



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.10.2004
COM(2004) 693 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Bureau voor de grondrechten
Consultatiedocument**

{SEC(2004)2181}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Bureau voor de grondrechten Consultatiedocument

INHOUD

| | | |
|------|--|----|
| 1. | INLEIDING | 3 |
| 2. | HET WERKTERREIN VAN HET BUREAU | 6 |
| 2.1. | Tot de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht (of van het recht van de Unie) beperkt mandaat | 6 |
| 2.2. | Mandaat dat artikel 7 VEU omvat | 7 |
| 3. | DE RECHTEN EN THEMATISCHE BELEIDSGBIEDEN WAARMEE HET BUREAU ZICH ZAL BEZIGHOUDEN..... | 8 |
| 4. | GEOGRAFISCH WERKTERREIN | 9 |
| 5. | DE AAN HET BUREAU TOE TE WIJZEN TAKEN..... | 9 |
| 5.1. | Verzameling en analyse van gegevens..... | 10 |
| 5.2. | Aan de instellingen van de Unie en de lidstaten geadresseerde adviezen en standpunten | 11 |
| 5.3. | Een strategie voor communicatie en dialoog | 11 |
| 6. | BETREKKINGEN MET DE CIVIELE MAATSCHAPPIJ..... | 11 |
| 7. | SAMENWERKINGSVERBANDEN MET ANDERE INSTANTIES | 11 |
| 7.1. | Met de Raad van Europa | 11 |
| 7.2. | Met nationale instellingen voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens..... | 12 |
| 7.3. | Met het netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van de rechten van de mens..... | 12 |
| 8. | DE STRUCTUUR VAN HET BUREAU..... | 12 |
| | Bijlage: met verwijzing | 14 |

1. INLEIDING

Op 12 en 13 december 2003 hebben de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, beslist het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (1) uit te breiden¹ om het om te vormen tot een Bureau voor de grondrechten (2).

Dit besluit vormt de afsluiting van een lang debat waarin velen zich voor de oprichting van een dergelijk bureau hebben uitgesproken (3). De Europese Raad van Keulen heeft voorgesteld te onderzoeken of er een Bureau voor mensenrechten en democratie zou moeten worden opgericht(4). Het Europees Parlement formuleerde een gelijksoortig idee (5).

De Commissie sluit zich volledig aan bij dit besluit, dat volledig in de lijn ligt van de uitdrukkelijke verbintenis van de Unie om de grondrechten te eerbiedigen (6).

De toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zal het engagement van de Unie inzake de bescherming van de grondrechten overigens nog versterken door de invoering van een externe rechterlijke toetsing van de eerbiediging van de grondrechten door de Unie (7).

Het besluit tot oprichting van een Bureau voor de grondrechten vloeit duidelijk voort uit de voor het Waarnemingscentrum geformuleerde doelstellingen. Dat heeft namelijk tot taak de gemeenschapsinstellingen de middelen te verschaffen om hun verplichtingen inzake de eerbiediging van de grondrechten na te komen bij de uitwerking en uitvoering van hun beleid en de binnen hun bevoegdheidsgebieden aangenomen besluiten (8). De belangrijkste taak van het Waarnemingscentrum, dat momenteel over beperkte personele en financiële middelen beschikt (9), bestaat hierbij in het verzamelen en analyseren van gegevens over racisme en vreemdelingenhaat en het verrichten van onderzoek naar de oorzaken hiervan.

Toen de beslissing in december 2003 werd genomen, lag er al een voorstel tot herschikking van de verordening tot oprichting van het Waarnemingscentrum dat de Commissie had ingediend(10) na een externe evaluatie van het Waarnemingscentrum (11). Hoewel het voorstel is ingetrokken, blijven de conclusies van de evaluatie met betrekking tot het Waarnemingscentrum geldig en zullen zij in aanmerking worden genomen bij het opzetten van het bureau.

De oprichting van het bureau doet delicate vragen rijzen, onder meer met betrekking tot de rechtsgrondslag (aangezien de communautaire bevoegdheden inzake grondrechten beperkt zijn, zal de Commissie bij de uitwerking van een voorstel voor een verordening tot oprichting van het bureau de gevolgen hiervan voor de inhoud van de verordening nauwgezet onderzoeken), en de toe te wijzen financiële middelen (12), alsmede met betrekking tot de afbakening van het werkterrein van het bureau, de taken en functies die er kunnen aan worden toegewezen en de betrekkingen die het met de Raad van Europa en andere internationale instellingen moet aanknopen.

