

Vergaderjaar 2005–2006

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

L

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 21 december 2005

De vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties¹ en de bijzondere commissie JBZ-raad² hebben op 15 november 2005 overleg gevoerd met minister Bot van Buitenlandse Zaken en minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over:

- **de op 14 september 2005 ontvangen regeringsreactie op de brief van de commissies van 14 juli 2005 inzake de oprichting van een Bureau van de EU voor de Grondrechten (BZK223327).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

De **minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties** schetst kort de stand van zaken. Onder Brits voorzitterschap is concreet onderhandeld over de vormgeving van een Europees agentschap voor de grondrechten. De bedoeling is om over te gaan tot omvorming van het huidige Europese Waarnemingsinstituut voor Racisme en Xenofobie dat zich in Wenen bevindt. Dit proces zou onder Oostenrijks voorzitterschap moeten worden afgerond.

In december moeten de eerste tien artikelen duidelijk zijn, die het doel, de reikwijdte, de taken, het meerjarenprogramma, de werkmethode, de relatie met andere gemeenschapsinstellingen en de samenwerking met de andere organisaties van de lidstaten en met de Raad van Europa betreffen. De overige 25 artikelen zullen onder Oostenrijks voorzitterschap aan bod komen, waarna het agentschap daadwerkelijk kan worden opgericht.

De lidstaten hebben het voorstel tot oprichting in het algemeen verwelkomd, maar hebben wel veel vragen en punten van kritiek, die zich toespitsen op de onafhankelijkheid van het agentschap, de vermindering van onnodige overlap met de activiteiten van de Raad van Europa en de geografische reikwijdte. De Nederlandse regering is er voorstander van, die reikwijdte te beperken tot de 25 lidstaten. Sommige landen zien het agentschap ook als een middel om kandidaat-lidmaatschappen te toetsen; anderen willen nog verder gaan. De Nederlandse regering ziet niet veel in een forum waarop zaken geagendeerd zouden kunnen worden.

De heer **Jurgens** (PvdA) vraagt zich af op welke behoefte de instelling van het agentschap een antwoord is. Waarom is het nodig dat de Europese Unie een apart agentschap opricht om na te gaan of zij wel binnen de pas

¹ Samenstelling:

Leden: Broekers-Knol (VVD), Doesburg (PvdA), Eigeman (PvdA), Van Gennip (CDA), Hessing (LPF), Hoekzema (VVD), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Van der Linden (CDA), voorzitter, Van Middelkoop, (ChristenUnie), Platvoet (GroenLinks) en Schuyer (D66).
Plv. leden: Van de Beeten (CDA), Essers (CDA), Holdijk (SGP), Jurgens (PvdA), Pormes (GroenLinks), Rosenthal (VVD), Russel (CDA), Schouw (D66), Slagter-Roukema (SP) en Van Thijn (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Dees (VVD), Engels (D66), voorzitter, Hessing (LPF), Holdijk (SGP), Jurgens (PvdA), Kox (SP), ondervoorzitter, Middel (PvdA), Pruiksmā (CDA), Wagemakers (CDA) en De Wolff (GroenLinks).
Plv. leden: Dölle (CDA), Eigeman (PvdA), Essers (CDA), Franken (CDA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Schuyer (D66), Van Thijn (PvdA) en Thissen (GroenLinks).

van de grondrechten loopt? Is het niet de taak van elke burger, elke overheid en elke wetgever om zich aan de grondrechten te houden? Waarom moet hiervoor plotseling op EU-niveau een agentschap worden opgericht? De basis voor een agentschap wordt gezocht in artikel 308 van het EG-Verdrag. Dat is een dubieuze grondslag, want het behoort tot de dagelijkse taken van de Europese Commissie en van de Raad van Europa om na te gaan of de grondrechten worden gerespecteerd.

Nederland kent toch ook geen centrum om de naleving van de grondrechten af te dwingen? Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) komt tot uitdrukking in het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg, in een comité van ministers, in het Secretariaat van de Raad van Europa dat op de naleving toeziet en in de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa. De Europese Unie heeft zelf in artikel 6 en 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld dat zij zich te houden heeft aan de grondrechten. Het lijkt dus niet nodig om hiervoor een speciaal agentschap op te richten. De toepassing van EU-recht vindt plaats in de lidstaten, die allemaal onderworpen zijn aan het EVRM en aan hun eigen grondrechtscatalogus. Bovendien past het Hof in Luxemburg zowel het EVRM als de algemene beginselen uit de tradities van de lidstaten toe. Het aanbod op dit terrein is fantastisch, dus in welke behoefte voorziet het instellen van een agentschap in Wenen anders dan in een diplomatieke behoefte om de Oostenrijkers iets te bezorgen en de indruk te maken in de buitenwereld dat de EU de paragon van de mensenrechten is?

