COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.4.2005
COM(2005) 172 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

De naleving van het Handvest van de grondrechten in wetgevingsvoorstellen van de Commissie

Methodologie voor een systematische en grondige controle

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

De naleving van het Handvest van de grondrechten in wetgevingsvoorstellen van de Commissie

Methodologie voor een systematische en grondige controle

I. Inleiding

1. De Commissie heeft op 13 maart 2001[1] besloten dat bij alle door het College vast te stellen wetgevingsvoorstellen of uitvoeringsbesluiten vooraf overeenkomstig de gebruikelijke procedures zal worden nagegaan of zij verenigbaar zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[2]. Zij heeft tevens besloten dat voor wetgevingsvoorstellen en uitvoeringsbesluiten waarbij een bijzondere samenhang met de grondrechten bestaat een formele verklaring van verenigbaarheid in de tekst zal worden opgenomen in de vorm van een overweging waarin de naleving van het handvest wordt vastgesteld[3]. De wetgever neemt thans systematisch een dergelijke overweging op.

2. Het is een vaste praktijk geworden om tijdens de onderlinge raadpleging van de diensten (de zogenoemde "CIS-procedure") rekening te houden met de grondrechten van het handvest. De Commissie heeft in sommige gevallen in de toelichting bij haar wetgevingsvoorstellen naar de verenigbaarheid met het handvest verwezen (met name op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid). In veel andere gevallen blijkt alleen uit de overweging dat de eerbiediging van de grondrechten is onderzocht.

3. De Commissie beschikt inmiddels over nieuwe instrumenten voor haar horizontale beleidsprogrammering, onder meer de effectbeoordeling (*impact assessment*). Al haar belangrijke initiatieven, in het bijzonder de wetgevende initiatieven, moeten vergezeld gaan van een geïntegreerde beoordeling van hun vermoedelijke gevolgen. De Commissie heeft besloten dat met ingang van 2005 alle wetgevingsvoorstellen en belangrijke beleidsvoorstellen uit haar jaarlijkse wetgevings- en werkprogramma aan een effectbeoordeling moeten worden onderworpen[4].

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 Het handvest werd op 7 december 2000 plechtig afgekondigd door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1). Het vormt in licht aangepaste vorm het tweede deel van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat op 29 oktober 2004 werd ondertekend (PB C 310 van 16.12.2004, blz. 1). Het is dus juridisch niet bindend. Het neemt echter grondbeginselen over waaraan in de rechtspraak als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht een bindend karakter is verleend.

3 De bewoordingen van die overweging zijn gebaseerd op het document SEC(2001) 380/3 en luiden bijvoorbeeld als volgt: "Dit besluit eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend". Voorzover van toepassing, kan een tweede zin worden toegevoegd: "Dit besluit beoogt meer bepaald te waarborgen dat het recht XX ten volle wordt geëerbiedigd en/of te bevorderen dat het beginsel YY wordt toegepast (artikel XX of artikel YY van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).".

4 Zie het werkprogramma van de Commissie voor 2005, COM(2005) 15 def.

4. Ten slotte is het handvest opgenomen in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat op 29 oktober 2004 is ondertekend.

5. In het licht van het voorgaande wordt in deze mededeling een methodologie ontwikkeld voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van het handvest in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Deze methodologie heeft een drieledig doel:

   – de diensten van de Commissie in staat stellen bij het opstellen van alle wetgevingsvoorstellen een systematische en grondige controle van de eerbiediging van de betrokken grondrechten te verrichten;

   – de leden van de Commissie en in het bijzonder de groep van commissarissen voor grondrechten, discriminatiebestrijding en gelijke kansen in staat stellen de resultaten van die controle te volgen en een "cultuur op het gebied van de grondrechten" te bevorderen;

   – de resultaten van de door de Commissie verrichte controle op het gebied van de grondrechten zichtbaarder maken voor de andere instellingen en voor het publiek. De Commissie moet het goede voorbeeld geven, waardoor zij tevens geloofwaardigheid en gezag zal hebben bij het toezicht op de eerbiediging van de grondrechten door de beide wetgevende instellingen.

II. De systematische controle van de eerbiediging van de grondrechten door de diensten bij het opstellen van voorstellen en de CIS-procedure

6. Het hoofddoel van de methodologie is de diensten van de Commissie in staat te stellen op systematische en grondige wijze toe te zien op de eerbiediging van de betrokken grondrechten bij het opstellen van wetgevingsvoorstellen door de Commissie.

7. Een dergelijke controle wordt reeds verricht wanneer de eerstverantwoordelijke dienst het voorstel opstelt, en met name tijdens de CIS-procedure, in het kader waarvan de Juridische dienst de eerbiediging van de grondrechten onderzoekt als een integrerend onderdeel van de wettigheidstoetsing. Deze aanpak is conform het besluit van de Commissie van 13 maart 2001, volgens hetwelk de controle op de verenigbaarheid met het handvest bij het opstellen van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie moet worden verricht overeenkomstig de gebruikelijke procedures.

8. Deze benadering blijft in principe gehandhaafd. De verenigbaarheid van de maatregelen van de Commissie met de grondrechten is een essentieel onderdeel van de constitutionele wettigheid ervan; deze toetsing moet een integrerend onderdeel van de wettigheidstoetsing blijven. Het lijkt nodig noch gepast om voor dit aspect van de wettigheidstoetsing nieuwe structuren of bijzondere administratieve procedures in het leven te roepen.

9. Om echter in de praktijk de tijdens de CIS-procedure uitgeoefende controle te versterken en te systematiseren, zullen de grondrechten prominenter aan bod komen in twee belangrijke documenten die samen met het ontwerp-wetgevingsvoorstel worden ingediend:

– de effectbeoordeling (*impact assessment*), die een zo volledig en gedetailleerd mogelijk overzicht van de diverse gevolgen voor de individuele rechten zou moeten bevatten (zie hieronder, III);

– de toelichting, die voor sommige wetgevingsvoorstellen een passage betreffende de juridische motivering van de eerbiediging van de grondrechten zou moeten bevatten (zie hieronder, IV).

10. De effectbeoordeling en de toelichting *vullen elkaar aan* in het kader van de onderhavige methodologie:

11. De effectbeoordeling heeft tot doel de diensten van de Commissie vanaf de aanvang van het opstellen van een voorstel een volledig overzicht te verschaffen van de gevolgen ervan op de rechten van de eventueel betrokken personen en groepen, voorzover nodig afhankelijk van de door haar overwogen opties.

12. De effectbeoordeling mag echter niet het juridische onderzoek bevatten, d.w.z. de juridische kwalificatie van de geïdentificeerde effecten in het licht van de normen van het handvest, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de rechtspraak. Dat juridische onderzoek vereist een bijzondere deskundigheid en moet betrekking hebben op een vergevorderd ontwerp-wetgevingsvoorstel. Het moet voorzover mogelijk eerst bij de eerstverantwoordelijke dienst zelf beginnen, en daarna tijdens de CIS-procedure (waarbij de juridische dienst formeel is betrokken) worden voortgezet; het moet indien nodig overeenkomstig de hierna vermelde voorwaarden (zie IV) in de toelichting worden samengevat en op die manier voor het publiek zichtbaar worden gemaakt.

13. De effectbeoordeling zal op die manier een essentieel instrument worden ter *voorbereiding* van de definitieve juridische controle op de inachtneming van het handvest, door daarvoor de basisinformatie aan te reiken zonder evenwel deze controle te vervangen[5]. De conclusies van die juridische controle zouden in de toelichting moeten worden opgenomen voorzover er in dit verband ernstige vragen rijzen.

14. Dit geldt des te meer omdat een effectbeoordeling niet voor alle wetgevingsvoorstellen verplicht is[6] en omdat problemen inzake grondrechten soms slechts opduiken op het niveau van de gedetailleerde uitvoeringsbepalingen of van zeer specifieke onderdelen van een wetgevingsbesluit; een effectbeoordeling alleen zal dergelijke problemen niet aan het licht brengen.

---

5 De Commissie heeft reeds benadrukt dat de effectbeoordeling slechts een hulpmiddel bij de besluitvorming is, die de politieke beoordeling niet vervangt (zie de mededeling van 5.6.2002, COM(2002) 276 def., blz. 3). Voorts moet deze effectbeoordeling als een essentiële basis worden beschouwd voor het juridische onderzoek dat de diensten van de Commissie dienen uit te voeren, in het bijzonder in de CIS-procedure.

6 Zelfs wetgevingsinitiatieven die niet in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voorkomen, kunnen echter worden gerekend tot de initiatieven waarvoor een effectbeoordeling vereist is.

15. De eerstverantwoordelijke dienst zal er overigens op toezien dat het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid bij de CIS-procedure wordt betrokken wanneer een voorstel vragen met zich kan brengen op het vlak van de grondrechten, met name in het licht van de effectbeoordeling. Tevens zal deze dienst ervoor zorgen dat het voor de externe betrekkingen bevoegde directoraat-generaal wordt betrokken bij voorstellen die van invloed zouden kunnen zijn op de grondrechten van onderdanen van derde landen die zich buiten de Unie bevinden.

16. Ook de uitvoeringsbesluiten die de Commissie zelf rechtstreeks op grond van het Verdrag of krachtens de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheden en door middel van de comitéprocedures vaststelt, kunnen gevoelig blijken te zijn vanuit het oogpunt van de grondrechten. Ook het opstellen van deze uitvoeringsbesluiten is onderworpen aan de CIS-procedure, die een controle op hun overeenstemming met het handvest mogelijk maakt volgens de hierboven vermelde beginselen. Anders dan wetgevingsvoorstellen gaan de uitvoeringsbesluiten van de Commissie niet vergezeld van een toelichting of van een verplichte effectbeoordeling; in uitzonderingsgevallen zal een dergelijke beoordeling toch kunnen worden verricht indien de eerstverantwoordelijke dienst meent dat de omvang van de voorzienbare effecten van een overwogen uitvoeringsbesluit het rechtvaardigt en het wetgevingskader daaraan niet in de weg staat.

III. Met de grondrechten rekening houden bij de effectbeoordeling

17. Effectbeoordeling is een instrument dat de Commissie sedert 2002[7] gebruikt. Het basisidee is vervanging van de bestaande praktijk (waarbij effectbeoordelingen voor individuele sectoren worden uitgevoerd) door de effectbeoordelingen te integreren in één allesomvattend instrument dat voor alle sectoren geldt en dat betrekking heeft op economische en sociale gevolgen, en gevolgen voor het milieu. In oktober 2004 heeft de Commissie een verslag[8] goedgekeurd waarin de eerste bevindingen worden beoordeeld en stappen voor verdere verbetering van dit instrument worden geschetst. Op basis van dit verslag worden herziene richtsnoeren voor de effectbeoordelingen opgesteld, die in de nabije toekomst zullen worden toegepast. Deze richtsnoeren bevatten een herziene gedetailleerde checklist met de gevolgen die in het kader van de effectbeoordeling dienen te worden onderzocht[9].

18. Om beter met het aspect “grondrechten” rekening te houden, is een aantal vragen die specifiek over grondrechten gaan toegevoegd aan de checklist in de herziene richtsnoeren voor de effectbeoordelingen. Dit maakt een uitvoerige beoordeling van de effecten op het gebied van de grondrechten mogelijk, alsook een evenredigheidsanalyse met betrekking tot hun reikwijdte en omvang.

---

7 Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling van 5.6.2002, COM(2002) 276 def.

8 SEC(2004) 1377.

9 Deze checklist zal de lijst uit bijlage II van document SEC(2004) 1377 vervangen.

19. De checklist is nog steeds in drie rubrieken onderverdeeld, namelijk economische en sociale gevolgen, en gevolgen voor het milieu. In plaats van voor de grondrechten een vierde afzonderlijke rubriek of een subrubriek binnen de rubriek over de sociale gevolgen te creëren, zijn de aanvullende vragen over de grondrechten in de drie bestaande rubrieken opgenomen, op basis van de samenhang met de daarin reeds vermelde onderwerpen. De reden voor deze benadering is dat de in het handvest neergelegde grondrechten uiteenlopend zijn en alle sectoren bestrijken. Zo worden de gevolgen voor bijvoorbeeld het recht op eigendom, de vrijheid van ondernemerschap of de vrijheid van beroep, dus het best binnen de rubriek "economische gevolgen" behandeld en beoordeeld. Voorts dienen vragen op het gebied van sociale rechten binnen de rubriek "sociale gevolgen" te worden behandeld. De invoering van een nieuwe vierde rubriek "grondrechten" zou ertoe kunnen leiden dat diensten die de beoordeling uitvoeren nodeloos dubbel werk verrichten en hun aandacht niet toespitsen op de praktische gevolgen die voor die rechten relevant kunnen zijn. De toevoeging van een subrubriek in de rubriek over sociale gevolgen, zou het uiteenlopende karakter van en het evenwicht tussen de sociale, economische en politieke rechten in het handvest niet adequaat weerspiegelen.

