

Vergaderjaar 2004–2005

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 februari 2005

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Europese Samenwerkingsorganisaties hebben op 21 december 2004 een brief gezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de staatssecretaris voor Europese Zaken betreffende het Grondrechtenbureau van de Europese Unie. De minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken hebben daarop bij brief van 1 februari 2005 geantwoord. De commissies brengen hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Van Dooren

Den Haag, 21 december 2004

In de vergaderingen van de commissies Buitenlandse Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties van 14 en 21 december jl. is de Mededeling van de Europese Commissie betreffende een Bureau voor de grondrechten (COM(2004)693) aan de orde geweest. Met behulp van dit consultatiedocument beoogt de Europese Commissie maatschappelijke input te krijgen ten einde in 2005 een onderbouwd voorstel te kunnen uitbrengen betreffende de omvorming van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat tot een Bureau voor de grondrechten.

Gelet op de fase van beleidsontwikkeling willen de commissies enige vragen en zorgpunten aan u voorleggen.

Het is een gegeven dat een jaar geleden de Raad heeft besloten het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat uit te breiden om het om te vormen tot een Bureau voor de grondrechten.

«In the same context, the Representatives of the Member States meeting within the European Council, stressing the importance of human rights data collection and analysis with a view to defining Union policy in this field, agreed to build upon the existing European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia and to extend its mandate to become a Human Rights Agency to that effect. The Commission also agreed and indicated its intention to submit a proposal to amend Council Regulation 1035/97 of 2 June 1997 in that respect.»

Bij een verbreding van het mandaat bestaat echter het risico dat de aandacht voor het oorspronkelijke werkgebied van het waarnemingscentrum verwatert, terwijl gelet op de etnische en religieuze spanningen die zich in alle lidstaten van de Europese Unie voordoen, uitingen van racisme en vreemdelingenhaat niet afnemen. De woorden «to build upon» en «extend» suggereren dat de bestaande capaciteit m.b.t. het werkterrein racisme en vreemdelingenhaat als een gegeven geldt en als zodanig niet aangetast zal worden. Tegelijkertijd omvat de voorziene uitbreiding van het mandaat zoveel andere werkgebieden dat de vraag rijst in hoeverre dit dan naar evenredigheid tot een capaciteitsuitbreiding zal leiden. Het zal toch uit de lengte of de breedte moeten komen en de commissies vernemen graag uw opvattingen hierover en zo daar al wat over te melden valt ook opvattingen die daarover leven in de Raad en de Europese Commissie.

Uiterst cruciaal zal zijn tot welke keuze de Europese Commissie zal komen t.a.v. het werkterrein en de beleidsgebieden. De regering heeft in 2003 toegezegd zich in te zetten om duplicatie met de werkzaamheden van de Raad van Europa te voorkomen. Dat was ook een van de elementen van het AIV-rapport «De Raad van Europa – minder en (nog) beter». De commissies menen inmiddels begrepen te hebben dat de opstelling die de regering momenteel kiest daar haaks op staat. De commissies betreuren het dat het op te richten bureau inbreuk dreigt te maken op de *core business* van de Raad van Europa. Er is geen garantie dat het bureau gebruik moet maken van grote expertise, de instrumenten en de structuren van de Raad van Europa op het terrein van de grondrechten. Integendeel, de regering gaat zelfs verder dan de Commissie die blijkbaar meer oog heeft voor het gevaar van overlap.

Graag vernemen de commissies spoedig wat de opstelling van de regering is ten aanzien van bovenstaande vragen en zorgpunten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
J. van Gennip

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkings-
organisaties,
R. van der Linden

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en van de Staatssecretaris
voor Europese Zaken

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2005

Graag bieden wij u hierbij aan, mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de antwoorden op uw schriftelijke vragen van 21 december 2004 inzake het Grondrechtenbureau van de Europese Unie. Met deze reactie doet de minister van Buitenlandse Zaken tevens zijn toezegging gestand, gedaan tijdens het debat over de Staat van de Unie op 9 november 2004¹, voor een notitie over de verhouding tussen de Raad van Europa en het toekomstige Grondrechtenbureau. Een algemene notitie over de instelling van Europese agentschappen volgt. Een kopie van deze brief zenden wij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,
A. Nicolai

¹ Zie Handelingen nr. 4, 99-130.