¹ De bijlagen bevinden zich in het werkdocument SEC(2004)2181.

Daarnaast zijn er problemen in verband met de aanpassing van de bestaande structuur om de efficiëntie van het bureau te waarborgen.

Bij het zoeken naar oplossingen voor deze problemen moet in aanmerking worden genomen tot wie de werkzaamheden van het bureau gericht zullen zijn: de instellingen van de Unie, de lidstaten en de civiele maatschappij in het algemeen. Het bureau moet het trefpunt vormen waar al diegenen die op het gebied van de grondrechten actief zijn makkelijk met elkaar in contact kunnen komen, zodat samenwerkingsverbanden en een sterkere dialoog tussen alle betrokkenen mogelijk worden. Dit zal de bezitters van de grondrechten, de burgers en allen die zich op het grondgebied van de EU bevinden, ten goede komen.

De nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten, die sommige lidstaten volgens de door de VN uitgewerkte beginselen hebben opgericht (13) (14), kunnen als voorbeeld dienen voor het op te zetten bureau. Gelet op het specifieke karakter van de EU zal het eenvoudigweg navolgen van deze voorbeelden echter niet aangewezen zijn. Volgens de VN-beginselen moeten de instellingen een raadgevende, informatieve en toezichtsfunctie hebben en kunnen zij met name adviezen geven, studies verrichten, verslagen uitbrengen en educatieve en informatieprogramma's opstellen.

Sommige nationale instellingen hebben ook gedeeltelijke rechtsbevoegdheid (behandeling van klachten en verzoeken). Het bureau zal niet kunnen beschikken over een dergelijke bevoegdheid, die op grond van het Verdrag reeds aan de instellingen is toegewezen: de rol van de Commissie om de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht te controleren, moet worden gerespecteerd.

Bij het bepalen van de taken van het bureau, dat bij een handeling van afgeleid recht wordt opgericht, mag geen afbreuk worden gedaan aan de krachtens de verdragen aan de instellingen van de Unie toegewezen bevoegdheden. Zoals elk ander communautair bureau of agentschap zal het bureau een orgaan naar Europees publiek recht met rechtspersoonlijkheid zijn, dat onderscheiden is van de communautaire instellingen en dat specifieke, in het oprichtingsbesluit vastgelegde technische, wetenschappelijke of beheerstaken zal vervullen, zonder over beslissingsbevoegdheid te beschikken. Het zal dus een ondersteunende taak hebben ten behoeve van de instellingen, de lidstaten, maatschappelijke organisaties en groeperingen en particulieren.

Ten slotte moet de oprichting van het bureau worden gezien in een mondiale context waarvan het niet mag worden afgeschermd. Ook op mondiaal niveau moet de dialoog met op het gebied van grondrechten actieve organisaties en instanties worden aangemoedigd.

Publieke raadpleging

De Commissie zal in 2005 een voorstel voor een verordening betreffende het bureau indienen, na een uitgebreide discussie met iedereen die zich betrokken voelt bij de ontwikkeling van de grondrechten in de EU (15).

De Commissie verzoekt de bijdragen hiervoor uiterlijk tot 29 november 2004 per e-mail te sturen naar het volgende adres:

xxx@cec.eu.int

De bijdragen zullen worden bekendgemaakt op "Your Voice in Europe" met vermelding van de auteurs, tenzij deze verzoeken hun naam niet te vermelden of hun bijdrage niet bekend te maken.

De dialoog over het bureau wordt op 30 november 2004 afgesloten met een hoorzitting waaraan alle belanghebbenden kunnen deelnemen.

2. HET WERKTERREIN VAN HET BUREAU

Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) legt de beginselen vast die aan het communautaire bouwwerk ten grondslag liggen. Het bevestigt dat de Unie gegrondvest is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, en benadrukt dat de lidstaten deze beginselen gemeen hebben. Lid 2 bepaalt dat de Unie de grondrechten eerbiedigt, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

Het Handvest van de grondrechten bevestigt de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het EVRM, uit de door de EU en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Het verduidelijkt dat de bepalingen van het Handvest gericht zijn tot de instellingen, organen en bureaus van de EU met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (16).

