspect du "droit au logement", à savoir l'aide au logement. Rappelons encore dans ce contexte que le "*droit au logement*" est reconnu en droit international par tous les Etats membres (cf. notamment art. 25, al. 1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 11 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 27, al. 3 de la Convention des Nations Unis relative aux droits de l'enfant, art. 31 de la Charte sociale européenne révisée) et ancré dans nombre de constitutions des

Etats membres (art. 23 Belgique, par. 15 a Finlande, art. 21, al. 4 Grèce, art. 22, al. 2, art. 65 Portugal, chapitre 1, par. 2 Suède, art. 47 Espagne; implicitement art. 1, 13, 14 et 20 Allemagne).

Article 34.Accés aux services d'intérêt général

Le texte devrait reprendre de la Déclaration n° 13 annexe au Traité d'Amsterdam, sur l'interprétation de l'article 16° (ex-article 7°-D) du Traité CE, la référence aux principes de l'égalité de traitement, de qualité et de continuité des services d'intérêt général.

Article 43. Liberté de circulation et de séjour

Voilà la place idéale pour garantir, en tant que noyau dur de la libre circulation européenne, l'exercice des droits prévus dans la Charte dans le pays de l'Union de résidence de la personne. Par exemple, les droits prévus a l'article 12° doivent être expressément garantis dans le pays de résidence

L'alinéa 2 de cet article ne définit pas de droit fondamental et annonce seulement une future révision éventuelle du traité susceptible de créer un droit à la libre circulation en faveur des ressortissants de pays tiers. L'article 63 n° 4 du traité de la CEE autorise l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers concernant la liberté de circulation. La liberté de circulation constitue, selon l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2 du protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, un droit de l'Homme et non pas un droit civil.

Il conviendrait d'étendre, dans la Charte des droits fondamentaux, la liberté de circulation aux ressortissants d'Etats tiers en substituant à l'alinéa 1 les termes "toute personne" au terme "citoyen", ou encore de supprimer l'alinéa 2.

Lisbonne 30 août, 2000

José Barros Moura

Maria Eduarda de Azevedo

PROF. **ANNA BENAKIS** M.P.
VICE PRESIDENT
OF THE HELLENIC PARLIAMENT

ATHENS, 30.8.2000

To the attention of **mr. Jansson**

PROF. **ANNA BENAKIS** M.P.
VICE PRESIDENT
OF THE HELLENIC PARLIAMENT

Παρατηρήσεις ΑΝΝΑΣ ΜΠΕΝΑΚΗ-ΨΑΡΟΥΔΑ

(ΕΛΛΑΣ) επί του Σχεδίου Convent 45:

Αρθρ. 3 : Θα πρέπει να προστεθεί ένας επί πλέον όρος ότι: <<όλες οι ιατρικές πράξεις πρέπει να λαμβάνουν χώρα πρός το συμφέρον του ατόμου>>.

Αρθρ. 8 : Επειδή σε περιπτώσεις δίωξης εγκληματικών πράξεων δέν πρέπει να επιτρέπεται η πρόσβαση στα αρχεία διωκτικών αρχών, πρέπει στο τρίτο εδάφιο και μετά τη φράση <<να έχει πρόσβαση στα συλλεγέντα δεδομένα που το αφορούν>> να προστεθεί η φράση <<σύμφωνα με τους περιορισμούς που ορίζει ο νόμος>>. Αυτό είναι σύμφωνο και με τη σχετική Κοινοτική Οδηγία.

Αρθρ. 10 : Οι θρησκευτικές πεποιθήσεις πρέπει να μπορούν να εκφράζονται καθ' οιονδήποτε τρόπο και όχι μόνο με τη λατρεία, την παιδεία κ.λπ. Γι' αυτό πρέπει το δεύτερο εδάφιο να διαμορφωθεί: <<Το δικαίωμα αυτό συνεπάγεται...., καθώς και το δικαίωμα *της καθ'* οιονδήποτε τρόπο εκδήλωσης του θρησκεύματος .....δημοσία ή κατ' ιδίαν, ιδίως με τη λατρεία..... και τις τελετουργίες>>.

Αρθρ. 11 : Στην παράγρ. 2 πρέπει να κατοχυρωθεί ο πάσης φύσεως έλεγχος του ΜΜΕ μέσω ανεξάρτητης διοικητικής αρχής. Γι' αυτό προτείνεται να προστεθεί το εξής εδάφιο: <<Ο σεβασμός των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης διοικητικής αρχής>>.

Αρθρ. 14 : Στο τέλος της παρ. 2 πρέπει να τεθεί η φράση: <<Κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους οι γονείς πρέπει πάντα να ενεργούν πρός το συμφέρον του παιδιού>>.

Αρθρ. 15 : Σε σχέση με την παράγραφο αυτή πρέπει να διευκρινισθεί, εάν η προστασία περιλαμβάνει και τα πληρώματα υπηκόων τρίτων χωρών επί εμπορικών πλοίων χωρών της Ευρωπαϊκής Ενωσης. Αν ναι, η εξομοίωση πρέπει να περιορισθεί και να μήν ισχύει ως πρός τις αμοιβές και την κοινωνική ασφάλιση, αλλά να ακολουθούνται οι όροι των χωρών της υπηκοότητας των πληρωμάτων.

Αρθρ. 22 : Το άρθρο αυτό περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της ισότητας μόνο στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας και γι' αυτό βρίσκεται πολύ πιο πίσω από το κοινοτικό κεκτημένο των άρθρ. 2 και 3 παρ.2 της Συνθήκης της Ε.Κ. Γι' αυτό και στην παράγρ.1 πρέπει να τεθεί μετά την φράση <<ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών>> η φράση <<σε όλους τους τομείς και ιδίως στον τομέα της απασχόλησης .....>>.

Η παράγρ.2 του άρθρου βρίσκεται ομοίως πολύ πιό πίσω από τα άρθα 2 και 3 παρ. 2 της Συνθήκης που υποχρεώνουν την Ενωση να <<προωθεί>> την ισότητα <<σε όλους τους τομείς>> καθώς και με το άρθρο 141 παρ.4 της Συνθήκης και με τη Διακήρυξη No28 που προσαρτάται στη Συνθήκη του Αμστερνταμ. Για το λόγο αυτό ή πρέπει να αντικατασταθεί η παράγρ. 2 σύμφωνα με την πρότασή μου Contrib. 251 ή πρέπει να συμπληρωθεί με την εξής φράση: <<Μέχρις ότου εξασφαλισθεί η πλήρης ισότητα ανδρών και γυναικών η αρχή της ισότητας δέν εμποδίζει την διατήρηση ή υιοθέτηση μέτρων που προβλέπουν ειδικά

πλεονεκτήματα υπέρ του λιγότερο εκπροσωπουμένου φύλου. Τα μέτρα αυτά πρέπει κυρίως να αποβλέπουν στην βελτίωση της θέσης των γυναικών>>.

Αρθρ. 31: Το άρθρο αυτό παρέχει πολύ περιορισμένη προστασία της μητρότητας και μόνο σε σχέση με την επαγγελματική ζωή.

Οφείλουμε να περιλάβουμε ξεχωριστό άρθρο για την προστασία της μητρότητας σύμφωνα με το κοινοτικό κεκτημένο, που θεωρεί το δικαίωμα αυτό αυτόνομο, ώστε πέραν των άλλων να απαγορεύεται και κάθε δυσμενής μεταχείριση της εγκύου κατά την πρόσβαση στην εργασία ή κατά τη διάρκεια αυτής ή της άδειας μητρότητας, να παρέχονται διευκολύνσεις κατ' αυτήν ή όταν επιστρέφει στην εργασία και να προστατεύεται από συνθήκες εργασίας που βλάπτουν αυτήν και το παιδί.

ΕΠΙΣΗΜΗ ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ TRADUCTION OFFICIELLE OFFICIAL TRANSLATION

No.409318/3390

Observations of Mrs.ANNA BENAKI-PSAROUDA (GREECE) on the Draft of Convent 45:

Article 3: An additional term should be added, that: "all medical acts should be made to the benefit of the person"

Article 8: Because, in cases of prosecution of criminal acts the presecuted person should not be given access to the files, at the third item and after the phrase "to have access to the collected data that concern him", the phrase "in accordance with the limitations of law" should be added. This is consistent with the relevant Community Directive.

Article 10: Religious convictions should be able to be expressed in any way, and not just by worship, education etc. This is why the second item should be formulated as follows: " This right implies ... as well as the right of manifestation of the religion in any way .. in public or in private, namely by worship .. and rituals".

Article 11: In paragraph 2, all forms of control of the Mass Media should be secured through an independent administrative authority. This is why we recommend the addition of the following item: "The respect of these rules is subject to the control of an independent administrative authority".

Article 14: The following phrase should be put at the end of paragraph 2: "In the exercise of their rights, the parents should always act to the benefit of the child".

Article 15: Concerning this paragraph, it should be clarified whether the protection also includes the crews of third country citizens on commercial ships of European Union countries. If so, the equal ranking should be limited and should not be applicable concerning salaries and social

security, for which the terms of the countries of crew citizenship should be followed.

Article 22: This article limits the scope of equality only in the field of employment and work and, for this reason, it is way behind the community acquis of articles 2 and 3 para.2 of the EU Treaty. This is why in paragraph 1, after the phrase "equal treatment of men and women", the following phrase should be added "in all fields, notably in the field of employment ...".

Paragraph 2 of the article is similarly way behind articles 2 and 3 para.2 of the Treaty that oblige the Union to "promote" equality "in all fields" as well as article 141 para.4 of the Treaty and Resolution No.28 attached to the Amsterdam Convention. For this reason, paragraph 2 should either be replaced in accordance with my recommendation Contrib.251 or supplemented with the following phrase: "Until full equality of men and women is secured, the principle of equality does not obstruct the maintenance or adoption of measures that provide for special advantages in favour of the less represented sex. These measures should mainly aim at improving the position of women".

Article 31: This article grants very limited protection of maternity and only in relation to professional life.

We ought to include a separate article on the protection of maternity in accordance with the community acquis which considers this right as autonomous so that, apart all other things, any unfavourable treatment of the pregnant woman is prohibited in her access to work or during pregnancy or during the maternity leave, so that facilities are granted during maternity leave or on return to work and so that she is protected from work conditions that may do harm to her and the child.

Γραφείο Μεταφράσεων Υπουργείου Εξωτερικών, Αθήνα Athens 31 AUG 2000
Service des Traductions du Ministere des Affaires Entrangeres de la Republique Hellenique, Athenes
Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs, Translation Service, Athens

BERES

Bruxelles, le 30 août 2000

au Président de la Convention
chargée de l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne
M. Roman Herzog

aux Vice-présidents
M. Guy Braibant, pour les représentants personnels des Gouvernements
M. Gunnar Jansson, pour les représentants des Parlements nationaux
M. Mendez de Vigo, pour les représentants du Parlement européen

Monsieur le Président,
Messieurs les vice-présidents,

Je souhaite vous faire part de ma surprise s'agissant de l'actuelle rédaction de l'article 23 concernant la protection des enfants.
En effet celle-ci ne retient pas le droit de chaque l'enfant d'entretenir des relations et contacts directs et réguliers avec ses deux parents.
L'enfant n'est jamais plus en situation de détresse que lorsqu'il se retrouve privé de sa famille, de ses parents ou de l'un d'entre eux, or ce cas de figure se manifeste de plus en plus souvent à l'heure où l'Union favorise la libre-circulation, les mariages mixtes et la mobilité des personnes.

Cette situation est contraire à la Convention de New-York sur le droit des enfants (1989), qui dans son article 19 dispose :

> *Les Etats parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.*

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît régulièrement qu'une telle situation est contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
La présidence portugaise et aujourd'hui la présidence française ont l'une et l'autre reconnu que dans le domaine civil l'harmonisation du droit de la famille est la priorité, afin de régler les conflits qui impliquent des enfants issus de couples binationaux de l'UE. Moi-même, en tant que membre de la Commission parlementaire franco-allemande de médiation, je peux témoigner des nombreux drames

frappant les couples binationaux du fait de la coexistence de systèmes judiciaires différents, et du

désarroi dans lequel se trouvent leurs enfants subitement privés de tout contact avec l'un de leurs parents.

Comment la Charte peut-elle dès lors prétendre consacrer "l'intérêt supérieur de l'enfant", trop souvent interprété par certains tribunaux comme étant un intérêt à ne pas changer de pays, et ignorer que chacun d'entre eux a un droit et un besoin fondamental de connaître et de bénéficier d'une présence significative de ses deux parents ?

Je serais heureuse que nous puissions encore améliorer le texte du projet de charte sur ce point.

En vous remerciant par avance de l'intérêt que vous porterez à ma requête, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Messieurs les Vice-Présidents, à l'assurance de ma haute considération.

Pervenche Berès

BERES ET GROUPE SOCIALISTE

Bruxelles, le 31 août 2000
amend-CV45.doc

M. Iñigo Méndez de Vigo
Président de la Délégation du Parlement européen
auprès de la Convention chargée de l'élaboration
de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

Bruxelles

Objet : *Observations générales au projet de la Charte des droits fondamentaux (CONVENT 45)*

Les députés socialistes soussignés, membres de la délégation du Parlement européen à la Convention de la Charte, remercient le Présidium pour le travail qui a abouti à l'élaboration de ce projet de Charte dans lequel nous pouvons retrouver beaucoup de nos contributions. Néanmoins, nous souhaitons faire part des remarques suivantes :

Sur la structure :

La subdivision en 7 chapitres à chaque fois avec un titre comporte une nouveauté et contribue à une plus grande lisibilité du texte, néanmoins il serait souhaitable de revoir la distribution des articles de la Charte dans ces différents titres car dans certains cas cette répartition paraît un peu forcée et artificielle.

Sur le contenu général :

La référence faite dans certains articles de la Charte, et notamment dans le chapitre SOLIDARITÉ, aux législations nationales et au droit communautaire nous semblent tout à fait superflue compte tenu des dispositions énoncées dans l'article 49 relatif au champ d'application de la Charte. Aux yeux des citoyens, cette référence constante aux législations nationales utilisée uniquement dans certaines dispositions de façon arbitraire, surtout en matière relative aux droits sociaux, peut diminuer l'importance et l'impact de ces articles vis-à-vis des autres. Or la Charte, dans son ensemble, doit mettre en évidence l'indivisibilité des droits.

C'est pourquoi nous proposons de **supprimer** cette référence faite aux articles 9, 14, 18, 25, 26, 32, 33 et 34.

Nous soutenons l'énumération faite au paragraphe 5 du préambule des principales sources qui ont inspiré la rédaction de cette Charte qui d'ailleurs correspondent au mandat de Cologne, c'est-à-dire la Convention européenne des droits de l'Homme, les traditions constitutionnelles communes des Etats membres, la Charte sociale

européenne et la Charte communautaire des droits fondamentaux sociaux des travailleurs.
Cependant, la cohérence du projet risque d'être compromise si l'on omet de mentionner ces sources également à l'article 51. Le préambule et l'article 51 relient entre eux les diverses parties du projet. C'est pourquoi nous plaidons en faveur de l'insertion également à l'article 51, en tant que niveau de protection minimal, les Chartes sociales adoptées par la Communauté et le Conseil de l'Europe.

Dans le chapitre SOLIDARITÉ, nous avons remarqué que beaucoup des articles sont rédigés d'une façon vague ou ambiguë, par exemple, nous proposons de remplacer l'expression « l'Union reconnaît et respecte », par « **Toute personne a droit** ». Ceci permet une harmonisation de la terminologie valable pour tous les articles.

Sur quelques articles en particulier :

Article 11 – Liberté d'expression et d'information

Nous souhaitons qu'au paragraphe 1 soit mentionné expressément la liberté de **"chercher"** des informations, et non pas seulement de les recevoir. Ce droit, déjà existant dans l'article 19 de la Déclaration de l'ONU de 1948, est aujourd'hui essentiel étant donné la nouvelle dimension de l'Internet.
Quant au paragraphe 2, nous proposons l'ajout suivant : **"Elle peut nécessiter des limitations aux grandes concentrations des moyens de communication".**

Article 12 – Liberté de réunion et d'association

Paragraphe 1 : Nous proposons d'ajouter « **Toute personne a le droit de fonder et d'adhérer à ces associations au niveau européen.** »
Paragraphe 2 : Nous proposons d'ajouter : « les partis politiques au niveau européen contribuent, **par voie démocratique**, à l'expression (reste inchangé) ».

Article 13 – Liberté de la recherche

Nous proposons d'ajouter à cet article « **la liberté des sciences, de l'enseignement et des arts** » ainsi qu'un nouveau paragraphe : « **Toute personne a le droit de bénéficier, dans des conditions équitables, des résultats des recherches scientifiques, notamment dans le secteur bio-médical** ».

Article 15 – Liberté professionnelle **et droit de travailler**

Paragraphe 1 : Nouvelle rédaction : « **Toute personne a le droit de travailler, d'exercer une profession librement choisie ou acceptée et de créer une entreprise, dans le respect du principe du développement économique et social équilibré et durable** ».

Article 16 – Liberté d'entreprise

Nous proposons **l'inclusion** de cet article, comme rédigé, dans le premier paragraphe de **l'article 15**.

Article 23 bis (nouveau) – Personnes agées

« Toute personne âgée a le droit de mener une vie indépendante et décente et de jouer un rôle actif dans la vie politique, sociale et culturelle. »

Article 26 – Droit de négociation et d'actions collectives

Nous proposons la rédaction suivante :
« Les **organisations des travailleurs** ont le droit de négocier et de conclure des conventions collectives **avec des employeurs ou leurs organisations, également au niveau de l'Union**, et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives, **y compris le droit de grève**, pour la défense de leurs intérêts.
Les pratiques et traditions des législations nationales sont respectées au niveau européen et l'effet transnational des droits est reconnu. »

Article 29 – Conditions de travail justes et équitables

Paragraphe 1 : A ce paragraphe doit être ajouté « tout travailleur a droit à des conditions de travail saines, sûres, dignes **et à une rémunération équitable ».**

Article 32 – Sécurité sociale et aide sociale

Paragraphe 1 : **« Toute personne a droit à l'accès aux prestations de la sécurité sociale et aux services sociaux** (reste inchangé) »

Paragraphe 3 : **« Toute personne a droit à une aide sociale et le droit au logement** (reste inchangé) »

Article 34 – Accès aux services d'intérêt économique général

Nous proposons de commencer l'article par: **« Toute personne a le droit d'accès** (reste inchangé) »

Article 36 – Protection des consommateurs

Nouvelle rédaction : **« Les consommateurs ont droit à une information complète sur la qualité des biens et des services ainsi qu'à une publicité non mensongère qui répond aux critères de transparence et de vérité ».**

Article 43 – Liberté de circulation et de séjour

Nous proposons que ce droit soit étendu aux ressortissants des pays tiers ainsi le paragraphe 1 doit commencer par « **Toute personne** (reste inchangé) ».

Le **paragraphe 2** de cet article doit en conséquence être **supprimé.**

Article 50 – Portée des droits garantis

Nous proposons la suppression du paragraphe 2 actuel pour le remplacer par le texte suivant : **« les droits reconnus par la présente Charte doivent s'exercer selon les**

pratiques et législations européennes et nationales existantes et sont valables au-delà des frontières dans toute l'Union européenne. »

Paragraphe 3 : Nous proposons l'ajout suivant : « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, **et des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe,** leur sens et leur portée sont **les mêmes** que leur confère **lesdites conventions** (reste inchangé) ».

Article 51 – Niveau de protection

Nous proposons la **suppression du mot « tous »,** avant Etat membres dans la quatrième ligne ainsi que l'insertion après « ..... Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, **les Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe** (reste inchangé) ».

Pervenche BERÈS

Elena PACIOTTI

Ieke van den BURG

Jo LEINEN

Hans-Peter MARTIN

Jean-Maurice DEHOUSSE

Ulpu IIVARI

Catherine LALUMIÈRE

BEREIJO

OBSERVACIONES DE ALVARO RODRIGUEZ BEREIJO. REPRESENTANTE PERSONAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL AL TEXTO CONSOLIDADO DEL PROYECTO DE CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNION EUROPEA (Documento del Presidium CONVENT 45 DE 28 DE JULIO DE 2000)

1. A la Estructura.

Se propone cambiar la denominación del capítulo IV "Solidaridad" por **"Derechos económicos y sociales".**

Justificación: La denominación es equívoca. Cada cabeza de capítulo debe guardar una coherencia estricta con su contenido. La solidaridad es un concepto mucho más amplio que el contenido que se enuncia en este Capítulo, especialmente en el ámbito de la Unión Europea.

2. Al Preámbulo.

- punto 1 . Modificar la frase introductoria: "Les peuples européens"....por la siguiente: **"Los ciudadanos de Europa han establecido entre ellos..."**.

Justificación: Precisar que los sujetos autores de la Unión son los ciudadanos europeos, más que los pueblos.

- punto 7. Se propone su modificación en la siguiente forma: **"En los términos previstos en esta Carta, se garantizan los derechos y libertades que se enumeran..."**

Justificación:

coherencia con la estructura y contenido de la Carta: la titularidad de los derechos varía en función de su contenido (por ejemplo, algunos derechos corresponden sólo a los ciudadanos de la Unión); por otra parte, la Carta no sólo enuncia derechos sino principios no directamente invocables ante los Tribunales de Justicia.

3. Al Articulado.

En reiteradas ocasiones la representación española ha insistido en la necesidad de fijar en el propio articulado la definición de cada derecho con **los límites a su ejercicio,** en aquellos casos en que, por su naturaleza, así lo requiera una definición acabada del mismo. La determinación de las limitaciones al ejercicio de un derecho son un elemento esencial de su configuración que debe figurar en la definición del propio derecho. Ello no alargaría necesariamente, el texto del artículo correspondiente, como ya se pudo comprobar en algunos borradores propuestos por el propio Presidium a la Convención.

Esta definición, positiva y negativa a la vez, del derecho no es redundante ni incompatible con la existencia de los artículos "horizontales" relativos a los límites y condiciones bajo las cuales han de ejercitarse los derechos reconocidos en la Carta.

Por otra parte, los artículos horizontales no siempre resuelven el problema de los limites específicos que definen el contenido de un derecho,

Debería, al menos, redactarse una cláusula horizontal satisfactoria (en los términos que se expresarán más adelante) para que la representación española pueda desistir de esta petición que considera imprescindible. No puede, por ejemplo, mantenerse el derecho de asociación y sindicación en los términos que recoge el artículo 12.1, que, permitiría la libre sindicación de los militares o de los jueces, sin una cláusula que habilitara a los Estados a introducir límites al ejercicio de este derecho, como de hecho sucede en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por otra parte, y respecto al Capítulo IV. "Solidaridad", donde se contienen los derechos sociales y económicos, es preciso resolver de modo satisfactorio el distinto alcance y efectos, según se trate de "derechos" (subjetivos y justiciables) o de "principios" (que rigen la activación de los poderes públicos en su política social y económica, informan la legislación positiva y la práctica judicial. Son también "derechos", desde luego, pero requieren de la mediación del legislador para ser ejercidos como derechos subjetivos, en tanto **sólo podrán ser alegados ante** la **autoridad judicial de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.**

Esta distinción ha de traducirse, necesariamente, en el lenguaje empleado en la formulación de los artículos correspondientes. Los "derechos subjetivos" se redactarán al modo de los derechos clásicos de libertad e igualdad. Por el contrario, aquellos derechos sociales y económicos que tengan el **carácter principial** deben reflejar en su formulación, su carácter

inspirador de la política social y económica, **evitando en ellos, en aras de la claridad y para no inducir a equívocos, la utilización del término "derecho".**

4. Al Artículo 19.2.

Se propone modificar su redacción por el siguiente texto: "**se prohiben las expulsiones masivas**" o " de **colectivos regularmente instalados**".

Justificación:

Este precepto procede de un protocolo al Convenio Europeo de Derechos Humanos no ratificado por España, debido a los múltiples problemas que plantea la configuración de sus fronteras en relación con la inmigración ilegal. Se propone esta redacción puesto que de otra manera, cabría interpretar que la redacción propuesta impide la expulsión de grupos de personas que atraviesen ilegalmente la frontera.

5. Al Artículo 24.

A fin de evitar la creación de un **"derecho prestacional"** nacido directamente de la Carta y exigible a los Estados miembros, convendría formularlo de otro modo. Se propone redactar la integración de los minusválidos como un principio que vincula a los Estados miembros más que un derecho directamente exigible.

"La Unión (o los poderes públicos) garantizarán a las personas discapacitadas el acceso y las medidas ..."

6. Al Artículo 27.

Se pide su supresión.

Justificación:

No es un derecho fundamental y no debe figurar como tal en la Carta. Es más propio de la legislación laboral ordinaria.

Además, en la formulación que se propone, es un derecho vacío de contenido que carece de sentido.

7. Al artículo 32.3

Se propone la supresión (o su reformulación con una redacción diferente) del apartado 3), especialmente en lo relativo **al derecho a una ayuda a la vivienda a toda persona.**

Justificación:

Lo que se reconoce aquí es un derecho de carácter prestacional y extendido a todas las personas (es decir, universalizado), en un ámbito que es más propio de la categoría de los principios rectores. No parece procedente, pues, dotarlo de carácter de derecho subjetivo como se hace en el texto propuesto. La remisión al derecho nacional aunque salva la cuestión competencial (subsidiariedad) no hace lo mismo con su carácter no directamente viculante o al menos justiciable como derecho subjetivo.

8. Al artículo 33

Modificación: La Unión reconoce y respeta el derecho a beneficiarse de la prevención sanitaria y de acceder a los cuidados médicos en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales.

Justificación:

De acuerdo con lo que se acaba de expresar, estas prestaciones a cargo del Estado deben configurarse más como un principio rector que un derecho. Esta propuesta de formulación es por lo demás coherente con la redacción del anterior artículo 32.1 de contenido muy similar de la que sin embargo se separa el texto del Presidium sin motivo aparente.

9. Al artículo 34.

Se pide su supresión

Justificación

Recrea libremente un derecho a partir del art. 16 del Tratado de la Comunidad Europea, que, a su vez, remite a los arts. 73,86 y 87. Estos artículos encierran una gran complejidad y sería necesario un estudio más detenido sobre sus consecuencias y repercusiones antes de incluirlo en la Carta.

10. Al Artículo 35

Supresión del inciso **"de un entorno con la calidad de vida adecuada".**

Justificación:

Nos se alcanza a comprender el significado de esta expresión que se separa notablemente del contenido del Tratado de la Comunidad.

11. Al Artículo 49.2

Supresión del último inciso del artículo que empieza "Por consiguiente,..." sustituyéndolo una disposición horizontal ad hoc en un Artículo separado e independiente de un tenor similar al siguiente:

1) **Las Instituciones y órganos de la Unión así como los Estados miembros exclusivamente en la ejecución del Derecho Comunitario, deben respetar los derechos, y observar y promover la aplicación de los principios reconocidos en esta Carta, conforme a su respectiva naturaleza.**

2) **Los derechos enumerados en los arts. 24, 32, 33, 35 y 36 informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la autoridad juridicial de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen"**

Justificación:

Una cosa es asegurar el principio de subsidiariedad y la interdicción de la ampliación de competencias vía Carta, y otra la diferencia entre derechos y principios. Lo primero se asegura con la disposición propuesta, estableciendo el ámbito de aplicación, el principio de subsidiariedad y el de no ampliación de competencias. El principio de subsidiariedad se refuerza en diversos artículos remitiendo, sobre todo en el caso de los derechos sociales, a las legislaciones y prácticas nacionales, remisión que, puede interpretarse fundamentalmente como un criterio de asignación de competencias entre la Comunidad y los Estados.

Cuestión distinta es la reiteradamente expresada posición de España y otros miembros de la Convención en el sentido de que deben diferenciarse los derechos directamente justiciables de aquellos otros, fundamentalmente los de carácter social, que exigen una prestación estatal. En este último

caso, más que hablar de "derechos" procede referirse a "principios", puesto que muchos derechos sociales no son invocables sin su adecuada configuración legal, que se desarrolla en cada caso en función de los recursos presupuestarios que en cada momento pueden disponerse para este fin. Si no se acepta la propuesta española, por considerar que introduce dos diferentes categorías de derechos, al menos debe dejarse clara esa diferencia al intérprete: para ello se propone utilizar la propia formulación del Presidium, que se recoge como apartado 1) de esta propuesta distinguiendo la existencia en la Carta de derechos y de principios para que puedan extraerse las correspondientes consecuencias en el ámbito del amparo judicial. Es cláusula puede completarse con la cláusula prevista en el apartado 2) que aquí se propone.

12. Al Artículo 50.3 y 52.

Supresión del último inciso del artículo 50.3 a **partir de "a menos que la presente carta no garantice una protección más elevada o más amplia"** hasta el final y del último inciso del artículo 52 desde **"o a unas limitaciones más amplias...**

Justificación:

La razón de la supresión es su incoherencia y sus efectos. Como se anticipó, si no se prevén límites en cada derecho, como sería deseable, debe al menos establecerse una buena cláusula horizontal que permita hacerlo. En este sentido se considera que cumplen esta función, los apartados 1,2, y 3 del artículo 50. No sucede sin embargo lo mismo con el último inciso del artículo 50.3 ni con el último inciso del artículo 52. No se entiende el último inciso del artículo 50.3, puesto que si no se incluyen en la Carta los límites a los derechos, entonces la Carta siempre proporcionará una mayor protección, en la medida en que formula los derechos de manera incondicionada por comparación al CEDH, que sí limita los derechos. En tal caso, no podrían entrar en juego las limitaciones del CEDH y Protocolos Adicionales que hayan sido suscritos por los Estados miembros o las contenidas en las Constituciones nacionales y se aplicarían los derechos de la Carta **sin restricción o limitación alguna a su ejercicio.** En contra, incluso, de lo que disponga la Constitución nacional (por ejemplo, en la libertad de asociación, de sindicación, en los trabajos obligatorios ... , arts. 5, 7, 10, 11 y 12). Ello refuerza la necesidad, ya expuesta al principio de estas observaciones, de especificar en cada caso, los limites al ejercicio del derecho reconocido en la Carta, en vez de formularlos como **derechos incondicionados.** Comentarios similares pueden hacerse en relación con

el inciso final del artículo 52. En definitiva, deben suprimirse los dos incisos, puesto que de lo contrario, se neutralizaría el efecto de la cláusula horizontal, y la Carta carecería de límites, algo que es absolutamente inadmisible para la representación española,

Madrid, 1 de agosto de 2000

GEORGES BERTHU

Bruxelles, le 29 août 2000

A Monsieur MENDEZ DE VIGO
Président de la délégation du Parlement européen pour la Charte des droits fondamentaux

Objet : observations sur le projet de Charte"Convent 45"

Cher Président,

Le projet de Charte des droits fondamentaux "Convent 45" appelle de ma part les observations générales suivantes :

1. Ce projet dépasse de loin les compétences européennes existantes, et empiète sur les droits nationaux. Il ne pourrait donc être rendu contraignant que par un nouveau traité. Toutefois, en l'état présent du texte, il faut admettre que ce nouveau traité bouleverserait complètement la répartition des pouvoirs entre l'Union et les Etats membres, ce qui ne paraît guère envisageable.

2. Dans l'hypothèse plus réaliste d'une simple déclaration politique – hypothèse dans laquelle je me place - il ne semble pas que la forme du texte actuel soit adéquate. On n'imagine pas, par exemple, une déclaration politique qui ne ferait aucune référence à la légitimité principale des nations et au droit fondamental des citoyens à l'expression démocratique dans le cadre national.

3. Ces défauts sont encore plus visibles au niveau du préambule, qui paraît trop étroit et juridique. Le bon niveau, pour un préambule, est celui des valeurs. Je vous joins en annexe, à titre indicatif, une proposition de préambule tel que je l'imagine.

4. D'un point de vue juridique, la présentation du texte – d'abord des droits présentés de manière absolue, puis des limitations éventuelles rejetées de manière globale et allusive en dispositions finales – biaise la compréhension. La première impression, qui conditionne la suite, est celle de droits sans limites. Quand on en arrive enfin aux limites (articles 49 et suivants), on s'aperçoit qu'elles ne sont pas claires.

.../...

Parlement Européen - 288, boulevard Saint-Germain - 75007 PARIS
Tél : 01 45 55 14 36 - 01 45 55 15 31 - Fax : 01 45 51 05 14 – E-mail : cburckel@europarl.eu.int

28

5. La Charte est beaucoup trop axée sur les droits individuels, et très peu sur les devoirs. Par exemple, on trouve un article 19 sur la protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition, mais rien sur les devoirs des étrangers dont l'inobservance peut justifier ces sanctions.

6. Enfin à de nombreuses reprises, le texte actuel mentionne des droits nouveaux, non-existants, ou qui ne sont pas en vigueur, contrairement au mandat de Cologne. Par exemple (entre autres), l'article 43-2 mentionne un droit de libre circulation des ressortissants de pays tiers qui est effectivement cité par le traité d'Amsterdam, mais est soumis, pour entrer en vigueur, à une série de conditions qui ne sont pas réalisées aujourd'hui. Il est donc prématuré d'en parler, a fortiori de l'inscrire dans une Charte de l'Union européenne.

Pour ces raisons, le texte actuel appelle de ma part les plus expresses réserves.

Vous trouverez ci-joint en annexe de nouvelles propositions d'amendements qui concrétisent ces observations générales.

Je vous prie de croire, cher Président, à l'expression de mes meilleurs sentiments.

Georges BERTHU

PJ : Amendements sur le "Convent 45" déposés le 29.08.2000

BERTHU
29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

PROPOSITION DE NOUVEAU PREAMBULE

Les Etats européens signataires,

Désireux de développer entre eux une Union fondée sur le respect mutuel des peuples, la démocratie et l'Etat de droit,

1. déclarent, conformément à leurs différentes Constitutions nationales, que leurs sociétés reposent sur la valeur fondamentale du respect de la personne, qui découle de son caractère sacré ; ils rejettent toute forme de mépris de l'être humain,

2. reconnaissent, en accord avec les traditions des peuples d'Europe, que cette valeur fondamentale implique :

   - le droit à la vie et à la dignité de tout être humain,
   - l'égalité devant la loi, laquelle définit et protège les droits fondamentaux,
   - la solidarité avec les plus faibles et la protection de la famille, cellule fondamentale de la société,
   - le droit de chaque personne de se gouverner elle-même ; de participer pleinement, en tant que citoyen, à la vie de ses communautés ; de faire un libre usage de ses droits souverains par la démocratie politique et l'économie de marché,
   - le principe de subsidiarité, qui accorde à chaque citoyen le droit d'exercer un contrôle effectif sur ses représentants ; de ne consentir de délégations de pouvoirs que proches, contrôlables et révocables ; de ne jamais accorder aux institutions que des compétences subordonnées,
   - le respect des affections et des solidarités ressenties par chacun, et donc du sentiment d'appartenance fondé sur une culture transmise, une histoire apprise, une langue pratiquée en commun,

3. se déclarent attachés aux spécificités des peuples d'Europe autant qu'à leurs valeurs communes,

4. veulent contribuer à concilier, à ce dernier titre, l'économie de marché et l'expression démocratique, l'initiative individuelle et le soutien mutuel face aux aléas de l'existence,

5. constatent que les citoyens attachent au cadre national une légitimité forte, qui en fait naturellement le niveau principal de l'association politique,

6. estiment que le respect de la diversité des nations et de leurs peuples favorisera la liberté, l'émulation et le pluralisme, sources de la richesse la plus ancienne et la plus constante de la civilisation européenne,

7. déclarent dans ces conditions que l'Union européenne est une Union de nations qui se respectent mutuellement , et respectent l'expression démocratique de chaque peuple,

8. confient à l'Union européenne la mission de favoriser la coopération des peuples d'Europe pour accroître leur prospérité, établir les bases d'un développement durable, protéger leurs valeurs, leurs droits, leurs langues, leurs modèles de société, leurs territoires et leurs frontières,

9. rappellent dans la présente Charte les libertés, responsabilités et droits principaux communs aux Etats membres, qui tirent leur force juridique soit des lois et Constitutions nationales que se sont données les peuples d'Europe, soit des traités européens ou internationaux qu'ils ont régulièrement ratifiés.

Ces droits, responsabilités et libertés ainsi rappelés ne créent aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté ou pour l'Union ; ils ne modifient pas la répartition inscrite dans les traités ; ils servent à définir l'esprit du contrôle qu'exerceront les Etats membres sur les institutions européennes.

Justificatif :

Le texte du préambule proposé par le Présidium manque d'ampleur, pour deux raisons :

- il reste trop bref et juridique, alors qu'un document de ce genre devrait élever le débat au niveau des valeurs,

- il n'évoque pas clairement l'expression démocratique dans le cadre national, qui est pourtant le premier fondement de l'Union.

C'est pourquoi nous proposons un essai de rédaction alternative. Si le Présidium maintenait son texte actuel, ou un texte de ce genre, il conviendrait alors que le Conseil européen, dans son rôle politique éminent, réécrive le préambule pour lui donner la dimension nécessaire.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 2 – Droit à la vie – Paragraphe 2 :

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé : Supprimer le paragraphe 2
(« Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté »).

Justificatif :

Ce paragraphe, comme beaucoup d'autres, ne correspond à aucune compétence existante de l'Union européenne.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 3 – Droit à l'intégrité de la personne

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Au paragraphe 2, supprimer « notamment », et ajouter un cinquième tiret ainsi rédigé :

« - et, d'une manière générale, prohibition de toute pratique qui serait contraire à la dignité humaine. »

Justificatif :

Dans le texte proposé par le Présidium, l'adverbe "notamment" donne l'impression d'un article incomplet. Il est préférable de le supprimer, et d'ajouter un cinquième tiret qui couvre de manière générale toutes les autres possibilités.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 8 – Protection des données à caractère personnel

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 8 – Protection des données à caractère personnel

Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données doivent être traitées **exclusivement**, pour des finalités déterminées… (suite inchangée).

Justificatif :

L'adverbe "loyalement" introduit une marge d'interprétation subjective qu'il paraît préférable d'essayer d'éviter dans un texte juridique.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 9 – Droit de se marier et droit de fonder une famille

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 9 – Droit de se marier **et de** fonder une famille

Le droit de se marier **et de** fonder une famille est garanti selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Justificatif :

Le texte proposé par le Présidium a le double inconvénient de sortir du droit communautaire et de créer un nouveau droit (le "droit de fonder une famille", distinct du "droit de se marier").

En outre, le contenu exact de ce nouveau droit est mystérieux, et il rend par contrecoup mystérieux le contenu du droit de se marier. Sachant qu'il est toujours possible de créer une famille en fait, si l'on veut ensuite la créer en droit, cela s'appelle se marier.

Si ce n'était pas le cas, il faudrait supposer que le "droit de se marier" apporte quelque chose de plus que "le droit de fonder une famille". Mais quoi ?

En conclusion, on ne peut pas créer de nouveaux droits sans même connaître leur contenu.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 12 – Liberté de réunion et d'association
Premier paragraphe

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 12 – Liberté de réunion et d'association

Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, notamment dans les domaines politique, syndical, civique **et religieux** ».

(Suite inchangée).

Justificatif :

L'addition du mot "religieux" traduit la conséquence pratique de la liberté de religion, déjà reconnue sous la forme de liberté de pensée par l'article 10.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 13 – Liberté de la recherche

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 13 – Liberté de la recherche

Dans le respect de la dignité de l'homme, la recherche scientifique est libre.

Justificatif :

Le texte proposé par le Présidium est trop lapidaire. On n'imagine pas, par exemple, une recherche scientifique qui utiliserait contre leur gré des cobayes humains.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 15 – Liberté professionnelle
Paragaphe 1

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 15 – Liberté professionnelle

1. Toute personne a le droit d'exercer une profession librement choisie, **dans le cadre des dispositions prévoyant des compétences particulières pour certaines professions.**

2. (...)

Justificatif :

Le membre de phrase "afin de gagner sa vie" est trivial, et pas vraiment lié à la liberté professionnelle. Il est possible de le supprimer. Si l'on voulait absolument maintenir une idée de cet ordre, on pourrait écrire : "Afin de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille..."

La deuxième partie de l'amendement est plus importante. Elle vise à rappeler que le choix d'une profession est limité par les réglementations d'ordre public.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 19 – Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition - Paragraphe 1

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Supprimer le paragraphe 1 (« les expulsions collectives d'étrangers sont interdites »).

Justificatif :

La présentation de l'article 21 paragraphe 1 proposée ici est trompeuse. En effet, elle paraît inspirée de l'article 4 du protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, mais en réalité cet article doit être lu dans son contexte. Il s'insère en effet dans un cadre juridique qui admet les dérogations, notamment "en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation" (article 15 - CEDH).

Dans ces conditions, on ne peut pas laisser subsister une rédaction qui peut faire croire à un lecteur non spécialiste que les expulsions collectives d'étrangers sont interdites à jamais et dans tous les cas. Ou bien cette phrase est supprimée, ou bien on lui ajoute la mention **« sauf en cas de guerre ou d'autre danger public, conformément aux règles internationales en vigueur ».**

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 20 – Egalité en droit

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Árticle 20 – Egalité en droit

1. Toutes les personnes, hommes et femmes, sont égales en droit.

2. **Des droits et devoirs spécifiques sont attachés à la qualité de citoyen, d'un Etat membre ou de l'Union européenne.**

Justificatif :

Cet article 20 pourrait donner lieu à des interprétations erronées si n'étaient pas mentionnés de manière très claire l'existence de droits et devoirs spécifiques attachés à la qualité de citoyen national ou européen.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 21 – Egalité et non-discrimination

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 21 – Egalité et non discrimination

L'Union combat tout traitement inégal entre les personnes, dans le cadre des conditions et compétences fixées par les traités, ainsi que dans le respect des contraintes de l'utilité publique.

Justificatif :

L'article 21, dans la rédaction proposée, énumère des discriminations figurant déjà dans les traités, mais aussi des motifs nouveaux ne figurant nulle part, et pouvant soulever de sérieux débats (minorités nationales, par exemple).

De plus, cet article 21 apparaît beaucoup plus contraignant que le droit existant : il "interdit" absolument, alors que l'article 13 TCE prévoit seulement que *"le Conseil, statuant à l'unanimité... peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre..."*

Dans ces conditions, il paraît opportun de remplacer les paragraphes 1 et 2 du texte du Présidium, par une rédaction plus générale.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Addition d'un article 25 – A nouveau

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Avant l'article 25, insérer un article 25-A ainsi rédigé :

Article 25 – A – Libre choix du modèle social

Les droits et principes sociaux rappelés au présent chapitre, dans la mesure où ils ne sont pas déjà fixés par le droit communautaire en vigueur, ont un caractère indicatif.

Ils respectent le droit de chaque pays membre de choisir son modèle social.

Justificatif :

Il est indispensable de rappeler qu'en application du principe de subsidiarité, chaque pays membre est libre de choisir son modèle social.

En outre, plusieurs articles de ce chapitre se situant clairement hors du droit communautaire existant, il convient aussi de rappeler qu'en l'absence de nouveau traité, ils ne peuvent avoir qu'un caractère indicatif.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 25 – Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Remplacer le mot « travailleur » par celui de « salarié ».

Justificatif :

Le mot "travailleur", dans le cas où il est opposé à une autre catégorie, exprime implicitement une opinion politique sur le clivage entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. Il convient de le remplacer par un mot plus neutre.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 26 – Droit de négociation et d'actions collectives

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Remplacer le mot « travailleur » par celui de « salarié ».

Justificatif :

Le mot "travailleur", dans le cas où il est opposé à une autre catégorie, exprime implicitement une opinion politique sur le clivage entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. Il convient de le remplacer par un mot plus neutre.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 29 – Conditions de travail justes et équitables
Paragraphe 2

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 29 – Conditions de travail justes et équitables

1. (...)

2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail, à une période annuelle de congés payés, ainsi qu'à des périodes de repos journaliers et hebdomadaires, **notamment le dimanche dans les pays qui ont cette tradition**.

Justificatif :

Dans une Charte européenne, il n'est pas déplacé d'évoquer les traditions des pays d'Europe.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 34 – Accès aux services d'intérêt économique général

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 34 – Accès aux services d'intérêt général

L'Union respecte le droit d'accès des citoyens aux **services d'intérêt général, y compris les** services d'intérêt économique général, **tels qu'ils sont définis** par les législations et pratiques nationales **en conformité avec** le droit communautaire.

Justificatif :

Cette proposition contient deux amendements de natures distinctes :

1. Il convient de mentionner, non seulement les services d'intérêt économique général, mais aussi l'ensemble des services d'intérêt général, y compris non économiques. Il serait en effet surprenant que la Charte n'y fasse aucune allusion.
2. La rédaction proposée par le Présidium pourrait signifier que les pouvoirs publics nationaux définissent les services d'intérêt économique général sur délégation donnée par le traité. Bien entendu, ce n'est pas exact : les institutions européennes bénéficient de délégations en matière de concurrence, mais le pouvoir de définir les services d'intérêt général reste aux Etats membres.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Proposition d'ajout

Insérer, entre les chapitres IV et V, un **chapitre IV bis – Démocratie**, comprenant des articles allant de 36-1 à 36-6.

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Justificatif :

Ce chapitre a pour but d'expliciter les conséquences du droit à l'expression démocratique des citoyens mentionné par le préambule. C'est évidemment un droit fondamental qui doit occuper une place importante dans la Charte. De plus, il est particulièrement judicieux de l'évoquer ici, car il sert à définir la structure de l'Europe que nous souhaitons.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Au chapitre IV bis (nouveau) – Démocratie :
Introduction d'un article 36-1 – Expression démocratique

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 36-1 – Expression démocratique

Les citoyens s'expriment démocratiquement en pleine souveraineté, dans le cadre national. Ils décident notamment dans ce cadre des attributions de l'Union européenne qu'ils inscrivent dans les traités.

Justificatif :

Le respect de l'expression démocratique dans le cadre national va tellement de soi que les traités ne l'ont pas explicité jusqu'ici. Pourtant, nous sommes parvenus à une étape du développement de l'Union où le besoin d'une clarification se fait sentir.

Ce principe est tellement important que son niveau d'inscription adéquat est celui de la charte (sans préjudice du préambule, qui doit notamment rappeler de son côté que toute autorité publique émane du peuple).

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Au chapitre IV bis (nouveau) – Démocratie :
Introduction d'un article 36-2 – Identité nationale

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 36-2 – Identité nationale

1. **Tout citoyen a droit au respect de son identité nationale.**

2. **Dans l'exercice de ses compétences, à l'intérieur comme à l'extérieur, l'Union défend les identités nationales de ses Etats membres.**

Justificatif :

Le paragraphe 1 reprend sous une forme différente le principe déjà inscrit à l'article 6-3 TUE. Ce principe paraît si important qu'il ne doit pas être laissé noyé dans l'ensemble du traité, mais être élevé au niveau de la charte des droits fondamentaux.

Le paragraphe 2 rappelle que les pays membres ont créé une Union pour mieux défendre en commun leurs identités respectives, et non pas pour les abolir.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Au chapitre IV bis (nouveau) – Démocratie :
Introduction d'un article 36-3 – Droit de retrait

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 36-3 – Droit de retrait

Les citoyens de chaque pays décident librement de l'adhésion de leur Etat à l'Union européenne. De même, ils peuvent choisir démocratiquement de s'en retirer.

Justificatif :

Le droit de sécession n'est pas mentionné dans le traité mais, dans un contexte démocratique, il va de soi. Nous proposons ici de l'expliciter dans la charte.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Au chapitre IV bis (nouveau) – Démocratie :
Introduction d'un article 36-4 – Droit de sauvegarde

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 36-4 – Droit de sauvegarde

Les citoyens des pays membres possèdent le droit fondamental de prendre démocratiquement des mesures de sauvegarde nationales lorsque des circonstances impérieuses l'exigent. Ces mesures restent en tout état de cause dans les limites de ce que le droit international reconnaît permis lorsque la survie de la nation est menacée.

Justificatif :

Ici encore, le droit de sauvegarde national devrait aller de soi. Pourtant, nous avons constaté qu'il s'est trouvé contesté par les institutions de l'Union dans diverses affaires récentes, liées notamment à la protection de la santé publique. Il importe de rappeler ici, au niveau solennel de la charte, que, quelles que soient les modalités du droit communautaire dans tel ou tel domaine précis, nul ne peut enlever à un peuple le droit de prendre les mesures qu'il estime indispensables à sa survie

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Au chapitre IV bis (nouveau) – Démocratie :
Introduction d'un article 36-5 – Droit d'organisation des Etats

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 36-5 – Droit d'organisation des Etats

Les citoyens des pays membres ont le droit de décider librement de l'organisation de leur Etat, et notamment des limites et du fonctionnement de leurs services publics.

Justificatif :

Depuis quelques années, les pays membres et les institutions de l'Union prennent conscience de certains effets pervers du principe de concurrence lorsqu'il est appliqué sans discernement à des services publics. Pour lever toute ambiguïté, il serait utile de saisir l'occasion de la charte pour rappeler que les citoyens de chaque pays membre ont le droit de choisir l'organisation de leurs services publics.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Au chapitre IV bis (nouveau) – Démocratie :
Introduction d'un article 36-6 – Liberté de choix

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 36-6 – Liberté de choix

Les citoyens des pays membres ont le droit de décider démocratiquement de ne pas s'associer à une coopération particulière au niveau européen, ou de choisir pour eux des règles plus protectrices que celles d'une coopération à laquelle ils participent.

Justificatif :

Par le biais de la reconnaissance explicite de la liberté de choix démocratique des citoyens des pays membres, la charte pourrait montrer la possibilité d'une conception plus flexible des institutions européennes.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement au titre du chapitre V – Citoyenneté

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Chapitre V – Citoyenneté **européenne**

Justificatif :

Lorsqu'on examine le contenu de ce chapitre V, on voit qu'il ne traite que de la citoyenneté européenne. Il convient dès lors de lever l'ambiguïté au niveau du titre.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 43 – Liberté de circulation et de séjour
Paragraphe 1

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Article 43 – Liberté de circulation et de séjour

Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, **sous réserve des contrôles destinés à préserver, conformément à l'article 6 de la charte, la liberté et la sûreté des personnes**.

Justificatif :

Des affaires récentes (Wijsenbeek) ont montré que la liberté de circulation est parfois interprétée, à tort, comme signifiant automatiquement l'abolition totale des contrôles de toutes natures. Il importe de rappeler, dans l'esprit même de l'article 6 de la charte, que des contrôles peuvent être exercés.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 43 – Liberté de circulation et de séjour
Paragraphe 2

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

Supprimer le paragraphe 2 de l'article 43 – Liberté de circulation et de séjour.

Justificatif :

Ce paragraphe traite de la liberté de circulation qui "peut être accordée" (sous entendu "dans le futur") aux ressortissants de pays tiers. Or il convient que la Charte ne traite pas de droits futurs et encore potentiels, mais seulement des **droits existants**. En effet, si l'article 62 TCE envisage cette liberté de circulation dans un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1999), il y met tout une série de conditions qui ne sont pas réunies pour le moment. Il est donc prématuré d'évoquer cet aspect au niveau de la Charte.

29 août 2000

PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Amendements au texte Convent 45 du 28 juillet 2000

Amendement à l'article 50 – Portée des droits garantis
Paragraphe 3

Auteur : M. Georges BERTHU, MPE

Texte proposé :

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont similaires à ceux que leur confère ladite convention **(Reste supprimé)**.

Justificatif :

La suppression du membre de phrase "à moins que la présente Charte n'assure une protection plus élevée ou plus étendue" est justifiée pour les deux raisons suivantes :

- la Charte ne doit pas dépasser les limites du droit existant ;

- ce membre de phrase rend la lecture de la Charte incompréhensible. Par exemple, devant l'article 6 « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté », comment le lecteur peut-il savoir si les limitations de la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquent, ou bien s'il s'agit d'un article qui assure volontairement une « protection plus étendue » ?

MEP Jens-Peter Bonde's ændringsforslag til konvent 45 / Amendments to convent 45

New article 20
Persons belonging to [national] minorities have the right to the protection and promotion of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity *inter alia* through effective participation in cultural, religious, social, economic and public life within the Union.

Comment:
As set out in the UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992), the OSCE Copenhagen Document (1990), the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) and the European Charter for Regional or Minority Languages and other relevant standards.

Ny artikel 53
Intet i Unionens retsregler, traktaterne og dette charter kan tolkes så det strider imod menneskerettighederne, som de fortolkes af Den europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg, eller mod grundrettighederne i de nationale forfatninger, som de fortolkes af de nationale forfatningsdomstole eller højesteretter.

Ny artikel 54
Lande, som i hovedsagen finansierer deres sociale sikringssystem gennem skatter i stedet for forsikrings- og arbejdsmarkedsbidrag, er ikke forpligtede til at stille de sociale sikringsydelser til rådighed for folk, som ikke har betalt skat til landet.

Ny artikel 55
Lande, som i hovedsagen lader arbejdsmarkedet regulere gennem frivillige aftaler på arbejdsmarkedet, kan lade sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder implementere gennem overenskomster, uden at være forpligtet til at beskytte dem, der ikke er omfattet af overenskomsterne.

DRAFT CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

fundamental.rights@consilium.eu.int

LORD BOWNESS

Brussels, 28 July 2000
(OR. fr)

CHARTE 4422/00

CONVENT 45

PRESIDENCY NOTE

Subject : Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union
– Complete text of the Charter proposed by the Praesidium

The Members of the Convention will find below the complete text of the Charter proposed by the Praesidium in the light of discussions in the Convention. Members may forward their general comments on this draft, by 1 September 2000, to the following address:

Jean-Paul.Jacque@consilium.eu.int,

indicating:

- "for the attention of Mr Jansson" (for the representatives of the national Parliaments)
- "for the attention of Mr Mendez de Vigo" (for the members of the European Parliament delegation)
- "for the attention of Mr Braibant" (for the personal representatives).

The Secretariat will forward these comments to the relevant addressee.

GENERAL

The Praesidium draft is welcome.
I would hope to see further changes to ensure

1) No uncertainty arises over rights drawn from ECHR and the Treaties. The horizontals must make clear that the existing Convention Treaties and Court decisions will prevail.

2) In the field of economic and social rights either in each article or in an horizontal it must be clear these are governed by the Treaties or National law.

3) The reasons for other changes are noted below.

4) Other changes are drafting changes to ensure clarity.

5) Article 13 is manageable as drawn.

PREAMBLE

1. ~~The people of Europe have established~~ An ever close union is being established between ~~them~~ and the peoples of Europe who are resolved to share a peaceful future based on common values.

   Note: Drafting – it is an ongoing process.

2. The Union is founded on the ~~indivisible, universal~~ principles of ~~the dignity of men and women, freedom, equality and solidarity, it is based on the principle of democracy~~ liberty democracy respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law.
   Note: Follow TEV.

3. The Union contributes to the maintenance and development of these principals common ~~values~~ while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe ~~as well~~ as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels; it ~~ensures~~ balanced and sustainable development through the free movement of persons, goods, capital ~~and~~ services, and freedom of establishment.

4. ~~In adopting this Charter~~ In the light of changes in Society, social progress and technological developments the Union intends to enhance the protection of fundamental rights in the light of ~~changes in society, social progress and scientific and technological developments by making~~ and to make those rights more visible, the enjoyment of which entails responsibilities and duties with regard to other persons, to the human community and to future generations.

5. This Charter therefore reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity, the rights as they result, ~~in particular~~, from the constitutional traditions common to of the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe and the case law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights.

~~6. Enjoyment of these rights entails responsibilities and duties with regard to other persons, to the human community and to future generations.~~

~~7. Each person is therefore guaranteed the rights and freedoms set out hereafter.~~

CHAPTER I. DIGNITY

Article 1. Dignity of the person

The dignity of the person man or woman must be respected and protected.

Article 2. Right to life

1. ~~Everyone has~~ The right to life shall be protected by law.

2. ~~No one shall be condemned to the death penalty,~~ or executed.

Article 3. Right to the integrity of the person

1. Everyone has the right to respect for his physical and mental integrity and subject to national laws and practice.
2. ~~In the fields of medicine and biology,~~ the following principles must be respected in particular:
   - free and informed consent of the person concerned,
   - prohibition of eugenic practices * ~~in particular those concerned with the selection of persons,~~
   - prohibition on making the human body and its parts a source of financial gain,
   - prohibition of the reproductive cloning of human beings.

   Note: As drafted is this too wide?

Article 4. Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment and punishment

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 5. Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.
2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. Trafficking in human beings is prohibited.

CHAPTER II. FREEDOMS

Article 6. Right to liberty and security

Everyone has the right to liberty and security of person.

Article 7. Respect for private and family life

Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and the confidentiality of his communications.

Article 8. Protection of personal data

Everyone has the right to the protection of personal data concerning him. ~~Such data must be processed fairly for specified purposes on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him, and the right to have it rectified. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.~~

Note: Too detailed and must have reference in national laws.

Article 9. Right to marry and right to found a family

The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights.

Article 10. Freedom of thought, conscience and religion

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or

in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

Article 11. Freedom of expression and information

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.

~~3. Freedom of the media and freedom of information shall be guaranteed with due respect for pluralism and transparency.~~

Note: The principle is agreed – but it is covered by first paragraph European or national legislation may be needed but it is not for the charter.

Article 12. Freedom of assembly and of association

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association, in particular in political, trade union and civic matters.

~~Political parties at European level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.~~

Note: Agreed but it is not for the Charter.

~~**Article 13. Freedom of research**~~

~~Scientific research shall be free of constraint.~~

Note: This absolute right conflicts with Article 3 and would authorize many undesirable practices.

Article 14. Right to education

1. Everyone has the right to education and to have access to vocational and continuing training. This right includes the right to receive free compulsory education.

2. The freedom to found educational establishments with due respect for democratic principles and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious, philosophical and ~~pedagogical~~ convictions shall be guaranteed, in accordance with the national laws governing the exercise of such freedom and right.

Note: Does not add to English texts.

Article 15. **Freedom to choose an occupation**

1. ~~To earn a living~~, Everyone has the right to choose ~~engage in a freely chosen~~ the occupation they wish to follow subject to and in accordance with Community and national laws.

2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide ~~or receive~~ services in any Member State.

3. Nationals of third countries who are authorised to ~~reside~~ in the territories of the Member States are entitled to legal protection of any employment law applicable to ~~working conditions equivalent to those of~~ citizens of the Union.

Article 16. **Freedom to conduct a business**

The freedom to conduct a business is recognised together with the freedom of persons goods and services in accordance with Community law.

Article 17. **Right to property**

~~1.~~ Every person has the right to own, use, dispose of and bequeath his lawfully acquired possessions including intellectual property and shall not ~~No one may~~ be deprived of his possessions, or the use regulated except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation paid without unreasonable delay. ~~The use of property may be regulated insofar as is necessary for the general interest.~~

~~2. Intellectual property shall be protected.~~

Note: Drafting.

Article 18. Right to asylum

The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty establishing the European Community.

Article 19. Protection in the event of removal, expulsion or extradition

~~1.~~ Collective expulsions are prohibited and

~~2.~~ No one may be removed, expelled or extradited to a State where he could be subjected to ~~the death penalty,~~ torture or other inhuman or degrading treatment.

Note: Would this create problems with other states with which member states have extradition treaties?

CHAPTER III. EQUALITY

Article 20. Equality before the law

Everyone, man or woman, is equal before the law.

Article 21. Equality and non-discrimination

1. Any discrimination based on ~~any ground such~~ as sex, race, colour, ethnic ~~or social~~ origin, genetic features, language, religion, ~~or~~ belief, ~~political or any other opinion,~~ membership of a national minority, ~~property, birth, disability, age or sexual orientation~~ shall be prohibited.

2. Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

Note: As drafted is this too wide – some political parties which do not observe democratic

principles may be banned.

Article 22. Equality between men and women

Equal opportunities and equal treatment for men and women as regards employment and work, including equal pay for equal work or for work of equal value, must be ensured but this ~~The principle of equal treatment~~ shall not prevent the maintenance or adoption of measures ~~providing for specific advantages in order to make it easier for the under-represented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.~~ To redress under representation of one sex in any activity or profession whist maintaining vocational and professional standards and qualifications.

Note: To prevent a lowering of vocational/professional standards.

Article 23. Protection of children

1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. They may express their views freely and such views shall be taken into consideration on matters ~~which concern them~~ concerning their well being and in accordance with their age and maturity.

2. In all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the welfare of the child's ~~best interests~~ must be the primary consideration.
   Note: Drafting, and to ensure welfare is the primary consideration.

Article 24. Integration of persons with disabilities

The Union respects the right of persons with disabilities ~~have the right~~ to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.

CHAPTER IV. SOLIDARITY SOCIAL COHESION

Article 25. **Workers' right to information and consultation within the undertaking**

In accordance with Community and national laws workers and their representatives ~~must be~~ guaranteed information should be informed and consultation consulted in good time on matters ~~which concern them~~ within the undertaking, in ~~accordance with Community law and national laws and practices.~~

Note: The reference to Community and national laws in this Article and those which follow could be avoided if the point is covered in a suitable horizontal article.

Article 26. **Right of collective bargaining and action**

Employers and workers ~~may have the right~~ to negotiate and conclude collective agreements and, in cases of conflicts of interest, to take collective action to defend their interests, subject to and in accordance with Community law and national laws and practices.

Article 27. **Right of access to placement services**

Everyone has the right of access to any free placement service which may exist.

Note: I would prefer to DELETE. This is not a fundamental right or principle.

Article 28. **Protection in the event of unjustified dismissal**

~~Every~~ Workers ~~has~~ have the right to protection against unjustified dismissal subject to national laws and practices.

Note; "Unfair" has a particular meaning in this regard.

Article 29. **Fair and just working conditions**

~~1.~~ ~~Every worker has the right~~ to Working conditions which respect the workers' ~~his or her~~ health, safety and dignity shall be promoted and shall include

~~2.~~ ~~Every worker has~~ the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave subject to national laws and practices.

Article 30. **Protection of young people at work**

~~The employment of children is prohibited~~. The minimum age of admission to employment must not normally be lower than the minimum school-leaving age without prejudice to such rules as may be more favourable to young people and except for limited derogations.

Young people admitted to work must have working conditions appropriate to their age and be protected against economic exploitation and any work likely to harm their safety, health or physical, mental, moral or social development or ~~to interfere with~~ their education.

Article 31. **Reconciling family and professional life**

The family shall enjoy legal, economic and social protection and the need to ~~Everyone shall have the right to~~ reconcile their family and professional lives, ~~which includes in particular the right to protection from dismissal because of pregnancy and the right to paid maternity leave and to parental leave following the birth or adoption of a child.~~ shall be recognised subject to national laws and practices.

Article 32. **Social security and social assistance**

1. The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits and social services providing protection in the event of maternity, illness, industrial accidents, dependency or old age and in the event of loss of employment, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices.

2. Workers who are nationals of a Member State residing in another Member State, and members of their families, have the right to the same social security benefits, social advantages and access to health care as nationals of that State.

3. The Union recognises and respects the right to social assistance ~~and housing benefit in order to ensure a decent existence for persons lacking sufficient resources~~, in accordance with the

rules laid down by Community law and national laws and practices.

Article 33. Health care

~~Everyone has the right of~~ Access to medical care shall be respected ~~preventive health care and the right to benefit from medical treatment~~ under the conditions established by national laws and practices.

Article 34. Access to services of general economic interest

The Union respects the access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices in accordance with the provisions of the Treaty establishing the European Community in order to promote the social and territorial cohesion of the Union.
Note: I would prefer to D E L E T E. It does not have any real meaning.

Article 35. Environmental protection

All Union policies shall promote the improvement and ~~ensure the~~ protection and preservation of ~~a good quality living environment and the improvement of the quality of the environment,~~ taking into account the principle of sustainable development.

Article 36. Consumer Protection

Union policies shall promote ~~ensure~~ a high level of protection ~~as regards~~ for the health, safety and commercial interests of consumers.

CHAPTER V. CITIZENSHIP

Article 37. Right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament

1. Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as

nationals of that State.

2. Members of the European Parliament shall be elected by direct universal suffrage by free and secret ballot.

Article 38. Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections

Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides under the same conditions as nationals of that State.

Article 39. Right to good administration

1. Every person has the right to have his affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union and institutions national or local implementing community policies.

2. This right includes:

   – the right of every person to be heard before any individual measure which would affect him adversely is taken in relation to him;

   – the right of every person to have access to his file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of business secrecy;

   – the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.

4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the official languages of such institutions and have an answer in the same language.

Article 40. **Right of access to documents**

Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access to European Parliament, Council and Commission documents.

Article 41. **Ombudsman**

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to refer to the Ombudsman of the Union cases of maladministration by Community institutions and bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role.

Article 42. **Right to petition**

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to petition the European Parliament.

Article 43. **Freedom of movement and of residence**

1. Every citizen of the Union and other persons to whom the right is granted bylaws has the right to move and reside freely within the territory of the Member States.

~~2. Freedom of movement may be granted, in accordance with the Treaty establishing the European Community, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State.~~

Article 44: **Diplomatic and consular protection**

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that Member State.

CHAPTER VI. JUSTICE

Article 45. Right to an effective remedy and to a fair trial

1. Everyone whose rights and freedoms are violated has the right to an effective remedy before a court.

2. Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law. Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented.

3. ~~Legal aid shall be made available to those who lack sufficient resources insofar as such aid is necessary to ensure effective access to justice.~~

Note: Free legal aid is an impossible commitment.

Article 46. Presumption of innocence and right of defence

1. Everyone who has been charged shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

2. Respect for the right of defence of anyone who has been charged shall be guaranteed.

Article 47. Principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national law or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of the criminal offence, the law provides for a lighter penalty, that penalty shall be applicable.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to international law.

3. The severity of penalties shall be proportional to the gravity of the criminal offence.

Article 48. Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence

No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law.

CHAPTER VII. GENERAL PROVISIONS

Article 49. Scope

1. The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law. They shall therefore respect the rights, observe the principles and promote the application thereof in accordance with their respective powers.

2. This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties.

Article 50. Scope of guaranteed rights

1. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for ~~by the competent legislative authority~~. in accordance with the law. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest being pursued by the Union, other legitimate interests in a democratic society or the need to protect the rights and freedoms of others.

2. Rights recognised by this Charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties.

4. Insofar as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be similar to those the same as those conferred on them by the said Convention unless this Charter affords greater or more extensive protection.

Note: To avoid uncertainty and conflict.

Article 51. Level of protection

Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by international law and international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States' constitutions.

Article 52. Prohibition of abuse of rights

Nothing in this Charter shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognised in this Charter or at their limitation to a greater extent than is provided for herein.

BRAIBANT

Le projet de « charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », dans la version transmise le 1er août, peut être considéré comme globalement satisfaisant. Rédigé de façon claire et synthétique, ce document couvre non seulement les droits civils et politiques, mais également des droits économiques et sociaux ainsi que des droits dits « nouveaux ». Il répond donc pour l'essentiel au mandat qui avait été arrêté par le Conseil européen de Cologne.

Dans l'esprit des membres de son « praesidium », le travail de substance de la Convention sur le contenu de la Charte est désormais achevé et seules des améliorations rédactionnelles pourraient le cas échéant être apportées à cet avant-projet. Au demeurant et compte tenu des discussions difficiles auxquelles son élaboration a donné lieu, le risque existe que des demandes d'amendements ou de compléments substantiels n'aboutissent à rouvrir les débats et compromettre l'équilibre auquel sont parvenus les négociateurs.

Dans ces conditions, je ne peux que m'opposer à tout recul par rapport au texte actuel, en y incluant les précisions apportées par le Présidium dans sa réunion du 25 août sur les libertés syndicales et les actions collectives « à tous les niveaux ».

Dans l'hypothèse où d'autres Etats membres émettraient des critiques ou proposeraient des modifications de substance, j'insiste pour ma part sur les éléments suivants qui ne sont pas satisfaisants :

- certains droits sociaux essentiels tels que le droit au travail, le droit de grève, le droit à des moyens d'existence (revenu minimum notamment), le droit au logement ne sont pas explicitement mentionnés en tant que tels dans l'avant projet ;

- la formulation de l'article reconnaissant la liberté de circulation aux ressortissants des pays tiers (art. 43.2 de l'avant projet) devrait être revue : en l'état, elle peut, en effet, être interprétée comme allant au delà des dispositions pertinentes du Traité d'Amsterdam ;

- la rédaction actuelle de la liberté de la recherche scientifique (posée à l'article 13) devrait être assortie du rappel selon lequel celle-ci doit s'exercer dans le respect de la protection de l'être humain ;

- l'absence d'un droit à l'accès et à la participation à la vie culturelle est regrettable.

Guy BRAIBANT
Représentant du Président de la République et du Premier ministre
à la Convention chargée d'élaborer la Charte des droits
fondamentaux de l'Union européenne

BRAUNEDER

(Fettdruck = Vorschlag Präsidium)

PRÄAMBEL

1. (entfällt)

Da hier vieles fraglich ist, sollte dieser Punkt wegfallen, dessen Formulierung überdies so klingt, als sei die Entwicklung der Union bereits abgeschlossen („haben...geschaffen", „teilen nunmehr dasselbe Schicksal").

2. Die Völker der Union verbinden **die unteilbaren und universellen Grundsätze der Würde der Menschen,** ihrer **Freiheit,** ihrer **Gleichheit und** ihrer **Solidarität** sowie die **Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.**

In der vorgeschlagenen Form „diese Union gründet sich..." klingt die Bestimmung zu sehr auf die Organisation bezogen und nicht auf die Grundrechtsträger, die Individuen. Die hier vorgeschlagene Fassung will den Träger der Grundrechte klar gegenüber der Organisation herausstellen.

3. **Die Union** garantiert diese Grundsätze durch Grundrechte und **trägt damit zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte bei.** So wie **die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet** die Union auch die persönliche Identität und die Würde der Menschen.

Die im Vorschlag enthaltene Wortfolge „achtet dabei die Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas" erscheint entbehrlich, da es gerade im Grundrechtsbereich eine nahezu identische Tradition gibt, ohne kulturelle oder traditionelle Varianten, und überdies dieser Passus als eine Einschränkung hinsichtlich der „gemeinsamen Werte" erscheint. Das Weglassen bzw die Modifikation der Wortfolge „die nationale Identität der Mitgliedstaaten sowie deren verfassungsmäßigen Aufbau auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene" versteht sich aus der schon zu Punkt 2. angestellten Erwägung: sie klingt in diesem Sinne zu „etatistisch" und erscheint in einem Grundrechtskatalog fehl am Platz, da sie zum Organisationsrecht gehört. Die vorgeschlagene Wortfolge „garantiert diese Grundsätze durch Grundrechte" versteht sich daraus, daß zwischen den „Grundsätzen" in Punkt 2. und den Grundrechten eine Brücke zu schlagen ist. Die hier vorgeschlagene Fassung stellt der „nationalen Identität" der Staaten die „persönliche Identität" der Menschen zur Seite, auch, um den ansonsten „etatistischen" Eindruck zu entschärfen.

78

4. (entfällt)

Daß durch die Charta die Grundrechte verankert und sichtbar werden, ist für jeden Leser „sichtbar" und kann damit als lapidare Feststellung entfallen. Überdies ist die Wortfolge „müssen...verankert werden" verfehlt, da bei Inkrafttreten der Charta die Grundrechte nicht erst in der Zukunft „verankert werden", sondern bereits „verankert sind".

5. **Diese Charta bestätigt** jene Grundwerte und **jene Rechte, die sich vor allem aus der gemeinsamen** Grundrechtsauffassung **der Mitgliedstaaten und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention** unter Berücksichtigung des bisherigen Standes der **Entwicklung ergeben.**

Betont werden soll die hier primär relevante Grundrechtstradition der Mitgliedstaaten bzw. der europäische Grundrechtsstandard, wie er sich zur Zeit der Abfassung der Charta darstellt. Statt „Verfassungsgrundsätze" ist daher das Wort „Grundrechtsauffassung" gewählt, da unter „Verfassungsgrundsätzen" in einigen Staaten primär das demokratische Prinzip, eventuell das republikanische Prinzip, das Prinzip der Gewaltentrennung etc., nämlich überwiegend Organisationsrecht, verstanden werden; aus diesem Grund ist auch der Hinweis auf die Verträge über die Europäische Union und ihre Gemeinschaften entfallen. Der Hinweis auf die Rechtsprechung erübrigt sich dadurch, als einerseits die Europäische Menschenrechtskonvention nicht anders als im Sinne der Rechtsprechung zu verstehen ist, von ihr nicht losgelöst gesehen werden kann, andererseits diese sich als Teil der umfassenden „Entwicklung" darstellt.

6. (entfällt)

Hiezu gilt das eben Gesagte: Die einzelnen Arten der Entwicklung sind im Wort „Entwicklung" in Punkt 5. mitgedacht.

7. Die durch die Charta gewährleisteten **Rechte** begründen durch ihre Respektierung **Verantwortlichkeiten und Pflichten gegenüber den Mitmenschen.**

Die bisherige Fassung klingt zu sehr nach einem do ut des. Ihr gegenüber sollte herausgestrichen werden, daß durch das gegenseitige Respektieren der Rechte Verantwortlichkeiten und Pflichten entstehen, wobei die Wortfolge „gegenüber den Mitmenschen" sowohl die Einzelperson als auch deren Summe deckt.

8. (entfällt)

79

Das Entfallen des ersten Satzes versteht sich daraus, daß eine derart technische Bestimmung in einer Präambel fehl am Platz ist und außerdem einer begründet entgegengesetzen Auslegung und Handhabung auch keinen Riegel vorzuschieben vermag. Der Entfall des zweiten Satzes begründet die Ansicht, daß er zu sehr als Einschränkung verstanden werden könnte, ebenfalls in einer Präambel fehl am Platz ist und außerdem durch die grundsätzlichen Bestimmungen (horizontalen Bestimmungen) abgedeckt erscheint.

Insgesamt: Durch den obigen Textvorschlag bleibt der Geist der vom Präsidium vorgeschlagenen Präambel vollauf gewahrt, jedoch unter Fortlassung „etatistischer", überflüssiger und anderswo ohnedies geregelter technischer Einzelheiten.

80

Changements proposés par MEP Prof. Rocco Buttiglione

- Dans le Préambule

« 2. L'Union est fondée sur les principes indivisibles et universels de la dignité transcendante des hommes et des femmes, de la liberté, de l'égalité et de la solidarité; elle repose sur le principe de démocratie et l'État de droit. »

« 6 Bis. Soucieuse de ses responsabilités envers le restant du monde, l'Union tient à confirmer son attachement aux droits de l'homme dans toutes ses relations avec des Etats tiers. »

- Dans le texte de la charte

Article 1

Remplacer le mot « *personne* » par « *être humain* » dans le titre de l'article et dans le texte de l'article même.

