

Fiche 3: Besluit inzake sluiting door EG van VN verdrag en facultatief protocol inzake rechten van personen met een handicap

1. Algemene gegevens

Voorstel:

- 1) Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap
- 2) Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het facultatief protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap

Datum Commissiedocument :

- 1) 10 september 2008
- 2) 12 september 2008

Nr. Commissiedocument:

- 1) Com (2008) 530 def/1
- 2) Com (2008) 530 def/2

Prelex:

- 1) http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197348
- 2) http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197349

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: CODEV, COHOM

Eerstverantwoordelijk ministerie: BZ in nauwe samenwerking met VWS

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Artikelen 13 en 26, artikel 47, lid 2, artikel 55, artikel 71, lid 1, artikel 80, lid 2, de artikelen 89, 93, 95 en 285, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, tweede zin, en artikel 300, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Stemwijze Raad: eenparigheid

Europees Parlement: raadpleging

c) Comitologie

De commissie krijgt bijstand van een comité; de raadgevingprocedure wordt ingesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

De EG heeft op 30 maart 2007 het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna VN-verdrag) ondertekend. Dit verdrag dient nog wel te worden goedgekeurd, en daartoe heeft de Commissie nu een voorstel gedaan. Het facultatief protocol bij het VN-verdrag is niet door de EG ondertekend. Gelijktijdig met de sluiting van het VN-verdrag, stelt de Commissie voor dat de EG ook toetreedt tot het facultatief protocol. Bevoegdheid en subsidiariteit worden positief beoordeeld, de

proportionaliteit van de voorstellen is echter negatief. NL wil vasthouden aan het vereiste van eenheid in internationaal optreden van de Gemeenschap en de lidstaten zoals geformuleerd door het Europese Hof van Justitie¹. Gelijktijdige nederlegging van de akten van toetreding door Gemeenschap en lidstaten dient het uitgangspunt te zijn. De Nederlandse ratificatie van het verdrag zal pas op zijn vroegst in 2010 voltooid zal zijn ivm het nationale wetgevingstraject. Nederland is derhalve tegen het voorstel van de Europese Commissie om het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap nu namens de EG goed te keuren, zonder dat in dit besluit de gelijktijdige nederlegging van de akten van toetreding door de Gemeenschap en de lidstaten wordt geregeld.

Ten aanzien van de toetreding tot het facultatief protocol: voor Nederland is toetreding pas aan de orde wanneer het facultatief protocol bij het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten is ondertekend. Ook dan geldt dat gelijktijdige toetreding door de EG en de lidstaten tot het facultatief protocol wenselijk is.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Op 13 december 2006 hechtte de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) haar goedkeuring aan het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het facultatief protocol bij dit verdrag. Doel van het VN-verdrag is het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Het facultatief protocol bevat een individueel klachtrecht ten aanzien van de in het verdrag vervatte rechten, alsmede een recht van onderzoek door het verdragscomité naar ernstige of systematische schendingen.

Bij een besluit van de Raad van 27 maart 2007 (ST07404/07) werd de Gemeenschap gemachtigd het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te ondertekenen en werd een verklaring gepubliceerd over het facultatief protocol (bijlage II bij dat besluit), waarin staat dat de Raad van de Europese Unie de kwestie van de ondertekening door de Europese Gemeenschap van het facultatief protocol bij het Verdrag zo spoedig mogelijk opnieuw zal bekijken. De Commissie heeft het VN-verdrag op 30 maart 2007 ondertekend.

Op 3 mei 2008 zijn het VN-verdrag en het facultatief protocol bij dit verdrag in werking getreden, nadat 20 landen het hadden geratificeerd. De EG heeft het VN-verdrag echter nog niet goedgekeurd, alleen ondertekend. Aangezien de ondertekening van het facultatief protocol destijds is aangehouden, moet thans de toetreding ertoe worden geregeld. Bijgevolg zijn twee voorstellen nodig: een voorstel betreffende de goedkeuring van het verdrag, en een voorstel betreffende de goedkeuring van de toetreding tot het facultatief protocol.

Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De commissie baseert de bevoegdheid van de EG op de artikelen 13 en 26, artikel 47, lid 2, artikel 55, artikel 71, lid 1, artikel 80, lid 2, de artikelen 89, 93, 95 en 285, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, tweede zin, en artikel 300, lid 3, eerste alinea, van het EG-verdrag. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Er is sprake van gedeelde bevoegdheid.
- b) *Functionele toets*:
 - *Subsidiariteit*: positief.

¹ Zie met name Advies 2/91, Jur. 1993, p. I-1061, punt 36 en Advies 1/94, Jur 1994, p. I-5267, punt 108.

- *Proportionaliteit*: negatief.
- *Onderbouwing*:

Het VN-verdrag en het facultatief protocol zijn zogeheten gemengde akkoorden. Dit betekent dat zowel de EG als de lidstaten hier bevoegd zijn om tot het VN-verdrag en het facultatief protocol toe te treden. Het besluit om dit te doen kan voor de EG alleen op Europees niveau worden genomen. De subsidiariteit van het voorstel wordt dan ook positief beoordeeld.

De proportionaliteit is echter negatief. De voorstellen van de Commissie komen niet op het juiste moment. In beginsel dient de sluiting van een gemengd akkoord door Gemeenschap en lidstaten gezamenlijk en gelijktijdig te worden goedgekeurd. Dat vloeit voort uit het vereiste van eenheid in het internationale optreden van de Gemeenschap zoals geformuleerd door het Hof van Justitie. Echter, met het oog op het wetgevingstraject kan de Nederlandse ratificatie van het VN-verdrag pas op zijn vroegst in 2010 plaatsvinden.

Over ratificatie van het facultatief protocol speelt in Nederland nog een discussie. Indien de EG nu wel zou toetreden tot het protocol, dan wordt de eenheid in optreden verstoord. Nog sterker dan bij het VN-verdrag zelf geldt voor het protocol dat toetreding door de EG zonder toetreding door alle lidstaten (en vice-versa) problemen kan doen ontstaan en dus vermeden dient te worden. Immers, zowel de klagende burger als het verdragscomité komen voor de vraag te staan of de feiten waarop een klacht betrekking heeft voor verantwoordelijkheid komen van een lidstaat of van de EG. Dit kan uiteraard gemakkelijk tot menings- en interpretatieverschillen leiden, waarmee niemand is gediend.

Ook dient nog te worden bestudeerd hoe het VN-verdrag en bijbehorend facultatief protocol zich verhouden tot het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

c) *Nederlands oordeel*:

Nederland is van mening dat het op dit moment nog te vroeg is om tot toetreding tot het VN-verdrag en sluiting van het facultatief protocol door de EG over te gaan. Het verdient de voorkeur dat de Gemeenschap en de lidstaten gezamenlijk hun akte van ratificatie/toetreding neerleggen, en niet op verschillende momenten in uiteenlopende jaren. Helaas is ook het VN-verdrag reeds door enkele lidstaten geratificeerd, namelijk Spanje, Hongarije, Slovenië en Oostenrijk.

Ten aanzien van de toetreding tot het facultatief protocol: dezer dagen wordt naar verwachting in de AVVN een tekst aangenomen van een facultatief protocol bij het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ESC-verdrag), onder meer bevattende een individueel klachtrecht bij dat verdrag. Laatstgenoemd protocol kan worden ingeroepen door iedere burger. Het gehandicaptenverdrag bevat eveneens vele ESC-rechten, maar dan voorbehouden aan mensen met een handicap. Vanuit dat oogpunt is het gepast op nationaal niveau de beoordeling en vervolgens eventueel de ondertekening en ratificatie van het facultatief protocol bij het ESC-verdrag, dat immers van algemene strekking is, voorrang te verlenen boven het facultatief protocol bij het gehandicaptenverdrag.

5. **Implicaties financieel**

a) *Consequenties EG-begroting*

In de voorstellen zijn geen financiële consequenties voor de EG-begroting aangegeven.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
De voorstellen hebben geen financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
De voorstellen hebben geen financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger.
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*
Geen.
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger:*
Geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*
De Nederlandse ratificatie van het VN-verdrag zal pas op zijn vroegst in 2010 voltooid zijn. Sluiting door de EG zal het Nederlandse wetgevingsproces onder druk kunnen zetten. Ook is nog onduidelijk hoe het VN-verdrag zich verhoudt tot het eerder genoemde Commissievoorstel voor een richtlijn gelijke behandeling. Als dit voorstel nieuwe verplichtingen voor de lidstaten met zich meebrengt, kan dit gevolgen hebben voor de Nederlandse voorbehouden.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Niet van toepassing.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid:* niet van toepassing.
- b) *Handhaafbaarheid:* niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het sluiten van het Verdrag door de EG heeft geen directe consequenties voor ontwikkelingslanden. De staten die partij zijn onderkennen het belang van internationale samenwerking en de bevordering daarvan ter ondersteuning van nationale inspanningen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag en treffen passende maatregelen in dit verband tussen staten en waar toepasselijk in de vorm van een samenwerkingsverband met relevante internationale en regionale organisaties.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Inzake de NL positie ten aanzien van het voorstel is met name het aspect van timing van belang. NL wil vasthouden aan het vereiste van eenheid in internationaal optreden van de Gemeenschap en de lidstaten zoals geformuleerd door het EG-Hof van Justitie. Gelijktijdige nederlegging van de akten van toetreding door Gemeenschap en lidstaten dient het uitgangspunt te zijn. Toetreding door de EG zonder gelijktijdige toetreding door de lidstaten (en vice versa) kan problemen doen ontstaan, bijvoorbeeld wanneer niet de EG maar de lidstaten verantwoordelijke zijn in een bepaalde kwestie. Het vereiste van eenheid in internationaal optreden wordt echter niet altijd nageleefd. Momenteel hebben vier lidstaten het VN-verdrag al goedgekeurd.

Daarnaast acht Nederland het wenselijk om voorrang te verlenen aan de beoordeling en eventuele ondertekening en ratificatie van het facultatief protocol bij het Verdrag inzake economische, culturele en sociale rechten. Dit protocol kan ingeroepen worden door elke burger, en niet, zoals bij het facultatief protocol bij het gehandicaptenverdrag, door alleen personen met een handicap.

Nederland heeft het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap gelijktijdig met de EG en de meeste andere lidstaten ondertekend op 30 maart 2007. Bij de ondertekening heeft NL bij een aantal verdragsbepalingen interpretatieve verklaringen afgegeven; in beginsel zullen ten aanzien van deze en mogelijk andere bepalingen bij de ratificatie voorbehouden worden gemaakt.

Momenteel worden de implicaties van het verdrag voor Nederland in kaart gebracht ter voorbereiding van de goedkeuringswet en de invoeringswet. Nadat de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd en duidelijk is welke voorbehouden en verklaringen moeten worden gemaakt, kan een gedragen besluit over ratificatie door de EG worden genomen.