

# Verloren of Verzuimd?

## De invloed van het nationale parlement op Europese besluitvorming



Studie: Internationale Betrekkingen in historisch perspectief  
Universiteit Utrecht

Studentnummer: 3440079

Begeleider: Dr. Mathieu Segers

Inleverdatum: 7 januari 2011

Woordenaantal: 33.454

## **Dankwoord**

Deze scriptie is niet geschreven in 'splendid isolation'. Integendeel: bij het schrijven van deze scriptie heb ik steun gekregen van veel mensen die ieder op hun eigen wijze mij hebben geholpen, gemotiveerd, geënthousiasmeerd en geïnspireerd.

Ten eerste wil ik Marcel Halma bedanken voor het idee van deze scriptie. Als jij mij niet op dit spoor had gezet was deze scriptie er nooit gekomen.

Mathieu Segers wil ik bedanken voor de begeleiding gedurende het hele proces, soms op afstand maar altijd daar waar nodig.

Ook wil ik alle mensen bedanken die ik voor deze scriptie heb gesproken en met wie ik via de e-mail contact heb gehad: Joop Nijssen, Frans Timmermans, Han ten Broeke, Jeroen Benning, Cees Bansema, Joanneke Balfoort, Ivo van der Steen en Frank Mittendorff. Dank voor het vrijmaken van tijd, het beantwoorden van al mijn vragen en voor de interesse. Jullie bijdrage voegde niet alleen inhoudelijk waarde toe aan de scriptie maar inspireerde mij ook om te blijven schrijven.

Mendeltje van Keulen wil ik zeer bedanken voor de inspirerende gesprekken, de hulp bij het uitzoeken van casestudies waardoor ik weer op weg kon en het beantwoorden van mijn vragen.

Delphine Pronk, dank voor het lezen, de immer uitstekende suggesties en vooral voor de oprechte interesse en betrokkenheid.

Natuurlijk ook veel dank aan alle lieve vrienden en collega's voor het feit dat ik altijd bij jullie mocht klagen, de bemoedigende woorden, de afleiding op de juiste momenten en de niet aflatende steun.

Ook mijn broers Pepijn en Daan wil ik danken voor hun (gedoog)steun de afgelopen maanden. Ik beloof dat ik zal proberen jullie dit jaar minder lastig te vallen met politiek en Europa.

Natuurlijk wil ik ook mijn ouders bedanken. Mama dank voor het lezen en voor het zetten van alle komma's. Aan beide veel dank voor de morele en financiële steun en vooral voor de stimulans om te gaan studeren aan de universiteit.

Tot slot wil ik mijn zus Roosmarijn bedanken, voor haar humor, het lezen, het geloof in mijn kwaliteiten en het brengen van orde in chaos.

Stefanie de Geus  
7 januari 2011

## **Executive Summary**

De Europese integratie begon in de jaren vijftig met samenwerking op het gebied van Kolen en Staal tussen zes lidstaten. In de daaropvolgende decennia werd de samenwerking niet alleen uitgebreid tot 27 lidstaten maar ook verdiept en verbreed naar meerdere beleidsterreinen. Met de voortgaande Europese integratie ontstond ook meer discussie over de rol en de taak van het nationaal parlement in die samenwerking. De rol van nationale parlementen, specifiek het Nederlandse parlement, in Europese besluitvorming is de centrale focus van deze scriptie.

Nationale parlementen worden in de academische literatuur vaak omschreven als 'losers of the integration.' Daarnaast vatte eind jaren tachtig het idee post dat er een democratisch deficit was ontstaan door de overheveling van macht naar Europa. Dit machtsverlies op nationaal niveau werd niet gecompenseerd door een sterker Europees Parlement. Door onder andere het stijgende aantal beleidsterreinen waarop Brussel bevoegdheden kreeg, de toenemende invloed van de Europese Raad en een steeds meer technocratisch en ondoorzichtig wetgevingsproces in Brussel zou het nationaal parlement aan invloed hebben ingeboet.

Hoewel meer besluitvorming plaatsvindt op Europees niveau moeten nationale overheden nog altijd aan hun eigen parlement verantwoording afleggen. Nationale parlementen worden democratisch verkozen en verlenen door de controle van hun regering legitimiteit aan Europese besluiten. Daarnaast moeten zij verdragen en verdragswijzigingen ratificeren en Europese besluitvorming in nationale wetten omzetten. In deze scriptie wordt de stelling dat nationale parlementen de 'verliezers' van de Europese samenwerking zijn in twijfel getrokken.

Het onderzoek in deze scriptie richt zich op twee centrale vragen. Ten eerste de vraag in hoeverre de rol van het nationaal parlement in Europese Verdragsteksten is veranderd tussen 1950 en 2009. Ten tweede de vraag in hoeverre de invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming in de praktijk veranderd is. Om antwoord te kunnen geven op de eerste centrale vraag worden verschillende Europese Verdragsteksten geanalyseerd. Om de invloed van het Nederlandse parlement in de praktijk te meten wordt in drie casestudies gemeten hoe zwaar de instrumenten – bijvoorbeeld Kamervragen, een motie of een amendement- zijn die de Eerste en Tweede Kamer inzetten om invloed aan te wenden.

Uit het onderzoek naar de historische ontwikkeling van de rol van het nationaal parlement in de verdragsteksten blijkt dat er duidelijk sprake is van een stijgende lijn. Van geen rol in het EGKS Verdrag via verklaringen en protocollen naar meepraten over de Grondwet, een plaats in de hoofdtekst en een gele en oranje kaart in het Verdrag van Lissabon. Het onderzoek naar de casestudies laat een gemengd beeld zien. In alle cases in de periode 1997-2010 maakt het parlement gebruik van verschillende middelen variërend van licht tot heel zwaar. Uit de resultaten van de casestudies blijkt verder dat de zwaarste middelen niet altijd de meest effectieve middelen zijn om invloed uit te oefenen.

Concluderend kan gesteld worden dat uit zowel het onderzoek naar de historische ontwikkeling als het onderzoek naar de casestudies blijkt dat het nationaal parlement niet de verliezer van de Europese integratie is. Hoewel nationale parlementen een deel van hun invloed hebben verloren door de toenemende macht van de Europese Raad, beschikken zij over voldoende instrumenten om invloed aan te wenden op nationaal niveau. Vernieuwingen zoals de gele en oranje kaart en het behandelvoorbehoud kunnen bijdragen aan meer betrokkenheid van het Nederlandse parlement. Maar uiteindelijk zit de macht niet in het instrument maar in de wijze waarop het wordt ingezet.

## Lijst met gebruikte afkortingen

AO	Algemeen Overleg
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BRD	Bondsrepubliek Duitsland
CDA	Christen Democratisch Appel
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
CU	ChristenUnie
D66	Democraten 66
EAC	European Affairs Committees
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDG	Europees Defensie Gemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap van Kolen en Staal
EMU	Europese Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPU	Europese Politieke Unie
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GL	GroenLinks
IGC	Intergouvernementele Conferentie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
OSF	Onafhankelijke Senaatsfractie
PvdA	Partij van de Arbeid
PvdD	Partij van de Dieren
PVV	Partij voor de Vrijheid
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
QMV	Qualified Majority Voting

## **Inhoudsopgave**

<b>Inleiding</b>	6
<b>Hoofdstuk 1. Theoretisch Kader</b>	12
1.1 'Deparliamentarization Theory'	12
1.2 Theoretisch overzicht	14
1.3 Legitimering van Europese besluiten	16
1.4 Taken van het Nederlandse parlement	17
1.5 Instrumenten van het Nederlandse parlement	18
1.6 Conclusie	20
<b>Hoofdstuk 2. EGKS, EEG en de Single European Act</b>	21
2.1 EGKS en EEG	21
2.2 De Single European Act	24
2.3 Conclusie	25
<b>Hoofdstuk 3. Het Verdrag van Maastricht</b>	26
3.1 De aanloop naar het Verdrag	26
3.2 Het Verdrag van Maastricht	27
3.3 De rol van het nationale parlement in het Verdrag	28
3.4 Conclusie	29
<b>Hoofdstuk 4. Het Verdrag van Amsterdam en Eurodac</b>	30
4.1 Het Verdrag van Amsterdam	30
4.2 Het Verdrag van Amsterdam en het nationale parlement	31
4.3 Het Nederlandse parlement en het instemmingsrecht	31
4.4 Casestudy: Eurodac	32
4.4.1 Behandeling Eurodac in 1998	32
4.4.2 Behandeling Eurodac in 1999	34
4.4.3 Behandeling Eurodac in 2000	36
4.5 Conclusie	38
<b>Hoofdstuk 5. Een Europese Grondwet</b>	40
5.1 Het Verdrag van Nice en de verklaring van Laken	40
5.2. De Europese Conventie en de Grondwet	41
5.3 Conclusie	43
<b>Hoofdstuk 6. Ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon</b>	45
6.1 Ratificatieproces Nederlandse parlement in 2007	45
6.1.1 Mandaat en ondertekening	48
6.1.2 Conclusie 2007	51
6.2 Ratificatieproces Nederlandse parlement in 2008	51
6.2.1 Amendementen en moties	53
6.2.2 Ratificatie in de Eerste Kamer	54
6.2.3 Conclusie 2008	55
6.3 Referendum	56
6.4 Conclusie	59
<b>Hoofdstuk 7. Het Verdrag van Lissabon en het behandelvoorbehoud</b>	60
7.1 Vernieuwingen in het Verdrag van Lissabon	60
7.2 Veranderingen in nationale wetgeving	63
7.3 Conclusie vernieuwingen Verdrag van Lissabon	65
7.4 Casestudy: behandelvoorbehoud seizoenarbeid	65
7.5 Conclusie casestudy	69
<b>Conclusie</b>	71
<b>Literatuurlijst</b>	76

## Inleiding

'De Kamer heeft op eigen initiatief het behandelvoorbehoud afgedwongen. Europa is en blijft hoe dan ook een centraal deel van de Haagse politiek.'<sup>1</sup>

Het behandelvoorbehoud dat door de Tweede Kamer na het Verdrag van Lissabon werd ingevoerd, vormt de aanleiding van deze scriptie. Met het behandelvoorbehoud kan zowel de Eerste als de Tweede Kamer besluiten dat zij een Europees wetgevingsvoorstel van dusdanig politiek belang vindt dat zij op bijzondere wijze geïnformeerd willen worden. De regering mag vervolgens geen onomkeerbare stappen nemen in Brussel, maar de onderhandelingen gaan wel gewoon door. Er moet binnen vier weken een Algemeen Overleg (AO) plaatsvinden tussen de regering en het parlement. In dit AO worden afspraken gemaakt over de manier waarop het parlement geïnformeerd wordt over de onderhandelingen. Het is geen mandaterend of instruerend instrument maar bedoeld om de politieke controle van het Nederlandse parlement te versterken. Na het AO is de procedure van het behandelvoorbehoud formeel ten einde.<sup>2</sup>

De link die in bovenstaand citaat wordt gemaakt tussen Europa en de Haagse politiek vormt de focus van het onderzoek. Want in hoeverre is de stelling van Gerdi Verbeet, Voorzitter van de Tweede Kamer, eigenlijk juist? Vormt Europa inderdaad een centraal onderdeel van de Haagse Politiek? En is Europa de afgelopen jaren meer centraal komen te staan in het Nederlandse parlement? In deze scriptie wordt onderzocht hoe de rol van het nationale parlement, specifiek het Nederlandse parlement, in de Europese besluitvorming de afgelopen decennia is veranderd.

De Europese integratie begon in 1950, met de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) door de 'zes': Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Italië. De samenwerking tussen de zes breidde zich in de loop der jaren uit tot samenwerking tussen 27 landen. In de beginjaren vond de integratie plaats op het gebied van kolen en staal, in de daaropvolgende decennia was er, naast de uitbreiding van lidstaten, ook verbreding en verdieping van beleidsterreinen waarop werd samengewerkt. Van kolen en staal naar samenwerking op het gebied van douanebeleid, landbouw, economisch en monetair beleid en een gemeenschappelijke munt: 'The European Union is a historic achievement.'<sup>3</sup>

Niet alleen de beleidsterreinen waarop werd samengewerkt veranderden, ook institutioneel zijn veel stappen gezet tussen de EGKS en de huidige Europese Unie. Van Hoge Autoriteit tot Europese Commissie en van Algemene Vergadering tot Europees Parlement (EP). Naast de Europese instellingen zijn ook nationale parlementen binnen de Europese Unie (EU) belangrijke organen. Nationale overheden moeten aan hun eigen parlement verantwoording afleggen, nationale parlementen moeten verdragen en verdragswijzigingen ratificeren, Europese besluitvorming in nationale wetten omzetten en besluiten door middel van democratische controle legitimeren.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Gerdi Verbeet, 'Afscheid Tweede Kamerleden', (16 juni 2010, 1-84) aldaar 3-4. Geraadpleegd via: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850), 'Rijkswet van 10 juli 2008, houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen', *Staatsblad* 301 (24 juli 2008) 1-3, aldaar 2. Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Europese besluitvorming in de Tweede Kamer', (mei 2010 Den Haag) 1-7, aldaar 5-6. Kamerstuk 32 258 nr. 2 vergaderjaar 2009-2010, 'Wijziging van de Procedureregeling parlementaire instemming Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie en vaststelling van een Procedureregeling voor de behandeling door de Kamer van wetgevende voorstellen van de Europese Unie in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud en in het kader van de toetsing op aspecten van Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit', (10 december 2009 Den Haag) 1-4, aldaar 2-4.

<sup>3</sup> Simon Hix, *Whats Wrong with the European Union and How to Fix it* (Cambridge 2008) 179.

<sup>4</sup> Hix, *What's wrong with the European Union* 179.

Ondanks de belangrijke functie van het nationale parlement werden zij lange tijd gezien als 'losers of the integration'.<sup>5</sup> De kern van deze scriptie is een onderzoek naar de rol van nationale parlementen, specifiek het Nederlandse parlement, in Europese besluitvorming.

De stelling dat nationale parlementen de 'verliezers van de integratie' zijn wordt ondersteund door de 'deparliamentarization theory'.<sup>6</sup> Een constante factor in de voortschrijdende integratie is, volgens de deparliamentarization theory, de verschuiving van bevoegdheden van het nationale niveau naar 'Brussel.' Naarmate 'Europa' meer invloed kreeg op een groeiend aantal beleidsterreinen groeide het besef dat daarmee nationale parlementen (zowel individueel als collectief) gemarginaliseerd dreigden te raken in het besluitvormingsproces op Europees niveau.<sup>7</sup> Volgens deze zienswijze is de invloed van het nationale parlement met de toenemende integratie bij de nieuwe verdragen steeds afgenomen. Zo leidden de Verdragen van Rome en de Single European Act<sup>8</sup> tot een machtsafname van het nationale parlement omdat met deze verdragswijzigingen niet meer alleen op het gebied van industrie en landbouw werd samengewerkt maar ook op bijvoorbeeld monetair en handelsbeleid. Daarnaast werd de, volgens de deparliamentarization theory, afnemende macht van de nationale parlementen niet gecompenseerd door een sterker Europees Parlement.<sup>9</sup> Eind jaren tachtig, in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht, vatte het idee post dat de overheveling van macht naar Europees niveau gepaard ging met een gebrek aan democratische legitimiteit. Daarnaast zou dat gebrek aan democratie ook een grote rol spelen in de groeiende eurosceptis en de kloof tussen de EU en de burger.<sup>10</sup>

Ook het Verdrag van Maastricht uit 1992 leidde, volgens de algemene zienswijze, tot een afbreuk van de invloed van het nationale parlement. Met het Verdrag van Maastricht werd het stemmen met gekwalificeerde meerderheid (QMV)<sup>11</sup> in de Europese Raad uitgebreid. Daardoor konden ministers op bepaalde beleidsterreinen overstemd worden, waardoor het nationale parlement de minister minder goed kon controleren en invloed verloor. De ministers zijn weliswaar individueel verantwoording schuldig aan hun parlement maar kunnen, als ze overstemd worden, niet verantwoordelijk worden gehouden voor de besluitvorming van de Raad als geheel. De Europese Raad is daarnaast geen verantwoording schuldig aan het Europees Parlement: '(...) the Member States governments seem to have escaped parliamentary influence, openness and accountability, on both national and European level.'<sup>12</sup> Daarnaast werd, volgens de algemene zienswijze, controle door het parlement moeilijker door de steeds technischer aard van wetgeving en de ondoorzichtige besluitvorming die niet alleen in de Europese Raad maar ook bij het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) plaatsvindt.<sup>13</sup> Ook met de verdragen van Amsterdam, Nice en Lissabon zou de macht van het nationale parlement, volgens de redentatie van de deparliamentarization theory, dus beperkt zijn door de toename van QMV en de toename van beleidsterreinen waarop 'Europa' bevoegdheden kreeg.

---

<sup>5</sup> Philipp Kiiver, *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building* (Maastricht 2005) 112. Bob van den Bos, 'Nationale parlementen grote verliezer van de Europese integratie?' *Internationale Spectator* 64 afl. 12 (2010) 627-632. John O'Brennan en Tapio Raunio eds., *National parliaments within the enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* (New York 2007) 1-23.

<sup>6</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 2-8. Andreas Maurer en Wolfgang Wessels eds., *National parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?* (Baden 2001) 17.

<sup>7</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies* (Brussel 2002) 7-13.

<sup>8</sup> De Single European Act wordt in het Nederlands de Europese Akte genoemd. In deze scriptie wordt de meer gangbare Engelse term gebruikt.

<sup>9</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 2-8.

<sup>10</sup> Christina Bengston, 'Interparliamentary cooperation within Europe' in: O'Brennan en Raunio eds., *National parliaments within the enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* (New York 2007) 46-65.

<sup>11</sup> QMV staat voor Qualified Majority Voting, in het Nederlands wordt dit vertaald als stemmen met gekwalificeerde meerderheid. In deze scriptie wordt de meer gebruikelijke Engelse afkorting QMV gebruikt.

<sup>12</sup> Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 15.

<sup>13</sup> Ibidem.



De veronderstelde afnemende invloed van het nationale parlement, veroorzaakt door Europese integratie, heeft geleid tot meer aandacht voor en onderzoek naar de rol van het nationale parlement in Europese besluitvorming.<sup>14</sup> De discussie over de rol van het nationale parlement wordt niet alleen gevoerd onder academici maar ook in de Europese en nationale politiek.<sup>15</sup> In deze scriptie staat de rol van het nationale parlement in Europese besluitvorming centraal. In deze scriptie wordt de stelling dat nationale parlementen de verliezers van de Europese integratie zijn getoetst.

Want is het wel echt zo dat het nationale parlement aan invloed heeft ingeboet? Het parlement is immers nog steeds degene die de bewindspersonen controleert, ook ten aanzien van hun optreden in Brussel. Daarnaast hebben nationale parlementen nog altijd de laatste stem in het ratificeren van verdragen. De afwijzing van het Verdrag van Lissabon door Frankrijk, Ierland en Nederland laat zien dat nationale parlementen op belangrijke momenten in het proces van Europese integratie een cruciale rol kunnen spelen. Daarnaast kunnen tegenover de voorbeelden van de afnemende macht in de Europese verdragsteksten ook voorbeelden geplaatst worden van een juist groeiende rol van nationale parlementen in Europese verdragsteksten.

In het EGKS Verdrag kreeg het nationale parlement weliswaar nog geen rol maar bestond de Vergadering (een voorloper van het Europees Parlement) uit afgevaardigden van nationale parlementen waardoor nationale parlementariërs een adviserende rol hadden in Europese besluitvorming.<sup>16</sup> Na de Single European Act in 1986 werd samenwerking tussen de nationale parlementen opgezet via de Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) en een Conference of the Parliaments waarin Europarlementariërs en nationale parlementariërs konden samenwerken.<sup>17</sup> Met de verdragen van Maastricht en Amsterdam werden aparte verklaringen en protocollen opgenomen over de rol van nationale parlementen in de EU. Sinds eind jaren tachtig worden nationale parlementen ook gezien als mogelijke oplossing om het democratisch deficit te dichten. Het democratisch deficit is een gangbare term, voor het eerst in de literatuur geïntroduceerd door voormalig Labour parlementariër David Marquand in 1979 met betrekking tot de Europese Gemeenschap, om het vermeende gebrek aan democratie in de Europese besluitvorming te benoemen. Er zou een democratisch tekort zijn ontstaan omdat de besluitvorming in de EU steeds ingewikkelder werd en steeds meer in handen kwam van de Europese Commissie zonder adequate democratische controle van het Europees Parlement.<sup>18</sup>

Naast meer democratie op Europees niveau, door middel van meer bevoegdheden voor het Europees Parlement, werden ook nationale parlementen gezien als potentiële oplossing om het deficit te dichten en democratische legitimiteit te verlenen aan Europese besluitvorming.<sup>19</sup> Bij het opstellen van het Europees Grondwettelijk Verdrag (hierna: Grondwet) namen ook nationale parlementariërs deel aan de Conventie. In het Verdrag van Lissabon werd de rol van de nationale parlementen in de hoofdtekst opgenomen en kregen zij instrumenten in handen, de gele en oranje kaart en de subsidiariteitstoets, om invloed uit te oefenen.<sup>20</sup> Via nationale wetgeving, door het

---

<sup>14</sup> Muiris MacCarthaigh, 'Accountability through national parliaments: practice and problems' in: O'Brennan en Raunio eds., *National parliaments within the enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* (New York 2007) 29-45. Zie ook: Simon Hix, *Whats Wrong with the European Union and How to Fix it* (Cambridge 2008) en Philipp Kiiver, *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building* (Maastricht 2005).

<sup>15</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Europa in Nederland', (Amsterdam 2007) 1-167.

<sup>16</sup> Publikatiedienst van de Europese Gemeenschappen, *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (1951) 45-47.

<sup>17</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (3e druk Londen 2005) 108-111 en 323-324.

<sup>18</sup> David Marquand, *Parliament for Europe* (Londen 1979) 64.

<sup>19</sup> Christina Bengston, 'Interparliamentary cooperation within Europe', 46-65.

<sup>20</sup> 'Protocol betreffende de rol van nationale parlementen' en 'Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' in: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag*

instemmingsrecht en het behandelvoorbehoud, nam de potentiële invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming toe gedurende de voortschrijdende integratie.<sup>21</sup>

Het Verdrag van Lissabon en het parlementair behandelvoorbehoud vormen de aanleiding voor deze scriptie. Met het Verdrag, de gele en oranje kaart en het behandelvoorbehoud zijn er nieuwe instrumenten toegevoegd aan het instrumentarium van het Nederlandse parlement om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming. De vraag is echter of deze vernieuwingen uit het Verdrag van Lissabon inderdaad de invloed van het Nederlandse parlement veranderen of doen toenemen. De Eerste en Tweede Kamer hebben immers in 2000, ruim voor de invoering van het behandelvoorbehoud, al een keer de onderhandelingen over de Eurodac richtlijn in Brussel stilgelegd door het onthouden van instemming. Ook bij de ratificatie van het Verdrag van Lissabon was het Nederlandse parlement nauw betrokken en heeft het een aantal punten in het Verdrag gekregen. Hoe heeft het Nederlandse parlement zich de afgelopen jaren laten gelden ten aanzien van Europese besluitvorming? Is er sprake van een stijgende lijn qua invloed? Of is de invloed in de praktijk wellicht gelijk gebleven of zelfs afgenomen?

De centrale vraag die in deze scriptie beantwoord zal worden luidt dan ook:

*In hoeverre is de rol van de nationale parlementen in Europese verdragsteksten veranderd sinds het oprichten van de EGKS tot en met het Verdrag van Lissabon en in hoeverre is de invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming in de praktijk veranderd?*

De historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement wordt onderzocht door het analyseren van de Europese Verdragsteksten. Vervolgens zal in drie hoofdstukken worden ingezoomd op het Nederlandse parlement en onderzocht worden hoe "zwaar" het Nederlandse parlement in de praktijk invloed heeft proberen aan te wenden. Om hier antwoord op te kunnen geven worden de instrumenten die het Nederlandse parlement tot haar beschikking heeft om haar taken uit te voeren (bijvoorbeeld een AO, een motie, een amendement etc.) ingedeeld in vijf categorieën van licht naar zwaar.

De scriptie bestaat uit zeven verschillende hoofdstukken, in het vierde, zesde en zevende hoofdstuk wordt ingezoomd op de Nederlandse praktijk en staat een casestudy centraal. In het eerste hoofdstuk wordt een theoretisch kader geboden waarbij theorieën over de afnemende macht van het nationale parlement, de plaats van het nationale parlement binnen de Europese Unie en de manier waarop het nationale parlement Europese besluitvorming kan legitimeren centraal staan. Daarnaast ligt de focus op de taakverdeling op Europees niveau en de taken en instrumenten van het Nederlandse parlement. De middelen die het Nederlandse parlement heeft om haar taken te vervullen worden in dit hoofdstuk ingedeeld in categorieën.

In het tweede hoofdstuk staan verschillende Europese verdragen centraal: het EGKS Verdrag, de Verdragen van Rome en de Single European Act. Dit hoofdstuk dient als korte schets van de beginsituatie van de rol van het nationale parlement in Europese besluitvorming. Het politieke systeem van de EGKS was gebaseerd op intergouvernementele besluitvorming waarbij de lidstaten nog het vetorecht hadden. Ministers legden dus wel nationaal verantwoording af over Europees beleid maar het nationale parlement speelde in deze periode een minimale rol. Over het algemeen bestond er weinig interesse in deze periode vanuit de nationale parlementen, aangezien

---

betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 148-150. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>21</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850), *Staatsblad* 301 (24 juli 2008) 2.

de EGKS nog geen uitgebreide bevoegdheden had op een breed scala aan beleidsterreinen. Het nationale parlement voelde zich niet bedreigd in haar bevoegdheden: Nationale wetgevers waren dus marginale en passieve actoren.<sup>22</sup>

In het tweede hoofdstuk wordt tevens aandacht besteed aan de Verdragen van Rome en de Single European Act. Met de Verdragen van Rome werd de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. Het was de eerste stap richting economische en monetaire samenwerking. De Single European Act kan gezien worden als aanvulling op en uitbreiding van het EEG Verdrag. Nationale parlementen kwamen in deze periode steeds meer onder de aandacht als (potentiële) actoren op Europees niveau. In de decennia na de EGKS waren er verschillende uitbreidingen, onder andere Groot-Brittannië en Denemarken werden lid. Dit waren bij uitstek twee landen met eurosceptische kiezers en sterke nationale parlementen. In de jaren tachtig werden er ook steeds meer European Affairs Committees (EAC)<sup>23</sup> opgezet, commissies die nationale parlementen ondersteunden op het gebied van Europese besluitvorming. Verder leidde de Single European Act tot meer bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, de introductie van QMV en de samenwerkingsprocedure waardoor het Europees Parlement meer invloed kreeg. Tot slot werd net na de Single European Act ook COSAC opgericht met als doel interparlementaire samenwerking te verbeteren.<sup>24</sup> Eind jaren tachtig ontstond steeds meer debat over het democratisch deficit, hetgeen een van de belangrijke aandachtspunten was in het Verdrag van Maastricht.

In het derde hoofdstuk staat het Verdrag van Maastricht centraal. Met dit Verdrag werden ingrijpende hervormingen doorgevoerd; de Europese Gemeenschap werd een Europese Unie bestaande uit drie pijlers. QMV werd uitgebreid, de codecisie procedure gaf het Europees Parlement meer macht en de eerste stap op weg naar de euro werd gezet. Tevens werden twee verklaringen aan het Verdrag toegevoegd over de rol van het nationale parlement. De aandacht voor het nationale parlement hing samen met het reeds eerder genoemde democratisch deficit en de toenemende eurosceptis.<sup>25</sup>

In het vierde hoofdstuk wordt de lijn van de Europese geschiedenis gevolgd en staat het Verdrag van Amsterdam centraal. In dit Verdrag werd een stap voorwaarts gezet, de nationale parlementen worden in dit Verdrag genoemd in een protocol. Een protocol heeft dezelfde juridisch verbindende kracht als het Verdrag waar het aan is gehecht. Een verklaring daarentegen, zoals in het geval van het Verdrag van Maastricht, is niet juridisch bindend maar geeft uiting aan de politieke wil om een bepaling op een bepaalde manier uit te voeren.<sup>26</sup>

In dit hoofdstuk staat de eerste casestudy centraal: de Eurodac richtlijn. Het doel van deze richtlijn, geïnitieerd door de Europese Commissie, was het opzetten van een systeem waarbij vingerafdrukken van asielzoekers met elkaar vergeleken konden worden om zo de identiteit van een asielzoeker vast te kunnen stellen en na te gaan of er al in een andere lidstaat asiel was aangevraagd. Het systeem moest de uitvoering van de Dublin overeenkomst, waarbij asielaanvragen behandeld moeten worden door het land waar de asielzoeker is binnengekomen, makkelijker maken.<sup>27</sup> In dit hoofdstuk wordt de behandeling van de richtlijn in het Nederlandse parlement in 1998, 1999 en 2000

---

<sup>22</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 10.

<sup>23</sup> European Affairs Committees zijn ondersteunende vakcommissies. Zij ondersteunen nationale parlementen op het gebied van Europa. Ook de Nederlandse Tweede Kamer heeft een vaste Commissie voor Europese Zaken.

<sup>24</sup> Philip Norton ed., *National Parliaments and the European Union* (Londen 1996) 79-86. O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 11.

<sup>25</sup> Norton, *National Parliaments and the European Union* 5-9. Dinan, *Ever Closer Union* 111-121.

<sup>26</sup> E-mail wisseling met Ivo van der Steen: ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Juridische Zaken/ Europees Recht Expertise Centrum Europees Recht, 21 december 2010.

<sup>27</sup> Europese Commissie COM (1999)260, 'Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en van bepaalde andere vreemdelingen', (26 mei 1999) 1-26. Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

weergegeven. Hierbij wordt gekeken welke middelen het Nederlandse parlement inzette tijdens de behandeling om invloed uit te oefenen en hoe zwaar deze waren.

In het vijfde hoofdstuk staan zowel het Verdrag van Nice als de Verklaring van Laken, de Conventie voor de toekomst van Europa en de Grondwet voor de Europese Unie centraal. Met het Verdrag van Nice wordt de historische ontwikkeling van de rol van nationale parlementen in de verdragsteksten vervolgd. Ook in dit Verdrag werd de rol van het nationale parlement opgenomen in een protocol. De Verklaring van Laken, de Conventie en de Grondwet worden allen behandeld omdat ze een belangrijke stap vormen in de ontwikkeling van de rol van het nationale parlement. Nationale parlementariërs namen voor het eerst deel aan de Conventie en konden daardoor invloed uitoefenen op de nieuwe grondwet. Er werd zelfs een speciale werkgroep opgezet over de rol van nationale parlementen. Hoewel in de Grondwet het belangrijkste deel over de functie van nationale parlementen in protocollen staat, worden de nationale parlementen in de Grondwet voor het eerst in de hoofdtekst genoemd.

Het zesde hoofdstuk kent een iets andere opzet dan de voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk staat de casestudy centraal: het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon. De inhoudelijke vernieuwingen ten aanzien van de nationale parlementen komen zijdelings aan bod maar worden verder behandeld in het zevende hoofdstuk. Het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon is de tweede casestudy van deze scriptie. Ook bij deze casestudy wordt de opstelling van het Nederlandse parlement met betrekking tot de ratificatie van het nieuwe Verdrag en de instrumenten die zij gebruikten om invloed aan te wenden geanalyseerd.

In het zevende hoofdstuk wordt de lijn van de historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement in de verdragsteksten afgesloten met, voorlopig, het laatste Europese Verdrag: Het Verdrag van Lissabon. Er wordt aandacht besteed aan de vernieuwingen van het Verdrag, onder andere de gele en oranje kaart, en aan de veranderingen van het instrumentarium van het Nederlandse parlement, de aanpassing van het instemmingsrecht en de introductie van het behandelvoorbehoud. In dit hoofdstuk wordt wederom speciaal gekeken naar het Nederlandse parlement. De casestudy die centraal staat, is het behandelvoorbehoud dat de Tweede Kamer plaatste op een richtlijn over seizoensarbeid uit derde landen.

In de conclusie komen de historische lijn en de casestudies bij elkaar om antwoord te geven op de twee hoofdvragen van deze scriptie.

## Hoofdstuk 1. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een breed theoretisch kader geboden waarbinnen de rest van deze scriptie geplaatst dient te worden. Ten eerste wordt de 'deparliamentarization theory'<sup>28</sup> behandeld. Deze theorie identificeert verschillende factoren waardoor het nationale parlement aan invloed heeft ingeboet gedurende het proces van Europese integratie. Vervolgens wordt stilgestaan bij een aantal theorieën over de Europese Unie en de plaats van het nationale parlement binnen de EU. Ook wordt uitgebreid aandacht besteed aan de functie die het nationale parlement en de instrumenten die het Nederlandse parlement heeft om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming. De instrumenten worden in categorieën ingedeeld om te kunnen meten hoe 'zwaar' de invloed was die het Nederlandse parlement heeft proberen aan te wenden in de verschillende casestudies.

### 1.1 'Deparliamentarization Theory'

De centrale focus van deze scriptie is de ontwikkeling van de rol van nationale parlementen in Europese besluitvorming. De algemene zienswijze is dat nationale parlementen de 'losers' van de Europese integratie zijn en dat hun invloed door het voortschrijdende integratieproces is afgenomen:

'There is almost universal agreement among political scientists, including both integration and legislative scholars, that power has shifted further to the executive at the expense of parliaments and that traditional mechanisms of parliamentary accountability have been weakened.'<sup>29</sup>

In de Europese literatuur is veel geschreven over de rol van het nationaal parlement in de Europese Unie. Een van de theorieën die ingaat op de afnemende macht van het nationaal parlement is de 'deparliamentarization theory'. Belangrijke auteurs op het gebied van deze theorie zijn Tapio Raunio, Simon Hix en John O'Brennan. In verschillende publicaties hebben zij onderzoek gedaan naar de impact van de Europese integratie op de rol van het nationaal parlement en naar de validiteit van de deparliamentarization theorie.<sup>30</sup> Volgens deze theorie is de afname van de invloed van het nationale parlement ten gevolge van de voortschrijdende Europese integratie te verklaren door een aantal factoren.

De eerste verklaring is een constitutioneel argument; een deel van de macht die eerst onder de jurisdictie van het nationale parlement viel is naar het Europese niveau verdwenen.<sup>31</sup> Bijvoorbeeld initiatieven op het gebied van monetair beleid, landbouwbeleid en externe handel liggen nu op het Europese niveau.

Een tweede argument dat de deparliamentarization theory onderbouwt is dat de macht van het nationale parlement is afgenomen omdat een parlement weinig invloed zou hebben in het aannemen of verwerpen van verdragen. Ratificatie van verdragen heeft een 'take it or leave it' karakter, het nationale parlement kan immers geen veranderingen aanbrengen in een Verdrag. Hierdoor kan één aspect van een Verdrag ervoor zorgen dat het hele Verdrag niet wordt geratificeerd.<sup>32</sup> Een goed voorbeeld hiervan is de afwijzing van de Europese Defensie Gemeenschap door het Franse

---

<sup>28</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 2-8.

<sup>29</sup> Tapio Raunio en Simon Hix, 'Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government' *West European Politics* 23 afl. 4 (2000) 142-168, aldaar 144.

<sup>30</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union*.

Raunio en Hix, 'Backbenchers Learn to Fight Back', 142-168. Zie ook: Dietrich Rometsch en Wolfgang Wessels eds., *The European Union and member states: towards institutional fusion?* (New York 1996). Andreas Maurer en Wolfgang Wessels eds., *National parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?* (Baden 2001). Robert Ladrech, 'Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France', *Journal of Common Market Studies* 32 (1994) 69-88.

<sup>31</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 2-8.

<sup>32</sup> Ibidem.

parlement in 1954 en de afwijzing van het Verdrag van Maastricht, na een negatief referendum, in Denemarken in 1992.

Een derde factor waardoor de invloed van het nationale parlement minder is geworden is de toename van QMV. Door deze stemmingsprocedure kunnen ministers overstemd worden en heeft het nationale parlement minder controle: 'Qualified majority as opposed to unanimity voting reduces national parliaments' ability to indirectly influence Council decision.'<sup>33</sup> Een recent voorbeeld hiervan is de situatie die ontstond rondom Minister Gerd Leers van Asiel en Immigratie. Tijdens een stemming in Brussel over de opheffing van visumplicht voor Albanezen en Bosniërs stemde minister Leers voor. Minister Leers en een meerderheid van de Tweede Kamer waren echter tegen. Vooral gedoogpartner Geert Wilders uitte felle kritiek op de minister. Leers verklaarde echter voor te hebben gestemd omdat een meerderheid van de Raad voor het voorstel was en naar eigen zeggen had tegenstemmen toch geen zin omdat hij overstemd zou worden. Dit voorbeeld laat zien dat, hoewel het parlement de regering moet controleren, deze controlemogelijkheid beperkt is door de meerderheidsstemmingen in de Raad.<sup>34</sup>

Een vierde factor waardoor de macht van het nationaal parlement, volgens de deparliamentarization theory, afneemt is het toenemende technische en specialistische karakter van wetgeving. Wetgeving wordt steeds meer voorbereid door werkgroepen en gespecialiseerde comités, overheden leunen op de expertise van hun ambtenaren en opereren steeds meer als grote bedrijven.<sup>35</sup> Nationale parlementen kunnen echter niet in dezelfde mate terugvallen op een gespecialiseerd ambtenarenapparaat en hebben geen zicht op deze ontransparante gang van zaken. Door Raunio en Hix wordt dit daarom ook wel de 'murky world of committees and expertise'<sup>36</sup> genoemd.

Tot slot neemt de invloed van het nationale parlement volgens deze theorie af omdat het Europees Parlement niet in staat is om het gat dat het nationale parlement achterlaat te vullen: 'the powers and legitimacy of the European Parliament fall far short of full compensation of the loss of power of national parliaments.'<sup>37</sup> Zo heeft het Europees Parlement geen initiatiefrecht en geen volledige bevoegdheden op het gebied van het budget. Opvallend is, volgens de deparliamentarization theory, dat nationale parlementen door het ratificeren van de opeenvolgende verdragen op deze wijze zélf hebben bijgedragen aan de afname van hun invloed.

De theorie van deparliamentarization zoals beschreven door Raunio, O'Brennan en Hix past in een bredere school van auteurs en theorieën die zich richten op de plaats van nationale parlementen in de Europese integratie. Dit onderzoek wordt vaak gedaan vanuit het framework van de theorie van 'Europeanization'. Dit concept wordt door Robert Ladrech omschreven als 'an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC (European Community) political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policymaking.'<sup>38</sup> In andere woorden een proces waarbij nationale politiek zich steeds meer richt op en onderdeel wordt van, Europese politiek.

Vanuit het frame van Europeanization wordt, net als in de deparliamentarization theory, gekeken naar de impact van Europese samenwerking op nationale politiek. Zo onderzoeken Dietrich Rometsch en Wolfgang Wessels ook de impact van Europese integratie op nationale politiek vanuit het Europeanization concept. Zij komen tot de conclusie dat in de lidstaten sprake is van weinig betrokkenheid van nationale

<sup>33</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 11.

<sup>34</sup> Trouw, 'Kritiek Wilders op visumvrij reizen Albanezen en Bosniërs', ( 9 november 2010). Geraadpleegd via [www.trouw.nl](http://www.trouw.nl).

<sup>35</sup> Raunio en Hix, 'Backbenchers Learn to Fight Back', 148.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 2.

<sup>38</sup> Robert Ladrech als geciteerd in: O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 3.

parlementen, dat er een toenemende Europeanization is van de instellingen op nationaal niveau en dat er steeds intensievere uitwisseling is tussen het nationale en Europese niveau.<sup>39</sup> Ook Joseph Weiler onderzoekt de impact van Europese integratie op nationale parlementen. Volgens Weiler verliezen de nationale parlementen aan invloed door de toenemende complexiteit van de besluitvorming op Europees niveau: '(...) the volume, complexity and timing of the Community decisional process makes national parliamentary control, especially in large member states, more an illusion than a reality.'<sup>40</sup>

Hoewel dus veel auteurs het idee van afnemende macht van het nationaal parlement door Europese integratie ondersteunen kan, zoals reeds in de inleiding bleek, het tegendeel ook worden verdedigd.

## 1.2 Theoretisch overzicht

Wanneer gekeken wordt naar de rol van nationale parlementen in Europese besluitvorming is het van belang een duidelijke visie te hebben op de Europese Unie en de functie van lidstaten binnen de Europese Unie. Er bestaan verschillende theorieën over de rol en de plaats van lidstaten in de Europese Unie. In deze theorieën wordt voornamelijk gekeken naar de positie van de staat binnen de EU. In al deze theorieën is de rol van het nationale parlement echter onderbelicht. De twee belangrijkste conflicterende scholen zijn het intergouvernementalisme<sup>41</sup> aan de ene kant en de aanhangers van 'multi-level governance'<sup>42</sup> aan de andere kant.

Een van de leidende auteurs op het gebied van het intergouvernementalisme is Andrew Moravcsik. Volgens Moravcsik hebben voornamelijk nationale overheden profijt gehad van de Europese integratie. Zij hebben daardoor hun positie kunnen versterken en centraliseren: 'The European Community does not diffuse the domestic influence of the executive: it centralizes it.'<sup>43</sup> Binnen het intergouvernementalisme worden lidstaten gezien als 'masters of the treaty', de lidstaten vormen de schakel tussen binnenland en de EU; zij maken het Europees beleid. Hoewel de staten niet over elk detail op het gebied van Europese besluitvorming beslissen coördineren zij de besluiten en hebben de controle in handen. Daarnaast zijn het de ministers die de onderhandelingen voeren, gedreven door nationale belangen. Met name de ministers met Europese portfolio's en de premier, door de aandacht voor Europese toppen, hebben hun positie kunnen versterken door het toenemende belang van Europa. Ook ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor Europese dossiers hebben door hun expertise en technische kennis een sterkere positie gekregen.<sup>44</sup>

Volgens het intergouvernementalisme is er een strikte scheiding tussen het Europese en nationale niveau: '(...) separating, rather artificially, processes at the domestic and EU level.'<sup>45</sup> De lidstaten maken dus op Europees niveau Europees beleid en op nationaal niveau nationaal beleid. De besluitvorming die plaatsvindt op Europees niveau wordt bepaald door nationale belangen: 'the core claim of the state-centric model is that policymaking in the EU is determined primarily by national governments constrained by

<sup>39</sup> Rometsch en Wessels, *The European Union and member states: towards institutional fusion?* 328.

<sup>40</sup> Joseph Weiler als geciteerd in: Raunio en Hix, 'Backbenchers Learn to Fight Back', 144.

<sup>41</sup> Andrew Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31 (1993) 473-524. Andrew Moravcsik, 'Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics', *Working Paper Series* 52 (1994) 1-79.

<sup>42</sup> Dit begrip werd geïntroduceerd door Gary Marks in een onderzoek naar de structuurfondsen van de EU, later werd het begrip breder toegepast op de verhouding tussen de EU en de lidstaten. Gary Marks, 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC' in: Alan W. Cafruny en Glenda G. Rosenthal eds., *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder 1993) 391-410. Liesbet Hooghe en Gary Marks, *Multi-level governance and European integration* (Lanham 2001).

<sup>43</sup> Moravcsik, 'Why the European Community Strengthens the State', 2-3.

<sup>44</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 4.

<sup>45</sup> Mendeltje van Keulen, *Going Europe or going Dutch: how the Dutch government shapes European Union policy* (Amsterdam 2006) 3.

political interests nested within autonomous national arenas.<sup>46</sup> De nationale overheid is dus de schakel tussen het nationale en het Europese niveau, hierdoor wordt de macht van het parlement beperkt volgens intergouvernementalisten.<sup>47</sup>

De leidende auteur op het gebied van van multi-level governance is Gary Marks. Het begrip werd door hem voor het eerst in 1992 geïntroduceerd in een onderzoek naar het beleid rondom structuurfondsen van de Europese Unie. Later is het in bredere zin toegepast op de relatie tussen de EU en andere actoren. 'I believe we are witnessing the emergence of *multilevel governance* in the European Community, characterized by co-decision making across several nested tiers of government (...)'<sup>48</sup> Marks omschrijft Multi-level governance als volgt: 'a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers –supranational, national, regional and local.'<sup>49</sup> Er is, volgens de theorie van multi-level governance, dus juist wél sprake van interactie tussen de levels. De staat is niet een onmisbare schakel tussen nationaal en Europees niveau, lokale en regionale actoren hebben ook zelf, zonder tussenkomst van het nationale niveau, contact met het supranationale level. De verschillende lagen zijn niet van elkaar geïsoleerd.<sup>50</sup> Volgens Marks missen de theoretici die het intergouvernementalisme aanhangen, en dus de dominantie van de staat benadrukken, het fundamentele punt dat het subnationale en supranationale niveau versterkt zijn door het proces van Europese integratie.<sup>51</sup>

Volgens deze theorie bestaat de EU dus uit meerdere niveaus. In de theorie zit impliciet een hiërarchische connotatie aangezien er wordt gesproken over verschillende lagen waartussen macht 'verschuift'.<sup>52</sup> Om te benadrukken dat de relatie tussen de verschillende levels niet hiërarchisch en juist geïntegreerd is wordt ook wel gesproken van het polycentrische paradigma.<sup>53</sup> De verschillende niveaus vormen cirkels waartussen interactie bestaat.<sup>54</sup> Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt in het rapport 'Europa in Nederland' uit 2007 dat de EU een *sui generis* meerlagig polycentrisch en slechts ten dele hiërarchisch systeem is. De EU opereert in deze visie dan ook niet alleen op Europees maar ook op nationaal, regionaal en lokaal niveau.<sup>55</sup> Ook in het meest recente WRR rapport 'Aan het buitenland gehecht' benadrukt de WRR dat er in de EU sprake is van multi-level governance. Europa bestaat uit verschillende netwerken en beleid komt tot stand door interactie tussen verschillende actoren, zowel statelijk als niet-staatelijk van verschillende niveaus, nationaal, regionaal en lokaal.<sup>56</sup>

In bovenstaande theorieën staat de verhouding tussen nationaal en Europees niveau centraal, er is echter niet specifiek aandacht voor de plaats van het nationale parlement. Bij intergouvernementalisme spelen nationale parlementen alleen een rol in het controleren (in de nationale arena) van ministers die op Europees niveau beleid maken. In het Multi-level paradigma is weliswaar interactie tussen nationaal en Europees niveau, maar is impliciet sprake van een hiërarchische scheiding waardoor het Europese niveau boven het nationale niveau staat en het nationale parlement gebonden is aan de nationale arena. In het polycentrische paradigma maakt het nationale parlement onderdeel uit van de gehele Europese orde en het werk van het nationale parlement

---

<sup>46</sup> Hooghe en Marks, *Multi-level governance and European integration* 3.

<sup>47</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 4.

<sup>48</sup> Marks, 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC' 407.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 392.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Hooghe en Marks, *Multi-level governance and European integration* 27. Kassim Hussein, Guy Peters en Vincent Wright eds., *The national co-ordination of EU policy: the European Level* (Oxford 2001) 5.

<sup>52</sup> Leonard F.M. Besselink, 'National parliaments in de EU's composite constitution: a plea for a shift in paradigm' in: Philipp Kiiver ed., *National and regional parliaments in the European constitutional order* (Groningen 2006) 117-131.

<sup>53</sup> Besselink, 'National parliaments in de EU's composite constitution', 117-131.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> WRR, 'Europa in Nederland', 32.

<sup>56</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Aan het buitenland gehecht: verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid', (Amsterdam 2010) 1-175, aldaar 29-31.



speelt zich niet uitsluitend op nationaal niveau af maar ook in de Europese arena, omdat er geen hiërarchische scheiding is : 'a multi level governance of polycentric constitutionalism can offer a European role to domestic parliamentary actors (...)'<sup>57</sup>

Deze scriptie past in deze laatste theorie, het polycentrisme, en ziet de EU als een systeem dat bestaat uit verschillende niveaus waartussen een hiërarchische noch strikte scheiding bestaat. Het nationale parlement speelt een rol in de Europese orde en opereert niet uitsluitend op nationaal niveau maar ook in de Europese arena door bijvoorbeeld interparlementaire samenwerking en de nieuwe gele en oranje kaart procedure.

### 1.3 Legitimering van Europese besluiten

Niet alleen op nationaal maar ook op Europees niveau moeten besluiten gelegitimeerd worden. Naast gebrek aan transparantie en een kloof tussen bestuur en burger maakt ook het gebrek aan legitimiteit deel uit van het democratisch deficit. De legitimering van Europees beleid staat door internationalisering, verdieping, verbreding en uitbreiding van de EU steeds meer onder druk. Terugvallen op de resultaten van Europese integratie is niet langer genoeg. Legitimering van Europees beleid is te lang gezien als *Europese opdracht*, waarbij bijvoorbeeld het Europees Parlement en een transparante besluitvorming in de Raad zouden moeten bijdragen aan legitimering. De focus op het Europese niveau heeft echter geleid tot het verwaarlozen van de rol van *nationale* actoren in het legitimeren van Europees beleid. De toenemende behoefte aan legitimiteit van EU beleid wordt dus onvoldoende via de Europese kanalen opgevangen waardoor de focus verschuift naar de rol van nationale kanalen.<sup>58</sup>

Legitimering verloopt via zowel directe als indirecte kanalen. Het directe kanaal van legitimering loopt van de burger naar het Europees Parlement dat de Europese Commissie controleert, dit is de supranationale lijn. Bij de indirecte weg speelt het nationale parlement een rol. De lijn loopt van de burger naar Europa, met tussenkomst van het nationale parlement die de minister(s) in de Raad van Ministers en de Minister-president in de Europese Raad controleert. Deze minister en minister-president worden vooraf met een nationale agenda op pad gestuurd en achteraf ter verantwoording geroepen. Deze indirecte weg is echter niet helemaal nationaal omdat de minister het besluit van de Raad moet verdedigen in het nationale parlement '*als ware hij een vertegenwoordiger van de Europese Unie in Nederland*'.<sup>59</sup> Daarnaast kan de minister door de toename van QMV in de Europese Raad steeds vaker overstemd worden.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen 'input legitimiteit' –waarbij besluitvorming als legitiem wordt ervaren, omdat de wens tot beleid voortkomt uit een directe wens van de burger, bijvoorbeeld bij een referendum of burgerinitiatief –en 'output legitimiteit', waarbij besluitvorming legitiem is omdat het bijdraagt aan het algemeen belang. Nationale parlementen kunnen, omdat ze de directe vertegenwoordiging van de burger vormen, vooral een rol spelen in het vergroten van input legitimiteit.<sup>60</sup>

Het nationale parlement draagt dus op indirecte wijze bij aan de legitimering van Europees beleid. Volgens de WRR functioneert de Europese (directe) lijn onvoldoende aangezien de burger zich onvoldoende vertegenwoordigd voelt en over het algemeen onverschillig of gedesinteresseerd is wanneer het Europa betreft. Om deze lijn van legitimering te herstellen is een actieve bijdrage van nationale politici en beleidsmakers essentieel. Het nationale parlement zal daarom het voortouw moeten nemen in het op de agenda plaatsen van Europese vraagstukken en deze onderwerpen ook moeten uitdragen. Vervolgens zullen, volgens de WRR, ook maatschappelijke organisaties en de

<sup>57</sup> Philipp Kiiver, 'Europe in Parliament: towards targeted politization', *WRR webpublicatie* nr. 23 (Den Haag 2007) 1-44, aldaar 11. Geraadpleegd via: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

<sup>58</sup> WRR, 'Europa in Nederland', 11-15, 42-45 en 56.

<sup>59</sup> Luuk van Middelaar als geciteerd in: WRR, 'Europa in Nederland', 39.

<sup>60</sup> MacCarthaigh, 'Accountability through national parliaments: practice and problems', 29-45.

media dóór de nationale politici geactiveerd moeten worden als legitimerende schakel tussen politiek, bestuur en burger. Een actief nationaal parlement op Europees gebied draagt bij aan een betere nationale verankering van Europees beleid en meer legitimiteit.<sup>61</sup>

#### **1.4 Taken van het Nederlandse parlement**

Zoals hierboven beschreven, levert het nationale parlement een belangrijke bijdrage aan het legitimeren van Europees beleid via de indirecte weg. In deze subparagraaf wordt alleen gekeken naar het Nederlandse parlement, aangezien dit ook de focus is van de scriptie. Op nationaal niveau heeft het Nederlandse parlement twee machten: de controlerende macht en wetgevende macht. Het Nederlandse parlement moet de regering controleren (en daarmee besluiten legitimeren) en heeft de macht om wetten vast te stellen en te initiëren. De regering heeft wetgevende (initiërende) en uitvoerende macht.

Op Europees niveau liggen de machtsverhoudingen anders.

Het Europees Parlement heeft drie taken: een wetgevende taak (het goedkeuren van wetten), begrotingsbevoegdheid en een controlerende taak. De controlerende taak heeft alleen betrekking op de Europese Commissie. De bewindspersonen en regeringsleiders worden door hun eigen nationale parlement gecontroleerd.<sup>62</sup> Grote afwezige in deze is een controleur van de Europese Raad als geheel. Het Europees Parlement heeft niet de mogelijkheid om wetten te initiëren en bij beleidsterreinen waar in de Raad bij unanimitéit over besloten wordt, heeft het Parlement ook geen mede-wetgevende taak. De Europese Commissie heeft op haar beurt wel de bevoegdheid om wetgeving te initiëren, verder ziet de Commissie (samen met het Europese Hof) toe op de handhaving van de regels. Ook vormt de Europese Commissie het dagelijks bestuur van de EU.<sup>63</sup> De Europese Raad deelt de wetgevende bevoegdheid met het Europees Parlement en de bevoegdheid om wetten te initiëren met de Europese Commissie. Daarnaast is de Europese Raad verantwoordelijk voor agendavorming en het uitzetten van de grote lijnen.<sup>64</sup>

Het Nederlandse parlement heeft dus een controlerende functie op het gebied van Europese besluitvorming, die het op nationaal niveau uitoefent. Het parlement levert hierdoor een bijdrage aan legitimering van Europees beleid en maakt deel uit van de 'chain of democratic accountability'.<sup>65</sup> Ook speelt het Nederlandse parlement een rol voorafgaand aan de besluitvorming door middel van overleg met de ministers. De invloed die een nationaal parlement kan hebben op Europese besluitvorming is afhankelijk van de nationale politieke cultuur en procedurele en institutionele regelgeving.<sup>66</sup>

De Eerste en Tweede Kamer worden in Nederland in een vroege fase bij de besluitvorming betrokken door middel van de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiches. Na het verschijnen van een nieuw Europees voorstel stuurt de regering dit overzicht met de waardering door de regering van het voorstel naar het parlement. Het parlement kan besluiten om een fiche te agenderen in een Kamercommissie en op die manier met de minister over het standpunt overleggen. Daarnaast vindt voorafgaand aan elke Raad een Algemeen Overleg plaats tussen de Tweede Kamer en de desbetreffende minister. De Kamer ontvangt ten derde ook de geannoteerde agenda waarin de Nederlandse onderhandelingspositie is vastgelegd. Deze agenda wordt ook besproken in het AO en in overleg met de Kamer kan de Nederlandse positie nog worden bijgesteld. Via de BNC-fiches, de AO's en de geannoteerde agenda wordt het parlement

<sup>61</sup> Kiiver, 'Europe in Parliament: towards targeted politization', 29-42.

<sup>62</sup> Anna van der Vleuten ed., *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie: Instellingen, besluitvorming en beleid* (2e druk Bussum 2010) 83-85.

<sup>63</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 65-66.

<sup>64</sup> Ibidem, 95-96.

<sup>65</sup> Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 71.

<sup>66</sup> MacCarthaigh, 'Accountability through national parliaments: practice and problems', 42.

dus niet alleen van informatie voorzien, maar heeft het ook in een vroege fase (indirect) invloed op het beleid.<sup>67</sup>

Het Nederlandse parlement heeft verschillende instrumenten die zij in kan zetten om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming. Deze komen zowel voort uit Europese verdragen als uit nationale wetgeving.<sup>68</sup> De belangrijkste instrumenten die uit Europese verdragsteksten voortkomen zijn: het ontvangen van alle wetgevingshandelingen, sinds het Verdrag van Lissabon door de Europese Commissie aan alle parlementen toegezonden, de subsidiariteitstoets en de gele en rode kaart procedure.<sup>69</sup> Deze instrumenten zullen inhoudelijk verder worden behandeld in hoofdstuk 6 en 7.

Ook een sterke relatie tussen het Nederlandse parlement en het Europees parlement is een belangrijk instrument om bij te dragen aan legitimiteit van het Europees beleid. De samenwerking tussen het Nederlandse parlement en de Nederlandse Europarlementariërs komt ieder jaar naar voren bij het debat over de Staat van de Unie. Bij dit debat hebben, naast de nationale parlementariërs, ook de Europarlementariërs spreektijd. Bij het debat over de Staat van de Unie heeft Europa heel direct een plaats in de nationale politiek.<sup>70</sup> 'The quality of relations between the European Parliament and the national parliaments is of fundamental importance for the overall democratic nature of the Union. If they became rivals, democracy would definitely suffer. If on the other hand they recognise that they have a joint mission, democracy will win.'<sup>71</sup>

### **1.5 Instrumenten van het Nederlandse parlement**

Het Nederlandse parlement heeft ook een aantal instrumenten die zij ontleent aan nationale wetgeving.<sup>72</sup> In deze subparagraaf zullen de verschillende instrumenten worden ingedeeld in categorieën van licht tot zwaar waarbij categorie één de lichtste instrumenten bevat en categorie vijf de zwaarste. Voor deze indeling in categorieën is gekozen om te kunnen meten hoe zwaar, de invloed is die het Nederlandse parlement probeert uit te oefenen op Europese besluitvorming in de gekozen casestudies.

Binnen categorie één (de lichtste instrumenten) vallen het Algemeen Overleg en een plenair debat. Zowel bij een AO als bij een plenair debat wordt met het kabinet standpunten uitgewisseld. Bij deze instrumenten maakt de Kamer gebruik van haar controlerende taak. Veel AO's en plenaire debatten zijn ingebed in het parlementaire proces. Het parlement hoeft deze dus niet zelf te initiëren, maar kan dit wel doen als het bepaalde zaken aan de orde wil stellen. Aangezien er geen sancties of mandaat aan een AO of plenair debat zijn verbonden vallen deze instrumenten in de eerste categorie.

Kamervragen en een kamerbrief vallen in categorie twee. Het is zijn iets zwaardere instrumenten dan een AO en een debat omdat de Kamer het initiatief neemt tot het stellen van achtergrondvragen en in het geval van een Kamerbrief een verzoek neerlegt bij de regering. Het zijn minder zware middelen dan die uit de derde en volgende categorie: een motie of een behandelvoorbehoud. Bij een motie doet de Kamer uitdrukkelijk een oproep of verzoek doet aan (een van) de bewindspersonen. Een motie

---

<sup>67</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Europese besluitvorming in de Tweede Kamer', 1-7. Interviews met Joop Nijssen: Griffier Commissie voor Europese Zaken/ projectleider EU-ondersteuning Tweede Kamer, 7 juli 2010. Cees Bansema: ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvervangend hoofd Directie Integratie Europa, 20 juli 2010. Joanneke Balfort: ministerie van Buitenlandse Zaken Eerste Medewerker Directie Integratie Europa en voorzitter interdepartementaal BNC-overleg, 22 juli 2010.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> 'Protocol betreffende de rol van nationale parlementen' en 'Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' in: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 148-150. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>70</sup> Website Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Staat van de Unie'. Geraadpleegd via: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) op 20 december 2010.

<sup>71</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 13.

<sup>72</sup> In dit overzicht worden de instrumenten behandeld die het Nederlandse parlement sinds de invoering van het Verdrag van Lissabon heeft.

is minder zwaar dan een amendement, aangezien het kabinet een motie naast zich neer kan leggen. Een motie is wel zwaarder dan Kamervragen: een aangenomen motie kan op een meerderheid rekenen terwijl Kamervragen ook door één Kamerlid ingediend kunnen worden. Het behandelvoorbehoud valt evenals de motie in de derde categorie. Het behandelvoorbehoud is zwaarder dan de instrumenten uit categorie 1 en 2, aangezien de bewindspersoon geen onomkeerbare stappen mag zetten en de Kamer extra geïnformeerd wordt. Het valt echter niet in de vierde of vijfde categorie omdat er geen sancties aan zijn verbonden en het niet een mandaterend of instruerend instrument is.<sup>73</sup>

In de vierde categorie vallen amendementen en initiatiefwetten. Door middel van een amendement, indien aangenomen, kan de Tweede Kamer een wetsvoorstel van de regering wijzigen en daarmee direct invloed uitoefenen. Met betrekking tot Europese besluitvorming kan de Tweede Kamer alleen amendementen indienen op de goedkeuringwet van een Verdrag en niet op de inhoud van het Verdrag zelf. Desalniettemin is een amendement op een goedkeuringwet, zoals bij het Verdrag van Lissabon waarbij een behandelvoorbehoud werd geïntroduceerd door middel van een amendement, een sterk middel om invloed uit te oefenen.

Ook een initiatiefwet valt in de vierde categorie omdat het een voorstel is dat uit de Kamer zelf komt en waarmee, mits gesteund door een meerderheid, de Tweede Kamer dus haar wetgevende taak uitoefent. Hiermee bepaalt zij zelf de inhoud van de wet en kan zij veel invloed aanwenden. Het instemmingsrecht valt ook in de vierde categorie. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer kan, op bepaalde beleidsterreinen, instemming onthouden. De minister of staatssecretaris mag in dat geval in Brussel niet instemmen met een voorstel totdat het parlement heeft ingestemd. Het instemmingsrecht is een zwaar middel maar behoort niet tot de vijfde categorie omdat het slechts op een beperkt aantal beleidsterreinen van toepassing is. Sinds het Verdrag van Lissabon kan het alleen ingezet bij voorstellen met betrekking tot paspoorten, ID kaarten, politiesamenwerking en familierecht.<sup>74</sup>

Tot de vijfde en zwaarste categorie behoren een motie van wantrouwen en het niet ratificeren van een Verdrag. Een motie van wantrouwen is het zwaarste middel dat de Tweede Kamer tot haar beschikking heeft, omdat ze daarmee een minister of staatssecretaris of het hele kabinet kan wegsturen: het is een zwaar machtsmiddel. De motie van wantrouwen is niet beperkt tot het optreden van bewindspersonen op nationaal niveau. Ook als een bewindspersoon in Brussel dusdanig handelt dat de Kamer het vertrouwen verliest, kan een motie van wantrouwen worden ingediend. Tevens valt het niet ratificeren van een Verdrag in de vijfde en zwaarste categorie. Dit is, samen met de motie van wantrouwen, het zwaarste middel dat het parlement in handen heeft om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming. Immers zonder ratificatie van het parlement kan het Verdrag niet tot stand komen. Op dit punt heeft het parlement dus in feite een veto-recht.

---

<sup>73</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850), *Staatsblad* 301 (24 juli 2008) 2. Interview met Joop Nijssen, 7 juli 2010. Interview met Mendeltje van Keulen: EU-adviseur Commissie Europese Zaken Tweede Kamer, 4 augustus 2010.

<sup>74</sup> Interview met Ivo van der Steen: ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Juridische Zaken/ Europees Recht Expertise Centrum Europees Recht, 7 juli 2010. Kamerstuk 31 384 (R 1850), *Staatsblad* 301 (24 juli 2008) 2.

Hieronder is de indeling van de instrumenten van het parlement nogmaals schematisch opgenomen. Deze indeling zal bij alle casestudies, in hoofdstuk 4, 6 en 7, in deze scriptie gebruikt worden.

<b>Instrument</b>	<b>Categorie</b>
Algemeen Overleg (AO)	1
Plenair debat	1
Kamervragen	2
Kamerbrief	2
Motie (indien aangenomen)	3
Behandelvoorbehoud	3
Amendement (Tweede Kamer)	4
Initiatiefwet (Tweede Kamer)	4
Instemmingsrecht	4
Motie van wantrouwen (Tweede Kamer)	5
Niet ratificeren van een Verdrag	5

### **1.6 Conclusie**

Concluderend kan gesteld worden dat, hoewel er vaak gezegd wordt dat er sprake is van 'deparliamentarization' op nationaal niveau ten gevolge van de Europese integratie, uit bovenstaande blijkt dat het nationale parlement potentieel wel degelijk een belangrijke (legitimerende) rol speelt in de Europese besluitvorming. Wanneer de Europese Unie gezien wordt als polycentrisch orgaan blijkt dat het nationale parlement een duidelijke, zij het indirecte, controlerende en legitimerende rol speelt. Om deze rol te kunnen vervullen, heeft het Nederlandse parlement een aantal instrumenten tot haar beschikking variërend, van licht tot zwaar.

## Hoofdstuk 2. EGKS, EEG en de Single European Act

*'Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity.'*<sup>75</sup>

De basis voor de Europese samenwerking werd gelegd met bovenstaande woorden, uitgesproken door de toenmalige Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman. Na de Tweede Wereldoorlog heerste er wantrouwen tussen Duitsland en Frankrijk. Jean Monnet, toen een hoge Franse ambtenaar en later de eerste voorzitter van de Hoge Autoriteit, nam het initiatief tot een plan om het economische herstel van Duitsland te verbinden aan de nationale veiligheid van Frankrijk door supranationale samenwerking. Met het plan van Schuman en Monnet werd de Europese samenwerking tussen de zes 'founding fathers' (Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg) geboren op het gebied van kolen en staal.<sup>76</sup>

Zoals reeds in de inleiding duidelijk werd, vormt dit hoofdstuk het startpunt van de historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement in Europese verdragsteksten. In dit hoofdstuk staat dan ook het eerste Europese Verdrag, het EGKS-Verdrag, centraal. Ten tweede wordt aandacht besteed aan het EEG-Verdrag. Vervolgens zal ook de Single European Act behandeld worden. Deze akte wijzigde het EEG-Verdrag en had als belangrijkste inzet niet alleen het complementeren van de interne markt maar ook het verbeteren van besluitvorming, versterken van democratie en bevorderen van sociale en economische cohesie.<sup>77</sup> De Single European Act was een aanvulling op de Verdragen van Rome.<sup>78</sup> In dit hoofdstuk zal geen casestudy behandeld worden en niet specifiek worden ingezoomd op het Nederlandse parlement. Het doel van dit hoofdstuk is immers het begin van een historische ontwikkeling te schetsen waaruit de rest van de Europese samenwerking is voortgevloeid en daarmee antwoord te geven op de eerste hoofdvraag van deze scriptie.

### 2.1 EGKS en EEG

De doelstelling van Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal wordt in het verdrag als volgt omschreven:

*'(...) voor eeuwenoude wedijver een samensmelting hunner wezenlijke belangen in de plaats te stellen, door het instellen van een economische gemeenschap de eerste grondstenen te leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren (...) en de grondslagen te leggen voor instellingen, die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming.'*<sup>79</sup>

Deze 'gezamenlijke bestemming' was in de eerste decennia een samenwerking op het gebied van kolen en staal tussen Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Luxemburg en Nederland.

Met de EGKS werden verschillende nieuwe instellingen opgericht: de Hoge Autoriteit, een Raad van Ministers, het Hof van Justitie en een Gemeenschappelijke Vergadering. Deze instellingen vormden de voorlopers van de huidige Europese instellingen. De Hoge Autoriteit, na het Verdrag van Rome omgedoopt tot de 'Commissie', was een onafhankelijke instelling, verantwoordelijk voor de supervisie op en het verwezenlijken van de vrije markt van kolen en staal. Daarnaast hield de Hoge Autoriteit toezicht op aanverwante gebieden als prijzen, lonen en concurrentie.<sup>80</sup> Voor het eerst in de

<sup>75</sup> Robert Schuman, 'Declaration of 9 May 1950', (9 mei 1950). Geraadpleegd via: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>76</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 11-18.

<sup>77</sup> Ibidem, 97-98.

<sup>78</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 27.

<sup>79</sup> Publikatiedienst van de Europese Gemeenschappen, *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (1951) 13.

<sup>80</sup> Ibidem, 29. Norton, *National Parliaments and the European Union* 2-4.

geschiedenis gaven de lidstaten op deze manier bevoegdheden af aan een supranationaal orgaan. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het afstaan van soevereiniteit alleen op specifieke beleidsterreinen plaatsvond, waardoor de lidstaten op een meerderheid van beleidsterreinen nog steeds soeverein waren.

Naast de Hoge Autoriteit werd ook de Raad van Ministers opgezet, bestaande uit één nationale vertegenwoordiger per lidstaat. Het voorzitterschap werd, net als nu, bij toerbeurt uitgeoefend door een lidstaat. De Raad zette de grote lijnen uit en gaf advies aan de Hoge Autoriteit. Het Hof van Justitie zag, net als in de huidige EU, toe op de naleving van het recht. Een groot onderscheid tussen de huidige instellingen van de EU en de instituties van het eerste uur is het verschil tussen het huidige Europese Parlement en de Vergadering (Common Assembly) die met de EGKS werd ingesteld. De Vergadering oefende toezicht uit op de Hoge Autoriteit en bestond uit 87 vertegenwoordigers. Deze vertegenwoordigers werden dus niet rechtstreeks en democratisch gekozen om zitting te nemen in de Vergadering: de Vergadering bestond uit afgevaardigden van **nationale parlementen** die door het nationale parlement, en dus niet democratisch, werden aangewezen en een dubbel mandaat bezaten.<sup>81</sup> De Vergadering had minder bevoegdheden dan het huidige Europees Parlement, zo mochten voorstellen niet geamendeerd worden, kwam de Vergadering maar eens per jaar bij elkaar en had niets te zeggen over de begroting.

Aan de ene kant was in deze beginperiode de rol van het nationale parlement op Europese besluitvorming heel direct, door het dubbel mandaat van de nationale parlementariërs. Aan de andere kant was de rol gering, ze werd immers überhaupt niet genoemd in het Verdrag, noch in verklaringen of protocollen. Daarnaast waren de bevoegdheden van de Vergadering beperkt.

Naast het plan voor een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal liep een initiatief voor het oprichten van een Europese Defensie Gemeenschap (EDG). Dit plan vond echter geen doorgang omdat het Franse parlement tegen stemde, het buitenlands beleid overgeven aan een supranationale instelling was een stap te ver. Na het mislukken van de EDG werd een deel van de plannen, de herbewapening van de toenmalige Bondsrepubliek Duitsland (BRD) en de toetreding van de BRD tot de NAVO, toch bereikt middels de Akkoorden van Parijs in 1955.<sup>82</sup> Na het mislukken van de EDG werden in 1955 twee nieuwe initiatieven gelanceerd om de Europese integratie weer op de rit te krijgen. Het eerste plan richtte zich op sectorale integratie op het gebied van kernenergie door middel van het oprichten van een Europese atoomgemeenschap genaamd Euratom. Het idee achter Euratom was meer samenwerking en coördinatie op het gebied van vreedzaam gebruik van kernenergie.

Het tweede plan kwam van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Beyen, en richtte zich op bredere economische integratie met als doel de oprichting, in fasen, van een gemeenschappelijke interne markt.<sup>83</sup> Naast een douane unie moesten de onderlinge handelstarieven worden afgeschaft, vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten mogelijk worden en het monetair en economisch beleid moest worden geharmoniseerd. De onderhandelingen liepen stroef omdat Frankrijk wel voor Euratom was maar niet veel voor de interne markt voelde. De andere lidstaten, met het Verenigd Koninkrijk voorop, waren juist groot voorstander van de interne markt.<sup>84</sup> Gedurende de onderhandelingen namen ook de internationale spanningen toe door de Suez crisis en de opstand in Hongarije. De Duitse Bondskanselier Adenauer legde een bezoek af aan de Franse premier Mollet om hem te overtuigen van het belang van Europese samenwerking, juist in de context van de internationale spanningen. Uiteindelijk sloten de twee lidstaten compromissen, onder andere over het opnemen van landbouw in de

---

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 27.

<sup>83</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 31.

<sup>84</sup> Ibidem, 32. Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 22.

interne markt, waardoor de onderhandelingen succesvol werden afgerond. Op 25 maart 1957 werden de Verdragen van Rome getekend en Euratom en de Europese Economische Gemeenschap opgericht.<sup>85</sup> Volgens Robert Marjolin, een van de Franse onderhandelaars betrokken bij de Verdragen van Rome, was de ondertekening van de Verdragen in 1957 een van de belangrijkste momenten in de Europese geschiedenis: 'I do not believe it is an exaggeration to say that this date [March 25, 1957] represents one of the greatest moments of Europe's history.'<sup>86</sup>

In het Verdrag van Rome werden ook institutionele aanpassingen gedaan, zo werd de 'Hoge Autoriteit' omgevormd tot Europese Commissie en werd de Europese Raad versterkt. Daarnaast werd de Vergadering opgeroepen om tot een democratische verkiezing van de leden over te gaan: 'De Vergadering stelt ontwerpen op voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle Lid-Staten eenvormige procedure.'<sup>87</sup> Het zou uiteindelijk nog tot 1979 duren voordat het eerste Europees Parlement rechtstreeks werd gekozen door de inwoners van de lidstaten. Frankrijk en Groot-Brittannië (dat lid werd in 1973) waren niet erg enthousiast over de voorgestelde directe verkiezing: zij vreesden dat het Europees Parlement afbreuk zou doen aan hun nationale soevereiniteit. Nederland, Duitsland en Italië waren juist voorstander van een direct gekozen parlement, omdat zij het parlement zagen als mogelijk tegenwicht tegen een sterke Commissie.<sup>88</sup>

De invoering van een rechtstreeks gekozen Europees Parlement in 1979 wijzigde op twee verschillende manieren de invloed van het nationale parlement op Europese besluitvorming. Ten eerste kwam er een einde aan het dubbel mandaat van nationale parlementariërs. Hierdoor werden de band en afhankelijkheid tussen het Europees Parlement en het nationale parlement verbroken. Ten tweede verkreeg het Europees Parlement nu *direct* democratische legitimiteit door de directe verkiezingen, terwijl het Europees Parlement eerst *indirect* legitimiteit ontleende aan het feit dat ze bestond uit leden van nationale parlementariërs.<sup>89</sup>

Concluderend kan dus gesteld worden dat het nationale parlement in de begindagen van de Europese integratie in de verdragstekst geen rol speelde. Het nationale parlement had echter wel op twee manieren invloed op de Europese besluitvorming. Ten eerste op directe wijze op Europees niveau, immers de leden van de Vergadering waren nationale parlementariërs. Ten tweede speelde het nationale parlement op nationaal niveau een rol door het controleren van de nationale ministers die zitting namen in de Europese Raad. Echter, hoewel het lijkt alsof het nationale parlement in deze periode redelijk veel invloed had op de Europese besluitvorming, middels het dubbel mandaat en de nationale controle, was de invloed in feite beperkt. Niet alleen had 'Europa' zelf slechts op beperkte beleidsterreinen bevoegdheden, de invloed van de Vergadering was zeer gering en niet te vergelijken met de competenties van het huidige Europees Parlement omdat de Vergadering alleen een consulterende rol vervulde.

---

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Robert Marjolin als geciteerd in: Dinan, *Ever Closer Union* 35.

<sup>87</sup> 'Artikel 138 Vijfde Deel: De instellingen van de Gemeenschap' in: *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap* (1957) . Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>88</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 30-38.

<sup>89</sup> Norton, *National Parliaments and the European Union* 5-7.



## 2.2 De Single European Act

'The Single European Act was more than a device, therefore, to launch the single market program. It was a complex bargain to improve decisionmaking, strengthen democracy, achieve market liberalization, and at the same time promote economic and social cohesion.'<sup>90</sup>

De Single European Act uit 1986 vormde een keerpunt in het proces van Europese integratie. De Single European Act vormde een aanvulling op de Verdragen van Rome en zette na het tijdperk van een douane-unie met landbouw- en visserijbeleid een nieuwe stap in de richting van de Europese Unie met een interne markt, nieuwe bevoegdheden voor de Europese instellingen en samenwerking op het gebied van milieu, wetenschappelijk onderzoek, buitenlands beleid, economische en sociale werking. De Single European Act moest een nieuwe impuls geven aan de Europese integratie en kwam tot stand in een periode van groeiende eurosceptis, afnemende welvaart en discussie over en zorg om het democratisch deficit.<sup>91</sup>

Voorafgaand aan de Single European Act was reeds de 'Stuttgart' verklaring opgesteld door de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Genscher en de Italiaan Colombo. In deze verklaring uit 1983 werd al de wens uitgesproken om verder te bouwen op de fundering die gelegd was met de verdragen tot oprichting van de EGKS en het Verdrag van Rome om een 'united Europe'<sup>92</sup> te creëren. De verklaring riep op tot meer samenwerking op het gebied van buitenlands en sociaal beleid en een sterker monetair beleid. Een jaar later, in 1984, nam het Italiaanse parlementslid en voormalig EU Commissaris Altiero Spinelli samen met een groep gelijkgestemden het initiatief tot het schrijven van een ontwerpverdrag van de Europese Unie. Ook in dit Verdrag klonk de roep om hervorming en verandering van zowel de instellingen als de beleidsterreinen. Het witboek<sup>93</sup> over de interne markt van Jacques Delors uit 1985 vormde de volgende stap richting de Single European Act. In het witboek werden bijna 300 maatregelen voorgesteld om de interne markt te kunnen voltooien.<sup>94</sup>

Met de Single European Act werd de Europese Raad opgezet en werden de bijeenkomsten geformaliseerd. Tevens werd QMV in de Raad uitgebreid tot alle maatregelen met betrekking tot de interne markt.<sup>95</sup> Ook het Europees Parlement zag met de introductie van de samenwerkingsprocedure haar bevoegdheden toenemen. Het Parlement kon door deze procedure, bij wetgeving waarover in de Raad met QMV werd gestemd, niet alleen advies uitbrengen, maar in een tweede lezing ook het voorstel amenderen of verwerpen. Het Europees Parlement moest voortaan ook instemmen met uitbreiding van de Unie.<sup>96</sup> Met de samenwerkingsprocedure en uitbreiding van QMV kreeg het nationale parlement minder controle over de nationale ministers, aangezien zij overstemd konden worden door ministers van andere lidstaten in de Europese Raad. De Single European Act leidde niet alleen tot meer samenwerking om de interne markt te voltooien maar bevatte ook de eerste aanzet tot meer samenwerking op het gebied van sociaal beleid.<sup>97</sup>

---

<sup>90</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 97-98.

<sup>91</sup> Edward Roberts, 'De Europese Akte een keerpunt in het Europese integratieproces' in: Han H.J. Labohm ed., *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid: terugblik op 40 jaar DGES* (Den Haag 1997) 144-160.

<sup>92</sup> 'Solemn Declaration on European Union', *Bulletin of the European Communities* 6 (1983) 24-29.

<sup>93</sup> Een witboek is een document van de Europese Commissie waarin de strategie voor een bepaald beleidsterrein uiteen wordt gezet. Lidstaten, het maatschappelijk middenveld en burgers kunnen reageren op de inhoud van een witboek.

<sup>94</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 103-111. *The Single European Act* (Luxemburg 17 februari 1986). Geraadpleegd via: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>95</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 27.

<sup>96</sup> 'Artikel 2, Artikel 4 en Artikel 6.3' in: *The Single European Act* (Luxemburg 17 februari 1986) 4-8.

Geraadpleegd via: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>97</sup> Roberts, 'De Europese Akte een keerpunt in de Europese Geschiedenis', 144-160.

De Single European Act zorgde dus voor een behoorlijke overdracht van bevoegdheden van het nationale niveau naar 'Europa.' De enorme hoeveelheid Europese wetgeving die door de nationale parlementen moest worden omgezet in nationale wetten confronteerde het nationale parlement met het feit dat er steeds meer macht naar 'Europa' ging en dat er minder mogelijkheden tot controle waren. Zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen vreesden een toename van het democratisch deficit door de beperkte transparantie van de besluitvorming en geringe mogelijkheden tot democratische controle. Tegen deze achtergrond werden eind jaren tachtig ook een aantal formele fora opgericht om meer samenwerking tussen nationale parlementen en tussen het Europese en nationale parlement te bewerkstelligen.<sup>98</sup>

Zo werd in 1989 COSAC opgericht met als doel meer samenwerking tussen de nationale parlementen: 'national parliaments have their own role to play [within the European Union] to strengthen democracy and improve the efficiency of the Union. COSAC, through its work, will give a high priority to the pursuit of these aims.'<sup>99</sup> Verder werden er een 'Conference of Presidents and Speakers of Parliaments of the EU' opgezet, waarbij de voorzitters van de nationale parlementen elke zes maanden bijeen komen. Ook werd begin jaren '90 de Conference of the Parliaments opgezet (ook wel Assizes genoemd), met als doel de honderden Europarlementariërs en nationale parlementariërs bijeen te brengen.<sup>100</sup> Hoewel al deze initiatieven het doel hadden om meer samenwerking te bewerkstelligen tussen het Europese en nationale parlement, bleek de daadkracht in de praktijk gering.<sup>101</sup>

### 2.3 Conclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat in de beginjaren van de Europese integratie de rol van het nationale parlement op papier sterker was dan in de praktijk. Aan de ene kant was de rol in de praktijk beperkt: de EGKS had weinig bevoegdheden en er was dus ook weinig Europese regelgeving en weinig controle van de ministers nodig ten aanzien van Europees beleid. Daarnaast werd het nationale parlement niet genoemd in de verdragsteksten en (nog) niet gezien als bron ter democratische legitimering van Europees beleid. Ook vanuit het nationale parlement was er weinig interesse in Europa, aangezien het overgrote deel van de wetgeving nog steeds op nationaal niveau werd gemaakt. Aan de andere kant was de band tussen Europa en het nationale parlement in deze periode heel direct door het dubbele mandaat. Hiertegenover staat echter dat de Vergadering slechts één keer per jaar bij elkaar kwam en alleen een adviserende rol speelde. Hierdoor was de invloed van de 'Europese' nationale parlementariërs op Europese besluitvorming nihil.

Met de komst van directe verkiezingen voor het Europees Parlement werd de invloed van het nationale parlement ingeperkt door het beëindigen van het dubbel mandaat en de directe band die ontstond tussen het Europees parlement en de kiezers. De Single European Act vormde een omslagpunt door de uitbreiding van bevoegdheden en de toename van QMV in de Raad. Het nationale parlement werd zich meer bewust van het verlies van invloed en hun rol in het dichten van het democratisch deficit getuige de oprichting van verschillende fora om de samenwerking tussen de nationale parlementen onderling en de relatie met het Europees parlement te versterken. In het Verdrag van Maastricht zou voor het eerst aandacht worden besteed aan de rol van het nationale parlement. De rol van het nationale parlement in het Verdrag van Maastricht staat in het volgende hoofdstuk centraal.

<sup>98</sup> O'Brennan en Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union* 11.

<sup>99</sup> 'Conclusions of the XV COSAC', (Dublin 15-16 oktober 1996). Geraadpleegd via: [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

<sup>100</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 108-111.

<sup>101</sup> Interviews met Cees Bansema: ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvervangend hoofd Directie Integratie Europa, 20 juli 2010. Frans Timmermans: Tweede Kamerlid Partij voor de Arbeid, voormalig Staatssecretaris Europese Zaken (2007-2010), 23 september 2010.

## Hoofdstuk 3. Het Verdrag van Maastricht

*'Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.'*<sup>102</sup>

Het Verdrag van Maastricht werd op 7 februari 1992 ondertekend na jarenlange onderhandelingen tussen de lidstaten (vertegenwoordigd in Europese Raad) en de Europese Commissie. Het Verdrag kwam tot stand in een turbulente periode waarin de EEG inmiddels was uitgebreid tot twaalf leden, er intensief werd onderhandeld over de totstandkoming van een Europese Monetaire Unie en de val van de Muur het Europese integratieproces in een stroomversnelling bracht.<sup>103</sup> Het Verdrag van Maastricht vormde een waterscheiding in de Europese geschiedenis door de introductie van de pijlerstructuur, de nieuwe sociale dimensie, het begin van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het streven naar een gemeenschappelijke munt.<sup>104</sup>

Ook voor de nationale parlementen vormde het Verdrag van Maastricht een mijlpaal: voor het eerst in de Europese geschiedenis werd, onder invloed van de discussie rondom het democratisch deficit, de rol van het nationale parlement in Europese besluitvorming opgenomen in twee verklaringen van het Verdrag. Tegelijkertijd werd de invloed van het nationale parlement ook beperkt door de toename van QMV in de Europese Raad, waardoor nationale ministers overstemd konden worden.<sup>105</sup>

In dit hoofdstuk staat het Verdrag van Maastricht centraal: de aanloop, het Verdrag en de rol van het nationale parlement. In dit hoofdstuk zal geen casestudy worden behandeld, omdat uit onderzoek is gebleken dat het Nederlandse parlement in deze periode een weinig actieve houding aannam ten opzichte van Europese besluitvorming.<sup>106</sup> Dit hoofdstuk vormt echter wel een zeer belangrijke stap in de historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement in de Europese geschiedenis.