Article 3

Bien que l'adverbe « notamment » du paragraphe 2 montre que la liste des principes n'est pas exhaustive, il serait souhaitable d'ajouter un principe supplémentaire a respecter :

> *« interdiction de manière générale de toute pratique méconnaissant la dignité humaine »*

En effet, les principes cités se réfèrent à l'état actuel de connaissances. Comme l'évolution de la science est très rapide, il serait bon d'ajouter un principe rédigé de manière plus générale.

Article 12. Liberté de réunion et d'association

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, notamment dans les domaines politique, syndical, ~~et~~ civique et religieux.

Les partis politiques au niveau européen contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. »

Article 13

« La recherche scientifique est libre, sous réserve de ce qui est dit à l'article 3. »

CEDERSCHIÖLD

To the Chair of the Convention, Prof. Dr. Roman Herzog
And to the Vice-Chairs, Inigo Mendez de Vigo, Gunnar Jansson and Prof. Dr. Guy Braibant

COMMENTS AND SUGGESTIONS FOR AMENDMENTS ON CONVENT 45

Submitted by: Mrs. CEDERSCHIÖLD, MEP

General remarks on Convent 45

The Charter, as it is formulated in Convent 45, is in many ways better than earlier drafts. However, I submit some general remarks and some suggestions for amendments.

Pro primo, the Charter should be restructured in the following way:

1. Dignity
2. Freedoms
3. Justice
4. Citizenship
5. Equality
6. Principles of solidarity
7. General provisions

Fundamental rights like everybody's dignity, integrity and equal value are entwined with the rights to be respected before court and to be able to participate in the formation of the society, *i.e.* the justice and citizenship chapters. The rights belong together and it is therefore more logical to group them together. The chapters of equality and the principles of solidarity focus on specific groups, such as women, employees or disabled, whereas the first four chapters in the list above are common to everyone; they are fundamental and universal.

Pro secundo, as regards the principles of solidarity: The means to achieve our political goals (*e.g.*, to provide sufficient resources for a decent existence for everyone) should not be blocked through structures based on experiences only from the industrial society. The door for new alternatives must be kept open – it is the achievement of the *goal* that is important! We can not know what Europe will look like in 100, or even in 50, years. The Charter will soon be outdated if we let it block new - and better! - solutions to these problems. If the Charter is seen as outdated, *all* rights in it will risk to be seen as relative and out-of-date. Secondary legislation is therefore the more suitable level to deal with, and promote, this sort of protection. Every regulation cannot be lifted to constitutional level. (The Convention works under the condition that the Charter may become binding.)

Pro tertio, the question of "he" must be solved. We cannot have a Charter that sometimes explicitly guarantees "his or her" rights but sometimes only "his" rights. It may seem a trivial question when drawing up an entire new Charter of Fundamental Rights. However, that is precisely why we cannot follow *old* drafts of Charters and let "him" include also "her". With this Charter, we make a statement of the fundamental principles from which we will create the new Europe. To only discuss "his" rights does not follow the principles of equality, which we so boldly state in the three Articles 20-22. For countries like Sweden, it would imply a

tremendous step backwards. It is easy to alter this mistake at least in the Swedish version, and in the English.

Finally, the Member States and the institutions and bodies of the European Union should be obliged to inform the citizens about the Charter.

Suggestions for amendments on Convent 45

PREAMBLE (amendment supported by Thierry Cornillet)

2. The Union is founded on the indivisible, universal principles of the dignity of men and women, freedom, equality and solidarity; it is based on the principle of democracy and the rule of law **and has a base in humanistic ethics.**

5. This Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity, the rights as they result, in particular, from the constitutional traditions common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, drawing upon the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe and the case law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights.

7. Each person is therefore, **by the institutions and bodies of the European Union and of the Member States, implementing Union law**, guaranteed the rights and freedoms set out hereafter.

CHAPTER I. DIGNITY

Article 1. Dignity of the person

The dignity of the person, **male or female,** must be respected and protected.

CHAPTER II. FREEDOMS

Article 8. Protection of personal data

It must be stated clearly that "everyone" and "him" include legal persons. This could be done in the part B of the Charter. In that part it must also be clearly stated that information, which represents an asset (of economic value), but are not intellectual rights, are protected under this Article.

Article 12. Freedom of assembly and of association

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association/**non-association**, in particular in political, trade union and civic matters.

Political parties at European level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.

In Sweden and Denmark, people who do not belong to a trade union may be harassed and sometimes are not allowed to seek employment at all places if they do not belong to a trade union. If they wish to leave the trade union, this may constitute a legal ground to fire them. This is deeply discriminatory. In the same way as it is a fundamental right to not have any religion or faith, it is a fundamental right not to be forced to join or stay with an organisation.

Article 14. Right to education

2. The freedom to found educational establishments with due respect **for principles of democracy and equality** and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious, philosophical and pedagogical convictions shall be guaranteed, in accordance with the national laws governing the exercise of such freedom and right.

The freedom to found educational establishments can only be guaranteed if these establishments adhere to fundamental democratic principles such as equality. The demand for equality must be expressly stated in the Charter. Young women, not the least from third countries, must be given the same education and the same opportunities as young men to ensure future democracy!

Article 17. Right to property

(amendment supported by Andrew Duff, Ingo Friedrich, Thierry Cornillet and Marie-Thérèse Hermange)

1. Every person has the right to own, use, dispose of and bequeath his lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his possessions except in **specified** public interest, in the cases and under the conditions provided for by law, subject to compensation **for the loss in due time**.

2. Intellectual property shall be protected.

The last sentence of part 1 should be moved as indicated above to ensure that there will not be problems of interpretation.

CHAPTER III. EQUALITY

Article 21. Equality and non-discrimination

Any discrimination based on any ground, such as **nationality**, sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion,

membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.

2. **(delete)**

CHAPTER IV. **PRINCIPLES OF** SOLIDARITY

Article 26. Right of collective bargaining and action

Delete

Article 137.6 in the EC Treaty explicitly prohibits the interference of EU in national legislation on these matters. This Article cannot, therefore, remain in the Charter.

Article 27. Right of access to placement services

Delete

As stated under "General Remarks" above, this can not be guaranteed as a fundamental right which can and will last for hundreds of years. We can find better ways of solving these matters in the future.

Article 28. Protection in the event of unjustified dismissal

Every worker has the right to protection against **legally** unjustified dismissal.

In this Article, we would like to change the English word "unjustified" to the English equivalence of the Swedish "saklig grund" or the German "sachliche gesetzliche Grund". The nearest equivalent is probably "legally justified".

Article 34. Access to services of general economic interest

Delete

This Article is incomprehensible. Which right is guaranteed, exactly? The Charter should be fairly easy to understand for European citizens. If the Charter contains an incomprehensible text like this one, it is a disgrace, which lowers the quality of the whole document. The Charter shall be "clean", concentrated, clear, solemn and well phrased. This article is most far from that and has no "fundamental character". One could as well turn it around and say that everything that could be run privately should.

Article 35. Environmental protection

[Delete] Union policies shall **promote** the protection and preservation of **[delete]** good **[delete]** environment **[delete]**, respecting sustainable development.

The Articles 35 and 36 should have a similar wording, therefore should "All" be deleted. The language should be made as simple and clear as possible. The Union will not be able to "ensure" environmental protection since the Union can not direct the environment. But it should certainly promote a sustainable development of the environment! If only the living environment is protected and scarcely populated areas are ignored, it will soon create a worse living environment.

Article 36. Consumer Protection

Union policies shall **promote** a high level of protection as regards the health, safety and interests of consumers.

The Union will not be able to "ensure" consumer protection since it cannot control every company and its products - or the consumers. But all Union policies should promote the protection of consumers. To guarantee and ensure things that the Union can not fulfil is to render the Charter useless in the eyes of the European citizens.

CHAPTER VI. JUSTICE

Article 47. Principles of legality and proportionality of **[delete one word]** offences and penalties

1. No one shall be held guilty of any **[delete]** offence on account of any act or omission which did not constitute a **[delete]** offence under national law or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the **[delete]** offence was committed. If, subsequent to the commission of the **[delete]** offence, the law provides for a lighter penalty, that penalty shall be applicable.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, **constituted an offence** according to international law.

3. The severity of penalties shall be proportional to the gravity of the **[delete]** offence.

The presumption of innocence and the other principles stated above are the trademarks of a true democracy. They are some of the most important fundamental rights. To abandon these principles in the way that has been done in Convent 45, Article 47, is very serious. We do not know which offences will be criminal in the future, but we must ensure that every man or woman are entitled to these fundamental devises for protection against unjustified punishment, no matter if the offence they are charged with happens to be in the Criminal Code or not. Otherwise politicians could avoid essential principles in a democracy through administrative measures, leading to a dilution of the Charter.

CHAPTER VII. GENERAL PROVISIONS

Article 49. Scope

3. (new) **The Charter applies to legal and physical persons when otherwise has not been stated.**

Article 12. Freedom of assembly and of association

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association/**non-association**, in particular in political, trade union and civic matters.

Political parties at European level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.

In Sweden and Denmark, people who do not belong to a trade union may be harassed and sometimes are not allowed to seek employment at all places if they do not belong to a trade union. If they wish to leave the trade union, this may constitute a legal ground to fire them. This is deeply discriminatory. In the same way as it is a fundamental right to not have any religion or faith, it is a fundamental right not to be forced to join or stay with an organisation. The right to non-association is recognised in Art. 11 of the 1989 Community Charter of the Fundamental Social Right of Workers (refered to in TEU art. 136): "Employers and workers of the European Community shall have the right of association in order to constitute professional organisations or trade unions of their choice for the defence of their economic and social interests. Every employer and every worker shall have the freedom to join or not to join such organisations without any personal or occupational damage being suffered by him".

Article 17. Right to property

(amendment supported by Andrew Duff, Ingo Friedrich, Thierry Cornillet and Marie-Thérèse Hermange)

1. Every person has the right to own, use, dispose of and bequeath his lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his possessions except in **specified** public interest, in the cases and under the conditions provided for by law, subject to compensation **for the loss in due time**.

2. Intellectual property shall be protected.

The last sentence of part 1 should be moved as indicated above to ensure that there will not be problems of interpretation. Without the amendments above, the right to property in the Charter would be weaker than the right as interpreted by the Court of Justice in Luxembourg. This can be seen in the Standley case, C-293/97, para. 54, which is further discussed in my opinion (from 22 February 2000) on the Charter adopted in the Legal Affairs Committee.

Observation déposée par Thierry CORNILLET
sur le Convent 45 : Charte des Droits fondamentaux 4423/00

à l'attention de Monsieur MENDEZ DE VIGO

Il me paraît essentiel que le principe de neutralité de l'action publique puisse figurer en tant que tel dans la charte.

La neutralité de l'action publique recouvre à la fois :

- La neutralité dont doit faire preuve l'administration vis-à-vis de celles et ceux qui s'adressent à elle quelle que soient leurs opinions ;

- La neutralité que doit s'imposer l'administration dans son action même et notamment en ne se faisant pas le reflet et le relais d'une idéologie dominante tant politique, philosophique ou religieuse.

Je propose donc que l'article 39 puisse être ainsi précisé, la neutralité venant, à mes yeux, heureusement compléter l'équité et l'impartialité :

Article 39 : Droit à une bonne administration

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement SELON LE PRINCIPE DE NEUTRALITE DE L'ACTION PUBLIQUE et ce dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.

Merci

Thierry Cornillet

31 août 2000

89

DEHAENE

-----Original Message-----
From: AMANT Martine
Sent: mercredi 30 août 2000 10:43
To: 'JACQUE Jean-Paul'
Subject: BRU-BELGOEUROP - Observations de Monsieur J-L. Dehaene, représentant personnel du Gouvernement belge

A L'ATTENTION DE MONSIEUR BRAIBANT

OBSERVATIONS DE J-L. DEHAENE, REPRESENTANT PERSONNEL DU GOUVERNEMENT BELGE

OBJET : Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Convent. 45 et 46).

1. Il convient de féliciter le Présidium pour le caractère équilibré du projet de Charte qu'il a élaboré à la base des amendements déposés par les membres de la Convention et des échanges de vues extrêmement riches qui se sont tenus au cours des séances plénières de la Convention.

Le Traité d'Amsterdam a consolidé la base institutionnelle de la protection des droits fondamentaux par l'Union en tant que telle, en étendant l'exercice du contrôle juridictionnel de la Cour de Justice en ce qui concerne le respect de ses droits dans le cadre de l'action des institutions.

Il n'en demeure pas moins que le citoyen dans ses relations avec les institutions et les Etats membres chargés de la mise en oeuvre du droit communautaire doit pouvoir identifier et comprendre la portée des droits fondamentaux dont il bénéficie à l'effet de s'assurer de leurs applications correctes et exiger, le cas échéant, le respect de ceux-ci.

C'est la raison pour laquelle une énonciation de ses droits telle qu'envisagée par la Charte conforte la protection offerte aux citoyens.

2. Dans cette perspective, il serait opportun que le préambule qui constitue en quelque sorte la raison d'être de la Charte exprime de façon plus explicite qu'il s'agit avant toute chose d'un instrument visant à clarifier les liens entre le citoyen et les institutions et à l'informer de ses droits. La protection accrue voulue par la Charte comporte à la fois une mission d'information et une mission de prévention ; une meilleure connaissance de ses droits fondamentaux doit permettre au justiciable de pallier immédiatement toute intervention qui menacerait la substance même de ceux-ci.

3. Le Gouvernement belge se félicite de l'intégration dans la Charte des droits économiques et sociaux qu'elle estime fondamentale.

4. La structure proposée qui regroupe les droits énoncés selon des domaines spécifiques de protection est une solution adéquate dans la mesure où elle évite le clivage traditionnel entre droits classiques et droits économiques et sociaux.

La classification des droits selon des domaines déterminés favorise la lisibilité de la Charte.

En définissant soit les sphères d'activités des institutions et des Etats membres où les risques d'atteinte aux droits sont omniprésents, comme en matière de Justice, soit en regroupant les droits sans distinction de leur nature selon un principe directeur fondamental tel que l'égalité, on permet au citoyen d'identifier aisément la violation dont il serait victime.

5. Les observations qui suivent quant au libellé des articles du projet de Charte répondent à un souci d'adéquation de ce projet avec les explications reprises dans le doc. Charte 4423/00 Conv. 46.

* Art 15 - Liberté professionnelle.

Comme le précise le doc. Conv. 46, le paragraphe 1er de cet article s'inspire de l'article 1er paragraphe 2 de la Charte sociale européenne signée le 18 octobre 1961 ratifiée par tous les Etats membres.

Il est à noter que la Charte européenne consacre comme tel un droit au travail (cfr. intitulé de l'article 1er). Il paraît dès lors souhaitable que la Charte proclame également de façon explicite un droit au travail dont l'exercice effectif est notamment garanti par la liberté professionnelle (§ 1er), mais également en ce qui concerne le citoyen de l'Union par la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et de libre prestation de services (§ 2).

Le libellé suivant est suggéré :

« Art. 15 - Droit au travail
1. Afin de gagner sa vie, toute personne a un droit au travail qui implique notamment le droit d'exercer une profession librement choisie ».

* Art. 48 - Droit a ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour un même délit.

Le doc. Conv. 46 précise que conformément à l'acquis du droit de l'Union le principe « non bis in idem » ne s'applique pas seulement à l'intérieur de la juridiction d'un même Etat mais aussi entre les juridictions des Etats membres. La version actuelle de l'article 48 implique que le pouvoir juridictionnel de n'importe quel autre Etat au monde doit être reconnu.

Il est dès lors suggéré d'adopter un libellé qui limite la reconnaissance des décisions judiciaires en matière pénale aux Etats membres de l'Union européenne. Ma proposition d'amendement 204 introduite antérieurement répond à cette exigence.

Le texte proposé était le suivant :

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement dans un Etat membre de l'Union européenne en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans un Etat membre de l'Union européenne par un jugement définitif (conformément à la loi). »

* Art 50 - Portée des droits garantis.

Le paragraphe 1er de l'article 50 traite du régime des limitations. Comme le précise le doc. Conv. 46 la formule s'inspire de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg.

Par souci de cohérence avec la teneur de cette jurisprudence et en vue d'assurer une protection maximale quant à la nature des restrictions permises, il serait opportun de compléter le § 1er en y ajoutant : « sans pour autant porter atteinte à la substance même de ces droits et libertés ».

Le paragraphe 3 de l'article 50 précise le régime des droits qui sont également garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme .

Ce paragraphe répond de façon adéquate à la nécessité d'assurer la cohérence et la sécurité juridique entre la Charte et la Convention européenne des droits de l'Homme.

Il n'en demeure pas moins que l'on ne peut exclure le risque que la Charte appliquée et interprétée dans le cadre de l'Union européenne, c'est à dire dans le cadre d'un Traité avec ses objectifs propres, ne génère une jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg qui pourrait diverger de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

A cet égard, le Gouvernement belge tient à souligner qu'une interprétation harmonieuse des droits fondamentaux serait hautement favorisée par une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme.

Enfin, il serait opportun de citer la Charte sociale européenne à l'art. 50 § 3. Cette référence permettrait de clarifier la portée qu'il convient de donner aux droits sociaux repris dans le projet de Charte et qui émanent de la Charte sociale européenne. L'interprétation de ces droits ont en effet connu, au fil du temps, une évolution en raison de la jurisprudence plus que trentenaire élaborée par un Comité d'experts indépendants, aujourd'hui devenu « Comité européen des droits sociaux ».

Il serait souhaitable de maintenir le dynamisme de la jurisprudence du Comité des droits sociaux dans la même mesure qu'on sauvegarde celui-ci pour la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. De surcroît, la jurisprudence du Comité des droits sociaux tient compte de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg là où des chevauchements se font avec les droits de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le libellé suivant est suggéré :

« Art. 50.

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou par la Charte sociale européenne, leur sens et leur portée sont similaires à ceux que leur confèrent lesdites conventions, à moins que la présente Charte n'assure une protection plus élevée ou plus étendue ».

Jean Luc DEHAENE,
Représentant

personnel du

Gouvernement belge

MPE/CRL/2000/181/mh
MPE/NEXT/2000/15/mh

Bruxelles, le 31 août 2000

DEHOUSSE
Monsieur Jean-Paul JACQUE
Directeur du Service Juridique du Conseil

À l'attention de M. MENDEZ DE VIGO

Monsieur le Directeur,

Le document (Charte 4422/00 - CONVENT 45) reprenant le texte compl et de la Charte proposé le 28 juillet 2000 par le Présidium suite aux discussions de la Convention m'est bien parvenu et a retenu to ute mon attention.

Je désire tout d'abord exprimer mes remerciements au Présidium pou r les efforts considérables qu'il a accepté de fournir afin que la Convention dispose en temps voulu d'un projet structuré de texte.

En se souvenant des hésitations exprimées de part et d'autre lors des premières réunions de la Convention, on ne peut que mesurer av ec satisfaction le chemin parcouru et je n'ignore pas le rôle déte rminant rempli à cet égard par le Présidium.

Je m'en tiendrais là si le texte à adopter ne se situait pas dans le domaine primordial et essentiel à l'Europe des droits fondament aux de la personne humaine.

Dans cette matière, persone ne peut renoncer à proposer des amélio rations et c'est dans cet esprit que je formule les propositions s uivantes.

1. Préambule

1.1. L'idée du caractère limitable des droits ne peut être exprimé e par une clause horizontale introduite à la fin de la Charte sans être annoncée dès le début, par exemple sur base du texte suivant :

Aucune liberté n'est absolue. Le droit, par ses principes et dans des textes, détermine les circonstances dans lesquelles des limita tions peuvent être reconnues et, dans le cas échéant, détermine le s limites ou les dérogations.

1.2. Il serait utile de déterminer pareillement les titulaires des droits retenus, par exemple sur base du texte suivant:

Tout étranger qui se trouve sur le territoire de l'Union jouit de la protection accordée par la présente Charte aux personnes et aux biens, sauf si une disposition de la Charte en dispose autrement. "

A cet égard, je désire faire observer que, lorsque des droits ou des libertés sont garanties ou "respectées" au profit d'individus, le texte proposé spécifie toujours à quel "type" d'individus la disposition s'applique, c'est-à-dire "toute personne", "tout citoyen de l'Union", "tout travailleur", "les ressortissants des pays tiers en séjour régulier" (par exemple à l'article 15 sur la liberté professionnelle). Pourtant, aucune clause horizontale n'est prévue concernant les bénéficiaires de la Charte. Il est seulement indiqué à l'article 49 que la Charte s'adresse aux institutions et organes de l'UE ainsi qu'aux Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. Il apparaît par conséquent nécessaire d'introduire soit au Préambule soit dans les articles horizontaux le principe, conforme à la jurisprudence internationale et européenne en ce qui concerne les droits fondamentaux, selon lequel les droits conférés par la présente s'appliquent aux ressortissants d'Etats tiers résidant légalement sur le
territoire de l'Union Européenne sauf si article contient une disposition spécifique relative aux destinataires des prérogatives en question.

2. Article 3, Droit à l'intégrité de la personne:

Ajouts suggérés:

- "Le respect de l'intégrité physique et morale implique l'accès libre de tous aux progrès de la médecine et des autres sciences, et en particulier l'accès égal de tous aux soins de santé.
- La matière vivante ne peut être brevetée ni dans sa globalité ni dans une de ses parties.
- Lorsque le vieillissement d'une personne porte atteinte à l'intégrité, celle-ci bénéficie, indépendamment de son droit à la pension, à une aide et une assistance spécifiques.
- Toute personne a le droit de demander et d'obtenir une mort qui respecte sa dignité, en particulier lorsque la dépendance porte atteinte au respect de l'intégrité physique et morale ou à la dignité de l'être humain.

Justifications:

Ad 1: Le principe de l'accès équitable aux soins de santé est prévu notamment par l'article 3 de la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 1 décembre 1999, signée par neuf Etats membres et ratifiée par la Grèce et l'Espagne. Il est d'ailleurs fait référence à cette Convention dans l'exposé des motifs (CONV 46). Une autre base juridique qui permet de plaider en faveur de l'in

sertion d'un accès libre et égal aux soins de santé est l'article 12 du Pacte des Nations Unies sur les droits économiques et sociaux, ratifié par tous les Etats membres, qui stipule que:

"1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.
2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer:
a) La diminution de la mortinatalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;
b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;
c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;
d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie."

Ad 2: Le principe de non-brevetabilité de la matière vivante repose dès à présent sur les normes de droit international suivantes: le Pacte des Nations Unies sur les droits économiques et sociaux (article 1, § 1&2), mais surtout la Convention des Nations Unies sur la Biodiversité, ratifiée par tous les Etats membres de l'UE, et la Convention sur le Brevet Européen (CBE), dont l'article 52 établit que "seules sont brevetées les inventions nouvelles".

Ad 3 et 4: Le respect de la dignité de la personne, le droit à la vie (articles 1 et 2 du CONV 45) ainsi qu'une clause sur le droit à une vieillesse et une mort dans la dignité constituent des concepts parfaitement complémentaires.

3. Article 7: Respect de la vie privée

Je propose le maintien de la formulation de l'article 8 CEDH ("Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et du secret de sa correspondance") dans la mesure où, face au développement des techniques de communication, les possibilités techniques rendent la garantie du droit au "secret des communications" parfaitement illusoire. Assimiler ce qui est techniquement possible avec ce qui ne l'est pas, c'est construire une parodie de garantie et par conséquent affaiblir toute la Charte.

4. Article 9: Droit de se marier et de fonder une famille

Le texte proposé ne reflète pas les discussions qui ont eu lieu en séance plénière et qui pourraient aboutir sans problème sur un texte tel que celui-ci:

"Deux personnes peuvent contracter une union de longue durée dont les modalités sont définies par la loi, laquelle définit également

la protection assurée à cette union."

Une formule de ce type prend en compte les nouvelles formes de la vie de couple qui apparaissent dans les différents Etats de l'Union comme ailleurs dans le monde.

5. Article 10 - Liberté de pensée, de conscience et de religion

Je note que le texte proposé par le Présidium affine de façon générale la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Il renvoie donc implicitement le problème de la limitation aux clauses dites "horizontales".

Ceci ne me paraît pas satisfaisant en l'espèce. Dans un siècle marqué, y compris ces dernières années, par un retour en puissance de tous les sectarismes, il doit exister une condition de réciprocité.

C'est pourquoi j'avais par amendement demandé qu'il soit écrit que "toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion dans la mesure où la pensée, la conscience et la religion respectent le principe de tolérance et le principe de démocratie".

Je réitère mon appel en ce sens.

5.2. Par ailleurs, où finit la secte (dont on ne dit rien) et où commence la religion ?

6. Article 11 - Liberté d'expression

6.1. A nouveau, le texte présenté par le Présidium renvoie le problème des limitations aux clauses horizontales (et en l'occurrence au §2 de l'article 10 CEDH).

6.2. Tout d'abord, c'est avec raison que la CEDH formule des restrictions dans le texte, et à tort que l'on propose d'agir implicitement et indirectement pour la Charte.

6.3. Ensuite, la CEDH ne mentionne pas le souci de préserver l'enfance et la jeunesse, pourtant bien plus nécessaire aujourd'hui qu'en 1950.

6.4. Dès lors, je maintiens la proposition d'insérer, après le groupe nominal "ingérence des autorités publiques", les mots "sauf pour assurer la protection de la démocratie, des droits fondamentaux et de la jeunesse".

6.5. Par ailleurs, je suggère l'insertion des dispositions suivantes:

- "La liberté d'expression implique le droit de s'exprimer dans sa propre langue.
- Là où les exigences d'efficacité sociale impliquent le choix d'une ou plusieurs langues administratives, ce choix doit s'opérer par la loi.
- Là où existe une langue endogène qui ne comporte pas le caractère de langue administrative, elle n'en demeure pas moins un trait culturel fondamental et l'un des éléments de richesse du patrimoine culturel européen.
- A ce titre, toute langue endogène, au sens de langue régionale par rapport à la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minorités, mérite respect, protection et aide. La loi détermine les modalités d'application du présent principe, sans que les exigences d'efficacité puissent porter atteinte aux droits et libertés fondamentales."

A cet égard, l'évolution du monde implique une attention accrue au respect et à la protection de la diversité culturelle qui demeure une caractéristique essentielle de l'Europe.

7. Article 14 - Droit à l'éducation

7.1. L'efficacité et pour tout dire la mise en oeuvre du principe demande plusieurs clarifications et compléments. Ainsi, le texte gagnerait à comprendre les dispositions suivantes:

- Toute personne dispose du droit à un accès égal et gratuit aux écoles d'enseignement obligatoire, ce qui implique le devoir pour la collectivité d'assurer l'existence d'écoles en nombre suffisant.
- L'existence et le devenir de l'Union, d'une part, et l'intérêt de chaque enfant pris séparément, d'autre part, convergent pour rendre nécessaire un enseignement systématique et progressif de trois langues, enseignement qui doit commencer dès que possible."

Pour le reste, la garantie de l'accès aux teécoles gratuites ne peut être effective que si des infrastructures suffisantes dans ce domaine sont prévues par la collectivité, faute de quoi on exprime un voeu au lieu d'énoncer un droit.

D'autre part, pourquoi la Charte ne tiendrait-elle pas compte de l'article 149.2 CE, qui stipule que "l'action de la Communauté vise à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des Etats membres" ? Si c'est le nombre de trois langues qui gêne le Présidium, je rappellerai que ce nombre a été proposé par le Président DELORS lorsque celui-ci dirigeait la Commission Européenne. Mais une disposition se bornant à prévoir l'enseignement de plusieurs langues rencontrerait évidemment ma préoccupation.

7.2. La formule retenue par le Présidium pour l'article 14§2 ("assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques") e

ngendre plusieurs imprécisions dangereuses qui doivent être levées .

Ainsi:

1°) les témoins de Jehovah refusent fréquemment que leurs enfants soient vaccinés en raison de leurs croyances: le Présidium propose -t-il de respecter cette volonté (qui met évidemment les autres en fants en péril)? C'est ce qui découle du texte écrit;

2°) le respect des valeurs implique-t-il pour le Présidium que cer tains enfants puissent échapper à l'obligation scolaire (ce qui es t le cas si les parents "assurent l'enseignement")?

3°) Réapparaît ici la frontière parfois ténue entre sectes, religi on et pensée (cf. supra 5.2).

8. Article 18 - Droit d'asile

Le droit d'asile ne se conçoit pas comme un simple droit de présen ce mais comme un acte d'adhésion aux valeurs qui fondent l'Union, et dont la Charte est du reste l'expression.

Ceci justifie l'insertion dans l'article 18 d'une disposition cond itionnant l'octroi du droit d'asile à l'engagement du ou des bénéf iciaires de respecter les principes de tolérance, le principe de d émocratie ainsi que les lois fondamentales de l'Union et de ses Et ats membres.

9. Article 25 - Droit à l'information et à la consultation des tra vailleurs au sein de l'entreprise

9.1. La proposition du Présidium, en stipulant que les travailleur s ont droit à "une information et une consultation en temps utile sur les questions qui les concernent", est très en retrait par rap port au grand nombre d'amendements déposés à ce sujet, qui tendaie nt à garantir aux travailleurs une information régulière et fiable afin de corroborer la notion de temps utile mais aussi pour s'ass urer que les travailleurs ne doivent pas s'enquérir de leur propre initiative sur la situation de l'entreprise dans son ensemble.

9.2. La formule sur "les questions qui les concernent" laisse de t oute évidence une trop grande marge d'appréciation à la direction de l'entreprise pour déterminer quels sont les sujets qui concerne raient l'entreprise mais sans concerner les travailleurs et paraît par conséquent inutile et dangereuse parce que partielle.

10. Article 26 - Droit de négociation et d'action collective

Comme le relevait le Professeur BRAIBANT dans sa "Contribution 188 " du 23 mai 2000, l'article 137.6 CE stipule explicitement que le droit de grève ne relève pas des compétences de la Communauté Euro

péenne mais ne signifie pas pour autant que ce droit ne doit pas être respecté par la CE dans la conduite de ses politiques.

En effet, le droit de grève est non seulement garanti par la Charte sociale européenne (article 6, al.4), texte de référence pour les travaux de la Charte selon le mandat de Cologne, mais aussi par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, ratifié par tous les Etats membres de l'UE, qui stipule à l'article 8: "Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer*d) le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays".

11. Article 31 - Conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

Une adaptation du texte me paraît nécessaire, par exemple dans l'esprit du texte suivant:

"Quelle que soit la composition de la famille, la protection de celle-ci est garantie sur le plan juridique, économique, social et fiscal".

En effet, la formulation actuellement proposée ne tient pas compte de façon suffisamment explicite de la situation des familles qui ne correspondent pas au schéma classique, comme par exemple les familles monoparentales.

12. Article 32 - Sécurité sociale et aide sociale

A la lumière des traditions consitutionnelles d'un grand nombre d'Etats-membres ainsi que du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui prévoit à l'article 9 que " les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit à toute personne à la sécurité sociale", le droit à la sécurité sociale doit être reconnu à toute personne.

Il s'agit là d'un principe de droit qui, à l'aube du XXIe siècle, fonde la spécificité du modèle social européen dans le monde et sa mention dans la Charte me paraît constituer un devoir essentiel.

13. Article 34 - Accès aux services d'intérêt général

Les principes de l'égalité et de la liberté d'accès garanties à toute personne, tel qu'avancés en dernier lieu par la proposition de compromis des Professeurs BRAIBANT et MEYER en date du 13 juin 2000, constituent un seuil en deçà duquel la garantie de l'accès aux services d'intérêt économique général ne peut être apportée dans la vie réelle et il me paraît que le Présidium devarit tenir pleinement compte de cette proposition très adéquate.

******

Par ailleurs, j'ai pris note de l'invitation inscrite dans le document CONVENT 46 à vous transmetttre des commentaires relatifs à ce texte.

A cet égard, lors de la réunion de la Délégatio du Parlement Européen qui s'est tenue ce jeudi 31 août, Mme BERES, présidente de séance, a précisé que le document CONVENT 46 constituait un document technique que le Présidium n'avait du reste pas fait sien, du moins à ce jour -- comme le document le souligne indirectement lui-même.

De surcroît, il est également précisé que ce document "est amené à évoluer", ce qui me paraît également naturel.

Dans ces conditions, je ne désire faire aujourd'hui de commentaires ni sur ce que ce document contient ni sur ce qu'il ne contient pas.

Enfin je précise que j'ai mis dans la présente lettre l'accent sur une série de points qui me paraissent particulièrement importants, sans reprendre chacun des amendements que j'ai déposés antérieurement. Ceci ne signifie nullement que je renonce implicitement à ces amendements.

De même, j'ai délibérément omis de développer ici différents arguments dans la mesure où j'ai contresigné des observations formulées collectivement par les membres socialistes de la Délégation, comme j'ai marqué un accord pour partie sur les nouvelles considérations émises par le Professeur MEYER.

En vous remerciant d'avance de votre attention, je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Maurice DEHOUSSE
Membre du Parlement Européen

DRAFT CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Fundamental.rights@consilium.eu.int

FINAL

ANDREW DUFF'S AMENDMENTS (~~DRAFT~~) TO CONVENT 45

European Parliament
Brussels

29 August 2000

101

PREAMBLE

~~1. The peoples of Europe have established an ever closer union between them and are resolved to share a peaceful future based on common values.~~

~~2. The~~ The European Union is founded on the ~~indivisible, universal principles of the dignity of men and women, freedom, equality and solidarity; it is based on the principle of democracy and the rule of law.~~principles of peace, liberty, democracy, respect for human rights and the rule of law. Its task is to organise relations between its Member States and peoples in a manner demonstrating consistency and solidarity.

~~3. The Union contributes to the development of these common values while respecting~~The Union respects the diversity of the cultures and traditions of ~~the~~its peoples~~of Europe~~ as well as the~~national~~ identities of ~~the~~its Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels.

~~levels; it~~The Union promotes economic and social progress, ensures balanced and sustainable development, ~~through~~ asserts its identity in the world, protects the rights and interests of its citizens, develops an area of freedom, security and justice, and guarantees the free movement of persons, goods, capital and services.

~~4. In~~ In adopting this Charter the Union intends to ~~enhance the protection~~make the overriding importance of fundamental rights ~~in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments by making those rights more visible.~~ and their relevance more visible to its citizens.

~~5. This Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity, the rights as they result, in particular, from~~This Charter has regard to the constitutional traditions common to ~~the~~ Member States, the ~~Treaty on European Union, the Community Treaties,~~Treaties of the European Union and Community, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe as well as the ~~and the case law~~ jurisprudence of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of

Human Rights.

Enjoyment of these rights contained in this Charter entails responsibilities and duties ~~with regard to other persons, to the human community and~~towards all other people and society as a whole, as well as to future generations.

~~7. Each person is therefore guaranteed the rights and freedoms set out hereafter.~~ This Charter guarantees these fundamental rights and principles:

CHAPTER I. DIGNITY

Article 1. Dignity of the person

The dignity of the person must be respected and protected.

Article 2. Right to life

1. Everyone has the right to life.
2. No one shall be condemned to the death penalty, or executed.

Article 3. Right to the integrity of the person

1. Everyone has the right to respect for ~~his~~ their physical and mental integrity.
2. In the fields of medicine and biology, the following principles must be respected in particular:
   - free and informed consent of the person concerned,
   - prohibition of eugenic practices, in particular those concerned with the selection of persons,
   - prohibition on making the human body ~~and~~ or its parts a source of financial gain,
   - prohibition of the reproductive cloning of human beings.

Article 4. Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment and punishment

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 5. Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.
2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. Trafficking in human beings is prohibited.

CHAPTER II. FREEDOMS

Article 6. Right to liberty and security

Everyone has the right to liberty and security of the person.

Article 7. Respect for private and family life

Everyone has the right to respect for ~~his~~ their private and family life, ~~his~~ home and the confidentiality of ~~his~~ communications.

Article 8. Protection of personal data

Everyone has the right to the protection of their own personal data ~~concerning him~~. Such data must be processed fairly for specified purposes on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data about themselves ~~which has been collected concerning him~~, and the right to have it rectified. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.

Article 9. Right to marry and right to found a family

The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed ~~in accordance with the national laws governing the exercise of these rights~~.

Article 10. Freedom of thought, conscience and religion

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

Article 11. Freedom of expression and information

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.

2. Freedom of the media and freedom of information shall be guaranteed with due respect for pluralism ~~and transparency~~.

Article 12. Freedom of assembly and of association

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association, in particular in political, trade union and civic matters.

~~Political parties at European level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.~~

Article 13. Freedom of ~~researcH~~ learning

The arts, teaching and s~~S~~cientific research shall be free of constraint.

Article 14. Right to education

1. Everyone has the right to education and to have access to vocational and continuing training. This right includes the right to receive free compulsory education.

2. The freedom to found educational establishments with due respect for democratic principles and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious, philosophical and pedagogical convictions shall be guaranteed~~, in accordance with the national laws governing the exercise of such freedom and right~~.

Article 15. **Freedom to ~~choose an occupation~~ work**

1. ~~To earn a living,~~ Everyone has the right to engage in a freely chosen occupation and to earn a living.

2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide or receive services in any Member State.

3. Nationals of third countries who are authorised to reside in the territories of the Member States are entitled to working conditions equivalent to those of citizens of the Union.

Article 16. **Freedom to conduct a business**

The freedom to conduct a business is recognised.

Article 17. **Right to property**

1. Everyone ~~person~~ has the right to own, use, dispose of and bequeath ~~his~~ their lawfully acquired possessions. No one may be deprived of ~~his~~ their possessions, except in ~~the~~ an identified public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation. The use of property may be regulated insofar as is necessary for the general interest.

2. Intellectual property shall be protected.

Article 18. **Right to asylum**

The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees ~~and in accordance with the Treaty establishing the European Community~~.

Article 19. **Protection in the event of removal, expulsion or extradition**

1. Collective expulsions are prohibited.

2. No one may be removed, expelled or extradited to a ~~s~~State where ~~he~~ or she could be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment.

CHAPTER III. EQUALITY

Article 20. **Equality before the law**

Every~~one,~~ man ~~or~~ and woman~~,~~ is equal before the law.

Article 21. **Equality and non-discrimination**

1. Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national or regional minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.

2. ~~Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, a~~Any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

Article 22. **Equality between men and women**

Equal opportunities and equal treatment for men and women ~~as regards~~in the field of employment ~~and work~~, including equal pay for equal work or for work of equal value, must be ensured.

The principle of equal treatment shall not prevent the maintenance or adoption of measures providing for specific advantages in order to make it easier for the under-represented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages ~~in professional careers~~.

Article 23. Protection of children

1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. They may express their views freely. Such views shall be taken into consideration on matters which concern them in accordance with their age and maturity.

2. In all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration.

Article 24. Integration of persons with disabilities

Persons with disabilities have the right to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.

CHAPTER IV. SOLIDARITY

Article 25. Workers' right to information and consultation ~~within the undertaking~~

Workers and their representatives must be guaranteed information and consultation in ~~good~~ reasonable time on matters which concern them within the undertaking~~, in accordance with Community law and national laws and practices~~.

Article 26. **Right of collective bargaining and action**

Employers and workers have the right to negotiate and conclude collective agreements and, in cases of conflicts of interest, the right to strike~~take collective action to defend their interests, in accordance with Community law and national laws and practices~~.

~~**Article 27.** **Right of access to placement services**~~

~~Everyone has the right of access to a placement service.~~

Article 28. **Protection in the event of unjustified dismissal**

Every worker has the right to protection against unjustified dismissal.

Article 29. **Fair and just working conditions**

1. Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity.

2. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave.

Article 30. **Protection of young people at work**

The employment of children is prohibited. The minimum age of admission to employment must not be lower than the minimum school-leaving age without prejudice to such rules as may be more favourable to young people and except for limited derogations.

Young people admitted to work must have working conditions appropriate to their age and be protected against economic exploitation and any work likely to harm their safety, health or physical, mental, moral or social development or to interfere with their education.

Article 31. Reconciling family and professional life

The family shall enjoy legal, economic and social protection.

Everyone shall have the right to reconcile their family and professional lives, which includes in particular the right to protection from dismissal because of pregnancy and the right to paid maternity leave and to parental leave following the birth or adoption of a child.

Article 32. Social security and social assistance

1. The Union recognises and respects ~~the~~ entitlement to social security benefits and social services providing protection in the event of maternity, illness, industrial accidents, dependency or old age and in the event of loss of employment~~, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices~~.

2. Workers who are nationals of a Member State residing in another Member State, and members of their families, have the right to the same social security benefits, social advantages and access to health care as nationals of that State.

3. The Union recognises and respects the right to social ~~assistance~~ and housing ~~benefit~~ welfare in order to ensure a decent existence for persons lacking sufficient resources~~, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices~~.

Article 33. Health care

Everyone has the right of access to preventive health care and the right to benefit from medical treatment ~~under the conditions established by national laws and practices~~.

Article 34. Access to services of general economic interest

The Union respects ~~the~~ access to services of general economic interest ~~as provided for in national laws and practices in accordance with the provisions of the Treaty establishing the European Community~~ in order to promote the social and territorial cohesion of the Union.

Article 35. Environmental protection

~~All~~ Union policies shall ensure the protection and ~~preservation of a good quality living environment and the~~ improvement of the quality of the environment~~, taking into account~~ in conformity with the principle of sustainable development.

Article 36. Consumer Protection

Union policies shall ensure a high level of protection ~~as regards~~ for the health, safety and interests of consumers.

CHAPTER V. CITIZENSHIP

Article 37. Right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament

~~1.~~ Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he or she resides, under the same conditions as nationals of that State.

~~2. Members of the European Parliament shall be elected by direct universal suffrage by free and secret ballot.~~

Article 38. Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections

Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he or she resides under the same conditions as nationals of that State.

Article 39. Right to good ~~administration~~ government

1. Everyone has the right to a democratic form of government.

2~~1~~. 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.

3~~2~~. This right includes:

- the right of every person to be heard before any individual measure which would affect him or her adversely is taken ~~in relation to him~~;
- the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of business secrecy;
- the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

4~~3~~. Every person has the right to have the ~~Community~~ Union make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties~~, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States~~.

5~~4~~. Every person may write to the institutions of the Union in one of the official languages of such institutions and have an answer in the same language.

Article 40. **Right of access to documents**

Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access to European Parliament, Council and Commission documents.

Article 41. **Ombudsman**

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to refer to the Ombudsman of the Union cases of maladministration by ~~Community~~ Union institutions and bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role.

Article 42. **Right to petition**

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to petition the European Parliament.

Article 43. **Freedom of movement and of residence**

~~1.~~ Every citizen of the Union has the right to move and reside freely within the territory of the Member States.

~~2. Freedom of movement may be granted, in accordance with the Treaty establishing the European Community, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State.~~

Article 44: **Diplomatic and consular protection**

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he or she is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that Member State.

CHAPTER VI. JUSTICE

Article 45. Right to an effective remedy and to a fair trial

1. Everyone whose rights and freedoms are violated has the right to an effective remedy before a court.

2. Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law. Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented.

3. Legal aid shall be made available to those who lack sufficient resources insofar as such aid is necessary to ensure effective access to justice.

Article 46. Presumption of innocence and right of defence

1. Everyone who has been charged shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

2. T~~Respect for the~~ right ~~of~~ to a defence of anyone who has been charged shall be guaranteed.

Article 47. Principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national law or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of the criminal offence, the law provides for a lighter penalty, that penalty shall be applicable.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to international law.

3. The severity of penalties shall be proportional to the gravity of the criminal offence.

Article 48. **Right not to be tried or punished twice ~~in criminal proceedings~~ for the same criminal offence**

No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he or she has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law.

CHAPTER VII. GENERAL PROVISIONS

Article 49. **Scope**

1. The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law. They shall therefore respect the rights, observe the principles and promote the application thereof in accordance with their respective powers.

2. This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties.

Article 50. **Scope of guaranteed rights**

1. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by the competent legislative authority. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest being pursued by the Union, other legitimate interests in a democratic society or the need to protect the rights and freedoms of others.

2. Rights recognised by this Charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties.

3. Insofar as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be similar to those conferred on them by the said Convention unless this Charter affords greater or more extensive protection.

Article 51. **Level of protection**

Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by international law and international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States' constitutions.

Article 52. Prohibition of abuse of rights

Nothing in this Charter shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognised in this Charter or at their limitation to a greater extent than is provided for herein.

Article 53. Definition of citizenship

Any right, privilege or obligation pertaining to citizens of the Union may be extended in whole or in part to any natural or legal person by a legislative act of the Union where the extension of the scope of such rights shall not limit in any way those of the Union citizen.

Article 54. Informing the citizen

The Union's institutions and bodies and its Member States undertake to inform the citizen comprehensively ~~the citizen~~ of the rights and duties established by this Charter.

Dr **Caspar Einem**
Vertreter des Österreichischen Nationalrates im Konvent
UnivProf Dr **Michael Holoubek**
Stellvertreter

Wien, 31. 8. 2000

An das
Präsidium des Konvents zur
Erarbeitung der Europäischen Charta
der Grundrechte
zHdn des Stellvertretenden Vorsitzenden
Gunnar Jansson

Sehr geehrter Herr Jansson!

Gemäß dem vom Präsidium in Convent 45 (Charte 4422/00) vorgeschlagenen Verfahren erlauben wir uns, folgende allgemeine Bemerkungen zum Gesamtentwurf der Europäischen Charta der Grundrechte zu übermitteln:

1. Wir möchten zunächst die Charta ausdrücklich als wesentlichen Schritt der Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten begrüßen. Auch danken wir dem Präsidium für die ausgezeichnete Arbeit, die es geleistet hat. Der vorliegende Entwurf ist eine gute und grundsätzlich zustimmungsfähige Grundlage für die weiteren Beratungen.

2. Wir treten der Stellungnahme, wie sie von Professor Jürgen Meyer abgegeben worden ist, bei. Darüber hinaus erlauben wir uns allerdings einige weite-

re Anmerkungen zu machen, die wir Sie bitten, in die Endformulierung mit einzubringen:

3. Wir erachten die Verabschiedung einer für die Organe der Europäischen Union verbindlichen Grundrechtscharta für einen wesentlichen Schritt zu einer Rechtsgemeinschaft, in der der Einzelne, wohin er sich in der Europäischen Union auch begibt, stets davon ausgehen kann, dass er in Einklang mit einer gemeinsamen Ordnung von Grundwerten behandelt wird, dass er also berechtigt ist zu sagen „civis europäus sum" und sich auf diesen Status berufen kann, um sich jeder Verletzung seiner Grundrechte zu widersetzen (vgl in diesem Sinne die Ausführungen von Generalanwalt Jacobs, Rs C-168/91, Konstantinidis, Slg 1993, I-1191). In diesem Lichte ist es im Übrigen ausdrücklich zu begrüßen, dass Art 15 Abs 3 des vorliegenden Entwurfs auch Drittstaatsangehörige in den Schutzbereich der Berufsfreiheit mit einbezieht. Ebenso halten wir es, will man den Gedanken eines einheitlichen europäischen Grundrechtsraumes verwirklichen, für notwendig, dass Art 43 Abs 2 des Entwurfs das Recht auf Freizügigkeit für Staatsangehörige dritter Länder, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der Union aufhalten, garantiert. Als bloße Ermächtigung, wie sie derzeit Art 43 Abs 2 des vorliegenden Entwurfs enthält, ist eine solche Bestimmung entbehrlich.

Es hieße freilich, die europäische Grundrechtstradition und auch den gemeinsamen Grundrechtsstandard, den zu erfassen ausdrücklicher Bestandteil des Kölner Auftrags des Konvents ist, zu verlassen, wenn eine Europäische Charta der Grundrechte verabschiedet würde, die keine ausdrückliche Garantie des Schutzes ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten enthielte. Ein derartiges Recht ist als Bestandteil einer Europäischen Grundrechtscharta unverzichtbar. Den Angehörigen solcher Minderheiten ist Chancengleichheit und Gleichbehandlung zu garantieren. Als Mindest-

120

standard, den eine Europäische Grundrechtscharta keinesfalls unterschreiten darf, um aus unserer Sicht zustimmungsfähig zu sein, muss daher jedenfalls ein Artikel über den Minderheitenschutz aufgenommen werden, der mindestens den Inhalt aufweist, den Sie, sehr geehrter Herr Jansson, in Ihrem Schreiben vom 21.7.2000 an die Vertreter der nationalen Parlamente im Grundrechtskonvent vorgeschlagen haben. Es darf im übrigen im Lichte der Haltung aller Fraktionen im österreichischen Parlament darauf hingewiesen werden, dass ein Text der Grundrechtscharta ohne jeden ausdrücklichen Minderheitenschutz wohl auch im Rat nur schwerlich Zustimmung finden wird, bedenkt man das Recht des Parlaments den österreichischen Ratsvertreter in dieser Frage rechtlich binden zu können.

Wir sind aber auch der Auffassung, dass schon in der Präambel unmißverständlich zum Ausdruck gebracht werden muss, dass die Europäische Union die im Folgenden in der Charta enthaltenen Rechte und Freiheiten nicht nur sichtbarer macht und bekräftigt, sondern sie vor allem garantiert und gewährleistet. Dieses Anliegen könnte dadurch realisiert werden, dass in Punkt 5 der Präambel davon gesprochen wird, dass diese „Charta *gewährleistet und* bekräftigt ... die Rechte", die sich aus den im Folgenden näher bezeichneten Quellen ergeben.

Der erwähnte Grundgedanke eines einheitlichen europäischen Grundrechtsraumes, in dem keine grundrechtsfreien Rechtsbeziehungen bestehen, ist zu vorderst durch die Bindung der Europäischen Union an die Europäische Charta der Grundrechte zu verwirklichen. Um diesem Anliegen umfassend Rechnung zu tragen müssen aber auch die Mitgliedstaaten nicht nur bei der unmittelbaren Durchführung, sondern immer im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union an die Rechte und Freiheiten der Charta gebunden werden. Art 49 sollte daher diesen einheitlichen europäischen

Grundrechtsschutz auch dadurch zum Ausdruck bringen, dass „*diese Charta für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union*“ gilt.

4. Wir sind der Auffassung, dass die Formulierung in Art 2 Abs 2 der Charta unmißverständlich zum Ausdruck bringt, dass auf dem Gebiete der Europäischen Union die Todesstrafe zu keiner Zeit und zu keinem wie immer gearteten Zweck eingeführt, verhängt oder vollstreckt werden darf. Eine Anwendung des Horizontalartikels 50 auf dieses Recht schließen wir insofern aus, als das Verbot der Todesstrafe keinem allgemeinen Gesetzesvorbehalt im Sinne des Art 50 Abs 1 des Entwurfs unterliegen kann. Insofern gewährleistet die Charta – anders als die Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf meinen – einen höheren Standard als Art 2 des 6. Zusatzprotokolls zur EMRK. Wir begrüßen dies ausdrücklich, da es keinen ersichtlichen Grund gibt, auch heute noch die Todesstrafe, selbst bloß für den Kriegsfall, aufrecht zu erhalten.

In systematischer Hinsicht ist weiters zu bemerken, dass entsprechend der grundsätzlichen Konzeption der Charta der „horizontale“ Gesetzesvorbehalt des Art 50 des vorliegenden Entwurfs die Basis für Einschränkungen und Ausgestaltungen der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten darstellt. Im Lichte dieser Systementscheidung ist es inkonsequent, in einzelnen Artikeln ausdrücklich auf die Ausgestaltung durch das Gemeinschaftsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten zu verweisen. Diese Verweise auf das Recht der Europäischen Union oder mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften sollten daher aus den betreffenden Artikeln eliminiert werden (konkret insbesondere aus den Artikeln 25, 26, 32, 33 und 34). Überdies würde damit einem weiteren Grundanliegen des Konvents Rech-

nung getragen, nämlich zu vermeiden, Aussagen über Kompetenzzuweisungen an die Europäische Union und/oder die Mitgliedstaaten vorzunehmen.

5. Das Recht auf persönliche Freiheit bildet eine der Wurzeln des europäischen Grundrechtsschutzes überhaupt. Im Kern dieses Rechts steht die Garantie, dass einem Menschen seine Freiheit nur in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen und nur auf Grund einer richterlichen Entscheidung entzogen werden darf. Dies sollte in Art 6 des vorliegenden Entwurfs auch ausdrücklich gesagt werden, weil ansonsten ein wesentlicher Inhalt des Rechts auf Freiheit und Sicherheit nicht ersichtlich wird.

Die Garantie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ist ein wesentlicher Bestandteil einer demokratischen Gesellschaftsordnung. Dies schließt in der europäischen Tradition das Recht der Gewerkschaftsbildung und der Gründung politischer Parteien mit ein. Art 12 des vorliegenden Entwurfs sollte die grundlegende Bedeutung dieses Rechts und seine historischen Traditionen unmißverständlich zum Ausdruck bringen, wie dies insbesondere die ursprüngliche Fassung des Art 17 (Convent 37 [Charte 4360/00] – „*Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, Gewerkschaften oder politische Parteien zu gründen und diesen beizutreten.*“) getan hat. Die auf eine Abänderung dieser Formulierung zielenden Änderungsvorschläge und Diskussionsbemerkungen bezogen sich hauptsächlich auf die Vermeidung von Überschneidungen mit einem eigenen Recht, politische Parteien zu gründen (Art 24 Convent 37). Durch die vom Präsidium gewählte kluge Vorgangsweise, diese Punkte in einen Artikel zusammenzuziehen, ist dieses Problem weggefallen.

123

Im Lichte der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der kulturellen Tradition Europas überhaupt sollte in Art 13 des Entwurfs ausdrücklich auch die Freiheit der Wissenschaft und die Freiheit der Kunst garantiert werden.

6. Der Grundsatz der Gleichheit zählt zu den Eckpfeilern europäischer Grundrechtstradition. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass Art 22 des vorliegenden Entwurfs ausdrücklich dazu verpflichtet, die Gleichheit von Männern und Frauen auch tatsächlich sicherzustellen.

Für eine demokratische und soziale Gesellschaft ist es von entscheidender Bedeutung und Aussagekraft, wie sie die Rechte von Menschen schützt, die diese auf Grund ihres Lebensalters nicht in ausreichendem Maß selbst durchsetzen können. Daher zählt die Anerkennung der Persönlichkeitsrechte von Kindern ebenso zum essentiellen Bestandteil eines europäischen Grundrechtskatalogs wie eine Garantie, die die Lebensinteressen älterer Menschen grundrechtlich berücksichtigt. Art 23 Abs 1 des vorliegenden Entwurfs sollte das vordringliche Anliegen der Anerkennung der Persönlichkeitsrechte der Kinder (wie es etwa Art 23 Convent 37 in seiner ursprünglichen Fassung – „*Kinder müssen als eigenständige Personen behandelt werden und die Möglichkeit haben, auf Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, entsprechend dem Grad ihrer persönlichen Reife Einfluss zu nehmen.*“ – trefflich zum Ausdruck gebracht hat) ebenso zum Ausdruck bringen wie eine eigene Bestimmung über den Schutz der Lebensinteressen alter Menschen in die Grundrechtscharta aufzunehmen wäre.

Um in Art 31 des vorliegenden Entwurfs tatsächlich den Einklang von Familien- und Berufsleben herzustellen und nicht ausschließlich auf Aspekte im Zusammenhang mit der Geburt von Kindern abzustellen, sollte der An-

spruch auf Pflegeurlaub für pflegebedürftige nahe Angehörige in Art 31 Abs 2 des Entwurfs verankert werden.

Der gleiche Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu angemessenen und kontinuierlich gewährleisteten Bedingungen, der allen Menschen in der Europäischen Union gewährleistet ist, zählt zu den wesentlichen Errungenschaften europäischer Kultur und Tradition. Das Konzept der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und die damit gewährleistete Versorgungssicherheit und soziale Versorgungsgerechtigkeit für die Bevölkerung ist eine genuin europäische Entwicklung. Es ist daher ausdrücklich zu begrüßen und unbedingt notwendig, dass eine Europäische Charta der Grundrechte eine Garantie des Zugangs zu derartigen Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse enthält. Entsprechend der Tatsache, dass die Charta Rechte und Freiheiten garantiert, sollte auch Art 34 als Zugangsrecht zu derartigen Diensten formuliert werden.

Mit besten Empfehlungen

Caspar Einem
Michael Holoubek

ENTWURF DER CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

Änderungsanträge zu KONVENT 45 / Charte 4422/00

Verfasser: Dr. Ingo Friedrich, MdEP

1.
Präambel Ziffer 3 Die Union trägt zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte, die auf die christlich-jüdischen und humanistischen Wurzeln zurückgehen, bei. Sie achtet dabei die Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie deren nationale Identität und die Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene; sie stellt durch den freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung sicher.
2.
Art. 3: Recht auf Unversehrtheit (1) Jede Person hat das Recht auf körperliche und psychische Unversehrtheit. (2) Im Rahmen der Medizin sowie der Forschung und Wissenschaft müssen folgende Grundsätze eingehalten werden: - Streichung - Verbot eugenischer Praktiken, welche die Auswahl von Personen zum Ziel haben; - Verbot, den menschlichen Körper oder Teile davon als solche zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen; - Verbot des Klonens von Menschen in allen Stadien ihrer Entwicklung.
3.
Artikel 7: Achtung des Privat-, Ehe und Familienlebens Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat-, Ehe- und Familienlebens, ihrer Wohn- und Geschäftsräume sowie ihrer Kommunikation.
4.
Artikel 8: Schutz personenbezogener Daten Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Streichung des 2. Satzes Streichung des 3. Satzes Streichung des 4. Satzes
5.
Artikel 10: Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht, Bräuche und Riten zu bekennen. Die Religionsfreiheit schließt das das Recht von Kirchen und Religionsgemeinschaften zur Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten nach den einzelstaatlichen Gesetzen ein.
6.
Artikel 11: Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

126

(2) Presse, Rundfunk, Film und die übrige an die Allgemeinheit gerichtete Kommunikation sind frei und unabhängig. (3) Eine Zensur findet nicht statt.
7.
Artikel 12: Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (1) Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und staatsbürgerlichen Bereich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen. (2) Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen. Diese politischen Parteien müssen die durch diese Charta gewährleisteten Rechte und Freiheiten achten.
8.
Artikel 13 Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.
9.
Artikel 14: Recht auf Bildung (1) Niemand darf das Recht zur Bildung verwehrt werden. Der Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Vorschriften ist zu achten. (2) Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Regeln für ihre Ausübung gewährleistet.
10.
Artikel 15: Berufsfreiheit (1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, einen frei gewählten Beruf auszuüben, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen. (2) Jeder Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union hat die Freiheit, in einem anderen Mitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen wie die Angehörigen dieses Mitgliedstaats zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen oder in Anspruch zu nehmen. (3) Die Staatsangehörigen dritter Länder, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürger entsprechen. Dies umfasst nicht das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt.
11.
Artikel 18: Asylrecht Der Schutz politisch verfolgter Personen, die nicht der Union angehören, wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen gewährt.
12.
(neu) 19a Recht auf Heimat Die Bürger der Europäischen Union haben ein Recht auf ihre Heimat. Niemand darf durch Gewalt oder Zwang aus seiner angestammten Heimat, seiner Wohnstätte und seinem Land vertrieben oder zur Flucht genötigt werden. Vertriebene und Flüchtlinge haben das Recht auf Rückkehr in ihre angestammte Heimat.
13.
(neu) 19b Minderheitenschutz Die Identität und die Rechte von historisch gewachsenen und alteingesessenen Minderheiten und ihren Angehörigen

127

sowie die sprachliche und kulturelle Vielfalt in der Europäischen Union werden geachtet und geschützt.
14.
Artikel 20: Gleichheit vor dem Gesetz Alle Menschen sind vor dem Recht gleich.
15.
Artikel 21: Gleichheit und Nichtdiskriminierung (1) Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.
16.
Artikel 22: Gleichheit von Männern und Frauen (1) Die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit, sind sicherzustellen. (2) Der Grundsatz der Gleichbehandlung steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen durch die Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung oder zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn nicht entgegen.
17.
Artikel 24: Integration von behinderten Menschen Behinderte Menschen haben Anspruch darauf, daß für sie Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft nach Maßgabe der einzelstaatlichen Gesetze getroffen werden..
18.
Artikel 25: Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen Für die Arbeitnehmer oder deren Vertreter muß eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung zu den sie betreffenden Fragen im Unternehmen nach dem Gemeinschaftsrecht und nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten gewährleistet sein.
19.
Artikel 28 :Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf Schutz vor willkürlicher Entlassung.
20.
Artikel 29: Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (1) Jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen. (2) Jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.
21.
Artikel 31: Einklang von Familien- und Berufsleben (1) Der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie wird nach Maßgabe der einzelstaatlichen Gesetze gewährleistet. (2) Das Recht auf Schutz vor Entlassung bei Mutterschaft sowie der Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub und auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes sind zu achten.
22.

128

Artikel 32: Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die bei Mutterschaft, bei Krankheit, bei einem Arbeitsunfall, bei Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(2) Arbeitnehmer, die Angehörige eines Mitgliedstaates sind und ihren Beschäftigungsort in einem anderen Mitgliedstaat haben sowie ihre Familienangehörigen haben nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts Anspruch auf die gleichen Leistungen der sozialen Sicherheit, auf die gleichen sozialen Vergünstigungen und auf den gleichen Zugang zur Gesundheitsfürsorge wie die Angehörigen dieses Mitgliedstaats.

(3) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Wohnungsbeihilfe, die für jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

23.

Artikel 34: Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Streichung

24.

Artikel 35 Umweltschutz

Der Schutz und die Erhaltung der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität werden zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch alle Politiken der Union auf hohem Niveau sichergestellt.

25.

Artikel 37: Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

(1) Jeder Unionsbürger besitzt in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

(2) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt.

(3) Das Nähere wird durch das Gemeinschaftsrecht geregelt.

26.

Artikel 39: Recht auf eine gute Verwaltung

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, daß ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfaßt insbesondere

- das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige, individuelle Maßnahme getroffen wird,
- das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit und des Geschäftsgeheimnisses,
- die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

(3) Streichen

(4) Jede Person kann sich in einer der Amtssprachen der Organe der Union an diese wenden und eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

27.

Artikel 40: Recht auf Zugang zu Dokumenten
Streichung

28.

Artikel 41: Der Bürgerbeauftragte

Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht, Beschwerden über Mißstände in der Verwaltung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, an den Bürgerbeauftragten zu richten

29.

Artikel 45: Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

(1) Jede Person, deren Rechte oder Freiheiten durch die öffentliche Gewalt verletzt worden sind, hat das Recht, bei einem Gericht einen Rechtsbehelf einzulegen.

(2) Jede Person hat ein Recht darauf, daß ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person hat die Möglichkeit, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen.

(3) Streichung

30.

Artikel 47: Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen

(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung dieser Straftat durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist diese zu verhängen.
(2) Dieser Artikel schließt nicht aus, daß jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach internationalem Recht strafbar war.

(3) Das Strafmaß muß im Verhältnis zur Schwere der Straftat und zur Schuld des Täters stehen.

31.

Kaptitel VII Allgemeine Bestimmungen

Artikel 49: Anwendungsbereich

(1) Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Anwendung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten.

(2) Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.

(3) neu Die durch diese Charta gewährleisteten Rechte und Freiheiten gelten auch für juristische Personen und sonstige Vereinigungen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

FRIEDRICH

ENTWURF DER CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

Änderungsvorschlag zu Ziffer 3 der Präambel aus dem Dokument Charte 4422/00

Verfasser: Dr. Ingo Friedrich, MdEP

Textvorschlag:

Neuer Text:

Die Union trägt zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte, die auf die christlich-jüdischen und humanistischen Wurzeln zurückgehen, bei. Sie achtet dabei die Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene; sie stellt durch den freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung sicher.

Begründung:

Auch bei einer strikten Trennung von Kirche und Staat dürfen die Menschen nicht diskriminiert werden, die sich auf Gott als Quelle der Grundwerte beziehen. Dies trifft mit Sicherheit auf den größten Teil der Bürger Europas zu.

Bei strikter Neutralität wäre eine Anlehnung an die polnische Verfassung auch denkbar: Die Völker Europas haben untereinander eine immer engere Union begründet und beschlossen, eine friedliche Zukunft zu teilen, die auf den Werten gründet, die den Menschen gemein sind, die an Gott als Quelle der Wahrheit und Gerechtigkeit glauben, wie auch den Menschen, die diese universellen Werte aus anderen Quellen ableitend achten.

GNAUCK
Erfurt, den 31.08.2000

Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Allgemeine Bemerkungen des Vertreters des Bundesrates im Konvent, Herrn Minister Jürgen Gnauck, zu dem Dokument CONVENT 45 vom 28. Juli 2000

Der vom Präsidium vorgeschlagene vollständige Text (CONVENT 45) kann insgesamt gesehen **mitgetragen** werden; er stellt eine gute Grundlage für die abschließenden Beratungen dar.

Es erscheint jedoch angebracht, den Entwurf als **Rechtstext** in einigen entscheidenden Punkten präziser zu fassen, die bereits in der rechtswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland aufgegriffen worden sind. So bestimmt der Entwurf nicht mit hinreichender Klarheit, welche Gewährleistungen als unmittelbar geltende subjektive Rechte gedacht sind. Dies wirkt sich insbesondere im Bereich der sozialen Rechte aus, hinsichtlich derer klargestellt werden sollte, dass sie als Besitzstand aus der Europäischen Sozialcharta entnommen und fortgeschrieben wurden, ohne indes die rechtliche Ausrichtung der Sozialcharta aufzugeben, die nicht unmittelbar subjektive Leistungsrechte verleihen will. Ferner bleibt unklar, in welchen Fällen es eine sogenannte Drittwirkung, d.h. eine Wirkung zwischen Privaten geben soll. Schließlich bleiben die Einschränkungsmöglichkeiten jener Rechte undeutlich, die keine Entsprechung in der EMRK haben und hinsichtlich derer somit nicht auf die dortigen Kautelen zurückgegriffen werden kann.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung eine Reihe von Grundrechten keine rechtliche Bedeutung erhalten werden. Gerade in diesen Fällen muss eine Harmonisierung und insbesondere Nivellierung der in den Mitgliedstaaten und Regionen geltenden Grundrechte ausgeschlossen sein.

Im Einzelnen wären noch **folgende Verbesserungen wesentlich**:

1. Präambel Ziffer 1

Es wird weiterhin angeregt, dass die Eingangsformel der Präambel die **christlichen und humanistischen Grundlagen Europas** deutlich macht. Dies wäre mit einem **Hinweis auf Gott** verbunden. So könnte man an die ausgewogene Einleitung der Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 anknüpfen, die sowohl diejenigen anspricht, die an Gott glauben, als auch diejenigen, die diesen Glauben nicht teilen, sondern die universellen Werte aus anderen Quellen ableiten.

2. Präambel Ziffer 2

Es wäre besser, im ersten Halbsatz statt von „Würde der Männer und der Frauen" von der **„Würde des Menschen"** zu sprechen. Dies entspräche Artikel 1 und würde einer möglicherweise verkürzten Sichtweise (Würde der Kinder?) entgegen wirken. Weiter sollte im 2. Halbsatz der **Grundsatz der Subsidiarität** genannt werden.

3. Präambel Ziffer 3

Es wird empfohlen, auf den **letzten Halbsatz** in Ziffer 3 zu **verzichten**. Die enge Verknüpfung zwischen dem freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr

132

auf der einen und der Sicherstellung einer ausgewogenen nachhaltigen Entwicklung auf der anderen Seite würde einer zu engen, rein ökonomischen Nachhaltigkeitsdefinition Vorschub leisten. Dies widerspräche dem völker- und europarechtlichen Verständnis des Nachhaltigkeitsprinzips als Trias ökonomischer, sozialer und ökologischer Zielsetzungen und könnte daher vor allem im Zusammenspiel mit Artikel 35 zu der missverständlichen Interpretation von Nachhaltigkeit als einer Begrenzung des Umweltschutzes führen.

4. Artikel 3 Absatz 2

In Absatz 2 sollte der dritte Anstrich wie folgt formuliert werden: „Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon als solche zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen." Durch den Einschub der Worte „als solche" würde die **Konformität mit Artikel 21 der Biomedizin-Konvention** gewahrt, der Grundlage der Formulierung der Charta ist. Ziel der Bestimmung in der Biomedizin-Konvention wie in der Charta ist schließlich, dass die Gewinnerzielung bei Organ- und Gewebehandel als solche, also insbesondere seine Kommerzialisierung, verboten werden soll, nicht aber Arzneimittel und Patente auf Gene.

5. Artikel 10

Es erscheint weiterhin wichtig, das **Recht zur Kriegsdienstverweigerung** als Bestandteil der Gewissensfreiheit in der Charta zu verankern.

6. Artikel 11

In **Absatz 1** sollte es eingangs „Jeder" statt „Jede Person" lauten, um klarzustellen, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht nur natürlichen, sondern zudem **juristischen Personen** zusteht. Im Übrigen wird angeregt, eine allgemeine Bestimmung zu den juristischen Personen und sonstigen Vereinigungen aufzunehmen (siehe unten Ziffer 16).

Die derzeitige Regelung der **Medien- und Informationsfreiheit** in **Absatz 2** erscheint nicht tragbar, insbesondere die Erwähnung des sehr auslegungsbedürftigen und missverständlichen Begriffes „Pluralismus". Weiter wäre es wünschenswert, ausdrücklich ein Zensurverbot aufzunehmen. Artikel 11 Absatz 2 sollte daher wie folgt formuliert werden: „Presse, Rundfunk, Film und die übrige an die Allgemeinheit gerichtete Kommunikation sind frei und unabhängig. Eine Zensur findet nicht statt."

In einem **neuen Absatz 3** sollte die **Freiheit der Kunst** ausdrücklich erwähnt werden. Gerade im Bereich der Kunst, d.h. in Architektur, Musik, Bildender Kunst, dem Schauspiel sowie in Film und Rundfunk zeigt sich das spezifisch europäische Erbe. Ein entsprechender neuer Satz 3 könnte lauten: „Die Kunst ist frei."

7. Artikel 12 Abs. 1

Zur Klarstellung und Präzisierung wird angeregt, hinter dem Passus „friedlich" den Zusatz **„ohne Waffen"** einzufügen, so dass die Vorschrift lauten könnte: „Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und staatsbürgerlichen Bereich frei und friedlich ohne Waffen mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen."

8. Artikel 13

Es ist unverständlich, dass nur die Freiheit der Forschung, nicht aber die **Freiheit der Wissenschaft** allgemein und der **Freiheit der Lehre** in den Text der Vorschrift aufgenommen worden ist. Daher wird folgende weiter gehende Formulierung empfohlen: „Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei."

9. Artikel 15/Artikel 16

Die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit sollten den **Unionsbürgerinnen- und –bürgern** vorbehalten bleiben. Es erscheint nicht sinnvoll, diese Grundrechte auch Drittstaatsangehörigen zu öffnen, da dies faktisch zu einer personellen Ausweitung der den Unionsbürgern zukommenden Grundfreiheiten des EG-Vertrages führen würde. Zudem besteht die Gefahr, dass bestimmte Beschränkungen im EG-Vertrag und in den Abkommen mit Drittstaaten unterlaufen werden. Nur so wird man zudem dem Mandat von Köln gerecht, dass es auch Rechte geben soll, die nur für die Unionsbürger gelten.

10. Artikel 18

Der Wortlaut gibt die Position des Konvents, dass Artikel 18 kein individuell einklagbares Recht auf Asyl verbürgt, nicht hinreichend zweifelsfrei wieder. Daher empfiehlt sich folgende Formulierung: „Der Schutz politisch verfolgter Personen, die nicht der Union angehören, wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juni 1951 und des Protokolls vom 21. Januar 1967 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen gewährt."

11. Artikel 22

Es wird vorgeschlagen, in Artikel 22 einen **neuen Absatz 1** einzufügen: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt."
Weiter erscheint es angebracht, in den „Erläuterungen" zu Artikel 3 darauf hinzuweisen, dass die Beschneidung der weiblichen Genitalien eine gravierende Verletzung der körperlichen Unversehrtheit darstellt.

12. Artikel 23

In Absatz 2 empfiehlt sich eine **Angleichung** an die entsprechende **Formulierung in dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (Artikel 3 Abs. 1): „Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist."

13. Artikel 32

Die Aufzählung in **Absatz 1** nach den Worten „sozialen Diensten" bezieht sich sinngemäß nicht auf „soziale Dienste", sondern auf „soziale Sicherheit", und müsste daher nach den Worten „soziale Sicherheit" folgen. Im Übrigen ist die Aufzählung nicht abschließend, was mit dem Wort „insbesondere" zum Ausdruck gebracht werden sollte. Außerdem ist das wichtige Risiko der Invalidität zu erwähnen.

Es erscheint notwendig, in **Absatz 2** die Worte „nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts" einzufügen. Das geltende Gemeinschaftsrecht enthält nämlich, vor allem im Hinblick auf Familienangehörige, Einschränkungen gegenüber dem formulierten Gleichbehandlungsgrundsatz, die allerdings zu kompliziert sind, um in die Chartavorschrift aufgenommen zu werden. Durch die Charta sollen in diesem Bereich keinesfalls finanzielle Lasten begründet werden, die derzeit nicht bestehen.

Darüber hinaus ist es zwingend erforderlich, das Wort „Wohnsitz" durch das Wort „Beschäftigungsort" zu ersetzen. Im Bereich der sozialen Sicherheit knüpft das Gemeinschaftsrecht an den „Beschäftigungsort" (lex loci laboris) an. Nach alledem empfiehlt sich folgende Fassung des Absatzes 2: „Arbeitnehmer, die Angehörige eines Mitgliedstaates sind und ihren Beschäftigungsort in einem anderen Mitgliedstaat haben sowie ihre Familienangehörigen haben nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts Anspruch auf die gleichen Leistungen der sozialen Sicherheit, auf die gleichen sozialen Vergünstigungen und auf den gleichen Zugang zur Gesundheitsfürsorge wie die Angehörigen dieses Mitgliedstaates."

14. Artikel 34

Der **letzte Halbsatz** „um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern" sollte **entfallen**. Seine Übernahme aus Artikel 16 EGV in ein Grundrecht wirkt sinnentstellend.