Hoe zit het in dit kader met de subsidiariteit? Dit begrip kan worden uitgelegd als: «laat de EU geen dingen doen die reeds voldoende gebeuren, hetzij door de lidstaten zelf, hetzij door internationale organisaties waarvan die lidstaten lid zijn». Tot nu toe heeft de heer Jurgens geen behoorlijk argument gehoord voor de oprichting van een agentschap in Wenen.

De heer **Van der Linden** (CDA) vindt het uiterst gevaarlijk dat het Oostenrijks voorzitterschap nu een punt maakt van dit agentschap. Door die politieke druk zullen mogelijk anderszins dingen plaatsvinden die niet zouden moeten gebeuren. De Europese Unie is arrogant bezig, omdat geld hier blijkbaar gaat bepalen wat er gebeurt. Er lijkt weinig lering te zijn getrokken uit recente gebeurtenissen. De Nederlandse regering organiseert samen met Groot-Brittannië op 17 november een subsidiariteitsbijeenkomst. De heer Van der Linden is zeer benieuwd naar de uitkomsten hiervan.

In het geval van het agentschap wordt niet voldaan aan de vereisten ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit. Het «impact assessment» dat de Europese Commissie heeft laten uitvoeren gaat wel in op mogelijke alternatieven, maar niet op alle alternatieven die zijn verwoord in het institutionele kader. Ook in de ogen van de heer Van der Linden zou het EVRM de basis moeten zijn, onder meer om nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen. Waarom moet er een scheidslijn worden getrokken tussen de EU-landen en de niet EU-landen? Het EVRM omvat geheel Europa, exclusief Wit-Rusland.

De arrogantie zit hem erin dat de reikwijdte van het agentschap verdergaat dan de Europese Unie alleen. De heer Van der Linden zou de regering graag horen zeggen dat dit voor haar onacceptabel is. Het subsidiariteitsbeginsel wordt met voeten getreden. Als het zo ver moet komen dat er een agentschap wordt opgericht, zou het mandaat vooraf moeten worden afgebakend. Vooraf is namelijk unanimité nodig, terwijl achteraf met een gekwalificeerde meerderheid besluiten kunnen worden genomen. Dat is een buitengewoon gevaarlijk traject. Wil de regering toezeggen dat een afbakening vooraf voor haar een voorwaarde is? Een ander probleem is dat er niet vooruit kan worden gelopen op het ontwerp-grondwettelijk verdrag. Hoe ziet de regering dit? Het bilaterale

akkoord tussen de Raad van Europa en de Europese Unie houdt in dat er een afbakening vooraf moet zijn, omdat je anders à la remercié bent van de macht van het geld in de Europese Unie. De heer Van der Linden heeft nu al de ervaring dat het geld in Europa begint te bepalen hoe op mensenrechtenterrein dient te worden geopereerd.

Er moet democratische controle zijn. De Eerste Kamer heeft de Raad van State een oordeel gevraagd over de agentschappen. In de informatie die de regering naar de Kamer heeft gestuurd over de nieuwe Commissievoorstellen, wordt melding gemaakt van achttien nieuwe agentschappen: eenderde van het totaal. De heer Van der Linden ziet dit als een bedreigende ontwikkeling in Europa. Zoals de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in Nederland zullen deze agentschappen zich onttrekken aan iedere democratische controle. Ook zal de regeldruk door het toenemende aantal agentschappen alleen maar groter worden.

Hoe zit het met de verhouding tussen de begroting van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, die van de Raad van Europa en die van het agentschap? De begroting van het agentschap zou circa 15 mln. bedragen. De heer Van der Linden hoort hier graag de mening van de regering over, ook in het licht van het gegeven dat de begroting van Raad van Europa 185 mln. bedraagt en er vaak heftige discussies zijn over de vraag of een land € 10 000 meer of minder moet betalen.