### 3.1 De aanloop naar het Verdrag

Na de Europese Akte richtten de twaalf lidstaten zich in grote mate op de voltooiing van de interne markt om uiterlijk eind 1992 vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen te realiseren. In deze periode bleek ook dat het Europese Monetaire Stelsel uit 1979, waarin op intergouvernementeel niveau afspraken waren gemaakt over de wisselkoersen, niet langer goed functioneerde door de dominante Duitse mark. Het comité Delors deed een voorstel tot het oprichten van een Europese Monetaire Unie (EMU). Plannen voor EMU waren al in de jaren zeventig opgesteld door de Luxemburgse premier Pierre Werner, maar door het supranationale karakter ervan nooit uitgevoerd.<sup>107</sup> De plannen voor EMU vielen samen met de val van de Muur, waardoor bij een aantal lidstaten de angst voor een groot herenigd Duitsland weer de kop opstak. Bondskanselier Kohl was echter een groot voorstander van de Europese integratie en EMU om het herenigde Duitsland stevig te verankeren in Europa en daarmee de angst van de andere lidstaten weg te nemen.<sup>108</sup> De Duitse eenwording en de verdere Europese integratie werden zo ook politiek aan elkaar verbonden.

---

<sup>102</sup> 'Artikel A' in: *Verdrag betreffende de Europese Unie* (29 juli 1992) 1-101, aldaar 5. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>103</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 27-29.

<sup>104</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 118-132.

<sup>105</sup> Norton, *National Parliaments and the European Union* 5-9.

<sup>106</sup> E-mail wisseling Mendeltje van Keulen: EU-adviseur Commissie Europese Zaken Tweede Kamer, september 2010.

<sup>107</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 165-167.

<sup>108</sup> Ibidem.

In 1989 werden twee Intergouvernementele Conferenties (IGC) gehouden, één over de EMU en één over de Europese Politieke Unie (EPU). De IGC over EPU was een eis van Kohl. In Duitsland was weinig enthousiasme voor de EMU, maar wel voor politieke samenwerking. Frankrijk was juist een voorstander van de EMU en stond minder positief tegenover de EPU. Het Europees Parlement nam geen deel aan de IGC's en speelde dus een zeer marginale rol in de totstandkoming van het nieuwe Verdrag. België en Italië dreigden echter het Verdrag niet te ratificeren als het EP het niet zou goedkeuren. Vanuit de nationale parlementen was over het algemeen weinig interesse voor de conferenties. Alleen in Groot-Brittannië stond de totstandkoming van het Verdrag in de belangstelling omdat er verkiezingen waren. In Ierland, Frankrijk en Denemarken werd een referendum gehouden over de ratificatie. Het Verdrag werd in Denemarken afgewezen; daarvoor was er echter weinig discussie over het Verdrag geweest. Na de afwijzing werd over een aantal opt-outs onderhandeld, onder andere met betrekking tot de EMU en de euro. In een nieuw referendum in Denemarken werd het Verdrag met de opt-outs wel aangenomen.<sup>109</sup>

### 3.2 Het Verdrag van Maastricht

Met het Verdrag van Maastricht werd een belangrijke stap gezet om, naast de economische doelen, ook een politieke en sociale dimensie te introduceren in de Europese integratie. De belangrijkste vernieuwing van het Verdrag van Maastricht was de introductie van de *pijlerstructuur*. In de eerste supranationale pijler werden de reeds bestaande Europese Economische Gemeenschap, de EGKS en Euratom samengevoegd tot de Europese Gemeenschap (EG). In de tweede pijler werd het Gemeenschappelijk Buitenlandse en Veiligheidsbeleid ondergebracht. Justitie en Binnenlandse Zaken vormde de derde pijler. In de tweede en derde pijler werden besluiten voor het grootste deel bij unanimiteit in de Europese Raad genomen, het Europees Parlement had dus weinig in te brengen. Nederland maakte bezwaar tegen de pijlerstructuur, omdat de Europese Commissie en het Europees Parlement in de tweede en derde pijler grotendeels buitenspel werden gezet. Het voorstel van Nederland, dat destijds het voorzitterschap bekleedde, om afstand te doen van de pijlerstructuur en het Europees Parlement meer invloed te geven, werd echter op 'Zwarte Maandag' door geen van de lidstaten gesteund.<sup>110</sup>

In het Verdrag van Maastricht werd bepaald dat de meerderheid van de besluitvorming in de eerste pijler door QMV plaatsvond. In de eerste pijler konden ministers dus overstemd worden door een meerderheid van andere lidstaten.<sup>111</sup> Daarnaast werd de rol van het Europees parlement groter door de uitbreiding van de samenwerkingsprocedure en de introductie van de codecisieprocedure op die terreinen waar de Raad met QMV besloot. Bij de codecisie procedure wordt een wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie in een eerste lezing door het EP behandeld, zij kunnen ook amendementen over het voorstel aannemen. Vervolgens gaat het voorstel naar de Raad die het kan aannemen, inclusief eventuele amendementen, of met QMV een eigen standpunt innemen. Als de Raad het voorstel niet aanneemt gaat het terug naar het EP voor een tweede lezing. Als zij instemmen wordt het voorstel aangenomen, zo niet dan geeft de Commissie advies over de amendementen en gaat het voorstel naar de Raad. Als de Raad het eens is met het EP wordt het voorstel aangenomen, zijn zij het oneens dan wordt er een bemiddelingscomité ingesteld, zij vormen een compromis dat door zowel het EP als de Raad moet worden goedgekeurd om het voorstel om te zetten in een richtlijn of verordening. Als een van beide niet instemt wordt het voorstel niet aangenomen.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Koen Lenaerts en Piet van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen* (derde herziene uitgave Antwerpen-Apeldoorn 2003) 81.

<sup>110</sup> Michiel van Hulten, 'Zwarte maandag, een kroniek van een gemiste kans' in: Han H.J. Labohm ed., *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid: terugblik op 40 jaar DGES* (Den Haag 1997) 193-210.

<sup>111</sup> Van Keulen, *Going Europe or going Dutch* 12.

<sup>112</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 45-46. Dinan, *Ever Closer Union* 334-338.

Door de codecisieprocedure werd de samenwerking tussen het Europees Parlement en de Europese Raad sterker en werd het Europees Parlement voor het eerst betrokken bij de benoeming van Commissarissen.<sup>113</sup> De uitbreiding van de invloed van het Europees Parlement moest ook bijdragen aan het verkleinen van het democratisch deficit, het gebrek aan legitimiteit op Europees niveau. Daarnaast was meer controle van het Europees Parlement nodig omdat de bevoegdheden van de Unie zich uitbreidden naar steeds meer terreinen. Ook het budget van de EU werd steeds hoger, waardoor parlementair toezicht steeds meer noodzakelijk werd.<sup>114</sup>

Hoewel het EP meer invloed kreeg, mocht het nog altijd geen wetgeving initiëren en was het nog steeds niet mogelijk om een individuele Commissaris naar huis te sturen.<sup>115</sup> Een andere belangrijke vernieuwing was de verankering van het subsidiariteitsbeginsel, in de Europese Akte al ingevoerd voor het milieubeleid. Volgens het subsidiariteitsprincipe mocht besluitvorming alleen op Europees niveau plaatsvinden als het niet op een lager niveau geregeld kon worden. Besluiten moesten dus 'zo dicht mogelijk bij de burger genomen worden.'<sup>116</sup>

### **3.3. De rol van het nationale parlement in het Verdrag**

Met het Verdrag van Maastricht werd de rol van nationale parlementen voor het eerst officieel erkend, hoewel het slechts in een verklaring verbonden aan het Verdrag van Maastricht was. Een verklaring is, in tegenstelling tot een protocol, niet juridisch bindend. Dit was desalniettemin een nieuwe ontwikkeling, omdat de nationale parlementen tot dan toe op Europees niveau geen rol hadden gespeeld in de verdragen. Ze waren wel al betrokken op nationaal niveau bij het omzetten van richtlijnen in nationale wetgeving, controle van de regering en het goedkeuren van nieuwe verdragen.<sup>117</sup> Het Verdrag van Maastricht betekende voor de nationale parlementen een eerste stap in de erkenning van de rol die zij speelden in Europese besluitvorming. Het was echter wel een bescheiden stap; de nationale parlementen werden namelijk niet in de verdragstekst zelf, maar in twee verklaringen genoemd. Deze verklaringen hadden geen wettelijke status.

In de "Verklaring betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie" werd ten eerste het belang van betrokkenheid van nationale parlementen benoemd: 'De Conferentie acht het van belang een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de werkzaamheden van de Unie te stimuleren.'<sup>118</sup> Om deze betrokkenheid te stimuleren diende er meer informatie-uitwisseling tot stand te komen tussen de nationale parlementen en het EP. De lidstaten werden verantwoordelijk voor het tijdig informeren van de parlementen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie.<sup>119</sup>

In de "Verklaring betreffende de Conferentie van de Parlementen" nodigde de Conferentie ten eerste het Europees Parlement en nationale parlementen uit om te vergaderen in een Conferentie van Parlementen. Ten tweede zouden de voorzitters van de Europese Raad en van de Commissie verslag uitbrengen over de stand van de Europese Unie tijdens de vergaderingen van de Conferentie van de Parlementen. Ook zouden zij hen raadplegen over de hoofdlijnen van de EU.<sup>120</sup> Een grotere betrokkenheid van het nationale parlement was nodig omdat de bevoegdheden van de EU zich, net als tijdens de Single European Act, uitbreidden naar steeds meer gebieden

---

<sup>113</sup> 'Artikel 158 lid 2' in: *Verdrag betreffende de Europese Unie* 31. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>114</sup> Gérard Laprat, 'Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea', in: F. Laursen en S.A. Pappas eds., *The Changing Role of Parliaments in the European Union* (Maastricht 1995) 1-20, aldaar 2-4.

<sup>115</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 242-243.

<sup>116</sup> 'Artikel A' in: *Verdrag betreffende de Europese Unie* 5. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>117</sup> Laprat, 'Parliamentary Scrutiny of Community Legislation', 2-4.

<sup>118</sup> 'Verklaring betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie' in: *Verdrag betreffende de Europese Unie* 94. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>119</sup> Ibidem.

<sup>120</sup> Ibidem.

zoals milieu, cultuur, onderwijs en buitenlands beleid, daardoor hadden de wetten die op Europees niveau gemaakt werden grote impact op nationale wetgeving.<sup>121</sup>

De verklaringen hadden echter in de praktijk weinig effect. Niet alle lidstaten waren zo ijverig in het informeren van de nationale parlementen. Bovendien waren er geen termijnen of sancties verbonden aan de informatievoorziening. Voorts was er weinig bereidheid om op Europees niveau een samenwerking op te zetten, de Conferentie van de Parlementen werd slechts éénmaal gehouden en werd dus geen succes.<sup>122</sup>

### 3.4 Conclusie

Het Verdrag van Maastricht vormt een onmisbare stap in de geschiedenis van de Europese integratie an sich en in de ontwikkeling van de rol van het nationale parlement. Met het Verdrag werd de nieuwe pijlerstructuur geïntroduceerd, werd een belangrijke stap richting de euro gezet en naast de economische samenwerking ook nieuw elan gegeven aan samenwerking op politiek en sociaal gebied. Wat betreft de rol van nationale parlementen in Europese besluitvorming levert het Verdrag van Maastricht een gemengd beeld op. Ten eerste werd de macht van het nationale parlement aangetast door de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU op meer beleidsterreinen waardoor voortaan meer besluiten in 'Brussel' werden genomen. Ten tweede werd de invloed van het nationale parlement beperkt door de toename van QMV waardoor nationale ministers overstemd konden worden. Ten derde betekende de uitbreiding van competenties op Europees niveau ook meer technische en ondoorzichtige besluitvorming, waardoor bijvoorbeeld meer besluitvorming in Coreper plaatsvond, waardoor het nationale parlement invloed verloor.

Aan de andere kant werd daarentegen het belang van de betrokkenheid van nationale parlementen voor het eerst erkend, zij het wel in verklaringen en niet in de hoofdtekst. De verklaringen hadden niet de status van een wet, maar vormden wel een uiting van de rol die nationale parlementen speelden: '(...) they can only be viewed as an acknowledgement of the issues at hand. Many did nonetheless perceive these two declarations as a step in the right direction.'<sup>123</sup> Hoewel de verklaringen in de praktijk weinig om het lijf hadden - immers: de verklaring over informatievoorziening was vrijblijvend en de interparlementaire samenwerking kwam niet van de grond - vormde het Verdrag van Maastricht toch een belangrijke, symbolische stap op Europees niveau in de erkenning van de rol van het nationale parlement in Europese besluitvorming.

---

<sup>121</sup> Laprat, 'Parliamentary Scrutiny of Community Legislation', 2-4.

<sup>122</sup> Michael Shackleton, 'Interparliamentary Cooperation and the 1996 Intergovernmental Conference' in: F. Laursen en S.A. Pappas eds., *The Changing Role of Parliaments in the European Union* (Maastricht 1995) 165-184, aldaar 165.

<sup>123</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 15.

## Hoofdstuk 4. Het Verdrag van Amsterdam en Eurodac

*'The Amsterdam Treaty signified a formal recognition of the right of national parliaments to be engaged in the European process.'*<sup>124</sup>

Het Verdrag van Amsterdam werd op 2 oktober 1997 ondertekend en trad op 1 mei 1999 in werking. De Europese Unie bestond inmiddels uit 15 lidstaten door de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden in 1995. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in 1996 werd besloten om te starten met de uitbreiding van de Unie met 10 nieuwe lidstaten uit Midden en Oost-Europa. De institutionele structuur van de EU zou echter wel moeten worden aangepast om deze uitbreiding te kunnen accommoderen.<sup>125</sup> Tegen deze achtergrond kwam het Verdrag van Amsterdam tot stand. Voor het nationale parlement vormde het Verdrag een belangrijke stap. De rol van het nationale parlement werd voor het eerst in de Europese geschiedenis benoemd in een wettelijk bindende tekst: een protocol.<sup>126</sup>

In dit hoofdstuk staan het Verdrag van Amsterdam en de rol van het nationale parlement centraal. Tevens staat een casestudy centraal, in dit hoofdstuk de "Eurodac" verordening. In de casestudy wordt gekeken naar de middelen, in het eerste hoofdstuk van deze scriptie ingedeeld in categorieën, die het parlement heeft ingezet om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming. Door middel van de casestudy wordt onderzocht wat de invloed van het Nederlandse parlement was op Europese besluitvorming ten tijde van het Verdrag van Amsterdam.

### 4.1 Het Verdrag van Amsterdam

In 1996 vond de Intergouvernementele Conferentie plaats die zou leiden tot het Verdrag van Amsterdam. Met het oog op de aanstaande uitbreiding, waarvoor nog geen einddatum was bepaald, moesten een aantal institutionele aanpassingen gemaakt worden. Zo werd opnieuw gekeken naar de stemverhoudingen in de Europese Raad, de samenstelling van de Europese Commissie, de bevoegdheden van het Europees Parlement en de positie van het nationale parlement.<sup>127</sup> Tijdens de onderhandelingen werd zelfs gesproken over eventuele institutionalisering op Europees niveau van de rol van het nationale parlement. Zover zou het echter niet komen.<sup>128</sup>

De EU moest door het Verdrag meer relevant worden voor haar burgers, efficiënter gaan werken en beter uitgerust zijn om internationaal op te treden. In het Verdrag werd de codecisieprocedure voor het Europees Parlement uitgebreid op het gebied van bijvoorbeeld milieu en douanesamenwerking, ook QMV in de Raad werd uitgebreid. Een andere zeer belangrijke vernieuwing was de communautarisering van een aantal beleidsterreinen. Asiel, immigratie en justitiële samenwerking gingen met het Verdrag van Amsterdam van de derde pijler over naar de eerste pijler waardoor het onder de supranationale tak van de EU kwam te vallen. Deze overgang zou geleidelijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag plaatsvinden.<sup>129</sup> Het Verdrag van Amsterdam leidde dus tot een aantal vernieuwingen maar vond geen oplossing voor een aantal belangrijke benodigde institutionele aanpassingen, zoals de stemweging in de Europese Raad en de samenstelling van de Europese Commissie. Dit zou moeten wachten tot het Verdrag van Nice.

---

<sup>124</sup> European Policy Centre, Centre for European Policy Studies en Egmont Koninklijk Instituut voor Internationale Relaties, 'The Treaty of Lisbon: a second look at the institutional innovations', *ECP, CEPS en Egmont* (2010) 1-204, aldaar 112. Geraadpleegd via: [www.egmontinstituut.be](http://www.egmontinstituut.be).

<sup>125</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 29-30. Dinan, *Ever Closer Union* 163-170.

<sup>126</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 16.

<sup>127</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 163-170.

<sup>128</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 16-19.

<sup>129</sup> E-mail wisseling met Frank Mittendorff: Adjunct- griffier Commissie Europese Zaken Tweede Kamer, 29 oktober 2010.

## 4.2 Het Verdrag van Amsterdam en het nationale parlement

Net als ten tijde van het Verdrag van Maastricht leefde nog steeds de wens om het democratisch deficit te verkleinen. Zowel het Europees als het nationale parlement kunnen een rol spelen om de EU dichter bij de burger te brengen. Naast uitbreiding van de bevoegdheden van het EP werd dan ook gekeken naar de rol van het nationale parlement: 'Geleid door de wens om evenwel een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie te stimuleren (...)'<sup>130</sup>

Aan het Verdrag van Amsterdam werd een 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie'<sup>131</sup> toegevoegd. Dit was de eerste keer in de Europese geschiedenis dat de rol van het nationale parlement in een wettelijk bindende tekst, een protocol, werd vastgelegd.<sup>132</sup> In de hoofdtekst werd het nationale parlement echter nog niet genoemd. In het protocol werd gewezen op de invloed die het nationale parlement heeft op Europese besluitvorming via legitimatie langs nationale wegen: 'Erop wijzend dat controle van de afzonderlijke nationale parlementen op hun eigen regering met betrekking tot de activiteiten van de Unie ressorteert onder de eigen constitutionele inrichting en praktijk van de lidstaten.'<sup>133</sup>

In het protocol werd wederom net als in het Verdrag van Maastricht bepaald dat nationale parlementen alle 'discussiedocumenten van de Commissie', dat wil zeggen groenboeken, witboeken, mededelingen en wetgevingsvoorstellen, binnen zes weken dienen te ontvangen van de nationale regeringen.<sup>134</sup> Ten tweede werd in het protocol COSAC erkend en opgeroepen om bijdragen te leveren over ontwerp wetteksten. De opinies van COSAC worden aan zowel het EP, de Europese Raad en de Europese Commissie bekend gemaakt.<sup>135</sup>

In het Verdrag van Amsterdam veranderde inhoudelijk gezien niet veel met betrekking tot de rol van het nationale parlement. Immers, het belang van goede informatievoorziening voor de nationale parlementen en het benadrukken van de rol van COSAC stond ook al in een verklaring bij het Verdrag van Maastricht. Een belangrijke vernieuwing van het Verdrag van Amsterdam was echter dat de rol van het nationale parlement werd opgenomen in een protocol, een wettelijk bindende tekst waarmee het nationale parlement voor het eerst in de Europese geschiedenis onderdeel werd van de Europese verdragsteksten.

## 4.3 Het Nederlandse parlement en het instemmingsrecht

Het Verdrag van Amsterdam leidde in de goedkeuringsfase in Nederland tot discussie tussen de Tweede Kamer en de regering. In de eerste plaats waren het CDA, GroenLinks, de PvdA en D66 niet tevreden met de, in hun ogen te beperkte, toename van de invloed van het Europees Parlement.<sup>136</sup> Kamerbreed werd tevens bezwaar gemaakt tegen het beperken van het instemmingsrecht van het parlement tot de derde pijler. Het instemmingsrecht houdt in dat in Nederland de Staten-Generaal op bepaalde beleidsterreinen moet instemmen, anders mag de minister op Europees niveau niet meewerken aan de totstandkoming van een besluit. Het instemmingsrecht werd voor het eerste door een amendement op de goedkeuringswet van het Schengenverdrag ingevoerd en gold op het gebied van visa, immigratie en vrij verkeer van personen.

---

<sup>130</sup> 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie' in: *Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten* (Amsterdam 1997) 1-242, aldaar 93-94.

<sup>131</sup> 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen' in: *Verdrag van Amsterdam* 93-94.

<sup>132</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 16. Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 31.

<sup>133</sup> 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen' in: *Verdrag van Amsterdam* 93-94.

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal TK 19, (3 november 1998) 1145-1200, aldaar 1161-1168.

Kamerstuk 25 922 (R 1613) A vergaderjaar 1997-1998, 'Advies Raad van State van het Koninkrijk en nader rapport', (10 januari 1998) 1-13.



In de goedkeuringswet van Maastricht werd de toepassing van instemmingsrecht uitgebreid, voortaan gold het ook op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, de derde pijler.<sup>137</sup>

Met het Verdrag van Amsterdam werden, zoals reeds eerder genoemd, asiel, immigratie en justitiële samenwerking van de derde pijler naar de eerste pijler overgeheveld binnen een periode van vijf jaar.<sup>138</sup> De Nederlandse regering was van mening dat op deze gebieden geen instemmingsrecht nodig was, omdat de beleidsterreinen gecommunautariseerd zouden worden waardoor het Europees Parlement medebeslissingsrecht zou krijgen. Kamerbreed leefde echter de wens om op deze beleidsterreinen een instemmingsrecht te houden, aangezien het vijf jaar zou duren voordat asiel, immigratie en justitiële samenwerking volledig onder de eerste pijler vielen. Het Europees Parlement zou dus gedurende deze periode nog geen medewetgevende macht hebben.<sup>139</sup>

Uiteindelijk werd in de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam bij amendement het instemmingsrecht toch uitgebreid tot de beleidsterreinen die onder de eerste pijler zouden gaan vallen.<sup>140</sup> Deze uitbreiding van het instemmingsrecht, afgedwongen door het Nederlandse parlement, was een belangrijke overwinning. In de casestudy over de Eurodac verordening zal blijken dat het instemmingsrecht een zeer belangrijk instrument bleek voor het Nederlandse parlement om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming.

#### **4.4 Casestudy: Eurodac**

In deze paragraaf zal de eerste casestudy centraal staan, om antwoord te kunnen geven op de tweede vraag van deze scriptie: hoe is de invloed van het Nederlandse parlement in de praktijk veranderd. In deze paragraaf is ervoor gekozen, te onderzoeken hoe het Nederlandse parlement zich heeft opgesteld in de totstandkoming van de Eurodac verordening, een systeem waarbij lidstaten vingerafdrukken van asielzoekers met elkaar kunnen vergelijken. Zoals reeds in de inleiding beschreven, zal de invloed van het parlement beoordeeld worden door te kijken hoe 'zwaar' de middelen waren die het parlement heeft ingezet om invloed aan te wenden.

In deze paragraaf wordt eerst kort stilgestaan bij de inhoud van het Eurodac voorstel. Vervolgens staat de behandeling van het voorstel door de Eerste en Tweede Kamer in 1998, 1999 en 2000 centraal. Tot slot zal een conclusie worden getrokken over de rol van het Nederlandse parlement in deze casestudy.

##### **4.4.1 Behandeling Eurodac in 1998**

In 1996 begonnen, op initiatief van de Raad, de onderhandelingen over een ontwerp-overeenkomst tussen de 15 lidstaten over de instelling van Eurodac. Volgens de lidstaten was de invoering van het Eurodac-systeem noodzakelijk om de Dublin overeenkomst te kunnen toepassen.<sup>141</sup> In 1997 trad de Dublin overeenkomst in werking, waarbij een systeem werd opgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het idee achter de Dublin overeenkomst is dat de lidstaat die de binnenkomst van de asielzoeker heeft toegestaan ook verantwoordelijk is

---

<sup>137</sup> B. Van Mourik, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorbehoud', *RegelMaat* 24 (2009) 311-322, aldaar 312-313.

<sup>138</sup> E-mail wisseling met Frank Mittendorff: Adjunct- griffier Commissie Europese Zaken Tweede Kamer, 29 oktober 2010.

<sup>139</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 19, (3 november 1998) 1147, 1159 en 1168. Kamerstuk 25 922 (R 1613) nr. 30 vergaderjaar 1998-1999, 'Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de algemene commissie voor Europese Zaken', (29 oktober 1998) 1-59.

<sup>140</sup> Van Mourik, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorbehoud', 313. Kamerstuk 31 384 (R 1850), *Staatsblad* 301 (24 juli 2008) 2

<sup>141</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 92 vergaderjaar 1997-1998, 'Brief van de Minister van Justitie', (16 maart 1998) 1-5, aldaar 3.

voor de behandeling van de aanvraag.<sup>142</sup> In het kader van de Dublin overeenkomst was het nodig om de identiteit van asielzoekers vast te stellen, om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over hun identiteit en over de vraag of zij al eerder in een andere lidstaat een asielverzoek hebben ingediend. Een tweede reden achter Eurodac was het voorkomen van 'asylum shopping', de praktijk waarbij asielzoekers in meerdere landen asiel aanvragen.<sup>143</sup>

De behandeling van het voorstel speelde in dezelfde periode als de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam. Op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ Raad) van 19 maart 1998 stond de ontwerpovereenkomst op de agenda; er was nog geen officieel voorstel ingediend door de Europese Commissie. Voorafgaand aan de JBZ Raad vond, zoals gebruikelijk, een voorbereidend AO plaats tussen de vaste commissies Justitie en Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Tijdens het AO van 17 maart 1998 was het Eurodac voorstel nog in de beginfase. Allereerst werd door de VVD en de PvdA kritiek geuit op de gebrekkige informatievoorziening vanuit de regering over Europese onderwerpen op JBZ terreinen.<sup>144</sup> In 1995 en 1996 waren hier al moties over ingediend door PvdA Kamerleden Jurgens en Van Oven.<sup>145</sup> Dit recht op informatievoorziening was reeds met het Verdrag van Maastricht in een verklaring vastgelegd en in het Verdrag van Amsterdam wederom in een protocol opgenomen.<sup>146</sup>

Vanuit de PvdA (Kamerlid van Oven) kwam ook kritiek op de rol van het Hof van Justitie. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam werden de bevoegdheden van het Hof duidelijk geregeld. Zolang het Verdrag echter nog niet in werking was getreden, waren de bevoegdheden van het Hof beperkt. Minister van Justitie Sorgdrager erkende in het AO het probleem, maar gaf ook aan dat Nederland in dit geval een geïsoleerde positie innam omdat een meerderheid van de lidstaten de bevoegdheden van het Hof pas wilden aanpassen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.<sup>147</sup>

Een tweede discussiepunt dat tijdens het AO naar voren kwam, was de privacy bescherming van de asielzoekers. GroenLinks (Kamerlid Sipkens) stelde, als enige partij, dat het Eurodac voorstel zou kunnen leiden tot een schending van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Ook de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht stelde dat Eurodac in strijd was met artikel 8 van EVRM.<sup>148</sup> Minister Sorgdrager bepleitte echter dat volgens lid 2 van artikel 8 uitzonderingen gemaakt mogen worden op het artikel als het in het belang is van onder andere de nationale of openbare veiligheid, in het belang van het economisch welzijn van een land, om strafbare feiten te voorkomen of om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Volgens minister Sorgdrager was Eurodac noodzakelijk om de Overeenkomst van Dublin uit te voeren en was het ook in het belang van de asielzoekers om zo snel mogelijk duidelijkheid over hun verzoek te krijgen.<sup>149</sup>

Na het AO dienden op 18 maart zowel Van Oven (namens de PvdA) als Sipkes (namens GroenLinks) een motie in. De motie van Van Oven verzocht de regering niet in te stemmen met het ontwerpverdrag inzake Eurodac, als de bevoegdheden van het Hof van

<sup>142</sup> Agnès Hurwitz, 'The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment', *International Journal of Refugee Law* 11 nr. 4 (1999) 646-677, aldaar 646.

<sup>143</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 92 vergaderjaar 1997-1998, 'Brief van de Minister van Justitie', 3-4.

<sup>144</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 97 vergaderjaar 1997-1998, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken', (17 maart 1998) 1-17, aldaar 3, 8 en 13.

<sup>145</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 90c vergaderjaar 1995-1996, 'Motie van het lid Jurgens c.s.', (12 december 1995).

Kamerstuk 23 490 nr. 49 vergaderjaar 1995-1996, 'Motie van het lid Van Oven c.s.', (4 juni 1996).

<sup>146</sup> 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen' in: *Verdrag van Amsterdam* 93-94. Verklaring betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie' in: *Verdrag betreffende de Europese Unie* 94. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>147</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 97, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken', (17 maart 1998) 1-17.

<sup>148</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 92, 'Brief van de Minister van Justitie', 1-5.

<sup>149</sup> Ibidem, 2-3.