15. Artikel 35

Die **Formulierung des Artikels 35** sollte sich stärker an Artikel 6 und an Artikel 174 EGV orientieren. Damit soll vor allem vermieden werden, dass das bisher im EG-Vertrag verankerte Schutzniveau durch die Bezugnahme auf den völlig unbestimmten Begriff der „hohen Lebensqualität" nivelliert werden könnte. Es wird daher folgende Formulierung vorgeschlagen: „Der Schutz und die Erhaltung der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität werden zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch alle Politiken der Union auf hohem Niveau sichergestellt."

16. Allgemeine Bestimmungen

Um Unklarheiten und Schwierigkeiten bei der Auslegung zu vermeiden, sollten in einer allgemeinen Bestimmung klargestellt werden, dass **juristische Personen** und **sonstige Vereinigungen** Träger von Grundrechten sein können. Es wird daher folgende Formulierung vorgeschlagen: „Die in der Charta aufgeführten Rechte und Freiheiten gelten auch für juristische Personen und für sonstige Vereinigungen mit Sitz in der Europäischen Union, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind."

Bereits mit Schreiben vom 21. August 2000 habe ich mitgeteilt, dass der **Schutz von Minderheiten** ausdrücklich in der künftigen Charta Aufnahme finden muss. Dabei sollte allerdings die Formulierung so gewählt werden, dass die betroffenen Personen aus dem Minderheitenschutz keine Leistungsansprüche gegenüber der Europäischen Union herleiten könnten.

Lord Goldsmith

STATEMENT OF REASONS FOR PROPOSED AMENDMENTS TO CONVENT 45

Comments on Specific Articles

THE PREAMBLE

General: The Preamble should reflect the purpose of the Charter and should also be legally accurate. Point 7 in particular gives a false impression as to the purpose of the Charter. It is also appropriate to use the Preamble to help maintain the balance referred to in my letter of general comments - so the proposed Article 3a. The reasons for the individual changes are as follows:

Point 1:

Amend to:

"*The peoples of Europe in developing an ever closer Union are resolved to share a peaceful future based on common values*"

Reasons: The Praesidium text is not a necessary statement in the Preamble; it is more appropriate to a Constitution which this document is not. However, if something along these lines is to be included. the proposed amendment is a more accurate statement of the position; compare Preamble to Treaty of Amsterdam

Point 2:

Amend to:

"*The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law, principles which are common to*

136

all Member States"

Reason: this is the statement in Article 6(1) of the Treaty of Amsterdam. It is neither desirable nor within the powers of the Convention to amend the Treaty.

Point 3:

Amend to:

"*The Union contributes to the maintenance of these principles while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels; it seeks to ensure balanced, socially cohesive and sustainable development through the free movement of persons, goods, capital and services and the freedom of establishment.*"

Reasons: To make the statement legally accurate; the Treaty does not provide for the development of common values. To add a reference here to social cohesion (a better expression in the English text than "solidarity") and to add a reference to freedom of establishment.

New point 3a:

Add:

"*The Union is committed to action for jobs, innovation, economic reform and social cohesion*"

Reason: It is appropriate that the Charter should recognise explicitly the agenda of the Union as reflected in the Conclusions of the Feira Council para 19)

Point 4:

Amend to:

137

"At this stage in the Union's development and in the light of changes in society, social progress, and scientific and technological developments, there is a need to consolidate in a Charter the fundamental rights and freedoms, including principles common to Member States, to make them more visible"

Reason: This is closer to the Cologne Conclusions which are our mandate. However, this formulation adds references to changes (as in the Praesidium draft) and introduces the concept of principles.

Point 5:

Amend to:

"This Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principles of subsidiarity, these rights, freedoms and principles and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the case law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights and taking account of the European Social Charter and the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers."

Reason: To delete the reference to "in particular" as there is nothing else; to include a reference to principles. And to recognise the somewhat different status of the Social Charters in the exercise as recognised explicitly in the Cologne Conclusions which uses this different language to which this text is faithful.

Point 6a:

Add:

"The dignity of the person, from which all individual rights and freedoms flow, must

be respected and protected."

Reason: This concept appears best in the Preamble or as an introductory principle and not in a substantive article. This recognises its overriding importance as the justification from which all other rights flow.

Point 7:

Amend to:

"*This Charter therefore sets out the rights, freedoms and principles which must be respected by the Union's institutions and bodies, as well as by the Member States when they implement Union law so as to fulfil all the values set out above and the task of the Community*

Reason: This is a more accurate statement of the purpose of the Charter. It is inappropriate to say that the Charter "guarantees" rights and freedoms especially when many of the provisions are in fact already guaranteed by national constitutions and laws as well as by the ECHR. Further it implies all that follows can be the subject of individual action in Court which cannot be stated to be the intention of the Charter.

INDIVIDUAL ARTICLES

The changes in the individual articles are to give effect to the points made in my letter of general comments. A number are therefore to align the text more closely with the corresponding ECHR articles: see eg Articles 2,7, 11, 12, 13,14, 17, 45. Others are to achieve a more consistent approach to setting certain economic and social rights as principles whose content is defined by national law and practice or by Community law where it exists; see eg Articles 24, 28,29, 33. The essential changes to the horizontal articles and other articles are also explained.

Article 1 : Dignity of the person

Reword as Introductory Principle:

"All fundamental rights of the individual flow from the dignity of the person and the equality of each and every person before the law"

It has previously been suggested that this reference should be moved to the Preamble. I consider that would be a better place for this important concept. I have serious reservations as to this remaining as a substantive provision where the content and definition of the right is legally uncertain. It is not a provision common to the constitutional traditions of all Members States.

Article 2 : Right to life

Amend to *"Everyone's right to life shall be protected by law."*

Reasons: The formulation of the right needs to be aligned with the ECHR, otherwise there is a risk of confusion about its meaning.

Article 3 : Right to the integrity of the person

Amend to:

> *"In the application of biology and medicine everyone has the right to respect of his or her physical and mental integrity in the conditions recognised by national law and practice. This includes respect for the following principles:*
>
> - *respect for the informed consent of the patient subject to the limitations recognised by law*
> - *prohibition of making the human body and its parts as such a source of financial gain*
> - *prohibition of the reproductive cloning of human beings."*

140

Reasons: This article is intended to cover aspects of bioethics which figure in the Council of Europe Convention on Human Rights and Biomedicine. However, there are difficulties in achieving that end because the Convention has not yet been ratified by the majority of Member States.

The drafting needs to recognise that we are at this intermediate stage of development in this field and focus therefore on those areas which are presently the subject of national laws whilst recognising the limitations and conditions of the Biomedicine Convention.

An additional but important problem is that the first paragraph has now been separated from the concept of bioethics, giving rise to an apparent right of potentially great width. That would be unacceptable.

There are also certain important drafting changes:

- The reference to eugenic practices has been deleted as the expression is too vague and how it is intended to apply to prenatal diagnosis is uncertain.
- It is important to include the words "as such" (which reflect the Biomedicine Convention) so as to prevent the sale of blood, organs, etc, but to allow for the development of, for example, pharmaceutical products from research on donated tissue.

Article 5(3): Trafficking

Comment: There is no difficulty accepting the principle in Article 5(3), but it is important to be able to point to an appropriate legal base so that the reader of the Charter can find out what is meant legally by the terms "trafficking" and "human beings" and what protection is available. The legal sources referred to in Convent 46 do not answer any of these questions and are in any case not part of EU law. This matter requires further discussion in the Convention.

Article 7 : Respect for private and family life

Amend to:

"Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his communications"

Reasons: Deleting the words "the confidentiality of" avoids narrowing the protection recognised by the Article

Article 8: Protection of personal data

Amend to:

"Everyone has the right to the protection of personal data concerning him in accordance with the provisions of Community law."

Reasons: This area is covered by existing Community law, notably Directive 95/46/CE on Data Protection made under Article 286 TEC. There is a risk of confusion unless the legal basis for this particular right is identified. That short statement of the right is more in keeping with other formulations in the Charter and avoids misleading elaborations.

Article 9 : Right to marry and found a family

Comment: The essence of the right expressed here is clearly not that in the corresponding Article of the ECHR, which is limited to marriage between a man and a woman. It needs to be established that the legal drafting permits national laws to limit the right to marriage between a man and a woman, ie that doing so is not an impermissible interference with the essence of the right.

Article 11 : Freedom of expression and information

Delete paragraph (2)

Reasons: First, it is of course the case that the freedom of the press is already protected under Article 10(1) ECHR; it is one of the classic cases where the right has been repeatedly recognised; see eg *Sunday Times v UK, Judgment of 26 April 1979, Series A No 30*. So it is not necessary to single out the rights of this category of persons for special mention. But also it carries real risks. The clause suggests that the media should have greater rights of freedom of expression than other citizens. I cannot agree that this should be the case. Nor is it apparent what those additional rights should be. Such uncertainty is dangerous. For example, the clause is open to the interpretation that the freedom of the press should override other interests, such as the right of privacy (under Article 7 of the Charter), an argument which is strengthened by divorcing this particular freedom from the main body of Article 10 ECHR which would otherwise attract the limitations in Article 10(2) ECHR.

Second, it is not clear whether the reference to "due respect for pluralism and transparency" is supposed to limit the rights which the media have, or to justify what the extra rights broadcasters and newspapers are to have. Nor is it clear what this expression means. Transparency of what, for example?

Third, the reference to "freedom of information" is misplaced as it implies, at least in the English text, the wholly different area of the rights of citizens to obtain information from public bodies. To the extent this topic is to be dealt with in the Charter it is covered by proposed Article 40.

Article 12 : Freedom of assembly and of association

Delete second sentence.

Reasons: The second sentence is a statement having no place in a Charter of fundamental rights. It gives rise also to the risk that it could be used to undermine national controls on cross border party funding.

Article 13: Freedom of research

143

Delete.

Reasons: I do not see the need for this article nor could it be accepted without many qualifications.

As to the need for the article, the right to publish the results of research and the right of others to receive such information is protected already by Article 10 ECHR and therefore by intended Article 11 of the Charter: see case *Hertel v Switzerland* (59/1997/843/1049) - judgement of 25th August 1998. Articles 8 ECHR (Article 7 Charter - right of privacy) and 9 ECHR (Charter article 10 - freedom of thought) are also relevant. So there is no need to have a separate article as the rights which do exist in relation to research would already by recognized in the articles which are to be included.

The right as drafted in any event would need many qualifications: scientific research is in fact constrained - and rightly so - in many areas. For example, there are restrictions on research in the bioethical field (recognised by the Declaration of Helsinki and the Biomedicine Convention); and in legislation protecting animals. The formulation "scientific research shall be free of constraint" implies also no standards of control over research eg in the safety and quality of clinical trials (which is inconsistent with existing EU acquis in medicines licensing); or in the safeguarding of sourcing and use of materials to prevent the transmission of communicable diseases eg BSE or CJD. It also implies that there should be no licensing requirements or health and safety requirements. It even implies that States should take steps to ensure that there is the funding to carry out particular research.

One of the disadvantages of separating this right from other existing ECHR rights is that it removes the limitations which are to be found in the ECHR and the case law which supports it.

Article 14 : Right to education

144

Amend to:

"1. Everyone has the right to education and to have access to vocational and continuing training."

"2. The freedom to found educational establishments with due respect for democratic principles and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious and philosophical convictions shall be guaranteed, in accordance with the national laws governing the exercise of such freedom and right."

"3. This right includes the right to receive free compulsory education."

Reasons: This Article is a good illustration of the problems of divergence from the ECHR text. The second sentence of the first article ("This right includes the right to receive free compulsory education") does not of course come from the ECHR. It may still be retained but it would be easier to put it into a separate paragraph (3) so that the horizontal article on convergence with the ECHR can distinguish between that right and the rest of the Article.

So far as the rest of the article is concerned, it should be made clear that this is otherwise the same rights as are contained in Article 2 to the First Protocol to the ECHR. This would require: (a) a clear horizontal article saying so (b) that the Commentary should make that fact clear and (c) the deletion of the word "pedagogical" in the list "religious, philosophical and pedagogical". This word does not appear in Article 2 to the First Protocol to the ECHR which guarantees the right of parents to ensure teaching in conformity with "their own religious and philosophical convictions". The word "philosophical" has been interpreted widely to include, for instance, convictions about the use of corporal punishment in schools (*Campbell and Cosans v UK, Judgment of 25 February 1982, Series A, No 48*). The addition of the word "pedagogical" is therefore either unnecessary or it is adding something even wider of uncertain width. For example, if a parent believes that formal education should start at the age of 4 (common in the UK) should that parent have the right to

insist on this in a Member State where formal education does not start until the age of 6? Or again could this be taken to undermine systems of selection for primary or secondary education where parents are disappointed with the choice available to their children. It is necessary therefore to remove this additional word of uncertain application or purpose.

Article 15 : Freedom to choose an occupation

"1. Everyone has the right to choose freely the occupation which they wish to pursue in accordance with Community law and national laws and practices."

"2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services in any Member State."

"3. Nationals of third countries who are legally-entitled to work within the territory of a Member State are entitled to protection under the employment law of that Member State equivalent to that of citizens of the Union."

Reasons: Article 15(1) does not recognize that there are many proper restrictions which need to be put on the practice of individual occupations so as, for example, to require appropriate professional or vocational qualifications and that there are certain legal restrictions eg that certain occupations, such as prostitution, may not be carried on or not carried on in a particular way. Some qualification to this apparently unlimited right is therefore appropriate. The formula used elsewhere "in accordance with Community and national law" would solve that problem.

The opening words "To earn a living" are unnecessarily restrictive and potentially discriminatory. Does the right not apply to women who choose to work although their husbands could support them? They would be better deleted.

Subparagraph (2): Art 49 TEC deals with the freedom to provide services and not their receipt.

Subparagraph (3): This is not acceptable as drafted as it goes beyond existing rights in apparently according rights to work to third party nationals merely on the basis of lawful residence in a Member State. This would apparently apply to those admitted to enter a Member State for purposes other than employment. Article 137(3) cited in the Commentary gives a power to the Council acting with unanimity to regulate working conditions for such persons but the power has not been exercised. I believe that the intention may have been to ensure equivalent protection under the employment law of those legally entitled to work to that for citizens of the EU. That was the tenor of the Commission's observations on this point at the last Convention meeting.

Notes:

(1) Entitlement to work is determined on a State by State basis so it is appropriate to refer to individual States and not the Community as a whole.

(2) The United Kingdom requires that the reference be to protection under the employment law of the Member State as the expression "working conditions" might be held to apply to certain tax credits which are related to working status but which are of the nature of benefits not necessarily accorded to non EU workers.

Article 16 : Freedom to conduct a business

Amend to:

> *"Freedom to conduct a business and the free movement of workers, goods, capital and services and the freedom of establishment in accordance with Community law shall be protected."*

Reasons: I welcome this reference but believe it can be improved:

First, it would be very valuable to expand this reference to include the other economic freedoms which are at the heart of the Communities and are of enormous importance

to many people in the Union whose jobs and livelihoods depend on them.

Secondly, the word "recognised" sits unhappily with the sort of word "protected" "guaranteed" "respected" etc used in relation to other rights. Freedom of enterprise is an important right which should attract similar protection.

Article 17 : Right to property

Amend to:
"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions"

Reasons: To reflect more closely the language in Article 1 of the First Protocol to the ECHR. This is an important provision in the ECHR which affects many areas of public and private life. It is encouraging that the Commentary says that this article corresponds to Article 1 of the First Protocol but no reason is given in the Commentary for the change of language other than a suggestion that this is to modernise the language. The language of the existing Article 1: "Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions" is clear and direct and perfectly understandable to the modern citizen and therefore better than the proposed first sentence.

Of specific concern is that the first sentence would apparently rule out requiring property to be used for death duties or taxation cf the words of the First Article.

As to the new subparagraph (2): "Intellectual property shall be protected.", it is unnecessary in my view to single out this one category of property for special mention. Intellectual property constitutes "possessions" (French: "biens") for the purposes of the First Protocol as one would expect: see Commission Decision in *Smith Kline and French Laboratories v Netherlands* (application 12633/87. Decisions and Reports Vol 66 p70).

148

Article 18 : Right to asylum

Amend to:

"The right to asylum, under the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, shall be guaranteed in accordance with national law and with the Treaty establishing the European Community."

Reasons: The UK would prefer that this Article should be deleted. It falls into a different category from all the other rights in the Charter in that it is not concerned with showing the rights which citizens and others lawfully residing within the Union should enjoy. Asylum is at the moment an essentially national matter. When Community competence is exercised under Article 63 TEC it will be in accordance with the conditions in that Article which include specific reference to the Geneva Convention. So there is no real need for the Charter to say what is already covered by the Treaty. However, if there is a consensus in favour of including something in the Charter on this sensitive topic, the drafting must be very precise in stating the existing position as accepted by the Member States. I have suggested a small reformulation of the text to clarify and limit the reference to source of the right.

Article 19 : Protection in the event of removal, expulsion or extradition

Amend to:

"No one may be removed, expelled or extradited to a State where he would be subjected to torture or other inhuman or degrading treatment"

Reasons:

The first paragraph is based on Article 4 of the 4th Protocol to the ECHR. But not all Member States have ratified this Protocol. Consistently with the approach taken on other Articles this cannot therefore be taken as a common right to be included in the Charter.

The second paragraph is said to be based on ECHR jurisprudence. However, it goes beyond that jurisprudence in two respects:

First, the ECtHR has not said that it is the threat of the death penalty alone which should prevent extradition; it is where there is a real risk of associated inhuman or degrading treatment eg through the application of long "death row" waits. This is the basis of the *Soering* decision referred to in the commentary. Therefore, countries may continue, in accordance with their international obligations, to extradite to other countries where this risk does not apply.

Second, in any event, the threshold is too low. The jurisprudence would be better reflected by replacing the word "could" (which connotes a mere possibility - and one unconnected with the offence in question) with "would".

Article 21 : Equality and non-discrimination

Amend to:

21(1) "Any discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation shall be prohibited to the extent that the Council has, in accordance with the Treaty establishing the European Community, so provided".

21(2) "The enjoyment of those rights and freedoms in this Charter which are guaranteed by the ECHR shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

21(3) "Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited."

150

Reasons: Article 21(1) is unacceptable. It would constitute a new and open-ended prohibition on all discrimination in all fields. Whilst this may a desirable political objective in the long run, such a statement would go beyond existing rights and would constitute a misleading promise. Moreover, such rights unless introduced in a careful and measured way risk imposing very substantial financial burdens. As evidence of the fact that this goes beyond existing law is the fact that there is a proposal from the Council of Europe for a more open- ended non-discrimination article (Protocol 12) but this has not been accepted by a number of the EU Member States. They cannot be expected to accept in the Charter what they are not prepared to accept in the Council of Europe.

The Commentary indicates that the source of this article is Article 13 TEC and Article 14 ECHR. Neither provision justifies the proposed article. As for Article 13 TEC this empowers the Council to take action in a closed list of cases. Proposals are being made but it is not possible to say that there are existing prohibitions in all areas. As for Article 14 ECHR it provides an open-ended list but its ambit is confined to the freedoms and rights given under the Charter. This is therefore overall an area where there may be objectives and aspirations but at this moment the Charter cannot anticipate the development of an open-ended across the board non-discrimination provision covering all areas of activity. What is more the present formulation would apparently by a side-wind grant to all nationals the rights which are restricted under the Treaty to nationals of Member States.

Article 24 : Integration of persons with disabilities

Amend to:

> "*The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community*"

Reasons: to reflect the article more clearly as a principle rather than a subjective right.

151

Article 25 : Workers right to information and consultation within the undertaking

Delete.

Reasons: The United Kingdom cannot accept this right. Its legislation contains no general right of consultation and information such as is contained in this Article but believes this to be a matter to be regulated by best practice save in the few specific cases where a right is granted by legislation. Nor is there any general EC legislation creating such a right.

As this is not therefore a right which is recognised in all the Member States it is not right, in the UK's view, to insist on the inclusion of something which is not a general and common right.

Article 26 : Right of collective bargaining and action

Amend to:

"*Employers and workers are free to negotiate and conclude collective agreements, and in the event of conflict between them on matters which impact on them directly, to take collective action in accordance with national laws governing the exercise of such freedoms.*"

Reasons: The reference to a "right" here creates the appearance of an obligation on the other party to negotiate ie to create a compulsory negotiating right which is not generally recognised in all countries.

The problem could, however, be solved by expressing this Article more consistently as a principle and as a freedom.

Article 28 : Protection in the event of unjustified dismissal

Amend to:

> *"Workers are protected in the event of unfair dismissal subject to the conditions laid down by national law and practice."*

Reasons: This should be expressed as a principle tied to implementation by national law:

Article 29 : Fair and just working conditions

Amend to:

> "(1) *The provision of safe and healthy working conditions shall be protected by law."*

> "(2) *In general workers are entitled to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to annual period of paid leave in accordance with Community and national law and practice"*

Reasons: First, this is an article which needs to be expressed as a principle implemented by Community and national law.

Second, the second paragraph is too unqualified and does not recognise for example, specific limitations and exceptions.

Article 30 : Protection of young people at work

Amend to:

> *"(1) The minimum age of admission to employment must generally not be lower than the minimum school-leaving age, except where Community or*

national law allow for rules that are more favourable to children and young people or provide derogations.

(2) [As existing Praesidium text]

Reasons: The first sentence is new and might be taken to contradict what follows. It is unnecessary as what follows defines more clearly what the limits on the employment of young persons are.

It desirable also to identify the provenance of the rules which may allow for different treatment.

Article 31 : Reconciling family and professional life

Amend to:

"*(1) The family shall enjoy legal, economic and social protection in accordance with national laws and practices.*

(2) With a view to reconciling work and family responsibilities and protecting, where necessary, the health and safety of pregnant workers, protection from dismissal on grounds of pregnancy, and maternity leave and parental leave following the birth or adoption of a child, are available in accordance Community law and national law and practice."

Reasons: This Article risks offering a lot more than it is capable of delivering and thereby creating disappointment and dashed expectations. It should therefore be adjusted to provide more realistic promises.

Article 32 : Social security and social assistance

Amend to:

(1) The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits providing protection in such events as maternity, illness, industrial accidents, dependency, old age or loss of employment, subject to conditions laid down by Community law and national laws and practices.

(2) Workers who are nationals of a Member State, and members of their families, residing in another Member State have the right to the same social security benefits, social advantages and access to health care as nationals of that State.

(3) The Union recognises and respects the entitlement to social assistance, subject to conditions laid down by Community law and national law and practice.

Reasons: Social security and assistance are matters essentially for national competence. This Article must therefore operate as it is drafted, as a principle, which recognises national differences. It cannot therefore be prescriptive about the events in which such benefits are to be available. Nor can the Charter be prescriptive about the level of benefits or open this question up to judicial interpretation rather than to the decision of those elected by the democratic choice of the people to govern.

Further the reference to "social services" for the first time is unacceptable. At least in the United Kingdom it refers to a range of services which are not provided by central government but by local authorities in accordance with the resources available to them.

Article 33 : Health care

Amend to:

"Provision shall be made for access to medical care and health protection in the circumstances established by national legislation and practice"

Reasons: to reword as a principle.

Article 34 : Access to services of general economic interest

Amend to:

"*The Union recognises the important place occupied by services of general economic interest and their role in promoting social and territorial cohesion subject to the provisions of the Treaty establishing the European Community.*"

Reasons: To align with the Treaty. This Article was the subject of much debate at the last meeting of the Convention. The draft in Convent 45 goes beyond Article 16 TEC.

Article 35 : Environmental protection

Amend to:

"*Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of all Community policies, in particular with a view to promoting sustainable development.*"

Reasons: The Praesidium text is too strong a statement of the position as the Articles of the Treaty do not go so far as to "ensure" the protection of the environment. We should follow more closely Article 6 TEC.

There would be no objection, if desired, to adding a reference to Article 174 TEC by adding "The Community's policy on the environment is required to contribute towards the following objectives: the protection, preservation and improvement of the quality of the environment, the protection of human health, the prudent and rational

use of natural resources and the promotion of measures at international level to deal with regional or world-wide environmental problems."

Article 36 : Consumer protection

Amend to:

> *"In order to promote the interests of consumers and to ensure a high level of consumer protection, the Community shall contribute to protecting the health, safety and economic interests of consumers."*

Reasons: The statement that Union policies "shall ensure" is too strong and promises what cannot be delivered. We should follow more closely Article 153.

Article 43 : Freedom of movement and of residence

Amend to:

"Every citizen of the Union, and any other persons to whom the Council accords such rights pursuant to the powers in the TEC and in accordance with the conditions laid down, has the right to move and reside freely within the territory of the Member States."

Reasons: The second paragraph does not seem a very elegant way of anticipating rights which may be granted in the future by virtue of the exercise of the powers in Articles 62(3) and 63(4) TEC.

Article 45 Right to an effective remedy and to a fair trial, and
Article 46 Presumption of innocence and right of defence

Amend to:

"(x) *Everyone whose directly enforceable rights and freedoms granted under*

Community law are violated by the Institutions or bodies of the Union or by Member States exclusively when implementing Union law has the right to an effective remedy before a Court."

In such proceedings the rights guaranteed by [Article 45(2)] shall apply notwithstanding the character of such proceedings."

(y) Everyone is entitled to a fair and public hearing in determining his or her civil rights and obligations. Hearings shall be by an independent and impartial tribunal established by law."

Reasons: These Articles divide into two parts:

First, a substantive right to effective recourse to a tribunal where rights or freedoms are violated. This is contained in Article 45 (1).

Second, the essentially procedural guarantees of fair trial. These are contained in Article 45(2) and (3) and 46

Substantive right

This right is said to be based on Article 13 of the ECHR and on ECJ jurisprudence.

So far as Article 13 ECHR is concerned, in two important areas, the proposed Article goes significantly further. First, Article 13 ECHR applies only to the rights and freedoms set out in the ECHR alone. It does not therefore apply to any rights which do not derive from the Convention eg rights provided by a national Statute for which special provision may be made for the remedy. Secondly, the requirement is that there should be an effective remedy before a national authority; it is not essential that it should be before a Judge. The jurisprudence of the ECtHR shows that there are cases in which an effective remedy may be provided even though it is not before a judge (see eg Klass v FRG Series A No28: remedy before a Parliamentary Commission in surveillance cases held sufficient).

158

But the Praesidium have suggested that this is appropriate because of ECJ jurisprudence eg *Johnston*. However, that jurisprudence has no application in purely domestic matters but only applies where there is a contravention of enforceable legal rights under a directly effective Community provision (see eg Opinion of AG Tesauro in Factortame No 1 C-213/89 [1990] ECR 1-2433 . The proposed Article however goes beyond this area. It may be said that as the Charter is only intended to apply to Union Institutions and Member States when implementing Unionlaw this is what is intended. However, this is not clear from the Article which appears to have general application.

The result is an article whose breadth cannot be justified by the source of law on which it is said to be based.

The solution is to redraft this part of the Article to make it clear that it only applies in the cases where ECJ jurisprudence applies.

Procedural Guarantees

Article 6 of the ECHR is one of the most widely used rights in the whole of the ECHR. It is in daily use in Courts and Tribunals throughout the Union and is constantly considered by judges and lawyers. Any changes from its text must therefore be very anxiously considered. Although the UK would have preferred not to split its provisions between two articles (45 and 46) we are prepared to accept that the rights in Article 6(3) ECHR are dealt with in Article 46 provided there is a strong horizontal article making it clear that this is the same right as in the ECHR

Part of the problem with this Article is that it does not distinguish between domestic proceedings and purely Community matters.

In so far as the Article appears to deal with domestic proceedings, it is unacceptable that there should be any gloss on the Article 6 guarantees. There is a wealth of jurisprudence of the ECtHR and the Commission, interpreting the nature of the

guarantees which people are entitled to enjoy in relation to the justice system. Member States have organised their laws and systems to comply with those requirements. It is unreasonable to attempt to rewrite these guarantees. So far therefore as domestic proceedings are concerned, there are a number of points:

- The Article 6 guarantees only apply to civil and criminal proceedings although these have been given a wide and autonomous interpretation by the ECtHR (see eg.Engel v Netherlands Series A No 22, Konig v FRG Series A No27) There remain other cases where these guarantees do not apply eg [certain administrative proceedings]. Those Member States which operate such systems cannot be expected to change them because of the Charter nor subscribe to a Charter which misrepresents the position under domestic law. The first sentence of Article 45(2) must therefore be corrected.

- The second sentence of Article 45(2) relates to legal representation. Outside the criminal law, the right to legal representation is not always essential So this would be creating a new right. Moreover the language appears to create a positive obligation to provide the resources for someone who does not possess them, thus creating new financial obligations.

- Article 45(3) both reduces the protection of criminal defendant and produces new financial obligations which are not acceptable in other cases. The position as to criminal proceedings under the ECHR is clear because it is provided expressly by ECHR Article 6(3) a person should be given legal assistance free "when the interests of justice so require." This has been interpreted as requiring legal aid to be provided for all but the simplest criminal cases. This Article therefore risks reducing the protection for criminal defendants. So far as other proceedings are concerned, the ECJ jurisprudence (*Airey, Series A No3*) requires that legal aid be provided where a person cannot effectively plead his case himself. The test proposed in this article is not the same. The provision of legal aid carries with it enormous budgetary implications. The extent of this right should in domestic cases be left to ECHR jurisprudence

160

It is said however, that in one respect the ECJ case law has gone further in allowing that the guarantees of Article 6 should apply to all proceedings in Community law even if administrative. If there is an extension, it only applies where proceedings in Community matters are concerned. We would not object therefore to the inclusion of the following sentence at the end of the new Article 45(1) we have proposed above:

"In such proceedings the rights guaranteed by [Article 45(2)] shall apply notwithstanding the character of such proceedings."

Article 47 (3) : The severity of penalties shall be proportional to the gravity of the criminal offence.

Delete Paragraph 3.

Reasons: It is not acceptable to suggest that the ECJ should have the power to judge the appropriateness of sentences passed in domestic courts. This paragraph is therefore unacceptable and should be deleted.

Article 50 : Scope of guaranteed rights

Amend to:

"1. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for in accordance with the law. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest being pursued by the Union, other legitimate interests in a democratic society or the need to protect the rights and freedoms of others."

"2. The rights in Articles [here will be set out all the articles which cover the TEC/TEU field] have the same scope and meaning as the corresponding rights guaranteed under the Community Treaties or the Treaty on European Union and shall

be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties."

"3. The rights in Articles [here will be set out all the articles which cover the ECHR field] have the same scope and meaning and are subject to the same permissible limitations as the corresponding rights guaranteed under the ECHR. These rights [ie the ones which correspond to the ECHR rights] apply to a Member State only to the extent to which it has consented to be bound in relation to that Convention and its protocols and subject to any reservations or derogations in force for that Member State."

Reasons:

As explained in my letter of general comments the UK regards it as unacceptable that there be a lack of consistency between the rights in the Charter and the corresponding rights under the ECHR. The strong conviction has repeatedly been expressed in the Convention of the risks of creating a divergence from those rights or of creating the risk of uncertainty in those rights. These are the rights (liberty, security, freedom of thought and expression, of assembly, of property and of respect for private life etc) which are enjoyed by all persons within the EU and which are the bedrock of our democratic and free societies. We believe that we would be doing a grave disservice to the citizens of Europe if we created confusion and uncertainty about the freedoms which they are to enjoy. We believe that this would be the consequence of appearing to create a parallel and competing system of human rights protection in the areas of the freedoms covered by the ECHR. Such confusion would provide excuses for administrators and work for lawyers but no protection for citizens. The President of the European Court of Human Rights in a speech on 7 March 2000 noted that "*the Court's main concern in the context of this discussion is to avoid a situation in which there are alternative, competing and potentially conflicting systems of human rights protection both within the Union and in the greater Europe. The duplication of protection systems runs the risk of weakening the overall protection offered and undermining legal certainty in this field.*" It is worth recalling in this context that legal certainty is itself an essential principle of Community law: see eg *Germany v Commission* 44/81 [1982] ECR 1855. Nor can Member States be expected to see a

situation in which the Charter would impose different obligations of uncertain ambit in the field already covered by the obligations they have accepted under the ECHR.

As our purpose is to make clear what existing rights are, our starting point must be what are the existing common rights in this area. The position here we believe is clear: in the field of rights covered by the ECHR it is the rights in that Convention which are the fundamental rights to be respected by the Union institutions and not different rights. Thus Article 6(2) of the Treaty of Amsterdam demands that the Union "shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms". It does not suggest that the Union should respect "similar" rights but the same rights. This is clear also from the jurisprudence of the ECJ; see for example the statement of AG Jacobs in the *Bosphorus Case* (1996 ECR I - 3953) "...for practical purposes the Convention can be regarded as a part of Community law and can be invoked as such both in this Court and in national courts where Community laws are in issue." This is a logical and satisfactory position: each and every Member State has agreed to be bound by the provisions of the ECHR and so all citizens are entitled to the protection of those rights against the Member States. Neither the Union nor the Communities are parties to the European Convention but it is logical and right that they should be subject to the same constraints when acting within their field of competence as the Member States are when acting within theirs.

We believe that it is essential that the Charter should make clear that the rights which cover the same area as the ECHR rights are the same rights. There are, as has previously been discussed, different methods of achieving this. The UK preference would have been for a clear definition of rights which provided a clear definition in relation to each right eg that it was the right guaranteed by such and such an article of the ECHR. I am prepared to consider, however, an alternative way of achieving this clarity of definition by an unambiguous and strong horizontal article and by ensuring that the wording of the Article in question, if not identical to the ECHR article, does not stray too

As to the necessary horizontal article the proposed Article 50(3) requires amendment to make it acceptable.

First, it uses the expression "similar" rather than "same". This is a very important difference which defeats the objective of the clause which is to maintain consistency between the rights in the ECHR and the Charter and not to create merely similarity. Secondly, even with the change to the word "same" we consider that the formulation does not in any event achieve the desired effect. The reason is that, given the way that the Charter has been drawn up, there is no way of telling whether the "Charter affords greater or more extensive protection." as indicated by the final words other than by interpreting the words of the respective articles. Where those words are different from the ECHR article it will be argued that the Charter must therefore have been intending to afford greater or more extensive protection. In other words, Article 50(3) will have no effect except in the case where the words of the Article is identical to that of the ECHR.

Further, the reference to "competent legislative authority" in the first sentence does not allow for the different legal traditions of those countries where limitations may derive from the common law.

Saving for existing reservations. There is a further important technical issue. The majority of Member States have lodged reservations or derogations in relation to specific aspects of the ECHR. For example, a number of Member Staters have registered reservations in relation to Article 2 of the First Protocol (education): It is unreasonable to expect a Member State to agree to a Charter which did not recognise the reservations it had made under the ECHR on the same matter. Equally it would be undesirable to take the lowest common denominator to apply to the Union institutions. It is proposed therefore to allow the continued application of the appropriate reservation or derogation but only in so far as concerns that Member State.

Article 51 : Level of protection

As the United Kingdom does not have a written constitution, we would prefer the final words to be amended to, or add a reference to, "the law of the Member States"

165

President Roman Herzog
Bundesprasident a.D.
Prinzregentenstrasse 89
D-81675 89 Munchen.

Fax: 00 49 89 4702 7168

21 August 2000

Copies to Representatives of Other Member States

EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS

1. I thank the Praesidium for the latest draft of the Charter (Convent 45), which I have studied closely.

2. The UK Government's goal remains successful adoption of the Charter at Nice. The latest draft is in some respects a step forward. I welcome this. But there remains a long way to go before we have a text to which the UK and - I suspect - several others could subscribe.

3. You asked for general comments on the text. I have four. Each entails changes which are in our view necessary to make the Charter acceptable and bring it into line with the mandate of the Cologne European Council:

(i) The text must make clear that the civil and political rights derived from the ECHR are the same as those in the ECHR. The current text fails to achieve this. Unless corrected, this risks dangerous legal confusion. We would be doing a grave disservice to the citizens of Europe if we were to create uncertainty about the freedoms which they enjoy. Such uncertainty would provide work for lawyers and excuses for administrators, but no help for citizens.

166

There are a number of solutions. My preference remains for a two-part (A/B) approach throughout the Charter, under which each right is accompanied by a statement clearly defining the right and specifying the instrument from which it derives.

But there is an alternative approach which I would be willing to consider, as follows. First, there must be a stronger and unambiguous horizontal article making clear that the rights concerned have exactly the same scope and meaning, and are subject to the same limitations, as the corresponding right in the ECHR. The proposed article 50(3) does not achieve that end: it says the rights are "similar" rather than the "same" and the final phrase deprives the article of most of its benefit by leaving it to interpretation which articles are intended to give greater protection. Second, we must deal with significant deviation from the language used to describe each of the relevant rights in the Charter by bringing this into line with the language used in the relevant article of the ECHR. Third, the text must make clear that the rights apply to a Member State only to the extent to which they have consented to be bound by the ECHR and subject to any derogations or reservations.

(ii) <u>The text must not go beyond existing rights.</u> The current text still seeks to introduce "new " rights which do not appear in either the European Convention of Human Rights or the European Union treaties, or in the national law or constitutions of all Member States. This was not what Heads of State and Government agreed at Cologne. There can be no proper consensus among member states on what such new rights should be. Nor is the Convention the right place to seek to invent them. Trying to do so will simply cause confusion and delay, and discredit the Charter and the Union.

(iii) <u>It must deal with social and economic issues differently and correctly.</u> The text must recognise that social and economic rights are different in nature from civil and political rights, though this does not mean they are inferior; that these rights essentially take the form of principles, which will be respected and recognised by the Union's institutions and Member States when implementing Community law; that these principles in themselves do not create justiciable rights but the national or Community law through which they are implemented may do so; and that they are recognised and given effect in different ways and to different extents by different Member States.

This problem too can be fixed relatively easily, through new horizontal articles, greater clarity in the drafting of the individual articles, and ensuring consistency between the articles (eg the formula "The Union recognises and respects" and the phrase making clear that the content is in accordance with Community law where it exists and national law and practice should be used more consistently in relation to these articles).

(iv) It must maintain balance between the various rights it proclaims and between these and the Union's other objectives. The Charter must avoid creating a new or different hierarchy of rights. It must permit legislators and courts to strike a proper balance between the various rights in the Charter; and between other objectives of the Union. For example, it is important that the Charter cannot be interpreted as having the effect of changing the task of the Community (Article 2 TEC), undermining the four freedoms of the Single Market, or affecting the political and economic decisions taken at the Lisbon and Feira European Councils. The text, including the Preamble, must therefore reflect these various objectives fully.

4. I hope that these four points will attract broad support from other Member States. Several have already made them forcefully in the Convention meetings. I hope therefore that they can be properly reflected in the next draft of the Charter. In order to facilitate this, I will shortly be circulating amendments illustrating how the necessary changes could be made, together with a commentary on each proposed change.

Yours sincerely,

Lord Goldsmith QC

[no signature as the document has been created electronically]

168

DRAFT CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

fundamental.rights@consilium.eu.int

~~Brussels, 28 July 2000~~
~~(OR. fr)~~
London: 23 August 2000

~~CHARTE 4422/00~~

CONVENT 45
SHOWING LORD GOLDSMITH'S PROPOSED CHANGES

PRESIDENCY NOTE

Subject : Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union
– Complete text of the Charter proposed by the Praesidium

The Members of the Convention will find below the complete text of the Charter proposed by the Praesidium in the light of discussions in the Convention. Members may forward their general comments on this draft, by 1 September 2000, to the following address:

Jean-Paul.Jacque@consilium.eu.int,

indicating:

- "for the attention of Mr Jansson" (for the representatives of the national Parliaments)
- "for the attention of Mr Mendez de Vigo" (for the members of the European Parliament delegation)
- "for the attention of Mr Braibant" (for the personal representatives).

The Secretariat will forward these comments to the relevant addressee.

PREAMBLE

1. The peoples of Europe in developing ~~have established~~ an ever closer U~~u~~nion ~~between them and~~ are resolved to share a peaceful future based on common values.

2. The Union is founded on the ~~indivisible, universal~~ principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms ~~the dignity of men and women, freedom, equality and solidarity; it is based on the principle of democracy~~ and the rule of law, principles which are common to all Member States.

3. ~~3.~~ The Union contributes to the maintenance ~~development~~ of these principles ~~common values~~ while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels; it seeks to ensures balanced, socially cohesive and sustainable development through the free movement of persons, goods, capital and services and the freedom of establishment..

3a The Union is committed to action for jobs, innovation, economic reform and social cohesion.

4. At this stage in the Union's development and ~~In adopting this Charter the Union intends to enhance the protection of fundamental rights~~ in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments, there is a need to consolidate in a Charter the fundamental rights and freedoms, including principles common to Member States, to ~~by~~ make ~~ing~~ them ~~those rights~~ more visible.

5. This Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principles of subsidiarity, these rights, freedoms and principles and as they result ~~, in particular,~~ from the constitutional traditions common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the case law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights and taking account of the European Social Charters and the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. ~~adopted by the Community and by the Council of Europe and the~~

~~case law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights.~~

6. Enjoyment of these rights entails responsibilities and duties with regard to other persons, to the human community and to future generations.

6a The dignity of the person, from which all individual rights and freedoms flow, must be respected and protected.
[or as specific introductory principle for Chapter 1 – see below]

7. ~~7.~~ This Charter therefore sets out the rights, freedoms and principles which must be respected by the Union's institutions and bodies, as well as by the Member States when they implement Union law so as to fulfil all the values set out above and the task of the Community.
~~Each person is therefore guaranteed the rights and freedoms set out hereafter.~~

CHAPTER I. DIGNITY

~~Article 1.~~ ~~Dignity of the person~~

Introductory Principle

All fundamental rights of the individual flow from t~~T~~he dignity of the person and the equality of each and every person before the law. ~~must be respected and protected~~.

Article 1~~2~~ *[and renumber remainder]*. Right to life

1. Everyone's ~~has the~~ right to life shall be protected by law.

2. No one shall be condemned to the death penalty, or executed.

Article 3. Right to respect for bio-ethical principles ~~the integrity of the person~~

1. In the application of biology and medicine ~~E~~everyone has the right to respect for his or her physical and mental integrity in the conditions recognised by national law and practice. This includes respect for the following principles:~~.~~

~~2. In the fields of medicine and biology, the following principles must be respected in particular:~~

- Respect for the ~~free and~~ informed consent of the patient subject to the limitations recognised by law ~~person concerned,~~
- ~~prohibition of eugenic practices, in particular those concerned with the selection of persons,~~
- prohibition of ~~n~~ making the human body and its parts as such a source of financial gain,
- prohibition of the reproductive cloning of human beings.

Article 4. Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment and punishment

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 5. Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.

2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.

3. [Trafficking in human beings is prohibited.] *[see covering letter]*

CHAPTER II. FREEDOMS

Article 6. Right to liberty and security

Everyone has the right to liberty and security of person.

Article 7. Respect for private and family life

Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and ~~the confidentiality of~~ his communications.

Article 8. Protection of personal data

Everyone has the right to the protection of personal data concerning him in accordance with the provisions of Community law. ~~Such data must be processed fairly for specified purposes on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him, and the right to have it rectified. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.~~

Article 9. Right to marry and right to found a family

The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights *[See covering letter]*.

Article 10. Freedom of thought, conscience and religion

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

Article 11. Freedom of expression and information

~~1.~~ Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.

~~2. Freedom of the media and freedom of information shall be guaranteed with due respect for pluralism and transparency.~~

Article 12. Freedom of assembly and of association

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association, in particular in political, trade union and civic matters.

~~Political parties at European level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.~~

~~**Article 13. Freedom of research**~~

~~Scientific research shall be free of constraint.~~

Article 14. Right to education

1. Everyone has the right to education and to have access to vocational and continuing training. ~~This right includes the right to receive free compulsory education.~~

2. The freedom to found educational establishments with due respect for democratic principles and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious, and philosophical ~~and pedagogical~~ convictions shall be guaranteed, in accordance with the national laws governing the exercise of such freedom and right.

3. This right includes the right to receive free compulsory education.

Article 15. Freedom to choose an occupation

1. ~~To earn a living.~~ Eeveryone has the right to choose freely ~~engage in a freely chosen~~ the occupation which they wish to pursue in accordance with Community law and national laws and practices.

2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide ~~or receive~~ services in any Member State.

3. Nationals of third countries who are legally entitled to work within ~~authorised to reside in~~ the territory~~ies~~ of a ~~the~~ Member States are entitled to protection under the employment law of that Member State~~working conditions~~ equivalent to that~~ose~~ of citizens of the Union.

Article 16. Freedom to conduct a business

~~The f~~Freedom to conduct a business and the free movement of workers, goods, capital and services and the freedom of establishment in accordance with Community law shall be protected ~~is recognised.~~

Article 17. Right to property

1. Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of ~~has the right to own, use, dispose of and bequeath~~ his ~~lawfully acquired~~ possessions. ~~No one may be deprived of his possessions, except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation. The use of property may be regulated insofar as is necessary for the general interest.~~

2. ~~Intellectual property shall be protected.~~

Article 18. Right to asylum

The right to asylum, under ~~shall be guaranteed with due respect for the rules of~~ the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees,

shall be guaranteed in accordance with national law and ~~in accordance~~ with the Treaty establishing the European Community.

Article 19. Protection in the event of removal, expulsion or extradition

~~1. Collective expulsions are prohibited.~~

2. No one may be removed, expelled or extradited to a State where he ~~could~~ would be subjected to ~~the death penalty,~~ torture or other inhuman or degrading treatment.

CHAPTER III. EQUALITY

Article 20. Equality before the law

Everyone, man or woman, is equal before the law.

Article 21. Equality and non-discrimination

1. Any discrimination based on ~~any ground such as~~ sex, racial or ~~race, colour,~~ ethnic ~~or social~~ origin, ~~genetic features, language,~~ religion or belief, ~~political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth,~~ disability, age or sexual orientation shall be prohibited to the extent that the Council has, in accordance with the Treaty establishing the European Community, so provided.

2. The enjoyment of those rights and freedoms in this Charter which are guaranteed by the ECHR shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

3 ~~2~~. Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

Article 22. Equality between men and women

Equal opportunities and equal treatment for men and women as regards employment and work,

including equal pay for equal work or for work of equal value, must be ensured.

The principle of equal treatment shall not prevent the maintenance or adoption of measures providing for specific advantages in order to make it easier for the under-represented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.

CHAPTER : ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

1. ***The following articles (x to y) set out social and economic principles which are common to all Member States but are implemented differently in their national laws and practices.***

2. ***The principles give rise to rights only in so far as Community law or national law provides such rights.***

3. ***The Union's institutions and bodies shall observe these rights and principles when acting within the scope of their competences (as shall the Member States when implementing Community law). The Institutions of the Union recognise that the means and extent to which these principles are applied are matters solely for the national law and practice of the Member States, except such as are specifically provided for by provisions of the Treaties or Community legislation.***

Article 23. Protection of children

1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. They may express their views freely. Such views shall be taken into consideration on matters which concern them in accordance with their age and maturity.

2. In all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration.

Article 24. Integration of persons with disabilities

The Union recognises and respects the right of p~~P~~ersons with disabilities ~~have the right~~ to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and

participation in the life of the community.

~~CHAPTER IV. SOLIDARITY~~

~~Article 25. Workers' right to information and consultation within the undertaking~~

~~Workers and their representatives must be guaranteed information and consultation in good time on matters which concern them within the undertaking, in accordance with Community law and national laws and practices.~~

[*Please refer to commentary on Article 25*]

Article 26. Right of collective bargaining and action

Employers and workers are free ~~have the right~~ to negotiate and conclude collective agreements and, in the event of ~~cases of~~ conflicts between them on matters which impact on them directly ~~of interest~~, to take collective action ~~to defend their interests~~, in accordance with ~~Community law and~~ national laws governing the exercise of such freedoms ~~and practices~~.

Article 27. Right of access to placement services

Everyone has the right of access to a placement service.

Article 28. Protection in the event of unjustified dismissal

Workers are protected in the event of ~~Every worker has the right to protection against unjustified~~ unfair dismissal subject to the conditions laid down by national law and practice.

Article 29. Fair and just working conditions

1. The provision of safe and healthy ~~Every worker has the right to~~ working conditions shall be protected by law. ~~which respect his or her health, safety and dignity.~~

2. In general ~~Every~~ workers are entitled ~~has the right~~ to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave in accordance with Community and national law and practice.

Article 30. Protection of young people at work

~~The employment of children is prohibited.~~ The minimum age of admission to employment must generally not be lower than the minimum school-leaving age, except where Community or national law allow for ~~without prejudice to such~~ rules that are ~~as may be~~ more favourable to children and young people ~~and except for limited~~ or provide derogations.

Young people admitted to work must have working conditions appropriate to their age and be protected against economic exploitation and any work likely to harm their safety, health or physical, mental, moral or social development or to interfere with their education.

Article 31. Reconciling family and professional life

The family shall enjoy legal, economic and social protection in accordance with national laws and practices.

With a view to reconciling work and family responsibilities and protecting, where necessary,the health and safety of pregnant workers,~~Everyone shall have the right to reconcile their family and professional lives, which includes in particular the right to~~ protection from dismissal on grounds ~~because~~ of pregnancy, and ~~the right to paid~~ maternity leave and ~~to~~ parental leave following the birth or adoption of a child, are available in accordance with Community law and national law and practice.

Article 32. Social security and social assistance

1. The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits ~~and social services~~ providing protection in such ~~the~~ events as ~~of~~ maternity, illness, industrial accidents, dependency, ~~or~~ old age or ~~and in the event of~~ loss of employment, subject to conditions ~~in accordance with the rules~~ laid down by Community law and national laws and practices.

2. Workers who are nationals of a Member State, and members of their families, residing in another Member State~~, and members of their families,~~ have the right to the same social security benefits, social advantages and access to health care as nationals of that State.

3. The Union recognises and respects the entitlement ~~right~~ to social assistance ~~and housing benefit in order to ensure a decent existence for persons lacking sufficient resources~~, subject to conditions ~~in accordance with the rules~~ laid down by Community law and national laws and practices.

Article 33. Health care

Provision shall be made for access to medical care and health protection in the circumstances ~~Everyone has the right of access to preventive health care and the right to benefit from medical treatment under the conditions~~ established by national legislation ~~aws~~ and practices.

Article 34. Access to services of general economic interest

The Union recognises the important place occupied by ~~respects the access to~~ services of general economic interest and their role in promoting ~~as provided for in national laws and practices in accordance with the provisions of the Treaty establishing the European Community in order to promote the~~ social and territorial cohesion ~~of the Union.~~ subject to the provisions of the Treaty establishing the European Community.

Article 35. Environmental protection

Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of all Community policies, in particular with a view to promoting ~~All Union policies shall ensure the protection and preservation of a good quality living environment and the improvement of the quality of the environment, taking into account the principle of~~ sustainable development.

Article 36. Consumer Protection

In order to promote the interests of consumers and~~Union policies shall~~ to ensure a high level of consumer protection, the Community shall contribute to protecting ~~as regards~~ the health, safety and economic interests of consumers.

CHAPTER V. CITIZENSHIP

Article 37. Right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament

1. Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate in elections to the

European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State.

2. Members of the European Parliament shall be elected by direct universal suffrage by free and secret ballot.

Article 38. Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections

Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides under the same conditions as nationals of that State.

Article 39. Right to good administration

1. Every person has the right to have his affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.

2. This right includes:

   - the right of every person to be heard before any individual measure which would affect him adversely is taken in relation to him;

   - the right of every person to have access to his file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of business secrecy;

   - the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.

4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the official languages of such institutions and have an answer in the same language.

Article 40. **Right of access to documents**

Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access to European Parliament, Council and Commission documents.

Article 41. **Ombudsman**

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to refer to the Ombudsman of the Union cases of maladministration by Community institutions and bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role.

Article 42. **Right to petition**

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to petition the European Parliament.

Article 43. **Freedom of movement and of residence**

1. Every citizen of the Union, and any other persons to whom the Council accords such rights pursuant to the powers in the TEC and in accordance with the conditions laid down, has the right to move and reside freely within the territory of the Member States.

2. ~~Freedom of movement may be granted, in accordance with the Treaty establishing the European Community, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State.~~

Article 44: **Diplomatic and consular protection**

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that Member State.

CHAPTER VI. JUSTICE

Article 45. Right to an effective remedy and to a fair trial

1. Everyone whose directly enforceable rights and freedoms granted under Community law are violated by the Institutions or bodies of the Union or by Member States exclusively when implementing Union law has the right to an effective remedy before a eCourt.

In such proceedings the rights guaranteed by [Article 45(2)] shall apply notwithstanding the character of such proceedings.

2. Everyone is entitled to a fair and public hearing in determining his or her civil rights and obligations. Hearings shall be ~~within a reasonable time~~ by an independent and impartial tribunal ~~previously~~ established by law. ~~Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented.~~

3. ~~Legal aid shall be made available to those who lack sufficient resources insofar as such aid is necessary to ensure effective access to justice.~~

Article 46. Presumption of innocence and right of defence

1. Everyone who has been charged shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

2. Respect for the right of defence of anyone who has been charged shall be guaranteed.

Article 47. Principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national law or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of the criminal offence, the law provides for a lighter penalty, that penalty shall be applicable.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to international law.

3. ~~The severity of penalties shall be proportional to the gravity of the criminal offence.~~

Article 48. **Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence**

No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law.

CHAPTER VII. GENERAL PROVISIONS

Article 49. **Scope**

1. The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law. They shall therefore respect the rights, observe the principles and promote the application thereof in accordance with their respective powers.

2. This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties.

Article 50. Scope of guaranteed rights

1. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for in accordance with the law ~~by the competent legislative authority~~. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest being pursued by the Union, other legitimate interests in a democratic society or the need to protect the rights and freedoms of others.

2. The rights in Articles [here will be set out all the articles which cover the TEC/TEU field] ~~Rights recognised by this Charter which are based on~~ have the same scope and meaning as the corresponding rights guaranteed under the Community Treaties or the Treaty on European Union and shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties.

3. The rights in Articles [here will be set out all the articles which cover the ECHR field] have the same scope and meaning and are subject to the same permissible limitations as the corresponding rights guaranteed under the ECHR ~~Insofar as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be similar to those conferred on them by the said Convention unless this Charter affords greater or more extensive protection.~~

These rights [ie the ones which correspond to the ECHR rights] apply to a Member State only to the extent to which it has consented to be bound in relation to that Convention and its protocols and subject to any reservations or derogations in force for that Member State.

Article 51. Level of protection

Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by international law and international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the law of Member States. ~~the Member States' constitutions.~~

Article 52. **Prohibition of abuse of rights**

Nothing in this Charter shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognised in this Charter or at their limitation to a greater extent than is provided for herein.

GRIFFITH

FOR THE ATTENTION OF MR JANSSON

WIN GRIFFITHS M.P., OBSERVATIONS ON CONVENT 45

Subject: Draft Charter of Fundament Rights of the European Union – Complete Text Of the Charter proposed by the Presidium.

Preamble

1. Delete 'have established', replace with 'in developing'. Delete, 'between them and'.
2. Insert after 'women' "democracy, respect for human rights, the rule of law" delete all after 'solidarity'.
3. Line 4, delete 'ensures' replace with 'seeks', after 'balanced' insert 'socially cohesive'.

Article 2: 1. Amend to: 'Everyone's right to life shall be protected by law'.

Article 3: 1. After 'his' insert "/her" (or delete 'his' and replace with 'their')
N.B. 3: 2 I have no amendments at this stage but I believe further discussion is needed.

Article 6: Add at end 'except in limited specific cases prescribed by law'.

Article 8: Delete 'him' in lines 1 and 4, replace with 'them'

Article 10: Add 10:2, Article 9.2 of E.C.H.R.

Article 11: 1. Add at the end, new sentence "Limitations can be placed on this right only in limited, specified circumstances.
2. add after transparency ', and the right of Member States to require if desired the licensing of broadcasting, television and cinema enterprises'

Article 12: Add new sentence at end of first paragraph, "These rights may be restricted only in limited specified circumstances".
delete second paragraph.

Article 13: delete – or reword significantly

Article 14: delete all and replace with Article 2 of the Additional Protocol to the ECHR.

Article 17: 2. Delete – or significant re-wording is required.

Article 21: 1a. Insert after 1, "Persons belonging to minorities shall have the right to maintain and develop their own language and culture".
N.B. re 2, Why not delete and insert 'nationality' after 'as' 21.1?

Article 22: Delete and replace with 'Equality between men and women must be ensured with regard to pay, work, employment and measures for social protection'.

Article 23: delete and replace with, "All children in the European Union shall have the right to expect their best interests, care and protection to be of primary consideration when developing and implementing policies which concern children".

Article 24: Delete 'participation' and replace with 'enjoyment of equal civil rights'.

Article 25: I believe this requires further thought and clearer expression of the fundamental rights at stake.

Article 31: Delete first paragraph

Article 32: 3. Delete after 'assistance' up to 'in'
i.e. from "and……resources".

Article 34: Delete or re-word significantly.

Article 36: delete 'a high' and replace with "an appropriate".

Article 39: 3. I am not sure of the intention here and look forward to a discussion of its purpose.

Article 45: 3. Further discussion of purpose needed.

Article 47: 3. Very subjective. Further discussion required.

Article 50: 3. Line 3 After 'Convention' insert, "and the case law of its Court".

HERZOG
Allemagne
Berlin, le août 2000

Position

sur le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 28 juillet 2000

I. Le texte complet proposé par le Présidium (CONVENT 45) peut être approuvé.

II. Les améliorations suivantes devraient encore être apportées :

1. Préambule, paragraphe 2

Au lieu la "dignité des hommes et des femmes", il est suggéré de parler de la "dignité de la personne humaine". En effet, la référence à la "dignité des hommes et des femmes" n'apparaît en tout état de cause linguistiquement pas heureuse en allemand et, située à cet endroit important, prêterait peut-être le flanc à des critiques de l'opinion publique. La reformulation proposée correspond à l'article 1. L'égalité des droits entre les hommes et les femmes est régie par des articles ultérieurs.

2. Préambule, paragraphe 3

Il apparaît souhaitable de renoncer au dernier membre de phrase du paragraphe 3, parce que le lien entre la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services et la garantie d'un développement équilibré et durable est équivoque.

3. Art. 3

Il est proposé de rédiger le troisième tiret du paragraphe 2 comme suit : "interdiction de faire du corps humain et de ses parties en tant que tels une source de profit".
Cette rédaction devrait être choisie pour coïncider avec l'article 21 de la convention sur la biomédecine, qui est la base de la formulation de la Charte. La suppression des termes "en tant que telles" pourrait conduire à de mauvaises interprétations selon lesquelles un

changement concret serait recherché. Les termes "en tant que telles" sont surtout considérés comme importants pour la brevetabilité.

4. Art. 11

Il est suggéré de supprimer le terme "transparence" au paragraphe 2 concernant la liberté des médias et d'information. En effet, sa signification n'est pas claire et son maintien pourrait conduire à une incertitude juridique.

5. Art. 13

Il paraît souhaitable de mentionner aussi la liberté des sciences, de telle sorte que l'article s'établirait comme suit : "les sciences et la recherche scientifique sont libres":

6. Art. 20

Il est suggéré de modifier la formulation actuelle "toutes les personnes, hommes et femmes,...". Cette formulation est linguistiquement maladroite et est également malheureuse, entre autres parce qu'elle soulève la question de l'égalité des enfants. Elle mélange le principe général de l'égalité avec l'aspect spécifique de l'égalité des droits entre hommes et femmes, qu'il vaudrait mieux séparer. La rédaction suivante est suggérée :
„(1) Toutes les personnes sont égales devant la loi.
(2) les hommes et les femmes sont égaux en droits."
Le dernier alinéa pourrait aussi être intégré à l'article 22 sous la forme d'un paragraphe 1.

7. Art. 22

Rédactionnellement, il est tout indiqué de parler d' "égalité de traitement" dans le titre, puisque l'article dans sa rédaction actuelle ne traite que de cette question.

8. Art. 23

Rédactionnellement, il est tout indiqué de conformer le paragraphe 2 au texte de l'article 3 paragraphe 1 de la convention des Nations Unies sur les enfants sur lequel il s'appuie : "Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ".

La définition de l'enfant dans la convention devrait être autant que possible mentionnée dans l'explication, eu égard également à l'article 30.

9. Art. 25

Il est proposé de commencer l'article par les termes "les travailleurs ou leurs représentants" au lieu des termes "les travailleurs et leurs représentants". La formulation proposée tend à éviter de devoir toujours informer les travailleurs directement ainsi que leurs représentants, ce qui ne serait pas conforme au droit secondaire. La formulation proposée correspond à l'article 21 de la Charte sociale révisée et aux directives 98/59/CEE et 77/187/CEE.

Il est par ailleurs suggéré d'introduire, conformément à la distinction opérée dans la directive 77/187/CEE, les mots "ou exploitations" après "entreprises".

11. Art. 27

Il conviendrait d'étudier la possibilité d'introduire à nouveau le terme "gratuitement". Ceci serait conforme à l'article 1 de la Charte sociale et au paragraphe 6 de la Charte communautaire. L'absence de ce terme fait perdre à cet article beaucoup de sa substance.

12. Art. 30

L'emploi du terme "enfants" à l'article 23 et à l'article 30 paragraphe 1 première phrase et du terme "jeunes" à l'article 30 paragraphe 1 phrase 2 et paragraphe 2 pose rédactionnellement un problème de délimitation différente des deux expressions.

13. Art. 32 paragraphe 1

L'énumération après les mots "services sociaux" est source de difficultés. Elle n'est pas exhaustive, ce qui pourrait être explicité par le terme "notamment". Elle ne se réfère pas en substance aux services sociaux mais à la sécurité sociale et devrait de ce fait être placée après les mots "sécurité sociale". Enfin, elle ne mentionne entre autres pas le risque important de l'invalidité.
Pour ces raisons, la rédaction suivante apparaît souhaitable : " L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale assurant notamment une protection en cas de maternité, de maladie, d'invalidité, d'accident du travail, de dépendance ou de

vieillesse et en cas de perte d'emploi, ainsi qu'aux services sociaux, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales."

14. Art. 32 paragraphe 2

Il est proposé d'introduire l'expression "selon les modalités établies par le droit communautaire". L'introduction de la formule "selon les modalités établies par le droit communautaire" est nécessaire parce que le droit communautaire en vigueur, eu égard notamment aux membres d'une même famille, contient des restrictions par rapport au principe formulé d'égalité de traitement qui sont trop compliquées pour être intégrées dans le texte. Il s'agit d'une demande prioritaire car la Charte ne doit créer dans ce domaine aucune charge financière n'existant pas actuellement. Les paragraphes 1 et 3 de cet article contiennent aussi une référence au droit communautaire.
Il est par ailleurs suggéré de remplacer le terme "résidant" par le terme "employés". En effet, le droit communautaire (règlement 1408/71, règlement 1612/68) se réfère toujours, dans le domaine de la sécurité sociale, au lieu d'emploi au lieu d'emploi (lex loci laboris). Selon le droit communautaire, le travailleur est toujours soumis à la législation du lieu d'emploi. Ceci est approprié puisque le travailleur règle ses contributions et ses taxes dans le pays où il est employé. Cette règle est également valable dans le cas où, comme par exemple pour les travailleurs transfrontaliers, les lieux de résidence et d'emploi sont distincts. Dans le cas contraire, l'Etat de résidence devrait verser des prestations sans avoir perçu les contributions et taxes correspondantes.
Il en résulte dans l'ensemble la rédaction suivante : "(2) les travailleurs ressortissants d'un Etat membre et employés dans un autre Etat membre, ainsi que les membres de leur famille, ont droit selon les modalités établies par le droit communautaire aux mêmes prestations de sécurité sociale, aux mêmes avantages sociaux et à un même accès aux soins de santé que les ressortissants de cet Etat."

15. Art. 34

Le dernier membre de phrase à caractère uniquement programmatique n'a pas sa place dans le contexte de l'accès non discriminatoire.

16. Art. 35

Il apparaît souhaitable de mieux calquer cet article sur l'article 6 TCE sur lequel repose le texte de la Charte, c'est-à-dire de supprimer l'expression "en tenant compte du principe du

développement durable" et d'ajouter à la fin de l'article "en particulier afin de promouvoir le développement durable".

HIRSCH BALLIN
31 augustus 2000

Aan het presidium van de Conventie
Ter attentie van de heer Jansson

Geachte collega,

1. Graag wens ik het presidium geluk met de herziening van de tekst van het Handvest. Er ligt nu een goed geredigeerde, uitgebalanceerde tekst voor die op veel punten redelijke oplossingen bevat. Voor de beide kamers van het Nederlandse parlement is de relatie met het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) een belangrijk punt. Met genoegen stel ik vast dat de artikelen van het Handvest die zich daarvoor lenen nu woordelijk gelijkluidend zijn aan de kernbepalingen van het EVRM. Graag vertrouw ik erop dat dit ook in de eindtekst het geval zal zijn.

2. Evenals de andere Nederlandse vertegenwoordigers zou ik er verre de voorkeur aan geven, uitdrukkelijk - via een van de eerder gesuggereerde methodes - te verwijzen naar de relevante beperkingclausules van het EVRM. Artikel 50, derde lid, bevat zo'n verwijzing in algemene bewoordingen. Wanneer in een later stadium wordt besloten aan het Handvest juridisch bindende kracht te geven, zou dit alsnog aan de orde moeten komen in samenhang met de in onze ogen vereiste toetreding van de EU/EG tot het EVRM. Beter zou het dan ook zijn, nu reeds aan artikel 50, derde lid, een tabel toe te voegen waaruit blijkt naar welke bepalingen van het EVRM wordt verwezen.

3. In de preambule mis ik een verwijzing naar het *religious and cultural heritage* van Europa.

3. Een groot deel van het Handvest is nieuw in vergelijking met het EVRM. Dat geldt met name voor de economische en sociale rechten en de rechten verbonden aan het burgerschap van de Unie. De argumenten daarvoor acht ik in het algemeen steekhoudend. Op de volgende punten zie ik mogelijkheden om nog enige verbeteringen aan te brengen:

a. Artikel 16 zou wat meer substantie kunnen krijgen met de volgende tekst:
   (1) Freedom of enterprise is recognised in the framework of the social market economy.
   (2) Every citizen of the Union has the right to set up a business and to provide services.
b. De bepaling over de onderwijsvrijheid (artikel 14) zou kunnen worden aangevuld met een lid luidende: "The right of parents to educate their children in accordance with their religious and philosophical convictions shall be respected."

4. Een gemis is in mijn ogen dat het Handvest geen bepaling over de bescherming van minderheden bevat. Ik suggereer een nieuw artikel met als tekst: "The Union shall respect the cultural, religious, ethnic and linguistic diversity in Europe."

5. Artikel 34 steunt op artikel 16 van het EG-Verdrag. Daarmee staat echter niet vast dat het in het Handvest op zijn plaats is. Het omschrijft immers geen grondrecht.

6. Enkele punten van redactionele aard:

a. Artikel 31 omvat twee leden; de nummers voor de artikelleden ontbreken echter.
b. Het Nederlandse opschrift van Hoofdstuk VI ("Rechtvaardigheid") doet wat vreemd aan. Ook andere delen van het Handvest (bijvoorbeeld hoofdstuk IV) gaan over rechtvaardigheid. Beter zou zijn: "Rechtspleging."

199

c. In artikel 48 zou moeten worden toegevoegd: "binnen de Europese Unie en haar lidstaten"; anders zou het *ne bis in idem* een veel te ruime toepassing kunnen krijgen (vgl. artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM).
d. Waar wordt verwezen naar het EVRM moet - net als in artikel 19 EVRM - worden toegevoegd: "en de Protocollen daarbij."

Graag wens ik het presidium en het secretariaat succes bij de afronding van de werkzaamheden.

Met vriendelijke groeten,

Ernst M.H. Hirsch Ballin,
vertegenwoordiger van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP
Vizepräsidentin der Delegation des Europäischen Parlaments
im Konvent

Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP-Büro Berlin Friedrichstr. 95, Zi. 304/4

Brüssel

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann
Parlement Européen
ASP 9G206 Rue Wiertz
1047 Bruxelles
Tel: (00322) 2845756
Fax: (00322) 2849756
Email: skaufmann@europarl.eu.int

Berlin

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann
Europabüro, Zi. 304/4
Friedrichstr. 95
10117 Berlin
Tel: (030) 20961372
Fax: (030) 20961380
Email: europabuero.pds@bundestag.de

Berlin, den 24. August 2000

An den Vorsitzenden des Konvents
zur Erarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte
Prof. Dr. Roman Herzog

sowie zu Händen der stellvertretenden Vorsitzenden
Prof. Dr. Guy Braibant, für die persönlichen Beauftragten
Gunnar Jansson, für die Vertreter der nationalen Parlamente
Mendez de Vigo, für die Mitglieder der Delegation des Europäischen Parlaments

Sehr geehrte Herren,

gemäß dem vom Präsidium in Convent 45 (Charte 4422/00) vorgeschlagenen Verfahren, reiche ich folgende allgemeine Bemerkungen zum Gesamtentwurf der Charta ein:

201

I. Allgemeines

1. Dem Präsidium möchte ich ausdrücklich für den vorgelegten Entwurf danken. Anregungen aus schriftlichen Änderungsanträgen und mündlichen Beiträgen einzelner Delegierter sind eingearbeitet worden, so dass der Entwurf eine Grundlage für das weitere Verfahren sein kann.
2. Aus Gründen der Verständlichkeit und auch aus systematischen Gründen sollte jedoch davon abgesehen werden, in einzelnen Artikeln Verweise auf „einzelstaatliche Rechtsvorschriften" bzw. „nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts" aufzunehmen. Diese stehen m.E. im Widerspruch zu den horizontalen Bestimmungen in Art. 49 Abs. 1 und 2. Auch in den bisherigen Diskussionen im Konvent, u.a. im Bereich wirtschaftliche und soziale Grundrechte, hat sich eine Mehrheit der Konventsmitglieder gegen gesonderte Festlegungen des Geltungsbereiches in Einzelartikeln mit dem Verweis auf die horizontalen Artikel festlegt. In diesem Sinne spreche ich mich dafür aus, die entsprechenden Verweise aus den Artikeln 18, 25, 26, 32, 33 und 34 zu streichen. Gegen die gesonderte Formulierung horizontaler Bestimmungen in einzelnen Artikeln spricht auch die Missverständlichkeit dieses Vorgehens. So könnte bei den Bürgerinnen und Bürgern der Eindruck entstehen, bestimmte Artikel seien weniger gewichtig als andere. Darüber hinaus könnte das Missverständnis auftreten, dass die Grundrechte unter den Vorbehalt einzelstaatlicher Regelungen und künftiger Vertragsrevisionen gestellt würden. Beides kann nicht die Intention des Konvents sein. In zahlreichen Dokumenten und Erklärungen hat die Europäische Union klargestellt, dass sie Menschenrechten und Grundfreiheiten absolute Priorität einräumt. Deshalb appelliere ich an Sie, den Art. 50 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.
3. In Absatz 5 der Präambel werden die Hauptquellen, die zur Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta herangezogen wurden, genannt. Diese Quellen sollten aber auch in Art. 51 genannt werden. Die Präambel und Art. 51 bilden die Klammer der Grundrechtecharta, insofern sollten auch in Artikel 51 die von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialcharten als Mindestschutzniveau erwähnt werden. Es ist nicht einsehbar, warum gerade die Europäische Sozialcharta nicht als Quelle in Art. 51 benannt wird, soll sie doch nach den Kölner Beschlüssen ausdrücklich Grundlage zur Erarbeitung der Grundrechtecharta sein.
4. Der Art. 15 „Berufsfreiheit" des Präsidiumsentwurfs ist in das Kapitel IV „Solidarität" einzugliedern. Es lässt sich nur schwer ein sachlicher Grund finden, diesen Artikel in Kapitel II

202

„Freiheiten" einzugliedern. Ein solches Ansinnen widerspräche auch einer Mehrheit der Konventsmitglieder. Im übrigen ist nicht ersichtlich, warum die Kompromissfassung, die auf der Mehrheit der Änderungsanträge der Konventsmitglieder beruhte und unter dem Titel „Berufsfreiheit und Recht auf Arbeit" (Convent 41) stand und die in Art. 31 die Formulierung „Jede Person hat das Recht zu arbeiten" enthielt, sich im vorliegenden Präsidiumsentwurf nicht mehr wiederfindet.

5. Wie schon von zahlreichen deutschsprachigen Konventsmitgliedern bemerkt, ist die Formulierung „Behinderte Menschen" im deutschen Entwurfstext in Artikel 24 selbst diskriminatorisch. Sie sollte daher unbedingt durch die Formulierung „Menschen mit Behinderung" ersetzt werden, will man nicht selbst gegen Diskriminierungen mit einem diskriminatorischen Chartatext vorgehen (CONTRIB 262 Kaufmann).
6. Darüber hinaus durchzieht die deutsche Fassung des Präsidiumsentwurf eine in den Text selbst eingeschriebene geschlechterdiskriminierende Sprache, die angesichts des Wandels von Geschlechterrollen und Geschlechterbeziehungen schlicht untragbar ist. Auch hier sollte berücksichtigt werden, dass die Charta Grundrechte im 21. Jahrhundert garantieren soll und explizit auch für die Bürgerinnen der EU erkennbar sein muss. Ich schlage deshalb vor, in Artikeln, in denen ausschließlich die männliche Sprachform vorkommt, diese entweder durch eine geschlechtsneutrale Formulierung oder eine geschlechtspezifisch ausgewogene zu substituieren.

II. Zum Entwurfstext

1. Präambel

a) In Absatz 1 wird ausschließlich Bezug auf die Völker Europas genommen, die „eine immer engere Union begründet und beschlossen haben". Diese Formulierung trägt weder der Tatsache Rechnung, dass es bislang in erster Linie die Regierungen sind, die insbesondere über die Revision der Verträge im Ergebnis von Regierungsverhandlungen den Integrationsprozess gestalten noch wiederspiegelt sie die doppelte Legitimation der Europäischen Union als „Union der Völker und Union der Staaten". Ich halte es daher für unabdingbar, die doppelte Legitimation der EU im Chartatext auch entsprechend auszuweisen.

b) Schon in der Präambel im Absatz 2 fällt auf, dass eine Sozialstaatsverpflichtung oder ein Sozialstaatsprinzip keinerlei Erwähnung findet. Stattdessen wird durch den Verweis auf die 4 Freiheiten des EG-Binnenmarkts eine Marktorientierung zum alleinigen Maßstab gesellschaftlicher Entwicklung in der EU erhoben. Dies schlägt sich dann in der Formulierung nieder, dass „durch den freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung" (Convent 45, Präambel, Abs. 3) sichergestellt wird.

c) In Absatz 6 der Präambel wird die Inanspruchnahme der Grundrechte an Pflichten gebunden. Dies stellt m.E. die Grundrechtecharta in ihrem Kern in Frage. Es sei noch einmal hervorgehoben, dass mit der Grundrechtecharta **die Rechte der Bürgerinnen und Bürger** gegenüber der Hoheitsgewalt der EU-Institutionen geschützt werden sollen. Rechte mit Pflichten zu verknüpfen, zeugt m.E. von einem rückwärtsgewandten Grund- und Menschenrechtsverständnis, das hinter die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 zurückfällt.

