

Fiche 1: Verordening en Besluit tot oprichting van een Bureau van de EU voor grondrechten

Titel:

- **Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten**
- **Voorstel voor een besluit van de Raad waarbij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten wordt gemachtigd zijn activiteiten uit te oefenen op de in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde gebieden**

Datum Raadsdocument: 5 juli 2005

Nr Raadsdocument: 10774/05

Nr. Commissiedocument: COM(2005)280

Eerstverantwoordelijk ministerie: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties i.o.m. BZ, EZ, FIN, JUST, SZW, OCW, VWS

Behandelingstraject in Brussel: Ad hoc werkgroep Fundamentele Rechten, Comité-artikel 36, Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In december 2003 besloot de Europese Raad om het mandaat van het in Wenen gevestigde Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat uit te breiden tot een Agentschap voor de Grondrechten. Het voornemen van een Grondrechtenagentschap maakt onderdeel uit van het Haagse Programma, dat in november 2004 onder Nederlands voorzitterschap werd aangenomen en dat beoogt de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Unie te versterken. In december 2004 verzocht de Europese Raad verder uitvoering te geven aan een Grondrechtenagentschap.

Het voorliggende voorstel voor een verordening dient ter vervanging van de huidige voor het Waarnemingscentrum geldende verordening. Het Waarnemingscentrum zal ophouden te bestaan en het Grondrechtenagentschap, dat eveneens in Wenen gevestigd zal zijn, komt daarvoor in de plaats. De Commissie heeft voorafgaand aan het definitieve voorstel een uitgebreide consultatieronde georganiseerd waarin geïnteresseerde lidstaten, nationale en internationale organisaties bijdragen konden leveren aan de hand van een door de Commissie opgesteld consultatiedocument (COM (2004) 693 definitief). Aan het definitieve voorstel ging eveneens een uitgebreid *impact assessment* vooraf. Daarnaast zijn de conclusies van de evaluatie van het Waarnemingscentrum betrokken bij het ontwerpen van mandaat, taakomschrijving en structuur van het Grondrechtenagentschap.

De beslissing om het mandaat van het EUMC uit te breiden tot een EU-Grondrechtenagentschap is in overeenstemming met de verplichting van de Unie om de grondrechten te eerbiedigen en te versterken (artikelen 2, 6 en 7 EU-Verdrag). De Commissie heeft deze verplichting als uitgangspunt genomen bij de bepaling van het mandaat en taakomschrijving van het Grondrechtenagentschap

Het Grondrechtenagentschap heeft als *taak* het leveren van expertise en assistentie ten aanzien van de naleving van grondrechten bij de uitoefening van het gemeenschapsrecht. Via het ontwikkelen van een “netwerk van netwerken” zal het Grondrechtenagentschap daartoe informatie verzamelen en analyseren, alsook rapporten opstellen en adviezen formuleren. Ook zal het Grondrechtenagentschap het bewustzijn van het publiek over grondrechten door middel van voorlichting moeten vergroten en een structurele dialoog met het maatschappelijk middenveld moeten opstarten.

Het *inhoudelijke werkterrein* van het Grondrechtenagentschap wordt ten opzichte van het Waarnemingscentrum uitgebreid. Het werkterrein van het agentschap zal namelijk alle (in het Handvest Grondrechten) genoemde grondrechten beslaan, voor zover het de uitvoering betreft van gemeenschapsrecht door de Gemeenschap, haar instellingen en de lidstaten. In het voorstel is

opgenomen dat het geen rol zal krijgen ten aanzien van naleving van grondrechten door lidstaten indien zij geen gemeenschapsrecht uitvoeren. Het voorstel voorziet ook in de mogelijkheid van uitbreiding van het werkterrein tot de derde pijler, namelijk daar waar het de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken betreft. Daarvoor heeft de Commissie een voorstel voor een aanvullend Raadsbesluit ontworpen. In de praktijk zullen de werkzaamheden van het Grondrechtenagentschap zich concentreren op een aantal in een meerjarenprogramma vastgestelde prioriteiten. De kerntaak van het huidige Waarnemingscentrum ten aanzien van racisme en vreemdelingenhaat zal daarvan altijd onderdeel uitmaken. Het voorstel voorziet voorts in uitbreiding van het geografische werkterrein. Voorgesteld wordt om aan het Grondrechtenagentschap ook taken ten aanzien van kandidaat-lidstaten en eventuele andere derde landen toe te kennen.

Rechtsbasis van het voorstel: De verordening is gebaseerd op artikel 308 VEG. Artikelen 30, 31 en 34 VEU dienen als rechtsbasis voor een besluit van de Raad waarbij het Agentschap wordt gemachtigd haar activiteiten uit te oefenen op de in titel VI van het EU-Verdrag bedoelde gebieden (politieke en justitiële samenwerking in strafzaken).

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Besluitvorming over de verordening en over het besluit vindt plaats met unanimiteit, na advies van het Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Ja, er wordt een regelgevend comité (artikel 5 comitologiebesluit 1999/468/EC) ingesteld middels artikel 29 van de verordening. Dit comité dient in overeenstemming met artikel 5, eerste lid, van de verordening betrokken te worden bij de vaststelling van het meerjarenprogramma van het Agentschap

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief, de doelstellingen die worden nagestreefd kunnen niet op het niveau van de lidstaten worden bereikt. Het Agentschap zal objectieve en vergelijkbare informatie vergaren en analyseren over de naleving van grondrechten *bij de uitoefening van gemeenschapsrecht door de Unie (de Gemeenschap, instellingen en lidstaten)*. Aangezien het gemeenschapsrecht betreft kan deze expertisetaak noch door de lidstaten noch door andere internationale organisaties adequaat worden waargenomen. Het opereren op EU-niveau waarbij een uniform systeem wordt gehanteerd voor verzameling en analyse van gegevens, waarborgt de bruikbaarheid van deze expertise.

Proportionaliteit: positief. Het voorstel creëert niet iets geheel nieuws, maar bouwt voort op het bestaande observatorium in Wenen en zal fungeren als een “netwerk van netwerken.” Het maakt daardoor gebruik van bestaande netwerken en expertise. Dit is de meest aangewezen weg om de Gemeenschap en haar instellingen expertise en assistentie te leveren.

Consequenties voor de EU-begroting:

De Commissie stelt voor de periode 2007-2013 een totale enveloppe voor, van ruim 167,7 miljoen euro, oplopend van 16,3 mln euro in 2007 tot ruim 30,3 miljoen in 2013. Omvorming tot het Agentschap betekent bijna een verdubbeling van het budget binnen het eerste jaar. Onduidelijk is de relatie met de middelen die de Commissie beschikbaar wil stellen onder het programma “Grondrechten en burgerschap” voor genoemde periode (96,5 mln euro).

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: De Commissie gaat er in haar voorstel vanuit dat het Grondrechtenagentschap per 1 januari 2007 operationeel wordt.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland heeft bij meerdere gelegenheden aangegeven grote waarde te hechten aan de naleving van de grondrechten binnen de Unie. Deze naleving vergroot de legitimiteit van het interne optreden en de geloofwaardigheid van het externe optreden en beleid van de Unie. Nederland is van mening dat het Grondrechtenagentschap zal bijdragen aan naleving van de grondrechten bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht. Wel dient het voorstel te worden beoordeeld op de toegevoegde waarde ervan ten opzichte van bestaande mechanismen, zoals die van de Raad van Europa. Voorwaarde hiervoor is dat mandaat en taken van het Grondrechtenagentschap duidelijk en limitatief worden omschreven.

Inhoudelijk en geografisch mandaat

Zoals bij eerdere gelegenheden aangegeven is Nederland voorstander van een in beginsel zo breed mogelijk inhoudelijk mandaat. Het is immers voor de geloofwaardigheid van het optreden van de Unie van belang dat alle grondrechten worden nageleefd. Het voorstel om het inhoudelijke mandaat uit te breiden van het terrein van racisme en vreemdelingenhaat naar alle grondrechten uit het Handvest Grondrechten is dan ook in lijn met het Nederlandse standpunt. Voor een efficiënt en effectief functionerend Grondrechtenagentschap zullen wel prioriteiten moeten worden vastgesteld. In lijn hiermee bepaalt het Commissievoorstel dat in een meerjarenprogramma wordt vastgelegd welke thema's als prioriteit zullen gelden; racisme en vreemdelingenhaat zullen in ieder geval daartoe behoren. Daarmee blijft de continuïteit van de activiteiten van het Waarnemingscentrum gewaarborgd.

Hoewel het mandaat van het Grondrechtenagentschap inhoudelijk aanzienlijk wordt uitgebreid, is het van belang te erkennen dat het mandaat tegelijkertijd ook in sterke mate wordt beperkt. Het Grondrechtenagentschap verwerft namelijk taken ten aanzien van de naleving van grondrechten door de Gemeenschap, haar instellingen en de lidstaten *voor zover* er sprake is van de uitvoering van gemeenschapsrecht. Het zal geen rol verkrijgen ten aanzien van naleving van grondrechten door lidstaten indien zij geen gemeenschapsrecht uitvoeren. Vooralsnog lijkt een meerderheid van de lidstaten voorstander te zijn van deze beperking. Ook Nederland kan zich hierin vinden. Zo wordt voorkomen dat er overlap ontstaat met de activiteiten van de Raad van Europa; het waarborgt de complementariteit. Toezicht op en versterking van de naleving van de grondrechten in het algemeen door de lidstaten behoort immers vanouds tot het werkterrein van de Raad van Europa en vormen daarom in hun geheel geen cruciale leemte waarin het Grondrechtenagentschap zou moeten treden. Het loslaten van deze beperking zal bovendien financiële gevolgen hebben dan wel de effectiviteit van het Agentschap benadelen wegens het alsdan aanzienlijk toenemende (potentiële) werkterrein. Dit neemt niet weg dat Nederland positief zou staan tegenover een rol voor het Agentschap ten aanzien van de naleving van grondrechten buiten het gemeenschapsrecht voor zover dit noodzakelijk is om de taakuitoefening met betrekking tot de uitvoering van het gemeenschapsrecht naar behoren te kunnen vervullen en voor zover dit in aanvulling is op de rol van de Raad van Europa. Het valt echter zeer te bezien of zelfs voor deze uitbreiding van het inhoudelijke werkterrein van het Agentschap tot het nationale rechtsgebied van de onderscheiden lidstaten een juridische grondslag aanwezig is. Ter vermijding van dubbelwerk dient het geografische werkterrein van het Grondrechtenagentschap beperkt te blijven tot de Unie. Ook de effectiviteit van het Agentschap is daarmee gediend. Nederland is dan ook geen voorstander van de door de Commissie voorgestelde uitbreiding ten aanzien van kandidaat-lidstaten en eventuele andere derde landen. Nederland zal zich daartegen blijven verzetten.

Taken

Nederland ondersteunt de relatief beperkte taakomschrijving, omdat daarmee bestaande leemten in kennisontwikkeling en -gebruik worden gedicht, maar tegelijkertijd niet meer wordt gedaan dan nodig is voor verwezenlijking van het te bereiken doel. Om deze reden en gelet op de voorgestane relatieve beperking van de reikwijdte van het inhoudelijke mandaat ziet Nederland geen specifieke taak voor het Agentschap weggelegd in het kader van artikel 7 VEU, hoewel het de Raad te allen tijde vrij staat om hiertoe rapporten van het Agentschap te benutten. Bij zijn taak tot gegevensverzameling zal het Grondrechtenagentschap zijn werkzaamheden moeten afstemmen met de statistiekproductie van Eurostat en nationale statistiekbureaus (ESS).

Follow-up

Indachtig de motie Dittrich (d.d. 2 oktober 2003) heeft Nederland in de discussie over het Grondrechtenagentschap bij herhaling aandacht gevraagd voor de invoering van een systeem van “peer review”. Een meerderheid van lidstaten is hiervan echter geen voorstander. Hoewel het door Nederland beoogde systeem van “peer review” niet beoogt een (permanente) monitoring door het Grondrechtenagentschap te realiseren, acht Nederland het van belang dat de door het agentschap op te stellen rapporten worden besproken in de Raad en het Europees Parlement, zodat een informeel mechanisme van morele druk op lidstaten ingebouwd wordt dat op effectieve wijze zal kunnen bijdragen aan de naleving van grondrechten door de Unie en de lidstaten bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht. Het voorstel voorziet niet in een dergelijk systeem van “peer review”. Dat neemt niet weg dat Nederland zal blijven aankaarten dat de door het Grondrechtenagentschap op te stellen (jaarlijkse en thematische) rapporten aan een bespreking op Raadsniveau en binnen het Europees Parlement worden onderworpen. Een dergelijk informeel systeem hoeft niet noodzakelijkerwijs in de verordening voor het Grondrechtenagentschap opgenomen te worden; voor de invoering ervan is politieke wil bij de lidstaten de sleutel tot succes.

Structuur en organisatie

De structuur van het Grondrechtenagentschap bestaat uit een raad van bestuur, een dagelijks bestuur, een directeur en een Forum. Bij zijn standpuntbepaling hierover betreft Nederland zijn standpunt in de discussie over Europese agentschappen in het algemeen, gevoerd op basis van het Commissievoorstel voor een Interinstitutioneel Akkoord COM(2005)59. Nederland acht het immers van belang dat zoveel mogelijk op gelijke wijze vorm wordt gegeven aan Europese agentschappen; het toekomstige Grondrechtenagentschap is er daar een van.

Van primair belang voor Nederland is de waarborging van de onafhankelijkheid van het Grondrechtenagentschap. De verordening zou daarom expliciet(er) moeten bepalen dat de leden van de raad van bestuur en het dagelijks bestuur almede de directeur niet tevens vertegenwoordiger van een lidstaat of instelling (zoals Commissie of Europees Parlement) mogen zijn. Voorts dient niet alleen het jaarlijkse werkprogramma maar ook het meerjarenprogramma te worden vastgesteld door de raad van bestuur en niet door de Commissie. Verder ziet Nederland geen noodzaak voor het instellen van een comité van regeringsvertegenwoordigers ten behoeve van het opstellen van het meerjarenprogramma (artikelen 5, eerste lid, en 29), omdat lidstaten anders invloed zullen uitoefenen op de vaststelling van het meerjarenprogramma van het Grondrechtenagentschap en dus op de prioriteiten ervan. Dit moet worden voorkomen.

De Commissie presenteert het Grondrechtenagentschap uitdrukkelijk als “een netwerk van netwerken”, waarbij het volgens artikel 6 (bestaande) netwerken en (overheids)organisaties zal opzetten en met elkaar in verbinding zal brengen. Nederland acht dit een juiste benadering; de

netwerken dienen elkaar daarbij niet te overlappen en geen enkel netwerk behoort te worden gezien als exclusief leverancier voor informatie richting het Grondrechtenagentschap.

Relatie met de Raad van Europa

De Commissie tracht in haar voorstel op verschillende wijzen overlap met het werk van de Raad van Europa te vermijden. De Commissie is daarin redelijk geslaagd, zoals hiervoor al is gebleken. Het voorgestelde uitgebreide geografische mandaat brengt daarbij echter slechts verwarring, reden waarom Nederland zich daartegen zal verzetten. Voor wat betreft het betrekken van de Raad van Europa bij het ontplooiën van de activiteiten van het Grondrechtenagentschap zal aanwezigheid van de Raad van Europa in de raad van bestuur in het agentschap voor de nodige synergie zorgen. Bovendien bepaalt het voorstel expliciet dat het Grondrechtenagentschap zijn activiteiten met de Raad van Europa coördineert, in het bijzonder het jaarlijkse werkprogramma. Ook bepaalt het voorstel dat de Gemeenschap een overeenkomst zal sluiten met de Raad van Europa om invulling te geven aan de vereiste nauwe band tussen de Raad van Europa en het Grondrechtenagentschap. Besprekingen hierover zouden reeds nu een aanvang moeten nemen, zodat de Raad van Europa vroegtijdig betrokken raakt bij de vaststelling van de door het Grondrechtenagentschap te ontwikkelen activiteiten.