

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.4.2009  
COM(2009) 205 definitief

**VERSLAG**

**OVER DE PRAKTISCHE WERKING VAN DE METHODOLOGIE VOOR EEN  
SYSTEMATISCHE EN GRONDIGE CONTROLE OP DE NALEVING VAN HET  
HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN**

## VERSLAG

### OVER DE PRAKTISCHE WERKING VAN DE METHODOLOGIE VOOR EEN SYSTEMATISCHE EN GRONDIGE CONTROLE OP DE NALEIVING VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN

#### 1. INLEIDING

Bij de presentatie van de mededeling van 2005 over een methodologie voor een systematische en grondige controle op de naleving van het Handvest van de grondrechten<sup>1</sup> beklemtoonde de voorzitter van de Commissie, dat de instelling vastberaden was om "*in de EU-wetgeving een grondrechtencultuur te verankeren*". De methodologie, samen met de oprichting in december 2004 van de groep van commissarissen voor grondrechten, discriminatiebestrijding en gelijke kansen, was een duidelijk bewijs van het engagement van de Commissie om de grondrechten ernstig te nemen. Door de omschrijving van de methodologie, die ervoor moest zorgen dat de diensten van de Commissie bij het opstellen van alle wetgevingsvoorstellen een systematische en grondige controle van de eerbiediging van de grondrechten verrichten<sup>2</sup>, wordt in de mededeling van 2005 aangegeven hoe dit voornemen in de praktijk kan worden gebracht.

De Commissie was voornemens in 2007 een balans van de interne controle op te stellen. Met dit verslag geeft de Commissie uitvoering aan dit voornemen, zij het met enige vertraging teneinde rekening te houden met twee nieuwe elementen: de oprichting van het Bureau voor de grondrechten en de herziening in 2009 van de richtsnoeren voor effectbeoordeling van de Commissie.

#### 2. CONTROLE VAN DE GRONDRECHTEN IN DE PRAKTIJK

##### 2.1. Algemeen overzicht

De sinds de aanneming van de mededeling van 2005 opgedane jarenlange ervaring leert dat grondrechtenkwesies op uiteenlopende gebieden van belang kunnen zijn. Dat kan worden aangetoond aan de hand van de volgende voorbeelden.

In de REACH-verordening<sup>3</sup> gaf een verplichting inzake het gezamenlijke gebruik van informatie tussen registranten aanleiding tot problemen inzake het eigendomsrecht. De

---

<sup>1</sup> COM(2005) 172 definitief van 27.4.2005.

<sup>2</sup> De mededeling van 2005 en dit verslag hebben betrekking op de naleving van het handvest; de Commissie moet er echter voor zorgen dat haar voorstellen niet alleen in overeenstemming zijn met het handvest en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, maar ook met de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties, die door alle lidstaten zijn geratificeerd.

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

verplichting werd aanvaardbaar geacht omdat zij nodig was voor milieubescherming en met name de voorkoming van herhaling van dierproeven. Deze redenen werden aangehaald in de overwegingen van de verordening.

Op het gebied van het landbouwbeleid werd onderzocht of de aan lidstaten opgelegde verplichting om een lijst van begunstigen van steun voor plattelandontwikkeling te publiceren, verenigbaar was met de gegevensbeschermingsbeginselen. Uit de noodzakelijkheidstoets bleek dat interferentie met gegevensbescherming gerechtvaardigd was door de noodzaak de transparantie van het optreden van de Gemeenschap op het gebied van plattelandontwikkeling te verbeteren, het goed financieel beheer van de desbetreffende openbare middelen te verruimen en concurrentievervalsing tussen begunstigen van plattelandontwikkelingmaatregelen te vermijden. Deze redenen werden aangehaald in de overwegingen van de verordening van de Commissie<sup>4</sup>.

Een laatste voorbeeld heeft betrekking op douane. In het kader van de herziening van het douanewetboek<sup>5</sup> rees de vraag of marktdeelnemers het recht moet worden verleend door de douaneautoriteiten te worden gehoord in procedures betreffende de toepassing van douanewetgeving. Er werd van uitgegaan dat dit recht te worden gehoord een uit het handvest voortvloeiende verplichting was, en dit recht is thans neergelegd in artikel 16 van het douanewetboek.