2. Würde des Menschen/Kapitel I

a) Art. 1 Würde des Menschen

Art. 1 ist insgesamt zu schwach formuliert. Die Würde des Menschen, die zu schützen ist, ist als Fundament der Grundrechtecharta ein so hohes Rechtsgut, dass die Formulierung lauten müsste: „Die Würde des Menschen ist unantastbar". In diese Richtung gehen zahlreiche Änderungsanträge von Konventsmitgliedern (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 2 Kaufmann, Nr. 4 Laborda, Nr. 6 Rodota, Paciotti, Manzella, Nr. 10 Melogranni, Nr. 11 Voggenhuber, Nr. 13 Bereijo). Es ist aus meiner Sicht unverständlich, warum die starke Formulierung des früheren Präsidiumsentwurfs „Die Würde des Menschen ist unantastbar" (Convent 5) aufgegeben wurde. Selbst noch in Convent 13 lautete die Formulierung von Art.1 „Die Würde des Menschen wird unter allen Umständen geachtet und geschützt."

3. Freiheiten/Kapitel II

Auf dem Feld der politischen Grund- und Freiheitsrechte trägt der vorliegende Präsidiumsentwurf im Bezug auf einige Artikel aus meiner Sicht keinen zukunftsweisenden Charakter.

204

a) Art. 9 Recht eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

Der ausschließliche Verweis auf die Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten entspricht nicht dem Schutzcharakter einer Grundrechtecharta. Es ist nicht schlüssig, warum hier eine offensichtliche Abweichung des Vorgehens bei anderen Artikel vorgenommen wird. Die frühere Formulierung „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Familienlebens" (Convent 28) als Abs. 1 des Artikels, so wie sie noch in der ersten Fassung des Präsidiumsentwurfs vorlag, wurde auch in zahlreichen Änderungsanträgen unterstützt und verstärkt (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 229 Berès, Nr. 230 Friedrich, Nr. 231 Gnauck, Nr. 234 Einem/Holoubek, Nr. 238 Dehousse). Die Mehrheitsmeinung bei den Diskussionen im Konvent und verschiedene Änderungsanträge (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 232 Kaufmann, Nr. 238 Dehousse, Nr. 239 Voggenhuber/Buitenweg, Nr. 241 Tura) stützten dies und sprachen sich für eine möglichst weite, moderne Auslegung des Familienbegriffs aus.

b) Art.10 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Dem Artikel ist ein Abs. 2 hinzuzufügen, in dem das „Recht auf Kriegsdienstverweigerung" aufgenommen wird. Die Aufnahme eines solchen zweiten Absatzes entspricht einer Reihe von Änderungsanträgen (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 256 Voggenhuber/Buitenweg, Nr. 257 Meyer/Leinen/Martin, Nr. 261 Gnauck und Nr. 262 Kaufmann u.a.). Zudem wies die Mehrheitsmeinung im Konvent deutlich in diese Richtung. Eine Nichtaufnahme des Grundrechts auf Kriegsdienstverweigerung würde einen Rückschlag hinsichtlich aller Bemühungen bedeuten, das Individualrecht auf Kriegsdienstverweigerung als unabdingbaren Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes zu verankern.

c) Art. 18 Asylrecht

In Artikel 18 „Asylrecht" findet sich keine individuelle Rechts- und Rechtsweggarantie für Asylsuchende in der Europäischen Union. Die Verankerung des Asylrechts als Individualrecht war von zahlreichen Konventsmitgliedern (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 403 Duff, Nr. 404 Melogranni, Nr. 406 Voggenhuber/Buitenweg, Nr. 407 Meyer/Leinen/Martin/ Van den Burg, Nr.

408 Berès, Nr. 413 Kaufmann) gefordert worden. Der vorliegende ausschließliche Bezug auf die Genfer Konvention ohne die Formulierung „Jede Person hat das Recht ....“ wird diesem Ansinnen nicht gerecht.

4. Gleichheit/Kapitel III

a) Art. 22 Gleichheit von Männern und Frauen

Im früheren Präsidiumsentwurf wurde noch eine inhaltlich stärkere Formulierung gewählt: „Die Union wirkt darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“ (Convent 28). Im jetzigen Entwurf ist statt von „Gleichstellung“ nur noch von „Chancengleichheit“ und „Gleichbehandlung“ von Männern und Frauen die Rede. Diese Abschwächung ist aus meiner Sicht mit Blick auf die Diskussionen im Konvent nicht gerechtfertigt. Auch war in dem in Convent 28 vorgelegten Präsidiumsentwurf noch von einer Gewährleistung der „Gleichheit der Geschlechter ... insbesondere bei der Festsetzung der Arbeitsentgelte und der sonstigen Arbeitsbedingungen“ die Rede, während in Convent 45 sich die Maßgabe der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung ausschließlich auf die Bereiche Arbeit und Beschäftigung bezieht. Auch dieses Abgehen von einem stärkeren Text, scheint mir im Ergebnis der Diskussionen im Konvent nicht gerechtfertigt. Die Grundrechtecharta muss jedoch gerade für die Unionsbürgerinnen erkennbar sein. Der Kampf gegen geschlechtsspezifische Ungleichheiten und die Gewährleistung der Gleichstellung von Frau und Mann ist als Rechtsgrundsatz der EU-Grundrechtecharta dafür unabdingbar. In diesem Sinne appelliere ich an Sie, auf die stärkere, in Convent 28 niedergelegte Fassung zurückzugehen und diese im Sinne des Änderungsantrags Nr. 185 Berès (Convent 39) zu präzisieren: „Die Gleichheit von Männern und Frauen ist insbesondere zu gewährleisten im Bildungsbereich, bei den Beschäftigungs– und Lohnbedingungen, den Arbeitsbeziehungen und den sozialen Sicherungssystemen. Ihre Umsetzung kann zu positiven Diskriminierungen führen.“

5. Solidarität/Kapitel IV

Die sozialen Grundrechte sind durch den Chartaentwurf nur unzureichend gewährleistet. Weder ein Recht auf Arbeit, noch wesentliche Grundrechte bei der Arbeit, noch ein Recht zu arbeiten,

206

wie von zahlreichen Konventsmitgliedern vorgeschlagen und wie in den ILO-Konventionen erwähnt und garantiert, fanden eine Aufnahme. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die noch in Convent 41(Art. 31 Berufsfreiheit und Recht auf Arbeit) enthaltenen Bestimmungen nunmehr weggefallen sind. Stattdessen wurde ein Grundrecht auf „unternehmerische Freiheit" postuliert und keine Sozialbindung des Eigentums verankert. Hier zeigt sich ganz deutlich, dass der vorliegende Präsidiumsvorschlag ein gravierender Rückschritt im Bezug auf den bisher international erreichten Grundrechtsschutz ist. Wie ich schon in der Begründung meines diesbezüglichen Änderungsantrags (CONTRIB 262) ausgeführt habe, ist das „Recht auf Arbeit" Bestandteil internationaler Menschenrechtkonventionen und verschiedener Verfassungen. So wird das „Recht auf Arbeit" in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" in Art. 23 garantiert, im „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte", in der „Europäischen Sozialcharta". Es findet es sich zudem in den Landesverfassungen der fünf neuen Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland oder in den Verfassungen der Beitrittskandidaten Polen, Ungarn und Tschechien. Insofern ist es umso unverständlicher, dass im vorliegenden Präsidiumsentwurf dieses grundlegende Menschenrecht nicht berücksichtigt wurde. Nicht zuletzt wiesen zahlreiche Änderungsanträge und die Diskussionen im Konvent in Richtung der Aufnahme eines Rechts auf Arbeit.

a) Art. 26 Recht auf Kollektivverhandlungen

In Artikel 26 wird nicht einmal das Streikrecht erwähnt. Dies stellt nicht nur eine Missachtung internationaler Standards (zahlreiche ILO-Konventionen, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Europäische Sozialcharta) dar. Insbesondere in der Europäischen Sozialcharta (Art. 6 Abs. 4) ist das Streikrecht als kollektive Maßnahme der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausdrücklich erwähnt. Die Europäische Sozialcharta stellt aber nach dem Mandat von Köln eine der Grundlagen der Arbeit des Konvents dar. Insofern ist es zwingend, die kollektiven Maßnahmen, „einschließlich des Streikrechts", im Rahmen der EU-Grundrechtecharta zu garantieren. Im übrigen sei noch einmal auf die zahlreichen Änderungsanträge von Konventsmitgliedern, die ausdrücklich eine Aufnahme des Streikrechts in den Text der Grundrechtecharta einforderten, verwiesen (Convent 39: Änderungsanträge Nr. 93 Voggenhuber, Nr. 94 Dehousse, Nr. 95 Rodota/Paciotti/Manzella, Nr. 97 Braibant, Nr. 99 Dieulangard, Nr. 102 Fayot, Nr. 103 Berès, Nr. 104 van den Burg, CONTRIB 262 Kaufmann).

207

b) Art. 32 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

Artikel 32 ist nicht als individueller Rechtsanspruch formuliert und läuft so Gefahr, rein symbolischen Charakter zu tragen. So wie auch die anderen sozialen Grundrechte rein symbolischen Charakter zu tragen drohen, was einer künftigen Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta zuwiderliefe. Darüber hinaus ist die Aufzählung der Gründe, bei denen soziale Leistungen in Anspruch genommen werden können, weder vollständig noch formulierungsoffen für zukünftige Entwicklungen. Daher sollte vor die Aufzählung die Formulierung „u.a." gestellt werden. Im übrigen sei auf die zwingende Unteilbarkeit und international anerkannte Gleichrangigkeit aller Grundrechte verwiesen.

In Art. 32 Abs.3 ist aus dem international und auch von den Mitgliedstaaten anerkannten „Recht auf Wohnen", die Anerkennung und Achtung des Rechts auf Wohnungsbeihilfe geworden. Dies steht dem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Art 35 Abs.1 explizit fixierten „Recht auf Wohnen" entgegen, nicht zu reden von Art. 11 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 27 Abs. 3 UN-Kinderrechtskonvention und Art. 31 Europäische Sozialcharta. Die Nichtaufnahme dieses Rechts kommt einer Verletzung völkerrechtlicher Garantien gleich. Ich appelliere daher an Sie, Art. 32 im Sinne internationaler Menschenrechtsnormen zu revidieren.

c) Art. 33 Gesundheitsschutz

Für Art. 33 forderten zahlreiche Mitglieder des Konvents eine nachdrückliche Formulierung im Sinne eines subjektiven Rechts des Anspruchs auf ärztliche Versorgung, Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsfürsorge (Convent 39: Änderungsanträge Nr. 279 Dehousse, Nr. 280 Tura, Nr. 281 Berès, Nr. 283 Rodota/Paciotti/Manzella, Nr. 284 Dieulangard, Nr. 108 Meyer, CONTRIB 262 Kaufmann). Es besteht ein großer Unterschied zwischen dem „Recht auf Gesundheitsfürsorge" und dem „Recht auf Zugang zur Gesundheitsfürsorge" (Convent 45). Diesen Änderungsanträgen sollte Rechnung getragen werden. Aus meiner Sicht gingen auch die Diskussionen im Konvent mehrheitlich in diese Richtung.

d) Art. 35 Umweltschutz

Es ist unverständlich, warum das Präsidium nicht den zahlreichen Änderungsanträgen einer Mehrheit der Konventsmitglieder Rechnung getragen hat, die die nachdrückliche Formulierung dieses Artikels im Sinne eines Rechtsanspruchs einforderten (Convent 39: Änderungsanträge Nr. 325 Duff, Nr. 327 Tura, Nr. 328 Burg, Nr. 329 Rodota/Paciotti/Manzella, Nr. 330 Voggenhuber/-Buitenweg, Nr. 331 Dehane/De Gucht/Lallemand, CONTRIB 262 Kaufmann). Aus meiner Sicht wiesen auch die Diskussionen im Konvent in diese Richtung. Daher sollte Artikel 35 im Sinne eines individuellen Rechtsanspruchs formuliert werden.

e) Art. 36 Verbraucherschutz

Auch für Art. 36 gilt, dass zahlreiche Änderungsanträge von Konventsmitgliedern eine Formulierung im Sinne eines Rechtsanspruchs einforderten (Convent 39: Änderungsanträge Nr. 344 Griffiths, Nr. 345 Duff, Nr. 346 Tura, Nr. 347 Voggenhuber/Buitenweg, Nr. 348 van den Burg, CONTRIB 262 Kaufmann). Gerade hier erwarten Bürgerinnen und Bürger der EU einen umfassenden Schutz und umfassende Rechte, um sich gegen Gesundheits- und Umweltgefährdungen zur Wehr setzen zu können. Daher sollte die Formulierung des Artikels im Sinne eines individuellen Rechtsanspruchs auf Verbraucherschutz abgeändert werden.

6. Bürgerrechte/Kapitel V

a) Art. 43 Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht

Zahlreiche Änderungsanträge zu Art. 43 Abs. 1 gingen zumindest in die Richtung, Drittstaatsangehörigen, die sich seit fünf Jahren in der Europäischen Union aufhalten, die gleichen Rechte zu gewähren wie Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 583 Berès, Nr. 584 Einem/Holoubek, Nr. 588 Hirsch/Patijn/Van Oven, Nr. 589 Voggenhuber/Buitenweg, Nr. 591 Kaufmann). Erstaunlicherweise findet sich davon nichts im Entwurf des Präsidiums.

Der vorliegende Entwurf von Art. 43 Art. 2 enthält kein eigentliches Grundrecht, sondern nur einen Verweis auf zukünftige Vertragsrevision, mit der eventuell ein Recht auf Freizügigkeit auch Drittstaatsangehörigen eingeräumt werden könnte. Diese Formulierung entspricht aus meiner Sicht nicht der Mehrheitsmeinung, wie sie in den Diskussionen im Konvent artikuliert wurde (u.a Voggenhuber, Meyer, van den Burg, Brax, Einem, Berès, Kaufmann, Paciotti, Leinen, Martin). Nach Art. 63 Nr. 4 EGV ist eine Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen möglich. Darüber hinaus ist Freizügigkeit ein Menschenrecht, fixiert in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Art. 2 Protokoll Nr. 4 Europäische Menschenrechtskonvention. Daher appelliere ich an Sie, Art. 43 Abs. 2 in dem Sinne abzuändern, dass Freizügigkeit als Grundrecht für alle in der Union lebenden Menschen fixiert wird.

Fazit

Ich möchte mit Nachdruck dafür plädieren, im o.g. Sinne entscheidende Änderungen am Präsidiumsentwurf vorzunehmen, denn ich befürchte, die Grundrechtecharta könnte sonst von den Bürgerinnen und Bürgern und in der europäischen Öffentlichkeit als vergebene Chance für die Sicherung eines umfassenden Grundrechtsschutzes wahrgenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann

210

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP
Membre de la Convention à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Sylvia-Yvonne Kaufmann, ASP 9 G 206, Tel. 45756

KAUFMANN + 14 FEMMES

au Président de la Convention

à l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne

M. Roman Herzog

aux Vice-présidents

M. Guy Braibant, pour les représentants personnels des Gouvernements

M. Gunnar Jansson, pour les représentants des Parlements nationaux

M. Mendez de Vigo, pour les représentants du Parlement européen

2 11

Bruxelles, 31 août 2000

Messieurs,

conformément à la procédure proposée par le présidium (document Convent 45 / Charte 4422/00) les femmes membres de la Convention:

Mme Maria Eduarda AZEVEDO
Mme Anna BENAKI-PSAROUDA
Mme Pervenche BERÈS
Mme Alima BOUMEDIENNE-THIERRY
Mme Tuija BRAX
Mme Ieke van den BURG
Mme Charlotte CEDERSCHIÖLD
Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD
Mme Pernille FRAHM
Mme Marie-Thérèse HERMANGE
Mme Ulpu IIVARI
Mme Sylvia-Yvonne KAUFMANN
Mme Catherine LALUMIERE
Mme Hanja MAIJ-WEGGEN
Mme Elena Ornella PACIOTTI

présentent les amendements suivants, considérant qu'il est indispensable de les intégrer au texte final de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

212

1. Toutes les versions linguistiques du texte du présidium contiennent un langage discriminatoire vis à vis du genre que nous ne pouvons pas accepter, étant donnés les changements profonds concernant les rôles et les relations entres les hommes et les femmes dans nos sociétés. La Charte qui est chargée de garantir les droits fondamentaux au 21 siècle, doit s'adresser notamment aussi à la population féminine, les citoyennes. Nous vous demandons donc de modifier tous les articles où ne figure que la forme linguistique masculine en sorte que celle-ci soit remplacée par une formule équilibrée au niveau des sexes.

2. Nous proposons de formuler l'article 22 comme suit:

Article 22. Égalité entre hommes et femmes

L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.

Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté.

Explication:
Les traités, notamment l'article 2 et l'article 3 du Traité instituant la Communauté européenne, ne parlent pas de "l'égalité des chances et de traitement", comme cela est le cas dans le texte proposé par le présidium. La notion qui figure - à juste titre - dans les traités est "l'égalité entre les hommes et les femmes". Il s'agit là d'une notion qui va beaucoup plus loin.
En outre, les deux articles mentionnés ci-dessus fixent l'égalité entre les hommes et les femmes en tant que principe fondamental et comme mission et objectif de la Communauté dans tous les domaines. Il est indispensable que l'article 22 ne soit pas inférieur à ce qui est fixé comme acquis communautaire.

213

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP
Mitglied im Konvent zur Erarbeitung der Charta der
Grundrechte der Europäischen Union

Sylvia-Yvonne Kaufmann, ASP 9 G 206, Tel. 45756

KAUFMANN + 14 FRAUEN

An den Vorsitzenden des Konvents

zur Erarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte

Prof. Dr. Roman Herzog

sowie zu Händen der stellvertretenden Vorsitzenden

Prof. Dr. Guy Braibant, für die persönlichen Beauftragten

Gunnar Jansson, für die Vertreter der nationalen Parlamente

Mendez de Vigo, für die Mitglieder der Delegation des Europäischen Parlaments

214

Brüssel, 31. August 2000

Sehr geehrte Herren,

gemäß dem vom Präsidium in Convent 45 (Charte 4422/00) vorgeschlagenen Verfahren reichen die weiblichen Mitglieder des Konvents:

Frau Maria Eduarda AZEVEDO
Frau Anna BENAKI-PSAROUDA
Frau Pervenche BERÈS
Frau Alima BOUMEDIENNE-THIERRY
Frau Tuija BRAX
Frau Ieke van den BURG
Frau Charlotte CEDERSCHIÖLD
Frau Marie-Madeleine DIEULANGARD
Frau Pernille FRAHM
Frau Marie-Thérèse HERMANGE
Frau Ulpu IIVARI
Frau Sylvia-Yvonne KAUFMANN
Frau Catherine LALUMIERE
Frau Hanja MAIJ-WEGGEN
Frau Elena Ornella PACIOTTI

nachstehende Änderungsanträge ein, deren Aufnahme in die Endfassung des Entwurfs der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wir als unverzichtbar erachten.

215

1. Alle Sprachfassungen des Präsidiumsentwurfs enthalten eine geschlechterdiskrimierende Sprache, die für uns angesichts des gravierenden Wandels von Geschlechterrollen und Geschlechterbeziehungen in unseren Gesellschaften nicht akzeptabel ist. Die Charta, die Grundrechte im 21. Jahrhundert garantieren soll, muß insbesondere auch die weibliche Bevölkerung, die Bürgerinnen, ansprechen. Wir appellieren daher an Sie, alle Artikel, in denen ausschließlich die männliche Sprachform vorkommt, dahingehend zu ändern, daß diese entweder durch eine geschlechtsneutrale oder eine geschlechterspezifisch ausgewogene Formulierung ersetzt werden.

2. Wir schlagen vor, Artikel 22 wie folgt zu formulieren:

Artikel 22. Gleichstellung von Männern und Frauen

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist in allen Bereichen, einschließlich der Bereiche Arbeit, Beschäftigung und Entlohnung, sicherzustellen.

Der Grundsatz der Gleichstellung steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts nicht entgegen.

Begründung:
In den Verträgen, namentlich in Artikel 2 und Artikel 3 des EG-Vertrages, ist nicht, wie im jetzigen Präsidiumsentwurf, von "Chancengleichheit" und "Gleichbehandlung" die Rede. Stattdessen wird völlig zu Recht der inhaltlich wesentlich weitergehende Begriff der "Gleichstellung" von Männern und Frauen verwandt.
Des weiteren ist in den beiden Artikeln die Gleichstellung der Geschlechter sowohl als Grundprinzip, als auch als Aufgabe und Ziel der Gemeinschaft in allen ihren Tätigkeiten festgeschrieben. Wir sehen es als unabdingbar an, daß Artikel 22 in seiner Formulierung nicht hinter den acquis communautaire zurückfällt.

216

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, MEP
Member of the Convention for the elaboration of the Charter
of Fundamental Rights of the European Union

Sylvia-Yvonne Kaufmann, ASP 9 G 206, Tel. 45756

KAUFMANN + 14 WOMEN

To the Chair of the Convention

for the elaboration of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

Prof. Dr. Roman Herzog

And to the Vice-Chairs

Prof. Dr. Guy Braibant, for the personal representatives of the Governments

Gunnar Jansson, for the representatives of the national parliaments

Mendez de Vigo, for the representatives of the European Parliament

2 17

Brussels, 31 August 2000

Dear Sirs,

according to the procedure proposed by the Presidium (Convent 45, Charte 4422/00), we, female members of the Convention:

Ms. Maria Eduarda AZEVEDO
Ms. Anna BENAKI-PSAROUDA
Ms. Pervenche BERÈS
Ms. Alima BOUMEDIENNE-THIERRY
Ms. Tuija BRAX
Ms. Ieke van den BURG
Ms. Charlotte CEDERSCHIÖLD
Ms. Marie-Madeleine DIEULANGARD
Ms. Pernille FRAHM
Ms. Marie-Thérèse HERMANGE
Ms. Ulpu IIVARI
Ms. Sylvia-Yvonne KAUFMANN
Ms. Catherine LALUMIERE
Ms. Hanja MAIJ-WEGGEN
Ms. Elena Ornella PACIOTTI

present the following amendments, which we consider indispensable for the final version of the draft Charter.

218

1. In all linguistic versions, the Presidium's draft contains a sex-discriminating wording, which is unacceptable to us having regard to the major changes in the roles of the sexes and the relations between the sexes in our modern societies. The Charter will guarantee fundamental rights in the 21st century, and it must, therefore, address the female population also. For this reason, we appeal to you to change all articles, which are formulated solely in masculine wording such that they are replaced by gender-neutral formulations or by existing linguistic forms for both genders equally.

2. We propose to reformulate Article 22 as follows:

Article 22: Equality between men and women

(1) Equality between men and women must be ensured in all fields, including employment, work and remuneration.
(2) The principle of equality shall not prevent the maintenance or adoption of measures providing for specific advantages in favour of the underrepresented sex.

Explanation:
In the Treaties (particularly in Articles 2 and 3 of the EC-Treaty) the terms "equal opportunity" and "equal treatment", which appear in the current Presidium text, are not used. Instead, the treaties contain the correct and much broader term "equality between men and women". Furthermore, gender equality is fixed in both abovementioned articles as a basic principle as well as a task and an aim for all fields of Community activities. In our view, it must be ensured that Article 22 does not fall short of the existing "acquis communautaire".

Jean-Paul.Jaque@consilium.eu.int
For the attention of Mr BRAIBANT

KORTHALS ALTES

The Hague, 28 August 2000

Cher Collègue et Ami,

This letter sets out my general comments on the full draft text of the Charter of Fundamental Rights of the European Union as presented by the Praesidium on 28 July 2000.

May I start by saying that the July version seems an improvement on previous ones, but that the intense time pressure under which the Praesidium and the Convention have been working means the drafting is still not adequate for a legally binding document. This could be risky since the Charter will become part of legal practice even if it does not acquire legally binding status. References to the explanatory notes in CONVENT 46 below are based on the French-language version as other language versions are not yet available.

Article 50, paragraph 3

As regards classical fundamental rights, the Dutch government has always attached great importance to ensuring that the rights set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union correspond as closely as possible to the equivalent rights in the ECHR. The main reason is that European citizens (and any others to whom these rights apply) are best served by a single, unitary regime of classical fundamental rights in both the ECHR and the Charter. The Dutch government sees the Charter's added value as lying mainly in its inclusion of fundamental social and economic rights in addition to civil rights.

Lord Goldsmith's proposal for a Part B containing definitions could have achieved completely identical definitions, grounds for restrictions to fundamental rights, and the conditions with which such restrictions must comply. Another way of achieving this could have been for every article governing a classical fundamental right to contain a reference to the corresponding article in the ECHR. When it looked as if Lord Goldsmith's proposal was not going to attract enough support I proposed amendments to this effect. The Praesidium did not adopt them. A third option for ensuring that the meaning and scope of classical

fundamental rights in the ECHR and Charter were as nearly as possible identical could have taken the form of a horizontal article, as I proposed in amendment 582. The Praesidium adopted this amendment in principle in article 50 paragraph 3. An irritating mistake was made, however, when the original Dutch wording was translated into French and I regret to say I did not notice it until after sending my letter of 28 June (distributed along with CHARTE 4406/00 CONTRIB 262 of 6 July), in which I incorporated the French and English versions as per CHARTE 4332/00 CONVENT 35 dated 25 May .

The French translation should have read:

> Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondants à des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme, leur signification et leur portée sont *les mêmes que* la signification et la portée que leur confère la CEDH, sauf si la présente Charte prévoit une protection plus étendue.

Instead of "les mêmes que", the French version of CHARTE 4332/00 CONVENT 35 of 25 May reads "similaires à". The English translation, "the same as", is correct.

Article 50 paragraph 3 repeats the French wording "similaires à". The Praesidium or Secretariat obviously used French as its working language when drafting CHARTE 4422/00 CONVENT 45 and the mistake has been translated into the English version as "similar to". The Dutch translation reads "dezelfde als" ("the same as", "les mêmes que"), and I understand that the Danish, Finnish and Swedish versions match this. There is thus a discrepancy between the French and English versions on the one hand and the Dutch, Danish, Finnish and Swedish versions on the other, with the second group matching the original amendment 582.

My intention when tabling the amendment was for it to have the same meaning as the French *les mêmes que* or *identiques à* and the English *the same as* or *identical to*.

This horizontal provision is of great importance and I therefore strongly urge the Praesidium to ensure that the original intention is reflected correctly and unambiguously, i.e. that the classical fundamental rights in the Charter are identical to those in the ECHR even where wording differs. I also think it would make more sense to move the revised article 50 paragraph 3 to form article 50 paragraph 1.

I could accept Mr Olsen's suggestion to list the articles involved by number so as to make it clear to one and all what the horizontal provision refers to. It would also be possible to drop

the last clause if we agree that none of the relevant articles is intended to confer a higher degree of protection than derives from the ECHR, thus putting a stop to any attempt by lawyers to argue that the Charter seeks to provide more protection than the ECHR.

"Everyone" in articles 14 paragraph 1, 15 paragraph 1, 27 and 33, and "persons" in article 32 paragraph 3

The Dutch government maintains its insurmountable objections to the use of "everyone" in articles 14 paragraph 1, 15 paragraph 1, 27, and 33, and "persons" in article 32 paragraph 3, for the reasons I explained at the Convention meetings dealing with these articles. I repeat them below.

Article 14 paragraph 1: Foreign nationals over school leaving age (i.e. 17) and not legally resident in the Netherlands have no right to education and no access to vocational and continuing training. Our objection is insurmountable because a national court might rule on the basis of the Charter that foreigners living illegally in the Netherlands and above the age for compulsory schooling, who cannot be expelled for technical reasons (for example, because their country of origin is not known or they have no passport or valid identity document), have the right to education and to access to vocational and continuing training.

Article 15 paragraph 1: Only people legally resident in an EU member state who are legally entitled to work and in possession of the relevant qualifications have the right to engage in a freely chosen occupation. Persons illegally resident in the EU and asylum seekers whose asylum applications are still under consideration do not normally have the right to engage in a freely chosen occupation. Members of diplomatic representations from third countries are legally resident in a member state but are not allowed to engage in any profession other than the one for which they were granted diplomatic admission. Our objection is insurmountable because a national court might rule on the basis of the Charter that foreign nationals living illegally in the Netherlands who cannot be expelled for technical reasons (for example, because their country of origin is not known or they have no passport or valid identity document) have the right to engage in a freely chosen occupation. Article 50 paragraph 1 allows for limitations on the rights listed in the Charter and could be used to set qualifications and requirements for professions requiring specialised training (e.g. doctors and lawyers), but this does not entitle member states to limit rights that have been conferred on everyone for third-country nationals illegally resident on their territory. Dutch law does in fact provide for foreign nationals illegally resident in the Netherlands to be excluded from certain posts and services.

The Dutch government does not want to put such provisions at risk through loosely worded fundamental rights, even if they are only applicable to EU institutions and bodies and, for member states, within the field of application of EU law. Courts may turn out to be open to the argument that no domestic provisions can apply if they are deemed incompatible at EU level with fundamental rights applicable to everyone.

Article 27: The same reasons apply to our insurmountable objection to the use of "everyone" in article 27: only persons legally resident in a member state and entitled to work there have the right of access to a placement service.

Article 32 paragraph 3: Foreign nationals illegally resident in the Netherlands are not entitled to social assistance or housing benefit. The phrase "in accordance with the rules laid down by national laws and practices" is no solution. Dutch law does not impose any conditions on illegal aliens claiming social assistance or housing benefit; it debars them completely. Furthermore, asylum seekers whose applications are pending are provided with housing and social assistance differently from Dutch nationals and legal aliens, since they are accommodated in reception centres and receive some of their social assistance in kind.

Article 33: Foreign nationals illegally resident in the Netherlands are only entitled to emergency and preventive health care. Other than in emergencies they can only receive care if they pay for it themselves or through their existing insurance, and foreigners illegally resident in the Netherlands are generally not insured. I would also agree with Mr Patijn that the point is not to ensure access to curative and preventive health care but to prevent exclusion from health insurance.

In all the above cases the Dutch government is absolutely opposed to any risk of the courts forcing it to grant foreigners illegally resident in the Netherlands access to services from which legislation has explicitly debarred them. If the above provisions feature in the text put before the European Council, the Netherlands will be unable to cooperate in adopting the Charter without further modifications.

Further comments

I have a few more comments on individual articles, some of which are objections and some intended as suggested improvements.

Recital 7: The Charter contains some horizontal provisions and many references to national laws and practices and can therefore not be said to guarantee the rights and freedoms it lists. In any case, nothing could be guaranteed unless the European Council decided to give the Charter the force of law.

Article 3 paragraph 2: The use of "in particular" ("notamment") suggests that there are other principles which must be respected but are not listed. That is unacceptable for the people who are expected to respect them. The same objection applies to the prohibition of eugenic practices: what other eugenic practices are prohibited in addition to those concerned with the selection of persons? The Dutch government would prefer to delete Article 3 paragraph 2 altogether. In any case it would like to delete the prohibition of eugenic practices on the grounds that its scope is too vague.

Article 11 paragraph 2: The words "with due respect for pluralism and transparency" ("dans le respect du pluralisme et de la transparence") make the provision too imprecise. Does "dans le respect" narrow or broaden the scope? Is respecting pluralism and transparency a task for the government, or for the media whose freedom is being guaranteed? The explanatory notes in CONVENT 46 and the 25 July 1991 judgment on case C288/89 do not give any firm answer. How can the right to freedom of information be reconciled with article 40 which states that only citizens and residents of the EU and legal persons established in a member state may have access to European Parliament, Council and Commission documents?

Article 14 paragraph 1 second sentence: Primary education is free in the Netherlands, but fees must be paid for education, including compulsory education, over the age of 16. It is possible to claim reimbursement, however, whereby compulsory post-16 education can be partly or entirely free of charge. But CONVENT 46 refers to "le principe de gratuité de l'enseignement obligatoire", and since it calls it a principle the question arises whether it is still permissible to charge school fees which are only refunded to those unable to pay. If this provision aims to make compulsory post-16 education free of charge and to prohibit fees for it, the Dutch government would be absolutely unable to accept it.

Article 15 paragraphs 1 and 2: It would be a good idea to switch these two paragraphs.

Article 15 paragraph 3: Not all nationals of third countries who are legally resident in the territory of a member state are entitled to conditions of employment equivalent to those of citizens of the Union. They also require a work permit for the relevant member state. The article should therefore read:

> "Nationals of third countries who are authorised to work in the territories of a Member State are entitled to conditions of employment equivalent to those of citizens of the Union."

Article 18: There is no right to asylum, only a right to request or seek asylum. The article should therefore begin:

> "The right *to request asylum* shall be guaranteed ..."

Article 19 paragraph 2: The Dutch translation renders "pourrait être soumis ..." as a remote condition. This runs counter to case law from the European Court of Human Rights in Strasbourg, which maintains there must be a real risk of the person whose extradition has been requested being subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment. To be compatible with this case law the paragraph should therefore read:

> "No one may be removed, expelled or extradited to a State where *there is a real risk that* he could be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment."

Article 22 paragraph 2: I suspect that some words have been omitted and that the paragraph should read:

> "The principle of equal treatment shall not prevent the adoption, *in order to ensure full equality in practice for men and women in employment,* of measures for specific advantages in order to make it easier for the under-represented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers."

Article 30 paragraph 1: In the Netherlands the period of compulsory full-time education (up to age 16) is followed by a period of compulsory part-time education (up to age 17) during which employment is allowed as long as it does not interfere with lessons. The second sentence should therefore read:

> "The minimum age for admission to employment must not be lower than the minimum *age for leaving compulsory full-time schooling* ..."

Article 39 paragraph 2: The use of "includes" ("notamment") is unacceptable for the same reasons as I gave for article 3 paragraph 2 above: the use of "includes" ("notamment") suggests that the right set out in paragraph 1 includes other rights in addition to the three listed in paragraph 2, which are not mentioned and cannot be identified but do exist. That is acceptable neither for the people who might wish to invoke them nor for the people who are expected to respect them. A choice must therefore be made between listing all rights and omitting the word "includes" ("notamment").

Article 41: It would be better to confer this right on everyone.

Article 45 paragraph 1: This article is couched in excessively general terms. The explanatory notes make it clear that the article only refers to the "inscription de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg dans la charte" and is not intended "de modifier le système de recours prévu par les traités et notamment les règles relatives à la recevabilité". This should be made clearer in paragraph 1 in order to ensure that it does not give rise to endless disputes about competence.

Article 47 paragraph 2: I suspect the words "the general principles of" have been omitted. The article should therefore read:

> "This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to *the general principles of* international law."

Article 49 paragraph 1: This raises the question of whether the "institutions and bodies of the Union" is meant to include Europol. The Dutch government is in favour of its doing so. If the current form of words excludes Europol from the scope of this article it should be redrafted to include it. For example:

> "The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union *in accordance with the powers conferred on them by means of or for the implementation of the Treaties, and also to institutions and bodies operating within the sphere of the Union as a result of Council measures,* with due regard for the principle of subsidiarity and ..."

Also, the phrase "and to the Member States only when they are implementing Union law" could be better rephrased as

> "and to the Member States only within the field of application of Union law".

Article 50

1. I have already explained that I would prefer paragraph 3 to become paragraph 1. May I invite the Praesidium once again to reconsider my amendment and incorporate a reference to the corresponding articles in the revised European Social Charter along the lines of the current paragraph 3:

   > "Insofar as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the revised European Social Charter, the meaning and scope of those rights shall be the same as those conferred on them by the revised European Social Charter."

   In my view, the above text should become paragraph 2, and the current paragraphs 1 and 2 would be renumbered 3 and 4.
2. A further way to ensure this charter remains parallel with the ECHR and the revised European Social Charter, and to provide legal certainty, would be for the current paragraph 1 (paragraph 2 or 3 if my suggestions are accepted) to include a reference to the ECHR and the revised European Social Charter, perhaps as follows:

   > "Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter shall not extend further than permitted under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the revised European Social Charter. Limitations to other rights may be provided for solely by the competent legislative authority. Subject to ..."

Finally I would recommend numbering the separate paragraphs of articles 12, 22, 30 and 31.

I am most grateful for the consideration the Praesidium will give to these general remarks. For the record, may I point out that I have sent a second letter to Mr JAQUÉ. This second letter is intended for the translation service and deals with translation errors and mistakes in the use of the Dutch language.

Yours sincerely,

[signed]
Frits KORTHALS ALTES
Personal Representative of the
Government of the Kingdom of the Netherlands

(*)
Jean-Paul.Jaque@consilium.eu.int
A l'attention de M. Guy BRAIBANT

KORTHALS ALTES

La Haye, le 28 août 2000

Cher collègue et ami,

Vous trouverez ci-après mes observations générales concernant le texte complet du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a été proposé le 28 juillet dernier par le Présidium.

Je voudrais tout d'abord signaler que je trouve que les textes publiés le 28 juillet dernier ont été améliorés par rapport aux projets de textes précédents, mais qu'ils ne revêtent pas encore – notamment en raison du peu de temps imparti à la Convention et au Présidium – la qualité nécessaire à un document juridiquement contraignant. Cela n'est pas sans danger, car même sans force contraignante formelle, la Charte jouera un rôle dans la pratique judiciaire. Dans mes références aux commentaires contenus dans CONVENT 46, j'ai utilisé le texte français, les textes rédigés dans d'autres langues n'étant pas encore disponibles.

Article 50, paragraphe 3
En ce qui concerne les droits fondamentaux classiques, le gouvernement néerlandais a toujours attaché une grande valeur à une harmonisation aussi large que possible entre les droits fondamentaux à formuler dans la Charte et les droits correspondants formulés dans la Convention. La principale raison en est que le citoyen européen – et tous les autres auxquels ces droits s'appliquent – est le mieux servi par un seul et même régime de droits fondamentaux classiques inscrits dans la Convention et dans la Charte. Aux yeux du gouvernement néerlandais, la plus-value de la Charte par rapport à la Convention réside surtout dans la formulation des droits fondamentaux sociaux et économiques, en plus du règlement des droits civils.
On aurait pu parvenir à une identité totale des définitions, des motifs de limitation et des conditions dans lesquelles des limitations peuvent être apportées aux droits fondamentaux et des conditions auxquelles ces limitations doivent répondre en ajoutant une « partie B » contenant des définitions, comme l'avait proposé Lord Goldsmith, ou en renvoyant dans chaque article de la Charte concernant un droit fondamental classique à l'article correspondant dans la Convention. Lorsqu'il apparut que la proposition de Lord Goldsmith n'obtiendrait pas un soutien suffisant, j'ai soumis des amendements dans ce sens. Le Présidium n'a pas repris ces amendements. Je voyais une troisième possibilité de parvenir à une identité aussi grande possible de teneur et de portée entre les droits fondamentaux de la Convention et ceux de la Charte dans un article horizontal, comme je l'ai proposé dans l'amendement 582. Le Présidium a repris en principe cet amendement dans l'article 50, paragraphe 3. Toutefois, une faute gênante s'est glissée dans la traduction française du texte original néerlandais, faute que je n'ai malheureusement découverte qu'après avoir soumis ma lettre du 28 juin dernier, diffusée avec le document CHARTE 4406/00 CONTRIB 262 du 6 juillet dernier, dans

laquelle j'avais repris la version française et la version anglaise telles qu'elles figuraient dans le document CHARTE 4332/00 CONVENT 35 du 25 mai dernier.

La traduction française correcte aurait dû être :

> « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondants à des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme, leur signification et leur portée sont *les mêmes que* la signification et la portée que leur confère la CEDH, sauf si la présente Charte prévoit une protection plus étendue. »

Au lieu de « les mêmes que », figurait dans la version française de CHARTE 4332/00 CONVENT 35 du 25 mai « similaires à ». Dans le texte anglais figurait à juste titre « the same as ».

Dans l'article 50, paragraphe 3, on retrouve à nouveau « similaires à ». À partir du français, qui était de toute évidence la langue de travail du Présidium ou du secrétariat pour la rédaction de CHARTE 4422/00 CONVENT 45, le texte anglais a été traduit par : « similar to ». Le texte néerlandais a été traduit par « dezelfde als » (les mêmes que). J'ai constaté que les textes danois, finlandais et suédois correspondent au texte néerlandais, comme si le texte français avait comporté « les mêmes que ». Des différences sont donc apparues entre le texte français et le texte anglais, d'une part, et les textes néerlandais, danois, finlandais et suédois, de l'autre, ces derniers textes correspondant à l'amendement original (582).

J'ai eu l'intention formelle de donner aux mots de mon amendement la signification rendue en français par « les mêmes que » ou « identiques à » et en anglais « the same as » ou « identical to ». Compte tenu de la grande importance de cette disposition horizontale, je prie instamment le Présidium de veiller à ce que dans toutes les langues, l'intention originelle – en dépit de la formulation divergente, les droits fondamentaux énoncés dans la Charte sont identiques à ceux contenus dans la CEDH – soit rendue de manière correcte et sans équivoque.

De plus, il me semble préférable, du point de vue de la systématique, que le texte (corrigé) de l'article 50, paragraphe 3, soit repris en tant qu'article 50, paragraphe 1. Je serais d'accord pour que, conformément à la proposition de M. Olsen, les articles dont il s'agit soient cités avec leur numéro, afin que tout le monde sache exactement à quels articles cette disposition horizontale se rapporte. Si nous convenions, par ailleurs, qu'aucune disposition de ces articles ne vise à conférer une protection plus élevée ou plus étendue que la CEDH, le dernier membre de phrase pourrait être supprimé. Cela peut tuer dans l'œuf les tentatives d'avocats de plaider que la Charte vise un degré de protection plus élevé que la CEDH.

<u>« Toute personne » dans les articles 14, paragraphe 1, 15, paragraphe 1, 27, 32, paragraphe 3 et 33</u>

Le gouvernement néerlandais maintient expressément ses objections insurmontables contre l'usage de la notion de « toute personne » dans les articles 14, paragraphe 1, 15, paragraphe 1, 27, 32, paragraphe 2, et 33 pour les raisons que j'ai exposées au cours des conférences de la Convention lors de l'examen de ces articles. Ces raisons sont les suivantes :

> <u>Article 14, paragraphe 1</u> : Les étrangers ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire (17 ans), séjournant illégalement aux Pays-Bas, n'ont pas droit à

l'enseignement et n'ont pas accès à la formation professionnelle et continue. Le caractère insurmontable de l'objection des Pays-Bas réside dans le risque que, sur la base de la Charte, le juge national juge que les étrangers ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, séjournant illégalement aux Pays-Bas, qui ne peuvent pas être expulsés pour des raisons techniques (pays d'origine inconnu, l'intéressé n'a pas de passeport, ni un autre document d'identité valable, etc.) ont droit à l'enseignement et accès à la formation professionnelle et continue.

Article 15, paragraphe 1 : Seules les personnes qui séjournent légalement dans un État membre de l'Union et qui, de surcroît, ont le droit de travailler et possèdent les qualifications requises à cet effet, ont le droit d'exercer une profession librement choisie. Les personnes séjournant illégalement dans un État membre de l'Union et les demandeurs d'asile dont la demande est encore à l'examen, n'ont en général pas le droit d'exercer une profession librement choisie. Les membres des représentations diplomatiques de pays tiers séjournent légalement sur le territoire d'un État membre, mais ne sont pas autorisés à exercer un autre métier que celui pour lequel ils ont été admis en tant que diplomate. Le caractère insurmontable de l'objection du gouvernement néerlandais réside dans le risque de voir le juge national juger, sur la base de la Charte, que les étrangers séjournant légalement aux Pays-Bas qui ne peuvent pas être expulsés pour des raisons techniques (pays d'origine inconnu, l'intéressé n'a pas de passeport, ni un autre document d'identité valable, etc.) ont le droit d'exercer une profession librement choisie.

La possibilité offerte par l'article 50, paragraphe 1, d'apporter des limitations aux droits énoncés dans la Charte peut être utilisée pour imposer des critères de compétence et de qualité à des métiers exigeant une certaine formation (médecins, avocats), mais cette compétence ne confère pas aux États membres la liberté de limiter les droits fondamentaux qui ont été reconnus à toute personne uniquement pour des ressortissants de pays tiers séjournant illégalement dans un État membre. Il existe aux Pays-Bas une législation qui exclut les étrangers y séjournant illégalement de certaines compétences et facilités. Le gouvernement n'entend pas voir cette législation menacée par une formulation trop large des droits fondamentaux, même s'ils ne devaient valoir que pour les organes et institutions de l'Union et, en ce qui concerne les États membres, dans le champ d'application du droit communautaire. Le juge pourrait être sensible à l'argument selon lequel aucune réglementation ne peut être applicable dans un pays si elle est considérée, au niveau de l'Union, comme contraire aux droits fondamentaux reconnus à toute personne.

Article 27 : Il existe une objection insurmontable, pour les mêmes raisons, à l'utilisation de la notion de « toute personne » dans l'article 27. Seules les personnes qui séjournent légalement dans un État membre et ont le droit d'y travailler, peuvent faire valoir le droit d'accéder à un service de placement.

Article 32, paragraphe 3 : Les étrangers séjournant illégalement aux Pays-Bas n'ont pas droit à une aide sociale ou à une aide au logement. L'ajout du membre de phrase « selon les modalités établies par les législations et pratiques nationales » n'offre aucune issue. La législation néerlandaise ne pose pas aux étrangers séjournant illégalement aux Pays-Bas de conditions pour bénéficier d'une aide sociale ou d'une aide au logement. Le législateur les en a exclus. En outre, les demandeurs d'asile dont la demande est encore à l'examen bénéficient de conditions d'hébergement et d'aide sociale différentes de celles dont bénéficient les Néerlandais et les étrangers admis aux Pays-Bas, à savoir, ils sont

hébergés collectivement dans des centres d'accueil et reçoivent une aide partiellement en nature.
Article 33 : Les étrangers séjournant illégalement aux Pays-Bas ne bénéficient de soins médicaux et de la prévention sanitaire que dans des cas d'urgence. Ne peuvent bénéficier d'autres dispositifs que les services d'urgence les personnes qui peuvent en payer les coûts soit eux-mêmes, soit en vertu d'une assurance. Le problème des étrangers séjournant illégalement aux Pays-Bas est qu'ils ne sont en général pas assurés. Je souscris d'ailleurs à la remarque de monsieur Patijn qu'il ne s'agit pas, au fond, de l'accès aux soins de santé préventifs et curatifs, mais d'une interdiction d'exclusion de l'assurance frais de maladie.
Dans tous ces cas, les Pays-Bas ne veulent en aucun cas courir le risque de se voir condamnés à admettre des étrangers séjournant illégalement aux Pays-Bas à des dispositifs dont le législateur les a expressément exclus. Si ces dispositions figurent dans la version à soumettre au Conseil européen, les Pays-Bas ne pourront pas coopérer à l'élaboration de la Charte si elle reste inchangée.

Autres remarques :
Les remarques ci-dessous sont faites soit à titre d'objection, soit dans le but d'apporter une amélioration qualitative.
Préambule sous 7 : Compte tenu de l'importance de certaines dispositions horizontales et des nombreux renvois aux législations et pratiques nationales, il n'est pas question de garantie des droits et libertés énoncés dans la Charte. De plus, il ne pourrait être question de garantie que si le Conseil européen décidait d'arrêter une charte juridiquement contraignante.
Article 3, paragraphe 2 : L'utilisation du terme « notamment » signifie qu'il y a plus de principes à respecter, mais ceux-ci ne sont pas cités. Cela n'est pas acceptable pour ceux qui doivent respecter ces principes. La même objection s'applique à l'interdiction des pratiques eugéniques. Quelles sont les pratiques eugéniques interdites autres que celles qui visent la sélection des personnes ? Le gouvernement néerlandais préférerait que tout le paragraphe 2 de l'article 3 soit supprimé. Il souhaiterait, en tout cas, voir supprimée l'interdiction des pratiques eugéniques, celles-ci étant insuffisamment définies.
Article 11, paragraphe 2 : Les mots « dans le respect du pluralisme et de la transparence » rendent la disposition imprécise. Doit-on interpréter « dans le respect de » comme une limitation ou comme une extension ? Est-ce la tâche du gouvernement de respecter le pluralisme et la transparence ou de ceux à qui est garantie la liberté des médias ? Le commentaire dans CONVENT 46 et l'arrêt du 25 juillet 1999 dans l'affaire C288/89 ne sont pas concluants à ce sujet. Quel est le rapport entre la liberté d'information et le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission qui n'est accordé dans l'article 40 qu'aux citoyens et aux résidents de l'Union et aux personnes morales ayant un siège statutaire dans un État membre ?
Article 14, paragraphe 1, deuxième phrase : Aux Pays-Bas, l'enseignement primaire est gratuit, mais le paiement d'un droit de scolarité est obligatoire pour l'enseignement post-primaire pour les jeunes à partir de 16 ans, même si cet enseignement est obligatoire. Il y a toutefois une possibilité de bénéficier d'une compensation, donc de suivre gratuitement l'enseignement post-primaire obligatoire, à plein temps ou à temps partiel. Le commentaire dans CONVENT 46 fait toutefois état du « principe de gratuité de l'enseignement obligatoire. » Comme on fait ici état d'un principe, la question se pose de savoir si la disposition laisse la liberté de prélever un droit de scolarité et de ne donner une allocation que dans les cas d'incapacité financière. Si la disposition vise

également la gratuité de l'enseignement post-primaire obligatoire et l'exclusion de la possibilité de demander une contribution, cette disposition suscite de la part du gouvernement néerlandais une objection insurmontable.

Article 15, paragraphes 1 et 2 : Il est recommandé d'intervertir les paragraphes 1 et 2.

Article 15, paragraphe 3 : Les ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire d'un État membre n'ont pas tous droit à des conditions de travail équivalentes. Ils doivent aussi être autorisés à travailler dans cet État membre. L'article devrait donc s'énoncer comme suit :

> « Les ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire d'un État membre, ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens de l'Union ».

Article 18 : Il n'existe pas de droit d'asile. Il existe toutefois un droit de demander asile ou de chercher asile. Le libellé correct devrait donc être :

> « Le droit de *demander* asile est garanti… »

Article 19, paragraphe 2 : La traduction néerlandaise de « pourrait être soumis » marque le mode irréel, alors que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg part justement du principe qu'il doit y avoir un danger réel que la personne dont l'extradition est demandée soit condamnée à mort, ou soumise à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. Conformément à cette jurisprudence, l'article devrait être libellé comme suit :

> « Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État *où il court un risque réel* d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

Article 22, paragraphe 2 : Je suppose qu'un certain nombre de mots ont été omis et que ce paragraphe doit être libellé comme suit :

> « Le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas que, *pour assurer dans la pratique l'égalité totale de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi*, des mesures soient maintenues ou adoptées prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle. »

Article 30, paragraphe 1 : Après une période de scolarité obligatoire à plein temps jusqu'à la 16e année, les Pays-Bas connaissent une période de scolarité obligatoire partielle pendant la 16e et la 17e année. Un jeune est autorisé à travailler à cet âge, en tenant compte des heures d'enseignement obligatoire. La deuxième phrase devrait donc s'énoncer comme suit :

> « L'âge minimal d'admission au travail ne doit pas être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire *à plein temps,….* »

Article 39, paragraphe 2 : L'utilisation du terme « notamment » soulève la même objection que celle que j'ai faite à l'article 3, paragraphe 2. L'utilisation du terme « notamment » suggère que le droit formulé au paragraphe 1 comprend plus de droits que les trois droits énumérés au paragraphe 2, qui ne sont toutefois pas cités et ne sont donc pas reconnaissables, mais qui existent bel et bien. Cela est inacceptable pour ceux qui peuvent invoquer ces droits et pour ceux qui doivent les respecter. Il convient donc de faire un choix entre énumérer tous les droits ou omettre le terme « notamment ».

Article 41 : Il est préférable de reconnaître ce droit à toute personne.

Article 45, paragraphe 1 : La formulation de cet article est beaucoup trop large. Il ressort du commentaire que l'article n'a pour but que « l'inscription de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg dans la Charte » et non « de modifier le système de

recours prévu par les traités et notamment les règles relatives à la recevabilité ». Ceci devrait être exprimé plus clairement dans le texte du paragraphe 1 afin d'éviter l'apparition d'innombrables litiges de compétence sur la base de cet article dont la formulation est trop large.

Article 47, paragraphe 2 : Les mots « principes généraux du » ont probablement été omis, à tort. L'article s'énonçait et devrait encore s'énoncer comme suit :

> « Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après *les principes généraux* du droit international. »

Article 49, paragraphe 1 : La question se pose de savoir s'il faut compter Europol parmi les « institutions et organes de l'Union ». Le gouvernement néerlandais est partisan d'inclure Europol dans le champ d'application de l'article. Si sa rédaction l'exclut, il convient de donner la préférence à une rédaction qui place Europol dans le champ d'application de cet article, et donc de la Charte. Par exemple :

> « Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union *dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par des conventions ou pour leur mise en œuvre, ainsi qu'aux institutions ou organes qui sont actifs dans le domaine de l'Union, en vertu de mesures du Conseil,* dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi… »

De plus, le passage « et uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » devrait plutôt s'énoncer comme suit :

> « ainsi qu'aux États membres uniquement dans le champ d'application du droit de l'Union. »

Article 50 :

1. J'ai déjà indiqué que je préférerais que le paragraphe 3 prenne la place du paragraphe 1. Je prie à nouveau le Présidium de considérer mon amendement visant à renvoyer de la même manière que dans l'actuel paragraphe 3 aux articles correspondants de la Charte sociale européenne révisée :

> « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits et des principes sociaux correspondant à des droits et des principes énoncés dans la Charte sociale européenne révisée, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère la Charte sociale européenne révisée. »

De mon point de vue, ce paragraphe devrait devenir le paragraphe 2, les paragraphes 1 et 2 étant à renuméroter 3 et 4.

2. Inclure dans le paragraphe 1 originel (de mon point de vue le paragraphe 2 ou 3) des références à la CEDH et à la Charte sociale européenne révisée, renforcerait encore davantage le parallélisme entre la Charte et la CEDH (et la Charte sociale européenne révisée) et, par conséquent, la sécurité juridique. Par exemple comme suit :

> « Les limitations à l'exercice des droits et des libertés reconnus par la présente Charte ne doivent pas aller au-delà de celles qui sont autorisées par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la Charte sociale européenne révisée. Des limitations à d'autres droits fondamentaux ne peuvent être imposées que par l'autorité législative compétente. Dans le respect du principe de…etc. »

Enfin, j'attire l'attention sur le fait qu'il est recommandé de numéroter les paragraphes des articles 12, 22, 30 et 31.

J'apprécierai hautement l'attention que le Présidium voudra bien accorder à ces remarques générales. Je signale, à toutes fins utiles, que j'envoie une deuxième lettre à

monsieur JAQUÉ, à l'intention du service de traduction. Cette lettre concerne les erreurs de traduction et l'usage incorrect du néerlandais.

Veuillez agréer, cher collègue et ami, les assurances de ma considération distinguée.

Frits Korthals Altes
Représentant personnel du gouvernement
du Royaume des Pays-Bas

Jean-Paul.Jaque@consilium.eu.int
A l'attention de M. Guy BRAIBANT

KORTHALS ALTES
La Haye, le 7 septembre 2000

Cher Collègue et Ami,

Hieronder volgen mijn algemene opmerkingen naar aanleiding van de volledige ontwerptekst van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie die op 28 juli jl. door het Presidium is voorgesteld.

Vooraf maak ik de opmerking dat ik de op 28 juli jl. beschikbaar gekomen teksten in het algemeen verbeterd acht ten opzichte van voorgaande ontwerpteksten, maar dat – mede door de korte tijd die de conventie en het Presidium zijn gegund – de teksten nog niet de kwaliteit hebben die nodig is om tot een juridisch bindend document te geraken. Dat is niet zonder gevaar, want ook zonder formele bindende kracht zal het handvest een rol gaan spelen in de rechtspraktijk. Voor zover ik in het navolgende naar de toelichtingen in CONVENT 46 verwijs, heb ik gebruik gemaakt van de Franse tekst, daar teksten in andere talen nog niet beschikbaar zijn.

Artikel 50 lid 3:
De Nederlandse regering heeft wat de klassieke grondrechten betreft altijd grote waarde gehecht aan een zo groot mogelijke overeenstemming tussen de in het handvest van de grondrechten van de Europese Unie te formuleren grondrechten en de daarmee corresponderende grondrechten in het EVRM. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Europese burger – en alle anderen voor wie deze grondrechten gelden – het meest is gediend met één en hetzelfde regiem van klassieke grondrechten onder EVRM en handvest. De meerwaarde van het handvest ten opzichte van het EVRM ziet de Nederlandse regering vooral in de formulering van de sociale en economische grondrechten, naast de vastlegging van de burgerrechten.

Volledige gelijkheid van definitie, beperkingsgronden en voorwaarden waaronder beperkingen op grondrechten mogen worden aangebracht en voorwaarden waaraan deze beperkingen moeten voldoen, had bereikt kunnen worden door een definiërend "Part B", zoals voorgesteld door Lord Goldsmith. Deze volledige gelijkheid had ook bereikt kunnen worden door in elk artikel betreffende een klassiek grondrecht te verwijzen naar het corresponderende artikel in het EVRM. Toen het ernaar uitzag dat het voorstel van Lord Goldsmith onvoldoende ondersteuning zou krijgen, heb ik amendementen van deze strekking ingediend. Het Presidium heeft deze amendementen niet overgenomen. Als derde mogelijkheid van een zo groot mogelijke gelijkheid van inhoud en reikwijdte van de klassieke grondrechten tussen EVRM en handvest zag ik een horizontaal artikel, zoals door mij voorgesteld in amendement 582. Het Presidium heeft dit amendement in beginsel overgenomen in artikel 50 lid 3. Er is echter bij de vertaling van de oorspronkelijk in het Nederlands geformuleerde tekst in het Frans een storende fout opgetreden, die ik helaas pas heb ontdekt na indiening van mijn brief van 28 juni jl., verspreid met CHARTE 4406/00 CONTRIB 262 van 6 juli jl., waarin ik de Franstalige en de Engelstalige versie, zoals deze waren opgenomen in CHARTE 4332/00 CONVENT 35 van 25 mei jl., had overgenomen.

De juiste vertaling in het Frans had moeten luiden:

> Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondants à des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme, leur signification et leur portée sont *les mêmes que* la signification et la portée que leur confère la CEDH, sauf si la présente Charte prévoit une protection plus étendue.

In plaats van "les mêmes que" stond in de Franse versie van CHARTE 4332/00 CONVENT 35 van 25 mei jl. "similaires à". In de Engelse tekst stond ten rechte "the same as".

In artikel 50 lid 3 staat in de Franse tekst wederom "similaires à". Uit het Frans, dat bij de opstelling van Charte 4422/00 CONVENT 45 klaarblijkelijk de werktaal van het Presidium of het secretariaat is geweest, is nu in de Engelse tekst vermeld "similar to". In de Nederlandse tekst is dit vertaald als "dezelfde als" (les mêmes que). Mij is gebleken dat in het Deens, het Fins en het Zweeds de tekst overeenkomt met de Nederlandse, alsof in de Franse tekst gestaan zou hebben "les mêmes que". Er zijn dus verschillen ontstaan tussen de Franse en Engelse tekst enerzijds en de Nederlandse, Deense, Finse en Zweedse tekst anderzijds, waarbij laatstgenoemde teksten overeenstemmen met het oorspronkelijke amendement (582).

Het is mijn uitdrukkelijke bedoeling geweest aan de woorden in mijn amendement de betekenis te geven die in het Frans wordt weergegeven met "les mêmes que" of "identique à" en in het Engels met "the same as" of "identical".

Vanwege het grote belang van deze horizontale bepaling verzoek ik het Presidium met grote klem erop toe te zien dat in alle talen de oorspronkelijke bedoeling – de klassieke grondrechten zijn in het handvest, ongeacht afwijkende formulering, identiek aan die in het EVRM –juist en ondubbelzinnig wordt weergegeven.

Voorts acht ik het uit oogpunt van systematiek beter, wanneer de (verbeterde) tekst van artikel 50 lid 3 wordt opgenomen als artikel 50 lid 1. Ik zou mij ermee kunnen verenigen wanneer, overeenkomstig het voorstel van de heer Olsen, de artikelen waarom het gaat met hun nummer worden vermeld, zodat het voor een ieder duidelijk is op welke artikelen deze horizontale bepaling betrekking heeft. Wanneer wij het bovendien erover eens zouden zijn dat in geen van deze artikelen beoogd is een hogere of een ruimere mate van bescherming te verlenen dan het EVRM verleent, zou de laatste bijzin kunnen vervallen. Dat kan pogingen van advocaten om te pleiten dat het handvest een hogere beschermingsgraad beoogt dan het EVRM in de kiem smoren.

<u>"Eenieder" in de artikelen 14 lid 1, 15 lid 1, 27, 32 lid 3 en 33:</u>
De Nederlandse regering handhaaft uitdrukkelijk haar onoverkomelijke bezwaren tegen het gebruik van het begrip "eenieder" in de artikelen 14 lid 1, 15 lid 1, 27, 32 lid 3 en 33 op de gronden die ik tijdens de vergaderingen van de Conventie bij de behandeling van deze artikelen heb uiteengezet. Deze gronden zijn voor:

<u>Artikel 14 lid 1:</u> Vreemdelingen boven de leerplichtige leeftijd (tot en met 17 jaar) die niet rechtmatig in Nederland verblijven, hebben geen recht op onderwijs en geen toegang tot beroepsopleiding en bijscholing. Het onoverkomelijke karakter van het bezwaar van de Nederlandse regering is gelegen in het risico dat de nationale rechter op grond van het handvest zal oordelen dat onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen boven de leerplichtige leeftijd die op technische gronden niet kunnen worden uitgezet (betrokkene heeft geen paspoort of ander geldig identiteitsbewijs, land van herkomst onbekend), het recht hebben op onderwijs en toegang tot een beroepsopleiding of bijscholing.

<u>Artikel 15 lid 1:</u> Alleen zij die rechtmatig in een lidstaat van de Unie verblijven en dan bovendien nog het recht hebben te werken en de daartoe vereiste kwalificaties hebben, hebben het recht een vrijelijk gekozen beroep uit te oefenen. Onrechtmatig in de Unie verblijvenden en asielzoekers wier asielverzoek nog in behandeling is, hebben in het algemeen niet het recht een vrijelijk gekozen beroep uit te oefenen. Leden van diplomatieke vertegenwoordigingen van derde landen verblijven rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat, maar mogen geen ander beroep uitoefenen dan dat waarvoor zij als diplomaat zijn toegelaten. Het onoverkomelijke karakter van het bezwaar van de Nederlandse regering is gelegen in het risico dat de nationale rechter op grond van het handvest zal oordelen dat onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die

op technische gronden niet kunnen worden uitgezet (land van herkomst onbekend, betrokkene heeft geen paspoort of ander geldig identiteitsbewijs enz.), het recht hebben een vrijelijk gekozen beroep uit te oefenen.
De mogelijkheid die artikel 50 lid 1 biedt om beperkingen aan te brengen op de in het handvest genoemde rechten, kan wel worden aangewend om bevoegdheids- en kwaliteitseisen te stellen voor beroepen waarvoor een bepaalde opleiding vereist is (artsen, advocaten), maar deze bevoegdheid geeft lidstaten niet de vrijheid grondrechten die aan eenieder zijn toegekend alleen voor onderdanen van derde landen die onrechtmatig in die lidstaat verblijven, te beperken. In Nederland bestaat wel wetgeving die onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen uitsluit van bepaalde bevoegdheden en faciliteiten. Die wetgeving wil de regering niet in gevaar brengen door te ruim geformuleerde grondrechten, ook al zouden die slechts gelden voor de organen en instellingen van de Unie en, wat de lidstaten betreft binnen de werkingssfeer van het Unierecht. De rechter zou gevoelig kunnen blijken voor het argument dat binnenslands geen regelingen kunnen gelden die op Unieniveau in strijd worden geacht met voor eenieder geldende grondrechten.
Artikel 27: Op dezelfde gronden bestaat onoverkomelijk bezwaar tegen het gebruik van het begrip "eenieder" in artikel 27. Alleen zij die rechtmatig in een lidstaat verblijven en het recht hebben aldaar werkzaamheden te verrichten, kunnen aanspraak maken op arbeidsbemiddeling.
Artikel 32 lid 3: Onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen hebben geen aanspraak op bijstand of op huursubsidie. De toevoeging "onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden" biedt geen uitkomst. De Nederlandse wetgeving stelt aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen geen voorwaarden voor bijstand of huursubsidie. De wetgever heeft hen daarvan uitgesloten. Bovendien geldt voor asielzoekers wier asielverzoek nog in behandeling is, dat zij op andere wijze huisvesting en bijstand ontvangen dan Nederlanders en toegelaten vreemdelingen, te weten gezamenlijke huisvesting in opvangcentra en ondersteuning deels in natura.
Artikel 33: Voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen staan alleen de dringend vereiste medische en preventieve voorzieningen open. Andere dan dringend vereiste voorzieningen staan slechts open voor hen die de kosten daarvan zelf of krachtens een bestaande verzekering kunnen betalen. Het probleem van de onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen is dat zij in het algemeen niet verzekerd zijn. Ik sluit mij bovendien aan bij de opmerking van de heer Patijn dat het in wezen niet gaat om de toegankelijkheid van de curatieve en preventieve gezondheidszorg, maar om een verbod tot uitsluiting van ziektekostenverzekering.

In al deze gevallen geldt dat de Nederlandse regering onder geen beding het risico wil lopen te worden veroordeeld onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen toe te laten tot

voorzieningen waarvan de wetgever hen uitdrukkelijk heeft uitgesloten. Indien de bepalingen mochten voorkomen in de aan de Europese Raad voor te leggen versie, zal Nederland aan ongewijzigde totstandkoming van het handvest niet kunnen meewerken.

Overige opmerkingen:

Hieronder volgen artikelsgewijs nog enkele opmerkingen, hetzij als bezwaar, hetzij met het doel een kwalitatieve verbetering aan te bevelen.

Preambule § 7: Gelet op de betekenis van enkele horizontale bepalingen en de vele verwijzingen naar nationale wetgeving en praktijken, is er geen sprake van waarborging van de in het handvest vermelde rechten en vrijheden. Bovendien zou pas sprake kunnen zijn van waarborging als de Europese Raad zou besluiten tot vaststelling van een rechtens afdwingbaar handvest.

Artikel 3 lid 2: Het gebruik van het begrip "met name" ("notamment") duidt erop dat er meer beginselen zijn die nageleefd moeten worden, die echter niet worden genoemd. Dat is voor degenen die deze beginselen moeten naleven niet aanvaardbaar. Hetzelfde bezwaar geldt het verbod van eugenetische praktijken. Welke eugenetische praktijken zijn er nog meer verboden dan die welke de selectie van personen ten doel hebben? De Nederlandse regering zou de voorkeur eraan geven het gehele tweede lid van artikel 3 te laten vervallen. In ieder geval zou zij het verbod van eugenetische praktijken, als zijnde te weinig omlijnd, geschrapt willen zien.

Artikel 11 lid 2: De woorden "met inachtneming van pluralisme en doorzichtigheid" ("dans le respect du pluralisme et de la transparence") maken de bepaling onduidelijk. Moet "dans le respect de" worden uitgelegd als een beperking of als een uitbreiding? Is het een taak van de overheid om de pluriformiteit en de doorzichtigheid te eerbiedigen of van degenen aan wie de mediavrijheid wordt gegarandeerd. De toelichting in CONVENT 46 en het arrest van 25 juli 1991 in zaak C288/89 geven hierover geen uitsluitsel. Hoe verhoudt zich de vrijheid van informatie zich tot het recht op toegang tot documenten van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, dat in artikel 40 slechts aan burgers en ingezetenen van de Unie en rechtspersonen met statutaire zetel in een lidstaat is verleend?

Artikel 14 lid 1 tweede volzin: In Nederland is het basisonderwijs kosteloos, maar de betaling van schoolgeld voor vervolgonderwijs voor leerlingen vanaf 16 jaar verplicht, ook voor zover dit vervolgonderwijs verplicht is. Er is echter een mogelijkheid tot compensatie, dus een mogelijkheid het verplichte vervolgonderwijs (geheel of gedeeltelijk) kosteloos te volgen. In de toelichting in CONVENT 46 is echter vermeld dat het gaat om "le principe de gratuité de l'enseignement obligatoire". Omdat het hier een principe wordt genoemd rijst de vraag of de bepaling wel de vrijheid laat schoolgeld te heffen en alleen in geval van onvermogendheid een tegemoetkoming te verlenen. Als de bepaling beoogt ook het verplichte vervolgonderwijs kosteloos te doen zijn en de mogelijkheid van het vragen van een bijdrage uit te sluiten, levert deze bepaling voor de Nederlandse regering een onoverkomelijk bezwaar op.

Artikel 15 leden 1 en 2: Het verdient aanbeveling de leden 1 en 2 om te wisselen.

Artikel 15 lid 3: Niet alle onderdanen van derde landen die rechtmatig op het grondgebied van lidstaten verblijven, hebben recht op gelijkwaardige arbeidvoorwaarden. Zij moeten ook toestemming hebben om in die lidstaat te werken. Het artikel zou dus moeten luiden:

> "Onderdanen van derde landen wie het is toegestaan te werken op het gebied van een lidstaat, hebben het recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten."

Artikel 18: Een recht op asiel bestaat niet. Wel het recht om asiel te vragen of om asiel te zoeken. De juiste redactie zou dus moeten luiden:

> "Het recht *op het vragen van* asiel is gegarandeerd …"

Artikel 19 lid 2: In de Nederlandse vertaling is "pourrait être soumis" een irrealis, terwijl de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg juist ervan uitgaat dat er een reëel risico moet bestaan dat de persoon van wie uitlevering is verzocht, ter dood wordt veroordeeld of aan marteling of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen. De redactie in overeenstemming met deze jurisprudentie zou dus moeten luiden:

> "Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar of uitgeleverd aan een staat waar*in* hij *een reëel risico loopt* aan de doodstraf, aan marteling of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen *te* worden onderworpen."

Artikel 22 lid 2: Ik vermoed dat een aantal woorden is weggevallen en dat dit artikellid als volgt dient te luiden:

> "Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat, *om volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven in de praktijk te verzekeren,* maatregelen gehandhaafd of genomen worden waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren."

Artikel 30 lid 1: Nederland kent na de periode van volledige leerplicht tot het 16de jaar nog een periode van partiële leerplicht gedurende het 16de en 17de jaar. Op die leeftijd mag wel gewerkt worden, met inachtneming van de te volgen lesuren. Daarom zou de tweede volzin moeten luiden:

> "De minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces mag niet lager zijn dan de leeftijd waarop de *volledige* leerplicht ophoudt, …"

Artikel 39 lid 2: Hierbij geldt hetzelfde bezwaar tegen het gebruik van het begrip "met name" ("notamment") als ik bij artikel 3 lid 2 heb gemaakt. Het gebruik van het begrip "met name" ("notamment") duidt erop dat het in lid 1 geformuleerde recht meer rechten omvat dan de drie die in lid 2 zijn opgesomd, die echter niet worden genoemd en dus niet kenbaar zijn, maar wel bestaan. Dat is niet aanvaardbaar voor degenen die zich op deze mogen beroepen noch voor hen die deze rechten moeten eerbiedigen. Er moet dus een keuze worden gemaakt tussen het opsommen van alle rechten of het weglaten van "met name" ("notamment").

243

Artikel 41: Het verdient de voorkeur dit recht toe te kennen aan eenieder.

Artikel 45 lid 1: Dit artikel is veel te ruim geformuleerd. Uit de toelichting blijkt dat het artikel slechts "inscription de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg dans la charte" ten doel heeft en niet "de modifier le système de recours prévu par les traités et notamment les règles relatives à la recevabilité." Dat zou in de tekst van lid 1 duidelijker tot uitdrukking gebracht moeten worden om talrijke competentiegeschillen op basis van dit te ruim geformuleerde artikel te voorkomen.

Artikel 47 lid 2: Vermoedelijk zijn ten onrechte de woorden "algemene beginselen van" weggevallen. Het artikel luidde en zou moeten blijven luiden:

> "Dit artikel staat niet in de weg aan berechting en bestraffing van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten dat ten tijde van dat handelen of nalaten een misdrijf was overeenkomstig *de algemene beginselen van* internationaal recht.

Artikel 49 lid 1: De vraag rijst of onder "instellingen en organen van de Unie" ook Europol begrepen dient te worden. De Nederlandse regering is er voorstander van dat Europol wel onder de werkingssfeer valt. Mocht de huidige redactie dat uitsluiten, dan gaat de voorkeur ernaar uit dat een redactie wordt gekozen die Europol onder de werking van dit artikel en dus van het handvest brengt. Bijvoorbeeld:

> De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie *in het kader van de bevoegdheden die hun bij verdrag of ter uitvoering daarvan zijn verleend, alsmede tot de instellingen of organen die op grond van maatregelen van de Raad werkzaam zijn op het terrein van de Unie,* met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, en, …"

Voorts zou de passage "en, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten" beter kunnen luiden:

> "en, uitsluitend binnen de werkingssfeer van het Unierecht, tot de lidstaten."

Artikel 50:

1. Ik gaf al aan een voorkeur te hebben voor de plaatsing van lid 3 als lid 1. Ik verzoek het Presidium nogmaals mijn amendement te overwegen dat op soortgelijke wijze als in het huidige lid 3 gebeurt, te verwijzen naar de corresponderende artikelen in het Herziene Europees Sociaal Handvest:

   > "Voor zover de dit handvest sociale rechten en beginselen bevat die corresponderen met rechten en beginseleen die zijn opgenomen in het Herziene Europees Sociaal Handvest, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke daaraan ingevolge het Herziene Europees Sociaal Handvest worden gegeven."