Artikel 7 (17) VEU legt aan alle lidstaten de verplichting op om de in artikel 6 genoemde beginselen te eerbiedigen en voorziet als sanctie in een procedure die de Unie de bevoegdheid geeft preventief op te treden in geval van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van een van deze beginselen of om een ernstige en voortdurende schending van een van deze beginselen te constateren. Artikel 7 heeft een ruime werkingssfeer en verleent de instellingen van de Unie de bevoegdheid om niet alleen binnen het beperkte kader van de werkingssfeer van het recht van de Unie op te treden, maar ook in geval van schending op een gebied dat onder de autonome bevoegdheid van een lidstaat valt.

Het bureau zal thematisch toezicht houden op de grondrechten en geen verslagen per land opstellen. Hoe dient dan het werkterrein van het bureau te worden bepaald? Moet dit beperkt worden tot de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht (of van het recht van de Unie) of kan het ook ruimer worden bepaald en worden uitgebreid tot de werkingssfeer van artikel 7 VEU, dat voorziet in een procedure die slechts uitzonderlijk zal worden toegepast, gelet op de ernst van de situaties waarop zij van toepassing is?

Het werkterrein van het bureau moet zo worden gekozen dat het een meerwaarde biedt voor de bescherming van de grondrechten en dat de doeltreffendheid van het bureau niet in het gedrang komt.

2.1. Tot de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht (of van het recht van de Unie) beperkt mandaat

Indien het mandaat van het bureau beperkt wordt tot de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht (of van het recht van de Unie), zal de rol van het bureau erin

bestaan bij te dragen tot de eerbiediging van de grondrechten in de wetgeving en het beleid van de Gemeenschap en de uitvoering ervan door de lidstaten.

Het bureau zou aldus een aanvulling vormen op het bestaande communautaire systeem van bescherming en bevordering van de grondrechten, dat door verschillende elementen wordt gekenmerkt:

- een rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie, die na de toetreding tot het EVRM zal worden versterkt met een externe rechterlijke toetsing door het Europees Hof voor de rechten van de mens;
- een toetsing door de Europese Ombudsman, die de eerbiediging van het recht op goed bestuur door de instellingen van de Unie waarborgt;
- een toetsing door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen met betrekking tot de behandeling van persoonsgegevens door een communautaire instelling of een communautair orgaan:
- politiek toezicht door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, zowel binnen als buiten de Unie, in de vorm van jaarlijkse verslagen, die overigens het communautaire bevoegdheidsgebied inzake grondrechten overschrijden;
- het op basis van de Gemeenschapswetgeving opzetten van onafhankelijke instellingen die tot taak hebben toe te zien op de eerbiediging van de grondrechten (18) op bepaalde gebieden, zoals de bestrijding van discriminatie of de bescherming van persoonsgegevens;
- de rol die het Waarnemingscentrum bij de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat speelt door zijn onderzoeksactiviteiten en de contacten met de civiele maatschappij.

Door het mandaat van het bureau te beperken tot de communautaire bevoegdheidsgebieden, worden overlappingsen met de werkzaamheden van andere internationaal en nationaal actieve organen vermeden. Coördinatie tussen de acties van het bureau en die van internationale organisaties zoals de Raad van Europa, en van nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de grondrechten is wenselijk om aldus samenwerkingsverbanden te kunnen ontwikkelen.

Deze optie heeft als nadeel dat het bureau niet kan worden gevraagd de gegevens te verzamelen en behandelen die nodig zijn om een situatie te onderzoeken waarop eventueel de in artikel 7 VEU bedoelde procedure moet worden toegepast, indien deze situatie geen verband vertoont met het recht van de Unie of het gebied van de grondrechten overschrijdt.

2.2. Mandaat dat artikel 7 VEU omvat

Zoals reeds gesteld, verleent dit artikel aan de Unie een bevoegdheid om ten aanzien van de lidstaten op te treden die verschillend is van haar bevoegdheid om op te treden om de eerbiediging van de grondrechten bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie door de lidstaten te waarborgen. Op grond van artikel 7 kan de Unie

immers optreden op gebieden die buiten de werkingssfeer van het recht van de Unie vallen en dus behoren tot de bevoegdheid van de lidstaten.