Het is echter doordat de wetgevingsactiviteiten op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid steeds belangrijker worden, dat het onvermijdelijk duidelijk wordt dat de Gemeenschap en de Unie steeds actiever zijn op werkerreinen waarop grondrechten van direct belang zijn. Meer dan op andere beleidsterreinen, moet de Commissie op dat gebied heikele en controversiële kwesties oplossen die betrekking hebben op de noodzaak en de evenredigheid van eventuele beperkingen van de grondrechten.

Gelet op de soorten aangelegenheden die onder justitie, vrijheid en veiligheid vallen (bestrijding van criminaliteit en met name van terrorisme, immigratie, asiel, grenscontrole, om er maar enkele te noemen), hoeft het niet te verbazen dat op dit beleidsterrein de controle op de naleving van de grondrechten in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie een centrale rol speelt. Louter als voorbeeld kan worden verwezen naar het immigratie- en asielbeleid. Op dat beleidsgebied komt steeds weer een aantal heikele kwesties betreffende de naleving van de grondrechten aan de orde. Het gaat daarbij vooral om: het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4 van het handvest), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6 van het handvest), het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het handvest), gegevensbescherming (artikel 8 van het handvest), asielrecht (artikel 18 van het handvest), bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikel 19 van het handvest), non-discriminatie (artikel 21 van het handvest), de rechten van het kind (artikel 24 van het handvest), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47 van het handvest).

---

<sup>4</sup> Overweging 42 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO).

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

## 2.2. Een casestudy – het asielpakket

Veel van de bovengenoemde kwesties kwamen aan de orde in het door de Commissie in december 2008 aangenomen "asielpakket"<sup>6</sup>. Dit pakket is een bijzonder geschikte "casestudy" om te illustreren hoe de Commissie de interne controle op de naleving van de grondrechten in de praktijk uitvoert.

Wat het voorstel tot wijziging van de richtlijn opvangvoorzieningen betreft, waren de meest delicate kwesties vanuit het oogpunt van de grondrechten: de bewaring van asielzoekers, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van het kind. Bij het onderzoek van deze kwesties werd niet alleen gestreefd naar de eerbiediging van het Handvest van de grondrechten maar ook naar de inachtneming van de relevante internationale instrumenten, in het bijzonder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Verdrag van Genève en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind.

Wat bewaring betreft, werd het met het oog op de eerbiediging van de grondrechten van cruciaal belang geacht dat in het voorstel het beginsel<sup>7</sup> werd bevestigd dat een persoon niet in bewaring mag worden gehouden uitsluitend omdat hij een verzoeker om internationale bescherming is. Vervolgens worden in het voorstel duidelijke parameters vastgesteld voor afwijkingen van dit beginsel. Deze parameters zijn gebaseerd op de richtsnoeren van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) inzake de toepasselijke criteria en normen voor de bewaring van asielzoekers (*guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*) en op de aanbeveling (2003) 5 van het Comité van ministers van de Raad van Europa betreffende maatregelen inzake bewaring van asielzoekers (*recommendation on measures of detention of asylum seekers*). Op grond van deze teksten wordt in het voorstel bepaald dat bewaring alleen is toegestaan in uitzonderlijke gevallen en om een beperkt aantal redenen die in de richtsnoeren zijn vermeld. Conform de UNHCR-richtsnoeren en de aanbeveling van de Raad van Europa, worden in het voorstel ook voorwaarden voor bewaring vastgesteld om te waarborgen dat bij de behandeling van asielzoekers in bewaring en met name kwetsbare personen, de menselijke waardigheid wordt geëerbiedigd. In dit verband wordt in het voorstel in de eerste plaats bepaald dat asielzoekers niet in gevangnissen in bewaring mogen worden gehouden maar wel in gespecialiseerde bewaringsfaciliteiten, rekening houdend met overwegingen inzake gender.

---

<sup>6</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, COM/2008/815 definitief/2 ("richtlijn opvangvoorzieningen").

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, COM/2008/820 definitief/2 – ("Dublinverordening").

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EG) nr. [.../...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend], COM/2008/825 definitief ("Eurodac-verordening").

<sup>7</sup> Dit beginsel was reeds opgenomen in Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus ("richtlijn asielpakket").