Antwoord van de heer Bot, minister van Buitenlandse Zaken, en de heer Nicolaï, staatssecretaris voor Europese Zaken, mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, op vragen van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer over het Grondrechtenbureau van de Europese Unie.

Inleiding

De Nederlandse regering hecht grote waarde aan een effectief toezicht op de naleving van mensenrechten binnen de Unie, alsmede de preventie van schendingen daarvan. Mede op verzoek van de Tweede Kamer (motie Van der Laan/Duyvendak d.d. 16 november 2004, Kamerstukken II 2004–2005, 29 803, nr. 16) zet de regering zich in voor de ontwikkeling van een effectief toezichtmechanisme in de Unie dat kan bijdragen aan het bevorderen van de mensenrechten binnen de Unie. Het besluit van de Europese Raad van december 2003 om het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat¹ uit te breiden tot een Grondrechtenbureau geeft volgens de regering een belangrijke impuls aan de ontwikkeling van een dergelijk toezicht.

Werkgebied van het Grondrechtenbureau

U uit de zorg dat door de uitbreiding van het mandaat de aandacht voor het huidige werkgebied van het Waarnemingscentrum verwaterd dreigt te raken. Wij kunnen u verzekeren dat de regering de Europese Commissie steunt in haar voornemen om het Grondrechtenbureau te laten voortbouwen op het bestaande werkterrein van het Waarnemingscentrum. Het werkgebied van het Waarnemingscentrum op het gebied van racisme en vreemdelingenhaat zal dan ook een belangrijke plaats moeten innemen in het mandaat van het Grondrechtenbureau.

Toch is de regering voorstander van een ruime formulering van het inhoudelijke werkterrein van het Grondrechtenbureau.² Het bureau moet naar mening van de regering in staat worden gesteld dringende en ernstige zaken op het gebied van mensenrechten binnen de Unie aan de orde te stellen. Dit kan slechts indien het inhoudelijke werkterrein van het Grondrechtenbureau *alle* mensenrechten omvat die van toepassing zijn op de lidstaten en instellingen van de Unie. Een voorafgaande inperking van het inhoudelijke werkterrein van het bureau doet in de ogen van de regering afbreuk aan de geloofwaardigheid van de Unie op het gebied van mensenrechten; dat zou immers tot gevolg kunnen hebben dat toekomstige schendingen van bepaalde mensenrechten niet door het bureau ter hand zou kunnen worden genomen. Artikel 7 VEU refereert aan de mensenrechten en fundamentele vrijheden en omvat daarmee een breed scala aan politieke, economische, sociale en culturele grondrechten. Derhalve zoekt de regering aansluiting bij dit artikel, niet in het minst omdat via dit artikel in het uiterste geval sancties kunnen worden opgelegd. Voor wat betreft de precieze inhoud van de mensenrechten zou vervolgens moeten worden teruggegrepen op de mensenrechtenverdragen waarbij de lidstaten en (in de toekomst) de Unie partij zijn.

¹ Zie c-dossier E030180 op: www.europapoort.nl.

² De regering is er overigens wél voorstander van om, conform het voorstel van de Commissie, het geografische werkterrein van het Grondrechtenbureau te beperken, namelijk tot toezicht op naleving van mensenrechten *binnen* de Unie.

Hoewel de regering het inhoudelijke werkterrein van het Grondrechtenbureau niet bij voorbaat wenst in te perken, is zij zich ervan bewust dat voor de daadwerkelijke werkzaamheden prioriteiten dienen te worden gesteld. In dit verband hecht de regering aan de onafhankelijke status van het bureau. Het bureau moet in de gelegenheid worden gesteld om, op basis van de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die zich

voordoelen, onafhankelijk van de lidstaten en de Unie-instellingen zijn prioriteiten te bepalen. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van racisme en vreemdelingenhaat, zal dit één van de prioriteiten moeten zijn.

Verhouding met de Raad van Europa

Wij zijn met u van mening dat het voorkomen van overlap met de werkzaamheden van andere (internationale) organisaties, in het bijzonder die van de Raad van Europa, cruciaal is. Het Grondrechtenbureau zal een *aanvullende* rol ten opzichte van de Raad van Europa moeten hebben in het toezicht op de naleving van mensenrechten binnen de Unie; inbreuk op de *core business* van de Raad van Europa is uitdrukkelijk niet de bedoeling.

Aan een dergelijke complementaire rol kan naar mening van de regering invulling worden gegeven door aan het Grondrechtenbureau binnen het kader van artikel 7 VEU beperkte en aanvullende bevoegdheden toe te kennen. Het bureau dient zich, binnen de gestelde prioriteiten, toe te leggen op het verzamelen en analyseren van beschikbare informatie en het formuleren van concrete adviezen, die betrekking hebben op een specifiek thema. De regering zal zich ervoor inzetten dat het Grondrechtenbureau daarbij, voor zover mogelijk, gebruik maakt van de informatie, expertise, structuren en instrumenten van de Raad van Europa. Daarbij kan gedacht worden aan onder andere de Commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa, het Comité ter voorkoming van Marteling (CPT), de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en de Commissie voor Democratie door Recht (de zogeheten Venetië Commissie), maar ook aan diverse toezichthoudende mechanismen van de organen van de Raad van Europa, zoals het Secretariaat, het Comité van Ministers, de Parlementaire Assemblee en het Congres van Lokale en Regionale Overheden (CLREA). Bovendien zal de Raad van Europa, ter waarborging van de complementaire rol van het bureau, in het bestuur van het Grondrechtenbureau moeten zijn vertegenwoordigd; daarbij kan gedacht worden aan een vergelijkbare constructie zoals thans bestaat tussen het Waarnemingscentrum en ECRI van de Raad van Europa. Tevens kan gedacht worden aan formele afspraken met de secretaris-generaal van de Raad van Europa. Het Grondrechtenbureau kan daarmee uitgroeien tot een belangrijke schakel tussen de instellingen van de Raad van Europa en die van de Unie en een wisselwerking tot stand brengen die het toezicht op de mensenrechten zowel binnen de Unie als in de Raad van Europa ten goede kan komen.

Tot slot

De gevolgen van de voorziene (inhoudelijke) uitbreiding van het mandaat voor de capaciteit van het Grondrechtenbureau zijn op dit moment nog onduidelijk. Een capaciteitsuitbreiding is mede afhankelijk van de taken die het bureau uiteindelijk krijgt opgedragen. Duidelijk moge zijn dat het toekomstige bureau wordt uitgerust met voldoende personele en financiële middelen om zijn taken te kunnen vervullen. Aangezien het bureau zich wat de regering betreft voornamelijk zal moeten richten op het verzamelen van bestaande informatie en het formuleren van adviezen en aanbevelingen, meent de regering dat volstaan zou moeten kunnen worden met een lichte structuur qua personeel en financiën.

Op 25 januari jl. vond een hoorzitting van de Europese Commissie over het Grondrechtenbureau plaats. Tijdens deze bijeenkomst gaven onder grote publieke belangstelling maatschappelijke organisaties hun visies op het mandaat, werkterrein, taken en bevoegdheden van het toekomstige grondrechtenbureau. Nederland heeft daarbij gepleit voor een helder en

thematisch breed mandaat van het bureau en een beperkt geografisch werkterrein. Ook heeft Nederland benadrukt dat overlap met de Raad van Europa zoveel mogelijk voorkomen moet worden.