

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3033

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling digitalisering van justitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3027)

Fiche: Mededeling Europees Democratie Actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 3028)

Fiche: Verordening betreffende e-CODEX (Kamerstuk 22 112, nr. 3029)

Fiche: Verordening Brexit Adjustment Reserve (Kamerstuk 22 112, nr. 3030)

Fiche: Mededeling strategie Europese justitiële opleiding 2021–2024 (Kamerstuk 22 112, nr. 3031)

Fiche: Mededeling nieuwe Europese Consumentenagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 3032)

Fiche: Mededeling Strategie versterking toepassing Handvest Grondrechten EU

Fiche: Mededeling EU-actieplan media in het digitale decennium (Kamerstuk 22 112, nr. 3034).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Strategie versterking toepassing Handvest Grondrechten EU

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voor een Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU

b) Datum ontvangst Commissiedocument

2 december 2020

c) Nr. Commissiedocument

Com(2020)711

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0711&qid=1609842592132>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

De vorige strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: Handvest) dateert van 10 jaar geleden. In deze periode heeft het Handvest geleid tot meer bevordering en bescherming van de grondrechten van mensen in de EU. De bescherming van de grondrechten kan echter niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Tien jaar later zijn er nieuwe uitdagingen en kansen ontstaan, zoals bijvoorbeeld in de context van digitalisering en de COVID-19-crisis. Daarom heeft de Commissie een nieuwe strategie uitgebracht om de toepassing van het Handvest te versterken. Deze vormt een aanvulling op het Europees actieplan voor democratie (COM(2020)790) en op het eerste rapport over de rechtsstaat (COM(2020)580), die samen de allesomvattende benadering van de Commissie illustreren om de basiswaarden waarop de EU gebaseerd is, te bevorderen en te beschermen.

De strategie is toegespitst op vier onderdelen. Ten eerste richt de strategie zich op de verzekering van de effectieve toepassing van het Handvest door de lidstaten. De Commissie zal ondersteuning bieden bij het delen van goede praktijken over het gebruik en de toepassing van het Handvest. Volgens de Commissie is het belangrijk dat de lidstaten de ontwikkeling van hulpmiddelen, monitoringmechanismen, opleiding en strategieën

bevorderen om ervoor te zorgen dat initiatieven binnen de werkingssfeer van het EU-recht het Handvest naleven. Om de samenwerking tussen verschillende overheidslagen met de EU-instellingen en diverse relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld te verbeteren, worden lidstaten voorts uitgenodigd om een steunpunt voor het Handvest in te stellen. Dit steunpunt zou informatiestromen en capaciteitsopbouw kunnen coördineren. Vanaf 2021 zal de Commissie een jaarlijks rapport publiceren waarin op basis van een thematische benadering de toepassing van het Handvest in de lidstaten onder de loep wordt genomen en de Commissie verdere inzichten zal geven voor de beoordeling van de mate waarin in nationale wetgeving de bepalingen uit het Handvest worden gewaarborgd. De Commissie verzoekt de Raad en het Europees parlement een diepgaande discussie over de toepassing van het Handvest te organiseren en vraagt het Europees parlement en de nationale parlementen om een interparlementaire samenwerking te ontwikkelen voor het voeren van een eerlijke en open discussie naar aanleiding van het rapport. Tot slot wil de Commissie de toepassing van het Handvest bij door de EU gefinancierde projecten verzekeren door beter toezicht, technische bijstand en vormen van verslaglegging en melding vanuit lidstaten.

Ten tweede richt de strategie zich op het beschermen en ondersteunen van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en beoefenaars van juridische beroepen. De Commissie stelt dat in sommige lidstaten maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers te maken hebben met beperkingen in de regelgeving en moeilijkheden bij de toegang tot financiering en met lastercampagnes en vormen van intimidatie, waaronder misbruikende rechtszaken.¹ De Commissie wil een veilige omgeving voor maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers bevorderen en geeft aan dat actie zal worden ondernomen tegen maatregelen die inbreuk maken op het EU-recht met inbegrip van het Handvest. De Commissie onderstreept het belang van onafhankelijke mensenrechteninstellingen en verzoekt lidstaten die deze nog niet hebben om deze op te richten en zij die dit wel hebben de instellingen voldoende instrumenten en middelen te verschaffen. Tot slot zal de Commissie capaciteitsopbouw over het Handvest ondersteunen en verzoekt Europese netwerken van rechtenverdedigers en netwerken van rechters en beoefenaars van juridische beroepen om samen te werken aan educatie over het Handvest en praktijkervaring te delen.

