

Het terugdringen van het democratisch tekort van de EU begint in Den Haag

Paulien de Morree en Inge te Pas¹

De afgelopen jaren is gebleken dat het Nederlandse parlement zijn controle op het Europese wetgevingsproces telkens weer moet verdedigen. Voor een goede controle is informatie onontbeerlijk maar geen van de betrokken bewindspersonen lijkt erg bereid om de Staten-Generaal tegemoet te komen in hun verzoek om verbetering van de informatiestroom. Dit terwijl de toenmalige Minister van Justitie bij de totstandkoming van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon de Eerste Kamer had beloofd dat er geen achteruitgang in de informatievoorziening zou plaatsvinden.

1 Inleiding

Betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van wetgeving vormt de kern van het democratische model. Met betrekking tot de totstandkoming van Europese wetgeving blijkt de betrokkenheid van het Nederlandse parlement echter niet vanzelfsprekend. Steeds weer moeten de Staten-Generaal hun rol in het Europese wetgevingsproces bevechten. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de invoering van de subsidiariteitstoets kunnen nationale parlementen rechtstreeks invloed uitoefenen op voorstellen van de Europese Commissie.² Hier staat tegenover dat in Nederland de informatievoorziening aan het parlement sterk is achteruitgegaan, waardoor de mogelijkheid tot het controleren van de inzet van de regering in de Raad van de Europese Unie (verder: de Raad) onder druk is komen te staan. Het instemmingsrecht, dat het parlement voorheen had bij de besluitvorming inzake politieke en justitiële samenwerking en delen van het Europese binnenlandse zakenbeleid (JBZ) waarop de codecisieprocedure niet van toepassing was, is vrijwel geheel verdwenen.³ Dit instemmingsrecht vormde een effectief controlemiddel, omdat het de regering dwong de Kamers voldoende te informeren over de stand van de onderhandelingen.⁴ In plaats daarvan is bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid geïntroduceerd een behandelvoorbehoud te plaatsen bij nieuwe Europese voorstellen. Op deze manier kunnen de Kamers de regering laten weten dat zij een voorstel van zodanig politiek belang achten dat zij over de behandeling ervan op bijzondere wijze wensen te worden geïnformeerd.⁵ Vervolgens vindt er binnen vier weken een overleg plaats tussen regering en parlement over het

voorstel en de informatievoorziening. Daarnaast geven beide Kamers naar aanleiding van het jaarlijkse Werkprogramma van de Europese Commissie aan welke dossiers zij als prioritair beschouwen en dus met extra belangstelling willen volgen. Tot nu toe hebben deze instrumenten er echter niet voor gezorgd dat de informatievoorziening weer op hetzelfde niveau is als ten tijde van het instemmingsrecht. Dit terwijl de toenmalige Minister van Justitie bij de totstandkoming van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon de Eerste Kamer had beloofd dat er geen achteruitgang in de informatievoorziening zou plaatsvinden.⁶

Door deze ontwikkelingen is de parlementaire controle op het gedrag van Nederlandse ambtenaren en

De parlementaire controle op het gedrag van Nederlandse ambtenaren en bewindspersonen bij de totstandkoming van Europese wetgeving is onder druk komen te staan

bewindspersonen in Brussel bij de totstandkoming van Europese wetgeving onder druk komen te staan. Dit is met name onwenselijk ten aanzien van de besluitvorming

op JBZ-terrein. Het betreft immers veelal politiek gevoelige kwesties die raken aan de fundamentele rechten van de mens. Voldoende democratische controle is hier dan ook onontbeerlijk.

2 Het belang van nationale parlementaire controle

De controlerende rol van het nationale parlement ten opzichte van zijn nationale regering in het Europese wetgevingsproces blijkt onder andere uit art. 10 lid 2 VEU: 'De lidstaten worden [...] vertegenwoordigd [...] in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers'. Het nationale parlement vervult dus een andere rol in het kader van democratische controle van Europese wetgeving dan het Europees Parlement, namelijk het controleren van het handelen van de nationale regering tijdens het Europese wetgevingsproces.⁷ Het argument van de regering en de Raad van State dat, omdat het Europees parlement op bijna alle terreinen medewetgevende bevoegdheden heeft de rol van het nationaal parlement aan belang heeft ingeboet, snijdt dan ook geen hout.⁸ Dit standpunt wordt overigens gedeeld door het Europees Parlement. Met het oog op het versterken van de democratische legitimatie van de Europese Unie acht het Europees Parlement zowel verruiming van zijn bevoegdheden, alsmede versterking van de positie van de nationale parlementen ten opzichte van hun regeringen noodzakelijk.⁹

3 Parlementaire informatievoorziening

In het kader van deze controlerende taak is goede informatievoorziening onmisbaar. Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kregen de Staten-Generaal van de regering alle raadsdocumenten horende bij de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad, inclusief niet-openbare en gelimiteerde documenten (documenten waarin onder andere verwijzingen naar de lidstaten zijn verwij-

derd). Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ontvangen de Kamers openbare stukken deels direct uit Brussel, maar niet-openbare stukken en gelimiteerde documenten krijgen ze noch uit Brussel, noch van de regering. Deze documenten zijn bij uitstek van belang, omdat hieruit de standpunten en verhoudingen tijdens de raadsonderhandelingen blijken. Zonder de beschikking over alle raadsdocumenten kan het parlement de onderhandelingen in de raad niet volgen en dus het handelen van de Nederlandse minister niet goed controleren.