Bovendien is de procedure niet beperkt tot de niet-naleving van de grondrechten. Artikel 7 verwijst immers naar alle in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen: de beginselen van vrijheid, democratie, van de rechtsstaat en de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Indien aan het bureau een vroegtijdige alarmfunctie zou worden toegewezen voor situaties die onder artikel 7 VEU vallen, kan het bureau in ieder geval enkel worden belast met het verstrekken van deskundige, betrouwbare en objectieve gegevens waarop de instellingen hun besluit kunnen baseren.

Het is evenwel de vraag of een uitgebreid mandaat dat alle situaties in een lidstaat dekt, wel verenigbaar is met het doel van een doeltreffend bureau. Dit mandaat kan bovendien leiden tot overlappingsen met de werkzaamheden die de Raad van Europa en de nationale instellingen voor de mensenrechten op hun respectieve niveaus verrichten. Indien geen goede coördinatie met deze verschillende niveaus wordt gewaarborgd, bestaat een reëel risico van dubbel en tegenstrijdig werk. Om deze situaties te voorkomen zou het bureau een permanente dialoog moeten beginnen om te komen tot een samenwerking waarbij het over de expertise van de andere niveaus kan beschikken.

3. DE RECHTEN EN THEMATISCHE BELEIDSGBIEDEN WAARMEE HET BUREAU ZICH ZAL BEZIGHOUDEN

Het te Nice in december 2000 afgekondigde Handvest van de grondrechten dat met bindende rechtskracht in deel II van het constitutionele verdrag is opgenomen, omvat een geheel van rechten, vrijheden en beginselen die na de inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag verbindend zullen zijn voor de instellingen van de Unie, alsmede voor de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie toepassen. De Commissie is van mening dat het Handvest nu reeds, hoewel het nog niet juridisch bindend is, een authentieke weergave is van de door de communautaire rechtsorde beschermde grondrechten, als algemene beginselen.

Het vormt dan ook een referentiedocument dat bij het debat over het bepalen van het bevoegdheidsgebied van het bureau niet kan worden genegeerd.

Het kan zinvol zijn het bureau te vragen toezicht te houden op alle door de communautaire rechtsorde beschermde en in het Handvest vastgelegde grondrechten (19). Op die manier kan een totaal beeld worden verkregen van de rechten waarop de EU gegrond is, wat essentieel is voor een harmonieuze ontwikkeling van de verschillende categorieën grondrechten. Op die manier kan ook worden verhinderd dat door een eventuele rangschikking het universele karakter van de grondrechten in het gedrang zou komen of hun onderlinge samenhang onvoldoende zou worden benadrukt.

Door de verwijzing naar het Handvest zal het werkterrein van het bureau echter zeer ruim worden, vooral indien de werkzaamheden van het bureau betrekking moeten hebben op de eerbiediging van de grondrechten in de betrekkingen tussen particulieren en de instellingen van de Unie of de lidstaten, alsmede in alle sociale

contacten tussen particulieren, zoals nu het geval is voor racisme en vreemdelingenhaat.

Een andere optie zou zijn de werkzaamheden van het bureau te oriënteren op thematische gebieden die een bijzondere band hebben met het beleid van de Gemeenschappen of van de Unie (immigratie, asiel, non-discriminatie, ethische kwesties, waarborgen inzake strafprocedure, geweld, enz.). Racisme en vreemdelingenhaat blijven daarbij een prioriteit van het bureau. Dit vloeit voort uit de bepalingen van het besluit van december 2003 dat voorziet in de verruiming van het mandaat van het Waarnemingscentrum. Dienaangaande moet bij het omschrijven van de werkzaamheden van het bureau rekening worden gehouden met het recente besluit van de Europese Raad over de oprichting van een Europees instituut voor de gelijkheid van mannen en vrouwen (20).

Hoe dan ook moet gezorgd worden voor een evenwicht tussen het bevoegdheidsgebied, dat potentieel zeer ruim is, en de efficiëntie van het bureau. Een zekere flexibiliteit is dan ook wenselijk.

4. GEOGRAFISCH WERKTERREIN

Moeten de activiteiten van het bureau beperkt worden tot de Unie of kunnen zij ook betrekking hebben op derde landen?

Bij een beperking van de activiteiten van het bureau tot de Unie wordt duidelijk onderstreept dat de grondrechten in de Unie een centrale plaats moeten krijgen, een doeltreffende manier om de instellingen van de Unie op het gebied van de grondrechten op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Ook kan dan duidelijk bepaald worden over welke capaciteit en expertise het bureau moet beschikken.