   Dit lid zou in mijn optiek dan lid 2 moeten worden, met vernummering van de huidige leden 1 en 2 tot 3 en 4.
2. De parallelliteit tussen handvest en EVRM (en Herziene Europees Sociaal Handvest) en daarmee de rechtszekerheid kan verder worden gediend door in het oorspronkelijke lid 1

(in mijn optiek lid 2 of lid 3) verwijzingen naar EVRM en Herzien Europees Sociaal Handvest op de nemen, bijvoorbeeld als volgt:

"Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden mogen niet verder strekken dan die welke door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Herziene Europees Sociaal Handvest zijn toegestaan. Overige beperkingen kunnen slechts door de bevoegde wetgevende autoriteit worden gesteld. Met inachtneming van …enz"

Tenslotte vestig ik nog de aandacht erop dat het aanbeveling verdient de leden van de artikelen 12, 22, 30 en 31 alsnog te nummeren.

Ik stel de aandacht die het Presidium aan deze algemene opmerkingen zal willen geven, op hoge prijs. Volledigheidhalve deel ik mede dat ik een tweede brief aan de heer JAQUÉ richt bestemd voor de vertaaldienst. Die brief heeft betrekking op vastgestelde vertaalfouten en onjuist gebruik van het Nederlands.

Met gevoelens van de meeste hoogachting, onder teken ik
Frits KORTHALS ALTES
Persoonlijk vertegenwoordiger van de
Regering van het Koninkrijk der Nederlanden

LEINEN

An

Das Präsidium des Konventes zur Erarbeitung der EU Grundrechtscharta

(Jean-Paul.Jacque@consilium.eu.int)

Zu Händen

Herrn Inigo Mendez de Vigo,

Vorsitzender der Delegation des Europa-Parlamentes im Chartakonvent

Brüssel, den 20.08.2000

Sehr geehrter Herr Mendez de Vigo

Ergänzend zu der gemeinsamen Stellungnahme zum neuen Gesamtentwurf der Grundrechtscharta vom 28.07.00, die der Kollege Prof. Meyer im Namen der Konventsmitglieder van den Burg, Boumediene-Thiery, Duff, Einem, Fayot, Holoubeck, Ilvari, Kaufmann, Leinen, Martin, Paciotti und Voggenhuber eingereicht hat, und deren Inhalt ich noch einmal der Aufmerksamkeit des Präsidiums empfehle, möchte ich noch einige persönliche Bemerkungen machen. Ebenso verweise ich auf den von mir mitgetragenen Kommentar der PSE Angehörigen in der Delegation des Europaparlamentes im Chartakonvent vom 31.08.2000.

Zur Formulierung allgemein:

Generell sollte in der gesamten Charta noch erheblich konsequenter in der Form „Jede Person hat das Recht....“ bzw. „Niemand darf...“ formuliert werden, denn es gibt nur wenige Artikel bei denen eine solche Formulierung aus juristischen oder formalen Gründen tatsächlich nicht sinnvoll ist. In diesem Sinne wären die Artikel 9, 16, 18, 20, 21, 23, 25, 30, 32, 34, 35, 36 zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. (siehe unten)

Eine konsequente Andwendung dieser Formulierung würde die Lesbarkeit und auch den Identifikationswert der Charta für die Bürger Europas erheblich erhöhen.

Zu den Artikeln im Einzelnen:

Die Präambel

Der Präambel kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Um dieser Bedeutung gerecht zu werden, sollte an dieser Stelle besonders auf eine konsequente und kohärente Formulierung geachtet werden.

Abs. 1) Die Formulierung „*die Völker Europas*“ ist umstritten. Besser wäre daher die Formulierung „*Die Menschen Europas*“. Zusammen mit einer Kürzung des Absatzes schlage ich deshalb folgende Neuformulierung vor:

„*Die Menschen Europas haben eine Union begründet, um auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen.*“

Abs. 7) Im Sinne der insgesamt verfolgten Systematik wäre es hier als Überleitung zu den konkreten Artikeln sinnvoll, nicht von einer „*Garantie*“ der Rechte zu sprechen, sondern ganz einfach zu formulieren:

„*Daher hat jede Person die nachstehenden Rechte und Freiheiten.*“

Art. 7 Achtung des Privat und Familienlebens

Im Sinne einer größeren Klarheit schlage ich die Ergänzung dieses Artikels um die folgenden zwei Begriffe vor:

„*Jede Person hat das Recht auf die Achtung ihres Privat- und Familienlebens, die Unverletzlichkeit ihrer Wohnung sowie die Vertraulichkeit ihrer Kommunikation.*“

Art. 8 Schutz personenbezogener Daten

Da es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht klar ist, welche Ebene öffentlicher Kontrolle die Einhaltung dieser Rechte überwachen soll, ist die gewählte Formulierung irreführend, da nicht deutlich wird, ob die erwähnte „*unabhängige Stelle*“ schon existiert oder nicht. Deshalb wäre es besser, die unabhängige Kontrolle klar als Teil des Rechtes selbst zu identifizieren:

„*Die Überwachung der Einhaltung dieser Rechte durch unabhängige Organe muss gewährleistet sein*“

Art. 10 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Diesem Artikel sollte im Sinne des von Prof. Meyer im Namen der o.g. Konventsmitglieder eingereichten Vorschlages ein zweiter Absatz hinzugefügt werden, in dem das *Recht auf Kriegsdienstverweigerung* verankert wird.

Art. 11 Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

Der Artikel sollte im Sinne des von Prof Meyer im Namen der o.g Konventsmitglieder eingereichten Vorschlages geändert werden.

Art. 12 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Es ist generell zu begrüßen, dass die *europäischen Parteien* in Abs. 2) dieses Artikels Aufnahme gefunden haben. Allerdings ist die gewählte Formulierung missverständlich und könnte leicht als ein nicht-grundrechtsrelevanter Kommentar zur Rolle der Parteien kritisiert werden. Daher rege ich an, statt dessen als zweiten Absatz folgende Formulierung aufzunehmen:

„Jede Person hat das Recht, Zusammenschlüsse auf trans-nationaler oder europäischer Ebene zu gründen oder ihnen beizutreten."

Art. 16 Unternehmerische Freiheit

Die für diesen Artikel gewählte Formulierung ist wenig aussagekräftig und durchbricht unnötigerweise die „Jede Person hat das Recht..." Systematik. Besser wäre eine Formulierung wie:

„Jede Person hat das Recht, sich in Freiheit unternehmerisch zu betätigen"

Art. 18 Asylrecht

Dieses Recht muss unbedingt als ein „Jede Person hat das Recht" Artikel formuliert werden. Außerdem ist zu überlegen, ob die Stellung des Asylrechtes *nach* beruflicher und unternehmerischer Freiheit seiner Bedeutung angemessen ist. Die Formulierung sollte also lauten:

„Jede Person hat das Recht auf Asyl nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951..."

Art. 20 Gleichheit vor dem Gesetz

Insbesondere, da Gleichbehandlung und Chancengleichheit in den beiden folgenden Artikeln (21 und 22) noch genauer spezifiziert werden, sollte der Artikel 20 unter allen Umständen lauten:

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich"

- damit hier nicht der Eindruck einer Einschränkung auf die Geschlechterproblematik entsteht.

Art. 21 Gleichheit und Nichtdiskriminierung:

Im Sinne der im vorhergehenden Artikel angesprochenen Logik erscheint es sinnvoll, diesen Artikel gegen den folgenden auszutauschen, so dass er zu Artikel 22 wird. Gleichzeitig sollte konsequent der Schutz einer jeden Person vor Diskriminierungen formuliert werden:
„Niemand darf auf Grund von... diskriminiert werden"

Art. 22 Gleichheit von Männern und Frauen
Wie im Kommentar zum vorhergehenden Artikel erwähnt, sollte diese Bestimmung unmittelbar auf Artikel 20 folgen. Bei der Formulierung sollte man sich im Deutschen an die alphabetische Reihenfolge der Geschlechter halten, also:
„Gleichheit von Frauen und Männern"

Art. 23 Schutz der Kinder
Abs. 1) Der zweiten Satz *„Sie können ihre Meinung frei äußern"* ist zu streichen, da er eine Sonderstellung für Kinder beim allgemeinen Recht auf Meinungsfreiheit suggeriert.
Abs. 2) wäre besser zu formulieren als:
„Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muß das übergeordnete Interesse des Kindes ***die*** *(statt „eine") vorrangige Erwägung sein."*

Art. 24 Integration von behinderten Menschen
Wie in dem gemeinsamen Kommentar zur deutschen Version bereits angemerkt, wäre auf jeden Fall die Formulierung *„Menschen mit Behinderungen"* zu verwenden.
Außerdem plädiere ich dafür, den Vorschlägen des European Disability Forums zu folgen und diesem Artikel einen Satz hinzuzufügen, der *die Maßnahmen zur Eingliederung in die Gemeinschaft* im Bezug auf diese Charta präzisiert, da ohne eine solche Bestimmung die Rechte der Charta für viele Menschen mit Behinderungen nicht zugänglich sind. Es sollte also ergänzt werden:
„Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die den Zugang zu den in dieser Charta aufgeführten Rechten ermöglichen"

Art. 25 Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen
Auch in diesem Artikel sollte im Sinne der internen Systematik der Charta konsequent ein individuelles Recht für Angehörige einer bestimmten Gruppe formuliert und diese Individuen zum Subjekt der Rechtsformulierung gemacht werden:
„Arbeitnehmer und ihre Vertretungen haben ein Recht auf..."

Art. 26: Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen:

Dieser Artikel sollte im Sinne des von Prof. Meyer im Namen der o.g. Konventsmitglieder eingereichten Kommentars geändert werden. Das *Streikrecht* ist ein unverzichtbarer Bestandteil des bestehenden internationalen Rechtes und der gemeinsamen Traditionen aller Mitgliedstaaten.

Art. 30 Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz

Wie in den Anmerkungen zu Artikel 25 vorgeschlagen, sollte auch hier im Sinne der Einheitlichkeit besser formuliert werden:

„Jugendliche, die zur Arbeit zugelassen sind, haben ein Recht auf... und Schutz vor..."

Art. 31 Einklang von Familien und Berufsleben

Der im Titel und im Abs. 2 dieser Artikels verwendete Begriff *„Einklang"* ist sprachlich problematisch, da er eine Harmonie suggeriert, die nicht per Recht garantiert werden kann. Daher erscheint es sinnvoll, diesen Begriff im Deutschen durch den neutraleren der *„Vereinbarkeit"* zu ersetzen. Außerdem sollte auch hier ein Recht für jede Person formuliert und der Artikel insgesamt gestrafft werden. Ich schlage deshalb folgende Neuformulierung vor:

„Jede Person hat das Recht auf die Vereinbarkeit ihres Berufslebens mit ihrem Familienleben. Dieses Recht umfaßt insbesondere den Anspruch auf Schutz vor Entlassung bei Mutterschaft sowie den Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub und Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes

Art. 32 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung:

Auch dieser Artikel sollte im Sinne der von Prof. Meyer im Namen der o.g. Konventsmitglieder eingereichten Stellungnahme geändert werden. Insbesondere sollte ein klares *Recht auf Wohnen* in den 3. Abstaz dieses Artikels aufgenommen werden.

Sprachlich rege ich auch hier an, diesen Artikel als Recht einer jeden Person zu formulieren. Der Absatz 1) könnte dementsprechend lauten:

„Jede Person hat das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten...Die Union anerkennt und achtet dieses Recht"

Art. 35 Umweltschutz

und

Art. 36 Verbraucherschutz

Beide Artikel durchbrechen unnötigerweise die individuelle Rechtssystematik und laufen in den gegenwärtigen Formulierungen Gefahr, als reine Politikziele außerhalb des Kölner Mandates zu fallen. Daher sollte in beiden Fällen konsequent formuliert werden:

„Jede Person hat das Recht auf ...“ mit dem Zusatz, dass *„die Union ...diese Rechte anerkennt und achtet“.*

Art. 37 Aktives und Passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.“

und

Art. 38 Aktives und Passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen

Beide Artikel sollten im Deutschen *geschlechtsneutral* formuliert werden.

„Jeder Unionsbürger und jede Unionsbürgerin hat das Recht...“

Art. 39 Recht auf eine gute Verwaltung

Dieser Artikel ist von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz und den politischen „Mehrwert“ der Grundrechtscharta. Deshalb schlage ich folgende Ergänzungen vor:

Abs. 2 (1. Spiegelstrich) sollte wie folgt geändert werden:

„ – *das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor eine sie betreffende (*ein Wort gestrichen*) individuelle Maßnahme getroffen wird*“ – diese Formulierung ist kürzer und umfassender als die vom Präsidium vorgeschlagene, denn es ist nicht immer im voraus klar, ob eine geplante Maßnahme für den Einzelnen tatsächlich *nachteilig* ist oder nicht.

Abs. 3 sollte sprachlich gestrafft werden:

„Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Gemeinschaft Schäden, die ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeiten verursachen, nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“

Abs. 4 sollte deutlicher als *Recht* formuliert werden:

„Jede Person hat das Recht, sich in einer der Amtssprachen der Union an die Organe der EU zu wenden, und eine Antwort in der derselben Sprache zu erhalten.

Art. 40 Recht auf Zugang zu Dokumenten

Es erscheint als eine unberechtigte Einschränkung dieses Rechtes, wenn der Artikel eine *exklusive Liste der drei Hauptorgane* der Union enthält, denn damit wäre eine Anwendung auf *andere von der Union geschaffene oder abhängige Institutionen oder Organe*

ausgeschlossen. Ich rege deshalb an, eine offenere Formulierung zu suchen und eventuell nötige Einschränkungen im Hinblick auf notwendige Geheimhaltung präziser zu formulieren.

Art. 43 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Dieser Artikel sollte im Sinne der von Prof. Meyer im Namen der o.g. Konventsmitglieder eingereichten Stellungnahme konsequent als *Recht einer jeden Person auf Freizügigkeit* formuliert werden.

Art. 45 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Im zweiten Absatz sollte der 2. Satz klarer als *Recht* formuliert werden:

„Jede Person hat das Recht, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen."

Der dritte Absatz sollte, der Systematik folgend, als ein Recht einer jeden Person, die einer bestimmten Gruppe angehört (nämlich der Gruppe derjenigen, *die „nicht über ausreichende Mittel verfügen"*) formuliert werden:

„Jeder Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, wird..."

Art. 47 Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen

Der Titel erscheint zu lang und zu kompliziert. Man könnte statt dessen etwa formulieren:

„Recht auf Gesetz- und Verhältnismäßigkeit in Strafsachen"

Der Absatz 2) ist in der gegenwärtigen Form für Nicht- Juristen mißverständlich:

Hier sollte versucht werden, eine verständlichere Formulierung zu finden, etwa:

„Dieser Artikel schließt nicht aus, dass jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nur nach internationalem Recht strafbar war."

Art. 49 Anwendungsbereich

Das Wort *„ausschließlich"* im ersten Absatz erscheint als überflüssige Einschränkung. Es sollte daher gestrichen werden. Ebenso erscheint der zweite Satz dieses Absatzes als selbstverständlich und könnte ebenfalls gestrichen werden. Damit würde der Artikel lauten:

(1)Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechtes der Union.

(2) Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.

Art. 50 Tragweite der garantierten Rechte

Der Artikel zu den Einschränkungen der Rechte in der EU Grundrechtscharta muss klarstellen, dass der Artikel 1, das heisst die *Achtung und der Schutz der Menschenwürde*, unter keinen Umständen eingeschränkt werden darf. Ein entsprechender Vorbehalt sollte in den Absatz 1 des Artikels 50 aufgenommen werden.

Auf die Schwierigkeiten mit dem 2. Absatz des Artikel 50 ist bereits in der Gemeinschaftsstellungnahme der Konventsmitglieder van den Burg, Boumediene-Thiery, Duff, Einem, Fayot, Holoubeck, Ilvari, Kaufmann, Leinen, Martin, Meyer, Paciotti und Voggenhuber eingegangen worden. Dieser Absatz erweckt den falschen Eindruck, als seien die Rechte der Charta durch die „Bedingungen und Grenzen" der EU Verträge eingeschränkt, und er sollte daher unbedingt gestrichen werden. Auch der Verweis auf Einschränkungen, die zulässig sind, wenn sie "...den von der Union verfolgten Zielsetzungen von allgemeinem Interesse... entsprechen", ist zu weit gehend und muss überprüft werden.

Darüberhinaus sollte die Formulierung des 3. Absatzes unbedingt vereinfacht werden. Die in der Formulierung enthaltene doppelte Bedingung („soweit...sofern") ist kaum verständlich.

Eine alternative Formulierung könnte lauten:

„Jene Rechte, die die EU Grundrechtecharta aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten übernimmt, haben in der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite wie in der o.g. Konvention, es sei denn, die Charta gewährleistet einen höheren oder umfassenderen Schutz."

LONCLE

D811YMD/CB

Paris, le 6 septembre 2000

Observations sur la dernière version du Préambule et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Le document *convent 45* constitue à la date du 28 juillet le dernier état du texte complet de la Charte proposé par le Présidium suite aux travaux de la convention les 17 et 18 juillet. Les membres de la convention peuvent adresser leurs observations sur ce projet au secrétariat de la Charte avant le 1er septembre. La présente note a pour objet de soulever les difficultés que peuvent contenir certaines de ces propositions.

Préambule

Celui-ci aurait été bien accueilli lors des réunions du 17 et 18 juillet.

En affirmant dans son alinéa 3 que l'Union assure par la libre-circulation des personnes un développement équilibré et durable, la Charte anticipe sur la réalité, la libre-circulation des personnes n'étant en l'état reconnue que pour les seuls citoyens de l'Union européenne (art. 18 TCE). La clause de l'article 43, alinéa 2 de la Charte reconnaissant une liberté de circulation aux ressortissants d'Etats tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre n'y change rien, puisqu'elle anticipe également sur les compétences dévolues au

Conseil par les articles 62 et 63-4 du TCE[1]. Donc, dans ce domaine, cette disposition du Préambule anticipe sur l'avenir et empiète sur les compétences du Conseil.

Le cinquième alinéa du Préambule réaffirme les droits qui résultent notamment des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes. Il y a quelque danger à « sacraliser » ainsi dans un texte normatif des jurisprudences par essence évolutives et parfois difficiles à interpréter. Au surplus, ceci constituerait une première dans un texte de droit international. La référence à la C.E.D.H., au traité sur l'Union, aux traités communautaires ainsi qu'au deux chartes sociales est suffisante et inclut de soi la jurisprudence.

Les droits de la Charte

Celle-ci est désormais divisée en sept chapitres. Plusieurs (sept) de ces droits sont nouveaux par rapport à la C.E.D.H. et à ses protocoles additionnels[2].

La dignité de la personne : introduite à la demande du Président Herzog, cette disposition placée en tête des droits s'inspire de la Loi fondamentale allemande, qui l'a proclamée pour des raisons historiques évidentes et est reprise dans la jurisprudence constitutionnelle allemande. En France, elle a été invoquée par le Conseil d'Etat pour prohiber le lancer de nains, en 1995, et par le Conseil constitutionnel, à propos de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en 1998. S'il faut saluer l'introduction de ce principe, il faut savoir qu'il risque d'être abondamment invoqué devant le juge compétent, tant son contenu est flou. Au demeurant, cette notion de dignité recouvre les articles 1 à 5 de la Charte (*chapitre I*).

L'article 2 (« *droit à la vie* ») correspond aux articles pertinents de la C.E.D.H.

Le droit à l'intégrité de la personne (article 3) est repris de la convention d'Oviedo pour la protection des droits de l'homme et la biomédecine du 4 avril 1997.

L'article 4 (*interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants*) est calqué sur l'article 3 de la C.E.D.H.. Il y a également une parenté entre l'article 5 sur *l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé* et l'article 4 de la C.E.D.H.

---

[1] Art. 62 : Le Conseil arrête dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam... des mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants de pays tiers peuvent circuler librement ; art. 63,4 : le Conseil arrête dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam des mesures définissant les droits de ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres.

[2] Dignité de la personne humaine ; intégrité de la personne ; protection des données à caractère personnel ; liberté de la recherche ; droit d'asile ; protection des étrangers en cas d'éloignement et protection des enfants.

Le chapitre II consacré aux libertés reprend largement les stipulations de la C.E.D.H., sous réserve de quelques novations. Celles-ci portent sur :

– *La protection des données personnelles* : les principes définis dans la Charte sont issus de la convention du 28 janvier 1981 sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et de la directive européenne du 24 octobre 1995 ;

– *Le droit au mariage et à la fondation de la famille* est assoupli par rapport à la C.E.D.H., dans la mesure où sa définition est renvoyée désormais au droit national ;

– La référence aux *partis politiques au niveau européen* ; le libellé de l'article 12, alinéa 2 qui est choisi (« *les partis politiques au niveau européen contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* ») permettra de satisfaire aussi bien les promoteurs de l'Union européenne que ses détracteurs ;

– *La liberté de la recherche* proclamée à l'article 13 est reprise de la convention d'Oviedo. Sa mention signifie que la recherche ne s'oppose pas à l'innovation scientifique. Il conviendrait toutefois de bien préciser, ce qui n'est pas le cas en l'état de la lecture du document *convent 46*, qui contient les explications attachées à chaque article de la Charte, que cette liberté de la recherche exige le consentement de l'homme, lorsque celui-ci est sujet de celle-ci et est capable de donner son consentement. Il serait donc souhaitable de l'indiquer dans les explications de cet article, en faisant référence, tant à l'article 3 de la Charte (droit à l'intégrité de la personne) qu'aux articles 16, 17 et 18 de la convention d'Oviedo.

Les articles 14 (*droit à l'éducation*) et 15 (*liberté professionnelle*) n'appellent pas d'observation. A l'article 16, il serait sans doute préférable de parler de *liberté d'entreprendre*, plutôt que de *liberté d'entreprise*.

S'agissant du *droit de propriété* (article 17), il n'est prévu une expropriation que moyennant une juste indemnité. Cette disposition n'est pas incompatible avec l'article 1 du protocole additionnel à la C.E.D.H. qui protège le droit de propriété. Toutefois, le mandat de Cologne a demandé aux rédacteurs de la Charte de tenir compte des traditions constitutionnelles communes. Or, l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que cette indemnisation doit être « *juste et préalable* », ce qui n'est pas le cas ici et risque de poser un problème de contrariété de texte.

S'agissant du *droit d'asile* (article 18), il faut se réjouir que la référence à la convention de Genève de 1951, texte fondateur en la matière, ait eu finalement la préséance sur le TCE.

L'article 19 relatif à la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition n'apporte pas de nouveauté fondamentale par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

Axé sur l'égalité, le *chapitre III* appelle sans doute plus d'observations que le précédent. Si la rédaction de l'article 20, en garantissant l'égalité en droit de toutes les personnes, hommes et femmes, suscite l'approbation, il convient de bien mesurer la portée de l'article 21 sur l'égalité et la non-discrimination. Son premier alinéa pose le principe de l'interdiction de toute discrimination. Un double pas est ainsi franchi ; d'une part, par rapport à l'article 14 de la C.E.D.H. qui ne prohibe les discriminations qu'au regard des seules stipulations de la convention ; d'autre part, par rapport à l'article 13 du TCE qui autorise le Conseil à prendre des mesures pour combattre des discriminations. Par conséquent, le champ d'application de l'article 21, alinéa 1, est plus large que ces deux dispositions dans la mesure où il proscrit toute discrimination, *ex abrupto*. Par là même, on ne peut exclure un problème d'articulation entre cet article 21 et ces dispositions de la C.E.D.H. et du TCE, d'autant que l'alinéa 2 de l'article 21 prohibe les discriminations sur le fondement de la nationalité dans le seul domaine d'application du TCE.

Les articles 22 et 23 (*égalité entre hommes et femmes*, *protection des enfants*) n'appellent pas de remarque, dans la mesure où ils s'inspirent respectivement de l'article 20 de la charte sociale européenne et de la convention de New York (articles 3, 12 et 13).

L'accent mis sur l'intégration des personnes handicapées (article 24) est positif.

Le chapitre social intitulé « *solidarité* » ne manquera pas de décevoir ceux qui voyaient dans la consécration de droits sociaux la réelle valeur ajoutée de la Charte. Cette déception peut s'expliquer par trois raisons : un renvoi fréquent aux législations et pratiques nationales (art. 25, 26, 32, 33 et 34) ; une distinction entre les droits programmatiques (sécurité sociale et aide sociale ; accès aux services d'intérêt économique général) non opposables et les droits subjectifs opposables ; la timidité des droits subjectifs, puisque par exemple la liberté syndicale n'est pas affirmée et que le droit de grève n'est visé qu'implicitement à l'article 26, en étant mis sur le même plan que le *lock-out*.

L'allocation des prestations sociales prévue par l'article 32 est envisagée à minima, en étant réservée aux travailleurs ressortissants d'un Etat membre et résidant dans un

autre Etat membre, ainsi qu'aux membres de leurs familles. Ces droits se situent donc en deçà des principes affirmés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui dans un arrêt Gaygusuz c. Autriche du 16 septembre 1996 a considéré que les droits sociaux ne pouvaient être attribués exclusivement aux ressortissants d'un Etat partie à la C.E.D.H. Mais en faisant jouer les dispositions plus favorables de la C.E.D.H., la clause horizontale de l'article 50 de la Charte palliera le degré de protection inférieure de cet article 32.

Les dispositions des articles 35 et 36 relatives respectivement à la protection de l'environnement et des consommateurs ne constituent pas des avancées considérables au regard des articles 174 et 153 du TCE.

Au *chapitre V* (*citoyenneté*), plusieurs articles sont issus du TCE ou de directives. Cela est vrai des articles 37 (*droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen*), 38 (*droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*), 41 (*médiateur*) et 44 (*protection diplomatique et consulaire*). La nouveauté de ce chapitre est triple. Elle réside d'abord dans la garantie d'un droit à une bonne administration de la part des institutions et organes de l'Union avec notamment la mise en jeu de leur responsabilité (article 39) ; elle est marquée ensuite par la consécration d'un droit d'accès aux documents dont la mise en œuvre était renvoyée jusqu'à maintenant au Conseil par l'article 255 du TCE. Enfin, on relève l'élargissement du champ des personnes autorisées à circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres, déjà évoqué dans le Préambule avec les problèmes que l'on a relevés plus haut.

Au *chapitre VI* qui traite de la *justice*, comme au chapitre II (*libertés*), les dispositions soit sont proches de la C.E.D.H., soit s'en démarquent pour faire œuvre de nouveauté. Parmi les règles du premier type, on peut ranger la présomption d'innocence et les droits de la défense (art. 46), la légalité et la proportionnalité des délits et des peines (art. 47) et le respect du principe *non bis in idem* (art. 48). La Charte va plus loin en revanche que la C.E.D.H. dans le droit à un recours effectif et à un tribunal impartial (art. 45). Le champ des droits et libertés faisant l'objet d'un recours est en effet plus large que dans la C.E.D.H., puisque celle-ci renvoyait aux droits et libertés reconnus par la seule convention (art. 13). En outre, tous les contentieux pourront désormais faire l'objet d'un recours, alors que ce champ ne recouvrait à l'origine dans la C.E.D.H. que les contestations sur les droits et obligations de caractère civil et sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale (art. 6).

Le dernier chapitre (*chapitre VII. Dispositions générales*) ne manque pas de soulever plusieurs interrogations.

S'agissant de l'article 49 (*champ d'application*), on en retiendra deux. Elles portent sur le champ d'application de ce texte et sur sa justiciabilité.

La question du champ d'application de la Charte n'est pas incluse dans le mandat de Cologne. Cependant, la convention a décidé que la Charte s'adresserait « *aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* ». Il reviendra au Conseil de Nice de se prononcer sur la pertinence de ce champ d'application. Au-delà, on relève qu'en visant la « *mise en œuvre du droit de l'Union* », cette disposition embrasse les trois piliers de l'Union européenne. Cela mérite d'être noté car si le respect de la Charte ne s'imposait qu'à la mise en œuvre du droit communautaire, la portée de l'exercice aurait été d'un intérêt limité. Toucher en revanche au troisième pilier avec des matières (coopération judiciaire et policière) qui intéressent directement les droits et libertés énoncés par la Charte est beaucoup plus novateur, même si dans ces matières les principes posés par la C.E.D.H. sont d'ores et déjà applicables.

Reste la question de la justiciabilité. Car si le premier alinéa de l'article 49 définit un large champ d'application, le second alinéa précise que la Charte « *ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches définies par les traités* ».

Cette disposition pourrait être perçue comme contradictoire avec le premier alinéa, dans la mesure où, précisément, jusqu'à maintenant, comme on l'a vu, la mise en œuvre des mesures du troisième pilier était soumise à la C.E.D.H. alors que désormais, ce sera la Charte qui leur sera applicable. En s'appliquant au troisième pilier, la Charte créé bien une nouvelle compétence pour l'Union. Mais ce qui est surtout intéressant de noter, c'est que les compétences de la Cour de justice des Communautés européennes devraient rester inchangées. L'article 46 du TUE combiné avec son article 35 limite en effet la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes pour le troisième pilier, au contrôle à titre préjudiciel, de la validité et de l'interprétation des décisions-cadres et des décisions ainsi que de l'interprétation des conventions. La Charte pourra servir de norme de contrôle pour apprécier la légalité de ces textes mais les actes des Etats exclus aujourd'hui de ce contrôle continueront à l'être, compte tenu de la rédaction de cet article 49, alinéa 2.

La définition des droits garantis par la Charte, qui figure à l'article 50, a constitué sans doute l'un des exercices les plus difficiles de la convention. La rédaction choisie au premier alinéa n'est pas totalement satisfaisante. La première phrase dispose que « *toute limitation à l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue*

par l'autorité législative compétente ». On ne voit toujours pas à quel organe communautaire ou national renvoie cette notion. Comme cela a déjà été dit à plusieurs reprises, l'expression de « loi »serait d'autant meilleure qu'elle est utilisée par la C.E.D.H.. Dans la deuxième phrase du premier alinéa, il serait également préférable de faire référence aux objectifs d'intérêt général et à « *des* » intérêts légitimes, les objectifs d'intérêt général n'étant pas forcément légitimes et inversement.

Le troisième alinéa de cet article 50 est sans doute l'une des dispositions les plus importantes de la Charte. Elle prévoit que si la Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la C.E.D.H., leur sens et leur portée sont similaires à ceux que leur confère ladite convention, sauf si la Charte assure une protection plus élevée ou plus étendue. Cette règle est destinée à éviter des conflits d'interprétation entre ces deux textes et à conférer le cas échéant une autorité juridique plus importante à la Charte qu'à la C.E.D.H. Elle est apparue absolument indispensable dès le début des travaux de la convention, dans la mesure où la Charte s'est parfois démarquée de la C.E.D.H (droit au mariage, droit au recours effectif, égalité et non-discrimination, par exemple). Cependant, si comme l'indique le document convent 46, le mot « portée » renvoie aux limitations apportées aux droits, il serait préférable – et plus juridique, comme à l'alinéa 2 de l'article 50 –, de substituer aux mots « *leur sens et leur portée* » les mots « *les conditions et les limites de leur exercice* ». Sous ces réserves rédactionnelles, cet article n'appelle pas d'observations, pas plus que les dispositions finales des articles 51 et 52.

*
* *

Cette version constitue une très nette amélioration par rapport aux textes précédents, qui mérite d'être relevée.

Il serait souhaitable toutefois, dans le Préambule, de revenir sur le droit à la libre-circulation, pour toutes les personnes, ce qui n'est pas la réalité juridique, et de gommer toute référence à la jurisprudence des Cours de Luxembourg et de Strasbourg ;

Dans le texte de la Charte, il conviendrait :

- d'être très attentif à la définition qui sera donnée des limites de la liberté de la recherche (art. 13) dans la partie explicative de ce document (*cf.* p. 3 de la présente note) ;

- de modifier le libellé de la liberté d'entreprise pour lui substituer celui de liberté d'entreprendre (art. 16), qui a un contenu plus large ;

- d'ajouter le caractère préalable à l'indemnisation de l'expropriation (art. 17) ;

- de faire mention expresse du droit syndical et du droit de grève (art. 26) ;

- de faire référence à la loi et non à l'autorité législative compétente (art. 50, 1) et de supprimer dans le même article « *d'autres* » avant « *intérêts légitimes* » ;

- de substituer dans le troisième alinéa de cet article à « *leur sens et leur portée* » les mots « *les conditions et les limites de leur exercice* ».

Göran Magnusson 2000-09-01

To the Praesidium of the Convention
(for the special attention of Mr Jansson)

Comments on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (CONVENT 45)

General remarks

This is the first time a complete draft of a Charter is at hand and the present draft of the Charter will need further consideration when the comments are available in all official languages. The Swedish version of the draft has a number of imperfections. Furthermore, it is not stated under the general provisions if the Charter is drawn up in the official languages of the Union and if all texts are equally authentic. Thus much work remains, and we need to use the time left before the European Council's meeting in Nice in December as fully as possible. According to the European Council's decision in Cologne, the Convention should "*present a draft document in advance of the European Council in December 2000*".

The Charter is an important contribution to the efforts to present and increase the visibility of the existing European protection for human rights and freedoms in a comprehensive document, with adherent explanations. According to the Cologne decision, the question of integrating the Charter into the Treaties should be decided after the Charter has been adopted. However, at this stage the text needs on my opinion further revisions if the Treaties should be supplemented with a catalogue of rights and freedoms. This is particularly true concerning present limitations of rights in Member States' Constitutions or in Treaties and Conventions, which according to the general provisions also should apply concerning the rights and freedoms that the Charter formulates. To safeguard a just application of law, I consider it necessary that such limitations of rights and freedoms in a legal binding text are formulated in a much more detailed manner.

In the drafts of a Charter and in the comments there is an on-going discussion on the relation between the Charter and the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). There are fundamentally three reasons for this: first, the ECHR has been incorporated into many of the Member States' Constitutions; second, the possibility of the European Union entering the ECHR has been discussed as an alternative to a European Charter; third, the ECHR has in many parts served as a basis and source of inspiration in the drafting of the Charter.

Today, the European Union's relation to the ECHR is that the Union as a general principle should respect the fundamental rights as guaranteed in the Convention of the Council of Europe and as follows from the common constitutional traditions of the Member States (article 6.2. of the Treaty on European Union). The provision is a

codification of the practice of the Court of the European Communities, which can be summarised in that the Court applies the ECHR as interpreted by the practice of the Strasbourg Court, but only to the extent that the cases in question fall inside the boundaries of the Treaties. Thus, the protection of human rights within the EU has been developed by the practice of the Court of the European Communities, of which at least three problems follow. First, the citizens are not ensured a complete protection, since the practice is limited by the cases that are accepted by the Court. This also complicates the general picture of the protection. Second, it cannot be excluded that the Court of the European Communities may come to conclusions different from those of the Strasbourg Court. Should the Court of the European Communities give a weaker protection than what follows from the practice of the Strasbourg Court, the result would be unsatisfactory from a human rights point of view. Third, it is not desirable that the Treaties' protection for the fundamental rights goes beyond the ECHR, since that would result in a confusing and unpredictable situation for the private citizen. Not least for the reasons above should the possibility of the EU adhering to the ECHR be worth considering.

Therefore, I would recommend that necessary preparations for adherence of the Union to the ECHR be made in parallel with working out the Charter. It is true that a number of juridical problems need to be sorted out before such an adherence is possible. However, those problems are not insoluble. Given the development the Union has seen during the last few years, there should be a solid enough basis for an adherence to the ECHR. The Swedish Government has worked for such an adherence. Naturally, that would require Treaty changes and also modifications of the ECHR itself. Such a system would, however, fully ensure a protection for human rights and fundamental freedoms in Europe and also bring about uniformity in the application of the protection.

Even though the present draft of a EU Charter is inspired by, above all, the ECHR, the desire to let the Charter be influenced by different UN Conventions has been expressed within the Convention. The areas that from a Swedish perspective are of most importance are children's and women's rights, and also social rights. Below follows a separate discussion of children's and women's rights in the Charter.

The structure

The Charter is in my opinion structured in a pedagogic way in a preamble and different chapters. From various points of view the grouping of certain rights can be discussed and it could also be questioned if it would not be preferable to move certain articles to the preamble, thus indicating that they more concern principles from which fundamental rights could derive rather than the rights themselves. There is also a lack of balance between the different articles as to how they are formulated; some are very brief whilst some are unnecessary detailed. The latter is especially evident when it comes to the articles, which are based on Community directives. The content in these legal acts are thus raised to a constitutional level which might in the future cause problems because of the fact that Member States have been free to implement them in various ways into their own national legal order.

Some articles refer to national legislation and jurisprudence. In my opinion it is very important that those references are not deleted. They provide important sources of information on the fact that some areas lie within the competence of the Member States

and may be regulated by them in various ways.

The preamble

The wording in *paragraph 1* should be brought in line with the wording of article 1 of the Treaty on European union, which indicates that the *process of creating an ever closer union* is a continuous task. The same goes for *paragraph 2*, which should be brought in line with the preamble of the Treaty on European union in which the Member states confirm "*their attachment to the principles of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedoms and of the rule of law*".

The reference in *paragraph 3* to the "*national identities of the Member states*" should - because of regional differences - be restricted to the "*identities of the Member states*". Furthermore, to mention only the four freedoms is in my view not enough. It is important to cover the ongoing development of the single market - this also covers what is mentioned as the fifth freedom - which aims to abolish the remaining restrictions for the employees and their organisations to work freely within the Union. Therefore the last indent should be replaced by the following: "*it ensures through progress of freedoms on the single market a balanced and sustainable development*".

Paragraph 4 ought to be adapted to the Cologne decision. According to the decision the institutions shall "*solemnly proclaim*" not "*adopt*" the Charter.

Better adaptation to the Cologne decision is also important when it comes to *paragraph 5*. The first part of the first sentence should be replaced by the following: "This Charter *consolidates and makes more evident*, with due regard for the powers and tasks of the Union and the Community and the principle of subsidiarity, *the fundamental rights applicable at Union level*, as they result.....". *Paragraph 5* should also contain references to international Conventions appearing in connection with the articles, e.g. relevant UN Conventions.

Since the general articles are placed in the last part of the Charter it is absolutely necessary to insert in the preamble a new wording of *paragraph 7*, which makes the scope of application of the Charter totally clear. I can therefore fully support the proposal of a new *paragraph 7* put forward by Mr.Tarschys.

The rights of the child and of women

Sweden has over the years acted actively in international fora in matters concerning the rights of the child and of women. It is thus natural to comment upon how these rights are mirrored in the draft of the Charter.

The rights of the child

Rights having to do with children are not brought together in one part of the draft but spread out over a number of articles. *Articles 14, 23, 30,* and *31* are of special interest in this context, but also a number of other articles (e.g. *7* and *18*) are relevant. Most of these articles have another focus than the child (e.g. the family, the woman, or the migrant), which, compared to the alternative to let the child as such become the bearer

of the rights, may weaken the position of the child.

It has been pointed out that there exists potential conflicts between the formal bearer of the rights on the one hand and the child on the other even in those cases where the child forms a part of the collective bearer of the rights mentioned. An illustration to this is, as is the case both in Council of Europe Conventions and the draft of the Charter (*article 7*), when the bearer of the rights is the "family". No problem exists in case the family functions properly and protects the child. But, as is well known, the opposite situation is quite common, and the draft does not indicate how the rights of the child should be protected in case a conflict of interests arises between the parents and the child or between the parents vis-à-vis the child.

A similar problem is connected with *article 14*, according to which everyone has the right to receive free compulsory education, and which ensures the parents the right to have their children educated and taught in conformity with their (i.e. the parents') religious, philosophical and pedagogical convictions. The article is based on the constitutional tradition common to the Member States as well as article 2 of Protocol 2 to ECHR. It should be noted, however, that Sweden has ratified the Protocol with a reservation concerning the rights of the parents.

Article 23 concerning the rights of the child is based on the New York Convention on the Rights of the Child. There is however a considerable risk that this vaguely formulated article may be applied in a way giving the child less protection than what is given by existing Conventions.

Among other things the degree of influence given to the child according to *article 23* is problematic, especially since the scope of this influence is dependent on how the maturity of the child is judged. This means that the rights given become very relative. The core of the problem seems to be that it is difficult to grant such a complex and comprehensive phenomenon as the rights of the child in one short article. One way of solving this problem would be to list the rights in way more similar to what is done in the Convention on the Rights of the Child. It is true that a more detailed article would not totally solve the problem, but being more precise would give a better idea of which are the rights of the child.

In some places in the draft, notably in the *preamble* and in *article 20*, rights are given to "*men and women*". This could be interpreted either as "*adults of both sexes*" or as "*everybody, children included*". According to my view the text ought to be adjusted to avoid the possibility of different interpretations.

The rights of women

The draft does not contain any comprehensive listing of rights in the way that is done in the relevant UN Conventions. Indirectly women are given the same rights as men in the articles on civic and political rights, while rights specifically related to women could be found in the articles dealing with social and economic rights.

Gender-related rights are especially mentioned in *article 21* which i.a. prohibits any discrimination based on sex. This right corresponds at large with article 14 in ECHR but also with article 13 in the Treaty on European Union. The present draft includes the principle of equal treatment between the sexes when it comes to vocational activities

&c., but nothing is said about equality within the public sector, e.g. in politics.

The comments above on the rights of the child when being a part of a collective bearer of rights could mutatis mutandis be applied to women. Of special interest in this context is *articles 7* and *9*, concerning respect for family life and the right to marry respectively.

Specific articles

Article 1 – This article could be moved to the preamble

Article 2 – The article should be fully brought in line with the ECHR. Another alternative would be to delete the final line of article 50 paragraph 3 (see below). Otherwise there is a risk that the article would be interpreted as a prohibition of abortion. Such an interpretation is not in line with the ECHR.

Article 4 – The word "*cruel*" ought to be inserted before the word "*inhuman*" in order to correspond to existing international human rights instruments.

Article 8 – The reference to an independent authority ought to be deleted in order to harmonise it with other articles in which such references not are made, even though similar authorities do exist.

Article 11– The article should be fully brought in line with the ECHR. It is important not to leave out the possibility of restrictions concerning licensing of television and radio stations put forward in Article 10 of the ECHR. Mr.Tarschys has also emphasised the importance of not leaving out the possibility of restrictions in ECHR. If the final line of Article 50 paragraph 3 is not deleted (see below) it is absolutely necessary to fully adapt the paragraph to the ECHR. If not there would, as is also pointed out by Mr. Tarschys, be a violation of Community law and Swedish constitutional law.

Article 12 – Paragraph 2 of this article ought to be deleted since the Charter is addressed to the institutions and bodies of the Union and to the Member States when they are implementing Union and Community law and this paragraph is beside the point.

Article 13 – This article is redundant since the freedom of research follows already from *article 11* concerning freedom of expression and information.

Article 17 – The article should be fully brought in line with the ECHR. The second pararagraph of Article 1 of the Additional Protocol to the ECHR should be reflected in this article for reasons of clarity.

Article 18 – It should be made clear that there exist a right to *seek* asylum not a right to asylum as such.

Article 20 – This article concerns a principle and could be moved to the preamble. It must however also include children and the words "*women and men*" should therefore be deleted (see above).

Article 23 – A reference to the New York Convention on the Rights of the Child ought to be included in this article (see above). In paragraph 1 the second sentence ought to be

deleted, since this right is already included in article 11 and it could otherwise be misunderstood as if children are not included in that article.

Articles 25 and 26 – It is important that these rights also are applicable to workers organisations. The words "*or their organisations*" should therefore be inserted after "*workers*" in both articles. As for *article 26* the words "*including the right to strike*" ought to be incorporated after the words "*collective action*" in order not to devaluate existing legislation.

Article 28 – The last part of the article ought to be reformulated as follows: "*...right to protection where their employment contract is terminated*". Thereby the protection for workers will be more complete and will also cover situations where there is an unjustified dismissal.

Article 34 – The article is based on article 16 of the EC Treaty and could hardly, even if it is important as such, be regarded as a fundamental right. The article could therefore be deleted.

Article 37 – Paragraph 2 should be reformulated as a right for the citizens to elect members of the European Parliament in direct universal, free and secret ballots.

Article 39 – The second sentence in the second paragraph, about access to files, is already included in article 8, which concerns protection of personal data. Furthermore this right has been restricted here with reference to interests of confidentiality and of business secrecy. This sentence could be deleted.

Article 49 – In addition to the expression "*Union law*", the expression "*Community law*" should also be included.

Article 50 – I fully support Mr. Tarschys and other members as regards the relation between the Charter and ECHR. It should thus be made clear that the Charter and the ECHR have *the same* not *a similar* sense and substance.

Furthermore the last sentence in paragraph 3 should be deleted since it is not in accordance with the decision in Cologne that fundamental rights applicable at Union level should be consolidated and made more evident. In particular it should be noted that it is stated in paragraph 5 of the preamble, that this Charter reaffirms the rights as they results from the ECHR, while article 50 paragraph 3 makes it possible to have a greater or more extensive protection. In case the Charter affords greater or more extensive protection this is obvious a problem. Here, I would also like to refer to the explanations given by Mr. Tarschys, whose remarks in connection with this article I fully support.

Article 51 – A reference to the jurisprudence of the courts in Strasbourg and Luxembourg ought to be included (see paragraph 5 in the preamble).

Roma, 29 agosto 2000

M. Manzella

Ill.mo sig.
On. Gunnar JANSSON
Vice Presidente della Convenzione incaricata
di elaborare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Nel complimentarmi con il Presidium per l'elaborazione del Progetto completo della Carta, rassegno qui di seguito le mie osservazioni, segnalando che analoghi rilievi vengono formulati, nelle rispettive sedi, dall'On. Elena Paciotti, rappresentante del Parlamento Europeo, e dal Prof. Stefano Rodotà, delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano.

Sul Preambolo:

Si propone la seguente modifica:

> **Al punto 3, dopo le parole: "attraverso la libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi", inserire le parole: "e promuovendo la coesione sociale".**

La formula proposta dal Presidium al punto 3, in base alla quale l'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile "attraverso" la libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi, non appare, infatti, pienamente adeguata. Storicamente, l'Unione Europea ha cercato di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile favorendo la coesione sociale e il rispetto dell'ambiente. E' opportuno non ignorare nel Preambolo questo dato di fatto, componente essenziale del "Modello europeo".

Esprimo, inoltre, la mia perplessità sull'indicazione, al punto 5, tra le fonti da cui derivano i diritti fondamentali riconosciuti nella Carta, della giurisprudenza delle Corti europee, che non può essere collocata allo stesso livello dei Trattati, delle Convenzioni e delle Carte formalmente adottate dagli Stati.

Ulteriori perplessità crea la menzione, in questa sede, della Corte europea dei diritti dell'uomo, che appartiene ad un ordinamento diverso da quello dell'Unione: essa infatti non è indicata, a differenza della Corte di giustizia, nel mandato di Colonia. Rimarrebbe, invece, la esatta collocazione della Corte di Strasburgo nell'articolo 50.

Sulla struttura

E' pienamente condivisile e apprezzabile, per la sua efficacia e novità, la suddivisione del testo sotto i titoli "dignità", "libertà", "uguaglianza", "solidarietà", "cittadinanza", "giustizia", anche se comporta inevitabilmente qualche forzatura nella collocazione di alcuni articoli, ispirati a principi molteplici.

Sarebbe tuttavia di gran lunga preferibile che l'articolo dedicato al diritto alla salute (attuale articolo 33) venisse collocato nel capo intitolato alla dignità. In questo modo si darebbe immediata e giusta evidenza ad uno fra i più significativi nuovi diritti considerato elemento essenziale per la tutela della dignità delle persone.

La libertà di circolazione (attuale articolo 43) andrebbe invece meglio inserita nel Capo relativo alle libertà.

Sull'articolato

Articolo 1.

Si propone di aggiungere, in fine, le seguenti parole:

"nella sua inviolabilità".

La garanzia e la tutela della dignità umana devono essere riferite ad un bene concettualmente intangibile da parte di pubblici poteri. Ci si preoccupa, infatti, del modo in cui i cittadini europei reagiranno alla lettura della Carta: poiché nei testi in cui è nominata (ad esempio, l'art. 1 del *Grundgesetz*) la dignità è appunto dichiarata "inviolabile" o "intangibile", ogni diversa formulazione può essere percepita come un indebolimento della tutela. E, trattandosi del primo articolo della Carta, questo potrebbe determinare una lettura complessiva della stessa come testo debole.

Articolo 11.

Si propongono le seguenti modifiche:

Al comma 1, dopo le parole: "libertà di ricevere", aggiungere le parole: "di ricercare".
Al comma 2, aggiungere le parole: "anche nei confronti delle concentrazioni dei mezzi di comunicazione di massa".

Si insiste perché, al comma 1, si indichi espressamente la libertà di "cercare" informazioni, non solo di riceverle. Tale diritto, già compreso nell'art. 19 della Dichiarazione dell'Onu del 1948, è oggi primario nella nuova dimensione di Internet (non a caso, i regimi dittatoriali cercano di negarlo).

Al comma 2, appare opportuno che la garanzia del pluralismo dell'informazione vada assicurata anche nei confronti delle gigantesche concentrazioni proprietarie in atto nel mondo.

Articolo 12

Si propone la seguente modifica:

> **Al comma 2, dopo le parole: "ad esprimere", aggiungere le parole: "con metodo democratico".**

E' essenziale infatti che l'Unione Europea, che si fonda sul principio di democrazia, come è anche detto nel Preambolo, riconosca la qualifica di partito politico soltanto alle formazioni che agiscono "con metodo democratico", nel rispetto, cioè, di quel valore.

Articolo 13

Si propone l'aggiunta del seguente comma:

> **"Tutti hanno il diritto di beneficiare, a condizioni eque, dei risultati delle ricerche scientifiche, in particolare nel campo bio-medico".**

L'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata massimamente e con interesse crescente sui problemi della ricerca, soprattutto nel campo della bio-medicina, e sui problemi della brevettabilità e della commercializzazione esclusiva dei risultati della ricerca. Il comma di cui si propone l'introduzione stabilisce un principio di contemperamento tra il diritto di ognuno di beneficiare dei risultati della ricerca, in specie nel campo bio-medico, ed il giusto riconoscimento economico dei costi della ricerca stessa.

Articolo 15

Si propone di sostituire il primo comma con il seguente:

> **"1. Ogni individuo ha il diritto di realizzare le sue capacità personali con un lavoro liberamente scelto o accettato".**

La diversa formulazione del comma fa, infatti, riferimento alla realizzazione personale dell'individuo e non al solo elemento economico del guadagno per vivere, ma anche al lavoro nel suo significato più generale, comprendente ogni tipo di attività, economica, culturale e artistica, svolta in condizione di indipendenza o autonomia.

Articolo 16

Si propone di aggiungere, in fine, le seguenti parole:

> **"nel rispetto del principio di uno sviluppo economico e sociale equilibrato e sostenibile".**

L'affermazione della libera imprenditorialità deve essere qui contemperata con il concetto di sviluppo equilibrato e sostenibile, secondo l'indirizzo fondamentale del modello sociale europeo. Si ricorda a tal riguardo che in nessuna delle Costituzioni europee il diritto di impresa è affermato in maniera assoluta e incondizionata. Esso è sempre contemperato con principi di sostenibilità sociale ed ecologica e di equilibrio economico.

Un elemento caratteristico di tutto il costituzionalismo del novecento, è stato, infatti, proprio quello di legare il riconoscimento dei diritti di libertà economica a finalità di ordine sociale. Se fosse mantenuta l'attuale formulazione dell'articolo 16 (come quella del successivo articolo 17), la norma in questione sarebbe percepita, pertanto, come un arretramento rispetto a tradizioni costituzionali comuni.

Articolo 17

Si propone di sostituire il terzo periodo del primo comma con il seguente:

> **"L'esercizio del diritto di proprietà può essere limitato dalla legge nell'interesse generale e per assicurarne la funzione sociale".**

L'espressione "limitato dalla legge", in luogo di quella "regolamentato", offre una migliore garanzia del diritto di proprietà, perché esclude limitazioni che provengano da atti non aventi forza di legge.

Inoltre, il riferimento alla "funzione sociale" rafforza il riferimento all' "interesse generale", che sarebbe altrimenti troppo debole, ed è in linea con la tradizione del costituzionalismo del novecento, che tende a legare il riconoscimento dei diritti di libertà economica e di proprietà a fini sociali. Non basterebbe, a tal fine, la clausola orizzontale dell'art. 50, perché essa postula appunto l'ordinaria assolutezza dei diritti garantiti, mentre nel caso qui discusso (ed in quello di cui al precedente articolo 16) si tratta proprio di stabilire che il

riconoscimento di questi particolari diritti è ormai collegato strutturalmente con finalità di interesse generale.

Articolo 21

Si suggerisce l'aggiunta del seguente comma:

> **"3. L'unione adotta le politiche opportune per eliminare le disparità di fatto e per promuovere le condizioni che rendono effettiva l'uguaglianza".**

L'enunciazione meramente formale e negativa del principio di uguaglianza appare, infatti, insufficiente. E', dunque, necessario rafforzarla vincolando l'Unione europea ad adottare politiche attive per rimuovere le condizioni che impediscono di fatto la parità delle opportunità e il riconoscimento di effettiva pari dignità a tutti gli individui.

Articolo 23

Appare opportuno aggiungere - all'inizio dell'articolo ovvero dopo il primo comma - il seguente comma:

> **"Le bambine e i bambini devono essere protetti contro ogni minaccia alla loro maturazione intellettuale e alla loro integrità psicologica e sessuale".**

Il nuovo comma si fa carico delle minacce che incombono sui bambini (anche attraverso tecnologie di informazione) e vincola il potere pubblico ad un obbligo di protezione nei loro confronti. Si tratta di un'esigenza assai sentita dall'opinione pubblica europea.

Articolo 23-*bis*.

Si insiste sull'opportunità dell'inserimento di un nuovo articolo 23-*bis*, relativo ai diritti degli anziani, formulato come segue:

> **"Articolo 23-*bis*. Diritti degli anziani.**
> **Ogni individuo anziano ha diritto ad un'esistenza autonoma e dignitosa e a partecipare pienamente alla vita politica, sociale e culturale".**

L'andamento demografico nei paesi dell'Unione europea impone, infatti, di considerare specificamente la sfera dei diritti delle persone anziane. La norma proposta richiama, d'altronde, l'articolo 23 della Carta sociale europea.

Articolo 26.

Si suggerisce la seguente modifica:

> **dopo le parole: "concludere contratti collettivi", inserire le parole: "anche a livello dell'Unione", e dopo le parole: "azioni collettive", aggiungere le parole: "compreso lo sciopero".**

Il riconoscimento nella Carta del diritto di negoziazione collettiva acquista significato, infatti, solo se accompagnato dalla specificazione del possibile ambito europeo della contrattazione. La mancata menzione del diritto di sciopero, riconosciuto dalla Carta sociale europea e da un gran numero di Convenzioni dell'OIL, oltre che dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri, rischia, invece, di essere intesa come una restrizione dei diritti vigenti.

Articolo 29

Si propongono le seguenti modifiche:

> **Al primo comma, aggiungere, in fine, le parole: "e ad una giusta retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato".**
> **Al secondo comma, aggiungere, in fine, le parole: "e non può rinunziarvi".**

Tra le condizioni di lavoro "giuste ed eque" deve necessariamente inserirsi il diritto ad una retribuzione giusta e proporzionata alla prestazione. L'irrinunciabilità alle ferie risponde, invece, ad una tipica necessità di protezione della parte più debole del rapporto di lavoro.

Articolo 34

Si propone di sostituire il testo dell'articolo con il seguente:

> **"Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale l'Unione riconosce e rispetta il diritto di ogni individuo all'accesso a servizi di interesse generale che assicurino le prestazioni necessarie a garantire la qualità della vita e le possibilità di lavoro. Le prestazioni di servizi di interesse generale si basano sui principi di uguaglianza**

di accesso, di universalità, di continuità, di trasparenza".

E' opportuno che il diritto ad usufruire di servizi di interesse generale sia inquadrato in principi-guida che, salve le differenziazioni nazionali, ne garantiscano l'effettività, anche in funzione della promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione, prevista dall'articolo 16 del Trattato CE (se venisse menzionata la finalità di garantire le possibilità di lavoro potrebbe, inoltre, essere qui assorbito l'articolo 27 relativo ai servizi di collocamento).

Articolo 36

Si propone l'aggiunta del seguente comma:

"I consumatori hanno diritto ad una informazione completa sulla qualità dei beni e dei servizi e ad una pubblicità non ingannevole che risponda ai criteri di trasparenza e veridicità".

La sensibilità popolare europea si è fatta particolarmente acuta riguardo ai criteri di fabbricazione e manipolazione di prodotti alimentari e di beni di consumo personale. E' necessario che una Unione sempre più vicina ai bisogni della gente si faccia carico nelle sue politiche di queste diffuse preoccupazioni.

Articolo 36-*bis*

All'articolo 37, che apre l'enunciazione dei diritti riservati ai cittadini europei, andrebbe utilmente premesso un articolo del seguente tenore:

"Articolo 36-*bis*. Diritto alla cittadinanza.
Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessuno può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza".

Si tratta di un diritto universale, sancito all'articolo 15 della Dichiarazione universale di diritti dell'uomo, e appare importante come premessa di ogni altra specificazione dei diritti di cittadinanza.

Articolo 37

Si propone di premettere il seguente nuovo comma, che assorbirebbe il secondo comma previsto nel progetto del Presidium:

"1. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di partecipare all'esercizio del potere pubblico a livello dell'Unione per il tramite di un'assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale diretto, libero e segreto".

Il principio di democrazia su cui, com'è detto nel Preambolo, si basa l'Unione europea, deve trovare nell'affermazione del "diritto al Parlamento", contenuto in questo nuovo comma, la concretizzazione di democrazia partecipativa e parlamentare. La formulazione è tratta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (e, in particolare, dalla sentenza Roquette e Maizena).

Il secondo comma nella formulazione del Presidium, è la specificazione di questo "diritto al Parlamento", che ne costituisce pertanto la premessa da esplicitare necessariamente.

Articolo 47

Si propone di aggiungere, alla fine del terzo comma, le seguenti parole:

"e devono tendere alla rieducazione del condannato".

E' infatti un principio di civiltà giuridica, recepito in varie Costituzioni e ordinamenti europei, che l'espiazione della pena debba accompagnarsi a misure dirette a recuperare e rieducare la personalità del condannato.

Articolo 49

Si propone di riformulare il primo comma come segue:

"1. Le istituzioni e gli organi dell'Unione, come pure gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, rispettano i diritti fondamentali e osservano i principi enunciati nella presente Carta e ne promuovono l'applicazione nel rispetto del principio di sussidiarietà".

Molti dei diritti fondamentali enunciati nella Carta trovano, infatti, attuazione principalmente nell'ambito nazionale, costituendo, per il diritto dell'Unione, un quadro di riferimento, di orientamento e di limitazione della regolamentazione comunitaria. Affermare che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri "esclusivamente" nell'attuazione del diritto dell'Unione può creare incomprensioni, dato che al comma 2 dell'articolo 49 già si ribadisce che la Carta non modifica alcuna competenza istituzionale.

Articolo 50

Si suggerisce di riformulare il terzo comma come segue:

> **"3. I diritti e le libertà riconosciuti dalla presente Carta, che siano già disciplinati dalla Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, possono subire le medesime restrizioni previste dalla Convenzione: non possono subire restrizioni maggiori di quelle, ma possono godere della protezione maggiore e più estesa prevista dalla presente Carta".**

Nel terzo comma del testo proposto dal Presidium, l'uso del termine "simili", riferito al significato ed alla portata dei diritti fondamentali, può essere fonte di confusione. Con il nuovo testo del comma, si intende proporre una formulazione più chiara e semplice di quella del Presidium, che metta in luce due dati essenziali: e cioè che, con riferimento ai diritti della Convenzione, non vi possono essere restrizioni maggiori di quelle previste dalla Convenzione stessa; ma che, al contempo, la Carta può garantire ad essi una protezione maggiore o più estesa.

Nella speranza che le predette osservazioni trovino consenso nel Presidium, all'unico scopo di migliorare l'eccellente lavoro già svolto, esprimo i sensi della mia più alta considerazione.

Andrea Manzella
Rappresentante del Senato della Repubblica Italiana

All'attenzione del sig. Jansson

On. **Piero Melograni** - Osservazioni sul progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Convent 45)

1. In via generale appare opportuna e anzi indispensabile, come lo stesso Presidium ha rilevato, **una attenta revisione stilistica e linguistica del testo.**
   A volte si tratta di problemi di traduzione, ma a volte si tratta di questioni più impegnative, con rilevante incidenza sulla portata sostanziale delle norme. Si segnalano di seguito alcune osservazioni di carattere sostanziale (indicate in neretto), nonché, a titolo di esempio, una serie di rilievi di carattere linguistico.

   ⇨ al **punto 1 del preambolo** non appare logico dire che i popoli europei "hanno deciso di condividere un futuro di pace". Il futuro non può essere deciso da nessun abitante della terra, e sarebbe una bella pretesa ostentare tanta divina sicurezza fin dalle prime righe. Sarebbe anche più emozionante e drammatico far capire che l'impegno alla pace deve essere quotidianamente rinnovato.
   Una migliore formulazione potrebbe essere "hanno deciso di costruire insieme – o di impegnarsi insieme per costruire – un futuro di pace fondato su valori comuni".

   ⇨ **in molti articoli** (articoli 2 e 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 27, 31, 33, 39, 45) **mentre i testi in altre lingue usano quasi sempre il termine "persona" (o "everyone"), il testo italiano reca "individuo"**.
   Sembra **preferibile anche per l'italiano il termine "persona"**, in particolare per i primi articoli citati, come già indicato in alcuni miei emendamenti. Ciò anche in considerazione del fatto che, se nei Trattati internazionali elaborati in ambito ONU ricorre tendenzialmente il termine "individuo", in quelli elaborati in ambito europeo (CEDU, Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali) prevale il riferimento al termine "persona" (o "chiunque", come nella Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali adottata dal Parlamento europeo il 12 aprile del 1989). Anche in dottrina, secondo gli orientamenti più diffusi, si attribuisce al

termine "persona" la funzione di tradurre in una qualificazione rilevante per il diritto la condizione naturale dell'individuo.

⇨ sarebbe meglio al posto della formula burocratica "la presente Carta" scrivere "questa Carta" (ad esempio ai punti 4 e 5 del Preambolo, all'articolo 49 punti 1 e 2, all'articolo 50 punti 1,2,3, all'articolo 51 e all'articolo 52).

⇨ articolo 11. Il termine "media". Benché si tratti di parola latina, noi italiani preferiremmo forse "mezzi di comunicazione di massa".

⇨ articolo 12. Meglio dire "in campo politico, sindacale e civico" (anziché nei "settori").

⇨ **All'articolo 13 - o all'articolo 14 -** potrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere, accanto al diritto alla libera ricerca, anche **il diritto al libero insegnamento,** il cui contenuto appare distinto da quello del diritto di "creare istituti di insegnamento", riconosciuto all'articolo 14, comma 2.

⇨ **articolo 15. Proporrei di togliere "Per guadagnarsi di che vivere",** sia perché la frase è un po' rozza, sia perché **il diritto deve ovviamente riguardare anche le persone che fortunatamente già hanno i mezzi per vivere.** Lasciare quindi: "Ogni persona ha il diritto di esercitare una professione liberamente scelta." Punto e basta.

⇨ **All'articolo 17** andrebbe forse specificato che la proprietà intellettuale è tutelata **a norma della legislazione dell'Unione e delle convenzioni internazionali vigenti in materia.**

⇨ **All'articolo 18**, in relazione al diritto di asilo, si potrebbe - come indicava il mio emendamento all'articolo 21 del Convent 28 – integrare, o sostituire, il riferimento alla Convenzione di Ginevra con quello **alle norme internazionali vigenti in materia.** Sembra infatti inopportuno, in questa sede, il riferimento solo alle norme di una specifica convenzione, in quanto ciò potrebbe limitare la

tutela esclusivamente a quanto da questa prescritto, senza tenere conto di eventuali futuri accordi in materia. Per altro l'articolo 63 del Trattato CE incorpora nel diritto comunitario la Convenzione, per cui il riferimento al Trattato dell'ultima parte dell'articolo 18 potrebbe anche rendere superfluo il richiamo specifico a tale Convenzione.

⇨ All'articolo 23, comma 2, nella frase "l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente", dovrebbe essere soppressa la parola "superiore", del tutto ultronea.

⇨ L'attuale formulazione del **nuovo articolo 34** ("Accesso ai servizi di interesse economico generale") **lascia alquanto interdetti.** Esso non chiarisce in alcun modo di quali servizi si tratti. Si intendono favorire i consumatori o anche i produttori di elettricità che vogliono accedere per esempio alle reti distributive? È un diritto fondamentale? Ma allora perché ci si limita a dichiarare che l'Unione "rispetta" questo accesso?

⇨ All'articolo 35 ("In tutte le politiche dell'Unione sono garantiti la tutela e la salvaguardia di un ambiente di vita di buona qualità ed il miglioramento della qualità dell'ambiente nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile.") la ripetizione della parola ambiente non funziona affatto bene, tanto è vero che in altre lingue il Convent 45 usa termini diversi (in francese: "cadre de vie" e "environnement").

⇨ L'articolo 37 ("Diritto di voto e di eleggibilità") era linguisticamente migliore nella versione precedente (vedi articolo 25 del Convent 28). La formula "eleggibilità alle elezioni" non suona affatto bene. Meglio dire: "elettorato attivo e passivo". Lo stesso valga per l'articolo 38.

⇨ L'**articolo 46, comma 1**, fa riferimento alla presunzione di innocenza fino alla "prova legale" dell'eventuale colpevolezza. Al riguardo si sottolinea che, in base all'articolo 27, comma 2, della Costituzione italiana "L'imputato non è considerato colpevole **sino alla condanna definitiva**". Dovrebbe, anche in sede di lavori preparatori, essere chiarito che il riferimento alla prova legale della colpevolezza non dovrà comportare una tutela di grado

diverso e minore rispetto a quanto previsto nel nostro ordinamento.

- ⇨ **Un punto importante riguarda l'articolo 48** ("Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato"). Credo che, allo stato attuale della costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, questo articolo 48 - per le ragioni già da me addotte nell'emendamento relativo all'allora articolo 11 del Convent 28 (con particolare riferimento, per esempio, ai casi di reati per falsificazione di moneta, commercio di droghe, tratta di esseri umani) - potrebbe incontrare **difficoltà di accettazione presso il Parlamento italiano.**

- ⇨ **L'articolo 50** ("Portata dei diritti garantiti") merita anch'esso una revisione linguistica. Meglio scrivere: "Tutte le eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti in questa Carta **possono** essere previste **soltanto** dalla competente autorità legislativa". Da notare che nelle versioni tedesca, spagnola e francese non si dice "eventuali", ma "jede", "cualquier", "toute". In italiano, insomma, andrebbe bene **"tutte le eventuali"**.

- ⇨ Sempre **all'articolo 50**, comma 3, **l'aggettivo "simili" non sembra opportuno.** Nella versione tedesca, viene usato molto più correttamente il termine "entsprechende" che in italiano significa "corrispondente". Quindi proporrei che, per non ripetere il termine "corrispondenti" che già si trova all'inizio dell'articolo, potremmo scrivere: "il significato e la portata degli stessi equivalgono a quelli previsti dalla suddetta Convenzione, a meno che questa Carta non garantisca una protezione maggiore o più estesa."

2. L'impressione generale che desta la lettura dell'intero Convent 45 è quella di trovarsi di fronte ad un testo forse un po' troppo ampio.
   I diritti "veramente fondamentali" possono essere anche meno dei 52 diritti elencati nel Convent 45. Forse la Convenzione non si è abbastanza soffermata sui criteri che distinguono i diritti "veramente fondamentali" da tutti gli altri diritti. Insomma, se i Vertici di Biarritz e di Nizza dovessero esigere una maggiore stringatezza, in linea di massima non mi opporrei. È probabile che tutti avremmo da guadagnare se la Carta risultasse un po' più asciutta ed essenziale.

A l'attention de M. Jansson

M. **Piero Melograni**. Observations sur le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CONVENT 45)

1. En principe **une révision stylistique et linguistique minutieuse**, comme le Présidium même l'a remarqué, paraît opportune, voire indispensable.
Il s'agit parfois de problèmes de traduction, mais à d'autres endroits sont en jeu des questions de plus grande envergure, qui influent sur la portée substantielle des normes. On présente ci-après quelques observations de substance (en gras), ainsi qu'une série de remarques linguistiques à titre d'exemple.

+ Au **point 1 du préambule** il ne semble pas logique de dire que les peuples européens «ont décidé de partager un avenir pacifique ». Aucun habitant de la planète ne peut décider de l'avenir, et il serait prétentieux d'exhiber une telle divine assurance dès les premières lignes. Ce serait bien plus émouvant et dramatique si l'on faisait comprendre que l'engagement pour la paix doit être chaque jour renouvelé.
Une meilleure formulation pourrait être la suivante: « ont décidé de bâtir ensemble – ou de s'engager ensemble pour bâtir – un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes ».

+ **Dans de nombreux articles** (2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 27, 31, 33, 39, 45), **alors que les autres versions linguistiques utilisent presque toujours le terme «personne » (ou «*everyone* ») la version italienne choisit «*individuo* ».**
En italien aussi, le mot «personne » semble préférable, particulièrement dans les premiers articles que je viens de mentionner, et comme je l'ai déjà fait valoir dans certains amendements que j'ai présentés. Ceci en considérant aussi le fait suivant : s'il est vrai que dans les Traités internationaux élaborés dans le contexte des Nations Unies le terme «individu » a tendance à apparaître plus fréquemment, dans les Traités élaborés dans le cadre européen (CEDU, Charte européenne des droits sociaux fondamentaux) la référence à la «personne » (ou alors à «chacun », comme dans la Déclaration des droits et des libertés fondamentales adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989) est celle qui prévaut. Dans la doctrine également, d'après les orientations les plus répandues, on attribue au mot «personne» la fonction d'exprimer la condition naturelle de l'individu à travers une qualification qui relève du droit.

+ Il vaudrait mieux écrire, au lieu de la formule bureaucratique «la présente Charte », «cette Charte » (par exemple aux points 4 et 5 du Préambule, à l'article 49, points 1 et 2, à l'article 50, points 1,2 et 3, à l'article 51 et à l'article 52).

+ Article 11 ; le terme «média » : bien qu'il s'agisse d'un mot latin, nous les Italiens aimerions davantage, peut-être, «moyens de communication de masse ».

+ Article 12. Il est mieux de dire «*in campo* » («dans le domaine ») plutôt que «nei *settori* » («dans les secteurs »).

+ **A l'article 13 – ou 14** – on pourrait réfléchir à l'opportunité de prévoir également, à côté du droit à la liberté de la recherche, **le droit à la liberté de l'enseignement**, dont le contenu apparaît distinct de celui du droit à la «création d'établissements d'enseignement », reconnu à l'article 14, alinéa 2.

+ **Article 15. Je propose de biffer «afin de gagner sa vie »**, parce que d'un côté c'est une façon de s'exprimer un peu rude, mais aussi parce qu'**il va de soi que ce droit doit concerner aussi les personnes qui ont déjà, heureusement, de quoi vivre.** Bornons-nous donc à dire : « Toute personne a le droit d'exercer une profession librement choisie ». Un point c'est tout.

+ **A l'article 17** il faudrait peut-être spécifier que la propriété intellectuelle est protégée **conformément aux normes de la législation de l'Union et aux conventions internationales en vigueur en la matière.**

+ **A l'article 18**, relativement au droit d'asile, on pourrait – comme l'indiquait mon amendement à l'article 21 du CONVENT 28 – compléter ou remplacer la référence à la Convention de Genève par celle **aux normes internationales en vigueur en la matière**. Il paraît inopportun, dans ce contexte, ne se référer qu'aux normes d'une convention spécifique, car cela pourrait restreindre la protection à ce que ladite convention prescrit, sans tenir compte d'éventuels accords à venir en la matière. Par ailleurs l'article 63 du Traité CE transpose la Convention dans le droit communautaire, c'est pourquoi la référence au Traité à la fin de l'article 18 pourrait même rendre superflu le renvoi spécifique à cette Convention.

+ A l'article 23, al. 2 ; dans la phrase «l'intérêt supérieur de l'enfant » le mot 'supérieur' est redondant, et il serait mieux de le supprimer.

+ La rédaction actuelle du **nouvel article 34** «accès aux services d'intérêt économique général » **me laisse rêveur**. Il n'est absolument pas clair de quels services il s'agit. Est-ce que l'on vise à favoriser les consommateurs ou également les producteurs d'électricité qui veulent avoir accès, par exemple, aux réseaux de distribution ? Est-ce qu'il s'agit d'un droit fondamental ? Dans ce cas, pourquoi on se borne à déclarer que l'Union «respecte » cet accès ?

+ A l'article 35 («protection de l'environnement »), dans la traduction italienne le mot '*ambiente*' est répété deux fois, ce qui n'est pas bien, tant il est vrai que dans d'autres langues CONVENT 45 a recours à deux mots différents (en français : « cadre de vie » et «environnement »).

+ L'article 37 («Droit de vote et d'éligibilité ») avait été mieux rédigé, du point de vue linguistique, dans la version précédente (voir l'article 25 du CONVENT 28). La formule «éligibilité aux élections » ne sonne pas bien. Il serait mieux de dire : « électorat actif et passif ». La même chose vaut pour l'article 38.

+ **L'article 46, al.1** concerne la présomption d'innocence jusqu'à ce que la culpabilité soit «légalement établie ». A cet égard il faut dire qu'aux termes de l'art. 27, al. 2 de la Constitution italienne «le prévenu n'est pas considéré coupable jusqu'à ce que **sa condamnation définitive** n'ait été prononcée ». Il devrait être clair, et cela aussi bien dans les travaux préparatoires, que la référence à l'établissement légal de la culpabilité ne pourra entraîner une protection différente et inférieure à ce qu'il est prévu dans notre législation.

+ **L'article 48** (« Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour un même délit ») **concerne une question très importante**. A l'état actuel de la construction d'un espace européen de liberté, sécurité et justice cet article 48 pourrait rencontrer, à mon avis, des **difficultés à être accepté par le Parlement italien**, pour les motifs que j'ai déjà expliqués dans mon amendement à l'ancien article 11 du CONVENT 28 (notamment en ce qui concerne, par exemple, les délits de contrefaçon de monnaie, trafic de stupéfiants, traite des personnes).