Justitie niet op eenzelfde wijze geregeld werden als in het toekomstige Verdrag van Amsterdam, of om tenminste een prejudiciële bevoegdheid van het Hof te bedingen.<sup>150</sup> De motie van kamerlid Sipkes stelde dat de Eurodac-overeenkomst kon leiden tot een inbreuk op de privacy en schending van artikel 8 EVRM. Daarom werd de regering verzocht om aan de overeenkomst toe te voegen: 'ten aanzien van wie gegronde twijfel bestaat dat deze reeds in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend.'<sup>151</sup> Beide moties werden verworpen.<sup>152</sup>

Op de JBZ Raad in Brussel van 19 maart 1998 werd de ontwerpovereenkomst betreffende Eurodac ook besproken. De voorzitter van de Raad concludeerde dat op de openstaande punten geen vooruitgang was geboekt. Naast Nederland spraken nog twee andere lidstaten de wens uit om de bevoegdheden van het Hof van Justitie te regelen conform het Verdrag van Amsterdam. De behandeling van de ontwerpovereenkomst over Eurodac werd terugverwezen naar Coreper omdat geen overeenstemming bereikt kon worden.<sup>153</sup>

In 1998 was de Tweede Kamer dus al betrokken bij het Eurodac voorstel, terwijl er nog sprake was van een ontwerpvoorstel. In 1998 gebruikte de Kamer twee middelen om invloed uit te oefenen op de besluitvorming: een AO en moties. Zoals in het theoretisch kader gesteld is een AO een licht middel om invloed uit te oefenen en valt binnen de eerste categorie. Er werd één AO gehouden waarin Eurodac werd besproken. Opvallend is dat in deze vroege fase twee parlementariërs ook al een zwáár middel, categorie drie, inzetten om invloed uit te oefenen: een motie. Hoewel de motie van Van Oven over de positie van het Hof van Justitie niet kon rekenen op steun van de meerderheid, is het standpunt uit de motie wél terug te vinden in de daaropvolgende JBZ Raad waar de Nederlandse regering de kwestie rondom de bevoegdheden van het Hof van Justitie te berde bracht.

#### **4.4.2 Behandeling Eurodac 1999**

Op 26 mei 1999 werd bij de Europese Commissie een voorstel voor een verordening betreffende Eurodac ingediend. In deze verordening werd, overeenkomstig aan de ontwerp-overeenkomst, een voorstel gedaan tot het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers om de Dublin overeenkomst te kunnen uitvoeren. Er zou een Centrale eenheid ingesteld worden door de Europese Commissie waar de vingerafdrukken bewaard zullen worden. De lidstaten zouden zelf verantwoordelijk zijn voor het verkrijgen van de vingerafdrukken en het doorzenden ervan. De vingerafdrukken zouden afgenomen worden bij vreemdelingen van 14 jaar of ouder en tien jaar bewaard worden. De vingerafdrukken zouden worden verwijderd als de persoon in kwestie in de tussentijd een verblijfsvergunning kreeg, de Europese Unie verliet of het burgerschap van de Unie heeft verkregen.<sup>154</sup>

Twee maanden later, op 1 juli 1999, diende Van Oven in navolging van de moties uit 1995 en 1996 wederom een motie in over de informatievoorziening met betrekking tot JBZ onderwerpen. De Tweede Kamer ontving de agenda en stukken te laat, hetgeen volgens Van Oven 'uit democratisch oogpunt niet kan worden geaccepteerd.'<sup>155</sup> In de motie drong Van Oven er wederom op aan om de informatievoorziening als apart onderwerp op de agenda van de JBZ-Raad te plaatsen.

---

<sup>150</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 93 vergaderjaar 1997-1998, 'Motie van het lid Van Oven', (18 maart 1998).

<sup>151</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 95 vergaderjaar 1997-1998, 'Motie van het lid Sipkes', (18 maart 1998).

<sup>152</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 62, (18 maart 1998) 4607- 4611, aldaar 4611.

<sup>153</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 98 vergaderjaar 1997-1998, 'Verslag van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 maart 1998', (1 april 1998) 1-5.

<sup>154</sup> Europese Commissie COM (1999)260, 'Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en van bepaalde andere vreemdelingen', (26 mei 1999) 1-26. Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

<sup>155</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 32 vergaderjaar 1998-1999, 'Motie van het lid Van Oven c.s.', (1 juli 1999).

In oktober vond het tweede AO plaats tussen de vaste commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Peper), Justitie (Korthals) en de staatssecretaris van Justitie (Cohen). Met betrekking tot Eurodac werd gesproken over de omzetting van de overeenkomst in een verordening: een verordening bevat regels die direct gelden voor alle burgers in de landen van de EU en dezelfde werking hebben als een nationale wet.<sup>156</sup> Een tweede punt dat besproken werd, was de rol van het Hof van Justitie, wederom ter tafel gebracht door de PvdA. Staatssecretaris Cohen benadrukte weer dat de regering en de Kamer het op dit punt met elkaar eens waren en dat het Hof van Justitie inzake de Eurodac richtlijn dezelfde rol kreeg als in het Verdrag van Amsterdam.<sup>157</sup> Hoewel de motie van Van Oven dus niet kon rekenen op de steun van een meerderheid van de Kamer, deelde de regering het standpunt van Van Oven en werd de inhoud van de motie uitgevoerd.

Naast de behandeling van de Eurodac verordening in de Tweede Kamer diende ook het Europees Parlement verscheidende amendementen in. Een aantal amendementen werd door de Commissie overgenomen en een aantal, zoals het amendement om de leeftijd naar 18 jaar te verhogen, werd door de Commissie afgewezen omdat in de Raad eerder werd aangedrongen, onder andere door Nederland, op het verlagen van de leeftijd.<sup>158</sup> In het AO van 30 november 1999 werden de amendementen van het Europees Parlement ook in de Tweede Kamer besproken. De PvdA en D66 drongen er bij de staatssecretaris op aan dat de Nederlandse regering de amendementen van het Europees Parlement zou steunen. Staatssecretaris Cohen bracht hier echter tegenin dat de Raad niet verplicht is de amendementen over te nemen en dat wat betreft de leeftijdsgrens de Nederlandse regering het amendement niet steunde, omdat Nederland de grens juist wilde verlagen tot 12 jaar.<sup>159</sup> Door de PvdA werd wederom het punt van gebrekkige informatievoorziening in herinnering gebracht.

D66 bracht ook nog een ander punt ter sprake: het comitologie probleem. In het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is in artikel 202 opgenomen dat de Europese Raad in de besluiten die hij neemt de Europese Commissie de bevoegdheid kan geven om de regels uit te voeren. De Raad kan de uitvoeringsbevoegdheid onder bepaalde voorwaarden ook bij zichzelf houden.<sup>160</sup> In het geval van Eurodac stelde de Raad voor om de uitvoeringsbevoegdheid zelf te houden. De Europese Commissie oordeelde echter dat de redenen die door de Raad werden aangevoerd om de uitvoeringsbevoegdheid bij zichzelf te houden "volledig ontoereikend"<sup>161</sup> waren. Het comitologie-vraagstuk zou in de behandeling van Eurodac door de Eerste en Tweede Kamer in 2000 een belangrijke rol gaan spelen.

De Tweede Kamer bleef in 1999 nauw betrokken bij de totstandkoming van de Eurodac verordening. De Kamer maakte opnieuw gebruik van een relatief licht middel, categorie één, om invloed uit te oefenen: een AO met de ministers en staatssecretaris waarin inhoudelijk werd gediscussieerd over Eurodac en waarin werd geïnformeerd naar de stand van zaken. Net als in 1998 werd ook een zwaar middel gebruikt uit de vierde

---

<sup>156</sup> 'Europese justitiële atlas voor burgerlijke zaken'. Geraadpleegd via: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) op 5 oktober 2010.

<sup>157</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 142 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (27 oktober 1999) 1-10.

<sup>158</sup> Europese Commissie COM (2000)100, 'Gewijzigd voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en van bepaalde andere onderdanen van een derde land ter vergemakkelijking van de uitvoering van de Overeenkomst van Dublin', (15 maart 2000) 1-40, aldaar 1-5. Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

<sup>159</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 146 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (30 november 1999) 1-16.

<sup>160</sup> 'Artikel 202' in: *Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (24 december 2002) 1-152, aldaar 85. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>161</sup> Europese Commissie COM (2000)100, 'Gewijzigd voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en van bepaalde andere onderdanen van een derde land ter vergemakkelijking van de uitvoering van de Overeenkomst van Dublin', (15 maart 2000) 1-40, aldaar 9-10. Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

categorie: er werd een motie ingediend. Ditmaal was deze echter niet inhoudelijk gericht op de Eurodac verordening, maar van procedurele aard over de gebrekkige informatievoorziening.

#### 4.4.3 Behandeling Eurodac 2000

Op 15 maart 2000 diende de Europese Commissie een gewijzigd voorstel in, waarin een aantal amendementen van het Europees Parlement en de Europese Raad waren verwerkt. Zo werd onder andere de term "vreemdeling" veranderd in "onderdanen van derde landen" en werd in de titel nadrukkelijk de relatie met het Verdrag van Dublin benadrukt.<sup>162</sup>

De Tweede Kamercommissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties behandelde het gewijzigde voorstel tijdens een AO op 23 maart 2000. In dit AO werd wederom, door PvdA kamerlid Van Oven, benadrukt dat de informatievoorziening met betrekking tot JBZ onderwerpen te wensen overliet. Andere punten die ter sprake kwamen, waren het comitologieprobleem dat nog steeds niet was opgelost, de amendementen van het Europees Parlement, waarbij staatssecretaris Cohen nogmaals benadrukte dat het EP wel serieus werd genomen maar dat een deel van de amendementen toch niet was overgenomen, en de vraag of Gibraltar wel of niet aan de verordening zou deelnemen.<sup>163</sup>

Op 24 mei 2000 werd een volgend AO gehouden. Wat betreft Eurodac was er sprake van een status-quo, de ontwerpverordening moest opnieuw langs het EP, de kwestie rondom Gibraltar was inmiddels opgelost. Hierbij werd een regeling getroffen tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk over de rechtsinstrumenten die wel en niet golden ten aanzien van Gibraltar. Het comitologieprobleem stond nog steeds open.<sup>164</sup> Tijdens het AO werd weer door meerdere partijen gewezen op de informatievoorziening die nog steeds niet optimaal was. Volgens minister Korthals was echter meerdere malen tijdens de JBZ Raad aandacht besteed aan dit probleem: 'Wij zijn al zo ver dat iedereen in de JBZ-raad zich afvraagt wie de heer Van Oven is.'<sup>165</sup>

De geannoteerde agenda voor de JBZ-raad van 30 november en 1 december 2000 werd op 15 november aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. Op deze agenda was de Eurodac verordening als A-punt opgenomen, hetgeen betekende dat de regering met dit punt kon instemmen tijdens de Raad. Het EP had inmiddels een nieuw advies gegeven, waarna op ambtelijk niveau was geconcludeerd dat de Raad bij zijn eerdere standpunt over comitologie moest blijven.<sup>166</sup> Op 22 november besloot de Eerste Kamer tijdens de algemene politieke beschouwingen instemming te onthouden wat betreft Eurodac, aangezien het comitologieprobleem nog niet was opgelost. De Eerste Kamer maakte in dit geval dus gebruik van haar instemmingsrecht, een instrument uit de vierde categorie, en besloot om niet in te stemmen met de verordening waardoor de minister tijdens de JBZ-raad niet met het voorstel mocht instemmen.<sup>167</sup> Tijdens de vergadering van 28 november besloot de Eerste Kamer om vast te houden aan dit besluit en verleende, twee dagen voor de JBZ-raad, dus geen instemming.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Ibidem, 1-10.

<sup>163</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 154 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (23 maart 2000) 1-16.

<sup>164</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 158 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (24 mei 2000) 1-14.

<sup>165</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 158, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg', 12.

<sup>166</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 172/6c vergaderjaar 2000-2001, 'Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie', (15 november 2000) 1-21, aldaar 4.

<sup>167</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 6, 'Algemene politieke beschouwingen', (22 november 2000) 201-243, aldaar 217.

<sup>168</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 8, (28 november 2000) 320-349, aldaar 349.

Één dag later, op 29 november 2000, vond opnieuw een AO plaats in de Tweede Kamer ter voorbereiding op de JBZ-raad. Tijdens dit AO maakten de PvdA, GroenLinks en D66 gebruik van hun instemmingsrecht en plaatsten een voorbehoud vanwege het comitologieprobleem. Met als gevolg dat de minister concludeerde: 'Ik zit derhalve morgen met redelijk gebonden handen bij de JBZ-raad.'<sup>169</sup> Het vaststellen van het voorbehoud leidde tot enige discussie over de vraag of er nu wel of niet een meerderheid van de Kamer was. De PvdA benadrukte daarna nogmaals dat het ging om een inhoudelijk en een procedureel bezwaar. De voorzitter concludeerde uiteindelijk: 'Natuurlijk kunnen wij nooit spreken voor de hele Kamer, maar het geeft wel een indicatie. Trouwens wat punt 2e betreft, wijs ik erop dat ook de Eerste Kamer daar bezwaar tegen heeft aangetekend. Kortom, ik ga ervan uit dat de minister dit echt serieus zal nemen.'<sup>170</sup>

Op 30 november en 1 december vond de JBZ-raad plaats waarin onder andere over Eurodac werd gesproken. De Raad bereikte wel een politiek akkoord over de ontwerp-verordening, met de aanmerking dat Nederland een voorbehoud aantekende omdat parlementaire instemming ontbrak waardoor de richtlijn nog niet definitief kon worden goedgekeurd.<sup>171</sup> In de brief aan de Tweede Kamer benadrukte minister Korthals dat Nederland het enige land was dat nog niet kon instemmen. Hij beklemtoonde nogmaals het belang van de snelle totstandkoming van Eurodac, niet in de laatste plaats omdat Eurodac oorspronkelijk een Nederlandse initiatief was en het ook in het belang van Nederland was om de Dublin overeenkomst uit te kunnen voeren. Verder had Nederland al het standpunt uitgedragen dat de Commissie een grotere rol moest krijgen in de uitvoering van de verordening. Een meerderheid van de lidstaten was echter van mening dat de Europese Raad een grotere rol moest spelen en volgens de minister was geen wijziging van dit standpunt te verwachten. Daarom concludeerde Korthals dat de Kamer in eerdere AO's geen voorbehoud had geplaatst bij het comitologieprobleem en dat de discussie rondom comitologie de totstandkoming van Eurodac niet in de weg mocht staan.<sup>172</sup> De Eerste Kamer besloot op 5 december 2000, naar aanleiding van het verslag van de Raad, niet langer het instemmingsrecht te onthouden en daarmee het voorbehoud op te heffen.<sup>173</sup>

Op 7 december 2000 vond nog een AO plaats tussen de vaste commissie van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer en de minister van Justitie. Er ontstond in het AO vooral discussie vanuit GroenLinks, PvdA en D66 over de vraag waarom Eurodac niet van een A-punt tot een B-punt<sup>174</sup> werd opgewaardeerd, aangezien er sprake was van een inhoudelijk voorbehoud. Volgens de minister was het niet duidelijk dat een meerderheid de bezwaren deelde. Hij ging uit van een formeel voorbehoud, waarbij in de wandelgangen aangegeven was dat de bezwaren verder gingen dan dat. De PvdA, GroenLinks en D66 hielden verder vast aan hun bezwaren met betrekking tot comitologie: de uitvoering moest helemaal bij de Commissie komen te liggen. VVD en CDA maakten allebei duidelijk geen bezwaren te hebben tegen de voortzetting van Eurodac.<sup>175</sup> Volgens minister Korthals was het een eenvoudige keuze: '(...) het Eurodac-systeem komt er niet vanwege Nederland of het komt er op voorgestelde wijze.'<sup>176</sup> Tevens stelde de minister dat zowel het Europees Parlement als

<sup>169</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 178 vergaderjaar 2000-2001, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (29 november 2000) 1-17, aldaar 1-16.

<sup>170</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 178, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg', 17.

<sup>171</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 176 vergaderjaar 2000-2001, 'Brief van de minister van Justitie', (4 december 2000) 1-13, aldaar 2.

<sup>172</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 176, 'Brief van de minister van Justitie', 17.

<sup>173</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 10, 'Stemmingen', (5 december 2000) 1-2, aldaar 1.

<sup>174</sup> A-punten zijn agendapunten waarover binnen de Europese Raad niet wordt gediscussieerd omdat er in Coreper al overeenstemming over is bereikt. B-punten zijn agendapunten waarover geen overeenstemming is bereikt in Coreper, in de Europese Raad wordt over deze punten gediscussieerd.

<sup>175</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 180 vergaderjaar 2000-2001, 'Verslag van een algemeen overleg', (7 december 2000) 1-7.

<sup>176</sup> Kamerstuk 23 490 nr. 180, 'Verslag van een algemeen overleg', 5.

de Europese Commissie hierover op de hoogte zouden worden gehouden van de voortgang van Eurodac. GroenLinks, D66 en de PvdA besloten niet langer instemming te onthouden en het voorbehoud op te heffen, mits de comitologie-kwestie in de evaluatie van Eurodac werd opgenomen. Ook de Tweede Kamer stemde dus uiteindelijk in met de verordening.<sup>177</sup>

Op 11 december 2000 werd de Eurodac verordening vastgesteld door de Europese Raad.

#### **4.5 Conclusie**

In dit hoofdstuk is in de eerste plaats gekeken naar de historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement in de Europese verdragsteksten. In de tweede plaats is ingezoomd op een casestudy uit de praktijk om uiteindelijk te kunnen onderzoeken hoe de invloed van het Nederlandse parlement is veranderd. Ten aanzien van de historische ontwikkeling kan geconcludeerd worden dat het Verdrag van Amsterdam inhoudelijk weinig nieuws heeft gebracht met betrekking tot de rol van het nationale parlement: betere informatievoorziening en het aansporen van adviezen door COSAC. Een belangrijk aspect van het Verdrag is wel dat het nationale parlement ditmaal is opgenomen in een protocol in plaats van in een verklaring.

Met betrekking tot de casestudy kan ten eerste worden geconcludeerd dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer een actieve rol heeft gespeeld gedurende de behandeling van Eurodac. Het parlement maakte gebruik van een breed scala aan instrumenten van de eerste tot en met de vierde categorie. Verder blijkt dat de informatievoorziening, opgenomen in zowel het Verdrag van Maastricht als het Verdrag van Amsterdam, in de praktijk nog ernstig te wensen overliet. In de periode 1995-1999 zijn hier, met betrekking tot JBZ, maar liefst drie moties over ingediend. Tevens werd in maar liefst vijf AO's gedurende 1998-2000 het punt van gebrekkige informatievoorziening aan de orde gesteld. Hoewel de minister aangaf dit punt meerdere malen in de Europese Raad ter sprake te hebben gebracht, verbeterde deze niet in de praktijk. De Tweede Kamer koos dus met betrekking tot een procedureel bezwaar - gebrekkige informatievoorziening - voor een combinatie van een relatief licht middel uit categorie één (een AO) en een zwaar middel uit categorie vier (motie). Dat de Tweede Kamer hiermee invloed heeft kunnen uitoefenen, blijkt uit de verklaringen van de minister dat hij het heeft gemeld in de JBZ-raad. In de praktijk leidden de AO's en de moties echter niet tot verandering.

Met betrekking tot de behandeling van Eurodac heeft met name de Tweede Kamer een actieve rol gespeeld. In de periode 1998-2000 maakte zij ook wat betreft de inhoudelijk behandeling van het voorstel gebruik van een combinatie van lichte tot heel zware middelen, categorie één tot en met vier. Er werden van 1998 tot en met 2000 zes AO's gehouden over het onderwerp en 2 moties ingediend. Deze moties waren inhoudelijk van aard en gaven bezwaren aan over privacy en het Hof van Justitie. Hoewel deze moties niet door een meerderheid gesteund werden, werd de inhoud van de motie over het Hof van Justitie door de minister gedeeld en werd uiteindelijk de rol van het Hof van Justitie overeenkomstig de wens van de Kamer geregeld. Dit kan echter niet helemaal aan de invloed van de Kamer geweten worden: immers zowel de Nederlandse regering als twee andere lidstaten waren voorstander van de regeling.

Naast AO's en moties zette zowel de Eerste als de Tweede Kamer eind 2000 een zwaar middel in, categorie vier: ze maakten gebruik van hun instemmingsrecht en onthielden instemming. Zoals eerder in deze paragraaf bleek, heeft het parlement in aanloop naar de goedkeuringwet van het Verdrag van Amsterdam zelf afgedwongen het instemmingsrecht te behouden voor onderwerpen die van de derde naar de eerste pijler gingen, waarvan Eurodac een voorbeeld is. Dankzij de inspanningen van het parlement in 1998 behielden zij een van de zwaarste middelen dat ze tot hun beschikking hadden om invloed uit te oefenen: het instemmingsrecht. Hierdoor kon de Nederlandse regering

---

<sup>177</sup> Ibidem, 6-7.

tijdens de JBZ-raad niet instemmen met het voorstel en kon de Europese Raad geen besluit nemen. De uitspraak van minister Korthals illustreerde hoe groot de invloed van het Nederlandse parlement was: '(...) het Eurodac-systeem komt er niet vanwege Nederland of het komt er op voorgestelde wijze.'<sup>178</sup>

Hoewel het parlement de besluitvorming rondom Eurodac door het instemmingsrecht tijdens de JBZ-raad tegenhield en daarmee haar invloed liet gelden, besloot zowel de Eerste als de Tweede Kamer een paar dagen na de Raad om toch in te stemmen. In de JBZ-raad was duidelijk geworden dat het een zinloze strijd was, Nederland stond alleen in haar bezwaren en de Eurodac verordening werd aangenomen.

---

<sup>178</sup> Ibidem, 5.



## Hoofdstuk 5. Een Europese Grondwet

'Finally, and most prominently, the Convention officially declared the national parliaments to be part of the Union's construction of representative democracy (...)'<sup>179</sup>

De Europese Conventie uit 2002 en het daaropvolgende Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa uit 2004, vormen de volgende stap in de historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement in Europese besluitvorming. In het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam werd de rol van het nationale parlement respectievelijk in een verklaring en in een protocol opgenomen. De Conventie vormt een belangrijke stap in de historische ontwikkeling omdat nationale parlementariërs voor het eerst deelnamen aan de Conventie en daarmee invloed konden uitoefenen op de vorming van de ontwerp-Grondwet. Daarnaast werd het nationale parlement voor het eerst opgenomen in de hoofdtekst van het ontwerpverdrag. In dit hoofdstuk staan het Verdrag van Nice, de verklaring van Laken, de Conventie en de Grondwet centraal. In dit hoofdstuk zal geen casestudy worden behandeld, de Grondwet is immers nooit geratificeerd.

### 5.1 Het Verdrag van Nice en de verklaring van Laken

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, werd met het Verdrag van Amsterdam een aantal veranderingen doorgevoerd zoals de uitbreiding van QMV op het terrein van werkgelegenheid, douanesamenwerking en de gemeenschappelijke strategie voor het buitenlands beleid. Ook het Europees Parlement kreeg meer bevoegdheden door het extensievere gebruik van de codecisie procedure op het gebied van onder andere milieu, sociaal beleid en vervoer. Er waren echter nog een aantal, voornamelijk institutionele, zaken waarover geen overeenstemming was bereikt. Deze 'kliekjes van Amsterdam'<sup>180</sup> moesten, met het oog op de aanstaande uitbreiding met tien nieuwe lidstaten in 2004, worden opgelost.

In 2000 werd gestart met een nieuwe Intergouvernementele Conferentie om de openstaande institutionele kwesties, de stemverhoudingen in de Europese Raad en de samenstelling van de Europese Commissie, op te lossen. In het Verdrag van Nice werden deze kwesties aangepakt. Het leidde echter niet tot een eenduidige oplossing van de kwesties. Zo werd over de stemverhouding in de Europese Raad een ingewikkeld compromis bereikt met drievoudige stemmenweging: bij QMV moest er een meerderheid van 75% van de stemmen zijn, een meerderheid van lidstaten en een meerderheid van minstens 62% van de Europese bevolking. Tevens werd besloten om in 2014 het aantal leden van de Europese Commissie te beperken en de samenstelling van de Commissie te wijzigen.<sup>181</sup>

De onnavolgbare compromissen van het Verdrag van Nice werden door vrijwel alle lidstaten ervaren als een nederlaag. Tegelijkertijd drong het besef door dat, met de komende uitbreiding van 15 naar 25, zulke compromissen en ondoorgroondelijke overeenkomsten niet meer houdbaar zouden zijn. Dit ging gepaard met een groeiende eurosceptis onder de bevolking.<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 18.

<sup>180</sup> Dinan, *Ever Closer Union* 170.

<sup>181</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese* 31.

<sup>182</sup> Ibidem.

In het Verdrag van Nice werd de "Verklaring betreffende de toekomst van de Europese Unie" opgenomen, waarin opgeroepen werd tot een breed debat over de toekomst van de EU waarbij ook voor het eerst de wens werd uitgesproken om de nationale parlementen erbij te betrekken:

'Nu zij aldus uitbreiding mogelijk heeft gemaakt, verlangt de Conferentie dat een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie wordt ingezet. In 2001 zullen het Zweedse en het Belgische voorzitterschap, in samenwerking met de Commissie en met deelname van het Europees Parlement, een brede discussie aanmoedigen waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken: **vertegenwoordigers van de nationale parlementen** en van de gehele politieke opinie (...)'<sup>183</sup>

In de verklaring van het Verdrag van Nice werd ook een aantal thema's onderscheiden die centraal moesten staan in de discussie over de toekomst van de Europese Unie. Ten eerste de afbakening van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten ( het subsidiariteitsbeginsel), ten tweede de status van het Handvest van de grondrechten van de EU, ten derde het vereenvoudigen van de verdragen en ten vierde de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel. Dit alles zou moeten bijdragen aan meer transparantie en een toename van de democratische legitimiteit om daarmee de Unie en haar instellingen dichterbij de burger te brengen.<sup>184</sup> De nationale parlementen werden in deze verklaring dus ten eerste voor het eerst uitgenodigd om actief en direct een bijdrage te leveren aan de vorming van de toekomst van de EU. Ten tweede werd het nationale parlement wederom, net als tijdens Maastricht en Amsterdam, gezien als onderdeel van de oplossing om de EU meer democratisch en transparant te maken en de kloof met de burger te verkleinen.

Na het voorstel in het Verdrag van Nice nam de Europese Raad van Laken in 2001 de "Verklaring over de toekomst van de Europese Unie" aan, ook wel de "Verklaring van Laken" genoemd. In deze verklaring stelt de EU zichzelf als doel om democratischer, transparanter en efficiënter te worden. Er werden vier thema's onderscheiden die in de Europese Conventie aan de orde moesten komen, de thema's kwamen in grote mate overeen met de thema's in het Verdrag van Nice: de verdeling en omschrijving van bevoegdheden in de Europese Unie, vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie, meer democratie, transparantie en efficiëntie en de weg naar een Grondwet voor de Europese burgers.<sup>185</sup> In de verklaring werd ook de vraag gesteld wat de rol van het nationale parlement moet zijn, aangezien zij een bijdrage levert aan de democratische legitimiteit van de Europese Unie.

## 5.2 De Europese Conventie en de Grondwet

Naar aanleiding van het Verdrag van Nice en de "Verklaring van Laken" werd in 2002 de Europese Conventie bijeen geroepen. De Conventie moest de opgeworpen vragen uit het Verdrag van Nice en de "Verklaring van Laken" onderzoeken om zo de Intergouvernementele Conferentie van 2004 voor te bereiden. De Europese Raad wees Valéry Giscard d'Estaing, oud president van Frankrijk, aan als voorzitter van de Europese Conventie. De Conventie bestond verder uit vijftien vertegenwoordigers van staatshoofden en regeringsleider, één per lidstaat, zestien leden van het Europees Parlement, twee leden van de Europese Commissie en dertig vertegenwoordigers van nationale parlementen, dus twee per lidstaat. De kandidaat-lidstaten waren op eenzelfde wijze vertegenwoordigd maar hadden geen stemrecht. De Conventie werd opgedeeld in

<sup>183</sup> 'Verklaring betreffende de toekomst van de Unie artikel 23 lid 3' in: *Verdrag van Nice, houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie. De verdragen tot oprichting van de Europese gemeenschappen en sommigen bijbehorende akten* (10 maart 2001) 1-80, aldaar 80. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Nadruk toegevoegd door de auteur van deze scriptie

<sup>184</sup> Ibidem, artikel 23 lid 5, 85-86.