Uitbreiding van het mandaat van het bureau tot derde landen zou deze boodschap kunnen doen verwateren. De Commissie heeft deze optie verworpen in haar mededeling betreffende de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen (21). De Raad heeft zich bij dit standpunt aangesloten in zijn conclusies van 25 juni 2001 (22). Bovendien wordt de eerbiediging van de mensenrechten reeds in het externe beleid van de Unie in aanmerking genomen in het kader van haar samenwerking met derde landen.

5. DE AAN HET BUREAU TOE TE WIJZEN TAKEN

Het bureau moet met de grondrechten verband houdende gegevens verzamelen en de Unie aldus de mogelijkheid geven de grondrechten volledig in aanmerking te nemen bij de uitwerking en uitvoering van haar beleid.

De mogelijke taken van het bureau kunnen dan ook in twee categorieën worden opgesplitst: de verzameling en analyse van gegevens en de formulering van adviezen (23).

Daarnaast kunnen zeker nog andere taken worden overwogen die met name tot doel hebben een regelmatige dialoog met de instellingen van de Unie, de lidstaten en de

civiele maatschappij te waarborgen, met het oog op de bevordering van de grondrechten.

5.1. Verzameling en analyse van gegevens

Het verzamelen en analyseren van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens op Europees niveau kan als de belangrijkste taak van het bureau worden beschouwd. Om deze taak goed te kunnen verrichten is het van belang dat het bureau zich actief inzet voor het opzetten van een netwerk met andere instanties.

Het verzamelen van gegevens is volgens artikel 2, lid 1, van de verordening van 1997 het belangrijkste doel van het Waarnemingscentrum.

De verzameling van gegevens dient te gebeuren in samenwerking met de lidstaten en op het gebied van grondrechten actieve maatschappelijke organisaties, met name NGO's, de nationale instellingen voor de grondrechten en de Raad van Europa. Ook het onafhankelijk netwerk van deskundigen op het gebied van de grondrechten kan een belangrijke informatiebron voor het bureau zijn.

Er zijn verschillende methoden mogelijk om de gegevens te verzamelen en de kwaliteit van de verzamelde gegevens te waarborgen. Ook moeten manieren worden gevonden om de objectiviteit, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens te waarborgen.

Een actieve aanpak zou erin bestaan dat het bureau wordt gevraagd procedures voor het verzamelen van gegevens op te zetten. Het Waarnemingscentrum volgt deze aanpak met het netwerk RAXEN (24). Het bureau zou dus een of meerdere netwerken kunnen creëren die hierbij hulp verlenen, als aanvulling op het bestaande netwerk.

Voor de gegevensverzameling kan ook een passieve aanpak worden gevolgd, door de instellingen van de Unie en de lidstaten te verplichten om gegevens mee te delen, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke verslagen. Deze gegevens zouden kunnen worden aangevuld met facultatieve verslagen van NGO's of van andere maatschappelijke organisaties. De kwestie van de kwaliteit van de gegevens en hun vergelijkbaarheid blijft hierdoor onverlet.

Bij de actieve aanpak is het bureau vrij om bij verschillende bronnen gegevens in te winnen. Het is noodzakelijk dat het bureau deze bronnen streng selecteert om zeker te zijn dat de verzamelde gegevens betrouwbaar zijn. De communautaire en nationale autoriteiten zijn bij deze aanpak echter minder betrokken.

Bij de passieve aanpak is het bureau niet verplicht mechanismen voor het verzamelen van gegevens op te zetten en wordt meer verantwoordelijkheid voor het verstrekken en voor de kwaliteit van de gegevens gelegd bij de instellingen van de Unie en bij de lidstaten. Het systematisch indienen van verslagen maakt bovendien een regelmatig toezicht op de ontwikkeling van de situatie van de grondrechten mogelijk.

5.2. Aan de instellingen van de Unie en de lidstaten geadresseerde adviezen en standpunten

De verzameling en analyse van gegevens dient uit te monden in aan de instellingen en de lidstaten geadresseerde adviezen en standpunten, waarin het bureau zijn analyses meedeelt.

Deze taak kan worden uitgevoerd via de publicatie van verslagen of via andere communicatiemiddelen.

5.3. Een strategie voor communicatie en dialoog

Om bekendheid te geven aan de werkzaamheden van het bureau en de dialoog te voeren met de verschillende maatschappelijke organisaties moet een welbepaalde communicatiestrategie worden opgesteld, die is afgestemd op de behoeften van de gesprekspartners en die de voorwaarden creëert om een beleid van bewustmaking en educatie inzake grondrechten te voeren in samenhang met datgene wat op nationaal niveau en op het niveau van de Raad van Europa gebeurt.

Deze communicatiestrategie moet met name de publicatie van tijdschriften, informatiebulletins en studies en het opzetten van een website en databanken omvatten. Zij kan een nuttig instrument vormen in de dialoog tussen het bureau en de verschillende betrokkenen op het gebied van de grondrechten, met name NGO's (25), en in de samenwerking met de Raad van Europa en de nationale instellingen voor mensenrechten.

6. BETREKKINGEN MET DE CIVIELE MAATSCHAPPIJ

Het bureau moet betrekkingen aanknopen met NGO's, sociale partners, universiteiten en andere partners die actief zijn op het gebied van de grondrechten, alsmede met gespecialiseerde organisaties die zich bezighouden met de bescherming van de grondrechten op het gebied van persoonsgegevens en het privé-leven.

Het bureau zou contact moeten onderhouden met zijn partners, die door hun expertise een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de werkzaamheden van het bureau.

Deze contacten kunnen de vorm krijgen van een netwerk dat tussen al deze partners wordt opgezet.

Door de activiteiten van het bureau mag echter het autonome optreden van deze partners niet in het gedrang komen.

7. SAMENWERKINGSVERBANDEN MET ANDERE INSTANTIES

7.1. Met de Raad van Europa

Er moet een nauwe samenwerking tot stand worden gebracht, zoals tussen het Waarnemingscentrum en de ECRI (27), die voorziet in de participatie van de Raad van Europa (26) in het bureau.

De wijze waarop concreet met de Raad van Europa wordt samengewerkt, moet bilateraal worden bepaald. Tevens is het wenselijk dat het bureau nauwe betrekkingen aanknoopt met bijvoorbeeld de commissaris voor de mensenrechten om te waarborgen dat hun respectieve bevoegdheden elkaar aanvullen.

7.2. Met nationale instellingen voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens

Er dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan de betrekkingen die het bureau kan aanknopen met de nationale instellingen, met name om de respectieve werkprogramma's te bepalen. Daarbij kan worden gedacht aan het opzetten van een netwerk tussen het bureau en de nationale bureaus of vergelijkbare instanties van de lidstaten.

7.3. Met het netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van de rechten van de mens

Het is noodzakelijk dat wordt onderzocht welke samenwerkingsverbanden tot stand kunnen worden gebracht tussen het bureau en het netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van de grondrechten dat de Commissie heeft opgezet op verzoek van het Europees Parlement, en na te gaan of het behouden van de twee structuren een duidelijke meerwaarde heeft voor de bevordering en bescherming van de grondrechten.

8. DE STRUCTUUR VAN HET BUREAU

Om zijn taken op objectieve wijze te kunnen vervullen, moet het bureau onafhankelijk zijn.

Deze onafhankelijkheid moet worden getoetst ten aanzien van alle partijen waarmee het bureau betrekkingen heeft: de Commissie, het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten en de civiele maatschappij.

Als tegenwicht voor de onafhankelijkheid van het bureau bij het verrichten van de taken die het zal krijgen, is een duidelijke regeling van zijn verantwoordelijkheid (op politiek, financieel, administratief en juridisch vlak) nodig.

Tezelfdertijd moeten de efficiëntie van het bureau, dat op het gebied van personeel en financiën een lichte structuur moet behouden, alsmede zijn transparantie en representatief karakter worden gewaarborgd.

Met deze punten moet rekening worden gehouden bij de structuur van het bureau en de samenstelling van zijn bestuur.

De opname van vertegenwoordigers van de Commissie, het Europees Parlement, de lidstaten en de Raad van Europa in het bestuur van het bureau zou een blijk zijn van het belang dat aan het bureau wordt gehecht.