+ **L'article 50** («Portée des droits garantis ») exigerait aussi une révision linguistique. Il serait mieux d'écrire, dans la version italienne : « ***Tutte le eventuali*** *limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà etc.* » afin de mieux correspondre aux versions allemande, espagnole et française, qui portent '*jede*', '*cualquier*' et 'toute'. Dans la même phrase, au lieu des mots « *devono essere previste* » il vaudrait mieux écrire «***possono*** *essere previste* ***soltanto*** » (en français : « ne peut être prévue que »)

+ Dans le même article 50, à l'al. 3, **l'adjectif « simili »** («similaires » en français) **ne semble pas opportun**. Pour ne pas répéter le mot « *corrispondenti* » («correspondants » en français, mais «*entsprechende* » en allemand) qui se trouve déjà dans la même phrase, je propose la rédaction suivante : « *il significato e la portata degli stessi equivalgono a quelli previsti dalla suddetta Convenzione, a meno che questa Carta* etc. » (en français ce serait: « leur sens et leur portée équivalent à ceux que leur confère la dite Convention, à moins que la présente Charte etc. »).

2. L'impression générale que l'on tire de la lecture de CONVENT 45 dans son entièreté est celle de se trouver devant un texte qui est peut être trop vaste.
Le nombre des droits «vraiment fondamentaux » peut aussi être inférieur aux 52 recensés dans CONVENT 45. Il se peut que la Convention ne se soit pas penchée suffisamment sur les critères distinguant les droits «vraiment fondamentaux » de tous les autres droits. Si les sommets de Biarritz et de Nice demandent plus de concision, en ligne générale je ne m'y opposerai pas. Il est probable que nous tous aurons quelque chose à gagner si la Charte résulte un peu plus succincte et essentielle.

For the attention of Mr Jansson

Hon. Piero Melograni - Comments of the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (CONVENT 45)

1. On a general plane, it appears advisable, indeed essential, to undertake **a careful stylistic and linguistic revision** of the text, as the Praesidium itself has noted.

In certain cases the problems are related to difficulties of translation, but in other instances they are more far-reaching, with a significant impact on the substantive scope of the measures. A number of substantial comments (shown in bold) are given below, together with examples of some of the linguistic issues mentioned above.

⇒ In **point 1 of the Preamble**, it does not seem logical to say that the peoples of Europe "hanno deciso di condividere un futuro di pace" (in English: "are resolved to share a peaceful future"). The future cannot be decided by anyone, and it would seem excessively bold to assert such divine certainty from the very first lines of the text. It would be more emotionally and dramatically effective to convey the fact that the commitment to peace must be renewed every day.

It might be better to say something along the lines of "hanno deciso di costruire insieme - o di impegnarsi insieme per costruire - un futuro di pace fondato su valori comuni" (in English: "... have decided to build together - or commit themselves to building together - a peaceful future based on common values".

⇒ **in many articles** (articles 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 27, 31, 33, 39, 45), **the text in other languages nearly always contains the term "person" or "everyone", while the Italian version uses "individuo" [individual]. It would be preferable to use "persona" [person] in the Italian text as well,** especially in the first articles cited, as previously indicated in some of my amendments. The case for this choice is even more compelling if we consider the fact that while international treaties drafted under the aegis of the UN tend to use "individual", those drafted at the European level (European Convention on Human Rights, Community Charter of Fundamental Social Rights) opt for "person" (or "anyone", as in the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms by the European Parliament on 12 April 1989). The most widely accepted scholarly opinions also use the term "person" to represent the natural condition of the individual in law.

⇒ It would be better to use the expression "questa Carta" [this Charter] in place of the more bureaucratic formulation "la presente Carta" [the present Charter] in the Italian version of the text (see, for example, points 4 and 5 of the Preamble, paragraphs 1 and 2 of Article 49, paragraphs 1, 2 and 3 of Article 50, Article 51 and Article 52).

⇒ Article 11. Although "media" it is a Latin term, we Italians might prefer "mezzi di comunicazione di massa" [means of mass communication].

⇒ Article 12. It would be preferable to use "in campo politico, sindacale e civico" rather than "settori" (in English, "field" rather than "sectors").

⇒ **In Article 13 (or Article 14)**, it might be worth considering including a "**freedom to teach**" alongside the freedom of research. It seems to

represent a different content from the "freedom to found educational establishments", which is recognised in paragraph 2 of Article 14.

⇒ **In Article 15, I would suggest eliminating "to earn a living"**, both because the phrase is a bit too colloquial in tone and **because such a right must obviously include people who are already fortunate enough to have sufficient means**. I would therefore trim the text to "Everyone has the right to engage in a freely chosen occupation" and leave it at that.

⇒ **Article 17** should perhaps specify that intellectual property shall be protected **in accordance with European Union legislation and international agreements in force in this field.**

⇒ **Article 18**, in relation to the right of asylum, as indicated in my amendment to Article 21 of CONVENT 28, the reference to the Geneva Convention could be supplemented or replaced with a more general reference to **international regulations in this field.** Reference to a specific convention in this instance does not seem appropriate, as this could limit protection to the areas covered by this convention, without taking account of any future agreements in this area. Moreover, Article 63 of the EC Treaty incorporates the Convention into Community law, meaning that the reference to the Treaty at the end of Article 18 could well make any specific reference to the Convention superfluous.

⇒ Article 23, paragraph 2, the word "best" in the phrase "the child's best interest must be a primary consideration" should be eliminated, as it is unnecessary.

⇒ The current phrasing of the **new Article 34** ("Access to services of general economic interest") is **somewhat perplexing**. It does not clarify in any way just which services are intended. Is the intention to protect consumers or does its scope also include, say, electricity producers that wish to gain access to distribution networks? Is it a fundamental right? If so, why are we declaring only that the Union "respects" such access?

⇒ In Article 35 ("All Union policies shall ensure the protection and preservation of a good quality living environment and the improvement of the quality of the environment, taking into account the principle of sustainable development") the repetition of the word "ambiente" ["environment" in English] doesn't work very well. In fact, in other languages different terms have been used (e.g. in French: "cadre de vie" and "environnement").

⇒ Article 37 ("Right to vote and to stand as a candidate") was phrased better (in Italian) in the previous version (see Article 25 of CONVENT 28). The expression "eleggibilità alle elezioni" has a poor sound to it. A better solution would be "elettorato attivo e passivo". The same comment holds for Article 38.

⇒ Article 46, paragraph 1, refers to the presumption of innocence until "proved guilty" according to law. Under Article 27, paragraph 1, of the Italian Constitution, "The accused is not considered guilty **until final judgement** has been issued". It should be clarified, also during the preparatory stages, that "proved guilty" should not involve a lesser degree of protection than that afforded in the Italian system.

⇒ **An important point concerns Article 48** ("Right not to be tried or punished twice for the same criminal offence"). I believe that at the current stage in the construction of a European space of freedom, security and justice, it could be **difficult to obtain the Italian Parliament's approval** for this article - for the reasons I cited in the amendment to Article 11 of CONVENT 28 (with special regard to crimes such as, for example, counterfeiting, drug trafficking, trafficking in human beings).

⇒ **Article 50** ("Scope of guaranteed rights") could also benefit from linguistic revision of the Italian version. It would be better to write "**Tutte le eventuali limitazioni** all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti in questa Carta **possono** essere previste **soltanto** dalla competente autorità legislativa". The German, Spanish and French versions do not use "eventuali", but rather "jede", "cualquier" and "toute". The Italian could use "**tutte le eventuali**".

⇒ **The adjective "similar" ("simili" in Italian) in Article 50, paragraph 3, does not seem appropriate**. The German version uses "entsprechende", which means "corrispondente" in Italian ("corresponding" in English). In order avoid repeating the term "corresponding", which appears at the start of the paragraph, we could use "the meaning and scope of those rights shall be equivalent to those conferred on them by the said convention unless this Charter affords greater or more extensive protection" (In Italian, "il significato e la portata degli stessi equivalgono a quelli previsti dalla suddetta Convenzione, a meno che questa Carta ...").

2. The general impression one gets from reading the whole of CONVENT 45 is that it is perhaps overly broad. The number of "truly fundamental" rights could well be less than the 52 listed in CONVENT 45. Perhaps the Convention has not given enough attention to the criteria that distinguish "truly fundamental" rights from other rights. I would not object if the summits of Biarritz and Nice should call for greater brevity. It is likely that we will all gain if the Charter that emerges from our work is a more succinct, essential document.

MENDEZ DE VIGO

PREÁMBULO PÁRRAFO SEGUNDO

La Unión está fundada sobre los principios indivisibles y universales de dignidad de hombres y mujeres, **derivada de su destino trascendente**; libertad, igualdad y solidaridad; reposa en el principio de democracia y el Estado de Derecho.

ARTICLE 11

La liberté d'information et la liberté des médias est garantie dans le respect du pluralisme et de la transparence.

ARTÍCULO 12 LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN

1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, especialmente en los ámbitos político, sindical, cívico y **religioso**.

ARTICLE 21.1 INTRODUCTION

The Union shall respect the cultural, religious, ethnic and linguistic diversity in Europe. Est interdite…(reste inchangé)

ARTICLE 22.1 INTRODUCTION Á L'ARTICLE 22

L'Union cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Debe garantizarse… (reste inchangé)

ARTÍCULO 32 INCORPORAR AL PRINCIPIO DEL PUNTO 3

3.- **Con objeto de combatir la exclusión y la pobreza,** la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social a la vivienda para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB
Stv. Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten
der Europäischen Union des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB · Büro Berlin · Unter den Linden 50 · 2122 / 2124

Berlin

Prof. Dr. Jürgen Meyer
Deutscher Bundestag
Büro: Unter den Linden 50 · 2122 / 2124
✉ Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Tel: (030) 227 - 79 12 0
Fax: (030) 227 - 76 31 6
Email: juergen.meyer@bundestag.de

Wahlkreis

Prof. Dr. Jürgen Meyer
Münsterplatz 45
Postfach 36 28
89026 Ulm
Tel: (0731) 6 02 13 61
Fax: (0731) 6 13 21
Email: juergen.meyer@wk.bundestag.de

31. August 2000

MEYER ET 11 ANDERE

An den Vorsitzenden des Konvents
zur Erarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte
Prof. Dr. Roman Herzog

An die stellvertretenden Vorsitzenden
Prof. Dr. Guy Braibant
Gunnar Jansson
Mendez de Vigo

Sehr geehrte Herren,

gemäß dem vom Präsidium in Convent 45 (Charte 4422/00) vorgeschlagenen Verfahren, reichen die Unterzeichner folgende allgemeine Bemerkungen zum Gesamtentwurf der Charta ein:

I. Grundsätzliches

a) Die Unterzeichner begrüßen den Chartaentwurf ausdrücklich und danken dem Präsidium für die vorgelegte Arbeit. Viele Anregungen aus schriftlichen Änderungsanträgen und mündlichen Beiträgen einzelner Delegierter sind eingearbeitet worden, so dass der Entwurf eine gute Grundlage für eine zustimmungsfähige Charta ist.

b) Aus systematischen Gründen sollte aber davon abgesehen werden, in einzelnen Artikeln einen Verweis auf „einzelstaatliche Rechtsvorschriften" und „nach Maßgabe des

ARTICLE 49 (NOUVELLE RÉDACTION)

La présente Charte respecte les compétences de la Communauté et les taches de l'Union telles que définies par les Traites.

ARTICLE 50 (CHANGEMENT DU TITRE)

Exercice des droits garanties. Corresponde à l'actuel 50.1

ARTICLE 50 BIS (NOUVEAU TITRE)

Fondement et portée des droits

1.- Les droits reconnus par la présent Charte **qui** trouvent leur fondement dans les Traites communautaires où dans le Traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

2.- Dans le mesure où la présente Charte contient des droits correspondants à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont similaires à ceux que leur confère ladite Convention.

Gemeinschaftsrechts" aufzunehmen. Insofern sprechen sich die Unterzeichner dafür aus, diese Verweise aus den Artikeln 9, 18, 25, 26, 32, 33 und 34 zu streichen.

Es sei darauf hingewiesen, dass durch die horizontale Bestimmung in Art. 49 Abs. 1 und 2 ein solcher Verweis überflüssig ist. Aus systematischen Gründen hat sich der Konvent darauf geeinigt, horizontale Fragen separat zu formulieren, nicht zuletzt, um die Lesbarkeit der Charta und damit die Identifikationsmöglichkeit des Bürgers mit der EU zu fördern.

Durch die in Convent 45 vorgelegte Systematik wird dagegen beim Bürger der Eindruck erweckt, dass hier spezifische Artikel gegenüber anderen abgeschwächt werden sollen. Dies entspricht weder der Intention des Konvents noch dem Kölner Auftrag.

Darüber hinaus kann der Eindruck entstehen, dass Grundrechte, die nach allgemeinem Verständnis höchstrangiges Recht darstellen, unter den Vorbehalt einzelstaatlicher Regelungen oder zukünftiger Vertragsrevisionen gestellt werden. Dieser Eindruck wäre fatal und widerspräche dem Geist des Art. 6 Abs. 1 EUV, in dem deutlich zum Ausdruck gebracht wird, dass die Union der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten höchste Priorität beimisst. Aus diesem Grund appellieren die Unterzeichner dringend, den Art. 50 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

c) Die Unterzeichner begrüßen es, dass in Punkt 5 der Präambel die Hauptquellen, die zur Erarbeitung der Charta herangezogen wurden, genannt werden. Dies sind gemäß dem Kölner Mandat die Europäische Menschenrechtskonvention, die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer.

Die Kohärenz des Entwurfs wird aber dann gefährdet, wenn diese Quellen nicht auch in Art. 51 genannt werden. Die Präambel und der Art. 51 bilden die Klammer der Charta. Insofern plädieren die Unterzeichner dafür, auch in Artikel 51 die von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas als Mindestschutzniveau aufzunehmen.

d) Der Art. 15 „Berufsfreiheit" sollte aus systematischen Gründen in das Kapitel IV „Solidarität" aufgenommen werden und dabei die frühere, vom Präsidium vorgeschlagene Überschrift („Berufsfreiheit und Recht auf Arbeit") und Allgemeinnorm („Jede Person hat das Recht zu arbeiten") enthalten (vgl. Convent 41, alter Art. 31).

290

Es ist kaum ersichtlich, warum der alte Präsidiumsvorschlag (Convent 41), der auf dem Braibant-Meyer-Vorschlag basierte, in der aktuellen Fassung in Stellung und Wortlaut verändert worden ist, obschon sich die überwiegende Mehrheit der Delegierten in der mündlichen Aussprache für den Kompromissvorschlag ausgesprochen hatte (u.a. Nikula, Voggenhuber, Friedrich, Einem, Paciotti, Leinen, Hirsch Ballin, Olsen, Barros Moura, van den Burg, Kaufmann). Auch hat - neben den bereits genannten - eine große Anzahl Delegierter in ihren schriftlichen Änderungsanträgen für eine Norm „Recht zu arbeiten" plädiert (Convent 39: Änderungsanträge Nr. 35 Sole Tura, Nr. 39 Dieulangard, Nr. 46 Fayot, Nr. 47 Braibant, Nr. 51 Rodota/Paciotti/Manzella, Nr. 53 Beres u.a.)

e) Generell sollte nochmals sorgfältig geprüft werden, ob die Charta in allen EU-Sprachen die jeweils adäquaten Begrifflichkeiten enthält. So wird z.B. in der deutschen Übersetzung in Art. 24 von „behinderten Menschen" gesprochen, während anerkanntermaßen der korrekte Begriff „Menschen mit Behinderung" ist. Auch ist fraglich, ob die in Punkt 2 der Präambel gewählte Formulierung „Würde der Männer und Frauen" glücklich gewählt ist, da durch diese Begrifflichkeit z.B. Kinder nicht berücksichtigt werden.
Die Unterzeichner gehen davon aus, dass vor der Übergabe an die Staats- und Regierungschefs die Charta in allen EU-Sprachen dem Konvent vorliegt.

II. Spezielles

a) Art. 10 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Dem Artikel ist ein Abs. 2 hinzuzufügen, in dem das *Recht auf Kriegsdienstverweigerung* aufgenommen wird. Die Aufnahme eines solchen zweiten Absatzes entspricht einer Reihe von Änderungsanträgen (Convent 35: Änderungsanträge Nr. 256 Voggenhuber/ Buitenweg, Nr. 257 Meyer/Leinen/Martin, Nr. 261 Gnauck und Nr. 262 Kaufmann, u.a.) und der Mehrheitsmeinung während der Konventsdiskussion.

b) Art. 11 Abs. 2 Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

Während grundsätzlich die Zielrichtung des Art. 11 Abs. 2 begrüßt wird, und insbesondere durch den Begriff der „Medien" weitere begriffliche Klarheit im Vergleich zu der vorherigen Version erreicht werden konnte (wobei die Begriffe „Presse- und

Rundfunkfreiheit bzw. „an die Allgemeinheit gerichtete Kommunikation" präziser wäre), fehlen drei Aspekte in der vom Präsidium vorgeschlagenen Formulierung:

i. Die Organe der Europäischen Union sollen zur *Auskunftspflicht gegenüber den Medien* verpflichtet werden. Dies ist im Hinblick auf die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit ebenso von Belang, wie es ein Gebot der Transparenz innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens ist. Zwar enthält der Präsidiumsentwurf mit Art. 40 ein allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten; trotzdem sollte den Medien, mit ihrer speziellen Aufgabe als „Transmissionsriemen" bzw. Bindeglied zwischen öffentlicher Gewalt und Bevölkerung, diesbezüglich ein explizites Recht gewährt werden.

ii. Der Begriff der „*Transparenz*" in Abs. 2 ist von einer Reihe von Medienanstalten scharf kritisiert worden. Hintergrund dabei ist die Befürchtung, dass freiheitsbeschränkende Maßnahmen durch die öffentliche Verwaltung unter Anwendung des Transparenzgebotes gerechtfertigt werden könnten.

   Sollte mit der Regelung intendiert sein, die Medien zu demokratischer Berichterstattung zu verpflichten, wird dieses Ziel bereits über den horizontalen Art. 52 und über praktische Konkordanz erreicht. Wenn hingegen durch den Begriff erreicht werden soll, eine *finanzielle* Transparenz der Medien zu ermöglichen (Convent 35, Änderungsantrag Nr. 284 Braibant), bedarf dies keiner ausdrücklichen Absicherung in einer Grundrechtscharta. Aus diesem Grund wird empfohlen, den Begriff aus dem Artikel zu streichen, dies auch vor dem Hintergrund, dass die Aufnahme des Begriffs nur in einem Änderungsantrag gefordert worden ist.

iii. Während der Diskussion innerhalb des Konvent wurde von einer Reihe von Delegierten die Unschärfe des Begriffs „*Pluralismus*" kritisiert (Goldsmith, Hirsch Ballin, Rodota, Partijn). Diesen Begriff kann man schärfer fassen: Insofern sollte - auch unter Bezugnahme auf das Protokoll Nr. 23 zum Amsterdamer Vertrag - eine Bestandsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Charta aufgenommen werden, da hiermit ein Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Medien gewährleistet und damit eine pluralistischen Berichterstattung sichergestellt werden kann.

c) Art. 13 Freiheit der Forschung

292

Der Artikel ist um die *Freiheit der Wissenschaft, Lehre und Kunst* zu ergänzen. Dies entspricht einem älteren Präsidiumsvorschlag (Convent 13 Art. 15 Abs. 2, mit Ausnahme von „Lehre"), der in dieser Hinsicht vom Konvent nicht kritisiert worden war. Vielmehr hatte eine Reihe von Delegierten in der mündlichen Debatte die Wichtigkeit dieses Absatzes betont (Meyer, Friedrich, Rack, Leinen, Einem, Rodota, Braibant, Mombaur, Papadimitriou) und dies auch in einer großen Anzahl von Änderungsanträgen begründet.
Weiterhin entsprechen die genannten Freiheiten sowohl den gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten als auch internationalen Konventionen. Aus diesem Grund wird die Ergänzung des Artikels dringend empfohlen.

d) Art. 26 Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Die Unterzeichner sprechen sich dafür aus, dass in den Artikel die Worte „[kollektive Maßnahmen] *einschließlich des Streikrechts*" eingefügt werden. Die Formulierung ist unmittelbar aus der Europäischen Sozialcharta entnommen (Art. 6 Abs. 4), die gemäß dem Kölner Mandat eine Grundlage der Konventsarbeit ist.
Diejenigen Delegierten, die das Streikrecht mit dem Hinweis aus der Charta herauslassen wollen, dass dann auch die „Aussperrung" Eingang finden müsse, irren in diesem Punkt über bestehende gemeinsame Verfassungstraditionen und über von allen Mitgliedstaaten anerkanntes internationales Recht (Europäische Sozialcharta, Art. 8 Abs. 1 d Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, vielfache ILO-Konventionen).
Eine Nichterwähnung des Streikrechts würde dem Versuch gleichkommen, bestehendes Recht zurückzudrängen. Aus diesem Grund hat sich die Mehrheit der Delegierten in ihren Änderungsanträgen für dessen explizite Aufnahme in den Artikel ausgesprochen (Convent 39: Änderungsanträge Nr. 93 Voggenhuber, Nr. 94 Dehousse, Nr. 95 Rodota/Paciotti/Manzella, Nr. 97 Braibant, Nr. 99 Dieulangard, Nr. 102 Fayot, Nr. 103 Beres, Nr. 104 van den Burg).

e) Art. 32 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

i. Die Unterzeichner begrüßen den in Abs. 1 formulierten Artikel und regen dabei an, die Auflistung der sozialen Sicherheit und sozialen Dienste durch den Begriff „*insbesondere*" einzuleiten, damit die Offenheit der Aufzählung hervorgehoben

wird. Da Grundrechte ihrem Wesen nach von möglichst langem Bestand sein sollen, sind abschließende Beispielformulierungen zu vermeiden, da kaum abzusehen ist, wie in diesem Bereichen die zukünftigen Entwicklungen aussehen werden.

ii. In Abs. 3 hat das Präsidium leider erneut nur an einem einzigen Aspekt des „Rechts auf Wohnen" – der Wohnungsbeihilfe – festgehalten, obschon mit dem Braibant-Meyer-Vorschlag ein von der Mehrheitsmeinung des Konvents getragener Kompromiss vorliegt, der eine ausschließliche Respektierungspflicht der Union enthält.

Es sei in diesem Zusammenhang erneut daran erinnert, dass das *„Recht auf Wohnen"* völkerrechtlich von allen Mitgliedstaaten anerkannt (u.a. Art. 25 Abs. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 11 Internationaler UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 27 Abs. 3 UN-Kinderrechtskonvention, Art. 31 revidierte Europäische Sozialcharta) und in vielen Verfassungen der Mitgliedstaaten enthalten ist (Art. 23 Belgien, § 15 a Finnland, Art. 21 Abs. 4 Griechenland, Art. 22 Abs. 2, Art. 65 Portugal, Kapitel 1 § 2 Schweden, Art. 47 Spanien; implizit in Art. 1, 13, 14 und 20 Deutschland).

f) Art. 43 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Der Abs. 2 des Artikels enthält kein Grundrecht, sondern nur einen Hinweis auf eine mögliche zukünftige Vertragsrevision, mit der ein Recht auf Freizügigkeit für Staatsangehörige dritter Länder eingeräumt werden könnte. Damit entspricht die neue Formulierung nicht der Mehrheitsmeinung, wie sie in der mündlichen Debatte innerhalb des Konvents vertreten wurde (u.a. Voggenhuber, Meyer, van den Burg, Brax, Einem, Beres, Kaufmann, Paciotti, Leinen, Martin).

Eine Gleichstellung von Drittstaatlern beim Recht auf Freizügigkeit ist nach Art. 63 Nr. 4 EGV möglich. Gemäß dem Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 12 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Art. 2 Protokoll Nr. 4 Europäische Menschenrechtskonvention ist die Freizügigkeit ein Menschen- und kein Bürgerrecht.

Entweder müsste – was die Unterzeichner befürworten – eine Ausweitung der Freizügigkeit auch auf Drittstaatler in die Grundrechtscharta aufgenommen werden, in

dem in Abs. 1 der Begriff „Bürger“ durch „Jeder“ ersetzt wird, oder der Abs. 2 kann generell gestrichen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Meyer, Alima Bourmediene-Thiery, Andrew Duff, Caspar Einem, Ben Fayot, Michael Holoubek, Ulpu Ilvari, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hans-Peter Martin, Elena Paciotti[1], Ike van den Burg[2], Johannes Voggenhuber

295

[1] Unter Vorbehalt zu den Kommentaren zu Art. 11 (II. b).
[2] Unter Vorbehalt zu den Kommentaren zu Art. 15 (I. d, Teilsatz 1).

Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB
Stv. Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten
der Europäischen Union des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB · Büro Berlin · Unter den Linden 50 · 2122 / 2124

Berlin

Prof. Dr. Jürgen Meyer
Deutscher Bundestag
Büro: Unter den Linden 50 · 2122 / 2124
✉ Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Tel: (030) 227 - 79 12 0
Fax: (030) 227 - 76 31 6
Email: juergen.meyer@bundestag.de

Wahlkreis

Prof. Dr. Jürgen Meyer
Münsterplatz 45
Postfach 36 28
89026 Ulm
Tel: (0731) 6 02 13 61
Fax: (0731) 6 13 21
Email: juergen.meyer@wk.bundestag.de

le 31 août 2000

MEYER ET 11 AUTRES

Monsieur
le professeur dr. Roman Herzog
Président de la Convention
chargée d'élaborer la Charte européenne
des droits fondamentaux

Messieurs
le professeur dr. Guy Braibant,
Gunnar Jansson,
Mendez de Vigo,
Vice-Présidents

Messieurs,

Conformément à la procédure proposée par le Présidium concernant la Convention 45 (Charte 4422/00), les soussignés présentent sur le projet complet de la Charte les observations générales ci-après :

I. Généralités

a) Les soussignés approuvent expressément le texte proposé et remercient le Présidium pour le travail accompli. Un grand nombre de propositions de modification écrites et

d'interventions orales de divers délégués a été pris en compte, de sorte que ce projet constitue une bonne base pour une Charte susceptible de recueillir une large approbation.

b) Cependant, pour des considérations liées à la systématique, il conviendrait de ne pas se référer, comme il est fait dans divers articles, aux "législations nationales" et "au droit communautaire". Les soussignés demandent en conséquence la suppression de cette référence aux articles 9, 18, 25, 26, 32, 33 et 34.
Compte tenu de la disposition horizontale de l'article 49, al. 1 et 2, cette référence est superflue. Pour des considérations liées à la systématique, la Convention a convenu de formuler les questions horizontales séparément dans le but notamment de faciliter la lisibilité de la Charte et l'identification du citoyen avec l'UE.

La systématique de la Convention 45 fait croire au citoyen que l'on tend à diluer des articles spécifiques par rapport à d'autres, ce qui n'est pas l'intention de la Convention et ne correspond pas au mandat de Cologne.
Par ailleurs, elle peut faire croire que des droits fondamentaux relevant, dans leur acception générale, du droit premier sont valables sous réserve de réglementations nationales ou de futures révisions du traité. Cette impression serait regrettable et contraire à l'esprit de l'article 6, al. 1 du traité de l'UE dans lequel il est dit expressément que l'Union accorde une priorité absolue au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi les soussignés proposent la suppression pure et simple de l'article 50, al. 2.

c) Les soussignés approuvent l'énumération au point 5 du préambule des principales sources dont s'inspire la Charte qui sont, conformément au mandat de Cologne, la Convention européenne des droits de l'Homme, les traditions constitutionnelles communes des Etats membres, la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits fondamentaux sociaux des travailleurs.
Cependant, la cohérence du projet risque d'être compromise si l'on omet de mentionner ces sources également à l'article 51. Le préambule et l'article 51 relient entre eux les diverses parties du projet. C'est pourquoi les soussignés plaident en faveur de

l'insertion également à l'article 51, en tant que niveau de protection minimal, les Chartes sociales adoptées par la Communauté et le Conseil de l'Europe.

d) Pour des considérations liées à la systématique, l'article 15 "Liberté professionnelle" devrait figurer au chapitre IV "Solidarité" avec le titre et la règle générale précédemment proposés par le Présidium ("Liberté professionnelle et droit de travailler" et "Toute personne a le droit de travailler") (cf. Convention 41, ancien art. 31).

On voit mal pour quelles raisons la place et le texte de l'ancienne proposition du Présidium (Convention 41), qui reposait sur la proposition Braibant-Meyer, ont été modifiés dans la version actuelle et ce en dépit du fait que, lors de la discussion de la proposition de compromis, une large majorité des délégués (notamment Nikula, Voggenhuber, Friedrich, Einem, Paciotti, Leinen, Hirsch Ballin, Olsen, Barros Moura, van den Burg, Kaufmann) se soit prononcée en sa faveur. Par ailleurs, outre les personnes mentionnées, un grand nombre de délégués avaient plaidé dans leurs propositions de modification écrites en faveur d'une règle concernant le "droit de travailler" (Convention 39 : amendements n° 35 Sole Tura, n° 39 Dieulangard, n° 46 Fayot, n° 47 Braibant, n° 51 Rodota/Paciotti/Manzella, n° 53 Beres et al.).

e) D'une manière générale, il conviendrait de vérifier une nouvelle fois très attentivement l'équivalence des notions employées dans les différentes langues du texte de la Charte. C'est ainsi qu'à l'article 24 de la traduction allemande figurent les termes "behinderte Menschen" alors que les termes corrects généralement reconnus devraient être "Menschen mit Behinderung". On peut également se demander si les termes de "Würde der Männer und Frauen", au point 2 du préambule, sont bien choisis, car cette notion de tient pas compte des enfants.

Les soussignés espèrent que la Convention disposera du texte de la Charte dans toutes les langues de l'UE avant sa transmission aux chefs d'État et de gouvernement.

II. Questions particulières

a) Article 10. Liberté de pensée, de conscience et de religion

Il convient d'ajouter à cet article un deuxième alinéa dans lequel sera inscrit le *droit à l'objection de conscience*. L'insertion donne suite à toute une série d'amendements (Convention 35 : amendements n° 256 Voggenhuber/Buitenweg, n° 257 Meyer/ Leinen/Martin, n° 261 Gnauck et n° 262 Kaufmann notamment) et au point de vue exprimé par une majorité au cours de la discussion à la Convention.

b) Article 11, al. 2. Liberté d'expression et d'information

L'objectif de l'article 11, al. 2 est approuvé en principe, la notion de "médias" venant apporter plus de clarté par comparaison avec la version précédente (les notions de "liberté de la presse et de la radiodiffusion" ou de "l'information s'adressant au grand public" seraient toutefois plus précises); cependant, la rédaction du Présidium néglige trois aspects :

i. Les organes de l'Union européenne *doivent être tenus de fournir des renseignements aux médias*. Cet aspect est tout aussi important pour la formation d'une opinion publique européenne que l'impératif de la transparence requise dans une communauté démocratique. Il est vrai que le projet du Présidium prévoit en son article 49 un droit d'accès général aux documents; néanmoins, compte tenu de leur rôle particulier en tant que "courroie de transmission" ou lien entre le pouvoir public et la population, les médias devraient se voir accorder un droit explicite à cet égard.

ii. Le terme de "*transparence*" a été vivement critiqué par un certain nombre d'établissements du secteur des médias; ils craignent que l'administration publique n'invoque l'impératif de la transparence pour justifier des mesures ayant pour effet de restreindre la liberté.

Si la réglementation doit faire obligation aux médias d'assurer l'information selon les principes démocratiques, cet objectif est déjà atteint par les dispositions horizontales de l'article 52 et la concordance pratique. En revanche, si cette notion doit assurer la transparence *financière* des médias (Convention 35, amendement n° 284 Braibant), ce principe ne doit pas expressément être garanti dans une Charte des droits fondamentaux. C'est

pourquoi les soussignés proposent de rayer ce terme dans l'article en cause, d'autant que l'insertion de cette notion a fait l'objet d'un seul amendement.

iii. Lors de la discussion à la réunion de la Convention, un certain nombre de délégués a critiqué le manque de précision de la notion de "*pluralisme*" (Goldsmith, Hirsch Ballin, Rodota, Partijn). Cette idée pourrait être exprimée avec plus de rigueur : à cet effet il conviendrait, en se référant notamment au Protocole n° 23 du traité d'Amsterdam, d'ajouter au texte de la Charte une garantie des acquis de la radiodiffusion de droit public, assurant ainsi la coexistence des médias privés et de droit public et de ce fait une information pluraliste.

c) Article 13. Liberté de la recherche

Il convient d'ajouter à cet article la *liberté des sciences, de l'enseignement et des arts.* Cet ajout correspond à une proposition précédente du Présidium (Convention 13, art.15 al. 2, à l'exception de "l'enseignement") que la Convention n'avait pas critiquée à cet égard. Bien au contraire, plusieurs délégués avaient souligné, au cours du débat, l'importance de cet alinéa (Meyer, Friedrich, Rack, Leinen, Einem, Rodota, Braibant, Mombaur, Papadimitriou), le justifiant dans un grand nombre d'amendements. Par ailleurs, ces libertés correspondent aussi bien aux traditions constitutionnelles communes des Etats membres qu'aux conventions internationales.

d) Article 26. Droit de négociation et d'actions collectives

Les soussignés proposent d'insérer dans cet article les termes "[actions collectives], *y compris le droit de grève"*, formulation directement empruntée à la Charte sociale européenne (art. 6, al. 4) qui constitue, conformément au mandat de Cologne, une des bases sur lesquelles repose le travail de la Convention.

Les délégués qui souhaitent ne pas mentionner le droit de grève en invoquant le fait que son insertion dans la Charte appellerait également l'insertion du "lock-out", se méprennent sur ce point sur les traditions constitutionnelles communes existantes et sur le droit international reconnu par tous les Etats membres (Charte sociale européenne, art. 8, al. 1 d, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un grand nombre de Conventions de l'OIT).

Renoncer à mentionner le droit de grève constituerait en quelque sorte une tentative de restreindre le droit en vigueur. C'est pourquoi la plupart des délégués se sont prononcés dans leurs amendements en faveur de la mention expresse du droit de grève dans cet article (Convention 39; amendements n° 93 Voggenhuber, n° 94 Dehousse, n° 95 Rodota/Paciotti/Manzella, n° 97 Braibant, n° 99 Dieulangard, n° 102 Fayot, n° 103 Beres, n° 104 van den Burg).

e) Article 32. Sécurité sociale et aide sociale

i. Les soussignés approuvent l'article tel que formulé à l'alinéa 1 et proposent de placer en tête de l'énumération de l'assurance sociale et des services sociaux les termes *"plus particulièrement"* afin de souligner que cette énumération n'est pas limitative. Les droits fondamentaux devant, par définition, avoir un caractère aussi durable que possible, il convient d'éviter toute liste limitative d'exemples, car les développements futurs dans ce domaine ne sont pas prévisibles.

ii. Par ailleurs, le Présidium n'a retenu à l'alinéa 3, ce que nous déplorons, qu'un seul aspect du "droit au logement", à savoir l'aide au logement, bien que la proposition Meyer-Braibant constitue un compromis majoritairement approuvé par la Convention et se contente de faire obligation à l'Union de respecter ce droit.

Rappelons encore dans ce contexte que le *"droit au logement"* est reconnu en droit international par tous les Etats membres (cf. notamment art. 25, al. 1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 11 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 27, al. 3 de la Convention des Nations Unis relative aux droits de l'enfant, art. 31 de la Charte sociale européenne révisée) et ancré dans nombre de constitutions des Etats membres (art. 23 Belgique, par. 15 a Finlande, art. 21, al. 4 Grèce, art. 22, al. 2, art. 65 Portugal, chapitre 1, par. 2 Suède, art. 47 Espagne; implicitement art. 1, 13, 14 et 20 Allemagne).

f) Article 43. Liberté de circulation et de séjour

301

L'alinéa 2 de cet article ne définit pas de droit fondamental et annonce seulement une future révision éventuelle du traité susceptible de créer un droit à la libre circulation en faveur des ressortissants de pays tiers. De ce fait, la nouvelle rédaction n'exprime pas le point de vue défendu par la majorité lors des débats de la Convention (cf. notamment Voggenhuber, Meyer, van den Burg, Brax, Einem, Beres, Kaufmann, Paciotti, Leinen, Martin).

L'article 63 n° 4 du traité de la CEE autorise l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers concernant la liberté de circulation. La liberté de circulation constitue, selon l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2 du protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, un droit de l'Homme et non pas un droit civil.

Il conviendrait, et c'est ce que préconisent les soussignés, d'étendre, dans la Charte des droits fondamentaux, la liberté de circulation aux ressortissants d'Etats tiers en substituant à l'alinéa 1 les termes "toute personne" au terme "citoyen", ou encore de supprimer l'alinéa 2.

Avec mes meilleures salutations

Jürgen Meyer, Alima Bourmediene-Thiery, Andrew Duff, Caspar Einem, Ben Fayot, Michael Holoubek, Ulpu Ilvari, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hans-Peter Martin, Elena Paciotti[1], Ike van den Burg[2], Johannes Voggenhuber

302

[1] Sous réserve des commentaires relatifs à l'art 11 (II. b).
[2] Sous réserve des commentaires relatifs à l'art 15 (I. d, parties des phrases).

Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB
Stv. Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten
der Europäischen Union des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB · Büro Berlin · Unter den Linden 50 · 2122 / 2124

Berlin

Prof. Dr. Jürgen Meyer
Deutscher Bundestag
Büro: Unter den Linden 50 · 2122 / 2124
✉ Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Tel: (030) 227 - 79 12 0
Fax: (030) 227 - 76 31 6
Email: juergen.meyer@bundestag.de

Wahlkreis

Prof. Dr. Jürgen Meyer
Münsterplatz 45
Postfach 36 28
89026 Ulm
Tel: (0731) 6 02 13 61
Fax: (0731) 6 13 21
Email: juergen.meyer@wk.bundestag.de

August, the 31[t] 2000

MEYER AND 11 OTHERS

To the Chairperson of the Convent
for elaborating the European Charter of Fundamental Rights
Prof. Dr Roman Herzog

To the Vice-Chairpersons
Prof. Dr Guy Braibant
Gunnar Jansson
Mendez de Vigo

Dear Sirs,

under the procedure proposed by the Praesidium in Convent 45 (Charte 4422/00), the signatories hereby submit the following general comments on the Draft Charter:

I. General

(a) The signatories expressly welcome the Draft Charter and thank the Praesidium for the work it has accomplished. Many of the suggestions put forward in written amendments and in oral contributions by individual delegates have been incorporated in the Draft, which therefore provides a good basis for a Charter that can gain assent.

(b) For systematic reasons, the reference in some articles to "national laws and practices" and "in accordance with Community law" should be taken out. The signatories are

therefore in favour of deleting these references from Articles 9, 18, 25, 26, 32, 33 and 34.

It should be pointed out that this reference is superfluous because of the horizontal provision in Article 49(1) and (2). For systematic reasons the Convent agreed to formulate horizontal provisions separately, not least in order to render the Charter more legible and therefore make it easier for the citizens to identify with the EU.

In contrast, the system set out in Convent 45 gives the citizen the impression that specific articles are less important than others. That is consistent neither with the intention of the Convent nor with the Cologne mandate.

Moreover, it could give the impression that fundamental rights, which are generally understood as rights of the first order, are being made subject to the reservation of national laws and practices or future revisions of the Treaty. That would be a disastrous impression to give and would conflict with the spirit of Article 6(1) of the EU Treaty, which makes it quite clear that the Union attaches top priority to respect for human rights and fundamental freedoms. For that reason the signatories urgently call for Article 50(2) to be deleted without replacement.

(c) The signatories welcome the fact that recital 5 of the Preamble lists the main sources drawn on in drafting the Charter. In accordance with the Cologne mandate, these are the European Convention on Human Rights, the constitutional traditions common to the Member States, the European Social Charter and the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers.

The Draft risks being less coherent if these sources are not also named in Article 51. The Preamble and Article 51 form the cornerstone of the Charter. The signatories therefore also urge the inclusion of the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe in Article 51 as a minimum level of protection.

(d) Article 15 "Freedom to choose an occupation" should be incorporated in Chapter IV "Solidarity" for systematic reasons and contain the earlier heading ("Freedom to choose an occupation and the right to work") and the general principle ("Every person has the right to work") proposed by the Praesidium (cf. Convent 41, ex-Article 31).

It is difficult to understand why the position and wording of the earlier Praesidium proposal (Convent 41), which was based on the Braibant-Meyer proposal, has been

changed in the present version, even though a large majority of delegates had endorsed the compromise proposal during the oral discussion (including Nikula, Voggenhuber, Friedrich, Einem, Paciotti, Leinen, Hirsch Ballin, Olsen, Barros Moura, van den Burg, Kaufmann). Moreover, a large number of delegates, besides those just mentioned, had tabled written amendments calling for a "right to work" provision (Convent 39: draft amendments Nos 35 Sole Tura, 39 Dieulangard, 46 Fayot, 47 Braibant, 51 Rodota/Paciotti/Manzella, 53 Beres et alia).

(e) In general, it should be carefully checked again whether the Charter is worded appropriately in all the EU languages. For instance, the German translation of Article 24 refers to "behinderte Menschen" (disabled persons), while the accepted correct term is "Menschen mit Behinderung" (persons with disabilities). It is also questionable whether the choice of wording in recital 2 of the Preamble "dignity of men and women" is a happy one, since that does not cover, for instance, children.
The signatories assume that the Charter will be available to the Convent in all the EU languages before it is submitted to the Heads of State and Government.

II. **Specific comments**

(a) Article 10 Freedom of thought, conscience and religion

A second paragraph should be added, referring to the *right to refuse military service*. The inclusion of a second paragraph to that effect would correspond to a number of draft amendments (Convent 35: draft amendments Nos 256 Voggenhuber/Buitenweg, 257 Meyer/Leinen/Martin, 261 Gnauck and 262 Kaufmann, et alia) and to the majority opinion expressed during the Convent discussion.

(b) Article 11 (2) Freedom of expression and information

While in principle we welcome the intention of Article 11(2), and especially the greater clarity in comparison with earlier versions thanks to the use of the term "media" (although the terms "freedom of the press and broadcasting", i.e. "communication directed at the general public" would be more precise), three aspects are missing in the wording proposed by the Praesidium:

i. The European Union bodies should have a binding *obligation to inform the media*. That is as important to the development of a European public as the need for transparency is within a democratic community. Although Article 40 of the Praesidium's Draft does provide for a general right of access to documents, nevertheless the media, with their special task of acting as a "transmission channel", i.e. a connecting link between the public authority and the people, should be granted an explicit right in this regard.

ii. A number of media institutions have strongly criticised the use of the term *"transparency"* in paragraph 2. Their underlying fear is that the public authorities could justify freedom-restricting measures by applying the transparency provision.

Should the intention of this provision be to oblige the media to report democratically, that intention is already achieved by the horizontal provision of Article 52 and practical concordance. If, however, the intention is to provide for the *financial* transparency of the media (Convent 35, draft amendment No 284 Braibant), that does not need to be guaranteed explicitly in a Charter of Fundamental Rights. For that reason, we recommend deleting that term from the article, given also that only one draft amendment called for it to be incorporated.

iii. During the discussion in the Convent, a number of delegates criticised the imprecision of the term "*pluralism*" (Goldsmith, Hirsch Ballin, Rodota, Partijn). This concept can be worded more precisely. Accordingly – with reference also to Protocol No 23 to the Amsterdam Treaty – the Charter should also include a guarantee of the continued existence of public broadcasting, since this would ensure the coexistence of private and public media and guarantee pluralist reporting.

(c) Article 13 Freedom of research

That article should be supplemented with *Freedom of science, teaching and art*. That would comply with an earlier Praesidium proposal (Convent 13, Article 15(2), with the exception of "teaching"), which the Convent did not criticise in that regard. In fact, a number of delegates had emphasised the importance of that paragraph during

the oral debate (Meyer, Friedrich, Rack, Leinen, Einem, Rodota, Braibant, Mombaur, Papadimitriou) and also justified it in a large number of draft amendments.

Furthermore, the freedoms in question are consistent both with the constitutional traditions common to the Member States and with international conventions. For that reason, we urgently recommend that this article be supplemented.

(d) Article 26 Right of collective bargaining and action

The signatories recommend incorporating in that article the words "[collective action] *including the right to strike*". That wording is directly derived from the European Social Charter (Article 6(4)), on which the Convent's activities are based pursuant to the Cologne mandate.

Those delegates who want to leave out the right to strike on the basis that reference would then also have to be made to "lockout" are mistaken here with regard to existing common constitutional traditions and to the international law recognised by all Member States (European Social Charter, Article 8(1)(d), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, many ILO conventions).

Not to refer to the right to strike would be equivalent to an attempt to devalue existing legislation. For that reason the majority of the delegates tabled amendments calling for it to be explicitly incorporated in that article (Convent 39: amendments Nos 93 Voggenhuber, 94 Dehousse, 95 Rodota/Paciotti/Manzella, 97 Braibant, 99 Dieulangard, 102 Fayot, 103 Beres, 194 van den Burg).

(e) Article 32 Social security and social assistance

i. The signatories welcome the wording of paragraph 1 and suggest introducing the list of social security benefits and social services with the words "*in particular*", to emphasise that it is an open list. Since fundamental rights should by their nature continue to exist as long as possible, any conclusive lists of examples should be avoided, since we cannot foresee future developments in these areas.

ii. In paragraph 3, unfortunately the Praesidium has yet again referred only to a single aspect of the "right to housing" – housing benefit – although the Braibant-Meyer compromise proposal, which was endorsed by a majority of

the Convent, contains a reference to the Union's obligation to fully respect that right.

In this context, it should be recalled that the "*right to housing*" under international law is recognised by all the Member States (among others Article 25 (1) of the Universal Declaration of Human Rights, Article 11 of the International UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 27(3) of the UN Convention on the Rights of the Child, Article 31 of the revised European Social Charter) and in many Member State constitutions (Article 23 Belgium, paragraph 15 a Finland, Article 21(4) Greece, Articles 22(2) and Article 65 Portugal, Chapter 1, paragraph 2 Sweden, Article 47 Spain, implicit in Articles 1, 13, 14 and 20 Germany).

(f) Article 43 Freedom of movement and of residence

Paragraph 2 of that article does not contain a fundamental right, only a reference to a possible future Treaty revision, under which third country nationals could be granted a right of freedom of movement. So the new wording does not reflect the majority opinion, as expressed during the oral debate in the Convent (among others Voggenhuber, Meyer, van den Burg, Brax, Einem, Beres, Kaufmann, Paciotti, Leinen, Martin).

Third country nationals can be granted an equal right to freedom of movement under Article 63(4) of the EU Treaty. Pursuant to Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 12 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 2 of Protocol No 4 to the European Convention on Human Rights, freedom of movement is a human right and not a civil right.

Either, as the signatories believe, the extension of freedom of movement to third country nationals should be incorporated in the Charter of Fundamental Rights by replacing the term "citizen of the Union" in paragraph 1 by "Everone", or paragraph 2 can be deleted entirely.

With regards

Jürgen Meyer, Alima Bourmediene-Thiery, Andrew Duff, Caspar Einem, Ben Fayot, Michael Holoubek, Ulpu Ilvari, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hans-Peter Martin, Elena Paciotti[1], Ike van den Burg[2], Johannes Voggenhuber

[1] With reservation to the comments made to Art. 11 (II. b).
[2] With reservation to the comments made to Art. 15 (I. d, first half of the sentence).

EUROPÄISCHES PARLAMENT

RA DR. PETER MICHAEL MOMBAUR
MITGLIED DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Herrn Bundespräsidenten a.D.
Prof. Dr. Roman Herzog
Präsident des EU-Grundrechtekonvents
e-mail: fundamental.rights@consilium.eu.int

Herrn
Inigo Mendez de Vigo MdEP
Vorsitzender der Delegation des
Europäischen Parlaments im
EU-Grundrechtekonvent
e-mail: Jean-Paul.Jacque@consilium.eu.int

17. August 2000
M/re

Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union/CONVENT 45 vom 28. Juli 2000

Sehr geehrter Herr Professor Herzog,
sehr geehrter Herr Kollege Mendez de Vigo,

zu dem oben angeführten Vorentwurf möchte ich unter Beschränkung auf das Wesentliche folgende Anmerkungen machen:

1. Präambel:

Die Ziffern 1 und 2 entsprechen meines Erachtens noch nicht dem Ziel, durch eine Grundrechtcharta die Identität der Europäer zu verdeutlichen. Mit der bloßen Benennung „gemeinsamer Werte" und deren Aufzählung würde die Charta sogar noch hinter den geltenden Text des EGV zurückfallen, der das gemeinsame kulturelle Erbe der Europäer benennt.

Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60; 10 E 140
B-1047 Brüssel
Tel.: 0032-2-284 5978
Fax: 0032-2-284 9978
Email: PMombaur@europarl.eu.int

Kaiser-Wilhelm-Ring 43
D-40545 Düsseldorf
Tel: 0049-211-55 57 17
Fax: 0049-211-55 17 85

EUROPÄISCHES PARLAMENT

RA DR. PETER MICHAEL MOMBAUR
MITGLIED DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

In der Magna Charta Libertatum, in der Präambel des deutschen Grundgesetzes, der griechischen und der irischen Verfassung sowie auch der polnischen neuen Verfassung lesen sich die Grundrechtsgrundlagen ganz anders.

Ich schlage daher vor, den europäischen Grundrechtsschutz dadurch zu bekräftigen, daß seine tatsächlichen historischen und ideengeschichtlichen Grundlagen benannt werden: **Die christlich-jüdische Tradition, die Ideen der französischen Revolution und die Verantwortung der Politiker vor Gott.**

Wer andere Quellen benennen möchte, aus denen ähnliche Grundrechtswirkungen abzuleiten sind, sollte dies vorschlagen.

2. Zu Artikel 9:

Die vorgeschlagene Formulierung verfehlt gleich zwei Ziele:

- Sie berücksichtigt die Formulierung der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht (übrigens anders als der Entwurf zu Artikel 10).

- Sie verfehlt die Wertschätzung eines zentralen europäischen Kulturwertes. Ehe und Familie sichern „als Keimzelle jeder menschlichen Gesellschaft" (so Artikel 16 Europäische Sozialcharta) den Weiterbestand der Gesellschaft.

Wenn Artikel 21 ein Diskriminierungsverbot enthält und Artikel 31 Ziffer 2 einen Anspruch auf Elternurlaub „jeder Person" zugesteht – unabhängig von der Betreuungskonstellation -, kann Artikel 9 nicht ein derart leerer Kompromiß bleiben.

Vorschlag: Entsprechend der EMRK a) **Ehe als Verbindung von Mann und Frau** und b) das **Recht zur Heirat und Familiengründung als zusammengehörendes Recht** zu definieren.

Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60; 10 E 140
B-1047 Brüssel
Tel.: 0032-2-284 5978
Fax: 0032-2-284 9978
Email: PMombaur@europarl.eu.int

Kaiser-Wilhelm-Ring 43
D-40545 Düsseldorf
Tel: 0049-211-55 57 17
Fax: 0049-211-55 17 85

EUROPÄISCHES PARLAMENT

RA DR. PETER MICHAEL MOMBAUR

MITGLIED DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

3. Zu Artikel 22:

Im Konvent bestand Übereinstimmung darüber, daß der Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit auf den einzelnen Mitgliedsstaat zu beziehen ist. Dementsprechend schlage ich vor, zu formulieren:

„... des **gleichen Entgelts im jeweiligen Mitgliedsstaat** ..."

4. Zu Artikel 23:

Absatz 2 trägt der Balance zwischen dem Recht der Kinder und dem Elternrecht nicht ausreichend Rechnung. Dementsprechend schlage ich vor zu formulieren:

„... muß **das übergeordnete Interesse des Kindes im Rahmen des Elternrechts zur Erziehung des und Sorge für das Kind** eine vorrangige Erwägung sein."

5. Zu Artikel 34:

Die Aufnahme dieses Artikels über Artikel **16 EGV** hinaus ist entbehrlich. Der Artikel sollte **gestrichen** werden.

6. Zu Artikel 35 und 36:

Im Blick auf die unterschiedlichen Kompetenzen der Europäischen Union einerseits und der Mitgliedsstaaten andererseits mit Bezug auf Umweltschutz und Verbraucherschutz kann den Unionsbürgern realistischerweise nicht dargestellt werden, daß die Politik in der Union diese Schutzbereiche sicherstellt. Daher schlage ich vor, realistisch in beiden Artikeln zu formulieren, daß **die Politik in der Union zu diesen Zielen „beiträgt".**

Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60; 10 E 140
B-1047 Brüssel
Tel.: 0032-2-284 5978
Fax: 0032-2-284 9978
Email: PMombaur@europarl.eu.int

Kaiser-Wilhelm-Ring 43
D-40545 Düsseldorf
Tel: 0049-211-55 57 17
Fax: 0049-211-55 17 85

3 A 2

EUROPÄISCHES PARLAMENT

RA DR. PETER MICHAEL MOMBAUR
MITGLIED DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7. Zu Artikel 50:

Artikel 50 Abs. (1) verletzt in der gegenwärtigen Formulierung das Gebot, daß die Möglichkeit, Grundrechte zu beschränken, ihrerseits Beschränkungen unterliegen muß.

Einschränkungen dürfen sich auch nicht auf Leerformeln stützen, die zur Beliebigkeit einladen und daher rechtsstaatlich nicht tolerabel sind. Daher schlage ich vor zu formulieren:

- **„Die Einschränkung darf den Wesensgehalt der Grundrechte nicht verletzen."**
- Die **„anderen legitimen Interessen in einer demokratischen Gesellschaft"** zu streichen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Peter M. Mombaur

Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60; 10 E 140
B-1047 Brüssel
Tel.: 0032-2-284 5978
Fax: 0032-2-284 9978
Email: PMombaur@europarl.eu.int

Kaiser-Wilhelm-Ring 43
D-40545 Düsseldorf
Tel: 0049-211-55 57 17
Fax: 0049-211-55 17 85

Heinrich Neisser

Mitglied des Konvents zur Erarbeitung eines Entwurfs einer Grundrechte-Charta der Europäischen Union

An das
Präsidium des Konvents

z.H. des Stellvertretenden Vorsitzenden
Guy Braibant

Wien, am 31. August 2000

Betrifft: Allgemeine Bemerkungen zum Gesamtentwurf der Charta (Convent 45)

Sehr geehrter Herr Braibant!

Ich erlaube mir, Ihnen im Folgenden einige allgemeine Bemerkungen zum jüngsten Gesamtentwurf der Charta zur Kenntnis zu bringen.

Ich möchte zunächst dem Präsidium Dank und Anerkennung für die geleistete Arbeit aussprechen. Der derzeitige Textentwurf ist das bislang beste Dokument und grundsätzlich positiv zu beurteilen. Meiner Ansicht nach sind wir mit diesem Entwurf nicht mehr weit entfernt von einem Text, der vom Konvent im Konsens verabschiedet werden kann. Ich halte es dennoch für notwendig, einige kurze Anmerkungen zu machen.

1.) Allgemeines

- Positiv zu vermerken ist die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Charta, welche entsprechend der horizontalen Bestimmung des Artikels 49 Abs. 2 keine neuen Zuständigkeiten und Aufgaben für die Gemeinschaft, und somit auch keine unmittelbaren neuen finanziellen Verpflichtungen mit sich bringen dürfen. Der Entwurf spiegelt hier den derzeitigen Bestand dieser Rechte wider und trägt den Strukturunterschieden zwischen „klassischen" und sozialen Grundrechten Rechnung. Die Kapitelüberschrift „Solidarität" sollte jedoch besser durch „Sozialer Zusammenhalt" (engl.: social cohesion) ersetzt werden. Dies entspräche der Textierung des EG-Vertrages (XVII. Titel: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt).
- Insbesondere in der deutschen Sprachfassung sollte auf eine durchgängig geschlechtsneutrale Formulierung geachtet werden.
- Punkt 3 der Präambel scheint etwas zu technisch formuliert, insbesondere auf den letzten Halbsatz könnte verzichtet werden.

2.) Fehlende Grundrechte

- Wie bereits in der Diskussion von mir und zahlreichen anderen Mitgliedern betont, sollte die Charta die Rechte der Minderheiten keinesfalls unerwähnt lassen. Insbesondere der Änderungsantrag 598 (Voggenhuber, Convent 35) scheint mir eine geeignete Grundlage für die Aufnahme von Minderheitenrechten in die Charta, da er den sprachlichen und kulturellen Aspekt dieses Rechtes hervorhebt.
- Unvollständig ist weiters Artikel 13: Hier müsste die Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre verankert werden. Dies vor allem deshalb, weil die Forschung ein integrierender Bestandteil der Wissenschaft ist und die Verbindung von Lehre und Forschung ein Wesenselement wissenschaftlicher Tätigkeit ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in den meisten nationalen Verfassungsordnungen dieser Grundrechtsbezug deutlich gemacht wird.

3.) Zu streichende Artikel

- Die Diskussionen innerhalb des Konvents haben meiner Erinnerung nach eine breite Ablehnung einer Aufnahme von Artikel 34 (Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) gebracht. Die Aufnahme dieses Artikels widerspricht dem Charakter der Charta selbst: Diese soll nämlich eine Charta der Rechte darstellen; Artikel 34 begründet jedoch - wie aus den Erläuterungen hervorgeht - „kein eigentliches Recht". Er sollte daher gänzlich gestrichen werden.

4.) Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

- Der eher komplizierten Formulierung von Artikel 9 wäre eine Textierung im Sinne des Artikel 12 EMRK vorzuziehen.
- Die Verpflichtung zu Pluralismus und Transparenz in Artikel 11 Abs. 2 (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit) könnte schwerwiegende Eingriffe in die Freiheit der Presse ermöglichen. Pluralismus und Transparenz in der Gesellschaft sollten nicht die Rechtfertigung für Eingriffe, sondern vielmehr das Ergebnis einer möglichst uneingeschränkten Medienfreiheit sein.
- Der neuerlich umformulierte Artikel 17 (Eigentumsrecht) lässt das Erfordernis einer vorherigen, angemessenen Entschädigung vermissen. Auf dieses Element kann nicht verzichtet werden. Im Lichte der Konventsdiskussion ergab sich eine Präferenz für eine Formulierung, die die Entschädigung vorher gewährleisten sollte.
- Artikel 35 (Umweltschutz) sollte insofern an Artikel 46 (Verbraucherschutz) angepasst werden, als auch beim Umweltschutz ein „hohes Schutzniveau" anzustreben ist.
- Artikel 37 (Aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament) sollte in Abs. 2 von gleicher, allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl sprechen.
- Das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Artikel 38) korrespondiert mit der Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften. Die Verankerung eines dementsprechenden Grundrechts auf lokale Selbstverwaltung

würde der Bedeutung dieser Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips Rechnung tragen.

Paavo Nikula
elokuuta, 2000
Suomen hallituksen edustaja valmistelukunnassa

Tuija Brax
Suomen eduskunnan edustaja valmistelukunnassa

Jean-Paul Jacquè
Valmistelukunnan sihteeristön puheenjohtaja

Helsingissä 28.

Tiedoksi:

Guy Braibant
Ranskan tasavallan presidentin ja hallituksen edustaja valmistelukunnassa
Valmistelukunnan varapuheenjohtaja

Gunnar Jansson
Suomen eduskunnan edustaja valmistelukunnassa
Valmistelukunnan varapuheenjohtaja

EU:N PERUSOIKEUSKIRJA; HUOMAUTUKSIA LUONNOKSEEN EU:N PERUSOIKEUSKIRJAKSI (Convent 45)

Haluamme kiittää puheenjohtajistoa ensimmäisestä kokonaisvaltaisesta luonnoksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi. Olemme tutustuneet siihen huolellisesti ja keskustelleet siitä alan kansallisten asiantuntijoiden kanssa. Luonnos on myös esitelty Suomen hallitukselle.

Luonnos vastaa pitkälti niihin haasteisiin ja odotuksiin, joita perusoikeuskirjalle asetettiin, kun valmistelu aloitettiin. Olemme kiitollisia, että Suomen edustajien esittämiä ehdotuksia perusoikeuskirjaan kirjattaviksi oikeuksiksi on huomioitu luonnoksessa. Suomen hallituksen tavoitteena on, että Euroopan unionin perusoikeuskirja voidaan hyväksyä Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2000.

Haluamme kuitenkin tuoda vielä esiin muutamia kohtia, joiden osalta tarkennukset ovat tarpeen, jotta perusoikeusoikeuskirjasta tulee kattava, ja samalla Kölnin mandaatin mukainen asiakirja. Tässä muutosehdotukset artikloittain:

13 ja 14 artiklat. Tutkimuksen vapaus ja oikeus koulutukseen:
Muutosehdotus:
13 ja 14 artiklojen järjestys tulisi vaihtaa.
Perustelut:
On loogisempaa, että oikeus koulutukseen käsitellään ennen tutkimuksen vapautta.

17 artikla. Omaisuudensuoja:
Muutosehdotus:

17(1) artiklan viimeinen virke *(omaisuuden käyttöä voidaan säännellä siinä määrin kuin sen on yleisen edun mukaan tarpeellista)* tulisi poistaa.
Perustelut:
Omaisuuden käytön rajoittaminen ilman, että kävisi ilmi, missä olosuhteissa tällaisesta rajoituksesta on suoritettava korvaus, on epäselvä ja vaarantaa oikeusturvan. Koska käyttörajoitusta ei myöskään voi yksiselittelisesti liittää osaksi pakkolunastusta koskevaa korvausvelvollisuutta, tulisi virke poistaa kokonaan.

21 artikla. Syrjintäkielto:
Muutosehdotus:
Liitetään 21(1) artikla osaksi 20 artiklaa, jolloin 21(2) artiklasta tulee oma erillinen artiklansa. Uuden 21 artiklan perusteluista tulee ilmetä, että EU-kansalaisten syrjintäkielto on alisteinen kansainvälisten ihmisoikeussopimusen yleiselle syrjintäkiellolle.
Perustelut:
Syrjintäkieltoartiklan jakautuminen yleiseen syrjintäkieltoon ja EU-kansalaisten syrjintäkieltoon on epäselvä ja aiheuttaa tulkintaongelmia. 21(1) artiklan liittäminen osaksi yleistä yhdenvertaisuutta selventäisi näiden kahden eri syrjintäkiellon eroa, ja toisi esiin sen, että EU-kansalaisten syrjintäkiellolla on oma erityinen soveltamisalansa. Tämänkin artiklan tulisi olla alisteinen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkiellolle.

32 artikla. Sosiaaliturva ja sosiaaliapu
Muutosehdotus:
Haluamme muistuttaa, että olemme tehneet artiklaa koskevan muutosehdotuksen nro.0221 (Order n.244/ Amendment n.0221), jota puheenjohtajisto ei kuitenkaan huomioinut. Artiklan perusteluosassa tulisi viitata myös EY:n perustamissopimuksen 136 artiklaan, joka säätelee sosiaaliturvasta unionin tasolla. Perusteluosasta tulisi lisäksi käydä ilmi, että artiklassa mainittu hoidon tarve kattaa myös päivähoidon, samoin kuin työpaikan menetys kattaa myös työkyvyttömyystilanteen.
Perustelut:
Sosiaaliturvaa käsittelevän artiklan perusteluosa ei tällä hetkellä viittaa lainkaan EY:n perustamissopimuksen 136 artiklaan, joka on keskeinen sosiaaliturvasta säätävä artikla.

33 artikla. Terveyden suojelu:
Muutosehdotus:
1. Uusi otsikko: Terveys.
2. Artiklaan tulisi lisätä: Kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.
Perustelut:
Yleinen terveydenedistämisvelvoite on kirjattu EY:n perustamissopimukseen 152 artiklaan, minkä vuoksi tämän tulisi käydä ilmi myös perusoikeuskirjassa.

35 artikla. Ympäristönsuojelu:
Muutosehdotus:
Perusteluosaan tulisi lisätä, että artikla perustuu yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan.

Perustelut:
Viittaus yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöön selventäisi artiklan oikeusperustetta. Asiaa on käsitelty yksityiskohtaisemmin ympäristönsuojeluartiklaa koskevan esityksemme yhteydessä (CHARTE 4205/00/Contribution 86, 4.4.2000).

39 artikla. Oikeus hyvään hallintoon:
Muutosehdotus:
Perusteluosasta tulisi käydä ilmi, että artiklan (2) kohdan luetteloa ei tule tulkita tyhjentävästi.
Perustelut:
Artiklan (2) kohdan luettelo on tarkoitettu esimerkinomaiseksi, ei tyhjentäväksi. Tämä tulisi selvittää perusteluosassa.

45 artikla. Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon:
Muutosehdotus:
Perusteluosaan tulisi lisätä, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, samoin kuin oikeus hyvään hallintoon, sisältää oikeuden hakea muutosta. Perusteluista tulisi lisäksi käydä ilmi, että muutoksenhakuoikeus on alisteinen 50 artiklan rajoituksille.
Perustelut:
Muutoksenhakuoikeus on yksilön kannalta keskeinen osa oikeusturvaa ja sen toteutumisen tae. Tämän vuoksi perusteluissa tulisi mainita, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, samoin kuin oikeus hyvään hallintoon, sisältää pääsääntöisesti myös oikeuden muutoksenhakuun.

7 luku. Yleiset määräykset:
Muutosehdotus:
Muutetaan luvun nimi: Perusoikeuskirjan soveltaminen
Perustelut:
"Yleiset määräykset" viittaavat usein teknisiin määräyksiin, joita kyseisessä luvussa olevilla määräyksillä ei tarkoiteta. Tämän, ja luvun keskeisen merkityksen vuoksi, uusi nimi olisi perustellumpi.

Lisäksi haluamme tuoda esiin, että perusoikeuskirjan perusteluosassa tulisi asianmukaisissa yhteyksissä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ohella viitata myös muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka jäsenvaltioita sitovina kuuluvat yhteiseen valtiosääntöperinteeseemme. Tällaisia sopimuksia ovat ennen kaikkea YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP- sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS- sopimus) koskevat yleissopimukset sekä eräät ILO:n sopimukset. Perusoikeuskirjan 2 artiklan perusteluissa tulisi viitata KP- sopimukseen, samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön voimankäytön rajoituksena. Vapautta ja turvallisuutta käsittelevän 6 artiklan perusteluissa tulisi mainita, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(1) artiklan d- f- kohtia tulisi tulkita supistavasti. Samaan viittaa myös YK:n ihmisoikeuskomitean käytäntö mielivaltaisen vapaudenriiston kiellon osalta. Koulutusta käsittelevän 14 artiklan perusteluissa tulisi viitata KP- sopimuksen 18(4) ja TSS-sopimuksen 13(3) artikloihin samoin kuin lasten oikeuksien sopimuksen 14(2) artiklaan.

Näiden artiklakohtaisten muutosehdotusten lisäksi haluamme kiinnittää huomion eri kieliversioiden epätarkkuuteen eri sukupuolia käsittelevien viittausten osalta. Artikloissa tulisi systemaattisesti viitata

sekä nais- että miespuolisiin henkilöihin oikeuksien subjekteina. Toivomme, että puheenjohtajisto kiinnittää huomionsa asiaan ennen valmiin perusoikeuskirjaluonnoksen esittämistä hyväksyttäväksi.

Paavo Nikula
Oikeuskansleri
Suomen hallituksen edustaja valmistelukunnassa

Tuija Brax
Kansanedustaja
Suomen eduskunnan edustaja valmistelukunnassa

Paavo Nikula
Personal Representative of the Finnish Government

Tuija Brax
Representative of the Finnish Parliament

Helsinki 28th of August 2000

Mr. Jacquè
President of the Secretary

For the attention of:

Mr. Braibant
Personal Representative of the French Government and the President of the Republic
Vice-Chairperson of the Convention

Mr. Jansson
Representative of the Finnish Parliament
Vice-Chairperson of the Convention

CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION; AMENDMENTS TO THE DRAFT (Convent 45)

We would like to thank the Praesidium for the first complete draft for the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereafter "the Draft"). We have carefully acquainted ourselves with the Draft and discussed it with national experts in the matters concerned. The Draft has also been presented to the Finnish Government.

The Draft meets well the expectations and challenges that were set when the negotiations for the Draft started. We are grateful that the amendments proposed by the Finnish representatives have been taken into account in the Draft. The goal of the Finnish Government is the adoption of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the European Council meeting in Nice in December 2000.

We would, however, like to draw attention to a few articles that need to be adjusted for the purpose of making the Charter of Fundamental Rights cover everything that is necessary, in accordance with the Cologne Mandate. We propose the following amendments:

Articles 13 and 14. Freedom of research and the right to education:

Proposed amendment:
The order of articles 13 and 14 should be changed.
Explanation:
It is more logical to present the right to education before the freedom of research.

Article 17. Right to property:

Proposed amendment:

The last sentence of article 17 should be removed (*The use of property may be regulated insofar as necessary for the general interest*).
Explanation:
A restriction on the use of property, without providing for the conditions on which a compensation must be paid for such a restriction, is unclear and imperils the legal protection. However, since the provision concerning the regulation of the use of property cannot as such be inserted in the previous sentence providing for the obligation to pay compensation for expropriation, the sentence should be removed.

Article 21. Equality and non-discrimination:
Proposed amendment:
Paragraph 1 of article 21 should be inserted in article 20, making paragraph 2 of article 21 a separate article. The explanatory part of the new article 21 should indicate that the non-discrimination article concerning EU- citizens is dependent on the non-discrimination clauses of the international human rights conventions.
Explanation:
The division into a general prohibition of discrimination and a prohibition of the discrimination of EU citizens is unclear and causes problems of interpretation. Inserting paragraph 1 in the general provision concerning equality would clarify the difference between the two clauses of non-discrimination and would express the fact that the provision on the non-discrimination of the EU-citizens has its own special scope of application. This article too should be dependent on the non-discrimination clauses of the international human rights conventions.

Article 32. Social security and social assistance:
Proposed amendment:
We would like to observe that we have made a proposal of amendment number 0221 (Order No. 244/Amendment 0221) to this article, which the Praesidium did not take notice of. In the explanatory part of the article there should be reference also to article 136 EC which regulates the social security at the Union level. In addition the explanatory part

should make clear that the need of care mentioned in the article also covers children's day care and the loss of employment also covers the situation of disability for work.
Explanation:
At the moment the explanatory part of the article concerning the social security does not refer to article 136 EC at all, this being the most important article regulating social security.

Article 33. Health care:
Proposed amendment:
1. Change of the heading: Health.
2. The following should be added to the article: *A high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all Community policies and activities.*

Explanation:
A general duty to promote health is included in article 152 EC and should therefore be also mentioned in the Charter of Fundamental Rights.

Article 35. Environmental protection:
Proposed amendment:
It should be added to the explanatory part that the article is based on the common constitutional traditions as well as on the interpretation of the European Convention of Human Rights.
Explanation:
The legal basis of the article would be clarified with a reference to the common constitutional traditions and the interpretation of the European Convention of Human Rights. This has been dealt with in more detail in the contribution of the Finnish representatives (Contribution 86/CHARTE 4205/00, 4th of April 200).

Article 39. Right to good administration:
Proposed amendment:
It would be important that the explanatory part clearly mentions that the list in paragraph 2 of the article should not be interpreted as being exhaustive.
Explanation:
The list in paragraph 2 should be interpreted as being exemplary, not exhaustive. This should be made clear in the explanatory part.

Article 45. Right to an effective remedy and to a fair trial:
Proposed amendment:
It should be added to the explanatory part that the right to an effective remedy and to a fair trial as well as to a good administration includes the right to appeal. It should also be mentioned that the right to appeal is subject to the restrictions of article 50.
Explanation:
The right to appeal is an inherent part of the individual's legal protection and the guarantee for its implementation. This is why the explanatory part should mention that

the right to an effective remedy and to a fair trial as well as the right to good administration include, as a general rule, the right to appeal.

Chapter 7. General provisions:
Proposed amendment:
Change of the chapter's name: Application of the Charter of Fundamental Rights.
Explanation:
"General provisions" often refers to the technical provisions of a document, which is not the case here. Because of this and because of the high importance of the chapter the new name is justified.

In addition we would like to note that, in the explanatory part of the Charter, the European Convention of Human Rights together with the other international conventions of human rights, which because of their binding nature are part of the common constitutional traditions of the Member States, should also be referred to as appropriate. Conventions of this nature include above all the International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and some of the ILO conventions. The explanatory part of article 2 of the Charter of Fundamental Rights should refer to the International Covenant on Civil and Political Rights as well as to the case-law of the European Court of Human Rights concerning the limitations of the use of force. The explanatory part of article 6 concerning freedom and safety should indicate that according to the case-law of the European Court of Human Rights article 5(1) (d) to (f) of the European Convention of Human Rights should be interpreted restrictively. The UN Committee for Human Rights applies the same kind of interpretation in cases concerning the prohibition of arbitrary detention. The explanatory part of the article 14 regulating education should refer to article 13(3) of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as well as to article 14(2) of the Convention of the Rights of the Child.

In addition to these amendments concerning individual articles we would like to draw attention to the unclarities concerning the references made to the different sexes in the various language versions. The articles should systematically refer to both males and females as the subjects of the rights laid down in the Charter. We hope that the Praesidium pays attention to this fact before the Draft Charter of Fundamental Rights will be proposed to be accepted.

Paavo Nikula
Chancellor of Justice
Personal Representative of
the Finnish Government

Tuija Brax
Member of Parliament
Representative of
the Finnish Parliament

DR. HARALD OFNER
VERTRETER DES NATIONALRATES
DER REPUBLIK ÖSTERREICH IM
CONVENT ZUR ERARBEITUNG DER
CHARTA DER GRUNDRECHTE DER
EUROPÄISCHEN UNION

1160 WIEN, SCHUHMEIERPLATZ 14 (THALIASTRASSE)
TEL. (01) 486 14 35, 486 86 16 FAX (01) 485 21 98
SPRECHSTUNDEN:
2340 Mödling, Spechtgasse 33, Tel. (02236) 44 910
e-mail: dr.ofner@aon.at

Creditanstalt BLZ.:11000, Kto.Nr.: 0973-30781/00

An das
Präsidium des Konvents zur Erarbeitung der
Charta der Grundrechte der Eurpoäischen Union
z. Hd. Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden
Gunnar Jansson

Wien, 31. August 2000
Dr. Ofner/V
V8918.DOC

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Ihnen persönlich und mit Ihnen dem gesamten Präsidium des Konvents darf ich für die souveräne Bewältigung der umfangreichen Arbeit, der Sie sich im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Entwurfes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in den vergangenen Wochen und Monaten so nachhaltig unterzogen haben, meinen und meiner parlamentarischen Umgebung in Österreich aufrichtigen Dank aussprechen.