<sup>185</sup> De Toekomst van de Europese Unie: verklaring van Laken' (2002) 1-8, aldaar 3-5. Geraadpleegd via: [www.european-convention.eu](http://www.european-convention.eu).

verschillende werkgroepen, waaronder een werkgroep die zich bezighield met de rol van het nationale parlement.<sup>186</sup>

Giscard d'Estaing stelde zelf voor om een nieuw orgaan in te stellen waarbij het Europees Parlement en de nationale parlementen aan elkaar verbonden zouden worden. Dit voorstel haalde uiteindelijk niet het eindrapport van de Conventie. Wel werd een aantal aanbevelingen opgenomen ten aanzien van het nationale parlement. Ten eerste zou de rol van het nationale parlement in het Grondwettelijk Verdrag moeten worden erkend. Ten tweede zouden nationale parlementen beter, en gelijktijdig met de andere Europese instellingen, geïnformeerd moeten worden van de wetsvoorstellen en strategische programma's van de Europese Commissie. Ook zouden nationale parlementen onderling beter moeten samenwerken en meer betrokken moeten zijn in de voorbereidende fase van Europees beleid.<sup>187</sup> De Europese Conventie beëindigde in 2003 haar werkzaamheden en deed een voorstel voor een Europese Grondwet. In 2004 werd de ontwerp-Grondwet, met een aantal wijzigingen, door de staatshoofden en regeringsleiders ondertekend.

In de Grondwet werden een aantal vernieuwingen voorgesteld onder andere een Europees volkslied, QMV als standaard stemprocedure, een Europese minister van Buitenlandse Zaken, een vaste voorzitter van de Europese Raad en de mogelijkheid tot een burgerinitiatief. Ook de rol van het nationale parlement werd in de Grondwet behandeld. Voor het eerst in de Europese geschiedenis werd het nationale parlement in de hoofdtekst van een Verdrag genoemd en werd de indirecte lijn van democratische legitimiteit, via de nationale overheid, benoemd:

'De werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie. (...) De lidstaten worden in de Europese Raad vertegenwoordigd door hun staatshoofd of door hun regeringsleider en in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun **nationale parlement** of aan hun burger.'<sup>188</sup>

Verder werd het nationale parlement betrokken bij de politieke controle van Europol en evaluatie van Eurojust. Tevens kon de Europese Raad besluiten dat wetgeving op een bepaald gebied overgaat van unanimititeit naar QMV, de zogenoemde passerelle. De nationale parlementen moeten daarvan, net als in het Verdrag van Maastricht, op de hoogte worden gesteld en kunnen binnen zes maanden hiertegen bezwaar aantekenen. Verder is in de Grondwet vastgelegd dat de afbakening van bevoegdheden van de Unie bepaald wordt door het beginsel van subsidiariteit en evenredigheid, het nationale parlement ziet toe op de naleving van dit principe.<sup>189</sup>

Hoewel het nationale parlement voor het eerst in de hoofdtekst genoemd werd, staat de belangrijkste inhoudelijke uitwerking van hun rol, net als in het Verdrag van Amsterdam, in protocollen. In het 'protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie', werd ten eerste erkend dat nationale parlementen een functie hebben als controleur van de eigen regering. Ten tweede werd de wens uitgesproken om het nationale parlement meer te betrekken bij de werkzaamheden van de Europese Unie. Om hier gevolg aan te geven werd de informatievoorziening aan het nationale parlement uitgebreid. Alle discussiedocumenten van de Commissie en wetgevingshandelingen werden voortaan aan de nationale parlementen toegezonden. Tevens werd verdere en

---

<sup>186</sup> Dinan, *Ever closer Union* 173-174.

<sup>187</sup> Secretariaat Europese Conventie, 'Verslag van het voorzitterschap van de Conventie aan de voorzitter van de Europese Raad' (18 juli 2003) 1-24, aldaar 4. Geraadpleegd via: [www.european-convention.eu](http://www.european-convention.eu).

<sup>188</sup> 'Artikel I-46 lid 2 Het beginsel van de representatieve democratie' in: *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa* (16 december 2004) 1-465, aldaar 34. Nadruk toegevoegd door de auteur van deze scriptie.

<sup>189</sup> 'Artikel I-42 lid 2, 32' en 'Artikel I-11 lid 1 Grondbeginselen' in: *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa* (16 december 2004) 1-465, aldaar 14. 'Artikel IV-444 Vereenvoudigde herzieningsprocedure' in: *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa* (16 december 2004) 1-465, aldaar 190.

nauwere samenwerking tussen parlementen en tussen het nationaal en Europees Parlement gestimuleerd.<sup>190</sup>

In het 'protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' werd de wens uitgesproken om besluiten zo dicht mogelijk bij de burger te nemen, om dit te bereiken werd het beginsel van subsidiariteit toegepast. Het nationale parlement zag toe op de handhaving van dit principe. Als ten minste een derde van de nationale parlementen (een vierde indien het gaat om een wetgevingshandeling op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) stelt dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, moet de Commissie het voorstel heroverwegen. Deze procedure wordt ook wel de gele kaart procedure genoemd.<sup>191</sup>

De Grondwet moest de democratische legitimiteit van de Unie vergroten en de verdragen versimpelen. Hoewel Nederlanders historisch gezien altijd redelijk enthousiast geweest zijn over Europese samenwerking blijkt uit de Eurobarometer dat sinds de jaren negentig de steun afneemt. Bij het referendum van 1 juni 2005 over goedkeuring van de Grondwet stemde 61,6% van de Nederlandse kiezers tegen, hierna trok de regering het voorstel voor de goedkeuringswet van de Grondwet in. Ook in Frankrijk werd de Grondwet afgewezen.<sup>192</sup>

De verbazing onder de andere lidstaten was groot, Nederland stond lange tijd als pro-Europees te boek en was een van de founding fathers. Er zijn veel verklaringen genoemd voor de afwijzing, vrees voor een Europese superstaat, gebrek aan democratie op Europees niveau en protest tegen het kabinet. Hoewel de bevolking tegen stemde was een meerderheid van het parlement wel voor de Grondwet. Er leek dus niet alleen een kloof tussen de burger en Europa te bestaan maar ook tussen de burger en het nationale parlement.<sup>193</sup>

### 5.3 Conclusie

In het Verdrag van Nice, de verklaring van Laken, de Europese Conventie en de Europese Grondwet werd een poging gedaan de Europese Unie efficiënter, democratischer en transparanter te laten functioneren. Het nationale parlement speelde een rol in het bereiken van deze doelstelling. In de eerste plaats actief tijdens de Europese Conventie en ten tweede als actor, naast de Europese instellingen, in de Grondwet. De Conventie en de Grondwet vormen een belangrijke stap in de historische ontwikkeling van de rol van het nationale parlement omdat het de eerste keer was dat zij deel uitmaakten van verdragsherziening door hun vertegenwoordigers bij de Conventie en de werkgroep over het nationale parlement.

Ten tweede werd in de Grondwet het nationale parlement voor het eerst genoemd in de hoofdtekst van een Europees Verdrag en werd erkend dat zij bijdragen aan de democratische legitimiteit van de EU: 'the first treaty to explicitly recognize the national parliaments contribution to the democratic legitimacy of the European Union, next to the European Parliament.'<sup>194</sup> Daarnaast werd de informatievoorziening aan het nationale parlement verbeterd en werden zij de 'guardian of the principle of subsidiarity.'<sup>195</sup> Desalniettemin moet hierbij opgemerkt worden dat meer informatie voorziening in de praktijk niet leidt tot meer bevoegdheden van het nationale parlement op Europees niveau. Maar potentieel wel tot betere uitoefening van hun taken op nationaal niveau. Daarnaast kan de Europese Commissie het advies van de nationale parlementen met

---

<sup>190</sup> 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie' in: *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa* (16 december 2004) 1-465, aldaar 204-206.

<sup>191</sup> Ibidem, artikel 1-7.

<sup>192</sup> Van der Vleuten, *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* 261.

<sup>193</sup> Kiiver, *National and regional parliaments* 117- 131.

<sup>194</sup> Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 2.

<sup>195</sup> Ibidem, 154.

betrekking tot subsidiariteit naast zich neer leggen. De Commissie kan immers ook besluiten het voorstel niet in te trekken of te wijzigen maar door te zetten, het nationale parlement kan niet bij de Europese Commissie afdwingen dat het advies wordt overgenomen.

Maar de wijzigingen in het Verdrag kunnen aan de andere kant ook gezien worden als poging Europese wetgeving beter te verankeren in nationale wetgeving: 'the discussion on the role of the national parliament should not be seen (...) as an attempt to make the national parliaments co-legislators, but as ideas on how to better anchor EU decision-making in the Member states.'<sup>196</sup> Daarnaast kan ook een meer symbolische betrokkenheid van het nationale parlement, wat de gelekaart procedure in feite is aangezien er geen consequenties aan zijn verbonden, een stimulans zijn voor meer politieke betrokkenheid en activiteit van het nationale parlement op Europees gebied en hen meer bewust maken van de macht die zij reeds hebben op dit terrein.<sup>197</sup> Tijdens de ratificatie van de Grondwet bleek daarnaast eens te meer dat, naast de Europese verdragsteksten, het nationale parlement vooral invloed ontleent aan nationale wetten. Het nationale parlement heeft immers de taak om verdragswijzigingen goed te keuren. De mislukte ratificatie van de Grondwet laat duidelijk zien dat deze invloed, ontleend aan wetgeving op nationaal niveau, onverminderd groot is.

De Conventie en de Grondwet zorgden dus wel degelijk voor een grotere rol van het nationale parlement in (de vorming van) Europese besluitvorming door de betrokkenheid bij de totstandkoming van de Grondwet en de rol die ze kregen in de verdragstekst. Dit laat zien dat er een ontwikkeling op gang is gekomen waarin het nationale parlement onlosmakelijk onderdeel is geworden van het voortschrijdende Europese project: 'New treaty provision addressing the national parliaments are thus merely evidence of a larger phenomenon, namely that national parliaments seem to have become indispensable in the European Unions present and future constitution-building ambitions.'<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees* 7.

<sup>197</sup> Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 3.

<sup>198</sup> Ibidem.

## Hoofdstuk 6. Ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon

Het Europees Grondwettelijk Verdrag werd in 2005 in zowel Nederland als Frankrijk in een referendum afgewezen. Hierdoor kwam het proces van Europese verdragswijziging stil te liggen. Op de openstaande vragen uit het Verdrag van Nice en de Verklaring van Laken moest nog steeds een antwoord gevonden worden: de afbakening van bevoegdheden, het wel of niet opnemen van het Handvest van de Grondrechten, het vereenvoudigen van de verdragen, de rol van het nationale parlement, meer democratie, efficiëntie en transparantie.

Een nieuwe verdragswijziging werd dan ook een van de belangrijkste agendapunten van het Duitse voorzitterschap in 2007.<sup>199</sup> In dit hoofdstuk zal wederom een casestudy centraal staan waarbij, net als bij de Eurodac richtlijn, gekeken wordt naar de invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming in de praktijk. De casestudy die in dit hoofdstuk centraal staat is het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon.

In juni 2006 besloot de Europese Raad dat het Duitse voorzitterschap en de lidstaten een verslag zouden opstellen over de discussie rond de Grondwet. Tijdens de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007 zou dan een besluit moeten worden genomen ten aanzien van het vervolgen van de discussie over verdragswijziging. Uiterlijk in de tweede helft van 2008 zou het proces moeten worden afgerond. De inzet van de lidstaten was ditmaal niet een Grondwet voor Europa of het vervangen van voorgaande verdragen, maar een wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Het Verdrag van Maastricht) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (inmiddels het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).<sup>200</sup>

In dit hoofdstuk staat het ratificatieproces in de Eerste en Tweede Kamer centraal. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, zal de invloed van het parlement beoordeeld worden door te kijken hoe 'zwaar' de middelen waren die het parlement heeft ingezet om invloed uit te oefenen.

### 6.1 Ratificatieproces Nederlandse parlement in 2007

Tijdens de regeringsverklaring van het Kabinet Balkenende IV op 1 maart 2007 maakte het kabinet reeds duidelijk dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger genomen moesten worden, dat de EU moest werken aan haar democratische gehalte en slagvaardigheid, dat wijzigingen van de verdragen noodzakelijk waren en dat het kabinet in zou zetten op draagvlak voor Europa.<sup>201</sup> Op 13 maart vond het jaarlijkse Europadebat met de Eerste Kamer plaats. Dit debat wordt doorgaans gehouden in november, maar vanwege de verkiezingen werd het uitgesteld tot de installatie van het nieuwe kabinet. Het debat kon worden uitgesteld aangezien de debatten in de Eerste Kamer, in tegenstelling tot de Tweede Kamer, niet zozeer door de actualiteit worden gedreven en een meer beschouwend en diepgaand karakter hebben.

In het debat in de Eerste Kamer benadrukten alle partijen het belang van subsidiariteit en een sterk nationale parlement. Over de invulling van de rol van het nationale parlement bestond echter enige discussie. Zo wilde de VVD de rode kaart procedure, waarbij een meerderheid van nationale parlementen wetgeving uit Europa kan blokkeren als dit niet voldoet aan subsidiariteit, naar voren halen in het wetgevingsproces. Het CDA stelde echter dat dit het besluitvormingsproces kon frustreren. Alleen D66 was van mening dat de democratische controle voornamelijk door het Europees Parlement moest plaatsvinden.<sup>202</sup> Verder werd gesproken over het al dan niet invoeren van een

<sup>199</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 344 vergaderjaar 2006-2007, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (19 maart 2007) 1-7.

<sup>200</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 344, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', 2.

<sup>201</sup> 'Regeringsverklaring Kabinet Balkenende IV' (1 maart 2007) 1-11. Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

<sup>202</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 22, 'Debat over de Staat van de Europese Unie', (13 maart 2007) 685-757.

behandelvoorbehoud naar Deens model, waarbij het parlement een mandaat kan opleggen aan een minister zodat deze gebonden is aan de wil van het parlement tijdens stemmingen in de Europese Raad.<sup>203</sup>

Minister-president Balkenende benadrukte dat het bestaande Grondwettelijk Verdrag niet opnieuw ter ratificatie zou worden voorgelegd en dat Nederland zich in zou zetten voor het verbeteren van het dagelijks functioneren van de EU door transparantie, subsidiariteit en het strikt toepassen van staande afspraken. In reactie op de discussie over een behandelvoorbehoud naar Deens model gaf staatssecretaris Timmermans te kennen meer te zien in het Finse model.<sup>204</sup> In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen EU-voorstellen die binnen of buiten de bevoegdheden van het parlement vallen. Vervolgens wordt door de regering een fiche gemaakt dat door de vakcommissie behandeld wordt. Wekelijks ontvangt een Grand Committee de ministers om hun inzet te bespreken. Tijdens de onderhandelingen wordt het parlement met regelmaat geïnformeerd, waarbij de regering het parlement instemming kan vragen voor het aanpassen van de inzet.<sup>205</sup>

Op 19 maart 2007 stuurden staatssecretaris Timmermans van Europese Zaken en minister van Buitenlandse Zaken Verhagen een brief naar de Tweede Kamer met daarin de hoofdlijnen van de inzet van de regering. De regering zette in op een Verdrag zonder grondwettelijk karakter, zonder de symbolische en inhoudelijke elementen die de indruk wekken dat de EU boven of in plaats van de nationale staat komt. Verder wilde het kabinet het Handvest van de grondrechten niet integraal opnemen in het nieuwe Verdrag, een heldere afbakening van de bevoegdheden, meer transparantie en democratie bereiken (bijvoorbeeld door het burgerinitiatief en heldere wetgevingsprocedure) en een sterkere rol van het nationale parlement (door de positie van nationale parlementen in de subsidiariteitstoets te versterken). Tot slot achtte het kabinet het van belang dat de EU toe zou treden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.<sup>206</sup>

Twee dagen later, op 21 maart 2007, werd in een Algemeen Overleg tussen de Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer en minister-president Balkenende en staatssecretaris Timmermans verder gesproken over de hoofdlijnenbrief. De ChristenUnie en de VVD wilden dat ook de Kopenhagencriteria in het nieuwe Verdrag werden opgenomen. Volgens Balkenende bleef Nederland zich hiervoor inzetten ook al was hier onder de lidstaten geen meerderheid voor te vinden. De coalitiepartijen CDA en PvdA waren tevreden met de brief. Vooral de PVV was ontevreden over de inzet van de regering: Nederland moest het vetorecht behouden, Europa moest minder bevoegdheden krijgen en minder kosten, zwakke landen zouden niet mogen toetreden en er moest een referendum komen. D66 was juist van mening dat Nederland meer 'ambitie, durf en trots' zou moeten tonen op het gebied van Europa en de 'angstige houding' zou moeten laten varen. Naar aanleiding van het AO werden geen moties ingediend.<sup>207</sup>

Op 15 mei 2007 maakte PVV Kamerlid De Roon gebruik van een ander instrument, uit de tweede categorie: hij stelde Kamervragen aan staatssecretaris Timmermans. De Roon vroeg naar een bijeenkomst van het Europees Parlement waar Timmermans aanwezig was geweest. In een artikel hierover zou naar voren komen dat de staatssecretaris wilde instemmen met een Verdrag dat leek op de verworpen grondwet. De staatssecretaris bevestigde in zijn antwoorden nogmaals dat het kabinet de verworpen grondwet niet zou

<sup>203</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 27 vergaderjaar 2009-2010, 'Verslag van een inbrengvergadering', (17 september 2009) 1-44, aldaar 31-32.

<sup>204</sup> EK 22, 'Debat over de Staat van de Europese Unie', 687.

<sup>205</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 27 vergaderjaar 2009-2010, 'Verslag van een inbrengvergadering', (17 september 2009) 33.

<sup>206</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 344 vergaderjaar 2005-2007, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (19 maart 2007) 7.

<sup>207</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 348 vergaderjaar 2006-2007, 'Verslag van een Algemeen Overleg', (21 maart 2007) 1-8.

ratificeren en dat Nederland streefde naar een wijzigingsverdrag 'dat zich overtuigend onderscheidt van het verworpen Grondwettelijk Verdrag in inhoud, omvang en benaming.'<sup>208</sup> Er werden geen vervolgvragen gesteld.

Op 21 mei 2007 stuurden staatssecretaris Timmermans en minister Verhagen wederom een brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken van de onderhandelingen. Inmiddels werden er bilaterale gesprekken gevoerd met zowel lidstaten die de grondwet hadden goedgekeurd, als landen die het Verdrag niet hadden goedgekeurd. Tevens werd er gesproken met het voorzitterschap en het Europees parlement. Het kabinet wilde nog steeds gehoor geven aan het 'nee' van het referendum en bleef dus inzetten op een regulier wijzigingsverdrag, het verbeteren van slagvaardigheid en het democratische gehalte, een heldere verdeling van bevoegdheden en het strikt naleven van de uitbreidingsregels. Hoewel het ditmaal niet ging om een grondwet konden bepaalde institutionele veranderingen, zoals een kleinere Commissie, de nieuwe stemmenweging in de Raad en de gele kaart procedure, volgens het kabinet wel worden overgenomen. Volgens het kabinet reageerden de andere lidstaten uiteenlopend op de Nederlandse inzet, vooral de grotere betrokkenheid van nationale parlementen vonden sommige lidstaten een brug te ver.<sup>209</sup>

Op 19 juni debatteerde de Eerste Kamer, ter voorbereiding op de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007, met de staatssecretaris van Europese Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken. In dit debat werd duidelijk dat de PvdA, GroenLinks en D66, in tegenstelling tot het kabinet, wél het Handvest van grondrechten in het Verdrag wilden opnemen. Tevens werd kamerbreed, met uitzondering van de SP, benadrukt dat de EU zou moeten toetreden tot het EVRM. Staatssecretaris Timmermans verklaarde nogmaals dat het kabinet het Handvest niet integraal in het Verdrag wilde opnemen, omdat het door middel van een verwijzing ook juridisch bindend werd; daarnaast paste het integraal opnemen van het Handvest niet in een klassiek wijzigingsverdrag.<sup>210</sup>

Een dag later debatteerde ook de Tweede Kamer met minister-president Balkenende, staatssecretaris Timmermans en minister Verhagen. Een meerderheid van partijen sprak haar tevredenheid uit over het feit dat de symboliek uit het Verdrag was gehaald. D66 vond de hoofdlijnenbrief een 'brief voor de bühne'<sup>211</sup> en was, net als GroenLinks, teleurgesteld dat andere thema's zoals klimaat, energie en terrorisme niet werden aangepakt. Alleen de PVV toonde zich nog voorstander van de rode kaart procedure. D66-leider Alexander Pechtold stelde daar tegenover: 'Waarom heeft de Tweede Kamer een rode kaart nodig, terwijl wij de mogelijkheden die wij nu al hebben, slecht benutten?'<sup>212</sup> VVD kamerlid Han ten Broeke stelde een oranje kaart voor in plaats van de rode kaart. Bij deze procedure kan 55% van de parlementen, die 65% van de bevolking vertegenwoordigen een voorstel doorverwijzen naar de Europese Raad die vervolgens de Europese Commissie adviseert om wel of niet met het voorstel door te gaan.<sup>213</sup> GroenLinks bleef voorstander van het opnemen van het Handvest en was teleurgesteld dat de regering de democratisering van Europa alleen zocht in het versterken van het nationale parlement en niet in democratisering op Europees niveau.<sup>214</sup>

---

<sup>208</sup> Kamerstuk 1456 vergaderjaar 2006-2007, 'Kamervragen van het lid De Roon (PVV) aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het onderhandelingstraject met betrekking tot de Europese Grondwet', (16 april 2007).

<sup>209</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 356 vergaderjaar 2006-2007, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (21 mei 2007) 1-4.

<sup>210</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 33, 'Debat over de regeringsinzet voor de Europese Raad', (19 juni 2007) 1-112, aldaar 10, 20, 25-27, 40-48 en 77-108.

<sup>211</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 83, 'Debat over de agenda van de Europese Top', (20 juni 2007) 4471- 4507, aldaar 4479.

<sup>212</sup> Ibidem, 4481.

<sup>213</sup> Interview met Han ten Broeke: Tweede Kamerlid VVD, 8 september 2010. E-mail wisseling met: Jeroen Benning: Medewerker Han ten Broeke, december 2010.

<sup>214</sup> Ibidem, 18.



De SGP en de PVV bleven ontevreden over de inzet van de regering. PVV kamerlid de Roon stelde dat het aanstaande wijzigingsverdrag net zo slecht was als de grondwet: 'Men kan een 2CV wel ontdoen van de naam Citroën, het chevron en de koplampen, maar het is en blijft een lelijk eendje. (...) Het is een sprookje dat dit lelijke eendje een mooie zwaan zal worden.'<sup>215</sup> De PVV wilde, naast de rode kaart voor de nationale parlementen, het Europees Parlement opheffen en alle bevoegdheden teruggeven aan het nationale parlement. Premier Balkenende benadrukte nogmaals dat een rode kaart niet haalbaar was. Staatssecretaris Timmermans gaf, in reactie op het standpunt van GroenLinks, nogmaals aan dat het Handvest ook juridisch bindend was door middel van een verwijzing.<sup>216</sup>

In het debat werden twee moties ingediend. De eerste door VVD Kamerlid Han ten Broeke, waarin hij de regering opriep om het cruciale belang van de interne markt voor de werkgelegenheid en welvaart in Nederland zwaar te laten wegen in de afweging tussen de belangen van de interne markt en de publieke diensten.<sup>217</sup> De motie werd verworpen, maar minister Verhagen gaf in het debat wel aan dat de opvatting in lijn van de regering lag.<sup>218</sup> Ook GroenLinks Kamerlid Mariko Peters diende een motie in waarin zij wees op het belang van het betrekken van de burger bij de toekomst van Europa. In de motie verzocht zij de regering zich in te spannen voor zoveel mogelijk transparantie in de onderhandelingen. Ook deze motie werd verworpen.<sup>219</sup>

### **6.1.1 Mandaat en ondertekening**

Tijdens de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007 werd het mandaat voor het nieuwe wijzigingsverdrag vastgesteld. Er werd gekozen voor een hervormingsverdrag en niet een grondwet. Het werd een wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De symbolen van de EU zouden niet terugkomen in het Verdrag; er kwam een verwijzing naar het handvest van de grondrechten. Er kwam ook een specificatie dat de EU binnen de grenzen van de bevoegdheden handelde die haar door de lidstaten waren toebedeeld.<sup>220</sup> Wat betreft het nationale parlement werd bepaald dat de termijn voor het subsidiariteitoordeel werd verlengd naar 8 weken. Daarnaast stond in het mandaat dat er een nieuw artikel over de rol van nationale parlementen werd toegevoegd: 'De nationale parlementen dragen actief bij tot de goede werking van de Unie(...)'<sup>221</sup> De nationale parlementen konden hier invulling aan geven door zich te laten informeren, door toe te zien op subsidiariteit en evenredigheid, door evaluatie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, door evaluatie van Europol en Eurojust, door kennis te nemen van verzoeken tot toetreding, door interparlementaire samenwerking en door betrokkenheid bij verdragsherzieningen.<sup>222</sup>

In het mandaat werden ook de gele kaart en de oranje kaart procedure opgenomen. De gele kaart bleef gelijk aan de procedure in de Grondwet: de Europese Commissie moet een voorstel heroverwegen als een derde (een vierde op het gebied van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van de nationale parlementen meent dat het in strijd is met subsidiariteit en/of proportionaliteit. Na het heroverwegen kan de Commissie het voorstel wijzigen of heroverwegen, maar kan ook de mening van de nationale parlementen naast zich neerleggen en het voorstel doorzetten.<sup>223</sup> Bij de oranje kaart kan een gewone meerderheid van parlementen de Europese Commissie opdragen om een

---

<sup>215</sup> Ibidem, 21.

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> Kamerstuk 21 501- 20 nr. 358 vergaderjaar 2006-2007, 'Motie van de leden Ten Broeke en Pechtold', (20 juni 2007).

<sup>218</sup> Ibidem.

<sup>219</sup> Kamerstuk 21 501- 20 nr. 359 vergaderjaar 2006-2007, 'Motie van het lid Peters c.s.', (20 juni 2007).

<sup>220</sup> Raad van de Europese Unie, 'Verslag van de Europese Raad 21 en 22 juni 2007', (23 juni 2007) 1-32, aldaar 16-18. Geraadpleegd via: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>221</sup> Raad van de Europese Unie, 'Verslag van de Europese Raad 21 en 22 juni 2007', 27.

<sup>222</sup> Ibidem.

<sup>223</sup> Ibidem, 16-32.

wetgevingshandeling opnieuw te onderzoeken. De Commissie kan dan het voorstel wijzigen, intrekken of handhaven. Bij handhaving dient de Commissie redenen aan te geven waarom zij het wil handhaven. De Europese Raad en het Europees Parlement beoordelen in dat geval of het wel of niet met het beginsel van subsidiariteit strookt. Als 55% van de Raad of het Parlement stelt dat het niet aan de subsidiariteits eis voldoet, wordt het voorstel niet in overweging genomen.<sup>224</sup>

Op 27 juni debatteerde de Tweede Kamer met de minister-president, de staatssecretaris en de minister over de Europese Top. Een meerderheid van de Kamer was positief over het mandaat. De SP stelde echter: 'Nederland heeft op punten die er niet toe doen alles binnen gehaald – chapeau – en op punten die er wel toe doen zaken weggegeven.'<sup>225</sup> Ook de PVV reageerde negatief en noemde het nieuwe Verdrag een 'ramp voor Nederland.'<sup>226</sup> D66 toonde zich redelijk optimistisch, maar bleef van mening dat de Kamer meer gebruik moest maken van de middelen die ze al had. Ook GroenLinks was over het algemeen tevreden en complimenteerde staatssecretaris Timmermans met zijn bijdrage aan meer transparantie in het onderhandelingsproces door middel van zijn blog over de Europese Top.<sup>227</sup>

In het debat werden vier moties, een instrument van de derde categorie, ingediend. Een van VVD Kamerlid Ten Broeke waarin hij constateerde dat in het beoogde nieuwe Verdrag de bijvoeglijke naamwoorden "vrij" en "onvervalst" – die betrekking hebben op mededinging binnen de Europese interne markt – geschrapt waren. In de motie werd de regering verzocht zich in de EU en in Nederland te blijven inzetten voor vrije en onvervalste mededinging en dit ook in beleid, regelgeving en internationale inzet terug te laten komen.<sup>228</sup> De motie werd aangenomen. D66 Kamerlid Pechtold diende een motie in waarin hij de regering verzocht een vlaginstructie te ontwerpen voor de Europese vlag. Deze motie werd later van de agenda afgevoerd.<sup>229</sup>

Kamerlid Ouwehand van de Partij voor de Dieren diende twee moties in. In de eerste werd de regering verzocht zich in te zetten om het protocol van het Verdrag van Amsterdam aan te passen waarin de bescherming en het welzijn van dieren ondergeschikt zijn aan godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.<sup>230</sup> In de tweede motie verzocht zij de regering om tijdens de IGC te werken aan wijziging van het Verdrag van Amsterdam waarin productiviteit als primair doel van de landbouw vervangen moest worden door duurzame landbouwontwikkeling, vermindering van milieubelasting en verbetering van dierenwelzijn.<sup>231</sup> Beide moties werden verworpen.