Er zit een grote spanning tussen de opstelling van het ministerscomité in Straatsburg, dat de resolutie van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa onderschreven heeft, en de opstelling van een aantal ministers van Buitenlandse Zaken in Brussel. In Straatsburg nemen de ministers een andere positie in dan in Brussel, waar zij bijvoorbeeld hebben ingestemd met een uitbreiding van het geografische werkterrein. Op de Top van de Raad van Europa in Warschau hebben de 46 regeringen gezegd dat de Raad van Europa een sleutelrol speelt op het gebied van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat. Met dit voorstel wordt dit ondermijnd en ondergraven. Om die reden hoort de heer Van der Linden graag een klip en klare stellingname van de regering met betrekking tot de door hem genoemde punten.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties

benadrukt dat ook de Nederlandse regering kritisch is over de subsidiariteit en zich de vraag heeft gesteld wat een agentschap toevoegt aan datgene wat er al is. In de overwegingen moet het beeld worden meegenomen dat zou ontstaan als Nederland niet goed kan uitleggen waarom het tegen de omvorming van het agentschap is. Dat zou zo kunnen worden uitgelegd dat Nederland een probleem heeft met het waarborgen van mensenrechten. Het is niet het beste argument, maar het moet in Europees verband wel worden meegenomen.

Op de vraag in welke behoefte een apart agentschap voorziet, antwoordt de minister dat de Raad van Europa op dit moment de Europese Unie niet op de vingers kan tikken wanneer er zaken mis zijn. Een agentschap kan, onafhankelijk van de Europese Unie en de Raad van Europa, zorgen voor het waarborgen van mensenrechten in zaken zoals dataretentie, die nu in diverse parlementen in Europa spelen. Het Europees Hof in Luxemburg richt zich meer op individuele rechtsbescherming en is niet opgericht als waakhond voor de wet- en regelgeving uit Europa.

Een deel van de geuite kritiek komt overeen met het standpunt van de Nederlandse regering. De reikwijdte van het agentschap dient beperkt te worden tot de 25 lidstaten, nieuwe lidstaten moeten er niet aan getoetst worden en het agentschap moet geen breed mandaat hebben. Ook moet het geen forum worden waar allerlei ideeën over grondrechten kunnen worden geopperd. Het agentschap zou kunnen worden omschreven als een waakhond voor de Europese Unie, zowel voor de Commissie als voor de Raad.

De **minister van Buitenlandse Zaken** vermoedt dat er een misverstand bestaat over de reikwijdte van de betrokken instellingen. Het fundamentele doel van het agentschap is om bij de toepassing van gemeenschapsrecht te toetsen of de instellingen rekening houden met de grondrechten. Dat kan op een baaierd van onderwerpen worden toegepast, zoals asiel, migratie, grensbewaking en politieoptredens. Nu is het de vraag op welke landen dat gemeenschapsrecht van toepassing is. De minister vindt dat het agentschap zich alleen moet richten tot diegenen die lid zijn van de Europese Unie en daarmee subject zijn van het gemeenschapsrecht en dus niet tot geassocieerde landen. Het werkkterrein wordt anders veel te groot.

De juridische basis voor het agentschap ligt in artikel 308 van het EG-Verdrag. Getoetst wordt aan de artikelen 6 en 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Handvest voor de Grondrechten in de Europese Unie. Hoewel het handvest nog niet is geratificeerd in het kader van het grondwettelijk verdrag, is het na goedkeuring algemeen als een grondslag geaccepteerd.

Bij de totstandkoming van EU-regelgeving moet dus een «check» plaatsvinden op de grondrechten. Die taak kan door het agentschap worden vervuld. Het is ook de bedoeling dat aan een zekere publieksvoorlichting wordt gedaan, Het gaat erom, een «zij-instelling» van de Europese Unie te hebben die meedenkt, analyseert en rapporten voorlegt en de Europese Unie, de lidstaten en de Europese Commissie wijst op het in overeenstemming handelen met de grondrechten.

Op de opmerking van de heer Jurgens dat de Europese Commissie en de lidstaten zelf de grondrechten in de gaten dienen te houden, zegt de minister dat deze redenering dan ook zou kunnen worden doorgetrokken tot de Raad van Europa. De grondrechten vormen een specialistisch onderwerp en het zou goed zijn om er door een outsider naar te laten kijken. Als de Europese Commissie een voorstel doet, beoordeelt het Secretariaat-Generaal van de Raad van Ministers van de EU dat vaak vanuit een technische invalshoek. Er wordt niet in eerste instantie naar de grondrechten gekeken. Het agentschap zou dan inderdaad een «double check» uitvoeren, maar dat wil niet zeggen dat dit onnodig zou zijn.