Het derde onderdeel van de strategie betreft de stimulering van het gebruik van het Handvest als kompas voor EU-instellingen. Daartoe zal de Commissie de ontwikkeling ondersteunen van een hulpmiddel voor e-learning over het Handvest dat publiekelijk toegankelijk is. De Commissie benadrukt het belang van het Handvest bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven en zal richtsnoeren voor haar personeelsleden over de toepassing van het Handvest uit 2011 bijwerken. De Commissie roept de Raad en het Europees parlement ook op om te waarborgen dat het Handvest op doeltreffende wijze wordt toegepast bij hun werkzaamheden tijdens het wetgevingsproces en is bereid ze daarbij te ondersteunen.

Het vierde en laatste element van de strategie richt zich op de vergroting van het bewustzijn bij mensen over de mogelijkheden die zij hebben om zich te beroepen op de rechten in het Handvest. Daartoe zal de Commissie een informatiecampagne opzetten om de bekendheid van de rechten van burgers te vergroten. Uit een recente Eurobarometer blijkt dat 42% van de

¹ Misbruikende rechtszaken tegen maatschappelijke organisaties worden ook wel SLAPP's genoemd Strategic Lawsuits Against Public Participation.

ondervraagden ooit heeft gehoord over het Handvest en slechts 12% echt weet wat het is. Ook zal de Commissie bewustzijn over het Handvest bij jongeren vergroten bij de uitwerking van het Erasmus+-programma en in het kader van de aanstaande strategie over de rechten van het kind. Lidstaten worden opgeroepen om initiatieven te ontwikkelen om de bekendheid met de rechten die voortvloeien uit het Handvest te vergroten. De Commissie zal in 2025 verslag uitbrengen over de uitvoering van deze strategie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht grote waarde aan de naleving van grondrechten binnen de Europese Unie. Deze naleving vergroot het vertrouwen tussen lidstaten en daarmee de onderlinge samenwerking, alsmede de geloofwaardigheid van het externe optreden en beleid. Grondrechten zijn samen met de democratische rechtsstaat de basiswaarden waarop de Unie is gebouwd en deze kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ingevolge artikel 51 van het Handvest geldt het voor instellingen, organen en instanties van de Unie en voor lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De rechten in het Handvest kunnen door individuen rechtstreeks worden ingeroepen voor nationale rechtbanken.

Sinds het Handvest juridisch bindend is geworden in 2009 heeft Nederland zich daarom actief opgesteld in het bevorderen van de naleving hiervan en het uitwisselen van goede praktijken met andere lidstaten op dit terrein. Er is onder andere een «Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest» ontwikkeld voor het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving.² Deze handleiding biedt handvatten voor de toetsing van nieuwe regelgeving en beleid waarmee Unierecht ten uitvoer wordt gebracht aan het Handvest van de Grondrechten. Er wordt actief ingezet op het vergroten van kennis over het Handvest bij verschillende doelgroepen en verspreiden van relevante informatie. Zo is aandacht gevestigd op het Handvest in het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020,³ waarbij wordt verwezen naar een Handboek over de toepassing van het Handvest door lidstaten dat in 2018 is uitgebracht door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.⁴ Bij de Academie voor Wetgeving wordt een cursus aangeboden voor wetgevingsjuristen en overheidsjuristen over de toepassing van het Handvest.⁵

Op EU-niveau wordt het belang dat Nederland hecht aan het Handvest actief uitgedragen. Gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 zijn Raadsconclusies over het Handvest geformuleerd specifiek gericht op de toepassing van en bewustwording over het Handvest.⁶ In het kader van het formuleren van de Raadsconclusies over het Handvest van grondrechten na 10 jaar in 2019, heeft Nederland een presentatie over bovengenoemde Handleiding verzorgd in de werkgroep grondrechten, burgerrechten en het vrije verkeer van personen (FREMP).

² Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest.

³ Bijlage bij Kamerstuk 33 826, nr. 33, zie p. 46.

⁴ Toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in nationale wetgeving en beleidsvorming (europa.eu).

⁵ De toepassing van de grondrechten van de Europese Unie – cursus voor wetgevingsjuristen en overheidsjuristen.