Das Papier 4422/00 vom 28.7.2000 hält ein in der Tat respektables - wohl nur vorläufiges - Ergebnis dieser so eindrucksvollen Bemühungen fest.

Fristgerecht darf ich zu Ihren Handen, sehr geehrter Herr Vorsitzender, folgende Anmerkung zu einem Problemkreis, der in dem Entwurf bisher nicht einmal Erwähnung gefunden hat, obwohl ihm nach meinem Erachten wesentliche und sozusagen von Tag zu Tag steigende Bedeutung zukommt, anbringen:

Seit Jahren wird im Bereich der Europäischen Union und über ihre Grenzen hinaus immer deutlicher die Notwendigkeit der Normierung von Volksgruppenrechten, verbindlich und durchsetzbar, erkannt und hervorgehoben; das heißt, Festlegung von Regeln, die es autochthonen ethnischen Minderheiten ermöglichen, in ihrer angestammten Heimatgebieten weiter bestehen zu können, Minderheiten, die es in fast allen europäischen Ländern gibt.

Es geht diesbezüglich um viel mehr als nur um das Verbot der Diskriminierung von einzelnen Angehörigen von Minderheiten, sondern darüberhinaus um die Anerkennung von Minderheiten als Gruppen und um die Ausstattung eben dieser Gruppen mit besonderen Rechten.

b.w.

Daß diese Problematik in dem Entwurf mit keinem Wort auch nur gestreift wird, wird dem Konvent, so fürchte ich, nicht nur den Vorwurf des politischen Zynismus eintragen, sondern auch die Beschlußfassung hinsichtlich des Gesamtwerkes der Charta wesentlich beeinträchtigen bzw. erschweren.

Ich bitte Sie, sehr geehrter Herr Vorsitzender, und über Sie das gesamte Präsidium des Konvents, sohin, im Rahmen der bevorstehenden Überarbeitung des Entwurfes der Formulierung und Aufnahme von Volksgruppenrechten im angeführten Sinne entsprechendes Augenmerk zu schenken.

Einer Erläuterung bedarf nach meinem Dafürhalten Punkt 6. der Präambel des Entwurfes:

Hier könnte man zu der Ansicht gelangen, daß der diesbezügliche Text beinhaltet, daß die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Menschenrechten gemäß der Charta mit der Übernahme bzw. Erfüllung von Pflichten gegenüber Mitmenschen etc. junktimiert sei.

Ich persönlich neige zwar dieser Auslegung nicht zu, eine in dieser Richtung klärende Passage erschiene aber, so glaube ich, sinnvoll.

Mit aufrichtigem Dank und freundlichen Grüßen

PROPOSED AMENDMENTS TO CONVENT 45 AND REASONING IN RELATION TO SUCH PROPOSALS

General Provisions

Article 49: Scope

Proposed amendment

In the second sentence of 49.1, delete the phrase "respect the rights, observe the principles" and replace with "observe the rights and recognise and respect the principles".

Revised Article to read

49.1 ***The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law.*** *They shall therefore observe the rights and recognise and respect the principles and promote the application thereof in accordance with their respective powers.*

Reasons

This amendment is consistent with suggested amendments to the Preamble and the suggested amendment to Article 50 which would add a paragraph 4, and has the same purpose.

Article 50: Scope of guaranteed rights

Proposed amendments

In the first sentence of 50.1, delete "by the competent legislative authority" and replace with "in accordance with law".

At the end of 50.2, insert "and secondary legislation".
The Charter Articles to which it applies should be listed in 50.2.

In the third line of 50.3, "similar" should be deleted and replaced by "identical" and "unless this Charter affords greater or more extensive protection" should be deleted and replaced by "as interpreted by the European Court of Human Rights".
The Charter Articles to which it applies should be listed in 50.3.

Insert a new horizontal provision, becoming 50.4, as set out below.

Revised Article to read

50.1 ***Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter***

must be provided for in accordance with law. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest being pursued by the Union, other legitimate interests in a democratic society or the need to protect the rights and freedoms of others.

50.2 ***Rights recognised by this Charter, in Articles [to be listed] which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties and secondary legislation.***

50.3 *Insofar as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights in Articles [to be listed] shall be identical to those conferred on them by the said Convention as interpreted by the European Court of Human Rights.*

50.4 *Articles [to be listed] set out economic and social principles which apply insofar as they are provided in Community law or national law and practice and shall be implemented or promoted accordingly. In the light of the foregoing, Article 50.1 does not apply to these principles.*

Reasons

As the conditions under which, and the limitations within which, rights are to be exercised are sometimes contained in secondary legislation under Treaty provisions, rather than in the Treaty provisions themselves, this fact should be covered in paragraph 2. This could be done simply by adding the words ".....and secondary legislation". In the interest of certainty, the relevant Charter provisions should be listed in the paragraph.

The word "similar" in the third line of 50.3 is vague and implies that some difference between the effect of the corresponding provisions of the Charter and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is not ruled out. To remove this implication, "similar" should be replaced by "identical".

Likewise the final phrase in Article 50.3 "unless this Charter affords greater or more extensive protection" invites an examination of the Charter provisions to ascertain whether, as worded, they are more expansive. For example, in Charter Article 2.1, this would surely result in a conclusion that the exceptions in Article 2.2 of the Convention do not apply. Accordingly, the final phrase in Article 50.3 should be omitted. The addition of "as interpreted by the European Court of Human Rights" would ensure that the significant evolution of the Convention rights through the jurisprudence of the Court would be incorporated into the Charter.

In the interest of necessary certainty in the Charter, Article 50.3 should list the Charter Articles to which it applies.

The new horizontal Article 50.4 is to cover our concerns in relation to economic and social

principles as explained in the reasons for change to paragraph 4 of the Preamble.

THE PREAMBLE

Paragraph 4

Proposed amendment

Insert "and the recognition of economic and social principles" after "fundamental rights" in the first line; insert "and principles" after "those rights" in the third line.

Revised paragraph to read

> *In adopting this Charter the Union intends to enhance the protection of fundamental rights and the recognition of economic and social principles in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments by making those rights and principles more visible.*

Reasons

The Charter deals with economic and social rights as well as fundamental civil and political rights. The former, although not inferior to the latter, differ from them, in conformity with their current status in the instruments from which they are drawn, in not being judicially enforceable. In the Charter, which includes these two sets of different rights, it would be misleading to apply the term "rights" to both. Thus it would be more appropriate to refer to the economic and social provisions as principles and to amend the paragraph accordingly.

Paragraph 5

Proposed amendment

Insert "and principles" after "rights" in the second line.

Revised paragraph to read

> *The Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity, the rights and principles as they result, in particular, from the constitutional traditions common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe and the case law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights.*

Reasons

For the reasons outlined above in relation to the amendment proposed to paragraph 4, it is necessary to include a reference to "principles".

Paragraph 6

Proposed amendment

Insert "and principles" after "rights" in the first line.

Revised paragraph to read

> ***Enjoyment of these rights and principles entails responsibilities and duties with regard to other persons, to the human community and to future generations.***

Reasons

For the reasons outlined above in relation to the amendment proposed to paragraph 4, it is necessary to include a reference to "principles".

Paragraph 7

Proposed amendment

Delete in its entirety and replace by a new paragraph as set out below.

Revised paragraph to read

> *Therefore this Charter sets out the rights and fundamental freedoms to be observed, and the principles to be recognised and respected, by the institutions and bodies of the Union and the Member States when they are implementing Union law.*

Reasons

The word "guaranteed" in the current paragraph 7 is inappropriate when the legal status of the Charter is undecided and is, in any case unacceptable in the context of the principles in the economic and social sphere. Therefore, it is preferable to use the suggested revised language for Article 49 of the draft Charter.

INDIVIDUAL ARTICLES

Article 3: Right to the integrity of the person

Proposed amendment

Insert "subject to the limitations recognised by law"at the end of the first indent of 3.2.

Revised Article to read

3.2 ***In the fields of medicine and biology, the following principles must be respected in particular:***

- ***free and informed consent of the person concerned subject to the limitations recognised by law,***
- ***prohibition of eugenic practices, in particular those concerned with the selection of persons,***
- ***prohibition on making the human body and its parts a source of financial gain,***
- ***prohibition of the reproductive cloning of human beings.***

Reasons

Limitations are necessary in order to reflect current national medical norms and practices, for example, exceptional cases involving medical treatment of persons unable to give consent. Article 50.1 may not offer sufficient certainty in this respect.

Article 5: Prohibition of slavery and forced labour

Reasons

While we have no difficulty with the principle expressed in Article 5.3, in the absence of further clarification of the legal source for this right, and of definition of the terms "trafficking" and "human beings", Article 5.3 as drafted is problematic. Further definition and clarification is therefore required.

Article 8: Protection of personal data

Proposed amendment

Add "in accordance with the provisions of Community law" at the end of the first sentence.

Revised Article to read

Everyone has the right to the protection of personal data concerning him in accordance with the provisions of Community law. Such data must be processed

fairly for specified purposes on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him, and the right to have it rectified. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.

Reasons

As the legal basis for this right is contained in an EC directive, it is preferable to include a reference to Community law.

Article 9: Right to marry and right to found a family

Proposed amendment

Insert "of men and women" after "The right" and delete "the right" where it appears in the second place in this Article.

Revised Article to read

The right of men and women to marry and to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights.

Reasons

The proposed amendment brings the essence of this right closer to that contained in the relevant Article in the ECHR. The existing language is too vague and would introduce confusion.

Article 11: Freedom of expression and information

Proposed amendment

Delete paragraph 2

Reasons

Paragraph 2 appears to be creating a new right, or rather, expanding an existing right, in an unacceptable fashion. Freedom of the press is protected adequately under Article 11.1. Highlighting it paragraph 2 is unnecessary. Also, paragraph 2 is linking it to undefined concepts of "pluralism" and "transparency" and it is unclear what the purpose of such linkage is.

Article 13: Freedom of research

Proposed amendment

Delete in its entirety.

Reasons

This Article is unacceptable and there is no need for it as the right is adequately covered by other Articles in the draft Charter, for example Articles 10 and 11. If it is to be specifically included, numerous qualifications will be necessary.

Article 14: Right to education

Proposed amendment

Delete "and to have access to vocational and continuing training" in the first sentence of paragraph1.
Insert a new paragraph 2 as set out below.
Renumber existing paragraph 2 as paragraph 3.

Revised Article to read

1. *Everyone has the right to education. This right includes the right to receive free compulsory education.*

2. *The Union recognises and respects the entitlement of its citizens and nationals of third countries who are legally entitled to work in the territories of the Member States to have access to vocational and continuing training in accordance with Community law and national law and practice.*

3. *The freedom to found educational establishments with due respect for democratic principles and the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their religious, philosophical and pedagogical convictions shall be guaranteed, in accordance with national laws governing the exercise of such freedom and right.*

Reasons

In Ireland, access to vocational and continuing training is only available to EU citizens and those legally entitled to work in the country.

The provisions in Articles 14.2, 15.1, 16, 24, 26, 27, 28, 29.1, 31.1, 32.1 and 33 comprise provisions in relation to economic and social matters. As indicated in the explanation for change to paragraph 4 of the Preamble, these differ from other rights in not being judicially enforceable, in conformity with the instruments from which they are drawn. Their practical application rests on Community law and national law and practice. This difference should be reflected in the case of each of the above provisions by an introduction reading "The Union

recognises and respects the entitlement to..." and addition at the end of the phrase "in accordance with Community law and national law and practice." As these changes usually require adjustment of the existing wording, the amended version of each of the individual provisions is set out.

Article 15: Freedom to choose an occupation

Proposed amendment

Reword the first paragraph as set out below.

Delete "or receive" in paragraph 2.

Insert "legally entitled to work" instead of " authorised to reside" in paragraph 3.

Revised Article to read

1. *The Union recognises and respects the entitlement of everyone to engage in a freely chosen occupation to earn a living in accordance with Community law and national law and practice.*

2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services in any Member State.

3. Nationals of third countries who are legally entitled to work in the territories of the Member States are entitled to working conditions equivalent to those of citizens of the Union.

Reasons

With regard to paragraph 1, the right to engage in an occupation does not exist without qualification. It is necessary therefore to introduce a reference to Community law and national laws and practices to clarify that this right can be fettered. It should also be restated as a principle, please see the explanation under Article 14.

The entitlement contained in paragraph 3 is available only to nationals of third countries who are legally entitled to work in the territories of Member States and the provision should so limit it.

Article 16: Freedom to conduct a business
Proposed amendment

Reword as set out below.

Revised Article to read

> *The Union recognises and respects the entitlement to conduct a business in accordance with Community law and national law and practice.*

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 17: Right to property

Proposed amendment

Replace "has the right to own, use, dispose of and bequeath" with "is entitled to the peaceful enjoyment of" in the first sentence of paragraph 1.
Replace "his" with "these" in the second sentence of paragraph 1. Insert "and subject, in appropriate cases, to fair compensation" instead of ",subject to fair compensation" in the second sentence of paragraph 1.

Delete paragraph 2 of this Article.

Revised Article to read

> *Every person is entitled to the peaceful enjoyment of his lawfully acquired possessions. No one may be deprived of these possessions, except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, and subject, in appropriate cases, to fair compensation. The use of property may be regulated insofar as is necessary for the general interest.*

Reasons

This right is derived from Article 1 of the First Protocol to the ECHR. Ireland has a concern that the changes to the language contained in Article 1 may imply a change in the scope of this right. Ireland would prefer, therefore, to keep to the essence of the wording contained in Article 1 of the First Protocol.

In addition, Ireland has concerns about the reference to fair compensation, as that right cannot exist in all cases. For example, in the field of intellectual property rights, international law allows some scope for exceptions to the protection of intellectual property rights (for example, copyright law allows free (that is no payment) exceptions for certain copying conducted for the purposes of research and private study, etc.). Therefore, the reference to fair compensation must be deleted or else qualified as proposed.

Ireland also advocates the deletion of paragraph 2 as intellectual property is protected under paragraph 1 in any case. If intellectual property is singled out for a particular mention then the same qualifications contained in paragraph 1 should be included.

Article 19: Protection in the event of removal, expulsion or extradition

Proposed amendment

In paragraph 2, replace "could" with "would".

Revised Article to read

> ***2. No one may be removed, expelled or extradited to a State where he would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment.***

Reasons

Changing "could" to "would" introduces the concept of real risk to the Article. It also more accurately reflects ECHR jurisprudence.

Article 21: Equality and non-discrimination

Proposed amendment

Reword paragraph 1 as set out below.
Insert a new paragraph 2 as set out below.
Renumber existing paragraph 2 as paragraph 3.

Revised Article to read

1. *Any discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation shall be prohibited to the extent that the Council has, in accordance with the Treaty establishing the European Community, so provided.*

2. The enjoyment of those rights and freedoms in this Charter which are guaranteed by the ECHR shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

3. **Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.**

Reasons

Article 21 .1 as currently drafted is unacceptable to Ireland. It does not reflect an established right in any of the relevant instruments. Article 13 of TEC, which is cited as a source for this right, is an enabling provision to permit the Council to take action to combat discrimination

on the basis of an exhaustive list of grounds. Also, the application of Article 14 of the ECHR, which is cited as another source for this right, is confined to the freedoms and rights contained in the ECHR. The proposed revised wording addresses these concerns.

It would also be appropriate if this Article included a provision relating to affirmative action.

Article 24: Integration of persons with disabilities

Proposed amendment

Reword as set out below.

Revised Article to read

> *The Union recognises and respects the entitlement of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community in accordance with Community law and national law and practice.*

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 25: Workers' right to information and consultation within the undertaking

Proposed amendment

Delete in its entirety.

Reasons

There is no general right to information and consultation under Irish law or under Community law.

Article 26: Right of collective bargaining and action

Proposed amendment

Delete and replace in its entirety.
Revised Article to read

> *The Union recognises and respects the entitlement of employers and workers to negotiate and conclude collective agreements and, in cases of conflicts of interest, to take collective action in accordance with Community law and national law and*

practice.

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 27: Right of access to placement services

Proposed amendment

Reword as set out below.

Revised Article to read

The Union recognises and respects the entitlement of everyone to access to a placement service in accordance with Community law and national law and practice.

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 28: Protection in the event of unjustified dismissal

Proposed amendment

Reword as set out below.

Revised Article to read

The Union recognises and respects the entitlement of every worker to protection against unjustified dismissal in accordance with Community law and national law and practice.

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 29: Fair and just working conditions
Proposed amendment

Replace "Every worker has the right" with "The Union recognises and respects the entitlement of every worker" in paragraph 1.

Insert "in accordance with Community law and national law and practice" at the end of

paragraph 2.

Revised Article to read

1. *The Union recognises and respects the entitlement of every worker* ***to working conditions which respect his or her health, safety and dignity.***

2. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave in accordance with Community law and national law and practice.

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.
In addition, paragraph 2 should include a reference to Community law and national law and practice which set out qualifications which apply to the rights listed.

Article 31: Reconciling family and professional life

Proposed amendment

Reword paragraph 1 as set out below.
Reword paragraph 2 as set out below.

Revised Article to read

1. The Union recognises and respects the entitlement of the family to enjoy legal, economic and social protection in accordance with Community law and national law and practice.

2. There shall be protection from dismissal because of pregnancy, and paid maternity leave and parental leave shall be available following the birth or adoption of a child in accordance with Community law and national law and practice and with a view to allowing everyone to reconcile their family and professional lives.

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 32: Social security and social assistance

Proposed amendment

Replace "social security and social services" with "social protection" in paragraph 1. Insert "subject to the rules laid down by Community law and national law and practice" instead of

"in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices " at the end of paragraph 1 and reword the entitlements as set out below.
Reword paragraph 2 as set out below, including replacing "social security benefits, social advantages and access to health care" with the term "social protection".
Delete paragraph 3.

Revised Article to read

1. The Union recognises and respects the entitlement to social protection in the event of sickness, maternity, invalidity, old age, accidents at work and occupational diseases, death and unemployment, and to ensure a decent existence for persons lacking sufficient resources, subject to the rules laid down by Community law and national law and practice.

2. Nationals of a Member State who are workers in another Member State, and members of their families, have the right to the same social protection as nationals of that State, subject to the rules laid down by Community law.

Reasons

The term "social protection" encompasses all the social and health benefits, including social assistance, provided in the various Member States. The term "social protection" is used already in the draft Charter, in Article 31.
The provision in paragraph 1 should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14. The entitlements referred to are drawn from Article 4.1 of Regulation (EEC) No 1408/71.

In relation to paragraph 2, the various rights expressed therein are subject to conditions in secondary Community legislation to which there should be a reference.

The use of the term "social protection" and a reference to ensuring a decent existence for persons lacking sufficient resources in paragraph 1 enables the deletion of paragraph 3. The reference to housing benefit in this Article creates serious problems for Ireland, which does not address housing problems in this manner.

Article 33: Health care

Proposed amendment
Delete "Everyone has the right of" and replace with "The Union recognises and respects the entitlement to access to" and delete "the right " before "to benefit".
Replace the phrase "under the conditions established by national laws and practices" with "in accordance with Community law and national law and practice".

Revised Article to read

The Union recognises and respects the entitlement to access to preventive health care

342

and to benefit from medical treatment in accordance with Community law and national law and practice.

Reasons

This should be restated as a principle; please see the explanation under Article 14.

Article 35: Environmental protection

Proposed amendment

Delete and replace in its entirety.

Revised Article to read

Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of all Community policies, in particular with a view to promoting sustainable development.

Reasons

This principle derives from Article 6 TEC and it is therefore necessary to reflect the wording contained in that Article. The current draft of Article 35 does not do so.

Article 39: Right to good administration

Proposed amendment

Replace "official languages of such institutions" with " languages referred to in Article 21 of the Treaty establishing the European Community" in paragraph 4.

Revised Article to read

Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages referred to in Article 21 of the Treaty establishing the European Community and have an answer in the same language.

Reasons

Article 39(4) does not accurately reflect what is contained in the last paragraph of Article 21 of the TEC and as originally drafted does not include the right to correspond in the Irish language.

Article 45: Right to an effective remedy and to a fair trial

Proposed amendment

Delete paragraph 1 and replace by a new paragraph as set out below.
Delete paragraph 2 and replace by a new paragraph as set out below.
Delete paragraph 3 in its entirety.

Revised Article to read

> *Everyone whose directly enforceable rights and freedoms derived from community law are violated by the institutions or bodies of the Union or by a Member State exclusively when implementing Union law has the right to an effective remedy before a court. In such proceedings the rights guaranteed by Article 45.2 shall apply not withstanding the character of such proceedings.*
>
> *Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time in determining his or her civil rights and obligations. Hearings shall be by an independent and impartial tribunal established by law.*

Reasons

The application of the Article should be limited as set out in the proposed amendment in the same way that Article 13 of the ECHR is limited to rights and freedoms as set forth in the Convention. Article 13 of the ECHR refers to an effective remedy before a "national authority" not necessarily a court. This broad interpretation is confirmed by the jurisprudence. The proposal would ensure that the Article applies only to alleged violations of EU law which would have to be dealt with by a court in any case.

In 45.2, the deletion of "previously" established by law is suggested as, although it is in accordance with ECHR jurisprudence, is not in Article 6 of the ECHR. The horizontal article will import ECHR jurisprudence.

It is suggested that the second sentence of 45.2 be deleted as in ECHR jurisprudence it is only in criminal cases that there is a guarantee of legal representation. The sentence would have the risk that it would require universal civil legal aid and that it would require the right to be legally represented before all administrative tribunals.

With regard to Article 45.3, this derives from ECHR jurisprudence with regard to civil cases. However, the ECHR requirement with regard to legal representation in criminal cases is more onerous. Attempting to reduce an ECHR decision to one sentence and attempting to apply it to criminal cases is not appropriate and consequently paragraph 3 should be deleted.

Article 47: Principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties

Proposed amendment

Delete 47.3

Reasons

There is no apparent source for 47.3 in international law and we have concerns that the ECJ could involve itself in arguments that penalties for breaches of offences relating to community matters was not proportionate by comparison with other non EU offences in the jurisdiction.

Article 48: Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence

Reasons

The Article appears to extend the immunity in Article 4 of Protocol 7 of the ECHR. The effect of this Article will need to be clarified.

Mme Paciotti

La Carta dei diritti fondamentali e le due Corti: la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

I quindici Stati membri dell'Unione europea hanno, ciascuno separatamente e in tempi diversi, sottoscritto e ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. Ad essa aderiscono molti altri Stati europei (in tutto 41) che non fanno parte dell'Unione, ma fanno parte del Consiglio d'Europa.
Il Consiglio d'Europa, e in particolare la Corte di Giustizia, formata da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti (ma che opera attraverso tre diversi tipi di organi: i comitati, composti di tre membri, le Camere, composte di sette giudici e la Grande Camera, composta di diciassette giudici) assicura la protezione dei diritti degli individui contro gli abusi dei pubblici poteri degli Stati contraenti, garantendo ai singoli un diritto di ricorso individuale allorché – esauriti i ricorsi interni al sistema giudiziario dello Stato contraente – si lamenti la persistenza dell'abuso.

Nell'Unione europea il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato da parte degli Stati membri e delle Istituzioni e degli organi dell'Unione è assicurato dalla Corte di Giustizia, composta di quindici giudici (che può creare nel suo ambito delle sezioni), assistita da nove avvocati generali, nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri.
In questa sua funzione la Corte di giustizia garantisce anche il rispetto nell'ambito dell'Unione dei diritti fondamentali: lo ha affermato reiteratamente la stessa Corte a partire dal 1969 (sentenza 12 novembre 1969 causa 29-69) osservando che "la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza". Lo stesso Consiglio Europeo di Colonia nella sua decisione di elaborare una Carta dei diritti ha ricordato che ".. L'obbligo dell'Unione di rispettare i diritti fondamentali è confermato e definito dalla Corte di giustizia europea nella sua giurisprudenza."
L'attuale formulazione dell'art. 6, 2° comma del Trattato dell'Unione ha poi fissato esplicitamente questo dovere, prescrivendo: "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario". Ovviamente, come ha stabilito la stessa Corte (sentenza 11 luglio 1985 cause riunite 60 e 61/84), "benché spetti alla Corte garantire l'osservanza dei diritti fondamentali nel settore specifico del diritto comunitario, non le spetta tuttavia esaminare la compatibilità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di una legge nazionale riguardante un campo soggetto alla valutazione del legislatore nazionale".

È evidente che ci si trova di fronte a due diversi sistemi ordinamentali, l'uno che fa capo al Consiglio d'Europa e l'altro che fa capo all'Unione europea: nel primo l'obiettivo principale del sistema è quello di garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone all'interno degli Stati contraenti; nel secondo il rispetto dei diritti fondamentali è un requisito di legittimità dell'ordinamento sovranazionale. In ciascuno dei due diversi ordinamenti una apposita Corte, secondo apposite procedure, decide sull'osservanza delle norme e dei principi relativi ai diritti fondamentali.

È teoricamente possibile che la giurisprudenza delle due corti europee diverga a proposito dell'interpretazione di taluno di questi diritti, ma in questo caso non si può parlare di un "conflitto" perché, appunto, le due Corti operano nell'ambito di ordinamenti diversi (nessuno parlerebbe di "conflitto" tra una corte francese e una corte tedesca, se interpretassero in modo diverso lo stesso principio): si tratterebbe di mere diversità interpretative che, in linea di massima, costituiscono una ricchezza e uno stimolo a una sempre più affinata e aggiornata evoluzione del diritto. In pratica, peraltro, questa divergenza intrepretativa solitamente non si verifica poiché le due corti conoscono e tengono in considerazione la rispettiva giurisprudenza.

Allorché si è proposto di fare aderire la Comunita' alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, giustamente la Corte di giustizia (parere 2/94 del 28 marzo 1996) ha osservato, fra l'altro, che ciò non sarebbe stato possibile in mancanza di una riforma dei Trattati perché tale adesione "determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema internazionale distinto". L'ipotesi dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo solleverebbe inoltre non pochi problemi pratici (per esempio circa la nomina di un ulteriore giudice in "rappresentanza" dei 15 Paesi già singolarmente "rappresentati") e giuridici, perché a questo punto si potrebbe verificare un vero e proprio "conflitto" tra le due corti, che apparterrebbero allo stesso sistema ordinamentale, e perché occorrerebbe stabilire apposite procedure per risolvere questa ed altre non semplici questioni, come quella relativa al diritto di ricorso individuale generalizzato, esistente in un sistema e non nell'altro.

La decisione di redigere una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non crea alcun nuovo problema, mentre risolve alcuni problemi preesistenti.
Risolve, fra l'altro, il problema della definizione dei diritti fondamentali vigenti nell'Unione europea, finora affidato alla giurisprudenza "creativa" della Corte di giustizia.
Non determina alcuna nuova ipotesi di "conflitto" con la Corte di Strasburgo, perché, quanto al rapporto tra i due ordinamenti e le due corti, mantiene la situazione esistente, limitandosi a specificare esplicitamente quali siano i diritti fondamentali genericamente richiamati nell'articolo 6 del Tratttato dell'Unione.
L'adozione della Carta dei diritti influirà comunque sulla giurisprudenza della Corte di giustizia: indirettamente, come riferimento culturale, se non avrà valore vincolante; direttamente, come riferimento normativo, se sarà in qualche forma integrata nei Trattati.
A questo punto perseguire parallelamente anche l'obiettivo dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo creerebbe ulteriori problemi, anche perché la Convenzione contempla unicamente i tradizionali diritti civili e politici, mentre la nuova Carta prevederà anche i diritti economici e sociali. Sicché si avrebbe l'ulteriore rischio di un duplice regime di tutela giurisdizionale, a seconda della natura del diritto fondamentale in questione: si creerebbe un insieme difficilmente districabile di problemi giuridici, procedurali, istituzionali che sarebbe auspicabile evitare.

Un possibile fondamento istituzionale del doveroso coordinamento della giurisprudenza delle due Corti potrebbe essere rinvenuto nella considerazione che delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri fa parte la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nel senso che i diritti fondamentali delle persone contenuti nella Convenzione vengono interpretati dalle Corti statali tenendo presente la giurisprudenza di Strasburgo.
In questo modo anche la Corte di Giustizia, tenuta ad interpretare i diritti fondamentali "quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri" (obbligo che non verra`

meno neppure quando i diritti fondamentali saranno inseriti nella Carta) non potra` prescindere dalla giurisprudenza della Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

PACIOTTI

Bruxelles, 30 agosto 2000

Ill.mo signore

Prof. I. Mendez de Vigo
Vice presidente della Convenzione
Incaricata di elaborare la Carta dei
diritti fondamentali dell'Unione europea

Nel complimentarmi con il Presidium per l'elaborazione del progetto completo della Carta, rassegno qui di seguito le mie osservazioni, segnalando che analoghi rilievi vengono formulati dal prof. Stefano Rodotà, delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano e dal prof. Andrea Manzella, rappresentante del Senato italiano.

Sul preambolo:

Al punto 3, non appare adeguata la formula secondo cui l'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile "attraverso" la libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi: si esprime così un rapporto da mezzo a fine fra libertà di circolazione e sostenibilità dello sviluppo che è perlomeno dubbio. Storicamente, l'Unione europea ha cercato di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile favorendo la coesione sociale e il rispetto dell'ambiente. E' opportuno non ignorare nel preambolo questo dato di fatto, componente essenziale del "modello europeo".
Si può rimediare all'incongruenza semplicemente dicendo "L'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile e garantisce la libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi"; meglio sarebbe, tuttavia, menzionare esplicitamente la coesione sociale (ed eventualmente anche il rispetto dell'ambiente), dicendo **"L'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile promuovendo la coesione sociale e il rispetto dell'ambiente e garantisce la libera circolazione...".**

Al punto 5, crea perplessità l'indicazione, fra le fonti da cui derivano i diritti fondamentali riconosciuti nella Carta, della giurisprudenza delle Corti

europee, che non può essere collocata allo stesso livello dei trattati, delle convenzioni e delle carte formalmente adottate dagli Stati.
Ulteriori perplessità crea la menzione in questa sede della Corte europea dei diritti dell'uomo, che appartiene ad un ordinamento diverso da quello dell'Unione: essa infatti non è indicata, a differenza della Corte di giustizia, nel mandato di Colonia.

(Sulla questione dei rapporti fra le due Corti europee in relazione alla Carta dei diritti fondamentali in corso di elaborazione, allego un appunto che esprime il mio punto di vista).

Sulla struttura:

E' pienamente condivisibile e apprezzabile, per la sua efficacia e novità, la suddivisione del testo sotto i titoli "dignità", "libertà", "uguaglianza", "solidarietà", "cittadinanza", "giustizia", anche se comporta inevitabilmente qualche forzatura nella collocazione di alcuni articoli, ispirati a principi molteplici. **Sarebbe tuttavia di gran lunga preferibile che l'articolo dedicato al diritto alla salute (attuale articolo 33) venisse collocato nel capo intitolato alla dignità**. In questo modo si darebbe immediata e giusta evidenza ad uno fra i più significativi nuovi diritti, considerato elemento essenziale per la tutela della dignità delle persone.
La libertà di circolazione (attuale articolo 43) andrebbe invece meglio inserita nel Capo relativo alle libertà.

Sull'articolato:

All'art.**1** si ritiene necessario insistere sulla formula **"la dignità umana è inviolabile"** e comunque sulla menzione della inviolabilità della dignità della persona, nel senso che la garanzia e la tutela della dignità umana devono essere riferite a un bene concettualmente intangibile da parte dei pubblici poteri. Ci si preoccupa, infatti, del modo in cui i cittadini europei reagiranno alla lettura della Carta: poiché nei testi in cui è nominata (ad esempio, l'art.1 del Grundgesetz) la dignità è appunto dichiarata "inviolabile" o "intangibile", ogni diversa formulazione può essere percepita come un indebolimento della tutela: E, trattandosi del primo articolo della Carta, questo potrebbe determinare una lettura complessiva della Carta come testo debole.

All'art.**11,** Si propongono le seguenti modifiche:
Al comma 1, dopo le parole: "libertà di ricevere", aggiungere le parole: "di ricercare".

Al comma 2, aggiungere le parole: "anche nei confronti delle concentrazioni dei mezzi di comunicazione di massa".

Si insiste perché, al comma 1, si indichi espressamente la libertà di "cercare" informazioni, non solo di riceverle. Tale diritto, già compreso nell'art. 19 della Dichiarazione dell'Onu del 1948, è oggi primario nella nuova dimensione di Internet (non a caso, i regimi dittatoriali cercano di negarlo).
Al comma 2, appare opportuno che la garanzia del pluralismo dell'informazione vada assicurata anche nei confronti delle gigantesche concentrazioni proprietarie in atto nel mondo.

All'art.**12**, Si propone la seguente modifica:
Al comma 2, dopo le parole: "ad esprimere", aggiungere le parole: "con metodo democratico".
E' essenziale infatti che l'Unione Europea, che si fonda sul principio di democrazia, come è anche detto nel Preambolo, riconosca la qualifica di partito politico soltanto alle formazioni che agiscono "con metodo democratico", nel rispetto, cioè, di quel valore.

All'art.13 Si propone l'aggiunta del seguente comma:
"Tutti hanno il diritto di beneficiare, a condizioni eque, dei risultati delle ricerche scientifiche, in particolare nel campo bio-medico".
L'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata massimamente e con interesse crescente sui problemi della ricerca, soprattutto nel campo della bio-medicina, e sui problemi della brevettabilità e della commercializzazione esclusiva dei risultati della ricerca. Il comma di cui si propone l'introduzione stabilisce un principio di contemperamento tra il diritto di ognuno di beneficiare dei risultati della ricerca, in specie nel campo bio-medico, ed il giusto riconoscimento economico dei costi della ricerca stessa.

All'art.**15,** comma 1, non appare accettabile che si dica che, per guadagnarsi da vivere ciascuno ha "il diritto di esercitare una professione" ma non di lavorare.
Occorre aggiungere la menzione del diritto al lavoro. Si propone di sostituire il primo comma con il seguente:
"1. Ogni individuo ha il diritto di realizzare le sue capacità personali con un lavoro liberamente scelto o accettato".
La diversa formulazione del comma fa, infatti, riferimento alla realizzazione personale dell'individuo e non al solo elemento economico del guadagno per vivere, ma anche al lavoro nel suo significato più generale, comprendente ogni tipo di attività, economica, culturale e artistica, svolta in condizione di indipendenza o autonomia.

All'articolo **16** si propone di aggiungere, in fine, le seguenti parole:

"nel rispetto del principio di uno sviluppo economico e sociale equilibrato e sostenibile".

L'affermazione della libera imprenditorialità deve essere qui contemperata con il concetto di sviluppo equilibrato e sostenibile, secondo l'indirizzo fondamentale del modello sociale europeo. Si ricorda a tal riguardo che in nessuna delle Costituzioni europee il diritto di impresa è affermato in maniera assoluta e incondizionata. Esso è sempre contemperato con principi di sostenibilità sociale ed ecologica e di equilibrio economico.
Un elemento caratteristico di tutto il costituzionalismo del novecento, è stato, infatti, proprio quello di legare il riconoscimento dei diritti di libertà economica a finalità di ordine sociale. Se fosse mantenuta l'attuale formulazione dell'articolo 16 (come quella del successivo articolo 17), la norma in questione sarebbe percepita come un arretramento rispetto a tradizioni costituzionali comuni.

All'articolo **17** si propone di sostituire il terzo periodo del primo comma con il seguente:
"L'esercizio del diritto di proprietà può essere limitato dalla legge nell'interesse generale e per assicurarne la funzione sociale".
L'espressione "limitato dalla legge", in luogo di quella "regolamentato", offre una migliore garanzia del diritto di proprietà, perché esclude limitazioni che provengano da atti non aventi forza di legge.
Inoltre, il riferimento alla "funzione sociale" rafforza il riferimento all' "interesse generale", che sarebbe altrimenti troppo debole, ed è in linea con la tradizione del costituzionalismo del novecento, come si è detto sopra. Non basterebbe, a tal fine, la clausola orizzontale dell'art. 50, perché essa postula appunto l'ordinaria assolutezza dei diritti garantiti, mentre nel caso qui discusso (ed in quello di cui al precedente articolo 16) si tratta proprio di stabilire che il riconoscimento di questi particolari diritti è ormai collegato strutturalmente con finalità di interesse generale.

All'art.**21**, Si suggerisce l'aggiunta del seguente comma:
"3. L'unione adotta le politiche opportune per eliminare le disparità di fatto e per promuovere le condizioni che rendono effettiva l'uguaglianza".
L'enunciazione meramente formale e negativa del principio di uguaglianza appare, infatti, insufficiente. E' dunque, necessario rafforzarla vincolando l'Unione europea ad adottare politiche attive per rimuovere le condizioni che impediscono di fatto la parità delle opportunità e il riconoscimento di effettiva pari dignità a tutti gli individui.

All'art.**23**, Appare opportuno aggiungere - all'inizio dell'articolo ovvero dopo il primo comma - il seguente comma:

"Le bambine e i bambini devono essere protetti contro ogni minaccia alla loro maturazione intellettuale e alla loro integrità psicologica e sessuale".
Il nuovo comma si fa carico delle minacce che incombono sui bambini (anche attraverso tecnologie di informazione) e vincola il potere pubblico ad un obbligo di protezione nei loro confronti. Si tratta di un'esigenza assai sentita dall'opinione pubblica europea.

Si insiste sull'opportunità dell'inserimento di un nuovo articolo **23-*bis***, relativo ai diritti degli anziani, formulato come segue:
"Articolo 23-*bis*. Diritti degli anziani.
Ogni individuo anziano ha diritto ad un'esistenza autonoma e dignitosa e a partecipare pienamente alla vita politica, sociale e culturale".
L'andamento demografico nei paesi dell'Unione europea impone, infatti, di considerare specificamente la sfera dei diritti delle persone anziane. La norma proposta richiama, d'altronde, l'articolo 23 della Carta sociale europea.

All'art.**26,** si suggerisce la seguente modifica:
dopo le parole: "concludere contratti collettivi", inserire le parole: "anche a livello dell'Unione", e dopo le parole: "azioni collettive", aggiungere le parole: "compreso lo sciopero".
Il riconoscimento nella Carta del diritto di negoziazione collettiva acquista significato, infatti, solo se accompagnato dalla specificazione del possibile ambito europeo della contrattazione. La mancata menzione del diritto di sciopero, riconosciuto dalla Carta sociale europea e da un gran numero di Convenzioni dell'OIL, oltre che dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri, rischia, invece, di essere intesa come una restrizione dei diritti vigenti.

All'art.**29**, si propongono le seguenti modifiche:
Al primo comma, aggiungere, in fine, le parole: "e ad una giusta retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato".
Al secondo comma, aggiungere, in fine, le parole: "e non può rinunziarvi".
Tra le condizioni di lavoro "giuste ed eque" deve necessariamente inserirsi il diritto ad una retribuzione giusta e proporzionata alla prestazione. L'irrinunciabilità alle ferie risponde, invece, ad una tipica necessità di protezione della parte più debole del rapporto di lavoro.

Sorprende, nella formulazione di alcuni diritti sociali, l'uso di espressioni attenuate o indirette, che paiono affievolire il riconoscimento di alcuni diritti rispetto ad altri. Così, mentre all'art.31 si dice che "è garantita la protezione della famiglia" (pur trattandosi evidentemente di un diritto che richiede per la sua effettività interventi legislativi e amministrativi a molteplici livelli nell'ambito degli Stati membri e non solo dell'Unione), all'art.32, concernente la sicurezza e l'assistenza sociale, si usa una formula generica e non impegnativa: non solo

questi diritti non sono "garantiti", ma l'Unione si limita a riconoscere e rispettare l'esistente "secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali", formula questa più volte ripetuta soltanto per alcuni diritti , indipendentemente dal fatto che trovino regolamentazione primaria nella legislazione nazionale o in quella comunitaria, e pur trattandosi di una formula superflua in presenza della clausola generale dell'art.49.
All'art.**34** si giunge poi ad una formulazione inaccettabile, che non fa cenno ad alcun diritto, neppure nella formula attenuata del riconoscimento da parte dell'Unione di un diritto sancito da legislazioni nazionali, ma al semplice "rispetto dell'accesso ai servizi d'interesse generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, ai sensi delle disposizioni del Trattato…". Si tratta di una formula tanto sovrabbondante quanto inutile, che dovrà essere adeguata al tenore degli altri articoli.
Si propone di sostituire il testo dell'articolo 34 con il seguente:
"Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale l'Unione riconosce e rispetta il diritto di ogni individuo all'accesso a servizi di interesse generale che assicurino le prestazioni necessarie a garantire la qualità della vita e le possibilità di lavoro. Le prestazioni di servizi di interesse generale si basano sui principi di uguaglianza di accesso, di universalità, di continuità, di trasparenza".
E' opportuno che il diritto ad usufruire di servizi di interesse generale sia inquadrato in principi-guida che, salve le differenziazioni nazionali, ne garantiscano l'effettività, anche in funzione della promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione, prevista dall'articolo 16 del Trattato CE (se venisse menzionata la finalità di garantire le possibilità di lavoro potrebbe, inoltre, essere qui assorbito l'articolo 27 relativo ai servizi di collocamento).

All'art.**36**, si propone l'aggiunta del seguente comma:
"I consumatori hanno diritto ad una informazione completa sulla qualità dei beni e dei servizi e ad una pubblicità non ingannevole che risponda ai criteri di trasparenza e veridicità".
La sensibilità popolare europea si è fatta particolarmente acuta riguardo ai criteri di fabbricazione e manipolazione di prodotti alimentari e di beni di consumo personale. E' necessario che una Unione sempre più vicina ai bisogni della gente si faccia carico nelle sue politiche di queste diffuse preoccupazioni.

All'art.**37** si propone di premettere il seguente nuovo comma, che assorbirebbe il secondo comma previsto nel progetto del Presidium:

"1. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di partecipare all'esercizio del potere pubblico a livello dell'Unione per il tramite di un'assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale diretto, libero e segreto".

Il principio di democrazia su cui, com'è detto nel Preambolo, si basa l'Unione europea, deve trovare nell'affermazione del "diritto al Parlamento", contenuto in questo nuovo comma, la concretizzazione di democrazia partecipativa e parlamentare. La formulazione è tratta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (e, in particolare, dalle sentenze Roquette e Maizena).
Il secondo comma nella formulazione del Presidium, è la specificazione di questo "diritto al Parlamento", che ne costituisce pertanto la premessa da esplicitare necessariamente.

All'art.**47**, si propone di aggiungere, alla fine del terzo comma, le seguenti parole:
"e devono tendere alla rieducazione del condannato".
E' infatti un principio di civiltà giuridica, recepito in varie Costituzioni e ordinamenti europei, che l'espiazione della pena debba accompagnarsi a misure dirette a recuperare e rieducare la personalità del condannato.

All'art.**49**, Si propone di riformulare il primo comma come segue:
"1. Le istituzioni e gli organi dell'Unione, come pure gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, rispettano i diritti fondamentali e osservano i principi enunciati nella presente Carta e ne promuovono l'applicazione nel rispetto del principio di sussidiarietà".
Molti dei diritti fondamentali enunciati nella Carta trovano, infatti, attuazione principalmente nell'ambito nazionale, costituendo, per il diritto dell'Unione, un quadro di riferimento, di orientamento e di limitazione della regolamentazione comunitaria. Affermare che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri "esclusivamente" nell'attuazione del diritto dell'Unione può creare incomprensioni, dato che al comma 2 dell'articolo 49 già si ribadisce che la Carta non modifica alcuna competenza istituzionale.

All' art.**50**, si suggerisce di riformulare il terzo comma come segue:
"3. I diritti e le libertà riconosciuti dalla presente Carta, che siano già disciplinati dalla Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, possono subire le medesime restrizioni previste dalla Convenzione: non possono subire restrizioni maggiori di quelle, ma possono godere della protezione maggiore e più estesa prevista dalla presente Carta".
Nel terzo comma del testo proposto dal Presidium, l'uso del termine "simili", riferito al significato ed alla portata dei diritti fondamentali, può essere fonte di confusione. Con il nuovo testo del comma, si intende proporre una formulazione più chiara e semplice di quella del Presidium, che metta in luce due dati essenziali: e cioè che, con riferimento ai diritti della Convenzione, non vi possono essere restrizioni maggiori di quelle previste dalla Convenzione stessa; ma che, al contempo, la Carta può garantire ad essi una protezione maggiore o più estesa.

Infine, si insiste affinché nel capo relativo alla **dignità** (ovvero in quello relativo alla libertà) siano aggiunti due articoli, già proposti in sede di emendamenti, il cui inserimento è sollecitato dai movimenti femminili, riferiti al diritto all'autodeterminazione e al diritto alla libertà sessuale. Si tratta di articoli che rispecchiano il testo di atti dell'Onu (si veda in particolare il par.96 della Dichiarazione di Pechino) sottoscritti da tutti i Paesi membri, idonei a qualificare le libertà degli europei rispetto a mondi vicini, che vedono l'oppressione quotidiana delle donne e la repressione di libertà sessuali presso di noi pienamente riconosciute. Se ne trascrivono i testi:

"Art.5 bis. Diritto all'autodeterminazione.
Ogni individuo ha il diritto di prendere liberamente le decisioni che riguardano la sua vita e la sua persona, al riparo da ogni forma di coercizione, discriminazione o violenza e con il pieno rispetto dell'eguaglianza tra i generi".

"Art.5 ter. Diritto alla libertà sessuale.
Ogni individuo ha diritto di decidere liberamente per quanto riguarda la sua sessualità, che comprende il diritto alla salute sessuale e riproduttiva garantito contro ogni forma di coercizione, violenza e discriminazione tra donne e uomini".

Quanto alla forma del progetto, cioè agli aspetti linguistici e redazionali, mi riservo qualche osservazione sulla versione italiana quando si disporrà del testo definitivo.

Con i sensi della mia piú alta considerazione

Elena Paciotti

1 allegato

PAPADIMITRIOU
August 30, 2000

Subject: Comments on CHARTE 4422/00

Dear Mr. Braibant

As personal representative of the Prime Minister of the Hellenic Republic, I would like to congratulate the Praesidium for their work and to welcome the outcome, the very balanced text of draft Charter (doc.4422/00).

Having said that, I would like, also, to forward to you some comments in order to clarify specific provisions and to ameliorate the general impression of the draft Charter.

1. In the Preamble, I believe that it is a matter of reasoning to redraft the first paragraph in order to show the logical sequence
   "1. The peoples of Europe, resolved to share a peaceful future based on common values, have established an ever closer union between them."

2. In the Preamble, second paragraph, at the end, I think that the addition of *social justice* after the principle of democracy and the rule of law, would be the most appropriate way to announce *Chapter IV. Solidarity* that follows. This addition also improves the message of the Charter reflecting the social awareness and sensitivity of the Union.

3. In the Preamble, third paragraph, the second sentence (*it ensures...and services*) could become a separate paragraph (3a) underlining the current importance of sustainable development, recognized inter alia by article 6 TEC.

4. At the title of Chapter I could be added the adjective *HUMAN* in order to anticipate the forthcoming provisions.

5. The second sentence of article 12 is more appropriate to be placed at article 37 (as third paragraph) for systematic reasons.

6. At article 24, at the end, the present wording sounds as restricting the integration of persons with disabilities. It is, to my belief, better to rephrase as follows in order to achieve a better result: *"... participation in social and public life"*.

7. At article 45 par. 1, the expression *"Everyone whose rights and freedoms are violated..."* is not legally accurate. Since to certify such a violation could not be a prerequisite, in order to provide with an effective remedy, I think that the following wording is correct: *"Everyone whose rights and freedoms are deemed to be violated..."*

8. At article 49, par. 1, the expression *"... only when they are implementing Union law"* may produce the false assumption that, a contrario, in any other case, both the Union and its member states are not obliged to take account of the provisions of the Charter. Given the fact that the provisions of the Charter derive from common constitutional traditions and mutually ratified international conventions, this overclarification is both unnecessary and misleading. So, I would propose to strike out the word *only* in order to avoid undesirable interpretations of article 49.

Dear Mr. Braibant,

I finally recall that an exact and harmonized translation of the text of the Charter in every language of the Union is a matter of special concern and importance and must be conducted under the guidance of the personal representatives.

Sincerely yours,

Professor George Papadimitriou

PATIJN

Aan: Het Presidium van de Conventie voor het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
Ter attentie van: de heer Jansson, Vice-voorzitter
Van: M. Patijn, vertegenwoordiger van de Nederlandse Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de Conventie

Volgens de door de Conventie vastgestelde procedure doe ik u hieronder mijn algemene opmerkingen toekomen op het concept-Handvest, weergegeven in document CHARTE 4422/00 CONVENT 45, alsmede de daarop betrekking hebbende toelichting, weergegeven in document CHARTE 4423/00 CONVENT 46.

Ik complimenteer het Voorzitterschap met het tot nu toe bereikte resultaat, met name gelet op de omvang van de opdracht en de krappe termijn waarbinnen deze dient te worden gerealiseerd.
De voornaamste meerwaarde van het thans voorgestelde concept-Handvest is dat het een geslaagde poging betreft om alle bestaande grondrechten, fundamenteel en anderszins, die in diverse rechtsbronnen zijn vastgelegd, in één codificatie bijeen te brengen. Daarmee biedt het de burger van de Unie meer overzicht en duidelijkheid. Voorts zal het Handvest, gelet op het gestelde in artikel 49 van het thans voorliggende concept, de burger een betere rechtsbescherming kunnen bieden bij besluiten van de instellingen en organen van de Unie, alsmede van de Lidstaten wanneer zij Unieregelgeving tenuitvoerleggen.

Uitgangspunt is voor mij steeds geweest dat een te realiseren Handvest geen afbreuk dient te doen aan de werking van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg. Bij een zorgvuldige beoordeling van het thans voorliggende concept, met name voor wat betreft de juridische consistentie en houdbaarheid, dienen daarom nog enige verbeteringen te worden aangebracht, wil ik aan mijn parlement onverkort kunnen adviseren met het Handvest akkoord te gaan, laat staan in een latere fase mee te werken aan het toekennen van bindende werking daarvan. Mijn wensen tot verbetering hebben betrekking op de volgende punten.

1. Relatie Handvest-EVRM
De Nederlandse vertegenwoordigers hebben zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat de juridische behandeling van fundamentele rechten die in het EVRM zijn geregeld, zodanig dient te zijn dat er in de praktische rechtstoepassing geen verschillen kunnen ontstaan tussen het Handvest enerzijds en het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie anderzijds, behoudens die gevallen dat het Handvest een verdergaande bescherming biedt. Dit uitgangspunt lijkt nog onvoldoende veilig gesteld in het huidige concept-Handvest.
Artikel 50, lid 3 van het concept ondervangt dit, in juridische zin niet afdoende. Dit geldt met name de vraag of de in het EVRM toegestane beperkingen van fundamentele rechten, alsmede de jurisprudentie daarover, onverkort van toepassing zijn. Daarom dient in de artikelsgewijze toelichting, die een officiële status dient te krijgen, per artikel te worden vastgesteld dat het corresponderende EVRM-artikel en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van toepassing zijn. Hiertoe dient de toelichting helder te zijn. Zo dient bijvoorbeeld het woordgebruik eenduidig te worden gemaakt en dienen verschillende termen als "fondé sur" en "inspiré par" niet zonder reden naast elkaar gebruikt te worden.

2. Codificatie nieuwe grondrechten
De in het Handvest op te nemen nieuwe grondrechten (zoals de rechten van het kind en de bescherming van persoonsgegevens) betreffen niet eerder gecodificeerde grondrechten. Uit de tekst van het concept-Handvest en de toelichting blijkt niet of en, zo ja, op welke wijze, deze nieuwe grondrechten door de wetgever van eventuele beperkingen mogen worden voorzien. Is bijvoorbeeld het recht op bescherming van persoonsgegevens absoluut?

3. Beperking van sommige grondrechten tot burgers van de Unie
Vraagtekens zet ik bij de huidige redactie van de artikelen 15 en 43. De beperking van een bepaald grondrecht tot burgers van de Unie betekent a contrario dat dit niet geldt voor burgers van derde landen met een vaste verblijfstitel. Beargumenteerd kan worden dat dit de huidige stand van zaken in de communautaire rechtsontwikkeling weergeeft. Het is echter beter de redenering om te draaien door deze rechten aan eenieder toe te kennen en in de tekst op te nemen dat deze rechten kunnen worden uitgeoefend in overeenstemming met de toepasselijke communautaire en nationale regelgeving.

4. Rechtsmacht HvJEG en EHRM
Hoewel het Handvest voorhands een niet-bindend karakter zal hebben en daardoor de afbakening van de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap en van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens thans nog geen discussie behoeven, dient reeds nu te worden nagedacht over de verhouding tussen beide Hoven voor het geval het Handvest uiteindelijk wèl een bindend karakter zal hebben. Dit zal uitdrukkelijk onder de aandacht van de Europese Raad dienen te worden gebracht.

5. Strijdigheid van het Handvest met de Nederlandse wetgeving
De Nederlandse regeringsvertegenwoordiger, de heer Korthals Altes, heeft in zijn commentaar aan de heer Braibant gesteld onoverkomelijke bezwaren te hebben ten aanzien van de huidige formulering van de artikelen 14 lid 1, 15 lid 1, 27, 32 lid 3 en 33. Bij deze bezwaren sluit ik mij nadrukkelijk aan.

Den Haag, 31 augustus 2000

RACK

Sehr geehrter Herr Vizepräsident, lieber Inigo!

Zum Text der Charta, den das Präsidium uns übermittelt hat, möchte ich die folgenden Bemerkungen machen.
Erstens, der Text ist insgesamt nunmehr doch bereits recht ausgewogen und so gesehen eine gute Grundlage für unsere abschließende Arbeitsphase.
Zweitens, in einem wesentlichen Punkt glaube ich nach wie vor, daß eine Ergänzung des Textes um eine ausdrückliche Schutzgarantie für Rechte der Volksgruppen und Minderheiten im Lichte der historischen Erfahrungen, die wir in Europa im 20.Jahrhundert mit diesem Thema gemacht haben, unverzichtbar ist. Ich erneuere in diesem Sinn in meinem eigenen Namen und unter Berücksichtigung von vielen Zuschriften, die ich zum Thema Minderheitenschutz in den letzten Wochen erhalten habe, meine Bitte um Berücksichtigung meines seinerzeitigen Amendments 597 bzw. vergleichbarer Vorschläge anderer Konventsmitglieder. Wenn trotz allem ein derartiges spezifisches Minderheitenrecht nicht mehrheitsfähig erscheint, dann sollte zumindest die Vielfaltsgarantie des Art 37 Diversity aus dem Vorschlag von Hirsch Ballin/ Altmeier Eingang in unseren Text finden.
Drittens fehlt mir nach wie vor noch ein entsprechender ausdrücklicher Hinweis auf die Wertebasis der Charta. Ein Bezug auf das judäo-christliche Erbe Europas und die Zeit der Aufklärung könnte hier den einzelnen konkreten Grundrechtsgewährleistungen mehr Farbe und damit auch mehr Inhalt verleihen.
Eine vierte und abschließende Bemerkung betrifft die innere Ausgewogenheit des derzeit vorliegenden Textes. Hier meine ich, daß nach wie vor allzu große Unterschiede in der sprachlichen Formulierung alter klassischer Garantien und Gesetzesvorbehalte einerseits und neuer - und in diesem Sinn daher sichtlich noch nicht so ausgereifter - Garantien ohne ausformulierte Vorbehalte andererseits, die Wirkung der Charta insgesamt mit unnötigen Verständnis- und Akzeptanzproblemen belasten könnten. Auffallend der Unterschied zwischen Art 3,8, 14 und 15 einerseits und Art 16 andererseits.Überall und dann gleichförmig weniger wäre vor allem ein Mehr an allgemeiner Verständlichkeit!

Ich hoffe, diese Bemerkungen tragen dazu bei unser gemeinsames Anliegen zu fördern.

Reinhard Rack

RODOTÁ

Bruxelles, 30 agosto 2000

Ill.mo signore

Guy Braibant
Presidium della Convenzione
Incaricata di elaborare la Carta dei
Diritti fondamentali dell'Unione europea

Nel complimentarmi con il Presidium per l'elaborazione del progetto completo della Carta, rassegno qui di seguito le mie osservazioni, segnalando che analoghi rilievi vengono formulati dall'on. Elena Paciotti, rappresentante del Parlamento europeo e dal prof. Andrea Manzella, rappresentante del Senato italiano.

Sul preambolo:

Al punto 3, non appare adeguata la formula secondo cui l'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile "attraverso" la libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi: si esprime così un rapporto da mezzo a fine fra libertà di circolazione e sostenibilità dello sviluppo che è perlomeno dubbio. Storicamente, l'Unione europea ha cercato di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile favorendo la coesione sociale e il rispetto dell'ambiente. E' opportuno non ignorare nel preambolo questo dato di fatto, componente essenziale del "modello europeo".
Si può rimediare all'incongruenza semplicemente dicendo "L'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile e garantisce la libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi"; meglio sarebbe, tuttavia, menzionare esplicitamente la coesione sociale (ed eventualmente anche il rispetto dell'ambiente), dicendo **"L'Unione assicura uno sviluppo equilibrato e sostenibile promuovendo la coesione sociale e il rispetto dell'ambiente e garantisce la libera circolazione...".**

361

Al punto 5, crea perplessità l'indicazione, fra le fonti da cui derivano i diritti fondamentali riconosciuti nella Carta, della giurisprudenza delle Corti europee, che non può essere collocata allo stesso livello dei trattati, delle convenzioni e delle carte formalmente adottate dagli Stati.
Ulteriori perplessità crea la menzione in questa sede della Corte europea dei diritti dell'uomo, che appartiene ad un ordinamento diverso da quello dell'Unione: essa infatti non è indicata, a differenza della Corte di giustizia, nel mandato di Colonia.

Sulla struttura:

E' pienamente condivisibile e apprezzabile, per la sua efficacia e novità, la suddivisione del testo sotto i titoli "dignità", "libertà", "uguaglianza", "solidarietà", "cittadinanza", "giustizia", anche se comporta inevitabilmente qualche forzatura nella collocazione di alcuni articoli, ispirati a principi molteplici. **Sarebbe tuttavia di gran lunga preferibile che l'articolo dedicato al diritto alla salute (attuale articolo 33) venisse collocato nel capo intitolato alla dignità**. In questo modo si darebbe immediata e giusta evidenza ad uno fra i più significativi nuovi diritti, considerato elemento essenziale per la tutela della dignità delle persone.
La libertà di circolazione (attuale articolo 43) andrebbe invece meglio inserita nel Capo relativo alle libertà.

Sull'articolato:

All'art.**1** si ritiene necessario insistere sulla formula **"la dignità umana è inviolabile"** e comunque sulla menzione della inviolabilità della dignità della persona, nel senso che la garanzia e la tutela della dignità umana devono essere riferite a un bene concettualmente intangibile da parte dei pubblici poteri. Ci si preoccupa, infatti, del modo in cui i cittadini europei reagiranno alla lettura della Carta: poiché nei testi in cui è nominata (ad esempio, l'art.1 del Grundgesetz) la dignità è appunto dichiarata "inviolabile" o "intangibile", ogni diversa formulazione può essere percepita come un indebolimento della tutela: E, trattandosi del primo articolo della Carta, questo potrebbe determinare una lettura complessiva della Carta come testo debole.

All'art.**11,** Si propongono le seguenti modifiche:
Al comma 1, dopo le parole: "libertà di ricevere", aggiungere le parole: "di ricercare".
Al comma 2, aggiungere le parole: "anche nei confronti delle concentrazioni dei mezzi di comunicazione di massa".

Si insiste perché, al comma 1, si indichi espressamente la libertà di "cercare" informazioni, non solo di riceverle. Tale diritto, già compreso nell'art. 19 della Dichiarazione dell'Onu del 1948, è oggi primario nella nuova dimensione di Internet (non a caso, i regimi dittatoriali cercano di negarlo).
Al comma 2, appare opportuno che la garanzia del pluralismo dell'informazione vada assicurata anche nei confronti delle gigantesche concentrazioni proprietarie in atto nel mondo.

All'art.**12**, Si propone la seguente modifica:
Al comma 2, dopo le parole: "ad esprimere", aggiungere le parole: "con metodo democratico".
E' essenziale infatti che l'Unione Europea, che si fonda sul principio di democrazia, come è anche detto nel Preambolo, riconosca la qualifica di partito politico soltanto alle formazioni che agiscono "con metodo democratico", nel rispetto, cioè, di quel valore.

All'art.13 Si propone l'aggiunta del seguente comma:
"Tutti hanno il diritto di beneficiare, a condizioni eque, dei risultati delle ricerche scientifiche, in particolare nel campo bio-medico".
L'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata massimamente e con interesse crescente sui problemi della ricerca, soprattutto nel campo della bio-medicina, e sui problemi della brevettabilità e della commercializzazione esclusiva dei risultati della ricerca. Il comma di cui si propone l'introduzione stabilisce un principio di contemperamento tra il diritto di ognuno di beneficiare dei risultati della ricerca, in specie nel campo bio-medico, ed il giusto riconoscimento economico dei costi della ricerca stessa.

All'art.**15,** comma 1, non appare accettabile che si dica che, per guadagnarsi da vivere ciascuno ha "il diritto di esercitare una professione" ma non di lavorare.
Occorre aggiungere la menzione del diritto al lavoro. Si propone di sostituire il primo comma con il seguente:
"1. Ogni individuo ha il diritto di realizzare le sue capacità personali con un lavoro liberamente scelto o accettato".
La diversa formulazione del comma fa, infatti, riferimento alla realizzazione personale dell'individuo e non al solo elemento economico del guadagno per vivere, ma anche al lavoro nel suo significato più generale, comprendente ogni tipo di attività, economica, culturale e artistica, svolta in condizione di indipendenza o autonomia.

All'articolo **16** si propone di aggiungere, in fine, le seguenti parole:
"nel rispetto del principio di uno sviluppo economico e sociale equilibrato e sostenibile".

L'affermazione della libera imprenditorialità deve essere qui contemperata con il concetto di sviluppo equilibrato e sostenibile, secondo l'indirizzo fondamentale del modello sociale europeo. Si ricorda a tal riguardo che in nessuna delle Costituzioni europee il diritto di impresa è affermato in maniera assoluta e incondizionata. Esso è sempre contemperato con principi di sostenibilità sociale ed ecologica e di equilibrio economico.
Un elemento caratteristico di tutto il costituzionalismo del novecento, è stato, infatti, proprio quello di legare il riconoscimento dei diritti di libertà economica a finalità di ordine sociale. Se fosse mantenuta l'attuale formulazione dell'articolo 16 (come quella del successivo articolo 17), la norma in questione sarebbe percepita come un arretramento rispetto a tradizioni costituzionali comuni.
Si suggerisce quindi il seguente testo dell'articolo 16:
" è riconosciuta la libertà di impresa che si esercita nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi enunciati nella presente Carta".

All'articolo **17** si propone di sostituire il terzo periodo del primo comma con il seguente:
"L'esercizio del diritto di proprietà può essere limitato dalla legge nell'interesse generale e per assicurarne la funzione sociale".
L'espressione "limitato dalla legge", in luogo di quella "regolamentato", offre una migliore garanzia del diritto di proprietà, perché esclude limitazioni che provengano da atti non aventi forza di legge.
Inoltre, il riferimento alla "funzione sociale" rafforza il riferimento all' "interesse generale", che sarebbe altrimenti troppo debole, ed è in linea con la tradizione del costituzionalismo del novecento, come si è detto sopra. Non basterebbe, a tal fine, la clausola orizzontale dell'art. 50, perché essa postula appunto l'ordinaria assolutezza dei diritti garantiti, mentre nel caso qui discusso (ed in quello di cui al precedente articolo 16) si tratta proprio di stabilire che il riconoscimento di questi particolari diritti è ormai collegato strutturalmente con finalità di interesse generale.

All'art.**21**, Si suggerisce l'aggiunta del seguente comma:
"3. L'unione adotta le politiche opportune per eliminare le disparità di fatto e per promuovere le condizioni che rendono effettiva l'uguaglianza".
L'enunciazione meramente formale e negativa del principio di uguaglianza appare, infatti, insufficiente. E' dunque, necessario rafforzarla vincolando l'Unione europea ad adottare politiche attive per rimuovere le condizioni che impediscono di fatto la parità delle opportunità e il riconoscimento di effettiva pari dignità a tutti gli individui.

All'art.**23**, Appare opportuno aggiungere - all'inizio dell'articolo ovvero dopo il primo comma - il seguente comma:

"Le bambine e i bambini devono essere protetti contro ogni minaccia alla loro maturazione intellettuale e alla loro integrità psicologica e sessuale".
Il nuovo comma si fa carico delle minacce che incombono sui bambini (anche attraverso tecnologie di informazione) e vincola il potere pubblico ad un obbligo di protezione nei loro confronti. Si tratta di un'esigenza assai sentita dall'opinione pubblica europea.

Si insiste sull'opportunità dell'inserimento di un nuovo articolo **23-*bis***, relativo ai diritti degli anziani, formulato come segue:
"Articolo 23-*bis*. Diritti degli anziani.
Ogni individuo anziano ha diritto ad un'esistenza autonoma e dignitosa e a partecipare pienamente alla vita politica, sociale e culturale".
L'andamento demografico nei paesi dell'Unione europea impone, infatti, di considerare specificamente la sfera dei diritti delle persone anziane. La norma proposta richiama, d'altronde, l'articolo 23 della Carta sociale europea.

All'art.**26,** si suggerisce la seguente modifica:
dopo le parole: "concludere contratti collettivi", inserire le parole: "anche a livello dell'Unione", e dopo le parole: "azioni collettive", aggiungere le parole: "compreso lo sciopero".
Il riconoscimento nella Carta del diritto di negoziazione collettiva acquista significato, infatti, solo se accompagnato dalla specificazione del possibile ambito europeo della contrattazione. La mancata menzione del diritto di sciopero, riconosciuto dalla Carta sociale europea e da un gran numero di Convenzioni dell'OIL, oltre che dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri, rischia, invece, di essere intesa come una restrizione dei diritti vigenti.

All'art.**29**, si propongono le seguenti modifiche:
Al primo comma, aggiungere, in fine, le parole: "e ad una giusta retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato".
Al secondo comma, aggiungere, in fine, le parole: "e non può rinunziarvi".
Tra le condizioni di lavoro "giuste ed eque" deve necessariamente inserirsi il diritto ad una retribuzione giusta e proporzionata alla prestazione. L'irrinunciabilità alle ferie risponde, invece, ad una tipica necessità di protezione della parte più debole del rapporto di lavoro.

Sorprende, nella formulazione di alcuni diritti sociali, l'uso di espressioni attenuate o indirette, che paiono affievolire il riconoscimento di alcuni diritti rispetto ad altri. Così, mentre all'art.31 si dice che "è garantita la protezione della famiglia" (pur trattandosi evidentemente di un diritto che richiede per la sua effettività interventi legislativi e amministrativi a molteplici livelli nell'ambito degli Stati membri e non solo dell'Unione), all'art.32, concernente la sicurezza e l'assistenza sociale, si usa una formula generica e non impegnativa: non solo

questi diritti non sono "garantiti", ma l'Unione si limita a riconoscere e rispettare l'esistente "secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali", formula questa più volte ripetuta soltanto per alcuni diritti , indipendentemente dal fatto che trovino regolamentazione primaria nella legislazione nazionale o in quella comunitaria, e pur trattandosi di una formula superflua in presenza della clausola generale dell'art.49.
All'art.**34** si giunge poi ad una formulazione inaccettabile, che non fa cenno ad alcun diritto, neppure nella formula attenuata del riconoscimento da parte dell'Unione di un diritto sancito da legislazioni nazionali, ma al semplice "rispetto dell'accesso ai servizi d'interesse generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, ai sensi delle disposizioni del Trattato…". Si tratta di una formula tanto sovrabbondante quanto inutile, che dovrà essere adeguata al tenore degli altri articoli.
Si propone di sostituire il testo dell'articolo 34 con il seguente:
"Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale l'Unione riconosce e rispetta il diritto di ogni individuo all'accesso a servizi di interesse generale che assicurino le prestazioni necessarie a garantire la qualità della vita e le possibilità di lavoro. Le prestazioni di servizi di interesse generale si basano sui principi di uguaglianza di accesso, di universalità, di continuità, di trasparenza".
E' opportuno che il diritto ad usufruire di servizi di interesse generale sia inquadrato in principi-guida che, salve le differenziazioni nazionali, ne garantiscano l'effettività, anche in funzione della promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione, prevista dall'articolo 16 del Trattato CE (se venisse menzionata la finalità di garantire le possibilità di lavoro potrebbe, inoltre, essere qui assorbito l'articolo 27 relativo ai servizi di collocamento).

All'art.**36**, si propone l'aggiunta del seguente comma:
"I consumatori hanno diritto ad una informazione completa sulla qualità dei beni e dei servizi e ad una pubblicità non ingannevole che risponda ai criteri di trasparenza e veridicità".
La sensibilità popolare europea si è fatta particolarmente acuta riguardo ai criteri di fabbricazione e manipolazione di prodotti alimentari e di beni di consumo personale. E' necessario che una Unione sempre più vicina ai bisogni della gente si faccia carico nelle sue politiche di queste diffuse preoccupazioni.

All'articolo **37**, che apre l'enunciazione dei diritti riservati ai cittadini europei, andrebbe utilmente premesso un articolo del seguente tenore:

"Articolo 36-*bis*. Diritto alla cittadinanza.
Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessuno può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza".

Si tratta di un diritto universale, che richiama l'articolo 15 della Dichiarazione universale di diritti dell'uomo, e appare importante come premessa di ogni altra specificazione dei diritti di cittadinanza.

All'art.**37** si propone di premettere il seguente nuovo comma, che assorbirebbe il secondo comma previsto nel progetto del Presidium:

"1. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di partecipare all'esercizio del potere pubblico a livello dell'Unione per il tramite di un'assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale diretto, libero e segreto".
Il principio di democrazia su cui, com'è detto nel Preambolo, si basa l'Unione europea, deve trovare nell'affermazione del "diritto al Parlamento", contenuto in questo nuovo comma, la concretizzazione di democrazia partecipativa e parlamentare. La formulazione è tratta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (e, in particolare, dalle sentenze Roquette e Maizena).
Il secondo comma nella formulazione del Presidium, è la specificazione di questo "diritto al Parlamento", che ne costituisce pertanto la premessa da esplicitare necessariamente.

All'art.**47**, si propone di aggiungere, alla fine del terzo comma, le seguenti parole:
"e devono tendere alla rieducazione del condannato".
E' infatti un principio di civiltà giuridica, recepito in varie Costituzioni e ordinamenti europei, che l'espiazione della pena debba accompagnarsi a misure dirette a recuperare e rieducare la personalità del condannato.

All'art.**49**, Si propone di riformulare il primo comma come segue:
"1. Le istituzioni e gli organi dell'Unione, come pure gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, rispettano i diritti fondamentali e osservano i principi enunciati nella presente Carta e ne promuovono l'applicazione nel rispetto del principio di sussidiarietà".
Molti dei diritti fondamentali enunciati nella Carta trovano, infatti, attuazione principalmente nell'ambito nazionale, costituendo, per il diritto dell'Unione, un quadro di riferimento, di orientamento e di limitazione della regolamentazione comunitaria. Affermare che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri "esclusivamente" nell'attuazione del diritto dell'Unione può creare incomprensioni, dato che al comma 2 dell'articolo 49 già si ribadisce che la Carta non modifica alcuna competenza istituzionale.

All' art.**50**, si suggerisce di riformulare il terzo comma come segue:
"3. I diritti e le libertà riconosciuti dalla presente Carta, che siano già disciplinati dalla Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, possono subire le medesime restrizioni previste

dalla Convenzione: non possono subire restrizioni maggiori di quelle, ma possono godere della protezione maggiore e più estesa prevista dalla presente Carta".
Nel terzo comma del testo proposto dal Presidium, l'uso del termine "simili", riferito al significato ed alla portata dei diritti fondamentali, può essere fonte di confusione. Con il nuovo testo del comma, si intende proporre una formulazione più chiara e semplice di quella del Presidium, che metta in luce due dati essenziali: e cioè che, con riferimento ai diritti della Convenzione, non vi possono essere restrizioni maggiori di quelle previste dalla Convenzione stessa; ma che, al contempo, la Carta può garantire ad essi una protezione maggiore o più estesa.

Infine, si insiste affinché nel capo relativo alla **dignità** (ovvero in quello relativo alla libertà) siano aggiunti due articoli, già proposti in sede di emendamenti, il cui inserimento è sollecitato dai movimenti femminili, riferiti al diritto all'autodeterminazione e al diritto alla libertà sessuale. Si tratta di articoli che rispecchiano il testo di atti dell'Onu (si veda in particolare il par.96 della Dichiarazione di Pechino) sottoscritti da tutti i Paesi membri, idonei a qualificare le libertà degli europei rispetto a mondi vicini, che vedono l'oppressione quotidiana delle donne e la repressione di libertà sessuali presso di noi pienamente riconosciute. Se ne trascrivono i testi:

"Art.5 bis. Diritto all'autodeterminazione.
Ogni individuo ha il diritto di prendere liberamente le decisioni che riguardano la sua vita e la sua persona, al riparo da ogni forma di coercizione, discriminazione o violenza e con il pieno rispetto dell'eguaglianza tra i generi".

"Art.5 ter. Diritto alla libertà sessuale.
Ogni individuo ha diritto di decidere liberamente per quanto riguarda la sua sessualità, che comprende il diritto alla salute sessuale e riproduttiva garantito contro ogni forma di coercizione, violenza e discriminazione tra donne e uomini".

Quanto alla <u>forma</u> del progetto, cioè agli aspetti linguistici e redazionali, mi riservo qualche osservazione sulla versione italiana quando si disporrà del testo definitivo.

Con i sensi della mia piú alta considerazione

Stefano Rodotà

JORDI SOLÉ TURA

Observaciones generales sobre el proyecto final de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Senador
ESPAÑA
Agosto 2000

389

PREÄMBULO

En general, el **"Preámbulo"** adolece de una redacción pesada. Yo estoy de acuerdo en situar a **"los pueblos europeos"** como los sujetos principales de la creación de una unión, pero tal como está redactado el párrafo num.1 **"la unión"** es un concepto genérico mientras que en el **párrafo 2** la **"Unión"**, con mayúscula , ya designa una estructura política consolidada. Creo,por consiguiente, que en el párrafo 1 habría que añadir, después de "..valores comunes." , una nueva frase del tenor siguiente**: "La Unión Europea es la expresión de esta voluntad".** Así tendría pleno sentido que el párrafo 2 empezase con la expresión de "La Unión…..",etc.