De juridische basis wordt op dit moment nog bestudeerd. Eind november wordt hierover in Brussel gesproken. De juridische dienst heeft geconcludeerd dat artikel 308 als basis niet voldoende is. De rechtsgrondslag van de verordening moet derhalve worden aangevuld. Over de manier waarop dat moet gebeuren, moeten juristen zich nog buigen. Deze juridische adviezen mogen niet openbaar worden gemaakt. De minister wacht met grote belangstelling de uitkomsten af.

Ook de minister vindt het belangrijk dat geen afbreuk zal worden gedaan aan de taken van de Raad van Europa. Toen hij voorzitter was van de raad van ministers, heeft hij niet alleen zijn uiterste best gedaan om de unieke positie van de Raad van Europa te handhaven, maar ook om de synergie tussen de Raad en de Commissie te bevorderen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de vertegenwoordiger van de Commissie permanent in Straatsburg aanwezig is. Ook wordt de Raad van Europa nu optimaal betrokken bij de verordening, zowel door de af te sluiten samenwerkingsovereenkomst als door de deelname aan het jaarlijkse werkprogramma als door permanent een lid van de Raad van Europa zitting te laten hebben in de raad van bestuur.

De minister is het eens met de opmerkingen van de heer Van der Linden dat het mandaat van tevoren unaniem dient te worden afgebakend, ook wanneer het gaat om het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst. De totstandkoming van de verordening en de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst moeten parallelle exercities zijn, zodat duidelijk wordt welke garanties de Raad van Europa heeft dat er niet aan zijn bevoegdheden wordt geknabbeld. Op die manier kan een ideale synergie ontstaan tussen de twee instellingen.

Over de begroting wordt nog onderhandeld, maar de Nederlandse regering vindt het voorgestelde budget aan de ruime kant. Het Waarnemingscentrum ontvangt 8 mln. per jaar; bij omvorming tot een grondrechtenagentschap zou dit bedrag worden verdubbeld. Wat de algemene begroting van de Raad van Europa betreft, heeft de minister er vorig jaar alles aan gedaan om de begroting in absolute zin te verhogen en om tot een reële nulgroei te komen. Veel landen pleitten toen voor een absolute nulgroei. De minister betreurt dat zeer, omdat hij het onrechtvaardig vindt om zo'n belangrijke organisatie niet met de inflatie te laten meegroeien. De Nederlandse regering zal zich hiervoor blijven inzetten. Ook is zij voorstander van meer geld voor het Hof en zoekt zij naar oplossingen daarvoor, ook voor het toevoegen van een vijfde kamer. Nederland zal op alle mogelijke manieren trachten, de begroting op orde te krijgen. Niet alleen het agentschap moet van geld worden voorzien, maar ook de Raad van Europa zou normaal moeten kunnen doorgroeien.

De heer **Jurgens** (PvdA) vindt het argument niet overtuigend dat het Nederland slecht zou staan om tegen de oprichting van het agentschap te zijn. Dit argument kan gemakkelijk worden gepareerd door aan te geven dat Nederland voorstander is van een versterking van de Raad van Europa.

Het is niet de vraag of het nuttig is om in een vroeg stadium te bepalen of de instellingen zich in de besluitvorming houden aan de grondrechten, maar waar en door wie dat gebeurt. Het is raar om in Wenen een agentschap op te richten om dingen te doen die in Brussel zouden moeten gebeuren. Er zou bijvoorbeeld extra geld ter beschikking kunnen worden gesteld om het bestaande bureau in Wenen te versterken, of om de Europese Commissie en de Raad van Europa te voorzien van betere (onafhankelijke) juridische adviseurs. Wordt aan de oprichting van dit agentschap gedacht om Oostenrijk ook iets te gunnen?

Deze problemen zijn al in een vroeg stadium aangekaart om te voorkomen dat de regering in een laat stadium van de onderhandelingen plotseling zou worden geconfronteerd met een nee-stem van de Eerste Kamer. Geconstateerd kan worden dat op zijn minst bij de twee grootste fracties van deze Kamer een aarzeling bestaat omtrent de vraag of de EU bezig is, het wiel opnieuw uit te vinden.

Het is goed dat de minister van Buitenlandse Zaken zich inzet om de Raad van Europa van voldoende middelen te voorzien en dat Nederland aparte bedragen beschikbaar stelt voor het Hof, maar de 25 EU-lidstaten staan wat sterker op het gebied van de mensenrechten dan een aantal niet-leden van de EU. Als de EU zelf een dergelijk initiatief ontwikkelt, zal dat ten nadele gaan van het pan-Europese speelveld waar een enorme inzet plaatsvindt om landen zoals Rusland, Oekraïne, Moldavië en Azerbeidzjan te laten voelen dat zij deel uitmaken van Europa. Het is zeer belangrijk om deze landen erbij te houden, minstens zo belangrijk als het meer theoretische verhaal dat het goed zou zijn dat een agentschap toeziet op de naleving van de grondrechten.