Met het oog op de eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is in het voorstel een aantal procedurewaarborgen betreffende bewaring opgenomen. Aldus kan bewaring alleen worden bevolen door rechterlijke instanties; wanneer bewaring in dringende gevallen door administratieve instanties wordt bevolen, moet zij binnen 72 uur door een rechterlijke instantie worden bevestigd. Voorts mag bewaring alleen worden bevolen voor een zo kort mogelijke periode en met name voor een periode die niet langer mag duren dan de tijd die nodig is om de vereiste administratieve procedures af te handelen. Voortgezette bewaring moet met redelijke tussenpozen door een rechter opnieuw worden gezien. Asielzoekers in bewaring moeten ook toegang krijgen tot rechtsbijstand of vertegenwoordiging, die kosteloos moet zijn wanneer asielzoekers de daarmee verband houdende kosten niet kunnen betalen. Deze bepalingen zijn van essentieel belang om in het geval van bewaring een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen.

Wat de rechten van het kind betreft, moest worden gewaarborgd dat het belang van het kind een onderliggend beginsel was. Wat de eventuele bewaring van minderjarigen betreft, wordt in het voorstel een duidelijk verband gelegd met de criteria waarop een beoordeling van het belang van het kind moet worden gebaseerd. Om te voldoen aan artikel 37 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, wordt in het voorstel voorts bepaald dat minderjarigen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring mogen worden genomen. Tot slot mogen niet-begeleide minderjarigen nooit in bewaring worden genomen.

Ook bij het voorstel tot wijziging van de Dublinverordening kwamen kwesties zoals bewaring, doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van het kind aan de orde. Er werd gekozen voor soortgelijke oplossingen als in de richtlijn opvangvoorzieningen. Wat bewaring betreft, moet worden gewezen op een kwestie die eigen is aan het Dublinsysteem, namelijk de bewaring van asielzoekers vóór hun overdracht naar een andere lidstaat in het kader van de Dublinprocedure. Overeenkomstig het voorstel kunnen dergelijke asielzoekers in bewaring worden gehouden wanneer het risico bestaat dat zij zullen onderduiken en na de kennisgeving van een overdrachtsbesluit. Daarbij moet worden onderzocht of de bewaring noodzakelijk en evenredig is. Er zijn duidelijke parameters vastgesteld om te bepalen wanneer het passend is van deze mogelijkheid gebruik te maken. Zo is onder meer bepaald dat elk bewaringsbesluit moet zijn gebaseerd op een individuele beoordeling van elk geval en dat moet worden nagegaan of alternatieve, minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast, zoals het zich regelmatig melden bij de instanties, het stellen van een borgsom, of de verplichting om op een bepaalde plaats te blijven. Voorts zijn er met betrekking tot het bewaringsbesluit procedurewaarborgen: het moet met redenen worden omkleed en tegen het besluit kan een rechtsmiddel worden ingesteld bij een rechter.

Voorts werd het recht op eenheid van het gezin versterkt. Het voorstel voorziet in een verplichte gezinshereniging met afhankelijke familieleden en verruimt de definitie van "gezinsleden" voor minderjarigen, zodat het "belang van het kind" beter wordt beschermd. Voorts zullen asielzoekers worden herenigd met gezinsleden aan wie subsidiaire bescherming is verleend.

Bij het voorstel tot wijziging van de Eurodac-verordening waren het vooral gegevensbeschermingskwesties die vanuit het oogpunt van de grondrechten aanleiding gaven tot problemen. Doel van het voorstel is ervoor te zorgen dat de verwijdering van gegevens uit het systeem beter wordt beheerd en dat de Commissie en de Europese Toezichthouder voor

gegevensbescherming doeltreffender kunnen toezien op de toegang tot Eurodac-gegevens door de nationale autoriteiten.

De ervaring met het asielpakket leert dat de methodologie voor de controle op de eerbiediging van de grondrechten niet alleen een procedureel element omvat maar ook een materieel element. De methodologie is geen doel op zich. Eerbiediging van de grondrechten is niet louter een mechanisme of een procedurele verplichting, maar ook een materiële verplichting. Door de eerbiediging van de grondrechten centraal te stellen, heeft de Commissie een materiële verplichting op zich genomen. Dit betekent dat, wat de grondrechten betreft, de wetgevingsactiviteiten van de Unie onberispelijk moeten zijn. In het asielpakket heeft de Commissie getracht materiële verplichtingen na te komen; zo was het de bedoeling de bevestiging van de relevante grondrechten als vertrekpunt te nemen en vervolgens eventuele beperkingen niet alleen aan de noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets te onderwerpen maar ook met waarborgen te omgeven, meer bepaald procedurele waarborgen en rechterlijke toetsing.

