

■■■■■ ■■■■■

Aan Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Kenmerk CM08008-III
Betreft Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon, TK 31 384 (R1850)
Datum 8 mei 2008

Geachte heer Hirsch Ballin,

Hierbij treft u een afschrift aan van de brief aan die de Permanente Commissie stuurde aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het ontwerp Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon en het parlementair instemmingsrecht zoals dat thans bestaat bij JBZ aangelegenheden.

In een eerdere notitie die 3 januari die is verstuurd aan de minister en staatssecretaris van Justitie, de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, Raad van State en de staatsecretaris Europese Zaken. heeft de Permanente Commissie geadviseerd het instemmingsrecht te handhaven. Deze notitie is als bijlage toegevoegd (CM08001-III).

In bijgaande brief aan de Staten-Generaal wijst de Permanente Commissie nogmaals op enkele klemmende argumenten die voor behoud van het instemmingsrecht pleiten.

Hoogachtend,

Vriendelijk groetend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter



Prof. mr. P. Boeles
Secretaris

Aan: Tweede Kamer der Staten-Generaal
woordvoerder Europa
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Betreft: Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon, kamerstukken 31 384 (R1850).

Kenmerk: CM08-008
Datum: 8 mei 2008

per e-mail

Geachte leden der Staten-Generaal,

Op 5 juni a.s. zal het ontwerp Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon door de Tweede Kamer worden behandeld. Blijkens het Verslag hebben enkele fracties vragen gesteld over de continuering van een parlementair instemmingsrecht zoals dat thans bestaat bij JBZ aangelegenheden. Dat zou dienen te geschieden door een amendement in deze wet. In een notitie, die begin januari 2008 aan de Tweede Kamer is gestuurd, heeft de Permanente Commissie voor handhaving van zo'n instemmingsrecht geadviseerd. In deze brief willen wij u attenderen op enkele klemmende argumenten die voor behoud van het instemmingsrecht pleiten.

1. Thans doet zich – praktisch gesproken - de laatste gelegenheid voor om een parlementair instemmingsrecht bij Europese wetgeving te behouden. Het instemmingsrecht dat in de goedkeuringswet van het verdrag van Amsterdam was opgenomen zal vervallen. Het is voor de democratische controle op de eigen regering van vitaal belang dat het parlement zich geen instrument laat ontschieten dat in een periode van ruim 15 jaar goed heeft gefunctioneerd en dat in een aantal opzichten effectiever en preciezer is dan andere middelen zoals subsidiariteitbeoordeling.
2. Het gaat hier om het bevestigen van een parlementair prerogatief. Dat de Raad van State en de Regering wellicht van mening zijn dat de Eerste en Tweede Kamer met minder instrumenten toekunnen kan in dit soort aangelegenheden niet het beslissende argument zijn.
3. Het Nederlandse parlement heeft begin jaren negentig een pioniersrol gespeeld bij het invoeren van een nationale parlementaire controle op Schengen en het EU recht. Naast Nederland hebben minstens 17 van de 27 lidstaten een parlementair voorbehoud ten aanzien van de Europese besluitvorming. Negen van die lidstaten koppelen het parlementaire voorbehoud aan een mandaat . Het zou bizar zijn als het Nederlandse parlement zich nu van de voorhoede naar de achterhoede zou laten terugzakken. Dit temeer nu de Nederlandse bevolking bij referendum heeft laten weten een te grote afstand tot Europa te voelen.
4. Een instemmingsrecht heeft niet ten doel de regering in Europa voor de voeten te lopen en heeft in het verleden ook niet zo gefunctioneerd. Belangrijke doeleinden zijn:
 - de regering te verplichten om tijdig informatie over de voortgang van de onderhandelingen te geven aan Staten-Generaal,
 - aan Staten-Generaal een instrument te geven om de opstelling van de Nederlandse regering tijdens de onderhandelingen langs democratische weg te beïnvloeden, en
 - te voorkomen dat Staten-Generaal geconfronteerd wordt met een fait accompli van in Brussel overeengekomen regels die Nederland (gaan) binden en die de Staten-Generaal in feite alleen maar kunnen aanvaarden; verwerpen is dan immers alleen nog een theoretische optie.Deze doeleinden zijn nog steeds actueel en van basaal belang.
5. Dat het Europese Parlement door het Hervormingsverdrag meer macht zal krijgen, maakt een effectieve nationale parlementaire controle op wijze waarop de Nederlandse regering ons land in de raad vertegenwoordigt geenszins overbodig. Europese en nationale democratie zijn duidelijk verschillende zaken. De EU is geen federatie die de nationale democratie kan vervangen, maar een unie van soevereine lidstaten. Een nationaal systeem waarin een

regering het eigen parlement in bepaalde wetgevingsdossiers buiten spel kan zetten zodra het om Europese zaken gaat is niet democratisch.

6. Het moet overigens nog maar worden afgewacht of de in het verdrag voorziene Europese parlementaire controle bevredigend zal gaan functioneren. Het is nooit verstandig oude schoenen weg te gooien zonder te weten hoe de nieuwe lopen.
7. De onderwerpen die tot dusverre door het instemmingsrecht worden bestreken (strafrecht, asielrecht, politiesamenwerking, grensbewaking, visa, verblijfsvergunningen) horen tot de gevoeligste onderwerpen als het om nationale soevereiniteit gaat, spelen een vaak overheersende rol in het publieke debat en raken niet zelden fundamentele mensenrechten en burgerlijke vrijheden. Een parlement dat zich bij die onderwerpen de controle op de eigen regering laat ontglippen bewijst zijn eigen geloofwaardigheid een slechte dienst.

Wij zijn graag bereid een en ander desgewenst mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter



Prof. mr. P. Boeles
Secretaris

Aan Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Kenmerk CM08001-III
Betreft Instemmingsrecht
Datum 3 januari 2008

Geachte heer Hirsch Ballin,

Nu het Hervormingsverdrag van de Europese Unie ter ratificatie aan het Nederlandse parlement zal worden voorgelegd, komt de vraag op of in de goedkeuringswet een parlementair instemmingsrecht moet worden opgenomen. De Permanente Commissie stelt zich op het standpunt dat een instemmingsrecht belangrijk is, óók als de Europese besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid of in codecisie plaatsvindt.

U treft hierbij een notitie over deze kwestie aan. Wij geven u in overweging een bepaling zoals door ons voorgesteld in de goedkeuringswet op te nemen.

Hoogachtend,

Vriendelijk groetend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter



Prof. mr. P. Boeles
Secretaris

cc.

- Staatssecretaris van Justitie
- Staatssecretaris voor Europese Zaken
- Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten Generaal
- Commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten Generaal

Het instemmingsrecht van het parlement: zinvol bij codecisie en gekwalificeerde meerderheid?

Elementen van het instemmingsrecht

Bij de goedkeuringwetten van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice en Prüm heeft het Nederlandse Parlement een instemmingsrecht bedongen of gekregen. De bepalingen waarin dit instemmingsrecht is opgenomen¹ bevatten drie wezenlijke elementen:

- (1) Ontwerpbesluiten, die Nederland beogen te binden, worden openbaar gemaakt,
- (2) die ontwerpbesluiten worden aan de Staten-Generaal voorgelegd, en
- (3) de instemming van de Staten-Generaal is vereist voordat Nederland kan meewerken aan de totstandkoming van dat besluit.

Deze drie elementen verschaffen de noodzakelijke voorwaarden voor tijdige publieke en parlementaire discussie over de ontwerpbesluiten. Op basis van deze bepalingen in de achtereenvolgende goedkeuringwetten is sinds het begin van de jaren negentig de praktijk ontwikkeld dat de regering kort voor elke vergadering van de JBZ-Raad een geannoteerde agenda aan de beide Kamers voorlegt en kort na afloop van die Raad aan de beide Kamers verslag uitbrengt. Die stukken maken een geïnformeerd publiek en parlementair debat over de ontwerpen voor nieuwe wetgeving mogelijk in een zodanig stadium dat nog invloed op de besluitvorming door de Raad kan worden uitgeoefend. De informatie is uitvoeriger (o.a. tussentijdse raadsdocumenten, informatie over de opstelling van andere lidstaten en de voortgang van het debat in de organen van de Raad) dan die welke wordt verstrekt op grond van de zgn. (BNC)-fiches over nieuwe Commissievoorstellen. Bovendien bieden de geannoteerde agenda's en de verslagen de mogelijkheid om de opstelling van de regering in de Raad te controleren.

Ter gelegenheid van de ratificatie van het Hervormingsverdrag rijst de vraag of het wenselijk is ook hier een parlementair instemmingsrecht op te nemen. Het gaat met name om de vraag of een instemmingsrecht zinvol is wanneer de Europese besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt. Ook kan de vraag worden gesteld of een nationaal parlementair instemmingsrecht nog zinvol is naast de bepalingen die in het Hervormingsverdrag zijn opgenomen ter vergroting van de invloed van de nationale parlementen. Zoals hieronder zal worden uiteengezet, beantwoordt de Permanente Commissie beide vragen bevestigend.

Tot dusverre is in de hiervoor genoemde bepalingen waarbij het parlementaire instemmingsrecht werd gevestigd de besluitvorming bij codecisie uitgesloten. In deze notitie beantwoordt de Permanente Commissie de vraag, of die uitsluiting terecht is, ontkennend.

Is een instemmingsrecht zinvol bij codecisie en bij meerderheidsbesluiten?

De Raad van State heeft in het advies over de Europese Conventie de belangrijkste argumenten genoemd waarom van een instemmingsrecht zou kunnen worden afgezien als besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt ingevoerd²:

“De achtergrond van deze procedure is, zoals bekend, de geringe betrokkenheid van het EP bij de totstandkoming van die besluiten. Indien voldoende betrokkenheid voor het EP bij de besluitvorming op deze terreinen zal worden gerealiseerd, wordt het hanteren van deze procedure overbodig en ook onwenselijk, gelet op het doel waarvoor deze is ingevoerd. Daarbij heeft deze procedure nooit tot heel veel resultaten geleid noch, gelet op de krachtsverhoudingen in de Europese besluitvorming, kunnen leiden. Het daadwerkelijk gebruikmaken van een vetorecht moet in de praktijk ook als een weinig realistische aspiratie worden gezien. Dit laat echter onverlet de wenselijkheid van een levendig debat tussen Tweede Kamer en bewindslieden over voorgenomen EU-regelgeving, waarbij de inzet van het debat zou kunnen zijn of een bepaald voorstel van de Commissie al dan niet voldoet aan de subsidiariteits-eis.”

¹ Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving de bijlage bij deze notitie

² Kamerstuk 28 473 nr 35 - TK 17 oktober 2003.

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law

• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal

• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht

Deze overwegingen, die door de toenmalige regering werden gedeeld, kunnen puntsgewijs als volgt worden samengevat:

- a. Het instemmingsrecht zou zijn legitimatie hebben ontleend aan de geringe betrokkenheid van het Europese parlement, en meer betrokkenheid van het Europese parlement zou handhaving van het instemmingsrecht daarom overbodig en onwenselijk maken;
- b. Het daadwerkelijk gebruikmaken van het vetorecht zou als een weinig realistische aspiratie moeten worden gezien
- c. Het instemmingsrecht zou nooit tot veel resultaten hebben geleid
- d. Het zou bij een nationaal parlementair debat vooral moeten gaan om de subsidiariteitskwestie.

Sinds de Raad van State dit advies opstelde is, onder meer uit het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet, gebleken dat veel Nederlanders zich moeilijk kunnen identificeren met de Europese ontwikkelingen die vaak werden ervaren als van buiten opgelegde inmenging in nationale aangelegenheden. Inbreng en controle van het Nederlandse parlement ten aanzien van de wetgeving van de Europese Unie is één van de aangewezen middelen om de relatie tussen de nationale bevolking en de Europese Unie concreet vorm te geven.³

Het belang van een actieve inbreng en controle door de nationale parlementen in de Europese ontwikkelingen is uitdrukkelijk neergelegd in art. 8c van het Hervormingsverdrag: "National parliaments shall contribute actively to the good functioning of the Union". In paragraaf a van die bepaling staat dat de nationale parlementen de ontwerpen van Europese wetgeving toegezonden zullen krijgen door de instellingen van de Unie. Met deze bepaling in het Hervormingsverdrag is de zaak echter nog niet geregeld. De relatie tussen het nationale parlement en de regering valt buiten het bereik van het EU-verdrag. Het effectief regelen van deze relatie behoort tot het terrein van de nationale wetgever.

Met inachtneming van die beschouwingen kunnen bij de vier overwegingen van de Raad van State de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

Ad a: Het vergroten van de effectieve parlementaire controle op Europees niveau laat onverlet dat ook de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming een rol dienen te spelen. De noodzaak hiervan is erkend door de WRR⁴ en het Europese Hervormingsverdrag. De vraag of Europese regelgeving uit het nationale perspectief van een individuele lidstaat gewenst of nodig is kan nu eenmaal bezwaarlijk door een Europees orgaan worden beoordeeld. Voorts kan een algemeen inhoudelijk debat over Europese aangelegenheden op nationaal niveau voor de Europese gedachtevorming van groot belang zijn. De relatie tussen het Europese parlement en zijn kiezers is afstandelijk en weinig direct. "Voeding" van Europese parlementsleden met inhoudelijke gedachten van hun nationale collega's, die een nauwere relatie met hun kiezers hebben, kan tot intensivering van het democratisch gehalte van de EU leiden.

Bovendien leert de ervaring met codecisie op het JBZ-terrein tot nu toe, dat bij de beslissende onderhandelingen tussen de Raad en het EP, naast de rapporteur slechts weinig leden van het EP zijn betrokken. Het is niet verstandig de inhoudelijke inbreng van parlementariërs tot de rapporteur van het EP te beperken. Hieraan kan worden toegevoegd dat parlementaire inbreng juist gewenst is in het stadium van de onderhandelingen in de Raad en dat nationale parlementen, gezien de mogelijkheid van instructie aan de eigen ministers, hiertoe beter zijn geëquipeerd dan het Europees Parlement.

Ad b: Het instemmingsrecht kan ook effect hebben bij besluitvorming binnen de Raad bij gekwalificeerde meerderheid of bij codecisie. Het stemgedrag van de Nederlandse regering wordt dan immers aan instructies gebonden ook als daarmee de besluitvorming binnen de Raad op zich niet wordt geblokkeerd. Het parlement kan zich zelfs een minder terughoudende opstelling veroorloven als een dergelijke instructie niet meer het karakter van een veto heeft. De Nederlandse delegatie kan dan ten aanzien van bepaalde punten een

³Zie de bijlage bij deze notitie

⁴Zie voor een overzicht van relevante WRR-rapporten de bijlage bij deze notitie.

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law

• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal

• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht

reserve van parlementaire goedkeuring voorbehouden, waardoor het ingenomen standpunt binnen de onderhandelingen aan gewicht kan winnen.

Ad c: De stelling, dat het instemmingsrecht nooit tot veel resultaten zou hebben geleid miskent de werkelijkheid. Het is bij de onderhandelingen binnen de Raad bepaald niet ongebruikelijk dat de Nederlandse delegatie een voorbehoud van parlementaire goedkeuring maakt. Hoewel het op zich juist is, dat het Nederlandse parlement doorgaans heeft vermeden de Nederlandse regering door het opleggen van een veto op een conceptbesluit binnen de Raad in een moeilijke positie te brengen, heeft de enkele mogelijkheid, dat het onthouden van instemming invloed op de onderhandelingen zou hebben, bij de effectiviteit van het instemmingsrecht wel degelijk een rol gespeeld. De talloze gedachtewisselingen tussen parlement en regering naar aanleiding van ontwerpbesluiten hebben hun gewicht mede ontleend aan het instemmingsrecht. Een verstandige volksvertegenwoordiger hoeft zijn tanden niet vaak te gebruiken, als hij ze maar heeft. Zo werd bij de ratificatie van het verdrag van Maastricht door de Tweede Kamer een motie aangenomen, ingediend door het kamerlid Karimi en anderen⁵, waarin de Nederlandse regering werd opgeroepen niet in te stemmen met bepalingen in de te vormen Europese regelgeving als die voor derdelanders ongunstiger zouden zijn dan het Nederlandse recht. Door middel van zijn instemmingsrecht kon het parlement blijven controleren of deze motie werd nagekomen.

Dit – vaak impliciete - effect van het instemmingsrecht is in de loop van de jaren door het parlement bevochten. Zo is in 1993 discussie ontstaan tussen de regering en de Tweede Kamer over de vraag of het reglement van orde van het Uitvoerend Comité van Schengen een besluit was dat het Koninkrijk bindt. Een behandeling van het ontwerpbesluit in het parlement werd in eerste instantie geweigerd. Op aandringen van de Kamer heeft de regering uiteindelijk met behandeling ingestemd. In het reglement zijn vervolgens op verzoek van Nederland enkele wijzigingen aangebracht.⁶ In 1994 heeft de Tweede Kamer bij de bespreking van het Europolverdrag de bevoegdheid van het Hof van Justitie als een vereiste voor de goedkeuring gehanteerd.⁷ Als gevolg van die actie heeft de Nederlandse regering zich ingezet voor een Protocol over de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van het Europolverdrag en bij verschillende andere verdragen die binnen de Derde Pijler zijn afgesloten. Die activiteit heeft geleid tot een aantal soortgelijke Protocolen en bij het Verdrag van Amsterdam tot opname van art. 35 EU Verdrag over de bevoegdheid van het Hof. Bij de parlementaire behandeling van de Overeenkomst van Dublin is door beide kamers het ontbreken van rechtsmacht van het Hof van Justitie aan de kaak gesteld. Aangedrongen werd op uitstel van ratificatie.⁸

Het herhaaldelijk gebruik van het instemmingsrecht van de Staten-Generaal in de jaren negentig heeft er mede toe geleid dat in het Hervormingsverdrag de volledige bevoegdheid van het Hof van Justitie op het terrein van politie, justitie en migratie is vastgelegd. Een sprekend voorbeeld van een recente intensieve wisselingen van standpunten tussen parlement en regering onder de druk van het instemmingsrecht was de discussie in de Eerste Kamer ter gelegenheid van het ontwerp voor de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86.⁹ Een langdurige opschorting van de instemming van de Eerste Kamer werd pas opgeheven toen de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie had toegezegd een verklaring af te leggen bij de Raad over de inachtneming van het recht op gezinsleven, een kwestie waarvan het belang later door het Hof van Justitie is onderstreept.¹⁰

Het is dus feitelijk niet juist, dat het instemmingsrecht een verwaarloosbaar effect zou hebben.

⁵ 25 922, R 1613, nr 29.

⁶ Bron: Jaarverslag 1993 van de Permanente Commissie.

⁷ Bron: Jaarverslag 1994 van de Permanente Commissie.

⁸ Bron: Jaarverslag 1995 van de Permanente Commissie

⁹ Op 18 juli 2003 heeft de Nederlandse delegatie in de Raad met betrekking tot de aanvaarding van de tekst van de gezinsherenigingsrichtlijn de volgende, door de Eerste kamer opgestelde, unilaterale verklaring afgelegd: "The Netherlands underlines that the provisions of the Directive on the right to family reunification should be interpreted with full respect for family life. This directive should be applied in conformity with Article 8 of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms".

¹⁰ Hof van Justitie EG 27 juni 2006, zaak 540/03.

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law	• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal	• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht
--	--	---

Ad d: Zoals uit de gegeven voorbeelden al blijkt, gaat het bij de discussie tussen regering en parlement om concrete wetgevende maatregelen waarvan niet is betwist dat zij aan het subsidiariteitsbeginsel voldoen. Het gaat dus niet alleen om de subsidiariteitskwestie. Het gaat om een actieve inbreng van het nationale parlement in het Europese wetgevingsproces.

In het algemeen kan voorts worden vastgesteld dat de transparantie van de besluitvorming is bevorderd doordat de verplichting tot openbaarmaking en voorlegging van ontwerpbesluiten aan het Parlement was gekoppeld aan het instemmingsrecht.

Tijdige toezending van de raadsdocumenten met toelichting aan de Staten-Generaal maakt het ook mogelijk dat kamerleden zich door externe deskundigen of door andere betrokkenen kunnen laten voorlichten over de betekenis van de voorstellen en de onderhandelingen.

Anders zouden kamerleden op dit terrein vooral afhankelijk zijn van informatie afkomstig van de regering.

Is een instemmingsrecht zinvol in relatie tot de reeds geboden voorzieningen in het Hervormingsverdrag?

Het Hervormingsverdrag erkent, nadrukkelijker dan eerdere Europese verdragen, het belang van nauwe betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming. Het Hervormingsverdrag bevat de volgende relevante voorzieningen:

- Een nieuw art. 8c noemt zes wegen waarlangs de nationale parlementen actief moeten bijdragen aan het goede functioneren van de Unie: (a) geïnformeerd worden over aanhangige wetsvoorstellen, (b) toezicht op de subsidiariteit, (c) participatie, in het kader van de ruimte van vrijheid veiligheid en rechtvaardigheid, in de evaluatie van EU beleid op dat gebied, (d) participatie in herzieningsprocedures van de Verdragen, (e) geïnformeerd worden over aanvragen voor toetreding tot de Unie, (f) participatie in de inter-parlementaire samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europese parlement.
- Het toezicht op de subsidiariteit is voorts uitgewerkt in twee nieuwe protocollen betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie. De zgn. gele- en oranje kaart procedure zijn hierin uitgewerkt.

Het is aan de Staten-Generaal om invulling te geven aan de in het Hervormingsverdrag genoemde betrokkenheid. De Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets en de door de Nationale Conventie voorgestelde 'Prioriteringscommissie' zijn twee instrumenten om de nationale parlementaire controle te activeren. Naar het oordeel van de Permanente Commissie is daarnaast het parlementaire instemmingsrecht bij uitstek geschikt om de rol die de Staten-Generaal in de punten (a), (b) en (c) van art. 8c Hervormingsverdrag is toebedeeld ook daadwerkelijk te vervullen. Het al ruim 15 jaar bestaande instemmingsrecht moet worden gezien als een noodzakelijke invulling van deze verdragsbepaling in de nationale wetgeving van Nederland.

De regelgeving die in de JBZ Raad wordt behandeld betreft een aantal zeer gevoelige onderwerpen die nauw raken aan de fundamentele rechten van individuen en aan centrale waarden in de Nederlandse samenleving (migratie, asiel, strafrecht, politie en justitie). Het Hervormingsverdrag besteedt bijzondere aandacht aan betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese samenwerking op het gebied van JBZ.¹¹ Juist het parlementair instemmingsrecht fungeert als waarborg dat de Staten-Generaal haar controlerende taak op deze terreinen goed kan uitoefenen.

Conclusie

De Permanente Commissie is van mening dat een parlementair instemmingsrecht zinvol en nodig is ten aanzien van EU wetgeving die tot stand komt bij gekwalificeerde meerderheid en in codecisie. Daartoe is zeker reden bij besluitvorming op de gebieden van migratie en

¹¹ Zo voorzien artikel 69 D (1) en 69 G (2) uitdrukkelijk in betrokkenheid van nationale parlementen bij de evaluatie en controle van activiteiten van Eurojust en Europol.

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law

• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal

• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht

strafrecht. Het is een noodzakelijke nationaalrechtelijke aanvulling op art. 8c sub a van het Hervormingsverdrag.

De Permanente Commissie geeft u derhalve in overweging er voor zorg te dragen dat in de Goedkeuringswet van het Hervormingsverdrag een overeenkomstige bepaling wordt opgenomen als in de Goedkeuringswetten van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice en Prüm. Een voorstel voor de tekst van een dergelijke bepaling treft u aan in de bijlage bij deze notitie.

Bijlage bij de notitie “Het instemmingsrecht van het parlement”

1. De geschiedenis van het instemmingsrecht

Tijdens de onderhandelingen over de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO), de voorloper van vrij personenverkeer en politie en justitiesamenwerking in de EU, heeft het Nederlandse parlement aangedrongen op het opnemen van een bepaling in de SUO die de invloed van betrokken parlementen mogelijk maakt¹². Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet aangaande de SUO¹³ kreeg een instemmingsrecht, met bijbehorend informatierecht verder gestalte door de aanvaarding van het amendement Van Traa - de Hoop Scheffer. De formulering die bij dit amendement werd geïntroduceerd in de goedkeuringswet voor de SUO, is vervolgens steeds weer teruggekomen in de goedkeuringswetten voor de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice¹⁴, in de artikelen 3 en 4:

Artikel 3

1. Een ontwerp van een besluit dat beoogt het Koninkrijk te binden, wordt voordat daaromtrent enigerlei besluitvorming door de Raad overeenkomstig Titel VI van het door het in artikel 1 genoemde Verdrag gewijzigde Verdrag betreffende de Europese Unie plaatsvindt, terstond nadat de tekst van dat ontwerp tot stand is gekomen openbaar gemaakt en aan de Staten-Generaal voorgelegd.
2. Een ontwerp-besluit als bedoeld in het eerste lid kan, in afwijking van het bepaalde in dat lid, ter vertrouwelijke kennisgeving door de leden van de Staten-Generaal worden voorgelegd indien buitengewone omstandigheden van dwingende aard het bepaald noodzakelijk maken dat het ontwerp een geheim of vertrouwelijk karakter draagt.
3. Instemming van de Staten-Generaal is vereist voordat de vertegenwoordiger van het Koninkrijk zijn medewerking kan verlenen aan het totstandkomen van een besluit als bedoeld in het eerste lid.
4. Stilzwijgende instemming is verleend indien niet binnen vijftien dagen na overlegging van het ontwerp-besluit aan de Staten-Generaal door of namens een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het ontwerp-besluit de uitdrukkelijke instemming behoeft.
5. Het derde lid is niet van toepassing op de vaststelling van verdragen.

De artikelen 4 van die Goedkeuringswetten bevatten een overeenkomstige bepaling met betrekking tot besluiten genomen op grond van Titel IV van het EG Verdrag voor zover die besluiten niet zijn aangenomen volgens de procedure van artikel 251 EG Verdrag (de co-decisieprocedure, in de betrokken bepaling aangegeven als de procedure van artikel 73 O)

Artikel 4

1. Het bepaalde in artikel 3, eerste tot en met vierde lid, is van toepassing op een ontwerp van een besluit krachtens Titel IIIA van het door het in artikel 1 genoemde Verdrag gewijzigde Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dat beoogt het Koninkrijk te binden genomen, voorzover en voor zolang het bepaalde in artikel 73 O, tweede en vierde lid, van deze Titel ten aanzien van dat ontwerp-besluit geen toepassing vindt.
2. Het bepaalde in het eerste lid blijft buiten toepassing met betrekking tot maatregelen welke worden aangenomen door de Raad volgens de procedure als bedoeld in het derde lid van artikel 73 O van het bij het in artikel 1 genoemde Verdrag tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

¹² Art. 132 SUO, j.o. 6 para 4 Rules of Procedure; zie voor de voorafgaande praktijk van geheimhouding en strijd om de openbaarheid D. Curtin en H. Meijers, *The Principles of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?* In: H. Meijers e.a., *Democracy, Migrants and Police in the European Union: The 1996 IGC and Beyond*, Utrecht 1997 (Forum), p. 20-28.

¹³ Staatsblad 1993, 138

¹⁴ Maastricht (Stb. 1992, 692), Amsterdam (Stb. 1998, 737) en Nice (Stb. 2001, 677)

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law

• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal

• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht

Inmiddels is ook in de goedkeuringswet van het verdrag van Prüm¹⁵ bij amendement een artikel 2 opgenomen waarvan de tekst grotendeels overeenkomt met die van art. 3 van de goedkeuringswetten van Maastricht, Amsterdam en Nice.

2. De rol van de nationale parlementen en de WRR

De rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming is voorwerp van beschouwing geweest van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

In zijn rapport *'De toekomst van de nationale rechtsstaat'* schreef de WRR het volgende over de achterblijvende rol van het nationale parlement¹⁶:

"Door de verwevenheid van de Nederlandse rechtsstaat met de Europese rechtsvorming veranderen ook de verhoudingen binnen Nederland. Een belangrijk gevolg is de verschuiving die in de onderdelen van de trias politica optreedt: de positie van de rechter wordt sterker, terwijl de rol die de volksvertegenwoordiging speelt bij de Nederlandse inbreng in het Europese wetgevingsproces sterk achterblijft bij haar rol in de nationale wetgeving. Het legaliteitsbeginsel verliest hiermee aan betekenis".

In 2003 vervolgde de WRR deze lijn van redeneren, in zijn rapport *'Slagvaardigheid in de Europabrede Unie'*¹⁷:

"Ook de Nederlandse parlementaire betrokkenheid kan op onderdelen worden versterkt. Ten eerste dienen de Nederlandse parlementariërs in het voortraject van communautaire wetgeving een actievere rol te spelen. Nog voordat de besluitvorming tussen de regeringen in de Raad plaatsheeft, dienen zij zich te beraden op de nationale aanvaardbaarheid en haalbaarheid van de voorliggende opties (bijvoorbeeld via het debatteren over Wit- en Groenboeken) en de gepresenteerde voorstellen. Nu gaat de aandacht vrijwel uitsluitend uit naar de fase waarin het raadsbesluit al is gevallen en de omzetting van Europese bepalingen in nationale wetgeving aan de orde is. Door die afzijdige opstelling plaatst het parlement zichzelf voor voldongen feiten en gebruikt het 'Europa' geheel ten onrechte soms als zondebok voor maatregelen die in de nationale context controversieel blijken te zijn (...)."

In 2007 publiceerde de WRR het rapport "Europa in Nederland". Daarin werd navolging bepleit van de "Scrutiny Committee" van het Britse Lagerhuis. De taakstelling van deze "Prioriteringscommissie" zou liggen in het selecteren van de voor de bespreking in het Parlement relevante Europese initiatieven. Ook zou de werkwijze van deze commissie moeten worden aangevuld met een behandelingsvoorbehoud.

"Zo kan de diversiteit aan politieke opvattingen die leven ten aanzien van een specifiek onderwerp tot uitdrukking worden gebracht en kan op deze wijze de vertegenwoordigingslegitimiteit worden versterkt. Dergelijke parlementaire debatten kunnen de regering prikkelen zich te verantwoorden voor haar handelen. Het past bij het versterken van deze verantwoordelijkheid om naar Brits voorbeeld de werkwijze van de commissie aan te vullen met een behandelingsvoorbehoud (scrutiny reserve). Dit betekent dat de Nederlandse bewindslieden in de Raad van Ministers pas mogen meewerken aan de totstandkoming van beleidsvoorstellen, indien het Parlement zich heeft uitgesproken over de door de Prioriteringscommissie als politiek gevoelig aangemerkt voorstellen".

¹⁵ Kamerstukken 30881, nr A. Het wetsvoorstel was ten tijde van het schrijven van deze notitie in behandeling bij de Eerste Kamer.

¹⁶ WRR Rapport 63, pag 13.

¹⁷ WRR Rapport 65, pag 240-241

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law	• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal	• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht
--	--	---

3. Voorstel voor een bepaling in de goedkeuringswet bij het Hervormingsverdrag

1. Een ontwerp van een besluit dat beoogt het Koninkrijk te binden, wordt voordat daaromtrent enigerlei besluitvorming door de Raad overeenkomstig Titel IV van het Verdrag inzake het functioneren van de Europese Unie plaatsvindt, terstond nadat de tekst van dat ontwerp tot stand is gekomen openbaar gemaakt en aan de Staten-Generaal voorgelegd.
2. Een ontwerp-besluit als bedoeld in het eerste lid kan, in afwijking van het bepaalde in dat lid, ter vertrouwelijke kennisneming door de leden van de Staten-Generaal worden voorgelegd indien buitengewone omstandigheden van dwingende aard het bepaald noodzakelijk maken dat het ontwerp een geheim of vertrouwelijk karakter draagt.
3. Instemming van de Staten-Generaal is vereist voordat de vertegenwoordiger van het Koninkrijk zijn medewerking kan verlenen aan het totstandkomen van een besluit als bedoeld in het eerste lid.
4. Stilzwijgende instemming is verleend indien niet binnen vijftien dagen na overlegging van het ontwerp-besluit aan de Staten-Generaal door of namens een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het ontwerp-besluit de uitdrukkelijke instemming behoeft.
5. Het derde lid is niet van toepassing op de vaststelling van verdragen.