Gesproken werd van een verdubbeling van het budget van het Europese Waarnemingsinstituut voor Racisme en Xenofobie. Als die 8 mln. beschikbaar komt, zou de heer Jurgens voorstellen om dit bedrag te doneren aan de Raad van Europa opdat een aantal problemen inzake het grondrechtenmechanisme in deze organisatie kunnen worden opgelost.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) sluit zich aan bij de woorden van de heer Jurgens dat een grondrechtenagentschap een ongewenste scheiding in Europa teweeg kan brengen. De oprichting van een dergelijk agentschap is eerder een stap terug dan een stap vooruit, onder meer daar zijn toekomstige activiteiten een doublure vormen met activiteiten die reeds worden ondernomen. Daarom steunt mevrouw Broekers-Knol de oprichting van een grondrechtenagentschap niet.

In de stukken staat dat het agentschap, als het daadwerkelijk zou worden opgericht, graag gebruikmaakt van de expertise en de rapporten van de Raad van Europa, terwijl de minister van Buitenlandse Zaken zegt dat er niet geknabbeld wordt aan de bevoegdheden van de Raad van Europa. Het agentschap ziet dat het zonder de expertise van de Raad van Europa moeilijk van start kan gaan, dus de schatkist wordt als het ware meegenomen. De Raad van Europa kan dan toch langzamerhand aan belang gaan inboeten. Dat zou een buitengewoon slechte ontwikkeling zijn. Mevrouw Broekers-Knol sluit zich aan bij de opmerkingen die zijn gemaakt over het gunnen van een agentschap aan Oostenrijk. De delegatie van de Eerste Kamer heeft geprobeerd om dit punt afgelopen oktober te agenderen voor de plenaire vergadering van COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union), omdat dit een zaak is om met alle landen van de Europese Unie te bespreken. Ondanks alle inspanningen is dat niet gelukt. Het Engels voorzitterschap liet doorschemeren dat dit onbespreekbaar was voor Oostenrijk. Dit voorspelt weinig goeds. Wat is de reactie van de regering hierop?

De heer **Van Thijn** (PvdA) heeft begrepen dat het agentschap zich zal buigen over het gemeenschapsrecht. Betekent dit dat er geen landen-rapportages meer worden gemaakt als in een lidstaat mensenrechtenschendingen plaatsvinden die niet te maken hebben met het gemeenschapsrecht? Het huidige Waarnemingsinstituut houdt zich in het bijzonder bezig met racisme en xenofobie in de lidstaten. In de brief van de regering wordt de garantie gegeven dat de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat altijd als prioritair thema zal worden aangemerkt. De heer Van Thijn zou het spijtig vinden als er niet meer over afzonderlijke lidstaten zou kunnen worden gerapporteerd.

De heer **Van der Linden** (CDA) wijst erop dat de regering geen antwoord heeft gegeven op zijn vraag of zij bereid is, het woord «onacceptabel» uit te spreken over de genoemde zaken betreffende de reikwijdte van het agentschap, het forum en de scheiding tussen de oprichting en het mandaat achteraf. Gelet op de genoemde argumenten zou hij de regering graag horen zeggen dat dit voor haar een onbegaanbare weg is. Het agentschap lijkt te gaan fungeren als een soort Hof, terwijl de heer Van der Linden eerder begrepen had dat het alleen gegevens zou verzamelen.

De Raad van Europa heeft een samenwerkingsverband met meer dan vierhonderd ngo's. Waarom moet er dan een nieuw forum komen? De voortreffelijke instrumenten die er op dit terrein reeds zijn, zoals the Venice Commission, the Committee for the Prevention of Torture (CPT), de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), de Commissaris voor de Mensenrechten en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, worden door dit voorstel in potentie ondermijnd.

Als de reikwijdte van het agentschap zich buiten de Europese Unie gaat uitstrekken, komt het rechtstreeks in confrontatie met de monitoring rapporten die worden opgesteld door de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa. De heer Van der Linden sluit zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Broekers-Knol over het gebruikmaken van de expertise van de Raad van Europa.