### **2.3. Stand van zaken**

De sinds de aanneming van de mededeling van 2005 opgedane jarenlange ervaring leert dat de Commissie in het kader van de noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets moeilijke beslissingen heeft moeten nemen en dat de delicate vraag rijst of de met behulp van de methodologie gevonden oplossingen voldoen aan de normen die in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ("het Hof van Straatsburg") en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ("het Hof van Justitie") zijn ontwikkeld. De Commissie is van mening dat haar voorstellen voldoen aan de normen inzake noodzakelijkheid en evenredigheid; haar engagement voor een cultuur van eerbiediging van de grondrechten is reëel en materieel.

Tot slot moet met betrekking tot de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de controle op de naleving van de grondrechten worden opgemerkt dat de positieve resultaten van deze controle vaak niet worden opgemerkt door de buitenwereld, juist omdat deze controle eventuele problemen reeds voorafgaandelijk heeft opgelost. Dat kan worden geïllustreerd met een voorbeeld uit het asielrecht. In de richtlijn asielprocedures werd een rechtsgrondslag vastgesteld voor het opstellen van een lijst van derde landen die met betrekking tot de behandeling van asielverzoeken als veilig werden beschouwd. Na de toepassing van de methodologie werd geconcludeerd dat een dergelijke lijst in strijd zou kunnen zijn met het beginsel van non-refoulement, dat is neergelegd in het Verdrag van Genève en artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Volgens de Commissie was het dus niet wenselijk een voorstel in die zin in te dienen<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Het Hof van Justitie oordeelde later dat de in de richtlijn vervatte rechtsgrondslag onverenigbaar is met het Verdrag, zie arrest van 6 mei 2008 in zaak C-133/06, Parlement/Raad.

### 3. VERBETERING VAN HET CONTROLEMECHANISME

#### 3.1. Effectbeoordeling

Recentelijk zijn, na een openbare raadpleging, de richtsnoeren van de Commissie voor effectbeoordeling herzien<sup>9</sup>. Een punt dat in meerdere reacties op deze raadpleging en ook in het verslag Voggenhuber<sup>10</sup> naar voren werd geschoven was meer zichtbaarheid voor grondrechten bij effectbeoordelingen. Als antwoord hierop komt in de herziene versie van de richtsnoeren voor effectbeoordeling duidelijker dan in de versie van 2005 naar voren, dat de eerbiediging van de grondrechten, zoals omschreven in het handvest, een overkoepelende doelstelling van de Unie is en voorts dat uit de grondrechten beperkingen voortvloeien voor de activiteiten van de Unie. Voorts wordt er in de richtsnoeren uitdrukkelijk aan herinnerd dat bepaalde grondrechten absoluut zijn en niet kunnen worden beperkt; de andere grondrechten mogen slechts worden beperkt wanneer wordt aangetoond dat die beperking noodzakelijk en evenredig is. Aldus wordt duidelijk tot uiting gebracht welke beperkingen in deze context gelden voor de beleidsopties. Tot slot bevatten de richtsnoeren een lijst van alle grondrechten die in het handvest zijn opgenomen. Dit maakt het mogelijk een direct verband te leggen tussen het handvest en de onder de drie categorieën effecten (economische, sociale en milieueffecten) vallende kwesties. Dit verband moet duidelijk maken dat deze kwesties reële inhoud hebben en verband houden met concrete rechten.