Om de efficiëntie van het bureau te waarborgen moet het bestuur:

- beschikken over de nodige expertise om het werkprogramma van het bureau te bepalen, maar tevens om de beheerstaken te vervullen;
- de invloed van het bureau op de besluitvormingsorganen in de lidstaten en in de instellingen van de Unie optimaliseren. Er zou kunnen worden overwogen om de organen van het Waarnemingscentrum (raad van bestuur, dagelijks bestuur en directeur) uit te breiden met een wetenschappelijke raad (28).

BIJLAGE: MET VERWIJZING

- (1) Oprichting bij Verordening (EG) nr. 1035/97 van de Raad van 2 juni 1997 houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat, PB L 151 van 10 juni 1997, blz. 11. Het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat is in juni 1997 opgericht. Het heeft in de eerste plaats tot taak gegevens over racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme te verzamelen en te analyseren en de oorzaken van deze fenomenen te onderzoeken, teneinde de Gemeenschap en de lidstaten te helpen een gericht beleid uit te werken. Het Waarnemingscentrum is in Wenen gevestigd en heeft ongeveer 30 medewerkers. In 2003 beliep de huishoudelijke begroting 6,5 miljoen EUR.
- (2) De begrippen "grondrechten" en "mensenrechten" hebben in deze tekst dezelfde betekenis.
- (3) In 2000 werd in het verslag van het comité van wijzen (het op 8 september 2000 te Parijs gepresenteerde verslag van de heren Martti Ahtisaari, Jochen Frowein en Marcelino Oreja waarin werd nagegaan hoe de Oostenrijkse regering tegenover de gemeenschappelijke Europese waarden stond, met name inzake minderheden, vluchtelingen en immigranten) de oprichting aanbevolen van een Europees bureau voor de mensenrechten, om een toezicht- en evaluatiemechanisme in het leven te roepen waarmee de EU de houding en de gedragingen van elke lidstaat afzonderlijk ten aanzien van de gemeenschappelijke Europese waarden kan volgen.
- (4) Punt 46 van de conclusies.
- (5) Zie met name de Resolutie van het Europees Parlement over de eerbiediging van de rechten van de mens in de Europese Unie van 16 maart 2000, punt 94 (A5-0050/2000), de Resolutie van het Europees Parlement over de internationale mensenrechten en het beleid inzake de mensenrechten van de Europese Unie van 16 maart 2000, punt 10 (A5-0060/2000), en de Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen van 25 april 2002, punten 25-28 (A5-0084/2002).
- (6) De uitdrukkelijke verbintenis van de Unie om de grondrechten te eerbiedigen vloeit voort uit artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het Handvest van de grondrechten, dat in december 2000 te Nice is afgekondigd en bekendgemaakt is in PB C 364 van 18 december 2000, blz. 1, is met bindende rechtskracht opgenomen in deel II van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Het vormt de authentieke weergave van de door de communautaire rechtsorde beschermde grondrechten.
- (7) Momenteel is de Europese Unie nog geen partij bij het EVRM, hoewel de juridische en politieke gevolgen van een toetreding sedert jaren worden besproken en onderzocht.

De kwestie is opnieuw aan de orde gesteld in het kader van het Handvest van de grondrechten. Omdat het van belang is de overeenstemming te bewaren tussen dat document en het EVRM, werd in artikel 52, lid 3, van het handvest bepaald dat

"voorzover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, (...) de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde [zijn] als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend".

Artikel I-7, lid 2, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bepaalt dat wordt gestreefd naar de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM, maar dat deze toetreding de bevoegdheden van de Unie, zoals in de Grondwet omschreven, onveranderd laat.

- (8) Zie overweging 2 van de considerans van Verordening nr. 1035/97.
- (9) Momenteel heeft het Waarnemingscentrum 30 medewerkers. In 2003 beliep de begroting 6,5 miljoen EUR.
- (10) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de werkzaamheden van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat, vergezeld van voorstellen voor een herschikking van Verordening (EG) nr. 1035/97 van de Raad, Voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (herschikking), COM(2003)483 def.
- (11) Het volledige evaluatieverslag kan worden geraadpleegd op het volgende internetadres:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin/eumc_eval2002_en.pdf
- (12) De Commissie verbindt zich ertoe vóór de indiening van haar voorstel voor een verordening een evaluatie ex ante te verrichten teneinde te voldoen aan het principe van behoorlijk financieel beheer.
- (13) Als bijlage is een door het netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van de rechten van de mens voorbereid document bijgevoegd, dat een overzicht geeft van de mechanismen die op het niveau van de lidstaten zijn ingesteld voor de bescherming en de bevordering van de grondrechten.
- (14) De Raad van Europa heeft eveneens beginselen vastgelegd betreffende de oprichting van onafhankelijke nationale instellingen voor de bevordering en de bescherming van de mensenrechten (aanbeveling nr. R (97) 14 van 30 september 1997).
- (15) Aan het debat is reeds een bijdrage geleverd door het Europees Parlement, met het door mevrouw Swiebel (PE 339.635) gepresenteerde werkdocument, alsmede door Amnesty International, Social Platform en de European association for the protection of human rights (FIDH-AE).
- (16) Artikel 51 van het handvest bepaalt dat het handvest geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie schiept.

- (17) Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie – Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM(2003)606 def. van 15.10.2003.
- (18) Met name Richtlijn 46/95 betreffende de gegevensbescherming, die voorziet in de oprichting van toezichthoudende autoriteiten door de lidstaten, en Richtlijn 2000/43/EG betreffende de gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, die voorziet in de aanwijzing door de lidstaten van organen voor de bevordering van gelijke behandeling.
- (19) Een duidelijke basis voor de interpretatie van de bepalingen van het handvest vormt de commentaar bij de volledige tekst van het handvest, een document dat werd opgesteld onder de verantwoordelijkheid van het praesidium van de Conventie die het handvest heeft opgesteld. Het document heeft geen juridische waarde en is enkel bedoeld om de bepalingen van het handvest toe te lichten. Hoewel deze verklaringen op zichzelf geen juridische waarde hebben, vormen zij een waardevol hulpmiddel voor interpretatie, dat de bepalingen van het handvest toelicht.
- (20) In conclusie 45 van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel (17 en 18 juni 2004) spreekt de Europese Raad zijn steun uit voor de oprichting van een Europees genderinstituut, op basis van een in de Raad bereikt politiek akkoord, waarmee de gelijkheidsdoelstellingen van de Lissabonagenda worden weerspiegeld, en verzoekt hij de Commissie een specifiek voorstel in te dienen.
- (21) COM(2001)252 def. van 8 mei 2001, punt 5. De Commissie was immers van mening dat er geen gebrek is aan advies- en informatiebronnen en achtte de oprichting van een implementatiebureau voor het uitwerken van projecten ten aanzien van derde landen niet opportuun.
- (22) "De Raad onderstreept dat het van belang is dat het optreden van de Gemeenschap en het GBVB ter bevordering en bescherming van de mensenrechten en ter versterking van de democratie meer worden gecoördineerd en op meer onderlinge samenwerking berusten. De Raad herinnert er dan ook aan dat het optreden van de Gemeenschap moet stroken met het optreden van de Europese Unie in zijn geheel, met inbegrip van het GBVB. De Raad deelt het oordeel van de Commissie dat die doelstellingen moeten worden verwezenlijkt zonder dat er nieuwe structuren worden opgezet." 2362ste zitting van de Raad – Algemene zaken.
- (23) De adviezen zijn beperkt tot het meedelen van de opinie van de adviserende instantie en zijn niet verbindend voor de instantie waarvoor zij bedoeld zijn.
- (24) Zie artikel 2, lid 2, onder h), van Verordening nr. 1035/97.
- (25) Het versterken van de dialoog met de civiele maatschappij, met name de NGO's, is een doelstelling die de Commissie herhaaldelijk heeft bevestigd, met name in haar bovengenoemde mededeling over artikel 7 VEU (cf. punt 2.4 van de mededeling).
- (26) De Raad van Europa beschikt over verschillende instrumenten en mechanismen inzake bescherming van de mensenrechten. De belangrijkste daarvan zijn: het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, het Verdrag inzake de rechten van de mens en de

biogeneeskunde, het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, en de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie.

- (27) Besluit van de Raad van 21 december 1998 betreffende het sluiten van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Raad van Europa voor de instelling van een nauwe samenwerking tussen het Waarnemingscentrum en de Raad van Europa overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1035/97 van de Raad van 2 juni 1997 houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat, PB L 44 van 18. 2. 1999, blz. 33.
- (28) Zie artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 302/93 van de Raad van 8 februari 1993 tot oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, PB L 36 van 12.2.1993, blz. 1.