De regering is niet ingegaan op het gebrek aan democratische controle en de toenemende regelgeving. Ook voor het Europees Parlement is dit een punt van zorg.

Het Eerste-Kamerlid Kox heeft tijdens een vorig overleg de gedachte geopperd om geld van de Europese Unie te oormerken voor activiteiten op projectbasis van de Raad van Europa. De heer Van der Linden zal de heer Juncker de suggestie doen om een gemeenschappelijk fonds op te richten voor activiteiten inzake de mensenrechten, de democratie en de

rechtsstaat. Zowel de Europese Unie, het Europees Parlement als de Raad van Europa zou hierbij betrokken moeten zijn. Ondersteunt de regering het plan voor een gemeenschappelijk fonds?

De heer **Russell** (CDA) vraagt zich af, naar aanleiding van een dienovereenkomstige opmerking van minister Pechtold, of een uitspraak van een grondrechtenagentschap een grotere impact zou hebben dan een uitspraak van de Raad van Europa of van welk ander instituut dan ook, zoals hij zojuist suggereerde. Hij wil graag verheldering op dit punt.

De **minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties** herhaalt dat veel van de geuite kritiek wordt gedeeld door de regering. In een onderhandelingsproces maakt het gebruik van woorden zoals onaanvaardbaar elke onderhandeling echter bij voorbaat onmogelijk. Punten zoals de reikwijdte, het forum en het mandaat achteraf zijn zaken waarop de Nederlandse regering kritiek heeft. Zij zet scherp in om het voorstel op deze punten bij te stellen.

De minister is blij dat eventuele vragen en problemen inzake de Raad van Europa worden losgezien van dit agentschap. Het gaat overigens niet om een oprichting maar om een ombuiging van het bestaande instituut in Wenen tot een agentschap. De bestrijding van racisme zal een duidelijk speerpunt blijven.

Nut en noodzaak kan worden gevonden in het gegeven dat de Europese Unie zelf voor het agentschap heeft gekozen. Hoewel de minister niets wil afdoen aan de uitspraken van de Raad van Europa, zal het feit dat de Europese Unie het agentschap zelf heeft ingesteld, van groot belang zijn voor het draagvlak van de adviezen van het agentschap. Het is de inschatting van de minister dat de adviezen van het agentschap om die reden meer impact zullen hebben. Het agentschap legt geen sancties op, maar dat doen veel andere instituten ook niet. Bij individuele schendingen van de grondrechten kan een beroep worden gedaan op de Europese Ombudsman, het Europese Hof van Justitie of het Hof voor de Rechten van de Mens.

Overlap dient zo veel mogelijk te worden voorkomen. Dat is nog een punt van aandacht, hetgeen niet wegneemt dat het agentschap als aanvulling kan worden gezien op datgene wat al bestaat. Hierbij valt te denken aan zaken zoals de beschikbaarheid van objectieve en vergelijkbare gegevens, de structurele waarneming van de grondrechtensituatie in de Europese Unie, de coördinatie en netwerken tussen de nationale mensenrechteninstituten en de Europese organen, het gebrek aan een systematische dialoog tussen de Europese Unie en nationale en Europese ngo's op het terrein van de grondrechten en het EG-recht, en de coherentie in EU-beleid ter bevordering van de mensenrechten.

Onafhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van het agentschap; de Nederlandse regering zal dit punt dan ook inbrengen in de onderhandelingen. Zo zou het vreemd zijn als er twee leden van de Europese Commissie zijn vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. Ook moet het Europees parlement vanwege zijn controlerende taak niet ook nog eens in de bestuursstructuur vertegenwoordigd zijn. Concluderend denkt de minister toch te moeten verdergaan met de onderhandelingen. Hij hoopt de ruimte te krijgen om de volgende stappen in het traject te kunnen zetten, omdat er nog een hoop zaken duidelijk moeten worden.

De **minister van Buitenlandse Zaken** denkt niet dat leden van de Raad van Europa die niet tot de Europese Unie behoren, zich door de oprichting van het agentschap als tweederangsburgers gaan beschouwen. Er moet dan wel uiteengezet worden dat het niet de bedoeling is dat het agentschap afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Raad van Europa op mensenrechtengebied. Daarom is het van belang, te weten dat het

agentschap analyseert, bekijkt en toetst of de grondrechten meegenomen worden wanneer gemeenschapsrecht ter sprake is. Het agentschap is niet verantwoordelijk voor het gemeenschapsrecht; dat zijn de Europese Commissie en de lidstaten. Het gaat erom dat een onafhankelijk instituut expertise opbouwt gericht op het gemeenschapsrecht dat voortdurend in wording is. Ook is het belangrijk om tot een objectieve toetsing te kunnen komen. De lidstaten zelf kunnen dat niet en de instellingen zijn in sommige gevallen partij. Bij het totstandkomen van het gemeenschapsrecht gaat het erom dat de betrokken partijen niet zelf beoordelen of de grondrechten erbij betrokken zijn, maar dat er een agentschap is dat dit evalueert en bekijkt en daarover advies uitbrengt.