⁶ Raadsconclusies over de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie in 2015.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De strategie draagt bij aan de bescherming en bevordering van grondrechten, democratie en de rechtsstaat, de basiswaarden waarop de Unie is gebouwd. De Commissie signaleert dat de strategie samen met het Europees actieplan voor democratie en het eerste Commissie rapport over de rechtsstaat een allesomvattende benadering van de Commissie illustreert om de basiswaarden van de EU te bevorderen en te beschermen. Deze waarden van de Unie staan in toenemende mate onder druk. Onderdeel hiervan is het tegenwerken van bepaalde grondrechtethema's (zie ook de fiches over de Mededeling EU Gender Actie Plan III, het fiche over de Gendergelijkheidsstrategie en de LHBTIQ-gelijkheidsstrategie) door een beperkt aantal lidstaten. Zo zijn er lidstaten die gendergelijkheid en de rechten en positie van LHBTI personen in het eigen land actief bestrijden, maar ook verwijzingen hiernaar die EU-acquis verondersteld mogen worden, proberen te schrappen of af te zwakken.⁷ Naar aanleiding van die pogingen heeft het kabinet besloten om te allen tijde bezwaar te maken tegen Raadsconclusie-teksten die handelen over EU kernwaarden, zoals grondrechten, maar waarin verwijzingen naar gender- en LHBTI-gelijkheid zijn verwijderd of afgezwakt. Deze ontwikkelingen binnen lidstaten én op het niveau van de Unie bemoeilijken het onderlinge vertrouwen en de samenwerking tussen lidstaten. Dit baart het kabinet zorgen. Het kabinet onderschrijft mede daarom het belang van deze strategie en verwelkomt het signaal dat hiermee wordt afgegeven door de Commissie. Tevens onderschrijft het kabinet het gebruik van het Handvest als kompas voor EU-instellingen en het belang van effectieve toepassing van het Handvest door lidstaten.

Het Handvest is al meer dan tien jaar juridisch bindend en de vorige strategie van de Commissie over de toepassing van het Handvest dateert uit 2010. Deze herijking van de strategie komt daarmee op een goed moment. De voornaamste accentverschuiving ten opzichte van de eerdere strategie is dat meer nadruk wordt gelegd op de rol van de Commissie bij het verzekeren van de effectieve toepassing van het Handvest door lidstaten, het beschermen en ondersteunen van maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers en het vergroten van bewustzijn over het Handvest bij burgers. Het kabinet verwelkomt deze bredere focus en sterkere rol van de Commissie en zal zo actief mogelijk bijdragen aan de uitvoering van de strategie.

Ten aanzien van het eerste onderdeel van de strategie over de effectieve toepassing van het Handvest door lidstaten is het kabinet van mening dat het nieuwe jaarlijkse Handvest rapport van de Commissie een belangrijke bijdrage kan leveren aan een levendige discussie over de naleving van grondrechten binnen de Unie. Nederland zal actief deelnemen aan de discussie over het rapport in de Raad en brengt het verzoek tot interparlementaire samenwerking hierbij nogmaals onder de aandacht van het parlement. Nederland zal doorgaan met het vergroten van bewustwording over en toepassing van het Handvest middels bovengenoemde handleiding en opleidingsmogelijkheden en zal actief blijven inzetten op het delen van goede praktijken met andere lidstaten. Het instellen van een steunpunt voor het Handvest zal worden onderzocht. Tot slot steunt het kabinet de aangekondigde inzet van de Commissie om de toepassing van

⁷ Gedurende de JBZ-raad op 8-9 oktober 2020 kon bijvoorbeeld geen overeenstemming worden bereikt over de door het Duitse Voorzitterschap voorgestelde Raadsconclusies over toepassing van het Handvest in verband met het gebruik van de term «gendergelijkheid». De tekst is uiteindelijk aangenomen in de vorm van voorzitterschapsconclusies met één tegenstem: Artificial intelligence: Presidency issues conclusions on ensuring respect for fundamental rights.

het Handvest bij EU-financiering te verzekeren door beter toezicht, technische bijstand en vormen van verslaglegging en melding vanuit lidstaten.