El párrafo 5 debe estructurarse de otra forma y, a la vez, debería introducirse en él un concepto que no figura en la versión actual, como es el derecho internacional. Propongo,pues, la redacción siguiente **:" Con el respeto de las competencias y las tareas de la Comunidad y de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, la presente Carta reafirma los derechos que resultan especialmente de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y del derecho internacional, del Tratado de la Unión Europea, etc.etc."**

El párrafo 6 se debe redactar de manera más sencilla. Propongo el siguiente texto: **" El disfrute de estos derechos implica responsabilidades y deberes, tanto en lo que concierne a toda la comunidad humana como a las generaciones futuras"**

Capítulo I : DIGNIDAD

Creo que el **artículo 2** ,sobre el derecho a la vida, está bien redactado pero quizá se podría enfatizar más su contenido introduciendo algunos conceptos generales como el siguiente: **"El derecho a la vida será protegido por la ley, la pena de muerte será abolida para siempre y nadie podrá ser condenado a ella ni ejecutado".**

Nada que objetar al **artículo 3,** pero creo que el punto primero del párrafo 2 se podría redactar mejor,diciendo : **"-- consentimiento libre e informado de la persona concernida"**

En cuanto al **artículo 4** no entiendo porque se ha copiado el texto del artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 pero, a la vez, se ha suprimido la palabra "crueles". Creo que habría que reproducir todo el texto del citado artículo 5 y decir,por consiguiente : **"Nadie prodrá ser sometido a tortura ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes"**

El párrafo 2 del **artículo 5** plantea un problema importante en su párrafo 2 porque, como prevé el art. 4, 3. del Convenio Europeo de Derechos Humanos, hay trabajos obligatorios que no se consideran forzados, como los trabajos exigidos a los detenidos, los servicios de carácter militar, los servicios en casos de crisis o catástrofes y los trabajos que forman parte de las obligaciones cívicas. Estas excepciones deberían introducirse en el párrafo 2 o en un nuevo párrafo del art. 5.

Capítulo II. LIBERTADES.

Quizá se podría ampliar el **artículo 6** con alguna referencia a aspectos concretos del concepto de **"seguridad"**, sobre todo en lo que se refiere al derecho a ser informado de los derechos de la persona, en relación a las detenciones, a las garantías judiciales y a los derechos de los menores.

En el **artículo 7** hay que introducir el concepto de que sólo se puede entrar en un domicilio con autorización judicial o con consentimiento del titular, salvo en caso de fragante delito. También hay que añadir que el secreto de las comunicaciones puede ser anulado por una resolución judicial. Y no estaría de más añadir el concepto de limitación del uso de la informática, todo ello en los términos del art. 18 de la Constitución Española, que en este punto se adelantó a muchas otras.

En el **artículo 8** la redacción se presta a a algunas confusiones, por lo menos en las versiones española y francesa . Por ejemplo, la frase "Estos datos se tratarán de modo leal... "(versión española) y "doivent être traitées loyalement ....(versión francesa) carecen de rigor jurídico. Por consiguiente, propongo la siguiente redacción : **"Estos datos se tratarán con el máximo respeto y con plena seguridad para fines legalmente determinados y siempre con el consentimiento de la persona afectada o en los términos específicos previstos por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos que la conciernan y a exigir su rectificación cuando considere que no se ajustan a la verdad. El respeto y el control de estas normas corresponderán a una autoridad independiente".**

371

Respecto al **artículo 9 ,** creo que hay que explicitar mejor su auténtico contenido. A mi entender, lo que se garantiza no es un derecho sino dos: por un lado, el derecho a contraer matrimonio y,por otro lado, el derecho a fundar o crear una familia, independientemente de que se haya contraído matrimonio o no , como en el caso de la pareja de hecho. La remisión genérica a las ".. leyes nacionales que rijan su ejercicio.." no añade nada nuevo o, más exactamente, se supedita a lo que digan ellas. Por esto creo que este artículo debería ser más contundente y propongo la siguiente redacción: " **El derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia,independientemente de que se haya contraído matrimonio o no, serán garantizados por las leyes nacionales".**

Considero que en el **artículo 10** hay que introducir el concepto de **objeción de conciencia** porque no es suficiente reconocer la libertad de conciencia en general: una cosa es la libertad personal y otra la expresión legal de esta libertad en el ejercicio de otro derechos y deberes, como el del servicio militar.

Creo también que el concepto de ".. cambiar de religión o de convicciones" no resuelve el problema general de estas libertades y que,por consiguiente, habría que introducir otro concepto, como es el del **derecho a no tener creencias religiosas ni a practicar ninguna religión.** Del mismo modo hay que introducir el concepto de que **nadie está obligado a declarar sobre sus propias creencias.**

El **artículo 11** plantea un serio problema, como es el de los límites de la libertad de expresión y de información. El art. 10, 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece una serie de límites muy importantes para que la libertad de expresión no perjudique otros valores fundamentales de la sociedad democrática. Estos límites son reconocidos, a su vez, por algunos textos constitucionales, como el art. 20, 4. de la Constitución Española. Por esto considero que debe introducirse un apartado segundo en este artículo 11 que recoja los límites generales enunciados en estos textos.

Algo parecido ocurre en el **artículo 12** sobre la libertad de reunión y de asociación. El artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce,en su apartado 2, la posibilidad y hasta la necesidad de algunas restricciones,sobre todo en lo que se refiere a la seguridad nacional,la seguridad pública, la defensa del orden,la prevención de la criminalidad, la protección de la sanidad o de la moral o la protección de los derechos y de las libertades de las personas y, de manera muy concreta, prevé la posibilidad de limitación de estos derechos a los miembros de las fuerzas armadas,la policía o la administración del Estado. En los mismos términos se expresa el artículo 28, 1 de la Constitución Española.

Por otro lado, no entiendo bien el sentido del **apartado 2 de dicho artículo 12.** El texto de este apartado parece más una afirmación optimista de carácter general que el reconocimiento de un derecho o de una libertad. Sin duda los

372

partidos políticos a escala europea contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos europeos , pero no son lo mismo los partidos democráticos que los antidemocráticos. Por lo demás, también contribuyen a expresar esta voluntad política general los partidos políticos democráticos de ámbito estatal, nacional o regional. Creo,por consiguiente, que este **apartado 2 del artículo 12** tiene que ser modificado o,incluso, eliminado .

En el apartado 1 del **artículo 15** propongo que se suprima el párrafo inicial "Para ganarse la vida ...". Es totalmente superfluo.

Entre los **artículos 16 y 17** hay diferencias en los tiempos verbales que no se comprenden, Así,por ejemplo, en el **artículo 16** se dice que "**Se reconoce** la libertad de empresa ", o sea, en tiempo verbal presente, mientras que en el apartado 2 **del artículo 17** se dice que "**Se protegerá** la propiedad intelectual...", en tiempo de futuro. Mejor sería utilizar en los dos casos una misma fórmula, como por ejemplo **:"Se reconoce y protege** ..." la libertad de empresa y la propiedad intelectual.

Capítulo III. IGUALDAD

En el apartado 1 del **artículo 22** el concepto de "Debe garantizarse....(versión española) o " .. doit être assurée.(versión francesa) no se corresponden con el sentido profundo del propio artículo ni , en general, con el contenido y la razón de ser de la Carta. Decir que que la igualdad entre hombres y mujeres "debe garantizarse" es abandonar la lógica jurídica de la Carta y convertirla en una especie de declaración de buenas intenciones. Propongo,por consiguiente, una nueva redacción : " **La igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en materia de empleo y de trabajo, incluída la igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, es un principio fundamental que orientará la política económica y social de la Unión".**

373

Capítulo IV. SOLIDARIDAD

El **artículo 25** debe redactarse de forma que el concepto de garantía no se convierta en un principio inconcreto.Propongo,pues, la siguiente redacción: **" Los trabajadores y sus representantes tendrán garantizadas,con anticipación suficiente, la información y las consultas necesarias sobre los asuntos que les conciernan en el seno de la empresa, de conformidad con el derecho comunitario y la legislación y las prácticas nacionales"**

En el **artículo 32** , apartados 1 y 3, se dice que la Unión reconoce y respeta unas determinadas prestaciones de la seguridad social y los servicios sociales y una ayuda a la vivienda ,pero todo ello condicionado por "las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y las prácticas nacionales". Tratándose,como se trata, de una cuestión esencial ,en el que la Unión debe formular estos derechos como otros tantos principios rectores de la presente Carta, no es serio que todo se reconduzca a un derecho comunitario ya existente y a unas legislaciones y unas prácticas nacionales igualmente existentes. Con este sistema, el artículo 32 dejar de ser un principio rector para convertirse en un simple recordatorio de derechos y legislaciones comunitarias y nacionales, que es tanto como transformar la presente Carta de Derechos Fundamentales en un documento secundario. Propongo,por consiguiente, suprimir las frases finales de los apartados 1 y 3 , **".. según las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales"**

El **artículo 33** repite el planteamiento del artículo anterior. Propongo, pues, suprimir la frase final **".. en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales".**

Capítulo V. CIUDADANÍA

En diversos artículos de este capítulo aparece el concepto de "Todo ciudadano", que engloba por igual al hombre y a la mujer. Considero que en estos casos – que afectan a la mayoría de los artículos del capítulo – el término "todo ciudadano" debería ser substituído por el de " **Los ciudadanos y las ciudadanas de la Unión... tienen derecho ....".** Tal es el caso de los **artículos 37, 1; 38 ; 40; 41; 42; 43 y 44.**0

Creo que hay que introducir en este capítulo una cláusula de futuro sobre el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas de la Unión a ser electores y elegibles en las elecciones a los Parlamentos de los países miembros. Propongo, pues**, un nuevo artículo, 38 bis** ,con el siguiente contenido:

"En la medida en que la Unión fortalezca su unidad y su solidaridad todos los ciudadanos y las ciudadanas de la misma accederán al derecho de ser electores y elegibles en las elecciones parlamentarias , generales y regionales, del Estado miembro en que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado"

Capítulo VI. JUSTICIA

Considero que en el **artículo 48** hay que introducir una referencia al concepto de jurisdicción única. Por consiguiente,propongo la siguiente redacción del texto: " **Nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente a causa de una infracción de la cual ya haya sido absuelto o condenado por una misma jurisdicción mediante sentencia penal firme conforme a la ley".**

Capítulo VII, DISPOSICIONES GENERALES

El **artículo 50** plantea varios problemas. El primero concierne al **apartado 1** cuando prevé la posibilidad de que una autoridad legislativa competente pueda limitar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta. Cierto que estas limitaciones sólo serán factibles si son necesarias y responden a objetivos de interés general o a la protección de los derechos y libertades, pero éstos son conceptos genéricos que cualquier autoridad legislativa, a nivel de la Unión o de cada Estado miembro, puede interpretar a su manera, sin que este artículo 50 prevea ninguna limitación a la posible acción de una "autoridad legislativa". Incluso es posible que se puedan establecer limitaciones en artículos de la Carta que no las prevén expresamente. Y,por encima de todo, no está claro cuál es la autoridad superior que puede hacer respetar el principio de proporcionalidad e impedir la acción arbitraria de la genérica ".. autoridad legislativa competente". Por consiguiente propongo:

A. Que se suprima el apartado 1 del artículo 50.
B. En caso de no suprimirse, que se establezcan y se enumeren -- en el propio artículo o en forma de cláusula final – el número y el contenido de las posibles limitaciones que puedan preverse en los derechos de configuración más compleja.

En cuanto al **apartado 3** de este mismo **artículo 50** propongo que en la frase ".. su sentido y alcance serán similares a los que les confiere dicho Convenio..." las palabras "..**serán similares**.." se substituyan por "**no serán inferiores**". Con ello, creo que se puede suprimir la frase final de dicho apartado, " ... a menos que la Carta asegure una protección más elevada o más amplia", que puede entrar en contradicción con el **artículo 51**.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO DE LA VERSIÓN ESPAÑOLA

En la versión española del párrafo 2 del **Preámbulo** habría que decir "..**la** dignidad", "**la** libertad, "**la** igualdad", "la solidaridad" y substituir el verbo "reposa" por "**se basa".**

En el párrafo 3 del **Preámbulo** habría que substituir la frase ".. el fomento de tales valores.." por "**el fomento de estos valores**..." y la frase final del párrafo, que empieza ,tras un punto y coma, con el verbo "..vela.." debería decir "... **y asegura, un desarrollo equilibrado y sostenible mediante la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios".**

En el párrafo 4 habría que substituir la palabra inicial "mediante" por **"con"** y reemplazar las palabras ".. tiene la intención.." por "**quiere".**

Remitiéndome siempre al texto de la versión española, creo que el **artículo 1** sobre la dignidad de la persona debe redactarse al revés y debe decir : **"La dignidad de la persona será respetada y protegida**

En el **artículo 23** se plantea un problema de redacción. Si en la versión francesa se puede utilizar el término "enfants" y en la inglesa el término "children" para referirse a los niños y a las niñas, en español el término "niño" supone una discriminación de las niñas. Propongo,por consiguiente que en el enunciado del artículo se substituya la actual redacción – "Protección de los niños" – por el de "**Protección de los menores".** Propongo también que en el apartado 1 del **artículo 23** (versión española) se haga una leve modificación del primer párrafo: **"Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar"** y, en general, que en el conjunto del artículo la palabra "niño" o "niños" se substituya por la de "**menores".**

La versión española del **artículo 27** se presta a una cierta confusión, con el concepto de "servicio de empleo". Propongo,pues, la siguiente redacción:" **Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio de colocación y empleo".**

La versión española del apartado 1 del **artículo 29** también debe redactarse de otra manera . Sugiero la siguiente redacción : **"Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones sanas, seguras y dignas**".

El apartado 2 del **artículo 30** (versión española) debe redactarse de la siguiente forma: "**Los jóvenes admitidos a trabajar deben disponer de condiciones de**

377

trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier otro trabajo perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, mental, moral o social o que ponga en peligro su educación"

En la frase final del apartado 3 del **artículo 50** , debe suprimirse la palabra "**no**". Si esta frase final se mantiene su redacción debe ser la siguiente: **.. a menos que la presente Carta garantice una protección más elevada o más amplia".**

378

Stockholm 1 September 2000

Mr Guy Braibant
Vice-President of the Convention
Jean-Paul.Jacque@consilium.eu.int

Comments on Convent 45 by prof. Daniel Tarschys, Sweden

Dear Mr. Braibant,

In accordance with the procedure proposed by the Presidium I would like to share with you my observations on the first complete version of the Charter as presented in Convent 45.

Reflected in my comments are some early reactions by experts in various Swedish ministries and organisations. Since the valuable explanations contained in Convent 46 were not yet available in either Swedish or English, some of these experts have not been able to complete their examination of Convent 45. Further comments may therefore be added at a later stage.

In a subsequent letter to Mr. Jacqué I will make some suggestions on the Swedish translation of the text.

General comments

The Presidium and Secretariat have faced a great many tough choices and should be given due recognition for their work. Several articles now read much better than they did in previous drafts. This being said, significant changes are still needed before the text can be regarded as acceptable.

The most serious flaw in the draft Charter is still that it promises very much in Articles 1-48 and then takes back a substantial part of these pledges through the provisions in Articles 49-50. We must improve the document so as to make it completely honest and avoid raising irredeemable expectations.

A second very important problem is the risk that the Charter, instead of promoting the cause of fundamental rights, might actually damage this important objective by introducing legal uncertainty where there is none today. At stake here are the significant *acquis* which have been attained over several decades through the ECHR, the Strasbourg caselaw, the EC and EU Treaties and secondary legislation as well as the Luxembourg jurisprudence.

1. The first-mentioned effect is brought about particularly through the framework established by the following five provisions:

- First we have the preambular paragraph 7 which claims that the rights and freedoms contained in the Charter are "guaranteed" - but without disclosing just *how* they are guaranteed, to *what extent* the various rights are justiciable, and *which particular institutions* can be held responsible for their enforcement or implementation.

- No light is shed on such questions until the declaration in art. 49:1 that the provisions in the Charter are addressed only to the institutions and bodies of the Union and to the member states exclusively when they implement Community law.

- Since no new tasks or additional competence are conferred upon the Union through the Charter (art. 49:2), this means that *most* public policies, *most* categories of government service provision and hence also *most* encounters between citizens and public authorities fall *outside* the area covered by the Charter. Some articles become virtually void of substance since what they promise are services *neither* provided by the European Union (e.g., compulsory basic education, social assistance) *nor* established through Community legislation. The fact that the Community is in many cases authorised to support, supplement or stimulate national policy does not place the national legislation in such fields within the sphere of art. 49:1.

- Then follow two very important restrictions on the rights recognised in the Charter. First, it is stated (art. 50:1) that limitations on the exercise of the rights and freedoms inscribed into the Charter may be imposed by the "competent legislative authority". It is not clear whether this expression refers to national institutions, union institutions, or both. Many articles obviously refer to national legislation, but the above-mentioned art. 49:1 limits the applicability of the Charter to the sphere of Community law,

and such legislation can hardly be modified unilaterally by national parliaments. This riddle remains unsolved.

- A second important restriction is introduced in art. 50:2 which proclaims that the provisions of the Charter are subject to all conditions and exceptions contained in the Treaties. If art. 50:3 makes the ECHR a "floor" for the rights recognised in the Charter, art. 50:2 produces an opposite effect by making the Treaties a "ceiling" for these rights. Promises which at first glance seem bold and innovative (e.g., art. 40 on access to union documents) are effectively neutralised through this rule, which implies that in the area covered by the Treaties, no new ground is broken by the Charter.

To produce a credible Charter, it is imperative to reconsider this framework. If art. 49 would be used as a criterion for selection of rights to be included in the Charter, a significant number of articles would have be either dropped or, alternatively, reformulated so as to indicate more clearly that the purpose of their inclusion was not *to grant* these rights but to oblige EU institutions *to support or at least not impede* their implementation.

Such a Charter defining only the "EU added value" in fundamental rights protection would be relatively meagre and certainly disappointing to many of those who have followed the work of the Convention. A more attractive solution would be to maintain the ambition of drafting a comprehensive list of fundamental rights and principles recognised by both the EU and the member states, combined with an honest and truthful piece of "consumer information" in the Preamble explaining what readers are to expect.

My proposal is to achieve this through a new version of the preambular paragraph 7, which in its present form is categorically and irremediably unacceptable – particularly through its claim of "guarantees". My alternative would read:

The rights and principles recognised in this Charter shall be respected and promoted by the Union, subject to the restrictions contained in articles 49-52.

2. As for the second problem, the main issue is still the divergence in several articles between the Charter and the ECHR. The meaning of various concepts in the European Convention have been considered by

the Court and Commission over several decades. Introducing legal uncertainty and risking new rifts in Europe between EU members and non-members could introduce quite unnecessary obstacles to the defence of human rights. Following suggestions by i.a. Mr. Olsen and Mr. Korthals Altes, we should therefore amend art. 50 so that it is unambiguously clear that the provision in the Charter and the Convention do not have a *similar* but *the same* meaning and scope. The Swedish version already satisfies this requirement, but neither the French nor the English version.

A further necessity is to delete the final line of art. 50.3 which in its present form can have quite unintended consequences. Two examples:

- Art. 2:2 of the ECHR lists a number of cases in which every human being's "right to life" shall not be considered to have been violated. Art. 2 of Convent 45, in contrast, proclaims "the right to life" without any qualifications. Clearly, the Charter therefore offers a higher level of protection, which would imply that the particular exceptions listed in the European Convention would not be permissible under the Charter.

- In art. 10 of the ECHR there is a provision for the possible licensing of television and radio stations which is not reproduced in art. 11 of Convent 45. Such licensing would no longer be possible (within the EU legal system) since art. 50:3 of the Charter promises a higher level of protection in case of divergence between the two texts. This would run counter to the legislation of member states and, for Sweden, even come into conflict with the Constitution. It would also seem to contradict Council Directive 89/552/EC of 3 October 1989 which also allows restrictions.

* * *

Another problem much discussed during the meetings of the Convention is that of *brevity vs. comprehensiveness*.

Either of these solutions has its obvious advantages and disadvantages. Crisp and succinct articles are easier to read and more forceful. Longer provisions with more details and some principal exceptions spelled out are more correct and informative.

On balance, I support the decision of the Presidium to opt for brevity. This is more fitting for a political declaration aimed at the general public.

Readers who want to learn about the details of the legally binding provisions will at any rate have to consult other texts such as the EHCR, the Treaties, secondary Community legislation, the jurisprudence of the Courts etc., and will be well advised in this respect by the explanations provided (presently Convent 46). It is in this way that the Charter will serve as a *guide to law*, not a *source of law*.

Convent 45, however, is not consistent in following the brevity line. After some short and snappy articles such as 4, 5, 6, and 7, the reader suddenly plunges into the much more detailed art. 8. There seems to be a need for harmonisation which would be best achieved by trimming some articles with excessive information. Some articles also become clumsy by clinging too closely the wording used in the Treaties. This is not necessary, given the blanket provision in art. 50:2.

Finally, I note with satisfaction that the Swedish version is now gender neutral and hope that this principle will be observed in the other languages, too.

Comments on the Preamble and Specific Articles

The **Preamble** has been improved but is still in need of substantial revision:

Paragraph 2. Instead of repeating my suggestions of 19 July, I would on further reflection like to align myself with those who have suggested a wording inspired by art. 6:1 in the TEU. The treaty-defined fundamental principles of the Union should be stable and not suddenly changed by the Convention. These principles should therefore be confirmed in a first sentence of this paragraph. A second sentence could then refer to such important objectives as solidarity and equality between women and men.

Paragraph 3 still does not read very well. I reiterate my point that the objective cannot be so much to "develop" the common values as to pursue them and make them guide and inspire our action.

Paragraph 4 echoes the Cologne mandate but remains superfluous.

Paragraph 5. There have been several suggestions to make references to further instruments such as the UN Covenants and ILO Conventions. One objection is that this would make the catalogue even heavier than it already is. My proposal would be to add a mere three words: **and**

international obligations, to be inserted between "constitutional traditions" and "common to the member states". Such a formula would automatically refer only to instruments ratified by all members states.

Paragraph 7. As indicated above I am particularly concerned about this text which must be reformulated to define adequately the character and implications of the Charter and also reflect the restrictions contained and limitations permitted in the horizontal articles.

***

Article 1 - dignity of the person

The Swedish heading is satisfactory but "Human dignity" would seem to be a better heading in English.

Article 3 – right to integrity of the person

The concept of "mental integrity" remains a mystery to Swedish experts who cannot find it in either the Convention on Biomedicine and Human Rights or any other international instrument.

I also have problems with the second indent of paragraph 2, where the clause starting "in particular" seems to indicate that there are eugenic methods with a different purpose than the one indicated in the clause. Unless there is some good explanation to this query it seems better to end this sentence after the first four words.

Article 4 – prohibition of torture and inhuman or degrading treatment and punishment

In order not to set lower standards than those in existing international human rights instruments (art. 5 of the UN Universal Decl., art. 7 of the ICCPR as well as the title and preamble of the UN Convention against torture), we should insert the word "cruel" before "inhuman".

A minor adjustment should be made in Convent 46, where there is mention of the limitations "guaranteed" by the ECHR. These limitations are not guaranteed but permitted.

Article 7 - respect for private and family life

The scrapping of "correspondence" in favour of "communications" is of course intended to adapt the text to modern information technology, but this is not necessarily a change for the better. Electronic mail is also a form of correspondence whereas communications is a puzzling term in this context as it comprises many different forms of physical transportation.

Article 8 - protection of personal data

This text differs in style and detail from other articles. The most important provisions seem to be sentences 1 and 3 which should be presented as two separate paragraphs. The final sentence deals with an aspect not covered in other articles.

Article 11 - freedom of expression and information

In the general part I have already mentioned a serious problem with this text, i.e. the issue of television and radio licensing. Another one is paragraph 2 where the reference to pluralism and transparence is highly ambiguous. Are these objectives *motives* for guaranteeing the freedoms of media and information, or reasons for *restrictions* in such guarantees? If the latter, what kind of restrictions?

Article 12 – freedom of assembly and association

This text is not satisfactory. The final part of the first sentence seems to indicate that there is one area where the freedom of assembly and association is particularly important and another one, undefined, where it is less so. The second paragraph is normative in the Swedish version but descriptive in the French and English versions. Though undoubtedly true, this piece of information serves no particular purpose in the Charter.

Article 13 – freedom of research

Convent 46 rightly refers to Articles 1 and 50. It could also mention Article 3 which introduces some restrictions in the freedom of research.

Article 14 – right to education

In a previous version, the rights of the parents were to be "respected ". In the new draft they are to be "guaranteed". I would propose a return to the former term, which corresponds to the wording of Protocol 1, art. 2, to

the ECHR. Another problem with this article is that it gives complete precedence to the convictions of the parents over those of the child, which comes in conflict with Article 23. Accepting that it would be too complicated to add this aspect in Art. 14, I suggest instead a strongly worded cross-reference to Art. 23 in the explanation of Art. 14.

Article 15 – the right to choose an occupation

The heading of this article only reflects paragraph 1, which seems less important from an EU point of view than paragraph 2 and could well be deleted. Paragraph 3 is liable to misunderstanding in its present wording since the right of residence and right to work are not necessarily co-extensive.

Article 18 – the right to asylum

This text should be brought into conformity with the conclusions of the Tampere Council. I am not convinced of the need for a reference to the Treaty if the only motive for this is the argument advanced in Convent 46, which is that the Treaty obliges the Union to respect the Geneva Convention.

Article 20 – equality before the law

I suggest the deletion of the words "men or women" as redundant. They might also seem to exclude children which could not be the intention.

Article 21 – equality and non-discrimination

As I have explained at length in my comment to Convent 28, this article presents very serious difficulties. For an efficient combat against discrimination there is a need for more precise and targeted provisions, as evident from the discussions that have been conducted over several years both in the Council of Europe and in various institutions of the Union. Convent 46 claims that the provision is inspired by Art. 13 of the TEC, but the latter has no direct effect and can rather be seen as an agenda for action. With regard to ethnic discrimination, for instance, the proposed wording goes much further than the Commission's draft directive. The moot question of *Drittwirkung* is dealt with neither in the Article nor in the explanation.

Article 22 – equality between men and women

I propose the insertion of the word "**education**" before "employment and work" to widen the scope of the provision.

Article 23 – protection of children

The new version appears to be a mixture of articles 3 and 12 of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) but with particular emphasis on the need for protection. This is a step backwards since the notion of the child as an active subject with its own rights has been toned down.

I would recommend that the title is changed to read: **the rights of the child.**

Furthermore, I would reiterate my previous proposal concerning the wording of this article: "***In all actions concerning children the best interestes of the child shall be a primary consideration and the rights of the child shall be respected and ensured without discrimination of any kind. The child shall be assured the right to express its views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight.***" This formulation should present no major problems as all EU member states have ratified the CRC.

Article 25 – workers right to information and consultation within the undertaking

The text should be fully brought in line with art. 2.1 of the Additional Protocol to the European Social Charter (1988) and art. 21 of the Revised Social Charter and therefore read "workers **or** their organisations", instead of "workers **and** their organisations". Divergence between the two texts might lead to harmful legal uncertainty.

Article 26 - workers' right to negotiations and collective agreements

Same point as under art. 25; in this case the crucial **or** is found in art. 6.2 of the Social Charter. I also want to reiterate my earlier proposal to insert the words "or promote" after "defend" (art 26, second sentence).

Article 28 – protection in the event of unjustified dismissal

I suggest that art. 28 be brought in line with art. 24 of the revised European Social Charter of 1996 and therefore read: **"All workers have the right to protection in cases of termination of their employment."**

Article 30 – protection of young people at work

The UN Convention on the Rights of the Child (CRC) defines as child anybody under 18 years of age. This creates probably unintended consequences in the first sentence of *Article 30*, which should refer to "minors" rather than "children".

The provision about "rules that may be more favourable to young people" is too ambiguous for the Charter since it is anybody's guess what such rules may imply. In the second paragraph, the words "economic exploitation" are also ambiguous and can easily be deleted since they add nothing to the subsequent extensive definition of harmful work.

Article 34 – right of access to services of a general economic interest

This text reproduces a provision which is ambiguous already in art.16 TEC without adding any clarity about the delimitation of the services mentioned. The problem with these services, however defined, is hardly restrictions on the right of access but rather the cost barriers which may limit effective access. If the idea with this proposal is that certain types of monopoly or subsidy should be accepted, it would seem better to discuss such issues head-on with due regard also to the basic principles of free competition.

Article 39 – right to good administration

In this draft article, the nexus linking the first and second parts of the second indent of paragraph 2 is not sincere enough and the second part itself is not precise enough. What is intended here can hardly be anything else than a restriction on the right to access to documents. As such, it is too sweeping.

Article 45 - right to an effective remedy and to a fair trial

As explained in my comment on Convent 28, I have serious problems with this text. Art. 13 of the ECHR on which this provision is based is more precise as it is limited to the rights and freedoms recognised by the Convention. The present article is open-ended in all three paragraphs and

may give the impression of creating opportunities for legal redress and legal aid which do not exist today.

Art. 6 in the ECHR and art. 14(3) of the ICCPR provide for legal aid only in criminal matters. Swedish national law is also more restrictive than the proposed provision. Careful considerations are required if the suggested wording is expected to impose new costs on either the Community or the member states.

For the above reasons I suggest that the draft article is reviewed and brought in line with the corresponding articles in the ECHR

Article 46 – presumption of innocence and right of defence

This text raises questions about the intended field of applicability, in the light of Art. 49:1.

Article 49 - field of application

I refer to my comments on this article in the general part.

Article 50 – scope of guaranteed rights

As indicated above, I propose the deletion of the final part of the last sentence of *Article 50*:3. Since so many provisions on permissible exceptions are not taken over from the ECHR, the level of protection will automatically seem to be much higher in the Charter (before the reader reaches the horizontal articles). With the present promise at the end of Art. 50 it would then appear as if the Charter derogated a number of rules in the ECHR which of course it has no authority to do.

***

Looking forward to discuss further any proposals which may not meet with the agreement of the Presidium, let me again express my high appreciation of the constructive efforts of the Presidium and the Secretariat and assure you of my sincere wish to contribute to the successful conclusion of the work of the Convention.

Yours sincerely

Daniel Tarschys

TOBISSON

To the Praesidium of the Convention

(for the special attention of Mr Jansson)

General comments on the first complete draft of the Charter (Convent 45)

1. The role and the status of the charter

The key question is the relationship between the Charter and other documents aiming at the protection of fundamental rights, in particular the ECHR.

Since its creation in 1950 an important role in furthering human values has been played by the ECHR in combination with the case-law that has evolved out of the original text. This convention has been of particular importance for the development of the new CEE democracies after the collapse of communism.

It would be most unfortunate, if there should exist in the future two separate and competing systems for the protection of fundamental rights on the European level. We would then run the risk that the ECHR could be looked upon as a lower set of rules for the countries outside the EU, which might erode the authority of the Strasbourg court.

Admittedly, there is a gap in the protection of the individual, when it comes to the application of EU law. This is basically due to the fact that the Union stands outside the Council of Europe and therefore has not adopted the ECHR. Furthermore, this unprotected area is widening, as new matters are brought under EU competence.

The question of the EU´s accession to the ECHR and the formal complications associated with it does not fall under the mandate of the Convention. But when the proposed text of the Charter has been delivered, it is necessary to face the crucial problem of the relationship between the two documents.

The best solution would be that changes are made in the treaties of the Council of Europe and the European Union, so that the EU could join the Council and adopt the ECHR. When a future IGC sets out to consolidate the treaties - maybe even write a constitution for the EU - the proposed Charter could then be transformed into a preamble.

If the rights contained in such a legally binding text should go further than the ECHR, it would not constitute a problem - that is already the case with several national declarations of rights. The Luxembourg court should, of course, have jurisdiction based on its "constitution", but in those areas where the subject matter would be covered by the ECHR the final authority would lie in Strasbourg. In practice a consultative procedure could be expected to develop between the two courts.

The necessity to avoid a situation in Europe with two parallel systems and two competing courts, which could lead to conflicting decisions on matters concerning fundamental rights, leads to the conclusion that the EU Charter should be given the status of a political declaration *until* the reforms sketched above can be realised.

2. Structure

The draft Charter consists of a preamble, 48 articles of substance and 4 horizontal articles. The 52 articles are numbered consecutively. They are organised into seven chapters.

It is doubtful, if there is a real need for a division into chapters. The fact that there is no suggestion of a list of contents may be taken as an indication that it is superfluous.

Under all circumstances there should be no headings to the chapters.Those now proposed are arbitrarily chosen and do not correspond to the contents of the articles in the respctive chapters.

The first chapter is a case in point. The heading is "Dignity". The very first article is then titled "Dignity of the person", which must be considered a mere repetition. The situation becomes even more confused, when one finds that the heading of the chapter

in the Swedish version is "Individens rättigheter" (= "The rights of the individual"), which is what the whole charter is about.

Moreover, the heading of Chapter II ("Freedoms") does not sound right in plural. In what way can the right to education (article 14) be considered "a freedom"? It seems to be more of a social right. And are the right to asylum (article 18) and the protection against removal, expulsion and extradition (article 19) really "freedoms"?

The chapter heading "Solidarity" has come to stand for what was in the discussions called "economic and social" issues. It would be better to spell that out, if chapter headings are really necessary.

In general, the distinction that was made by the Praesidium during the deliberations between "rights" and "principles" has been obfuscated. There are now many "rights" which are "ensured" when in reality they are "social principles" to be "promoted" - sometimes outside the competence of EU.

It would be preferable to follow the distinction in the original Cologne mandate between rights of different kinds. That would also mean that they would be presented in a more logical fashion and in an order more similar to the one used in our discussions.

Finally, it is somewhat unsatisfactory that a lot of far-reaching promises are given in the first 48 articles, only to be restricted - sometimes most appreciably - by the final horizontal clauses. Those restrictions should at least be hinted at in the preamble.

3. The preamble

In spite of the critical comments at the July 17-19 meeting of the Convention the general structure of the preamble outlined by the Praesidium has been maintained. A shorter version, more along the lines the Mr Tarschys indicated at the meeting, is to be preferred.

Each paragraph starts with a number (1-7). Are they supposed to remain? It seems a little strange to have figures in the lofty wording of a preamble and, therefore, they ought to be deleted.

As to the first paragraph I critized already during the deliberations the "timing". The phrase should be turned around. Besides, it is strange that we "have established (*static!*) an ever closer (*evolving!*) union". The wording could be changed in the following way: *"Resolved to share a peaceful future based on common values the peoples of Europe are building an ever closer union between them."*

The second paragraph contains a lot of solemn and slightly bombastic words without a clear meaning. Its purpose seems mostly to be to foreshadow the following structure and division into chapters, which I have already questioned. It would be preferable to have something closer to the Tarschys proposal: *"The Union is founded on the principles of liberty, democracy, the rule of law, and equal opportunities for men and women".*

In paragraph 3 it seems strange that fundamental values, which according to the preceding paragraph are "indivisible" and "universal", could be under "development". Maybe "evolution" would be a better word.

In paragraph 6 there is a lot of overlapping between "other persons", "human community" and "future generations". It should suffice to say "...other persons, including future generations".

In paragraph 7 the word "therefore" seems out of place. Morover, the word "guaranteed" is much too strong. The wording should be replaced by the final (fourth) paragraph in Mr Tarschys`s version from the July meeting.

4. The articles

My comments on the draft charter have so far dealt with the structure and the preamble, which have been discussed rather hastily at the latest meeting of the Convention. The

wording of the proposed articles has been more thoroughly analyzed and debated. However, some additional remarks are motivated.

In general, in those cases where rights are covered by the ECHR there should be more of an ambition to use an identical wording in order to avoid the evolution of varying interpretations.

Moreover, for somebody who is not a legal expert it is somewhat confusing that the expression "Union law" alternates with "Community law" without any apparent reason.

Article 1. The heading of the article in relation to the chapter title has already been commented upon. In addition, the word "person" seems a bit awkward and a little ambiguous. Are "legal persons" (i.e. companies; cf. Article 40) included? Would it not be better to use the word "human being" here and elsewhere in the Charter, when human persons are aimed at exclusively?

Article 3. There is no need for a distinction between "physical" and "mental" integrity. Replace those words with "personal" (integrity). Incidentally, does the 2nd para, 3rd indent, mean that the sale of human hair for the production of wigs is forbidden?!

Article 12. Freedom of association is expressly excluded from Community law. If it is yet to be included in the Charter - with a particular emphasis put on "trade union matters" as in the proposed text - the right to remain outside an association should be treated in the same manner. There has been a clear development in case-law to place the positive and the negative aspects of the freedom to associate on an equal footing.

Article 17. The protection given to property rights in the Charter is too weak. Changes in the text compared to the original wording, which may have been done with the purpose to strengthen these rights, will in fact work the other way. The concept "fair compensation" can be misused to deny the owner adequate compensation for his loss. If the wording "full compensation" is impossible for some reason, the word "fair" must disappear under all circumstances. Write "compensation for his loss" or merely "compensation"!

In comparison to the initially proposed text the words "a prior quarantee" have disappeared. The reason is said to be that there are national bills of rights that don´t include such a provision. But the right to compensation is not worth anything, if it takes years and years before it is paid out. After the word "compensation" there should, therefore, be added "to be paid without undue delay".

In paragraph 1 there has appeared an new, third sentence, probably with the aim to restrict the use of regulations to instances where a clear general interest is affected. But the concept of "general interest" - just as "public interest" in the second sentence - is vague and can be interpreted broadly. Therefore, the third sentence should be deleted and the second one reformulated. The whole paragraph 1 should then read:

"Every person has the right to own, use, dispose of and bequeath his lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his possessions, except when there is a strong public need and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to compensation (for his loss) to be paid without undue delay."

Article 20. There is no gender aspect to equality before the law. The insertion "man or woman", which actually weakens the universality of the concept, seems to have been inspired by the chapter heading, and it should be deleted.

Article 27. The right of access to a placement service can not be regarded as a fundamental right on the same level as other freedoms and rights in the Charter. Besides, this service is in the process of being transferred to private agencies working on the market. The whole article should be deleted.

Article 32. There have been efforts to include the social principle/objective of "good housing" in the Charter. This lies clearly outside the EU competence. But there appears in paragraph 3 a remnant of this idea in the form of a right to "housing benefit". This is, however, just one out of many methods to ensure that everyone lives under decent conditions. Subsidies of housing costs for the needy must be considered to be included in "social assistance", and the words "and housing benefit" should, therefore, be deleted.

Article 34. It is totally unclear what is meant by "services of general economic interest". The explanation given by Mr Patijn for the corresponding provision in the Treaty of Amsterdam shows that this is no fundamental right to be included in the Charter. Delete!

Article 35. The expression "a good quality living environment" looks and sounds strange and should be reformulated. The easiest way is to delete the word "quality".

5. Conclusion

My main concern is the relationship between the proposed Charter and other bills of rights, in particular the ECHR. The lack of clarity in this regard affects my willingness to endorse the Charter.

As to the proposed text my most important objections bear upon the structure of the document. This is the first time the members of the Convention see the complete text and can weigh its components (the preamble, the substantial and the horizontal articles) against each other. We have just received Convent 46 with the crucial explanatory text provided by the Secretariat, and this document has not even been discussed!

I deplore that the timetable has been speeded up with the intention to deliver the proposed Charter to the Biarritz summit in October instead of the Nice summit in December as originally decided. Several important aspects remain to be discussed, and many outstanding problems are not satisfactorily settled.

Therefore, as one of the two national parliamentarians from Sweden and representing the leading opposition party I can not recommend that the Charter is adopted - not even as a political declaration - in its present form.

Lars F Tobisson

VITORINO
Bruxelles, le 23/08/00 11:40
JAI/A1 FP/fp D(2000)

Observations du représentant de la Commission sur le document CONVENT 45

1. QUESTIONS DE FOND

- **Préambule**

Dans son troisième paragraphe, le préambule fait actuellement référence aux « quatre libertés », sans aucune référence à la citoyenneté de l'Union, donnant une image réductrice de l'intégration européenne. En même temps, la rédaction paraît maladroite car elle donne l'impression de réduire la notion de développement équilibré et durable, utilisée dans un sens très large à l'article 2, premier tiret TUE, aux seules quatre libertés du marché intérieur.

La Commission propose le texte suivant:

Insérer à la fin du deuxième paragraphe :

> *elle place la personne humaine au cœur de son action, en garantissant la libre circulation des personnes, des biens des capitaux et des services, en instituant la Citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.*

Biffer la dernière partie du troisième paragraphe (« *elle assure...et durable* »)

- **Article 25. Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise**

L'article 25 fait désormais référence à l'information et à la consultation des travailleurs "sur les questions qui les concernent", un segment de phrase qui n'apparaissait pas dans la version précédente (Charte 4316/00 Convent 34, 16 mai 2000).

Le texte précédent était basé sur la Charte sociale européenne révisée (art. 21) et la Charte communautaire des droits sociaux (art. 17). Il était cohérent avec le texte que la Commission a proposé dans son projet de directive sur l'information et la consultation des travailleurs (COM 1998/612 final) qui est actuellement en discussion au Conseil.

Du point de vue juridique, la nouvelle formulation n'altère pas fondamentalement la version antérieure. En revanche, du point de vue

politique, le texte actuel apparaît en retrait de la version antérieure, et donc aussi en retrait des textes qui en étaient la base.

La Commission propose le libellé suivant:

> *Les travailleurs et leurs représentants doivent se voir garantir une information et consultation en temps utile au sein de l'entreprise conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.*

- **Article 32, paragraphe 2. Sécurité sociale et aide sociale**

Après un examen attentif de ce texte, la Commission constate qu'il n'est pas conforme au droit communautaire en matière de sécurité sociale, en particulier aux principes essentiels garantis par le Règlement (CEE) n° 1408/71[1] qui coordonne les systèmes nationaux de sécurité sociale.

Le Règlement 1408/71 vise à protéger les droits à la sécurité sociale non seulement des travailleurs qui sont des ressortissants de l'Union et des membres de leur famille mais aussi d'autres catégories de personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union, en vue de ne pas les léser par rapport aux personnes sédentaires. Il assure cette protection grâce à quatre grands principes fondamentaux, à savoir 1) l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux, 2) l'unicité de la législation applicable 3) l'exportation des prestations de sécurité sociale et enfin, 4) la totalisation des périodes d'assurance.

Considérant cette réglementation communautaire, la Commission estime que l'article 32, paragraphe 2 devrait être formulé différemment et propose le texte suivant :

> *Toute personne, qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union, a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux dans les conditions établies par les législations nationales et le droit communautaire.*

Il est proposé ainsi de supprimer les termes de "travailleurs ressortissants d'un Etat membre et résidant dans un autre Etat membre" et de les remplacer par les termes "toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union". En effet, le terme "travailleur" n'inclut pas certaines catégories importantes de personnes, telles que les étudiants et les retraités qui sont couvertes par le Règlement 1408/71.

En outre, le terme "personne" permet de couvrir non seulement les citoyens de l'Union, mais aussi les ressortissants des Etats tiers qui résident et se déplacent

---

[1] JO n° L 149 du 05.07.1971 p. 2–50.

légalement à l'intérieur de l'Union. En effet, bien que le Règlement 1408/71 s'applique, à l'heure actuelle, aux seuls ressortissants des Etats membres, il existe toutefois une proposition de la Commission européenne[2] qui vise à étendre ledit règlement aux ressortissants d'un Etat tiers qui résident et se déplacent légalement dans l'Union. Cette idée a été confirmée par le Conseil européen de Tampere du 18 octobre 1999[3] et semble également la conséquence logique de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[4].

Il est aussi proposé de remplacer les termes "ont droit aux mêmes prestations.....que les ressortissants de cet Etat" par "ont droit aux prestations de sécurité sociale... dans les conditions établies par les législations nationales et le droit communautaire".

En effet, bien que le texte actuel reflète le principe d'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux, il néglige de tenir compte des principes fondamentaux de l'unicité de la législation applicable et de l'exportation des prestations garanties par le Règlement 1408/71. Ainsi, le principe de l'unicité de la législation applicable prévoit que c'est généralement la législation de l'État de travail seule qui s'applique et non pas la législation de l'État de résidence, ce que le texte actuel suggère. En outre, alors que le Règlement oblige l'État de travail à exporter les prestations aux assurés qui résident dans un autre Etat membre, le texte actuel ne se réfère qu'à un droit à des prestations servies par l'État de résidence, ce qui pourrait avoir des conséquences importantes, notamment en ce qui concerne les travailleurs transfrontaliers.

Suite à cette proposition de changement, les termes "à un même accès aux soins de santé" sont superflus car les soins de santé font partie de la notion plus large de "prestations de sécurité sociale".

- **<u>Article 43. Liberté de circulation et de séjour</u>**

Au paragraphe 2, il convient d'insérer une référence à la liberté de séjour, afin de tenir compte de la compétence donnée à la Communauté dans l'article 63, paragraphe 4 TCE (qui est déjà citée dans les explications à l'article 43).

---

2 Proposition de règlement du Conseil visant l'extension aux ressortissants de pays tiers du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, Document COM (1997) 0561 final.

3 Paragraphe 21 : « *Le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres. Une personne résidant légalement dans un État membre pendant une période à déterminer et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet État membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne (...)* ».

4 Affaire *Gaygusuz*, n° 39/1995/545/631.

La Commission propose le libellé suivant :

> *La liberté de circulation* ***et de séjour*** *peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre.*

2. QUESTIONS DE REDACTION

- **Article 3. Droit à l'intégrité de la personne**

Étant donné la nouvelle rédaction de l'article 49, qui établit une nette distinction entre droits et principes contenus dans la Charte, la Commission considère que, pour des motifs de cohérence de rédaction, il convient désormais de distinguer clairement entre droits subjectifs et principes objectifs dans la Charte, et par conséquent d'éviter le mot "principes" là où on vise en réalité des droits subjectifs.

La Commission propose le libellé suivant:

Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés:
- le consentement libre et éclairé de la personne concernée,
- l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des personnes,
- l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties une source de profit,
- l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

- **Article 11. Liberté d'expression et d'information**

La Commission s'interroge sur la formule "la liberté d'information" au 2ème paragraphe. Vu que le premier paragraphe consacre déjà la "liberté de recevoir ou de communiquer des informations", ou bien cette formule est un pléonasme, ou bien elle a une signification supplémentaire. Dans la dernière hypothèse, la Commission s'interroge si la signification de cette formule pourrait être celle d'une "freedom of information", c'est-à-dire le droit des individus à obtenir des informations des autorités publiques, à savoir ici des institutions communautaires. Interprétée d'une telle manière, cette formule pourrait non seulement avoir des conséquences pratiques graves pour le fonctionnement de la Commission, mais serait aussi clairement en conflit avec l'article 40 "droit d'accès aux documents" de la Charte qui règle l'accès aux informations des institutions de manière exhaustive et en respectant soigneusement l'état du droit actuel contenu dans l'article 255 TCE.

401

La Commission propose donc de clarifier, dans les explications (doc. CONVENT 46) sous cet article, que la formule "liberté d'information" n'est pas à interpréter dans le sens évoqué ci-dessus mais vise uniquement à affermir la liberté notamment des journalistes dans les médias de recevoir et communiquer des informations.

- **Article 35. Protection de l'environnement**

On pourrait encore améliorer la rédaction actuelle, pour mieux refléter les objectifs de la politique en matière d'environnement tels que fixés dans le TUE et le TCE, en y ajoutant une référence à la santé humaine. Il est certes probable que la protection de la santé humaine est déjà implicitement couverte par l'article 35 dans sa version actuelle, mais il paraît opportun d'exprimer cette notion de façon expresse, eu égard à son importance.

Le libellé proposé est donc le suivant :

> *La protection et la conservation d'un cadre de vie de qualité, ainsi que l'amélioration de la qualité de l'environnement* ***et la protection de la santé des personnes****, en tenant compte du principe du développement durable, sont assurées dans toutes les politiques de l'Union.*

- **Article 39. Droit à une bonne administration**

Au 2ème tiret du paragraphe 2 de cet article, la formule "secret professionnel des affaires" est erronée car elle mélange deux concepts juridiques distincts, l'un étant le "secret des affaires", ce qui est la notion classique utilisée fréquemment dans la jurisprudence en matière de droit de concurrence, et l'autre le secret professionnel, concept plus large utilisé à l'article 287 TCE et qui vise tout ce dont un fonctionnaire d'une institution communautaire a pris connaissance en fonction du service (dont, le cas échéant des informations reçues par des entreprises qui peuvent faire partie du secret des affaires).

Il ne s'agit là probablement que d'une erreur de frappe, omettant le mot "et".

La Commission propose le libellé suivant :

> *- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel* ***et des*** *affaires ;*

Afin d'éviter tout malentendu, la Commission propose par ailleurs de clarifier dans les explications (doc. CONVENT 46) que le terme "secret professionnel" correspond à celui utilisé dans l'article 287 TCE et qu'il vise dès lors le secret professionnel des fonctionnaires communautaires.

- **Article 47. Principes de la légalité et de la proportionnalité des délits et des peines**

Les mots "d'après le droit international" à la fin du deuxième paragraphe de cet article posent un problème rédactionnel. L'intention poursuivie par le Présidium avec cette formule est certes compréhensible: Il s'agit de moderniser le libellé de l'article 7.2 de la CEDH qui parle des "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées". Mais contrairement à l'intention du Présidium, le libellé actuel ne laisse pas apparaître que le paragraphe 2 de cet article constitue une *dérogation* du paragraphe 1, vu que ce dernier paragraphe vise, lui aussi, "une infraction d'après le droit national *ou le droit international*".

La Commission propose le libellé suivant :

> *Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle* ***d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations.***"

Ce libellé correspond à celui de l'article 15.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques)

- **Article 48. Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour un même délit**

Le libellé actuel de cet article pourrait être compris en ce sens qu'un jugement définitif rendu dans n'importe quel pays tiers pourrait empêcher toute poursuite pénale dans un Etat membre.

Pour éviter ce malentendu, il convient d'insérer, après le mot "condamné", les mots **"dans l'Union européenne"**.

403

VOGGENHUBER + BOUMEDIENE

Herrn Bundespräsident a.D.
Prof. Dr. Roman Herzog
Präsident des EU-Grundrechtskonvents
e-mail: fundamental.right@consilium.eu.int

Herrn
Inigo Mendez de Vigo MdEP
Vorsitzender der Delegation des
Europäischen Parlaments im
EU-Grundrechtskonvents
e-mail: Jean-Paul.Jacque@consilium.eu.int

31. August 2000

Allgemeine Bemerkungen zum Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union/CONVENT 45 vom 28.Juli 2000

Sehr geehrter Herr Professor Herzog,
Sehr geehrter Herr Kollege Mendez de Vigo,

Zu dem oben angeführten Vorentwurf möchte ich unter Beschränkung auf das Wesentliche folgende Anmerkungen machen und verweise darüberhinaus auf meine Unterstützung für die gemeinsame Stellungnahme von Herrn Prof. Meyer.

I Präambel.

Die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind entschlossen, unter Wahrung ihrer kulturellen und staatlichen Eigenständigkeit eine immer engere Union zu errichten, sie auf die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und die Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu gründen, darin frei unter Gleichen, solidarisch ,in ökologischer Verantwortung, in äusserem und innerem Frieden zusammenzuleben und erklären die Achtung und den Schutz dieser Prinzipien zur Grundlage allen Handelns der Union in der Welt.

Artikel 2 Recht auf Leben

Die überragende Mehrheit des Konvents hat sich für eine Ächtung der Todesstrafe ohne die Einschränkungen der EMRK ausgesprochen. Dem wurde im Konvent 46 nicht Rechnung getragen.

Artikel 3 Recht auf Unversehrtheit

Der Artikel ist unvollständig, da er weder das Recht jeder Person auf Kenntnis aller Daten über ihre Gesundheit und ihr Erbgut noch das Verbot des Heranziehens von Gendiagnosen in Versicherungs-und Beschäftigungsverhälnissen enthält. Diese in einigen Ländern schon praktizierte Vorgehensweise verstösst gegen den Gleichheitsgrundsatz und die informationelle Selbstbestimmung und müsste in der Charta auf jedem Fall enthalten sein.

Artikel 9 Recht eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

In Artikel 9 wird die gesellschaftliche Dynamik hin zu einer Vielfalt von Lebensformen nicht berücksichtigt. Dies entspricht nicht der Diskussion im Konvent, in der sich die Mehrheit für eine möglichst weite, moderne Auslegung des Familienbegriffes, der das Individualrecht auf die Wahl der Lebensform und Lebensgesmeinschaft gewährleistet, ausgesprochen hat.

Artikel 15 Berufsfreiheit

Die Beschränkung des Anspruchs auf gleiche Arbeitsbedingungen wie Unionsbürger auf Staatsangehörige dritter Länder die sich legal in der Union aufhalten steht im Widerspruch zu Artikel 5 und bedeutet faktisch ein Ausbeutungsverbot nur bei legal ansässigen Drittstaatsangehörigen. Das Wort legal soll im Artikel 15, Abs.3 gestrichen werden.

Artikel 18 Asylrecht

Im Artikel 18 "Asylrecht"findet sich kein individuelles Recht und keine individuellen Rechtsgarantien für Asylsuchende in der Europäischen Union. Die Verankerung des Asylrechts als Individualrecht war von zahlreichen Konventsmitgliedern gefordert worden und die vorliegende Formulierung wird diesem Ansinnen nicht gerecht. Zusätzlich sollte das Recht auf Leben in der Familie aufgenommen werden, wie es ja auch schon Teil der Europäischen Menschenrechtskonvention ist. Die EU-Verträge können niemals den Wesensgehalt von Menschenrechten legitim einschränke, sondern haben sich Gegenteil an der Einhaltung der Grundrechte messen zu lassen. Die horizontale Bestimmung "gemäss dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft" ist daher systemwidrig.

Kapitel IV Solidarität

Das Kapitel Solidarität sollte umbenannt werden in Recht auf soziale Sicherheit.
Die sozialen Grundrechte sind im Chartaentwurf nur unzureichend gewährleistet. Weder ein Recht auf Arbeit, noch wesentliche Grundrechte bei der Arbeit, noch ein Recht zu arbeiten,nicht einmal das Recht auf Mindestlohn/Grundsicherung wie von zahlreichen Konventionsmitgliedern vorgeschlagen und wie in den ILO-Konventionen festgelegt und garantiert, fanden eine Aufnahme.
Die unzureichende Anerkennung geltender sozialer Grundrechte im Völkerrecht bzw. den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsländer führt zu einer inakzeptablen Schieflage der gesamten Charta.

Artikel 35 Umweltschutz

Die aktuelle Fassung des Artikels 35 verpflichtet lediglich die Union, Umweltschutznormen zu erlassen. Die Pflicht korrespondiert nicht mit einem individuellen Recht auf Umweltschutz.
Es ist unverständlich, warum das Präsidium nicht den zahlreichen Änderungsanträgen einer Mehrheit der Konventsmitglieder Rechnung getragen hat, die die nachdrückliche Formulierung dieses Artikels im Sinne eines Rechtsanspruches einforderten. Zudem sollte das Recht jeder Person, allein oder gemeinsam mit anderen, an Entscheidungen die ihre unmittelbare Umwelt betreffen, mitzuwirken in den Artikel aufgenommen werden.

Ein Artikel zu den Rechten von Minderheiten, der von der Mehrheit der Konventsmitglieder gefordert wurde findet sich im Entwurf 45 der Charta nicht wieder.
Dazu möchte ich noch einmal auf den Änderungsantrag Voggenhuber/Buitenweg hinweisen der das Recht als Individualrecht formuliert und wie folgt lautet:

(1) Jede Person, die einer Minderheit angehört, hat das Recht gemeinsam und öffentlich mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihre eigene Sprache zu gebrauchen und ihre eigene Kultur zu pflegen.
(2) Angehörige von Gruppen, die faktisch benachteiligt werden, haben Anrecht auf besondere Förderung.

Artikel 40 Recht auf Zugang zu Dokumenten

Der Artikel ist insofern unvollständig da er nur das Recht auf Zugang zu Dokument nicht aber das Recht auf Auskunft enthält und sollte dementsprechend geändert werden.

Zu Art 50 Tragweite der garantierten Rechte

Artikel 50, Absatz 1 ist rechtsstaatlich nicht tolerabel. Die Einschränkungen der Grundrechte auf Basis "anderer legitimen Interessen in einer demokratischen Gesellschaft" ist willkürlich und muss ersatzlos gestrichen werden. Zum zweitem fehlt die Formulierung des Gebots dass die Möglichkeit Grundrechte einzuschränken niemals ihren Wesensgehalt verletzten darf.

Mit freundlichen Grüssen

Johannes Voggenhuber
Alima Boumediene-Thiery

Strasbourg, le 22 août 2000

Observations des représentants du Conseil de l'Europe sur le projet de Charte du Présidium (Convent 45)

Notre souci principal étant de veiller à ce que les droits que la Charte emprunte à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne donnent pas lieu à des interprétations divergentes voire contradictoires, selon qu'ils sont interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice de Luxembourg, nous estimons que le texte proposé rencontre largement cette préoccupation, en attendant une décision définitive sur sa nature juridique. Le mérite en revient à la Convention et à son Présidium, qui se sont montrés sensibles aux remarques et propositions exprimées tout au long des travaux par les observateurs du Conseil de l'Europe et ont apporté au texte des modifications propres à assurer la cohérence et l'harmonie entre la Charte et la CEDH.

C'est vrai en particulier des dernières modifications proposées par le Présidium, tel le nouveau paragraphe 3 de l'article 50, qui a le mérite de dissiper, en principe, tout malentendu quant au sens et à la portée des droits de la Charte correspondant à des droits garantis par la CEDH.[1] Encore faudra-t-il identifier les cas où la Charte entend assurer une protection « plus élevée ou plus étendue ». C'est ici que les explications au texte, telles qu'elles sont proposées dans le document Convent 46, rendront de grands services. Il faudra donc veiller à les rendre aussi accessibles aux lecteurs que le texte lui-même.

De son côté, la référence du Préambule à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en confirmant le principe selon lequel l'interprétation d'autorité s'incorpore au texte interprété, dissipera tout malentendu dans l'identification des « droits correspondant à des droits garantis par la CEDH ». Grâce à elle, il est clair que le renvoi à la CEDH couvre aussi les droits reconnus dans la jurisprudence. De la sorte, la Convention fait œuvre de prévoyance, en assurant dès maintenant la cohérence et l'harmonie entre les développements futurs de la CEDH et de la Charte, évitant ainsi de briser la dynamique commune de ces deux textes.

Le renvoi à la jurisprudence sera essentiel aussi pour l'application de l'article 51 de la Charte, qui fixe le niveau de protection minimum offert par la Charte, notamment par référence à la CEDH. Ici aussi, il importe en effet d'assurer que ce niveau minimum suive tout mouvement ascendant de la jurisprudence.

Cela étant, toutes les précautions de rédaction ne pourront pas empêcher que le débat sur la nature de la Charte soulève un certain nombre de problèmes qui, s'ils ne trouvent pas de solution satisfaisante, seront source potentielle de dérapages dans l'interprétation des droits consacrés à la fois par la Charte et la CEDH, en particulier dans l'hypothèse où la Cour

---

[1] L'article 50 § 3 parle toutefois de droits ayant un sens et une portée *similaires* à ceux conférés par la CEDH, ce qui semble indiquer que certaines divergences sont permises. Or l'article 50 § 3 ne permet que deux hypothèses : *la même* protection que la CEDH ou une protection *plus élevée*. Cette dernière étant couverte par l'article 50 § 3 in fine, la première doit se voir reflétée dans la première partie de la disposition, qui devrait par conséquent se lire ainsi : « (...) leur sens et leur portée sont *les mêmes* que ceux que leur confère la CEDH (...) ». Cela éviterait tout doute inutile en la matière.

de justice aurait à se prononcer sur des questions non encore soumises à Strasbourg. Pourquoi ?

Parce que la Charte, appliquée et interprétée dans le cadre de l'Union européenne, c'est-à-dire dans le cadre d'un Traité avec ses objectifs propres et englobant par ailleurs de nouvelles compétences dans les domaines de l'immigration, de l'asile et de la coopération judiciaire et policière, ne manquera pas d'engendrer une dynamique qui ne devrait pas rester sans conséquences sur l'interprétation harmonieuse et cohérente des droits fondamentaux. L'organe créant la fonction, il est hautement probable que la Charte générera un contentieux préjudiciel incomparablement plus élevé que celui qui est actuellement porté devant la Cour de justice. Cela augmentera dans la même mesure les risques de voir des décisions de la Cour de justice contredites ultérieurement par la Cour de Strasbourg, au titre de la responsabilité des Etats membres tenus par ailleurs de respecter et d'appliquer le droit communautaire. Dans quel pétrin risque-t-on alors de mettre un Etat appelé à appliquer un arrêt de la Cour de justice qui se trouve en porte-à-faux avec un arrêt ultérieur de la Cour de Strasbourg ?

C'est dire que, dans la perspective d'une intégration harmonieuse de la Charte parmi les autres systèmes internationaux de protection des droits fondamentaux, le débat sur la nature de la Charte remettra à l'ordre du jour la question de l'adhésion des Communautés européennes et/ou de l'Union à la CEDH, selon des modalités à convenir, ou du moins celle d'un mécanisme de consultation préalable entre les deux Cours, cautionné par les Etats membres.[2]

Tant que ces questions ne seront pas résolues, le Conseil européen, s'il ne veut courir le risque de favoriser l'insécurité juridique, ne sera guère en mesure de se prononcer définitivement sur la nature de la Charte. Certes, il n'entre pas dans le mandat de la Convention de s'exprimer sur cette question. Cela ne devrait pas pour autant la dispenser de voir et de signaler à l'adresse du Conseil européen, sous une forme appropriée, les problèmes tels qu'ils se posent.

Marc Fischbach
Hans-Christian Krüger

[2] Voir à cet égard notre contribution du 21 février 2000 (Contrib 29, Charte 4136/00).

Strasbourg, 22 August 2000

Observations of the Council of Europe representatives on the draft Charter proposed by the Praesidium (Convent 45)

Our primary concern is to ensure that the rights taken by the Charter from the European Convention on Human Rights (ECHR) are not interpreted in inconsistent or even contradictory ways depending on whether it is the European Court of Human Rights or the Court of Justice in Luxembourg that is construing them. We consider that the proposed text amply deals with that concern, pending a final decision on its legal nature. The Convention and the Praesidium must take the credit for that. They have heeded the comments and proposals made throughout the preparatory work by the observers of the Council of Europe and made the necessary amendments to ensure consistency and harmony between the Charter and the ECHR.

That is true in particular of the latest amendments proposed by the Praesidium such as the new paragraph 3 of Article 50, which has the merit of dispelling, in principle, any doubt over the meaning and scope of the Charter rights corresponding to the rights guaranteed by the ECHR[1]. It will, however, still be necessary to identify the instances in which it is intended that the protection afforded by the Charter will be "greater or more extensive". It is in this sphere that the commentary on the text, as proposed in the Convent 46 document, will prove very useful. It should therefore be made as accessible to readers as the text itself.

By confirming the principle that authoritative interpretations of an instrument are incorporated into the instrument itself, the reference in the preamble to the case-law of the European Court of Human Rights will clear up any misapprehension regarding identification of the "rights which correspond to rights guaranteed by the [ECHR]". That reference makes it clear that the ECHR rights also include rights recognised by the case-law. By including it, the Convention has shown the foresight to ensure at the outset that future developments regarding the ECHR and the Charter will be consistent and harmonious and has thus avoided destroying the common dynamic of these two instruments.

The reference to the case-law will also be vital for the application of Article 51 of the Charter, which sets the minimum level of protection provided by that instrument, notably by reference to the ECHR. Here too it is important to ensure that the minimum level rises to match any enhanced protection afforded by the case-law.

Nevertheless, no amount of careful drafting can prevent the debate on the nature of the Charter posing a number of problems which, unless satisfactorily resolved, will prove a potential source of error in the interpretation of the rights embodied in both the Charter and

---

[1] Article 50 § 3 refers, however, to rights that have a *similar* meaning and scope to those conferred by the ECHR, which seems to suggest that divergences are permitted. Yet Article 50 § 3 allows of only two possibilities: *the same* protection as that afforded by the ECHR, or *greater* protection. As the latter possibility is covered by Article 50 § 3 *in fine*, the former must be reflected in the first part of the provision, which, for the avoidance of any unnecessary doubt on the subject, should consequently read as follows: "... the meaning and scope of those rights shall be *the same* as those conferred on them by the [ECHR]...".

the ECHR, in particular if the Court of Justice finds itself called upon to decide issues that have not previously been before the Court in Strasbourg. Why?

Because the Charter, when applied and interpreted within the context of the European Union, that is to say in the framework of a Treaty with its own objectives and including new powers in the fields of immigration, asylum and judicial and police co-operation, is bound to take on a dynamic which is almost certain to affect the harmonious and consistent interpretation of fundamental rights. Since the organ creates the function, it is highly probable that the Charter will generate a far higher number of references for preliminary rulings than the Court of Justice receives at present. That will increase in the same proportion the risk that decisions of the Court of Justice will be at variance with later decisions of the Strasbourg Court, since the member States will remain responsible for their actions under the ECHR but will at the same time be required to comply with and apply Community law. A State obliged to apply a judgment of the Court of Justice which turned out to be at odds with a later judgment of the Strasbourg Court would be placed in a very awkward position.

As regards the Charter's being harmoniously combined with the other international systems of protection of fundamental rights, that point shows to what extent the debate about the nature of the Charter will restore to the agenda the question of accession by the European Communities and/or the Union to the ECHR, under arrangements to be agreed, or at least the idea of a preliminary consultation mechanism, recognised by the member States, between the two Courts.[2]

As long as these questions remain unanswered the European Council, if it wishes to avoid the risk of creating legal uncertainty, will scarcely be in a position to reach a final decision on the nature of the Charter. Admittedly, it is not part of the Convention's terms of reference to state its views on that question. However, that should not dispense it from identifying and pointing out to the European Council, in appropriate form, the problems as they exist.

Marc Fischbach
Hans-Christian Krüger

[2] See in this connection our contribution dated 21 February 2000 (Contrib 29, Charter 4136/00).

COMITE DES REGIONS

Monsieur Roman HERZOG
Président de la Convention de la Charte
des Droits fondamentaux de l'Union européenne
CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE
Rue de la Loi 170
1048 Bruxelles

Bruxelles, le
P/CAB D/110294//00

Monsieur le Président,

Je vous remercie de m'avoir fait parvenir le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne tel que proposé par le Présidium et dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention.

Comme vous le savez, le Comité des régions a suivi en tant qu'observateur les travaux de la Convention et a assisté avec beaucoup d'intérêt à ses réunions informelles. Il a ainsi eu l'occasion d'apprécier la qualité des membres de la Convention et le niveau élevé de leurs discussions.

A la suite de son avis sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne examiné en session plénière les 16 et 17 février 2000, le Comité des régions s'est autorisé à présenter des amendements qui ont rejoint certains de ceux qui étaient proposés par les membres de la Convention et qui figurent dans le texte du projet.

Toutefois, et alors même qu'il a fait l'objet d'un avis très favorable lors de l'audition organisée par le Comité des régions le 4 juillet dernier à laquelle ont participé les associations nationales et européennes représentatives des collectivités locales, l'amendement présenté par le Comité sur la nécessité de mentionner les autorités régionales et locales parmi les collectivités qui mettent en oeuvre les politiques de l'Union n'a pas été retenu.

Cette proposition d'amendement consistait à modifier l'alinéa 1 de l'article 49 comme suit :

"Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité ainsi qu'aux Etats membres et à leurs autorités territoriales

dans le cadre des règles institutionnelles de chaque Etat membre", le reste de l'article demeurant inchangé.

Il m'a été indiqué qu'il n'était pas possible qu'un texte émanant de l'Union prévoie une telle mention dès lors qu'il était fait état des Etats membres et ce, en se référant à l'article 230 (ancien article 173) du Traité sur l'Union européenne et à une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes qui stipule dans son ordonnance du 21 mars 1997 :

"Il ressort de l'économie générale des traités que la notion d'Etat membre, au sens des dispositions institutionnelles et, en particulier, de celles portant sur les recours juridictionnels, ne vise que les seules autorités gouvernementales des Etats membres de communautés européennes et ne saurait être étendue aux gouvernements des régions ou de communautés autonomes et ce, quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues".

Je ne méconnais pas l'importance de cette ordonnance. Toutefois, je note que ces termes sont en partie contredits par une décision du Tribunal (5e alinéa Chambre élargie) du 30 avril 1998 qui stipule :

"S'il est vrai que les autorités régionales ne sont pas visées par la notion d'Etat membre au sens de l'article 173, 2e alinéa, elles doivent, en revanche, dès lors qu'elles jouissent de la personnalité juridique en vertu du droit national, être considérées comme des personnes morales au sens de l'article 173, 4e alinéa du Traité".

En l'occurrence, il me semble que le problème ne réside pas dans la reconnaissance de la capacité d'une autorité territoriale à former un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes mais de prendre acte de la réalité du rôle des autorités territoriales dans l'application des politiques relevant de la compétence de l'Union, rôle qui est reconnu dans la même ordonnance de la Cour du 27 mars 1997.

C'est le cas dans tous les Etats membres avec les différences inhérentes à leur organisation interne. Cette réalité qui ne peut être niée ne va pas à l'encontre du droit communautaire. Il apparaît dès lors normal et utile d'incorporer la mention de cette réalité dans l'un des articles d'application de la Charte. Elle rappelle aux autorités régionales et locales les obligations qui leur incomberont du fait de la Charte dès lors que celles-ci mettent en oeuvre les politiques de l'Union.

Je me permettrai d'ajouter qu'il m'apparaît important que ces mêmes autorités de proximité se mobilisent sur la mise en oeuvre de la Charte afin que les droits qu'elle formule pénètrent les esprits des citoyens de l'Union.

Je vous prie de bien vouloir examiner la proposition du Comité des régions soutenue par l'ensemble des associations des collectivités régionales et locales concernant cette modification à l'article 49 du projet de Charte.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

J. CHABERT

Annexe

NOTE DU COMITE DES REGIONS
SUR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE
CONCERNANT LE ROLE DES AUTORITES REGIONALES ET LOCALES

1 - EXPOSE DU PROBLEME

Le Comité des régions souhaite que les autorités régionales et locales soient mentionnées dans l'article d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors qu'elles doivent mettre en oeuvre certaines politiques relevant de la compétence de l'Union.

Les rédacteurs de la Charte et notamment le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne considèrent qu'elles n'ont pas à être mentionnées dès lors que les Etats membres le sont. Pour ce faire, ils s'appuient sur l'article 230 (ancien article 173) du Traité sur l'Union européenne et sur une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes qui stipule dans son ordonnance du 21 mars 1997[1] :

"Il ressort de l'économie générale des traités que la notion d'Etat membre au sens des dispositions institutionnelles et, en particulier de celles portant sur les recours juridictionnels, ne vise que les seules autorités gouvernementales des Etats membres de communautés européennes et ne saurait être étendue aux gouvernements des régions ou de communautés autonomes quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues. Admettre le contraire conduirait à porter atteinte à l'équilibre institutionnel prévu par les traités qui déterminent notamment les conditions suivant lesquelles les Etats membres, c'est-à-dire les Etats parties aux traités institutifs et aux traités des adhésions, participent au fonctionnement des institutions communautaires. Les communautés européennes ne peuvent, en effet, comprendre un nombre d'Etats membres supérieur à celui des Etats entre lesquels elles sont instituées."

2 - DISCUSSION

Dans ce problème, il ne s'agit pas de reconnaître la capacité d'une autorité territoriale à former un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes mais de prendre acte du fait que les autorités territoriales assurent le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de l'application de certaines politiques relevant de la compétence de l'Union.

---

[1] affaire C95-97 : Région wallonne contre la Commission des Communautés européennes

4/14

A cet égard, il est à noter que cette faculté a été reconnue par l'arrêt du Tribunal (5e Chambre élargie) du 30 avril 1998[2] :

"S'il est vrai que les autorités régionales ne sont pas visées par la notion d'Etat membre au sein de l'article 173, 2e alinéa, elles doivent, en revanche, dès lors qu'elles jouissent de la personnalité juridique en vertu du droit national, être considérées comme des personnes morales au sens de l'article 173, 4e alinéa du Traité."

L'ordonnance de la Cour du 21 mars 1997 précise, en outre, que :

"S'il incombe à toutes les autorités des Etats membres qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central de l'Etat, d'autorités d'un Etat fédéré ou d'autres autorités territoriales, d'assurer le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de leurs compétences, il n'appartient pas aux institutions communautaires de se prononcer sur la répartition des compétences par les règles institutionnelles de chaque Etat membre et sur les obligations qui peuvent incomber respectivement aux autorités de l'Etat fédéral et à celle de l'Etat fédéré."

De ces diverses jurisprudences, il résulte que la mention des autorités régionales et locales parmi les autorités compétentes pour l'application de la Charte dans le cadre de la mise en oeuvre des compétences de l'Union se justifie par la reconnaissance par l'Union de la capacité des autorités territoriales, dès lors qu'elle provient des règles institutionnelles de chaque Etat membre, d'assurer le respect des règles du droit communautaire et qu'elle n'apparaît pas incompatible avec les conditions mises à leur capacité de former un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Dans le cas où une personne physique formerait un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes contre une décision qui la concernerait directement au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et qui résulterait de l'action d'une autorité territoriale infraétatique, il appartiendrait à la Cour de Justice des Communautés européennes de rappeler à l'Etat membre qu'il lui appartient de prendre les mesures pour faire respecter les termes de la Charte. En effet, en application de l'article 226 (anciennement 169) du Traité sur l'Union européenne, l'Etat ne peut invoquer le comportement de ses collectivités territoriales pour contester l'infraction qui lui serait reprochée.

Ainsi, la mention des autorités régionales et locales à l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne va pas à l'encontre du droit communautaire. De

---

[2] affaire T214/95 : Région flamande contre la Commission des Communautés européennes

surcroît, elle présente l'avantage de rappeler aux dites autorités les obligations qui leur incombent du fait de la Charte, dès lors qu'elles mettent en oeuvre les politiques de l'Union.

416