

Fiche 2: Mededeling betreffende het Bureau voor de grondrechten

Titel:

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende het Bureau voor de grondrechten (consultatiedocument)

Datum Raadsdocument: 4 november 2004

Nr Raadsdocument: 14223/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004)693 definitief

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties i.o.m. JUST en SZW

Behandelingstraject in Brussel: publieke raadpleging, gevolgd door Commissievoorstel voor de instellingsverordening van het Bureau (naar verwachting eerste helft 2005).

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Europese Raad van 12-13 december 2003 besloot om het huidige in Wenen gevestigde Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat om te vormen tot een Bureau voor de Grondrechten (in dagelijkse spraakgebruik ook bekend als "Mensenrechtenagentschap"). De Commissie heeft daarop aangegeven een aanpassingsvoorstel van de voor het huidige Waarnemingscentrum geldende instellingsverordening (1035/97) voor te leggen. Voordat de Commissie echter met een voorstel komt, consulteert zij door middel van dit document regeringsvertegenwoordigers en maatschappelijk middenveld over de vormgeving van het nieuw op te zetten Grondrechtenbureau. In het consultatiedocument wordt een aantal vragen voorgelegd die betrekking hebben op reikwijdte en activiteiten van het toekomstige bureau. De belangrijkste vragen betreffen de geografische en inhoudelijke reikwijdte van de activiteiten van het Grondrechtenbureau alsmede de verhouding van het bureau ten opzichte van bestaande structuren, waaronder die van de Raad van Europa.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit: Strikt genomen n.v.t., betreft een consultatiedocument.

Subsidiariteit: positief (de Commissie handelt op basis van een door de Europese Raad genomen besluit).

Proportionaliteit: positief, mits geen sprake zal zijn van een onnodige overlap tussen de taken van het nieuwe Grondrechtenbureau en die van de Raad van Europa op het gebied van mensenrechten.

Consequenties voor de EU-begroting: geen (bij het uiteindelijke Commissievoorstel zullen de financiële consequenties worden beoordeeld)

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Geen

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Geen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: N.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

De Nederlandse regering hecht grote waarde aan een effectief toezicht op de naleving van mensenrechten binnen de Unie, alsmede de preventie van schendingen daarvan. De eerbiediging van mensenrechten en fundamentele vrijheden is niet alleen een belangrijk criterium voor toetreding tot de Unie; het is zaak dat de mensenrechten en fundamentele vrijheden Uniebreed gewaarborgd blijven. Bovendien vergroot een effectief toezicht op de naleving van de mensenrechten binnen de Unie de geloofwaardigheid van het externe mensenrechtenbeleid van de Unie.

Ook het parlement heeft aangegeven belang te hechten aan een effectief toezicht op de naleving van de mensenrechten binnen de Unie. Met de motie Dittrich (d.d. 2 oktober 2003) heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd te onderzoeken of er mogelijkheden zouden zijn een systeem van “peer review” voor grondrechten in de Unie in te voeren. Op 10 november jl. heeft de Tweede Kamer in navolging van de motie Dittrich de motie Van der Laan aangenomen. Daarin wordt de regering opgeroepen zich in te spannen voor de ontwikkeling van een effectief mechanisme dat een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van mensenrechten binnen de Unie. Het parlement (kamerleden Timmermans en Van der Linden) vraagt echter ook aandacht voor het voorkomen van onnodige overlap met de bestaande mechanismen van de Raad van Europa. Aan het Eerste Kamerlid heeft de minister van Buitenlandse Zaken een notitie over dit aspect toegezegd.

Nederland steunt de benadering van de Commissie om het geografische werkterrein van het bureau te beperken tot toezicht op grondrechten binnen de Unie. Daarnaast is Nederland voorstander van een ruime formulering van het inhoudelijke werkterrein van het bureau. Omdat artikel 7 VEU een ruime formulering bevat en bovendien in de mogelijkheid – zij het in het uiterste geval – van sancties voorziet, zou dit artikel als uitgangspunt moeten worden genomen.

Waar het de taken van het toekomstige bureau betreft, is het voor Nederland van primair belang dat onnodige overlap wordt vermeden met activiteiten van bestaande structuren, met name met die van de Raad van Europa. Voorkomen moet worden dat het bureau eigen instrumenten ontwikkelt die reeds binnen andere structuren voorhanden zijn. Nederland is van oordeel dat het bureau gebruik moet maken, voor zover mogelijk, van de structuren en instrumenten van de Raad van Europa. Terwijl enerzijds het gevaar van overlap wordt onderkend, ziet Nederland de oprichting van het Grondrechtenbureau anderzijds ook als kans om concreet invulling te geven aan de veelvuldig geuite wens van het verwezenlijken van de noodzakelijke synergie tussen beide organisaties. De door de Commissie voorgestelde taken van verzamelen en analyseren van (beschikbare) data en het op basis daarvan formuleren van adviezen vormen volgens Nederland dan ook geen onnodige overlap, zolang het toekomstige Grondrechtenbureau gebruik zal maken van de data van de Raad van Europa en andere instanties (zoals de OVSE). Van belang daarbij is dat het bureau zich op basis van de beschikbare data een objectief oordeel kan vormen. Daarvoor is het belangrijk dat het bureau onafhankelijk kan opereren.

De formulering van adviezen door het Grondrechtenbureau mag naar het oordeel van Nederland echter geen eindstation zijn. Voor een effectief toezicht op de naleving van de grondrechten in de Unie is een vervoltraject noodzakelijk. Juist in een dergelijk vervoltraject zou een systeem van ‘peer review’ voor grondrechten in de Unie zijn plaats moeten kunnen vinden. Nederland acht het daarom van belang dat de door het Grondrechtenbureau opgestelde (onafhankelijke) adviezen besproken worden binnen de Unie, bij voorkeur in de Raad. Op deze wijze wordt een mechanisme van morele druk op lidstaten ingebouwd dat naar verwachting sneller en meer effect zal sorteren dan de bestaande mensenrechtenmechanismen. Grondrechtsschendingen zouden daarmee vroegtijdig signaleerd en besproken kunnen worden, waardoor in een vroeg stadium kan worden ingegrepen. Daarbij is het wederom van belang dat het Grondrechtenbureau zich bij het verzamelen en analyseren van data niet slechts concentreert op ernstige en voortdurende grondrechtsschendingen, maar tevens – in navolging van de mechanismen van artikel 7 VEU – op dreigende schendingen.