

Vergaderjaar 2006–2007

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

BO

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 maart 2007

In de vergadering van 5 september 2006 heeft de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad¹ Agendapunt B3 van de JBZ-Raad van 24 juli 2006 aan de orde gesteld, de tussenbalans van het Haags Programma. Naar aanleiding hiervan heeft de commissie op 12 september 2006 enkele vragen voorgelegd aan de ministers van Justitie, voor Vreemdelingen-zaken en Integratie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierop werd 16 maart 2007 een reactie van de ministers ontvangen, geda-teerd 22 november 2006. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde overleg.

De griffier van de commissie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Jurgens (PvdA), Dees (VVD), De Wolff (GL) Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Hessing (LPF), Middel (PvdA), Kox (SP), plv. voorzitter, Engels (D66), voorzitter en Pruiksmā (CDA).

Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Dölle (CDA), Eigeman (PvdA), Thissen (GL), Essers (CDA), Van Thijn (PvdA), Schuyer (D66) en Franken (CDA).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 12 september 2006

In de vergadering van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van 5 september jl. is onder meer agendapunt B3 van de JBZ-Raad van 24 juli jl. aan de orde gekomen, de tussenbalans van het Haags Programma.

Met betrekking tot agendapunt **B3c** (Mededeling inzake de uitvoering van het Haags programma: koersbepaling¹) achtte de commissie de annotatie² m.b.t. het benutten van de «passerellebepalingen» om over te gaan op meerderheidsbesluitvorming bij de JBZ-samenwerking tamelijk summier. Over deze mededeling zal tijdens de informele JBZ-Raad van 20 tot en met 22 september a.s. een discussie plaatsvinden. De commissie is enigszins bevreesd dat door de regering al richtinggevend opmerkingen geplaatst zullen worden, terwijl in de annotatie de noodzaak wordt aangevoerd de effecten van een overgang naar meerderheidsbesluitvorming en de modaliteiten hiervan zorgvuldig in kaart te brengen tijdens de verlengde bezinningsperiode.

De commissie voelt de behoefte over deze door de Europese Commissie uitgebrachte mededeling met u van gedachten te wisselen aan de hand van de in de «Kabinetsanalyse Europese Bezinningsperiode» in het vooruitzicht gestelde notitie. De commissie zou graag op korte termijn willen beschikken over deze notitie. In deze notitie zou ook specifiek aandacht moeten worden gegeven aan de parlementaire dimensie van een veranderde besluitvormingsprocedure. Voorts is in de commissie de vraag opgeworpen of de passerellebepalingen wel de ruimte bieden om – anders dan in afzonderlijk benoemde gevallen – over een grotere breedte verdragsbepalingen te veranderen met voorbijgaan aan de nationale ratificatieprocedures. Zeker omdat het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag heeft geleid tot het verwerpen van een verdrags tekst waarin onder meer was voorzien in meerderheidsbesluitvorming op JBZ-terrein verdient de door de Europese Commissie gewenste koersbepaling een grondige overweging, ook in de Eerste Kamer.

De commissie verneemt graag op welke termijn de notitie kan worden tegemoet gezien en verzoekt u geen «koersbepalende» uitspraken over deze mededeling te doen tijdens de informele JBZ-Raad van 22 september as. De commissie verzoekt u bij het bepalen van de termijn er rekening mee te houden dat de commissies Europese Zaken van de lidstaten van de Europese Unie tijdens hun volgende halfjaarlijkse bijeenkomst van 20–21 november 2006 een ontmoeting zullen hebben met Europees Commissaris Frattini, zodat een gedachtewisseling voor die datum wenselijk is. In het bi-annual report wil de COSAC rapporteren over de visie van de nationale parlementen op deze mogelijke ontwikkeling rondom de passerelle-bepalingen, in hoeverre de regeringen de parlementen daarover hebben geïnformeerd en wat de eventuele constitutionele gevolgen zullen zijn.

Ik zie uw reactie met belangstelling tegemoet en teken met de meeste hoogachting,

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Prof. mr. J. W. M. Engels

¹ Dossier 1.0.21 op www.europapoort.nl.

² Zie 23 490, 425.

c.c. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE, DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE, DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2007

Bij brief van 12 september 2006 verzocht de voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad uit uw Kamer de minister van Justitie om van gedachten te wisselen over het benutten van de «passerellebepalingen» in artikel 42 EU-verdrag (VEU) en artikel 67(2) EG-verdrag (VEG). Deze brief ging in kopie naar zijn ambtgenoten voor Vreemdelingenzaken en Integratie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als basis voor dat overleg zou moeten dienen de in de «Kabinetsanalyse Europese Bezinningsperiode» (Kamerstukken II 2006–2007, 30 303, nr. 20) in het vooruitzicht gestelde notitie.

Wij menen er goed aan te doen, op te merken dat de gedachte dat er een notitie over dit thema is toegezegd mogelijk op een misverstand berust. Dit misverstand is waarschijnlijk terug te voeren op het feit dat in de Kabinetsanalyse is aangegeven dat de effecten, alsmede de eventuele modaliteiten van een wijziging in de besluitvormingsprocedure zorgvuldig in kaart zullen moeten worden gebracht tijdens de verlengde bezinningsperiode. Wij begrijpen uit het verzoek van de voorzitter van de bijzondere commissie, dat de bijzondere commissie voordat door Nederland in het overleg op EU-niveau richtinggevende standpunten worden ingenomen over de toekomst van het JBZ-terrein, met ons daarover zou willen overleggen. Wij zijn daartoe gaarne bereid.

Mede met het oog op deze gedachtewisseling achten wij het zinvol u te informeren over de stand van zaken rond de behandeling van de mededeling van de Commissie getiteld «Uitvoering van het Haags Programma: koersbepaling»¹.