Dat het inderdaad slecht gesteld is met de informatievoorziening van de Staten-Generaal, blijkt ook uit de snelle inventarisatie die is gemaakt met betrekking tot acht actuele Europese voorstellen op het JBZ-gebied die als prioritair zijn aangemerkt door één van beide Kamers.¹⁰ Uit de tabel op de volgende pagina blijkt dat gemiddeld slechts 30% van de raadsdocumenten openbaar is en de Staten-Generaal dus tweederde van de documenten niet meer ontvangt. Recent heeft de Tweede Kamer een behandelvoorboud geplaatst bij het voorstel voor de richtlijn over seizoensarbeiders.¹¹ Onduidelijk is of dit heeft geleid tot een verbetering van de informatievoorziening.

Zowel leden van de Eerste Kamer als van de Tweede Kamer hebben na de inwerkingtreding van Lissabon hun ongenoegen geuit over het feit dat de informatievoorziening is achteruitgegaan en geven aan dat zij in elk geval ten aanzien van de dossiers die zij als prioritair aanmerken de situatie van voor Lissabon hersteld willen zien.¹² De toenmalige Minister van Justitie zei hierop niet van plan te zijn de Kamer, behoudens dossiers waarop het instemmingsrecht van toepassing is, van aanvullende informatie te voorzien.¹³ De Kamers namen hier geen genoegen mee. Tijdens een mondeling overleg met de minister gaven de leden van de Eerste Kamercommissie voor de JBZ-Raad duidelijk aan dat zij na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon onvoldoende documenten ontvangen om hun controlerende taak uit te voeren

Auteurs

1. Mr. drs. Paulien de Morree is junior docent Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en mr. Inge te Pas is secretaris van de Commissie Meijers, de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (www.commissie-meijers.nl).

Noten

2. Zie ook T. Barkhuysen e.a., 'Kroniek van het Nederlands en Europees constitutioneel recht', *NJB* 2008/1735, afl. 34, p. 2151 en W.J.M. Voermans, 'Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de burens dat?', *RegelMaat* 2007, nr. 4, p. 150-162.
3. Het instemmingsrecht geldt volgens art. 3 Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon (*Trb.* 2008, 11) alleen nog voor besluitvorming overeenkomstig art. 77 lid 3 VEU (paspoorten en andere

identiteitsbewijzen), art. 87 lid 3 VEU en art. 89 VEU (politiële samenwerking).

4. L.F.M. Besselink & B. van Mourik, 'The parliamentary Legitimacy of the European Union: The Role of the States General within the European Union', *Utrecht Law Review*, vol. 8, issue 1 (January) 2012, p. 37.

5. Art. 4 Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon (*Trb.* 2008, 11). Zie uitgebreider B. van Mourik, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorboud', *RegelMaat* 2009, nr. 6, p. 311-321 en J. Kester & M. van Keulen, 'De Tweede Kamer methode': versterkte parlementaire invloed op Europese besluitvorming', *RegelMaat* 2011, nr. 6, p. 303-314.

6. Dit blijkt uit de brief van de vaste commissie voor de JBZ-raad aan de Minister van Justitie van 13 april 2010 waarin wordt verwezen naar een gesprek met de minister op 2 februari waarin hij deze toezegging heeft gedaan, *Kamerstukken I* 2009/10,

32 317, nr. H.

7. Zie ook commentaren CM08001 van 3 januari 2008, CM08008 van 8 mei 2008 en CM0908 van 10 december 2009 van de Commissie Meijers, te vinden op www.commissie-meijers.nl en L. Besselink, D. Curtin & J. Reestman, 'Instemmingsvereiste én behandelingsvoorboud voor EU-besluiten! Nu of nooit!', *NJB* 2008/1073, afl. 22.
8. Zie de MvT *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 3, p. 10 en het advies van de Raad van State bij de goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, p. 19-20.

9. Verslag van de Commissie constitutionele zaken van het EP, o.l.v. rapporteur Napolitano over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa (2000/2023(INI)), januari 2002, p. 7.

10. Voor een overzicht van alle prioritair

dossiers wordt verwezen naar *Kamerstukken II* 2009/10, 22 112, nr. 1012; *Kamerstukken II* 2010/11, 22 112, nr. 1109, *Kamerstukken II* 2011-12, 22 112, nr. 1363 en naar het Europees werkprogramma van de Eerste Kamer 2009-2010, 2010-2011 en 2011-2012, te vinden op www.eerstekamer.nl/eu/begrip/europees_werkprogramma_eerste.

11. Brief van 23 september 2010, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 452, nr. 3.

12. Verslag van het algemeen overleg op 21 april 2010 met de vaste commissie voor Justitie en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 317, nr. 11, p. 7-9 en verslag van het mondeling overleg op 15 juni 2010 met de vaste commissie voor de JBZ-Raad, *Kamerstukken I* 2009/10, 32 317, nr. J, p. 8.

13. Brief van 20 april 2010 aan de Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2009/10, 32 317, nr. H.

		Totaal	Openbaar	Percentage
Richtlijn recht op toegang tot advocaat	COM(2011)326	38	29	76%
Herziening opvangrichtlijn	COM(2011)320	29	9	31%
Herziening procedurerichtlijn	COM(2011)319	25	5	20%
Verordening wijziging Schengengrenscore	COM(2011)118	14	1	7%
Richtlijn Europees PNR	COM(2011)32	33	15	45%
Richtlijn recht op informatie strafproces	COM(2010)392	34	17	50%
Richtlijn seizoensarbeiders	COM(2010)379	72	12	17%
Richtlijn transfers binnen onderneming	COM(2010)378	76	9	12%
Totaal		321	97	30%

Tabel: Openbaarheid raadsdocumenten tussen 1 december 2009 en 16 februari 2012¹⁴

Bron: database van de Raad van de EU¹⁵

en dat zij het ontvangen van niet-openbare en gelimiteerde raadsdocumenten *van noodzakelijk belang* achten.¹⁶ Met betrekking tot de als prioritair geselecteerde voorstellen wil de commissie de raadsonderhandelingen kunnen volgen op dezelfde wijze als voorheen. Hoewel de commissie heeft aangegeven terughoudend gebruik te willen maken van het bij de Goedkeuringswet ingevoerde behandelvoorbehoud, gaf zij aan zich wellicht genooddacht te zien hier vaker gebruik van te maken om toch voldoende

Met deze toezegging wordt de informatiestroom zoals die voor Lissabon was, ondanks de beloften van de minister, dus geenszins hersteld

te worden geïnformeerd over de stappen van de Nederlandse regering in Brussel.¹⁷ Aan het einde van het overleg zei de minister toe dat met betrekking tot prioritair dossiers de situatie van voor Lissabon hersteld zou worden.¹⁸ Kort na het overleg stuurde de minister een brief aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer waarin hij de gemaakte afspraken bevestigt. In deze brief legt de minister echter toch, ondanks zijn veelbelovende woorden, een beperkter geformuleerde afspraak vast. De minister zegt toe slechts de volgende documenten aan de Kamers te doen toekomen: openbare documenten met betrekking tot door de Eerste en Tweede Kamer als prioritair aangemerkte dossiers die als B-punt voorliggen in de Raad, in enkelvoud en in geprinte vorm en los van de geannoteerde agenda.¹⁹ Met deze toezegging wordt de informatiestroom zoals die voor Lissabon was, ondanks de beloften van de minister, dus geenszins hersteld. De minister zal het parlement immers nog steeds enkel voorzien van openbare documenten en dus niet van de niet-openbare en gelimiteerde raadsdocumenten waar de Kamer om had gevraagd.

De discussie over de informatievoorziening is in 2011 opnieuw aangewakkerd door de Eerste Kamercommissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad in het kader van de herziening van de Procedure- en de Opvangrichtlijn. Een deel van de commissie overwoog om een behandelvoorbehoud te plaatsen, waarop de Minister voor Immi-

gratie, Integratie en Asiel heeft toegezegd te zullen nadenken over de wijze waarop de Kamer tijdig en adequaat geïnformeerd kan worden op deze dossiers.²⁰ Tegelijkertijd werd het gebrek aan informatievoorziening aangekaart in de Tweede Kamer, waar in een algemeen overleg met de verantwoordelijke bewindspersonen de informatievoorziening als *'belabberd'* werd omschreven.²¹

De door de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel beloofde brief kwam pas op 31 oktober 2011. Hierin bevestigt de minister enkel de afspraak die de voormalige Minister van Justitie met de Kamers had gemaakt en waar dus geen toezegging werd gedaan voor het toesturen van niet-openbare en gelimiteerde raadsdocumenten ten aanzien van de door de Kamers als prioritair aangewezen dossiers.²² Recentelijk hebben de vaste commissie voor Europese Zaken en de commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer in een algemeen overleg over de informatievoorziening ten aanzien van Europese dossiers de discussie over toezending van niet-openbare en gelimiteerde raadsdocumenten wederom aangesneden. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft tijdens dit overleg toegezegd dat de regering vertrouwelijke onderhandelingsdocumenten ter inzage zal leggen wanneer de Kamer daartoe verzoekt.²³ De vraag rijst wat de praktische betekenis van deze toezegging is, aangezien Kamerleden eerst zullen moeten uitzoeken welke documenten er bestaan alvorens ze om toezending van die documenten kunnen verzoeken. Dit vergt veel eigen initiatief van Kamerleden die over het algemeen met beperkte middelen toch al veel werk moeten verzetten. Wel biedt de toezegging een opening te bepleiten dat met betrekking tot prioritair dossiers deze niet-openbare en gelimiteerde documenten in elk geval automatisch naar de Kamers zouden moeten worden gestuurd.

4 Tot slot

De afgelopen jaren is gebleken dat het Nederlandse parlement zijn controle op het Europese wetgevingsproces telkens weer moet verdedigen. Geen van de betrokken bewindspersonen lijkt erg bereid om de Staten-Generaal tegemoet te komen in hun verzoek om verbetering van de informatiestroom. Dit terwijl bijvoorbeeld in Duitsland de Bundestag alle documenten van de Duitse regering ontvangt, ook de niet-openbare en gelimiteerde documenten.²⁴ De geschetste ontwikkelingen laten echter zien dat de Kamerleden niet van plan zijn om op te geven en er lijkt na twee jaar stilstand misschien eindelijk schot in de zaak te komen. De recente toezegging van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken biedt een opening naar ver-

De komende tijd zal blijken of er afspraken gemaakt kunnen worden die in de buurt komen van de informatievoorziening van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon

dere discussies over de toezending van niet-openbare en gelimiteerde raadsdocumenten aan de Staten-Generaal, waarbij de Kamers ons inziens alleen genoeg zouden moeten nemen met toezending van *alle* documenten met betrekking tot Europese dossiers die ze als prioritair heb-

ben aangemerkt. Het behandelvoorbehoud zou hierbij een rol kunnen spelen als middel om deze documenten toegestuurd te krijgen. De komende tijd zal blijken of er afspraken gemaakt kunnen worden die in de buurt komen van de informatievoorziening van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Een goed moment hiervoor is het gesprek dat op 6 maart aanstaande zal plaatsvinden tussen de Eerste Kamercommissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad en de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel over de informatiebehoefte.²⁵ Het is interessant om te zien of het de Kamer dan lukt om in elk geval met betrekking tot de prioritaire dossiers de informatievoorziening van voor Lissabon te herstellen. Pas wanneer de Kamers volledig geïnformeerd worden over wat er speelt in Brussel, kunnen zij effectief controle uitoefenen op het handelen van de regering in de Raad en kan de Nederlandse vertegenwoordiger met genoeg ruggensteun zijn standpunten verdedigen. Het terugdringen van het democratisch tekort van de EU begint in Den Haag. ●



14. Een vergelijkbare tabel is meegestuurd met de notitie van de Commissie Meijers ten behoeve van het AO over informatievoorziening van 21 december 2011 (CM1117), te vinden op www.commissie-meijers.nl.

15. www.consilium.europa.eu, voor het laatst geraadpleegd op 16 februari 2012.

16. Verslag van het mondeling overleg tussen de vaste commissie voor de JBZ-Raad en de Minister van Justitie op 15 juni 2010, *Kamerstukken I 2009/10*, 32 317, nr. J, p. 4.

17. *Ibid.*

18. Verslag van het mondeling overleg op 15 juni 2010, *Kamerstukken I 2009/10*,

32 317, nr. J.

19. Brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2010, *Kamerstukken I 2009/10*, 32 317, nr. M en brief aan de Tweede Kamer van 6 juli 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 317, nr. 19.

20. Verslag van het mondeling overleg tussen de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad en de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 28 juni 2011, *Kamerstukken I 2010/11*, 32 317, nr. AU, p. 9 en 15.

21. Verslag van het algemeen overleg op 8 juni 2011 van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, de vaste commissie

voor Europese Zaken, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de algemene commissie voor Immigratie & Asiel met de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 317, nr. 67, p. 3.

22. Brief toezeggingen Raadsdocumenten en brief over richtlijnvoorstellen, d.d. 31 oktober 2011, kenmerk 146627.04u.

23. Verslag van het algemeen overleg van 21 december 2011 van de vaste commissie voor Europese Zaken en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken met de Staatsse-

cretaris van Buitenlandse Zaken, *Kamerstukken II 2011/12*, 22 112, nr.1346.

24. 'Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3026) geändert worden ist'.

25. Korte aantekeningen van de vergadering van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad van 17 januari 2012, kenmerk 43639/KvD/LD.