IV. Met de grondrechten rekening houden in de toelichting

20. De toelichting bij sommige recente wetgevingsvoorstellen van de Commissie bevat reeds een min of meer gedetailleerd onderzoek inzake de eerbiediging van de grondrechten. Het betreft evenwel geen systematische praktijk die geldt voor alle voorstellen die vragen inzake grondrechten met zich meebrengen en waarin de Commissie de in haar besluit van 13 maart 2001 bedoelde de standaardoverweging over de naleving van het handvest heeft opgenomen. Tezelfdertijd lijkt het nodig dat de richtsnoeren een antwoord verschaffen op de vraag *welke wetgevingsvoorstellen* de overweging over het handvest zouden moeten bevatten.

21. Het besluit van de Commissie van 13 maart 2001 voorziet in de opneming van een overweging indien wetgevingsvoorstellen een specifieke samenhang met de grondrechten vertonen. In tegenstelling tot de regel die voor de overweging betreffende het subsidiariteitsbeginsel geldt, werd dus – terecht – niet voor een systematische opneming gekozen. Het lijkt mogelijk noch wenselijk in dit verband gedetailleerde aanwijzingen te verstrekken. Het is aan de diensten om een passend evenwicht te vinden tussen het risico van een banalisering van de overweging als gevolg van een algemene toepassing, en de nodige waakzaamheid om te garanderen dat elk serieus vraagstuk dat betrekking heeft op de eerbiediging van een grondrecht aan de orde komt.

22. Het is evenwel mogelijk twee criteria vast te stellen, die elkaar niet uitsluiten, die als leidraad zullen dienen. Opneming van de overweging betreffende het handvest zal aldus gerechtvaardig zijn indien:

– met name uit de effectbeoordeling blijkt, dat het wetgevingsvoorstel een *beperking* van een grondrecht inhoudt die in het licht van artikel 52 van het handvest[10] dient te worden gerechtvaardigd; hetzelfde geldt indien er een direct of indirect verschil in behandeling is, dat een rechtvaardiging behoeft wat de gelijkheid voor de wet en het discriminatieverbod betreft;

– het wetgevingsvoorstel de *tenuitvoerlegging* of de *bevordering* van een specifiek grondrecht beoogt.

23. Het is bovendien wenselijk de regel in te voeren dat voortaan, voor ieder wetgevingsvoorstel waarin die overweging betreffende het handvest is opgenomen, de toelichting een passage moet bevatten waarin beknopt de redenen worden weergegeven waarom kan worden aangenomen dat de grondrechten zijn geëerbiedigd.

24. Deze regel heeft een tweeledig doel:

– enerzijds zal de Commissie aldus openlijk verantwoording afleggen over haar juridisch onderzoek naar de eerbiediging van de grondrechten uit het handvest, in het kader van ieder wetgevingsinitiatief dat ernstige vragen oproept op het punt van de grondrechten. Zij zal daarmee vermijden dat haar, zoals in het verleden soms is gebeurd, wordt verweten dat zij de naleving van het handvest eenvoudigweg heeft bevestigd door de standaardoverweging op te nemen, zonder evenwel de redenen voor die vaststelling te vermelden.

– anderzijds wordt met die regel, net als met het betrekken van de grondrechten in de effectbeoordeling, een versterking van de doeltreffendheid van de interne controle beoogd. De verplichting voor de eerstverantwoordelijke diensten om in hun ontwerp-toelichting een samenvatting over de eerbiediging van de grondrechten op te nemen, zal de diensten immers bewuster maken op dat gebied en een betere basis verschaffen voor het formele juridisch onderzoek tijdens de CIS-procedure. De Juridische dienst zal bijzondere aandacht moeten besteden aan dit deel van de toelichting en alle nodige bijstand moeten verlenen voor het opstellen van de definitieve versie ervan.

V. Follow-up door de groep van commissarissen voor de interne controle op de eerbiediging van de grondrechten

25. Hoewel de interne controle op de naleving van het handvest hoofdzakelijk een taak van de diensten is, is het niettemin belangrijk dat de leden van de Commissie en in het bijzonder die van de groep "grondrechten, discriminatiebestrijding en gelijke kansen" de werking ervan en de belangrijkste resultaten van nabij volgen. De Juridische dienst brengt de groep van commissarissen regelmatig op de hoogte van de belangrijke gevallen waarin de interne controle inzake grondrechten is toegepast. In zeer bijzondere gevallen waarin voor wetgevingsinitiatieven een delicaat evenwicht moet worden gevonden tussen verscheidene tegengestelde grondrechten, kan de groep ook beleidsrichtsnoeren formuleren binnen de beoordelingsmarges van het handvest.