De Europese Raad van 15 en 16 juni 2006 gaf het aantredende Finse voorzitterschap het mandaat te onderzoeken «hoe de besluitvorming en het optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kan worden verbeterd» onder de bestaande verdragen.

Mede in reactie hierop presenteerde de Europese Commissie op 28 juni 2006 genoemde mededeling. In hoofdstuk 3 van deze mededeling wordt ingegaan op de door de Commissie noodzakelijk geachte verbetering van het besluitvormingsproces op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Volgens haar leidt de toepassing van het unanimititeitsvereiste tot onwenselijke vertraging bij de totstandkoming van regelgeving. Door het unanimititeitsvereiste te laten vervallen, zal volgens de Commissie de besluitvorming op JBZ-terrein veel sneller verlopen en kan ook kwalitatief beter in worden gespeeld op de behoefte bij burgers om bijvoorbeeld terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Een vergelijkbaar pleidooi hanteert de Commissie als het gaat om het in Titel IV VEG opgenomen beleidsterrein van de legale migratie, waarover tot nu toe nog met unanimititeit wordt besloten. De juridische instrumenten om een en ander tot stand te brengen, vormen de zogeheten passerellebepalingen van artikel 42 VEU en artikel 67, lid 2 VEG.

Toepassing van artikel 42 VEU kan ingrijpende gevolgen hebben, als ware het een verdragswijziging. Dat is ook de reden waarom de bepaling zelf voorziet in de noodzaak van het doorlopen van nationale procedures ter bekrachtiging van een dergelijk Raadsbesluit. Zoals is afgesproken bij de

¹ (COM(2006) 331 def) van 28 juni 2006.

parlementaire goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, zal de parlementaire goedkeuring voor een dergelijke wijziging worden gevraagd. Een aparte goedkeuringsprocedure van een raadsbesluit tot toepassing van artikel 67, lid 2, VEG is niet aan de orde. Immers, met de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam heeft het Nederlandse parlement ook zijn goedkeuring gehecht aan de mogelijke toepassing van die bepaling. Dit laat onverlet dat het Nederlandse parlement bij de behandeling van een daartoe strekkend Raadsbesluit het instemmingsrecht zal kunnen uitoefenen, zoals ook eind 2004 is gebeurd (Kamerstukken II 2004–2005, 23 490, nrs. 346 en 352).

Het Finse voorzitterschap heeft de ambitie getoond om tijdens zijn voorzitterschap tot besluitvorming over (gedeeltelijke) toepassing van de passerellebepalingen te komen. Het eerste oriënterende debat vond plaats in Tampere tijdens de informele bijeenkomst van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 tot en met 22 september jl., waarover bij brief van 12 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006–2007, 23 490, nr. 434) verslag is uitgebracht. Kort samengevat bleek in dat debat, dat de argumenten die de Commissie in haar mededeling hanteerde en die Commissaris Frattini in de Raad nog eens toelichtte, de meerderheid van lidstaten niet overtuigden van de noodzaak om gebruik te maken van de passerellebepalingen. Slechts twee lidstaten spraken daarvoor onverkorte steun uit. Nederland verklaarde zich, in lijn met de eerder genoemde «Kabinetanalyse Europese Bezinningsperiode» en het u toegegane BNC-fiche Mededeling inzake de uitvoering van het Haags Programma: koersbepaling (Kamerstukken II 2006–2007, 22 112, nr. 464), bereid de mogelijkheden van verbetering van het besluitvormingsproces en invoering van de «communautaire methode» te bestuderen. Nederland gaf aan dat gedifferentieerde toepassing van de passerelle zorgvuldig moest worden bezien mede in het licht van de concrete voorzieningen in het Grondwettelijke Verdrag.

Regeringen met bezwaren tegen het gebruik van de passerelle betoogden dat het tempo van besluitvorming sterk werd beïnvloed door hetgeen aan de Raad werd voorgelegd. Daarbij werd vooral gedoeld op het hoge gehalte van wetgevende maatregelen en de geringe aandacht voor maatregelen van uitvoerende aard. Voor de verdere standpunten wordt verwezen naar ons verslag¹. Het voorzitterschap kondigde na afloop van deze bijeenkomst aan zich te beraden over de verdere behandeling in de vergadering van de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 5 en 6 oktober 2006. Echter, in de dagen na de bijeenkomst in Tampere werd duidelijk dat het gebrek aan draagvlak een zware wissel zou trekken op de verdere discussie. Dat bleek ook al snel, want het onderwerp werd voor de Raad van oktober slechts als informatiepunt geagendeerd. Tijdens die Raad heeft het voorzitterschap aangegeven dat de passerelldiscussie een onderwerp zal zijn op de Europese Raad van december. Voor de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van december 2006 wil het voorzitterschap met een notitie komen over andere methoden om de besluitvorming te verbeteren. Mogelijk zal het voorzitterschap hierin ingaan op de suggesties van diverse ministers in Tampere, dat de besluitvorming sneller zal verlopen als de Raad beter prioriteiten stelt. Indien dit het geval is, zullen wij u bij de toezending van de geannoteerde agenda nader informeren. Het is echter zeer wel mogelijk dat deze discussie pas onder het volgende, Duitse voorzitterschap zal worden voortgezet.

Bij deze stand van zaken lijkt er naar onze mening weinig noodzaak te bestaan om thans een standpunt uit te werken over de toepassing van de

¹ Zie 23 490, 434.

passerellebepalingen, dat verder gaat dan is aangegeven in het BNC-fiche bij de mededeling van de Commissie (Kamerstukken II 2006–2007, 22 112, nr. 464).

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot