

Fiche 1: mededeling strategie handvest grondrechten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Strategie voor de effectieve implementatie van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Datum Commissiedocument

21 oktober 2010

Nr. Commissiedocument

COM(2010)573 Final

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199763

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raadswerkgroep Fundamentele rechten en vrijheid van personenverkeer

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bindend geworden. Niet alleen voor de EU-instellingen, maar ook voor de lidstaten wanneer zij EU-recht toepassen. De Commissie kondigt een strategie aan die beoogt het EU-Handvest voor de grondrechten effectief te verwezenlijken en de EU (daarmee) het toonbeeld te laten zijn van respect voor de grondrechten. Het uitbrengen van de Strategie is geplaatst tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen op het terrein van de grondrechten binnen de EU, zoals het feit dat het Handvest juridisch bindend is geworden, de aanstaande toetreding van de EU tot het EVRM en de prioritering van de bevordering van mensenrechten in de Unie in o.a. het Stockholm Programma. De strategie bevat drie onderdelen: a) grondrechten verplicht in overweging nemen bij impact assessments en wetgeving in lijn brengen met grondrechten (*mainstreaming*) en toezicht daarop, b) informeren van het publiek over grondrechten, en c) toezicht op de vooruitgang met betrekking tot de implementatie van het Handvest. Ter verwezenlijking daarvan stelt de Commissie een aantal middelen voor.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Uit deze mededeling vloeit geen concrete wet- en regelgeving voort. Wel kondigt de Commissie een aantal maatregelen aan ter verwezenlijking van de hiervoor onder paragraaf 2 genoemde voorstellen. Deze maatregelen van de Commissie betreffen respectievelijk (onder andere):

- ad a) intensivering van haar beoordeling van het effect van nieuwe wetgevingsvoorstellen op de grondrechten (zo kondigt de Commissie bijvoorbeeld aan dat wetgevingsvoorstellen een passage dienen te bevatten over de verenigbaarheid van het

voorstel met de bepalingen van het Handvest), zorgen voor (betere) *mainstreaming* van de grondrechten in de *impact assessments* o.a. door verspreiding van een checklist en het uitbrengen van operationele richtsnoeren ten behoeve van de versterking van *impact assessments* op het terrein van de grondrechten (zie daarvoor ook de Mededeling over 'Smart regulation in the EU', COM(2010)543 van 07.10.2010), het actief helpen van lidstaten bij de implementatie van nieuwe EU-richtlijnen en het zonodig opstarten van inbreukprocedures;

- ad b) toegang bieden aan burgers tot het e-justitieportaal van de Commissie, klachten van burgers gericht en begrijpelijker gaan beantwoorden, met daarbij speciale aandacht voor de uitleg over situaties die wel of niet binnen de bevoegdheid van de EU vallen;
- ad c) publicatie van een jaarverslag over de toepassing van het Handvest om daarmee jaarlijks van gedachten te wisselen met het Europees Parlement en de Raad en om het publiek beter te informeren.

Bevoegdheidsvaststelling, proportionaliteit en subsidiariteit

De Commissie is bevoegd en heeft mede tot taak toe te zien op toepassing van de Unie verdragen, daaronder begrepen het Handvest van de grondrechten, zowel door de instellingen, organen en instanties van de Unie als door de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen (artikel 17, eerste lid, VEU en artikel 51, eerste lid, Handvest).

Voor zover tot een voorlopige beoordeling over subsidiariteit en proportionaliteit dient te worden overgegaan, is het algemene oordeel positief. Europese regelgeving heeft rechtstreeks invloed op Nederland. Soms is er weinig ruimte voor Nederland om hiervan af te wijken. Een goede naleving van grondrechten op EU-niveau is daarom van belang voor de naleving van grondrechten in Nederland. Het heeft voordelen als al bij de totstandkoming van Europese regelgeving goed rekening wordt gehouden met grondrechten. De in deze mededeling voorgestelde acties kunnen daaraan bijdragen. Nederland had zelfs graag een hoger ambitieniveau in deze mededeling gezien.

De mededeling richt zich met name op het EU-proces van wetgeven. De lidstaten worden ondersteund en er wordt toezicht gehouden op de lidstaten voor zover zij het EU-recht toepassen (conform artikel 51 Handvest). Dit gaat niet verder dan nodig is om een goede naleving van grondrechten in de EU te waarborgen.

Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële consequenties voor de EU-begroting voorzien. De activiteiten dienen binnen bestaande EU budgettaire kaders te worden gefinancierd. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departement(en) conform de gangbare regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland hecht grote waarde aan de naleving van grondrechten binnen de Europese Unie. Deze naleving vergroot de legitimiteit van het interne optreden, het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten en daarmee de onderlinge politieke en justitiële samenwerking, alsmede de geloofwaardigheid van het externe optreden en beleid. De strategie draagt er aan bij dat men primair binnen de rechtsorde van de Unie toeziet op naleving van de grondrechten en dat de garanties daartoe verder worden versterkt. Dit is des te belangrijker als het handelen van de EU na toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden onderwerp zal worden van externe rechterlijke toetsing door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De strategie bouwt daarbij voor een belangrijk deel voort op de Mededeling van de Commissie inzake een methodologie

voor een systematische en grondige controle op de naleving van grondrechten in wetgevingsvoorstellen van de Commissie uit 2005 (COM(2005) 172 definitief), die volgens een evaluatie nog onvoldoende had geleid tot doorwerking in de praktijk (COM(2009)205). Nederland verwelkomt daarom de voorgestelde (aanvullende) maatregelen om de daadwerkelijke effectuering van grondrechten binnen de EU te vergroten. Het is begrijpelijk en waardevol dat dit in eerste instantie gebeurt op het terrein van de wetgevingskwaliteit, omdat daar een belangrijke bevoegdheid en taak ligt voor de Commissie. De vraag is evenwel of, en in welke mate de voorgestelde checklist kan bijdragen aan een cultuurverandering binnen de Commissie zoals voorgesteld door de Commissie. Het instrument is weliswaar noodzakelijk, maar biedt in haar huidige vormgeving weinig handvatten voor de beleidsambtenaar. Dit is voor verbetering vatbaar, mogelijk te bereiken middels de aangekondigde operationele richtsnoeren voor de *impact assessments*. Daarnaast is het voor de effectiviteit van het instrument checklist van belang dat het voortdurend aandacht krijgt en uitleg over de toepassing ervan plaatsvindt.

Het kabinet verwelkomt de opstarting door de Commissie van een inter-institutionele dialoog om methodes vast te stellen voor de behandeling van amendementen die vragen oproepen over de verenigbaarheid met de grondrechten gedurende het wetgevingsproces en om aldus tijdens het wetgevingsproces, met inbegrip van de uiteindelijke compromissen in het Europees Parlement en de Raad, samen te werken met de medewetgevers om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving met het Handvest in overeenstemming is. Dit is een belangrijke aanvulling op de *impact assessments* – waarvoor operationele richtsnoeren worden aangekondigd – en de grondrechtentoets, waarvan de aangekondigde intensiveringen worden verwelkomd door Nederland.

Opvallend is dat de strategie nauwelijks of geen aandacht besteedt aan beleidsvorming op het terrein van grondrechten, terwijl de doelstelling van de mededeling veel breder is dan met betrekking tot wetgeving en ook ten aanzien van beleidsvorming zogenoemde horizontale kwesties benoembaar zijn. Bijvoorbeeld had kunnen worden ingegaan op criteria of de rol van onderzoek bij het bepalen van de inzet van grondrechten bevorderende beleidsacties van de Commissie. Nederland ziet dit als een gemiste kans en een reden waarom de mededeling niet voldoet aan de verwachtingen die de naamgeving en doelomschrijving van de Strategie oproepen. Daaraan doet niet af dat de strategie – terecht - wel ingaat op het belang van een adequate informatievoorziening richting de burger en het bieden van inzicht in de voortgang van de uitwerking van de strategie door middel van jaarrapportages. Daarbij dient er wel voor te worden gewaakt dat geen onnodige overlap ontstaat met de werkzaamheden van het EU-Grondrechtentagantschap en dat Commissie en Agentschap elkaars informatie gebruiken voor hun respectievelijke bevoegdheden en mandaat. Een risico op overlap bestaat overigens ook ten aanzien van de werkzaamheden van de verschillende gremia van de Raad van Europa, zeker als het jaarrapport ook een monitor van de situaties in de lidstaten zou bevatten. Van belang is dat de Commissie zich bij het toezicht op de lidstaten blijft beperken tot de naleving van de grondrechten bij de toepassing van EU-recht door de lidstaten en niet op de volle breedte van de naleving van de grondrechten, vanwege de beperkte werksfeer van het Handvest. Uit de strategie blijkt overigens niet dat de Commissie voornemens zou zijn een landenrapportage op te stellen, maar het valt evenmin uit te sluiten, te meer nu het EU-Grondrechtentagantschap die bevoegdheid nadrukkelijk niet heeft. Wel zal in het jaarrapport worden ingegaan op inbreukprocedures die te maken hebben met de toepassing van het Handvest.