In het verslag Voggenhuber werd de Commissie verzocht om, naast de drie bestaande categorieën effecten, in de richtsnoeren voor effectbeoordeling een apart hoofdstuk op te nemen over de effecten op de grondrechten. In de mededeling van 2005 heeft de Commissie uiteengezet waarom zij wil vasthouden aan de bestaande drie categorieën. Zoals in de punten 12 tot en met 15 van de mededeling wordt beklemtoond, werd bij de behandeling van grondrechtenkwesties in het kader van effectbeoordelingen een zekere voorzichtigheid aan de dag gelegd omdat effectbeoordelingen de grondrechtentoets niet vervangen en ook niet kunnen vervangen. Effectbeoordelingen kunnen niet in de plaats komen van rechterlijke controle. In laatste instantie kan de grondrechtentoetsing alleen plaatsvinden in het kader van een rechterlijke controle op basis van een stabiele ontwerpwetstekst. Ofschoon de effectbeoordeling op zich niet in de plaats kan komen van de rechterlijke controle op de naleving van de grondrechten, kan zij volgens de Commissie toch de weg bereiden voor een controle van wetgevingsvoorstellen vanuit het oogpunt van de grondrechten. Zo moet in de effectbeoordeling worden aangegeven voor welke grondrechten van het handvest het desbetreffende initiatief potentieel gevolgen heeft. Vervolgens moet bij de vaststelling van de verschillende beleidsopties, in de effectbeoordeling de mate van inmenging in het betrokken recht<sup>11</sup> worden beschreven, en de noodzaak van die inmenging vanuit het oogpunt van de beleidsopties en de te verwezenlijken beleidsdoelstellingen. De effectbeoordeling zal dan een analyse bevatten die kan worden gebruikt bij de latere rechterlijke controle. Bij die controle zal op grond van een concrete tekst worden onderzocht of de inmenging noodzakelijk en evenredig is; in de rechtspraak van het Hof van Straatsburg en van het Hof van Justitie zijn

---

<sup>9</sup> De nieuwe richtsnoeren zijn aangenomen op 28 januari 2009 en zijn beschikbaar op ([http://ec.europa.eu/governance/impact/docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm)).

<sup>10</sup> Verslag Voggenhuber van het Europees Parlement van 12.2.2007 over de naleving van het Handvest van de grondrechten in wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

<sup>11</sup> Met dien verstande dat bepaalde rechten, zoals het folterverbod, absoluut zijn en niet kunnen worden beperkt.



normen ontwikkeld voor het onderzoek van de rechtmatigheid van beperkingen van de grondrechten.

Hoewel de Commissie, anders dan wordt bepleit in het verslag Voggenhuber, in de richtsnoeren voor effectbeoordeling geen afzonderlijke categorie voor de effecten op de grondrechten heeft ingevoerd, heeft zij in de herziene richtsnoeren toch gezorgd voor een grotere zichtbaarheid van grondrechtenkwesies en van de effecten op de grondrechten. Aldus zal er reeds in een vroeg stadium van de beleidsvorming van de Commissie een "grondrechtenreflex" tot stand worden gebracht en later worden versterkt.

Een andere kwestie die in het verslag Voggenhuber onder de aandacht werd gebracht, was die van de volgens de comitologieprocedures aangenomen maatregelen. Zoals blijkt uit punt 16 van de mededeling van 2005, is de Commissie er zich van bewust dat ook volgens de comitologieprocedures aangenomen besluiten gevolgen kunnen hebben voor de grondrechten. Een van de hierboven aangehaalde voorbeelden betreffende grondrechtentoetsing in de praktijk heeft overigens betrekking op een comitologiebesluit<sup>12</sup>. De Commissie weet echter ook dat dit een gebied is waarop nog meer aandacht moet worden besteed aan de naleving van de grondrechten. In de herziene richtsnoeren wordt, anders dan in de vorige versie, uitdrukkelijk melding gemaakt van comitologiebesluiten en wordt beklemtoond dat de effecten op de grondrechten grondig moeten worden onderzocht. Dat zal ertoe bijdragen dat comitologiemaatregelen die belangrijke effecten hebben, waaronder effecten op de grondrechten, voortaan in een vroeg stadium worden onderzocht en dus niet ontsnappen aan controle in het kader van de methodologie.