Ook ten aanzien van het tweede onderdeel van de strategie over de inzet van de Commissie voor het beschermen en ondersteunen van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en beoefenaars van juridische beroepen is het kabinet zeer positief. Het kabinet is van mening dat een actief en vrij maatschappelijk middenveld en het kunnen opkomen voor je rechten kernwaarden zijn van de democratische rechtsstaat die actief beschermd en gestimuleerd dienen te worden. Dit wordt ook uitgedragen in het buitenlands beleid. Uit een recente enquête van het EU-Grondrechtenagentschap blijkt dat het overgrote deel van de ondervraagden gelooft dat maatschappelijke organisaties in Nederland vrij hun werk kunnen uitvoeren zonder intimidatie vanuit de overheid.⁸ Nederland kent tevens een onafhankelijke mensenrechteninstelling, het College voor de Rechten van de Mens, dat voldoet aan de beginselen van Parijs van de Verenigde Naties voor het verkrijgen van de A-status en als zodanig is geaccrediteerd. Het kabinet ondersteunt de oproep van de Commissie aan andere lidstaten om een dergelijke instelling op te richten waar die nog niet bestaat.

Ten slotte staat het kabinet ook positief tegenover het derde en vierde onderdeel van de strategie, betreffende het Handvest als kompas voor EU-instellingen en het vergroten van bewustzijn over het Handvest onder burgers. Opvallend is wel dat de huidige strategie geen analyse bevat over de effectiviteit van de richtsnoeren die op basis van de vorige strategie zijn ontwikkeld om te waarborgen dat elk nieuw initiatief voldoet aan het Handvest. Dit zou van pas komen bij de herijking van deze richtsnoeren en Nederland zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie. Nederland zal zich blijven inzetten voor het onder de aandacht brengen en verspreiden van relevante informatie, zoals het te ontwikkelen hulpmiddel voor e-learning, om bewustwording over het Handvest te vergroten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten op de strategie zijn overwegend positief, hoewel er nog vragen zijn over de verdere uitwerking van enkele voorstellen van de Commissie. Een enkele lidstaat liet zich tijdens de eerste bespreking van de strategie kritisch uit, in het bijzonder ten aanzien van het voornemen van de Commissie een thematisch jaarverslag uit te brengen over de toepassing van het EU-Handvest in lidstaten.

Het Europees parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen ten aanzien van deze strategie en heeft nog geen rapporteur aangesteld. De strategie zal worden behandeld door de commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE).

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid. De mededeling heeft betrekking op een strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest. Artikel 6 VEU bepaalt dat de Unie de

⁸ What do fundamental rights mean for people in the EU?, p. 41.

rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest erkent en dat het Handvest dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft. De Commissie heeft tot taak toe te zien op toepassing van de Unieverdragen, 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 51, eerste lid, Handvest). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen uit hoofde van haar rol als hoedster van de Verdragen (artikel 17 VEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de subsidiariteit van de mededeling. Het Handvest is van toepassing in de gehele EU, waardoor een versterking van de toepassing van het Handvest ook het beste op EU-niveau kan worden gerealiseerd. Een goede naleving van grondrechten op EU-niveau is van groot belang voor het onderlinge vertrouwen. Daarvoor moet al bij de totstandkoming van Europese en nationale regelgeving en beleid goed rekening worden gehouden met grondrechten. Optreden op EU-niveau ter versterking van de toepassing van het Handvest is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling heeft het kabinet een positieve grondhouding. De Commissie formuleert als doel het versterken van de toepassing van de grondrechten uit het Handvest. De Commissie gebruikt hiervoor een strategie waarin zij suggesties doet en de lidstaten aanspoort in de toepassing van het Handvest. Het jaarlijkse Handvest rapport van de Commissie bestond al, maar zal een nadere focus krijgen op één thema en toepassing van het Handvest door de lidstaten, wat kan bijdragen aan een meer levendige discussie over de naleving van grondrechten binnen de Unie en bijdraagt aan kritische zelfreflectie. De mededeling laat het aan de lidstaten om aan de suggesties verder invulling te geven en actief deel te nemen aan de discussie over het jaarlijkse Handvest rapport en gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk. Ook de keuze voor een mededeling acht het Kabinet geschikt om de lidstaten aan te sporen en laat de lidstaten voldoende ruimte om invulling te geven aan een versterkte toepassing van het Handvest.

d) Financiële gevolgen

Binnen de huidige kaders van EU zullen er middelen worden ingezet om uitvoering te geven aan de EU-strategie. Dit betreft onder andere het te ontwikkelen hulpmiddel voor e-learning. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departement(en) conform de gangbare regels van de budgetdiscipline. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten van een eventueel steunpunt voor het Handvest.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft voorsnog geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht.