Commissie Meijers
Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan (per e-mail) De leden van de Commissie voor Europese Zaken
Van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Kenmerk CM1319

Betreft Reactie oproep rol Tweede Kamer in EU besluitvorming

Datum 13 november 2013

Geachte leden van de Commissie voor Europese Zaken,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van uw oproep om inventieve en concrete oplossingen aan te dragen die kunnen bijdragen de afstand tussen burger en de Europese wetgever verder te verkleinen.[1] De democratische legitimatie van de Europese Unie is al vanaf haar oprichting een belangrijk punt voor de Commissie Meijers en zij geeft daarom graag antwoord op enkele van de vragen die u heeft gesteld over de rol van de nationale parlementen in de beleidsvorming in de Europese Unie. In het navolgende gaat de Commissie Meijers in op het belang van de rol van het nationale parlement voor de democratische legitimatie van de Europese Unie en de informatiepositie van de Eerste en Tweede Kamer. Ten slotte, draagt de Commissie ook suggesties aan om de positie van het nationale parlement in dat opzicht te versterken.

Rol nationale parlementen in de besluitvorming van de Europese Unie
De Commissie Meijers onderstreept de fundamentele rol van het nationale parlement in de democratische controle op het Europese wetgevingsproces en andere Europese regels; het parlement controleert immers het handelen van de regering bij de besluitvorming in de EU Ministerraad, de werkgroepen en andere gremia van die Ministerraad. Deze rol heeft niet aan belang ingeboet met de uitbreiding van de medewetgevende bevoegdheden van het Europees parlement bij het Verdrag van Lissabon. De rollen van het Europees parlement en het nationaal parlement zijn immers complementair aan elkaar. Gezamenlijk dragen zij bij aan de democratische legitimatie van de Europese Unie.

Sinds enkele jaren wordt in de Kamers gewerkt met lijsten van Europese voorstellen die van dusdanig belang worden geacht dat ze in ieder geval behandeld zullen worden. De introductie van de prioriteitenlijsten heeft er onder andere voor gezorgd dat de Kamers meer zelfstandig aan de slag zijn gegaan met Europees voorstellen. De Commissie Meijers vindt dit een goede ontwikkeling. Het blijft echter van belang om ook tijdige informatie van de regering te ontvangen, aangezien dit een belangrijke basis vormt om de dialoog met de verantwoordelijke minister aan te gaan en het handelen van de regering in alle fasen van de onderhandelingen effectief te controleren.

Belang informatievoorziening
Om effectief controle te kunnen uitoefenen is het noodzakelijk dat de Kamer inzage heeft in de Europese krachtsverhoudingen, op de hoogte is van de actuele stand van zaken rond onderhandelingen en weet wanneer de belangrijke besluiten worden genomen. De Commissie Meijers heeft daarom meermaals onderstreept dat een goede informatiepositie van fundamenteel belang is (Zie de adviezen CM1117 van 14 december 2011, CM1304 van 4 februari 2013 en CM1313 van 26 juni 2013). Naast een effectieve controle is dit ook noodzakelijk voor het overbruggen van de afstand tussen de burger en Europese wetgever. De burger voelt zich nog steeds meer vertegenwoordigd door de Tweede Kamer dan door het Europees parlement. Een goed geïnformeerd debat over Europese wetsvoorstellen in de Tweede Kamer is daarom fundamenteel voor het dichterbij brengen van die voorstellen bij de burger.

[1] http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2348_mening_legitimiteit_EU.jsp

Informatievoorziening nu
Er bestaan enkele procedures die betrekking hebben op de informatievoorziening door de regering aan het parlement in het kader van Europese besluitvorming. Zo zijn er de fichesprocedure, de agendaprocedure en sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ook het parlementair behandelvoorbehoud. De Commissie Meijers is verheugd dat er de afgelopen tijd concrete stappen zijn genomen om de informatiepositie van beide Kamers te verbeteren, nadat die informatiepositie aanvankelijk was verslechterd door het schrappen van het instemmingsrecht van de Staten-Generaal bij de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon. Met name het verschaffen van toegang tot Limite-documenten (de interne Raadsdocumenten met beperkte vertrouwelijkheid) en de lijst van Raadsdocumenten in alle categorieën van vertrouwelijkheid is een belangrijke stap in de versterking van de rol van de Eerste en Tweede Kamer in de Europese beleidsvorming. De Staten- Generaal heeft nu direct en snel toegang tot die documenten of weet van hun bestaan en kan verder toegang vragen en er een onafhankelijk oordeel over vormen.

Een duidelijke procedure over de vaststelling van welke voorstellen volgens de Kamer prioritair zijn en hoe de Kamer gebruik maakt van het behandelingsvoorbehoud is daarbij, gezien de grote hoeveelheid Limite-documenten, wel van belang. Daarnaast is het fundamenteel dat de Kamer tijdens de behandeling van die voorstellen zorgt dat zij inzicht heeft in de voortgang en de actuele stand van de onderhandelingen in Brussel. Dit laatste is met name relevant voor de dossiers die als prioritair zijn aangeduid; deze dossiers moeten gedurende het hele onderhandelingsproces nauwgezet kunnen worden gevolgd. Het is echter ook goed mogelijk dat voorstellen die aanvankelijk als minder belangrijk werden aangeduid, tijdens de onderhandelingen in de Raad of tijdens de onderhandelingen tussen Raad de en het Europese Parlement toch belangrijk worden, bijvoorbeeld omdat in de Raad belangrijke wijzigingen aanbrengt in het voorstel. Voor de betrokkenheid bij Europese besluitvorming is het van belang dat dit –onafhankelijk van de regering- door de Kamers zelf wordt gesignaleerd en zo nodig wordt opgepakt in het publieke debat.

De Commissie Meijers beveelt aan dat de Tweede Kamer ter vaststelling van prioritaire dossiers, het gebruik van het behandelvoorbehoud en het op de hoogte blijven van de voortang en actuele stand van zaken van de onderhandelingen in Brussel duidelijke procedures ontwikkelt.

In het navolgende doet de Commissie Meijers enkele concrete aanbevelingen hiertoe.

Informering publiek
Organisaties in het maatschappelijke middenveld vervullen een belangrijke rol in de selectie en duiding van de ontwikkelingen in Brussel. Niet alleen informeren zij de Kamerleden over ontwikkelingen in de Europese onderhandelingen waar zorgen over zijn, maar ook spelen zij een fundamentele rol in het onder de aandacht brengen van deze ontwikkelingen bij burgers. Omdat Limite-documenten in principe niet openbaar mogen worden gemaakt op grond van de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten (Raadsdoc 11336/11 van 9 juni 2011), blijft de burger en zijn belangenbehartiger verstoken van een belangrijke bron van objectieve informatie over de stand van de onderhandelingen van Europese wetsvoorstellen die hem direct raken. Datzelfde geldt ook voor deskundigen die Kamerleden bij hun oordeelsvorming ondersteunen. Naar het oordeel van de Commissie Meijers doen deze richtsnoeren afbreuk aan het democratische gehalte van de Europese Unie, vergroot het de afstand tussen de burger en de Europese Unie en zijn ze in strijd met Verordening 1049/2011, het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-280/11 P van 17 oktober 2013 en het belang van transparantie en democratische controle zoals neergelegd in het Verdrag van Lissabon (zie het eerdere advies van de Commissie Meijers, CM1313 van 26 juni 2013).

De Commissie Meijers is van oordeel dat de Limite-documenten in principe openbaar moeten zijn, zodat burgers op een objectieve wijze kennis kunnen nemen van de onderhandelingen over Europese wetsvoorstellen die hen direct raken en kunnen participeren in het debat. De Commissie roept de Tweede Kamer hiertoe op om te blijven hameren op het wijzigen of opzeggen van de richtsnoeren.

Dit probleem speelt ook in andere lidstaten. De Tweede Kamer zou daarom contact kunnen zoeken met andere nationale parlementen om dit punt gezamenlijk aan de orde te stellen en krachtiger op te treden.

Wetgeving
Vanaf het moment van de verstrekking van de fiches aan het begin van het Europese besluitvormingsproces tot aan het moment van het overleg over de geannoteerde Raadsagenda's aan

het einde van het Europese besluitvormingsproces, bestaan er geen informatieafspraken tussen de regering en de Kamers, met uitzondering van die voorstellen waarvoor een parlementair behandelvoorbehoud is gemaakt. Om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen is het voor de Kamers van belang om van begin tot eind te beschikken over alle relevante informatie. Gelet op de verhouding tussen de Kamers en de regering is niet alleen informatie die rechtstreeks uit Europa komt van belang, maar aanvullend daarop ook de appreciatie van deze informatie van de kant van de regering. De Nederlandse regering zou de Kamers daarom structureel moeten gaan informeren over tussentijdse ontwikkelingen in het Europese onderhandelingsproces. Om informatieverschaffing vanaf het begin tot het eind van het Europese besluitvormingsproces te garanderen verdient het de aanbeveling dit vast te leggen in een wettelijke regeling. Als voorbeeld hiertoe kan dienen de in juli 2013 in Duitsland in werking getreden regeling "Gezetz über die Zusammenarbeit von Bundesregiering und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)". In deze wet is onder andere vastgelegd dat de regering het nationale parlement vanaf het vroegst mogelijke moment en doorlopend informeert over Europese voorstellen en tussentijdse ontwikkelingen.[2]

De Commissie Meijers beveelt aan de rechten en verplichtingen tussen de regering en de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese besluitvorming in een wettelijke regeling vast te leggen, naar het voorbeeld van de in juli 2013 in Duitsland in werking getreden regeling "Gezetz über die Zusammenarbeit von Bundesregiering und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)".

Een praktische oplossing voor het volgen van de het wetgevingsproces in Brussel wat betreft voorstellen voor richtlijnen en verordeningen die de Kamer als prioritair heeft aangemerkt of waarbij de Kamer een behandelingsvoorbehoud heeft gemaakt, zou kunnen zijn dat de Kamer de regering vraagt om maandelijks aan de Kamer een lijst te sturen met de nieuwe Limite-documenten die ten aanzien van die voorstellen zijn uitgebracht. Kamerleden hoeven dan niet zelf periodiek alle Limite-documenten te bekijken om na te gaan of er in de EU Ministerraad aanmerkelijke wijzigingen in de door de Kamer als belangrijk aangemerkte voorstellen zijn of worden aangebracht.

Ten slotte, verwijst de Commissie Meijers naar drie bovengenoemde eerder uitgebrachte adviezen, waar uitgebreid op de democratische legitimatie van de Europese Unie wordt ingegaan.[3]

Tot nadere toelichting zijn wij steeds bereid.

Met vriendelijke groet,

Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

[2] Zie paragraaf 3 van "Gezetz über die Zusammenarbeit von Bundesregiering und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)" (http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzbbg_2013/gesamt.pdf). Voor een Engelstalige versie, zie: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/euzbbg.html

[3] Zie onder andere adviezen CM1117 van 14 december 2011 (http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/CM1117%20Vragen%20ten%20behoeve%20van%20AO%20Informatievoorziening%20Europese%20dossiers%2C%20dd.21%20december%202011.pdf), CM1304 van 4 februari 2013 (http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/CM1304%20Notitie%20Commissie%20Meijers%20EU-informatievoorziening%20aan%20het%20nationale%20parlement.pdf) en CM1313 van 26 juni 2013 (http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/CM1313%20Notitie%20Commissie%20Meijers%20aan%20Minister%20Timmermans%20over%20EU-%20informatievoorziening%20aan%20het%20nationale%20parlement.pdf).