### **3.2. Toelichting en overwegingen**

Het asielpakket is een voorbeeld van hoe de formulering van overwegingen beter wordt afgestemd op de rechten die rechtstreeks door het voorstel worden beïnvloed. Dit voorbeeld zal de regel worden<sup>13</sup>; bij het opstellen van overwegingen moet preciezer worden aangegeven op welke rechten het desbetreffende voorstel een invloed heeft en hoe de in het voorstel gekozen oplossingen ertoe bijdragen dat de verplichtingen op het gebied van de grondrechten in acht worden genomen. Aan de hand van een meer specifieke motivering moet het mogelijk zijn de naleving van de grondrechten beter aan te tonen. In de praktijk betekent dit dat de Commissie selectiever te werk zal gaan wanneer zij overwegingen betreffende het handvest opneemt in haar wetgevingsvoorstellen. Dergelijke overwegingen zullen worden opgenomen wanneer een voorstel ernstige gevolgen voor de grondrechten heeft. In dergelijke gevallen zou er niet alleen een "standaard"-overweging worden opgenomen waarin wordt bevestigd dat het handvest in acht is genomen, maar ook afzonderlijke, specifieke overwegingen betreffende de betrokken rechten.

In de toelichting bij de voorstellen van het asielpakket wordt ook specifiek ingegaan op de effecten die de voorstellen hebben op de grondrechten en wordt dus aangetoond hoe de eerbiediging van de grondrechten wordt gewaarborgd. In de mededeling van 2005 is aangegeven dat voor elk wetgevingsvoorstel waarin de overweging betreffende het handvest is opgenomen, de toelichting een passage moet bevatten waarin beknopt de redenen worden

---

<sup>12</sup> Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006, reeds aangehaald in voetnoot 3.

<sup>13</sup> Ook in het verslag Voggenhuber werd deze kwestie uitdrukkelijk aan de orde gesteld.

weergegeven waarom kan worden aangenomen dat het voorstel in overeenstemming is met de grondrechten. De behandeling van de verenigbaarheid met de grondrechten in een afzonderlijke passage van de toelichting heeft misschien niet zo systematisch plaatsgevonden als in de mededeling van 2005 was gepland<sup>14</sup>. Het zal voortaan echter de regel worden dat wanneer een wetgevingsvoorstel gevolgen heeft voor de grondrechten - hetgeen blijkt uit de overwegingen – de toelichting een passage moet bevatten waarin beknopt de redenen worden weergegeven waarom de verplichtingen inzake de grondrechten in acht zijn genomen.

### **3.3. Het Bureau voor de grondrechten**

Het Bureau voor de grondrechten is officieel van start gegaan op 1 maart 2007. De Commissie is vastberaden om de expertise van het Bureau te benutten om de methodologie te ondersteunen en zelfs te versterken. Dat kan op diverse manieren gebeuren.

De verslagen en enquêtes van het Bureau kunnen worden gebruikt als bijdrage aan de voorbereiding van de initiatieven en maatregelen van de Commissie. Dit is thans reeds het geval. Momenteel werkt het Bureau bijvoorbeeld aan een studie over de gevolgen in de praktijk van de richtlijn rassengelijkheid<sup>15</sup>. Deze studie zal worden gebruikt in het verslag van de Commissie over de toepassing van die richtlijn. In 2009 zal een studie over de bevordering van de rechten van illegale immigranten in vrijwillige en onvrijwillige terugkeerprocedures worden opgesteld, die zal bijdragen aan een soepele tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn<sup>16</sup>. Het Bureau moet ook worden verzocht deel te nemen aan het raadplegingsproces dat normaliter op gang wordt gebracht bij nieuwe initiatieven (groenboeken, mededelingen, vragenlijsten, enz.). Recentelijk is het Bureau bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van het volgende meerjarenprogramma op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, geraadpleegd over de toekomstige prioriteiten op dat gebied.

De Commissie<sup>17</sup> kan het Bureau verzoeken onderzoek of verkennende studies uit te voeren dan wel adviezen over specifieke onderwerpen op te stellen. De Commissie heeft reeds van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en het Bureau verzocht een studie over indicatoren voor de tenuitvoerlegging van de kinderrechten op te stellen. Deze studie zal worden gebruikt in het kader van de strategie voor de rechten van het kind, die de Commissie in 2010 wil presenteren.

Op deze diverse wijzen kan de Commissie de expertise van het Bureau benutten en er tegelijkertijd voor zorgen dat de parameters van de betrekkingen tussen het Bureau en de Commissie worden gerespecteerd. Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat het niet tot het mandaat van het Bureau behoort om te controleren of voorstellen in overeenstemming zijn met de grondrechten.