De minister is zich bewust van de kritiek op de democratische controle zoals verwoord door de heer Van der Linden. Het agentschap mag er alleen komen als een grondige toets heeft plaatsgevonden op subsidiariteit en proportionaliteit. De minister heeft de Raad van State hierover om advies gevraagd, met het verzoek om ook de democratische controle hierbij te betrekken. Bij de besprekingen in Brussel wordt hoog op dit punt ingezet. De Raad van State is ook gevraagd om zijn mening te geven over het toenemende aantal agentschappen, die veelal op grote afstand zitten, in veel gevallen ook in geografische zin.

Het huidige Waarnemingsinstituut is al in Wenen gevestigd. Het is logisch om aan te sluiten op de bestaande expertise, zodat niet op een nieuwe plek het wiel weer uitgevonden hoeft te worden. Uiteraard zal ook in de nieuwe situatie door middel van de thematische rapporten worden gekeken naar kwesties van xenofobie en rassendiscriminatie. Dat thema is onverminderd van belang; de minister denkt niet dat daaraan afbreuk wordt gedaan.

Op de vraag om de 8 mln. extra die naar het agentschap zou gaan aan de Raad van Europa ter beschikking te stellen, zegt de minister dat de verordening de mogelijkheid biedt, met andere organisaties contractuele banden, met name onderaanbestedingsovereenkomsten, aan te gaan voor de uitvoering van taken die het agentschap aan deze organisaties zou kunnen toevertrouwen. Er is dus al een kader geschapen om dit mogelijk te maken. Het is dan de vraag hoe daaraan uitvoering wordt gegeven. De minister neemt de suggestie van de heer Van der Linden voor een gemeenschappelijk fonds graag mee.

Het moet duidelijk zijn dat het agentschap een heel specifieke taak heeft, dat het niet als een doublure moet worden beschouwd en dat het niet de bedoeling is dat het orgaan geleidelijk aan de taken van de Raad van Europa overneemt. Iedereen die ooit met de Europese Unie te maken heeft gehad, weet hoe groot deze wetgevingsmachine is en hoe belangrijk het is dat er van buitenaf een aantal checks op wordt uitgevoerd. In de verordening wordt expliciet gewezen op een aantal garanties dat de Raad van Europa zelf blijft controleren. Die mogelijkheid wordt geboden; zij dient dus ook ten volle te worden benut. De Nederlandse regering zal er in de parallelle onderhandelingen op toezien dat rekening wordt gehouden met de in dit overleg gemaakte opmerkingen.

De minister benadrukt dat hij het eens is met de gemaakte opmerkingen inzake de geografische reikwijdte, de controle en de financiën. Alles in ogenschouw nemend, hoopt hij in staat te worden gesteld om voortgang te boeken en om verder te gaan met de onderhandelingen. Tijdens dat proces kan opnieuw in overleg worden getreden over de vorderingen en over de vraag of deze beantwoorden aan datgene wat in dit overleg naar voren is gebracht. De minister wil voorlopig voortgaan op het ingeslagen traject, in het belang van de Europese Unie maar ook in het belang van de Raad van Europa.

De heer **Jurgens** (PvdA) erkent dat de regering de bevoegdheid heeft om te onderhandelen en het parlement om al dan niet in te stemmen met het resultaat. Als de regering echter in een laat stadium wordt gedwongen om

toch nee te moeten zeggen, valt zij veel harder op haar gezicht dan als zij nu al laat weten dat een agentschap op overwegende bezwaren van het parlement zal stuiten. Beide ministers zouden in eigen land goede sier kunnen maken door het subsidiariteitsbeginsel toe te passen: dit is een typisch voorbeeld van iets wat al gebeurt en niet hoeft te worden gedoubleerd. Dat zou een keuze kunnen zijn.

Voor de heer Jurgens is de arrogantie van de Europese Unie ten opzichte van de andere Europeanen een nog belangrijker reden om tegen het agentschap te zijn dan de doublure, maar beiden elementen spelen een rol.