---

[10] Dit artikel komt overeen met artikel II-112 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

26. Ten slotte zal in 2007 aan de groep een algemene balans van die interne controle worden voorgelegd, die door de Juridische dienst zal worden opgesteld in samenwerking met het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid en het secretariaat-generaal, voorzover nodig met voorstellen om de huidige methodologie in het licht van de opgedane ervaringen te wijzigen of aan te vullen. Daarenboven dient vanaf de – voor januari 2007 geplande – aanvang van de werkzaamheden van het Grondrechtenbureau in het kader van deze methodologie te worden geprofiteerd van de werkzaamheden en het optreden van dit toekomstige bureau, dat zal voortbouwen op de werkzaamheden van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat.

VI. Voortdurend toezicht op de eerbiediging van de grondrechten bij wetgevingswerkzaamheden

27. De verantwoordelijkheid van de Commissie, als hoedster van de verdragen en dus van de grondrechten, houdt niet op op het ogenblik dat zij een voorstel bij de wetgever indient.

28. De Commissie en in het bijzonder de groep van commissarissen volgt tevens de werkzaamheden van de beide wetgevende instellingen, wat de eerbiediging van de grondrechten betreft, met name wanneer het gaat om dossiers die vanuit het oogpunt van de grondrechten bijzonder gevoelig zijn of wanneer in de loop van de wetgevingsprocedure argumenten op het punt van de grondrechten worden aangevoerd. De Commissie zal het in haar wetgevingsvoorstellen vastgelegde niveau van bescherming van de grondrechten verdedigen en waarschuwen voor iedere ongerechtvaardigde aantasting ervan door de wetgever.

29. Als een laatste middel behoudt de Commissie zich het recht voor om, na een politiek onderzoek van elk individueel geval, beroep tot nietigverklaring wegens schending van de grondrechten in stellen, als zij meent dat de schending vaststaat en dat de aangenomen wetgeving op geen enkele wijze kan worden uitgelegd als verenigbaar met de grondrechten.

VII. Bekendmaking van de interne controle inzake grondrechten

30. De interne controle op de eerbiediging van de grondrechten bij de wetgevingsinitiatieven van de Commissie moet op passende wijze *aan de Europese burgers* worden bekendgemaakt.

31. Een dergelijke grotere openbaarheid heeft een drieledig doel:

– de Commissie zal zo haar eigen inspanningen inzake de eerbiediging van de grondrechten zichtbaar maken, wat de geloofwaardigheid van haar initiatieven zal versterken;

– deze bekendmaking zal tevens het imago van het handvest ten goede komen als essentieel instrument voor de op gemeenschappelijke waarden gebaseerde Europese identiteit van de burgers;

– de bewustmaking van het publiek zal ten slotte de burgers en het maatschappelijk middenveld aanmoedigen om hun grondrechten in het kader van de door de Commissie georganiseerde raadplegingen te doen gelden, waardoor de grondrechten meer tot uiting zullen komen in en sterker zullen worden bevorderd in het beleid van de Unie.

32. De openbare bekendmaking van deze activiteit van de Commissie zal op drie niveaus plaatsvinden:

– om te beginnen zullen de andere instellingen en het publiek dankzij deze mededeling weten welke de beginselen zijn van de interne controle op de eerbiediging van de grondrechten in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie;

– vervolgens zullen de documenten inzake de effectbeoordeling en het gedeelte van de toelichting over de grondrechten het voor de andere instellingen en het publiek mogelijk maken de toetsing van de wetgevingsinitiatieven aan het handvest concreet te volgen;

– ten slotte zal de Commissie, wanneer zij in het kader van de uitwerking van haar initiatieven belanghebbende partijen, het maatschappelijk middenveld en het grote publiek raadpleegt – en in het bijzonder in het kader van de effectbeoordeling – de aandacht vestigen op de rechten van het handvest en op haar eigen interne controle op de naleving ervan, door de geraadpleegde partijen te verzoeken hun grondrechten te doen gelden. Dit is een cruciale stap om te komen tot volledige en evenwichtige effectbeoordelingen en om meer in het algemeen binnen de Europese Unie een echte “cultuur op het gebied van de grondrechten” te bevorderen.