---

<sup>14</sup> Punt 23.

<sup>15</sup> Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

<sup>16</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

<sup>17</sup> Evenals het Parlement en de Raad.

### **3.4. Controle tijdens de wetgevingsprocedure**

In de mededeling van 2005 wordt beklemtoond dat het de taak van de Commissie is tijdens wetgevingsprocedures het in haar wetgevingsvoorstellen vastgelegde niveau van bescherming van de grondrechten te verdedigen. Volgens de mededeling behoudt de Commissie zich daartoe als laatste middel het recht voor om de nietigverklaring te vorderen van een besluit waarvan zij meent dat het in strijd is met de grondrechten. In het verslag Voggenhuber werd een vurig pleidooi gehouden voor het instellen van beroepen tot nietigverklaring wegens schending van de grondrechten; voorts werd beklemtoond dat de Commissie het recht heeft om tijdens de wetgevingsprocedure haar voorstel in te trekken wanneer daarin wijzigingen worden aangebracht die de grondrechten schenden.

De Commissie is zich bewust van haar verantwoordelijkheid op dat gebied, maar beklemtoont ook dat de medewetgevers overeenkomstige verplichtingen hebben. Ook zij zijn gehouden de grondrechten te eerbiedigen.

Tijdens de wetgevingsprocedure zal de Commissie haar standpunt inzake het in haar wetgevingsvoorstel vastgelegde niveau van bescherming van de grondrechten krachtadig verdedigen en zal zij bij de medewetgevers ook krachtig protesteren wanneer deze dit niveau zouden trachten te verlagen. De Commissie zal daartoe alle haar ter beschikking staande middelen gebruiken, en eventueel eisen dat het besluit met eenparigheid van stemmen wordt aangenomen.

Zoals reeds vermeld in de mededeling van 2005 is de Commissie in laatste instantie ook bereid een beroep tot nietigverklaring in overweging te nemen: strategisch zou het beroep tot nietigverklaring het best worden gebruikt wanneer de wetgever specifieke wijzigingen heeft aangebracht in het voorstel van de Commissie, die volgens de Commissie een duidelijke schending vormen van de grondrechten. Wanneer dergelijke specifieke wijzigingen van de rest van het instrument kunnen worden afgescheiden, is een beroep tot nietigverklaring de beste handelwijze. De bestreden bepalingen kunnen dan worden afgezonderd, zonder de overige bepalingen van het wetgevingsbesluit ter discussie te stellen; laatstbedoelde bepalingen kunnen immers een belangrijke stap voorwaarts zijn die de Commissie niet wenst op te offeren.

Wanneer de wetgever, wat de bescherming van de grondrechten betreft, echter aanzienlijk is afgeweken van het voorstel van de Commissie, zodat het zwaartepunt van het voorstel op het punt van de grondrechtenbescherming is verschoven, kan het de voorkeur verdienen het voorstel in te trekken. Het is reeds geruime tijd het standpunt van de Commissie dat haar initiatiefrecht ook het recht impliceert om haar voorstel in te trekken, en zulks wanneer de door de wetgever in het voorstel van de Commissie aangebrachte wijzigingen leiden tot een kennelijke onwettigheid of een ernstige verwringing van het voorstel.

## **4. CONCLUSIE**

De sinds 2005 opgedane ervaring leert dat de methodologie goed is toegesneden op het nagestreefde doel, maar ook dat de praktische toepassing ervan dient te worden versterkt. De in dit verslag beschreven elementen, de herziening van de richtsnoeren voor effectbeoordeling, de meer gerichte formulering van overwegingen en de benutting van het

Bureau, moeten er alle toe bijdragen dat de methodologie beter wordt toegepast. Maar wellicht moet de meeste aandacht worden besteed aan het menselijke element. Bij de diensten van de Commissie die voorstellen en initiatieven opstellen, moet een grondrechtenreflex worden bevorderd. Reeds in de vroegste stadia van de ontwikkeling van een voorstel van de Commissie moet een "grondrechtencultuur" worden gestimuleerd.

Tot slot moeten alle bij de wetgevingsprocedure betrokken instellingen de eerbiediging van de grondrechten als een gemeenschappelijke doelstelling beschouwen.