De **minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties** vraagt of de heer Jurgens bedoelt dat de Nederlandse regering na 1 juni ferme standpunten moet gaan innemen op Europees vlak, terwijl de Europese Unie een lacune in haar eigen handelen ziet, de mensenrechten tot een centraler thema wil maken en daarom een waakhond voor de 25 lidstaten wil instellen. Zou Nederland dat dan krachtig moeten tegenhouden omdat de Raad van Europa al het nodige doet op dit vlak?

De heer **Jurgens** (PvdA) vindt dat de minister een tegenstelling opzet die er niet is. Het zou de regering niet ontsieren als zij een voorbeeld heeft waarin de Europese Unie, vaststellend dat iets al voldoende geschiedt hetzij in de nationale staten hetzij in een internationale organisatie waarvan die staten lid zijn, terugtreedt en dit aan die lidstaten en instellingen overlaat.

De **minister van Buitenlandse Zaken** begrijpt niet dat de heer Jurgens uitgaat van de veronderstelling dat de Raad van Europa of de lidstaten een soortgelijke bevoegdheid zouden hebben. De lidstaten zijn in een aantal gevallen partij, dus kunnen dan niet objectief naar het gemeenschapsrecht kijken, dat overigens via allerlei compromissen tot stand komt. Een outsider die daar specifiek voor is aangesteld, kan een heel grote toegevoegde waarde hebben. De Raad van Europa kan het gemeenschapsrecht niet zo doorgronden als een daarin gespecialiseerd agentschap. Een dergelijk agentschap voorziet dus wel degelijk in een lacune.

De heer **Van der Linden** (CDA) heeft bij de doelstellingen en de werkzaamheden niet gelezen dat het agentschap een check zou moeten uitvoeren op de regelgeving van de Europese Unie. Die informatie is voor hem nieuw. Uiteraard onderhandelt de regering, maar zij moet weten dat zij het risico loopt om geen goedkeuring van de Eerste Kamer te krijgen inzake de punten van de gebiedsuitbreiding, het mandaat en het forum. Het is goed dat de ministers hebben gezegd dat zij niets zullen doen wat afbreuk doet aan de Raad van Europa. Dat lijkt de heer Van der Linden een goed criterium: als dat het uitgangspunt is, komen de ministers vanzelf bij de genoemde punten uit. Wil de regering de Eerste Kamer regulier en regelmatig op de hoogte stellen van de te voeren onderhandelingen? De heer Van der Linden is, onder meer na gesprekken met de eurocommissarissen Frattini en Ferrero-Waldner, gesterkt in zijn opvatting dat de Europese Commissie wat dit betreft op een verkeerd spoor zit. In de Oost-Europese landen heerst ongerustheid over deze ontwikkeling; zij voelen zich aan de kant geschoven. De grootste bedreiging voor hen is dat de Europese Unie straks met waarnemers komt om rapporten te maken zonder dat zij daar zelf bij betrokken zijn. De Raad van Europa kan rapporten maken die in kritische zin aanzienlijk objectiever zijn dan de Europese Unie ooit kan doen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) ziet het agentschap voor het grootste deel als een doublure. Na het luisteren naar de betogen van beide ministers lijkt het wel alsof het zeer slecht gesteld is met het waarborgen van de mensenrechten in Europa. Zoals de heren Jurgens en Van der Linden hebben gesteld, wordt de naleving van de mensenrechten echter op allerlei fronten gecontroleerd. De Raad van Europa zorgt ervoor dat in een grote groep landen, dus niet alleen de landen van de Europese Unie, onderzoek gedaan wordt naar en rapporten worden geschreven over de mensenrechten.

De scheiding tussen de landen van de Europese Unie en de overige landen van de Raad van Europa is een groot punt van zorg. Dat is een belangrijke reden om niet voor het oprichten van een agentschap voor de grondrechten te zijn. Een tweede reden is de doublure, terwijl tegelijkertijd gebruikgemaakt wordt van de expertise van de Raad van Europa. De staat van de grondrechten in Europa is niet zo zorgelijk als het nu lijkt. Het is mooi om Oostenrijk aan een agentschap te helpen om zijn prestige te verhogen, maar het is verstandiger om efficiënt om te gaan met de instituties in Europa en zeker met de agentschappen.

De voorzitter van de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties,
Van der Linden

De voorzitter van de bijzondere commissie JBZ-raad,
Engels

De griffier van de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties,
Van Dooren