Op 11 oktober 2007 zetten de vaste commissies van Justitie en van Europese samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer een ander middel, uit categorie twee, in om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Zij stuurden een brief aan minister Verhagen. Hierin riepen zij, met uitzondering van de SP, de minister op om een voorstel van het Europees Parlement te steunen om het Europees Parlement en nationale parlementen te betrekken bij besluitvorming over bescherming van persoonsgegevens. Ten tweede riep de Eerste Kamer, met uitzondering van de SP, in de brief op om in te zetten op QMV besluitvorming in plaats van unanimititeit voor de toetreding tot het EVRM.<sup>232</sup>

---

<sup>224</sup> Ibidem, 18.

<sup>225</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 86, 'Behandeling van het verslag van de Europese Top', (27 juni 2007) 4736-4783, aldaar 4742.

<sup>226</sup> Ibidem, 4750.

<sup>227</sup> Ibidem.

<sup>228</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 363, 'Motie van de leden Ten Broeke en Ormel', (27 juni 2007).

<sup>229</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 364, 'Motie van het lid Pechtold', (27 juni 2007).

<sup>230</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 366, 'Motie van het lid Ouwehand', (27 juni 2007).

<sup>231</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 365, 'Motie van het lid Ouwehand', (27 juni 2007).

<sup>232</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal kenmerk 139284U, 'Brief van de vaste commissie Europese samenwerkingsorganisaties aan de minister van Buitenlandse Zaken', (11 oktober 2007) 1-2.

Op 17 oktober 2007 vond wederom een AO plaats tussen de commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer, premier Balkenende, staatssecretaris Timmermans en minister Verhagen. Het AO diende als voorbereiding op de Europese Raad van 18 oktober. Tijdens het AO werden voornamelijk eerder benadrukte standpunten herhaald. De SP, SGP en PVV bleven tegen de verdragwijziging. De overige partijen wilden voornamelijk weten of er nog wijzigingen te verwachten waren in het mandaat en wat het standpunt was van de regering met betrekking tot de oproep van de Eerste Kamer om met QMV te besluiten tot toetreding tot het EVRM. Volgens premier Balkenende reesterden er nog een aantal kleinere kwesties. Minister Verhagen zegde toe dat Nederland voor toetreding van de EU tot het EVRM was, maar dat dit volgens het mandaat met unanimititeit besloten diende te worden. De kamer riep het parlement wederom op om maximaal in te zetten op communicatie en de burger te betrekken bij het proces. Volgens staatssecretaris Timmermans werd geen enkel parlement in Europa zo expliciet betrokken bij het proces van verdragsherziening.<sup>233</sup> Er werden geen moties ingediend.

Op de informele Europese Raad van 18 oktober werd overeenstemming bereikt over de tekst van het nieuwe hervormingsverdrag. De ondertekening werd voorzien voor 13 december in Lissabon. De enige substantiële wijziging van het mandaat werd een verhoging met één zetel, toegewezen aan Italië, van het zetelaantal van het Europees Parlement. Tevens werd het aantal advocaten-generaal verhoogd van 8 tot 11, één ervan werd vast toegewezen aan Polen.<sup>234</sup> Op 31 oktober werd met de Tweede Kamer weer gedebatteerd over de Europese top. Een meerderheid van de partijen was positief over de uitkomst. De VVD was voornamelijk tevreden dat hun eigen suggestie, een oranje kaart, was overgenomen. De Partij voor de Dieren noemde het Verdrag echter een 'blamage'<sup>235</sup> en ook de SGP, SP en PVV waren negatief over de uitkomst. Ook de vraag of er wel of geen referendum gehouden moest worden over de aanstaande verdragwijziging kwam aan de orde.<sup>236</sup> Het proces over het al dan niet houden van een referendum zal later in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Op 7 december stuurde staatssecretaris Timmermans, naar aanleiding van vragen uit de Kamer in voorgaande debatten en AO's ook een communicatienota naar de Tweede Kamer. Daarin stelde hij de ambitie te hebben om Europa structureel in te bedden in de reguliere communicatie. De Europese dimensie van beleidsdossiers moest meer benadrukt worden. Daarnaast zette het kabinet in op het stimuleren van activiteiten die de betrokkenheid van de bevolking bij Europa bevorderen en Europa inbedden in het onderwijs.<sup>237</sup> Ook de Tweede Kamer zelf maakte een tour door Nederland om te debatteren over de toekomst van Europa.

Op 13 december 2007 werd het Verdrag van Lissabon tijdens de Europese Raad ondertekend. Tijdens de Europese Raad van 13 en 14 december benadrukte de Europese Raad dat het Verdrag de EU beter toerustte voor de grote uitdagingen waar Europa voor stond. Daarnaast werd een akkoord bereikt over het mandaat en voorzitterschap van een nieuwe reflectiegroep die zich zou gaan buigen over de manier waarop de EU zich zou kunnen voorbereiden op de uitdagingen op de lange termijn.<sup>238</sup>

---

<sup>233</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 376 vergaderjaar 2007-2008, 'Verslag van een Algemeen Overleg', (17 oktober 2007) 1-10.

<sup>234</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 373 vergaderjaar 2007-2008, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (29 oktober 2007) 1-6.

<sup>235</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 17, 'Debat over de Europese Top', (31 oktober 2007) 1103-1135, aldaar 1111.

<sup>236</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 17, 'Debat over de Europese Top', 1111.

<sup>237</sup> Staatssecretaris voor Europese Zaken F. Timmermans, 'Kamerbrief inzake communicatie over Europa: het Hervormingsverdrag en de toekomst van Europa', (7 december 2007) 1-8. Geraadpleegd via: [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl).

<sup>238</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 377 vergaderjaar 2007-2008, 'Verslag van de Europese Raad op 14 december 2007', (18 december 2007) 1-5.

### **6.1.2 Conclusie 2007**

Zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer was in 2007 nauw betrokken bij het Verdrag van Lissabon. Er vond veel overleg plaats tussen de regering en het parlement over de regeringsinzet. De Tweede Kamer gebruikte hierbij middelen uit de eerste en tweede categorie: AO's, plenaire debatten en kamerbrieven. De Eerste Kamer wisselde standpunten uit met het kabinet in twee plenaire debatten. Daarnaast deden ze in een brief, gesteund door alle fracties behalve de SP, een oproep aan de regering om zich in te zetten voor toetreding tot het EVRM en een voorstel van het Europees Parlement te steunen om het Europees Parlement en nationale parlementen te betrekken bij besluitvorming over bescherming van persoonsgegevens. De oproep tot het EVRM sloot aan bij het standpunt van de regering. Het voorstel van het Europees Parlement werd niet opgenomen in het Verdrag.

Ook de Tweede Kamer was in 2007 nauw betrokken bij het Verdrag van Lissabon en ging in twee AO's en drie debatten in discussie met de regering over de inzet in de onderhandelingen. Een AO is een relatief licht middel om invloed uit te oefenen, het gaat immers om een uitwisseling van standpunten. Ook een plenair debat an sich is een relatief licht middel. Daarnaast zijn veel AO's en plenaire debatten ingebed in het parlementaire proces en hoeft het parlement dat zelf niet te initiëren. Desalniettemin oefende de Tweede Kamer in het debat van 20 juni 2007 wel degelijk directe invloed uit. VVD Kamerlid Ten Broeke stelde in plaats van een rode kaart een oranje kaart procedure voor. Dit werd door de regering omarmd en kwam, in een iets gewijzigde versie, ook in een protocol van het Verdrag van Lissabon.

PVV Kamerlid De Roon maakte gebruik van een iets zwaarder middel dan een AO of een plenair debat: hij stelde Kamervragen. De Kamervragen gingen echter niet over de inhoudelijke inzet van de regering in de onderhandelingen, maar over een artikel waarin staatssecretaris Timmermans werd genoemd. Naast de AO's, de Kamervragen en de plenaire debatten zette de Tweede Kamer ook een zwaarder middel in: er werden 6 moties ingediend. Van deze moties werden er vier verworpen, hoewel de verworpen motie van VVD'er Ten Broeke over het belang van de interne markt wel in lijn met het regeringsstandpunt was. D66 Kamerlid Pechtold trok zijn motie over een vlaginstructie voor de Europese vlag in. Één motie werd aangenomen, van Ten Broeke, waarin de regering werd verzocht zich in te zetten voor vrije en onvervalste mededinging.

### **6.2 Ratificatieproces Nederlandse parlement in 2008**

Na de ondertekening van het Verdrag van Lissabon door de regeringsleiders en het de staatshoofden van Frankrijk, Estland en Finland [volgens mij hebben deze 3 staatshoofd, even checken], werd het ratificatieproces in 2008 in het Nederlandse parlement voortgezet. Op 24 januari 2008 diende VVD Kamerlid Ten Broeke Kamervragen in over het fijnslijpen van het Verdrag tijdens het Sloveense voorzitterschap in de eerste helft van 2008. De Sloveense permanente vertegenwoordiger stelde in een interview met Agence Europa, een internationaal persbureau gericht op nieuws over de EU, dat er nog 40 teksten waren die tot discussie zouden leiden tussen de lidstaten. Ten Broeke wilde weten of dit om een technische discussie ging of dat er nog wijzigingen te verwachten waren. Volgens staatssecretaris Timmermans begon het Sloveense voorzitterschap met de voorbereiding van de implementatie van het Verdrag en werden alleen nog juridische en technische aspecten besproken, geen wijzigingen aangezien het Verdrag al was ondertekend.<sup>239</sup>

In het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie van 13 maart 2007 kwam reeds het idee van een parlementair behandelvoorbehoud ter sprake. Op 28 mei 2008 vond een rondetafelgesprek plaats tussen de Tweede Kamerleden van de commissie Europese Zaken en een aantal professoren verbonden aan Universiteiten, een lid van de

---

<sup>239</sup> Kamerstuk 1256 vergaderjaar 2007-2008, 'Vragen van het lid Ten Broeke (VVD) aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het fijnslijpen van het Verdrag van Lissabon onder Sloveens voorzitterschap', (24 januari 2008).

Staatsraad, een oud Eerste Kamerlid en een lid van de commissie Meijers (een permanente commissie van deskundigen die een onafhankelijke denktank vormen in het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht).<sup>240</sup> Een deel van de deskundigen stelde dat het instemmingsrecht kon vervallen, omdat het EP met het Verdrag op de meeste terreinen medewetgever wordt. Een ander deel stelde juist dat het instemmingsrecht op het terrein van JBZ goed heeft gefunctioneerd als stok achter de deur voor de Kamer zelf, het dwingt de kamer tot meer betrokkenheid bij Europese wetgeving.

Ook over het behandelvoorbehoud waren de deskundigen verdeeld. Een deel stelde dat het de onderhandelingen zou frustreren en dat de Kamer zelf meer informatie moest inwinnen en moest politiseren. Aan de andere kant werd echter ook betoogd dat een behandelvoorbehoud voor de ministers juist een onderhandelings-chip kan zijn. Daarnaast waren er inmiddels 14 van de 27 lidstaten die een vorm van een behandelvoorbehoud hebben.<sup>241</sup> Volgens één van de deskundigen, prof.dr. Voermans van de Rijksuniversiteit Leiden, was het tijd om: '(...) met nieuwe wapens een nieuwe uitdaging tegemoet te treden.'<sup>242</sup>

Ook tussen de Kamerleden heerste verdeeldheid. De VVD, GroenLinks en de ChristenUnie toonden zich een voorstander van een vorm van het behandelvoorbehoud. D66 toonde zich gematigd positief en was van mening dat het de onderhandelingen potentieel zou kunnen frustreren en dat de Kamer eerst meer gebruik moest maken van de reeds bestaande middelen. De PvdA uitte twijfels over het behandelvoorbehoud en vroeg zich af of de structuur ook de houding zou veranderen. De PvdA sprak zich wel uit voor het instemmingsrecht op het gebied van JBZ. De heer Voermans benadrukte nogmaals de rol van de Kamer op het gebied van Europese besluitvorming: '(...) de aandacht voor Europa begint bij de Kamer. Zij heeft de sleutel.'<sup>243</sup>

Op 3 en 4 juni werd een plenair debat, verspreid over twee dagen, gevoerd in de Tweede Kamer over de ratificatie van het Verdrag van Lissabon. In de discussie werden wederom standpunten uitgewisseld en een belangrijk deel van de debatten ging over het instemmingsrecht en het behandelvoorbehoud. Een meerderheid van de Kamer toonde zich een voorstander van het instemmingsrecht op die terreinen waar het Europees Parlement geen medewetgever werd in het nieuwe Verdrag. Tevens steunde een meerderheid van de Kamer een nog nader uit te werken behandelvoorbehoud, hoewel de redenering achter het behandelvoorbehoud uiteen liep. De PVV, SP en SGP waren nog steeds tegen het aanstaande Verdrag.<sup>244</sup>

Premier Balkenende herhaalde nogmaals tegen het oprekken van het instemmingsrecht te zijn, aangezien de rol van het EP veranderde waardoor het democratisch deficit gedicht werd. Het kabinet was ook tegen een behandelvoorbehoud omdat dit de onderhandelingen zou frustreren. Ook volgens staatssecretaris Timmermans was het behandelvoorbehoud niet nodig, het kabinet zou gebonden worden aan een voorbehoud, hetgeen neerkwam op een vetorecht van de Kamers.<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> [www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl) Geraadpleegd op 5 november 2010.

<sup>241</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 26 vergaderjaar 2007-2008, 'Verslag van een Rondetafelgesprek', (28 mei 2008) 1-31.

<sup>242</sup> Ibidem, 30.

<sup>243</sup> Ibidem, 18.

<sup>244</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 91, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlage', (3 juni 2008) 6451- 6520. Tweede Kamer der Staten Generaal TK 92, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlage', (4 juni 2008) 6541-6566.

<sup>245</sup> Ibidem.

### 6.2.1 Amendementen en moties

Tijdens het debat werden drie moties ingediend en maar liefst negen amendementen. ChristenUnie Kamerlid Wiegman van Meppelen Scheppink en VVD kamerlid Ten Broeke dienden een motie in waarin de Voorzitter van de Tweede Kamer werd opgeroepen om voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon met een uitgewerkt voorstel te komen voor de invulling van het parlementair voorbehoud vanuit de kamer.<sup>246</sup> De motie werd aangenomen met algemene stemmen. Ook CDA Kamerlid Ormel diende een motie in waarin hij de regering verzocht haar visie naar de Kamer te sturen ten aanzien van het mandaat van de Europese Dienst voor Extern Optreden, de nieuwe diplomatieke dienst van de Europese Unie ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon.<sup>247</sup> Ook deze motie werd met algemene stemmen aangenomen. De derde motie werd ingediend door GroenLinks Kamerlid Peters; in de motie werd de regering verzocht zich in te zetten voor deelname vanaf 16 jaar aan het burgerinitiatief. Deze motie werd ingetrokken en niet in stemming gebracht.<sup>248</sup>

Er werden door de Tweede Kamer negen amendementen, een instrument uit de vierde categorie, ingediend op het Verdrag van Lissabon. ChristenUnie Kamerlid Wiegman Van Meppelen Scheppink en VVD Kamerlid Ten Broeke dienden een amendement in voor een behandelvoorbehoud. In het amendement werd voorgesteld om een nieuw artikel toe te voegen, een procedure voor een: 'bijzondere informatieplicht van de regering ten aanzien van voorstellen van wetgevende aard die door een van beide Kamers der Staten-Generaal van bijzonder politiek belang wordt geacht.'<sup>249</sup> Elk van beide Kamers kan, in dit voorstel voor een behandelvoorbehoud, binnen twee maanden aangeven dat een voorstel van dusdanig politiek belang is dat ze op bijzondere wijze geïnformeerd willen worden. De regering dient bij de onderhandelingen in Brussel een voorbehoud te maken. Binnen vier weken na het plaatsen van een voorbehoud door het parlement moet een overleg met de betreffende minister plaatsvinden, waarbij afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de Kamer geïnformeerd zal worden. Het amendement werd met algemene stemmen aangenomen.<sup>250</sup>

Het tweede amendement werd ingediend door CDA Kamerlid Ormel, PvdA Kamerlid Blom en ChristenUnie Kamerlid Wiegman Van Meppelen Scheppink. In dit amendement werd voorgesteld een artikel toe te voegen aan de rijkswet van goedkeuring om het instemmingsrecht te regelen voor bepaalde beleidsonderdelen die vallen binnen de Europese Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Recht. Stilzwijgende instemming wordt verleend als niet binnen 15 dagen door een van beide Kamers wordt aangegeven dat het onderwerp instemming behoeft. Het gaat om beleidsterreinen waarbij het Europees Parlement geen medewetgever is. Hier is, volgens de indieners van het amendement, nog steeds sprake van een democratisch deficit. Het Europees Parlement is op deze gebieden immers nog geen medewetgever. In het amendement werd een instemmingsrecht voorgesteld op de volgende terreinen: bepalingen inzake paspoorten en identiteitskaarten, maatregelen betreffende operationele samenwerking bij politieke samenwerking en op het gebied van familierecht (totdat de gewone wetgevingsprocedure voor dit gebied gaat gelden.) Ook dit amendement werd aangenomen.<sup>251</sup>

---

<sup>246</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 25 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van de leden Wiegman - Van Meppelen Scheppink en Ten Broeke', (5 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>247</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 18 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van het lid Ormel c.s.', (5 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>248</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 19 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van het lid Peters', (4 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>249</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 23 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van de leden Wiegman- Van Meppelen Scheppink en Ten Broeke', (5 juni 2008). Interview met Han ten Broeke: Tweede Kamerlid VVD, 8 september 2010.

<sup>250</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>251</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 11 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ormel c.s.', (4 juni 2008) 1-2. Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620. Interview met Han ten Broeke: Tweede Kamerlid VVD, 8 september 2010.

Naast de twee aangenomen amendementen werden ook 7 (sub)amendementen ingediend. GroenLinks Kamerlid Peters diende drie subamendementen in. Het eerste subamendement stelde voor dat een minderheid van 30 leden van de Tweede Kamer genoeg was om een voorstel tot wetgeving door de Kamer in behandeling te laten nemen. In het tweede subamendement werd voorgesteld dat 30 Kamerzetels genoeg waren om bijzondere informatie te verkrijgen. In het derde subamendement werd voorgesteld dat een minderheid van 30 zetels genoeg was om het stilzwijgende instemmingsrecht te doorbreken.<sup>252</sup> Alle drie de moties werden niet aangenomen.

VVD Kamerlid Ten Broeke diende drie amendementen in. In de eerste werd een verdergaand behandelvoorbehoud dan in het aangenomen amendement voorgesteld. Zo zou de regering niet kunnen instemmen totdat de behandeling in de Kamer zou zijn afgerond.<sup>253</sup> In het tweede en derde amendement werd een verdergaande vorm van het instemmingsrecht voorgesteld, waarbij meer beleid onder het instemmingsrecht zou vallen. Alle drie de amendementen werden niet aangenomen.<sup>254</sup> Tot slot diende ook D66 Kamerlid Pechtold een subamendement in. In het amendement werd voorgesteld om artikel 1a (het voorgestelde behandelvoorbehoud) na 5 jaar automatisch te laten vervallen, tenzij de regering actie ondernam om de duur te verlengen.<sup>255</sup> Ook dit amendement werd verworpen.

Het Verdrag van Lissabon werd op 5 juni 2008 aangenomen door een meerderheid van de Tweede Kamer. De PvdA, GroenLinks, VVD, D66, ChristenUnie en het CDA stemden voor (111 zetels). De SP, PVV, SGP en Partij voor de Dieren stemden tegen (39 zetels).

### **6.2.2 Ratificatie in de Eerste Kamer**

Op 12 juni 2008, enkele dagen na de ratificatie door de Tweede Kamer, werd in Ierland het Verdrag van Lissabon in een referendum afgewezen. Dit leidde op 24 juni tot een motie van PVV Kamerlid De Roon, waarin hij de regering verzocht om het ratificatieproces per direct te staken.<sup>256</sup> De motie werd verworpen.

Het ratificatieproces werd in Nederland dus doorgezet na het Ierse 'nee'. Naast de Tweede Kamer moest het Verdrag van Lissabon ook nog worden goedgekeurd door de Eerste Kamer. Op 25 juni kwam een verslag uit van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer. In het verslag beantwoordde de regering vragen van de Eerste Kamerfracties. Het kabinet benadrukte nogmaals dat het geen grondwettelijk Verdrag was, dat meer samenwerking op Europees niveau noodzakelijk was en dat een veto niet persé leidde tot een grotere invloed van Nederland. SP, GroenLinks en D66 vroegen de regering waarom ze zich verzette tegen het instemmingsrecht. Het kabinet herhaalde wederom het standpunt dat het democratisch deficit wordt opgeheven met het Verdrag van Lissabon door de toenemende co-decisie van het Europees Parlement.<sup>257</sup>

Op 7 en 8 juli vonden in de Eerste Kamer een plenaire debatten plaats om het Verdrag te ratificeren. De grootste tegenstanders van het Verdrag waren, net als in de Tweede

---

<sup>252</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 16 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Peters', (4 juni 2008). Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 20 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Peters', (4 juni 2008). Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 21 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Peters', (4 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>253</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 14 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ten Broeke', (4 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>254</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 12 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ten Broeke c.s.', (4 juni 2008). Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 13 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ten Broeke c.s.', (4 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>255</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 22 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Pechtold', (4 juni 2008). Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>256</sup> Kamerstuk 21 501-20 nr. 388 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van het lid De Roon', (24 juni 2008).

<sup>257</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal, 'Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties', (25 juni 2008) 1-18. Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Kamer, de SP die het Verdrag een 'kloon van de grondwet'<sup>258</sup> noemde, de Partij voor de Dieren die stelde dat: '(...) dit Europa is een ramp voor dieren, natuur en milieu(...)'<sup>259</sup> en de SGP. De PVV (een van de tegenstanders uit de Tweede Kamer) had in deze periode geen Eerste Kamerleden. De PvdA stelde dat het Verdrag liet zien dat er lessen waren geleerd in 2005. Volgens de PvdA waren de amendementen van de Tweede Kamer voor het instemmingsrecht en het behandelvoorbehoud overbodig. GroenLinks uitte juist kritiek op de afwijzende houding van het kabinet ten opzichte van het behandelvoorbehoud. De VVD fractie had kritiek op het gebrek aan transparantie en het complexe karakter van het Verdrag.<sup>260</sup> In de uiteindelijk stemming stemde een meerderheid van CDA, VVD, PvdA, D66, GroenLinks, Onafhankelijke Senaats Fractie (OSF) en ChristenUnie voor (60 zetels). SP, Partij voor de Dieren, Fractie Yldrim en de SGP stemden tegen (15 zetels).<sup>261</sup>

Met de instemming van de Eerste Kamer kwam een einde aan de roerige periode van de ratificatie van het Verdrag van Lissabon. Op 1 december 2009 trad het Verdrag in werking, omdat inmiddels alle EU-lidstaten, inclusief Ierland dat in een tweede referendum op 1 oktober 2009 voor stemde, hadden geratificeerd.

### 6.2.3 Conclusie 2008

In 2008 waren de Eerste en de Tweede Kamer nauw betrokken bij het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon. Aangezien in 2007 het mandaat werd vastgesteld en de tekst van het Verdrag door de regeringsleiders en het Franse staatshoofd was ondertekend, kon het Nederlandse parlement geen wijzigingen meer aanbrengen in de concepttekst. Het parlement moest het Verdrag echter wel nog ratificeren en kon nog wijzigingen maken in of aanvullingen doen op de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon. In deze periode gebruikte het parlement wederom verschillende middelen van de eerste tot en met de derde categorie: plenaire debatten en AO's, Kamervragen, moties en amendementen.

De Eerste Kamer debatteerde driemaal plenair met de regering. Aangezien de Eerste Kamer geen amendementen of moties in mag dienen, konden ze het Verdrag alleen goedkeuren of afkeuren. Het Verdrag werd goedgekeurd.

De Tweede Kamer maakte ook in 2008 gebruik van verschillende middelen uit verscheidene categorieën, van licht tot zwaar, om invloed uit te oefenen. VVD Kamerlid Ten Broeke gebruikte Kamervragen om aan de staatssecretaris opheldering te vragen over uitspraken van het Sloveense voorzitterschap. Daarnaast hield de Tweede Kamer een rondetafelgesprek met deskundigen over een behandelvoorbehoud. Dit is in principe een heel licht middel omdat de Kamer het gebruikt om zichzelf te informeren. Dat neemt echter niet weg dat de informatie die de Kamer opdoet wel weer gebruikt kan worden in moties en amendementen. De Tweede Kamer debatteerde twee keer plenair en zette wederom een redelijk zwaar middel, de derde categorie, in: er werden drie moties ingediend. Hiervan werden er twee aangenomen, over informatie over de Europese Dienst voor Extern Optreden, een initiatief in het Verdrag van Lissabon voor een gemeenschappelijke buitenlandse dienst. Ook de motie over een onderzoek naar het behandelvoorbehoud werd aangenomen. Een motie werd ingetrokken, deze motie had betrekking op de deelname van jongeren aan een burgerinitiatief. Het burgerinitiatief is een nieuw initiatief uit het Verdrag van Lissabon waarmee burgers, met één miljoen

---

<sup>258</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 37, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (7 juli 2008) 1531- 1593, aldaar 1561.

<sup>259</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 38, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (8 juli 2008) 1595-1619, aldaar 1603.

<sup>260</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal EK 38, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon', 1596.

<sup>261</sup> Ibidem, 1618.



handtekeningen, de Europese Commissie kunnen oproepen tot het doen van een voorstel over een door de burgers gewenst onderwerp.<sup>262</sup>

Naast moties gebruikte de Kamer een nog zwaarder middel uit de vierde categorie: er werden 9 amendementen ingediend op de Goedkeuringswet. Van de amendementen werden er twee aangenomen. Aangezien de tekst van het Verdrag al vaststond, konden hier geen wijzigingen meer op worden aangebracht. De amendementen hadden dan ook geen betrekking op de inhoud van het Verdrag maar op het functioneren van de Tweede Kamer zelf. Een van de amendementen die werden goedgekeurd, regelde het instemmingsrecht voor het parlement op een beperkt aantal beleidsterreinen waarop het Europees Parlement geen medewetgevende macht heeft. Het tweede amendement dat werd aangenomen, introduceerde een nieuw instrument voor het parlement om invloed uit te oefenen: een behandelvoorbehoud.

### 6.3 Referendum

Parallel aan het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon liep de discussie over de vraag of er over het nieuwe Verdrag wel of geen referendum gehouden moest worden. Op 12 september 2007 kwam het advies van de Raad van State, op verzoek van de regering. Daarin concludeerde de Raad van State dat het om een gewone verdragswijziging ging: er was geen sprake van het vervangen van verdragen door een Verdrag met grondwettelijke ambitie. Dit bleek, volgens het advies, uit onder andere de grenzen van de bevoegdheden van de EU die in het Verdrag waren opgenomen, de noodremprocedures en de rol die het nationale parlement kreeg toegedicht. 'Dit maakt dat het voorgestelde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.'<sup>263</sup> Daarnaast kwam de Raad van State tot de conclusie dat: '(...) het voorgestelde Hervormingsverdrag een Verdrag zal zijn, dat naar inhoud, methodiek en ambitie paste in de constitutionele ontwikkeling van de EU (...)'<sup>264</sup>

Naast de conclusie dat het voorgestelde Verdrag dus geen grondwettelijke ambities had, benadrukte de Raad van State dat een bindend referendum binnen de grenzen van de Nederlandse wet niet mogelijk was. De wetgever kan ad hoc tot een niet-bindend referendum besluiten, maar dat behoeft een bijzondere rechtvaardiging, het bestaan van een precedent is niet voldoende. De Raad van State adviseerde de regering om die overwegingen mee te nemen in het besluit. In het advies werden ook een paar aanbevelingen gedaan om, zonder een referendum, de burger toch te betrekken bij Europa. Bijvoorbeeld door betere informatievoorziening, door onafhankelijke organisaties te betrekken bij het vaststellen van een nationaal standpunt en sterkere politieke regie op het niveau van de ministerraad om een visie op Europese samenwerking te ontwikkelen.<sup>265</sup>

Op 21 september kwam de reactie op het advies van de regering. Het kabinet sloot zich ten eerste aan bij de conclusie van het advies dat het Hervormingsverdrag gezuiverd was van de grondwettelijke elementen. Ten tweede deelde de regering het oordeel van de Raad van State dat een bindend referendum niet kan binnen de grenzen van de grondwet. Ten derde was het kabinet van mening dat er geen bijzondere rechtvaardiging was om een niet bindend referendum te houden. Ten vierde stelde het kabinet dat het een multilateraal Verdrag was en dat de bereidheid van andere landen om nogmaals te onderhandelen, als het Verdrag in Nederland zou worden afgewezen, op zijn minst twijfelachtig was. Daar voegde het kabinet nog aan toe dat er weliswaar in theorie een heldere vraagstelling voorgelegd kon worden aan de bevolking, maar dat het niet

<sup>262</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008) 6619-6620.

<sup>263</sup> Raad van State nr. W02.97.0254, 'Adviesaanvraag inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (12 september 2007). Geraadpleegd via: [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

<sup>264</sup> Ibidem.

<sup>265</sup> Ibidem.

realistisch was dat een eventueel negatieve uitslag zou leiden tot nieuwe onderhandelingen. Daarmee kon dus eigenlijk geen reële keuze worden voorgelegd aan de bevolking. Tot slot benadrukte het kabinet dat een niet bindend referendum in de praktijk waarschijnlijk een bindend karakter zou krijgen als fracties of de regering aangaven de uitslag van het referendum te volgen.<sup>266</sup>

Op 2 november 2007 diende een aantal Kamerleden van zeer uiteenlopende partijen een initiatief wetsvoorstel in om een raadplegend referendum te houden over het Verdrag van Lissabon. Het initiatiefwetsvoorstel werd ingediend door de Kamerleden Boris van der Ham (D66), Harry van Bommel (SP), Esther Ouwehand (Partij voor de Dieren) Mariko Peters (GroenLinks) en Raymond de Roon (PVV).<sup>267</sup> De indieners begonnen de memorie van toelichting met een citaat van Charles de Gaulle over het belang van referenda voor Europa: 'Europe will be born on the day on which the different peoples fundamentally decide to join. It will not suffice for members of parliament to vote for ratification. It will require popular referendums, preferably held in the same day in all the countries involved.'<sup>268</sup>

De indieners wilden een referendum omdat het zou bijdragen aan maatschappelijk draagvlak, de politieke participatie kan bevorderen en het debat over de Europese integratie een impuls kan geven. Mondige Europese burgers moeten, volgens de indieners, hun oordeel kunnen vellen over de bevoegdheden van Europa. Als reactie op het advies van de Raad van State stelden de Kamerleden dat de nieuwe bevoegdheden, het bindende handvest van de grondrechten en de communautarisering van justitie en politie genoeg reden was om af te wijken van de reguliere goedkeuringsprocedure. Daarnaast waren de indieners zowel voor (D66 en GroenLinks) als tegen het nieuwe Verdrag (SP, Partij voor de Dieren, PVV) waardoor het referendum niet bedoeld was als een legitimatie van een reeds vaststaand besluit. Tot slot was een heldere keuze volgens de indieners wel te formuleren en zou het referendum niet een bindend referendum zijn.<sup>269</sup>

De Raad van State reageerde op het initiatief wetsvoorstel op 20 december 2007. In de reactie bleef de Raad van State van mening dat een precedent niet genoeg was en dat er een bijzondere rechtvaardiging nodig was voor een referendum. Daarnaast gaven ze de indieners het advies nogmaals naar het voorstel te kijken, omdat de situatie zich kon voordoen dat het wel een bindend referendum werd. Verder was het volgens de Raad van State onduidelijk in hoeverre de regering een voor of tegen campagne mag voeren. In het voorstel stond dat het kabinet alleen een neutrale campagne mocht voeren om de opkomst te bevorderen. Volgens de Raad van State ging dat echter in tegen de ministeriële verantwoordelijkheid voor de indiening van de wet van goedkeuring, daarnaast kon betrokkenheid volgens de Raad van State ook bereikt worden zonder referendum.<sup>270</sup>

---

<sup>266</sup> 'Regeringsreactie op het advies van de Raad van State inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (21 september 2007) Geraadpleegd via: [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

<sup>267</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 2 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag)', (2 november 2007) 1-15.

<sup>268</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 3 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Memorie van Toelichting', (2 november 2007) 1-13, aldaar 1.

<sup>269</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 3, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon', 9.

<sup>270</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 5 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Advies Raad van State en reactie indieners', (7 maart 2007) 1-8.

Ook de kiesraad gaf een, niet inhoudelijke, reactie op het wetsvoorstel. Daarin gaven ze voornamelijk praktische adviezen om de termijn voor stemmers uit het buitenland te verruimen, een langere organisatieperiode te nemen omdat waarschijnlijk in veel gemeentes met potlood gestemd zou worden, de opkomstcijfers te registreren, een vaste termijn vast te leggen om de stembescheiden te vernietigen en te heroverwegen om briefstembureaus in te stellen.<sup>271</sup> Op 10 maart 2008 dienden de initiatiefnemers van het wetsvoorstel een aangepast voorstel in waarin de organisatieperiode werd verlengd.<sup>272</sup>

Op 2 april 2008 vergaderde de vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel tot het houden van een raadplegend referendum. Alle partijen spraken hun waardering uit voor het wetsvoorstel. CDA en SGP waren tegen een referendum omdat het, volgens deze partijen, op gespannen voet stond met een representatieve democratie. De PvdA sprak zich uit tegen het referendum omdat zij van mening was dat er sprake was van een regulier wijzigingsverdrag en er dus geen bijzondere rechtvaardiging was om een referendum te houden.<sup>273</sup> Op 27 mei 2008 werd er plenair over het wetsvoorstel vergaderd en gestemd. De voorzitter van de Tweede Kamer sprak ook haar waardering uit voor het initiatiefwetsvoorstel: 'Ik vind het altijd een mooi moment wanneer wij hier een initiatiefwetsvoorstel van de Kamer aan de orde hebben. Het betreft hier een recht van de Kamer dat wij van tijd tot tijd in gebruik zien.'<sup>274</sup>

CDA, SGP en ChristenUnie bleven tegen het referendum, omdat zij het niet bij een representatieve democratie vonden passen. D66 stelde dat een referendum juist een aanvulling was op de representatieve democratie. De VVD gaf aan tegen het referendum te zijn omdat het nieuwe Verdrag geen grondwettelijke ambities meer had en omdat, volgens de VVD, recht was gedaan aan het 'nee' van Nederland.<sup>275</sup> De PVV steunde een referendum omdat de burger recht had om zich uit te spreken en omdat het nieuwe Verdrag 'als twee druppels water'<sup>276</sup> leek op de grondwet. Ook de Partij voor de Dieren stelde dat er sprake was van 'oude wijn in nieuwe zakken.'<sup>277</sup> Ook de SP bleef ook overtuigd dat het nieuwe Verdrag veel op de oude grondwet leek. GroenLinks was ook een voorstander van een referendum omdat zij ook van mening was dat het nieuwe Verdrag inhoudelijk weinig verschilde van de grondwet en het de werkwijze van de EU en de relatie tussen Nederland en Europa veranderde. Daarom moest de kiezer de kans krijgen zich over het Verdrag uit te spreken: 'Democratie is niet voor bange mensen.'<sup>278</sup>

Het initiatief wetsvoorstel werd op 3 juni 2008 verworpen. De SP, GroenLinks, Partij voor de Dieren, PVV en lid Kalma van de PvdA stemden voor. De leden van de overige fracties stemden tegen.<sup>279</sup> Met de afwijzing van het voorstel kwam er dus geen referendum over het Verdrag van Lissabon. Zoals hierboven reeds beschreven keurde de Tweede Kamer het Verdrag op 5 juni 2008 en de Eerste Kamer op 8 juli 2008 goed. Op 1 december 2009 trad, zoals eerder gesteld, het Verdrag van Lissabon in werking.

<sup>271</sup> Kiesraad Kenmerk 2008-0000012455, 'Advies inzake wetsvoorstel raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag', (23 januari 2008) 1-5. Geraadpleegd via: [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

<sup>272</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 6 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Voorstel van Wet zoals onder meer gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State', (10 maart 2008) 1-15.

<sup>273</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 8 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Verslag van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (2 april 2008) 1-12.

<sup>274</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 88, 'Raadplegend referendum Hervormingsverdrag', (27 mei 2008) 6244-6274, aldaar 6244.

<sup>275</sup> Kamerstuk 31 259 nr. 8, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon', 6246.

<sup>276</sup> Ibidem, 6259.

<sup>277</sup> Ibidem, 6258.

<sup>278</sup> Ibidem, 6269.

<sup>279</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal TK 91, 'Stemmingen', (3 juni 2008).

## 6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingezoomd op een casestudy uit de praktijk om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de invloed van het Nederlandse parlement is veranderd. Met betrekking tot de casestudy kan worden geconcludeerd dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer een actieve rol heeft gespeeld gedurende het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon. De Kamers zaten er bovenop en dat werd ook beaamd door de Voorzitters van het parlement en de staatssecretaris van Europese Zaken. Er was veel overleg met de premier, minister van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris van Europese Zaken. Het parlement maakte in de periode 2007-2008 gebruik van een breed scala aan parlementaire instrumenten, van de eerste tot en met de vierde categorie: plenaire debatten, AO's, Kamervragen, een Kamerbrief, moties, amendementen en een initiatiefwet.

Voor en na elke Europese Raad werd met de Tweede Kamer gedebatteerd in AO's en plenaire debatten. De regering stuurde twee keer een hoofdlijnenbrief over de inzet en de stand van zaken van de onderhandelingen. Hoewel een debat een relatief licht middel is, werd ook in debatten invloed uitgeoefend door de Kamer. De oranje kaart procedure werd in een van de debatten voor de Europese Raad geopperd en opgenomen in het uiteindelijke Verdrag van Lissabon. Naast de lichte middelen van AO's en een plenair debat gebruikte de Eerste Kamer ook een iets zwaarder middel door een brief te sturen aan de minister. In de praktijk had deze brief weinig invloed, de regering was immers ook voorstander van toetreding tot het EVRM.

De Tweede Kamer maakte ook gebruik van een iets zwaarder middel dan een AO: twee Kamerleden stelden Kamervragen. In beide gevallen gingen de Kamervragen echter niet inhoudelijk over de inzet van de regering of de inhoud van het Verdrag, maar om een interview en een artikel waarover de Kamer opheldering wilde. In 2007 maakte de Tweede Kamer ook gebruik van een nog zwaarder middel uit categorie drie: er werden in 2007-2008 negen moties ingediend. Daarvan werden er twee ingetrokken, drie aangenomen en vier verworpen. Van de aangenomen moties had er één betrekking op meer informatievoorziening van de regering, over de EDEO. Een andere aangenomen motie was gericht tot het Presidium van de Tweede Kamer met een verzoek tot een onderzoek over het behandelvoorbehoud. De laatste aangenomen motie riep de regering op zich in te blijven zetten voor vrije en onvervalste mededinging, omdat het uit het Verdrag was geschrapt.

In 2007-2008 maakte een aantal Kamerleden gebruik van het recht van de Tweede Kamer om een initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Dit was een zwaarder middel uit de vierde categorie, omdat de Tweede Kamer op deze wijze zelf het initiatief neemt tot een wet en daardoor veel invloed uit kan oefenen. Hoewel het wetsvoorstel werd afgewezen en niet was gericht op de inhoud maar op het ratificatieproces van het Verdrag, was het initiatief wel een teken van grote betrokkenheid van de Tweede Kamer.

Tijdens de ratificatie in 2008 zette de Tweede Kamer nog een redelijk zwaar middel in uit de vierde categorie om invloed uit te oefenen: er werden negen amendementen ingediend. De twee amendementen die werden aangenomen, hadden betrekking op het instrumentarium van de Tweede Kamer zelf. Door de amendementen werd het instemmingsrecht, van toepassing op een beperkt deel van JBZ beleid, net als in de voorgaande Europese verdragen veilig gesteld. Daarnaast stemde de Kamer voor een behandelvoorbehoud, waarmee ze een nieuw instrument toevoegde aan haar eigen middelen om invloed uit te oefenen. Een minderheid van het parlement zette ook het zwaarst mogelijke middel om invloed uit te oefenen in: zij stemden tegen. Aangezien een meerderheid voor het Verdrag stemde, had dit geen invloed.

## Hoofdstuk 7. Het Verdrag van Lissabon en het behandelvoorbehoud

Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk werd het Verdrag van Lissabon door de Eerste en Tweede Kamer in respectievelijk juli en juni 2008 goedgekeurd. Op 1 december 2009 trad het Verdrag in werking. In dit hoofdstuk wordt allereerst kort stilgestaan bij de verandering van de rol van het nationale parlement die het Verdrag van Lissabon tot stand heeft gebracht, om daarmee de lijn van de historische ontwikkeling van het nationale parlement te voltooien. Naast de rol van het nationale parlement in het Verdrag van Lissabon wordt ook gekeken naar veranderingen in de Nederlandse parlementaire procedures naar aanleiding van het nieuwe Verdrag.

Ten tweede staat in dit hoofdstuk een casestudy centraal. Hierbij wordt ingezoomd op de invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming in de praktijk. De casestudy die centraal staat is het behandelvoorbehoud dat de Eerste en Tweede Kamer hebben geplaatst op een voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende seizoensarbeid uit derde landen. Door middel van de casestudy wordt onderzocht wat de invloed van het Nederlandse parlement is op Europese besluitvorming na de invoering van het behandelvoorbehoud.

### 7.1 Vernieuwingen Verdrag van Lissabon

Het geratificeerde Verdrag van Lissabon wijzigt de bestaande verdragen en vereenvoudigt de structuur van de Europese Unie. 'Het Verdrag van Lissabon markeert een stap in het proces van vergroting van het Europese beleidsdomein, maar gaat ook gepaard met het introduceren en aanscherpen van waarborgen tegen ongebreidelde Europese bemoeizucht.'<sup>280</sup> Zo zijn er een aantal belangrijke wijzigingen opgenomen in het nieuwe Verdrag: het verdwijnen van de pijlerstructuur, de EU heeft rechtspersoonlijkheid gekregen, er is een nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheids- Beleid, een vaste Voorzitter van de Europese Raad en het aantal Commissarissen wordt in 2014 beperkt tot 2/3 van de huidige omvang. Aan de andere kant wordt het principe van subsidiariteit nogmaals benadrukt, zijn de lidstaten de 'masters of the treaty' en krijgen de nationale parlementen een grotere rol waardoor ook waarborgen op nationaal niveau worden ingebouwd tegen de groei van Europa.<sup>281</sup>

Ook met betrekking tot het nationale parlement brengt het Verdrag van Lissabon vernieuwingen. Voor het eerst in de hoofdtekst van een Europees Verdrag wordt de rol van het nationale parlement in de legitimering van Europese besluitvorming genoemd:

'De lidstaten worden in de Europese Raad vertegenwoordigd door hun staatshoofd of hun regeringsleider en in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers.'<sup>282</sup>

Daarnaast wordt de rol van het nationale parlement op Europees niveau voor het eerst in de hoofdtekst van een geratificeerd Verdrag benadrukt: 'De nationale parlementen dragen actief bij tot de goede werking van de Unie.'<sup>283</sup> Deze rol kunnen de nationale parlementen vervullen door zich te laten informeren over de wetgevingshandelingen van de EU; toe te zien op subsidiariteit; deel te nemen aan de evaluatie van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht; deel te nemen aan herziening van verdragen; zich te laten

---

<sup>280</sup> Jan Rood, Mendeltje van Keulen en Bas Limonard, 'Nederland, de EU en het verdrag van Lissabon', *Clingendael* (Den Haag april 2008) 1-62, aldaar 35.

<sup>281</sup> Rood, Van Keulen en Limonard, 'Nederland, de EU en het verdrag van Lissabon', 20.

<sup>282</sup> 'Titel II bepalingen inzake de democratische beginselen artikel 8A' in: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 14. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>283</sup> *Ibidem*, artikel 8C lid a, 15.

informereren over toetredingsverzoeken en door deel te nemen aan interparlementaire samenwerking tussen nationale parlementen en met het Europees Parlement.<sup>284</sup>

Met het nieuwe Verdrag van Lissabon kan de Europese Raad, net als in het Verdrag van Maastricht, met eenparigheid van stemmen besluiten dat op een terrein waarbij nu met unanimitéit besloten wordt, in de toekomst met QMV besloten moet worden, de zogenaamde passerelle. Dit geldt niet voor zaken op militair en defensiegebied. De Europese Raad moet een voornemen tot het overgaan naar QMV op een bepaald beleidsterrein aan de nationale parlementen toezenden. Ieder nationaal parlement kan hier binnen zes maanden bezwaar tegen maken. Zelfs wanneer dit door één nationaal parlement wordt gedaan, gaat het voorstel van de Europese Raad niet door. Als geen bezwaar wordt gemaakt moet het Europees Parlement het voornemen van de Raad om over te gaan op QMV met een meerderheid van stemmen goedkeuren waarna de Europese Raad het besluit met eenparigheid van stemmen kan vast stellen.<sup>285</sup>

De uitwerking van de rol van het nationale parlement is wederom terug te vinden in protocollen, die wettelijk bindend zijn, gehecht aan het Verdrag van Lissabon. In het 'protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de EU' wordt net als in het Verdrag van Nice, Amsterdam en Maastricht, toegezegd dat nationale parlementen recht hebben op informatievoorziening. In tegenstelling tot de voorgaande verdragen worden de discussiedocumenten van de Europese Commissie ditmaal door de Commissie zelf, en niet via de lidstaten, aan de nationale parlementen gezonden. Ook het Europees Parlement zendt de ontwerpen rechtstreeks aan het nationale parlement, de Europese Raad draagt zorg voor de verstrekking van ontwerpen van wetgevingshandelingen die opgesteld zijn door lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank.<sup>286</sup> Hierdoor zijn de parlementen niet meer afhankelijk zijn van de eigen nationale regering en er loopt een directe lijn vanuit de Europese instellingen naar de parlementen.

In het protocol zijn ook, net als in de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice, twee artikelen opgenomen over de samenwerking tussen de parlementen. Ditmaal wordt echter gesteld dat het Europees Parlement en de nationale parlementen zelf bepalen hoe binnen de EU de samenwerking tot stand komt. Ten tweede wordt wederom gesteld dat COSAC inhoudelijke bijdragen kan sturen aan de instellingen en interparlementaire conferenties kan organiseren.<sup>287</sup>

Aan het Verdrag is ook, net als bij Amsterdam en Nice, een 'protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' toegevoegd. In dit protocol worden de, in het vorige hoofdstuk reeds beschreven, gele en oranje kaart procedure verder uitgewerkt. Bij de gele kaart procedure kan bezwaar worden gemaakt tegen een voorstel als tenminste een derde van de vertegenwoordigingen van de parlementen van mening is dat het niet voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Bij wetgeving op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is de grens een vierde. Het voorstel moet worden heroverwogen en kan dan, voorzien van een gemotiveerd advies, worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken.<sup>288</sup>

---

<sup>284</sup> Ibidem, artikel 8C b-f, 15-16.

<sup>285</sup> 'Slotbepalingen artikel 48 lid 7' in: Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 39-40. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>286</sup> 'Protocol betreffende de rol van nationale parlementen artikel 1 en 2' in: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 148. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

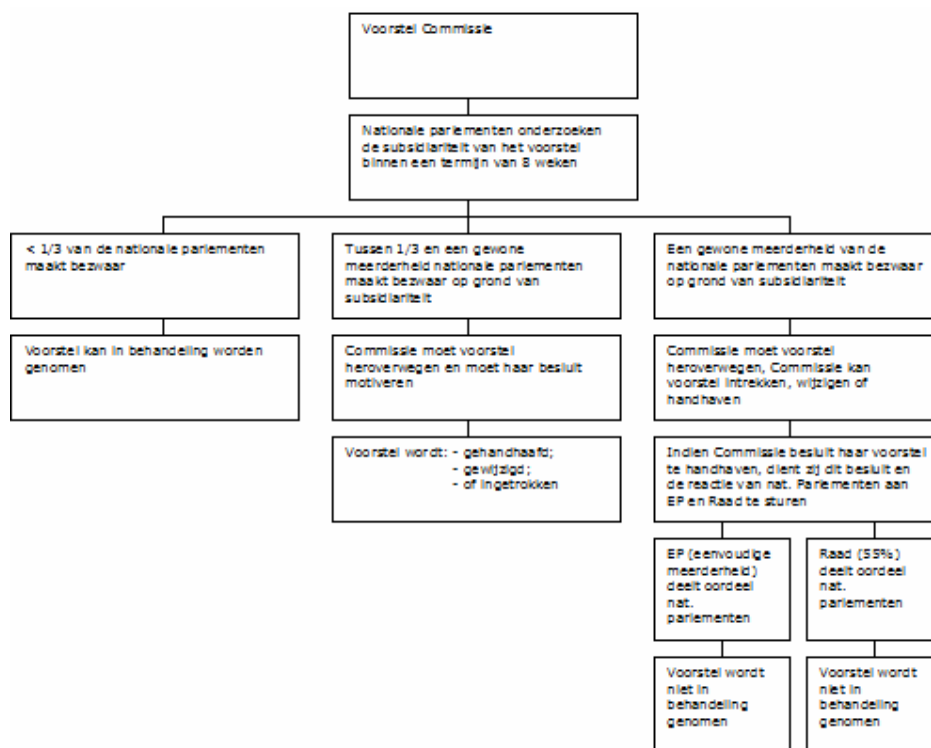
<sup>287</sup> 'Titel II samenwerking tussen de parlementen artikel 9 en 10' in: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 150. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>288</sup> 'Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid artikel 7 lid 2' in: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (Lissabon 13 december 2007) 1-272, aldaar 152. Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Bij de oranje kaart procedure dient er een gewone meerderheid te zijn, waarna een voorstel –voorzien van motivatie –gewijzigd , ingetrokken of gehandhaafd kan worden. De Europese Raad en het Europees Parlement besluiten in het geval van handhaving of het voorstel in lijn is met het subsidiariteitsbeginsel. De Europese Raad en het Europees Parlement kunnen met respectievelijk 55% en 51% van de stemmen besluiten dat het voorstel niet voldoet aan de subsidiariteitsbeginsel. Dan wordt het voorstel niet in behandeling genomen. Tot op heden is gebruik gemaakt van de gele noch de oranje kaart.<sup>289</sup>

In de praktijk zitten er ook beperkingen aan de gele en oranje kaart. Bij beide procedures is de drempel tot bezwaar vrij hoog. De sleutel tot het succesvol inzetten van de procedures is goede samenwerking tussen de parlementen van de lidstaten.<sup>290</sup> In de praktijk blijkt interparlementaire samenwerking nog niet effectief. Een ander nadeel van de kaarten is het gebrek aan een sanctie, de Europese Commissie na het inzetten van een van beide kaarten alsnog besluiten om het voorstel door te zetten.

Met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel is in het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid opgenomen voor nationale parlementen om een beroep bij het Hof van Justitie in te stellen. Dit beroep dient door een lidstaat namens het parlement ingediend te worden. Het parlement wordt vertegenwoordigd door de regering maar bepaalt wel zelfstandig de inhoud van het beroepschrift. Het is een laatste mogelijkheid om een wetgevingshandeling op grond van subsidiariteit nietig te laten verklaren.<sup>291</sup> Een beperking van deze optie is dat het beroep via een nationale regering moet worden ingediend, het parlement kan niet zelf naar de Hof van Justitie. Hieronder een schematisch overzicht van de gele en oranje kaart procedure.<sup>292</sup>



<sup>289</sup> Ibidem, Artikel 7 lid 3 a en b. Interviews met Joop Nijssen: Griffier Commissie voor Europese Zaken/ projectleider EU-ondersteuning Tweede Kamer, 7 juli 2010. Han ten Broeke: Tweede Kamerlid VV, 8 september 2010.

<sup>290</sup> Interview met Frans Timmermans: Tweede Kamerlid Partij voor de Arbeid, voormalig Staatssecretaris Europese Zaken (2007-2010), 23 september 2010.

<sup>291</sup> Ibidem, artikel 8. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Kamerbrief inzake procesvertegenwoordiging van het parlement in subsidiariteitsgeschillen voor het EU-Hof', (26 mei 2010). Geraadpleegd via: [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl).

<sup>292</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Het Verdrag van Lissabon: Nieuwe spelregels voor Europese samenwerking' (oktober 2008 Den Haag) 1-31, aldaar 13.

## 7.2 Veranderingen in nationale wetgeving

Naast wijzigingen en vernieuwingen van de rol van het nationale parlement in het Verdrag van Lissabon, vormde het nieuwe Verdrag ook de aanleiding tot veranderingen in de Nederlandse parlementaire procedure. Een van de wijzigingen is het al eerder genoemde instemmingsrecht. Het instemmingsrecht werd voor het eerste ingevoerd bij het Schengenverdrag en bij de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice wederom opgenomen in de goedkeuringswet. Bij Maastricht en Amsterdam werd het recht (tijdelijk) uitgebreid tot wetgeving op het gebied van JBZ en beleidsterreinen die van de derde naar de eerste, communautaire, pijler gingen. Met het Verdrag van Lissabon is het instemmingsrecht echter ingeperkt.<sup>293</sup>

De regering wilde het instemmingsrecht met het Verdrag van Lissabon helemaal afschaffen omdat het Europees Parlement op bijna alle terreinen medewetgever was geworden en het democratisch deficit dus gedicht zou zijn. Door een amendement van de Kamerleden Ormel (CDA), Blom (PvdA) en Wiegman Van Meppelen Scheppink (ChristenUnie) werd het instemmingsrecht behouden voor de volgende terreinen: bepalingen inzake paspoorten en identiteitskaarten, maatregelen betreffende operationele samenwerking bij politieke samenwerking en op het gebied van familierecht (totdat de gewone wetgevingsprocedure voor dit gebied gaat gelden).<sup>294</sup> Het instemmingsrecht is een zwaar middel uit de vierde categorie voor beide Kamers, zoals bleek bij de Eurodac richtlijn. Door instemming te onthouden kan de regering niet instemmen met een besluit in Brussel en wordt dus het wetgevingsproces stilgelegd.

Naast het instemmingsrecht voegde de Tweede Kamer via een amendement van Wiegman Van Meppelen Scheppink (ChristenUnie) en Ten Broeke (VVD) een nieuw middel aan haar instrumentarium toe: een behandelvoorbehoud.<sup>295</sup> In het eerste hoofdstuk ingedeeld in de derde categorie. In artikel 4 van de rijkswet is opgenomen dat elk van de Kamers binnen twee maanden kan besluiten dat een voorstel van zodanig politiek belang is dat zij over de behandeling op bijzondere wijze geïnformeerd wil worden. Vervolgens moet de regering melding maken van een parlementair voorbehoud. Binnen vier weken na het plaatsen van het voorbehoud moet overleg plaatsvinden tussen de regering en het parlement over het politieke belang, de informatieverstrekking door in het verloop van de onderhandelingen en over eventueel vervolgoverleg. Het behandelvoorbehoud geldt niet voor de terreinen waarop het instemmingsrecht geldt.<sup>296</sup>

De verdere uitwerking van het behandelvoorbehoud werd gedaan in een inbrengrvergadering van de vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer en een rapport van de Kamerleden Wiegman Van Meppelen Scheppink en Ten Broeke. De Tweede Kamer koos voor een eigen procedure omdat de Kamers verschillende verantwoordelijkheden hebben. Volgens de rapporteurs kan het parlementair behandelvoorbehoud bijdragen aan een meer gestructureerde en tijdige behandeling van Europese wetgevende voorstellen, het politieke debat over Europa in de Kamer politiseren en verrijken en daarmee een verdere legitimering geven van de besluitvorming over EU voorstellen.<sup>297</sup> Het parlementair behandelvoorbehoud dient uitdrukkelijk niet mandaterend of instruerend te zijn maar controlerend en stimulerend voor het politieke debat.<sup>298</sup>

<sup>293</sup> Interview met Ivo van der Steen: ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Juridische Zaken/ Europees Recht Expertise Centrum Europees Recht, 7 juli 2010.

<sup>294</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 11 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ormel c.s.', (4 juni 2008) 1-2.

<sup>295</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 23 'Amendement van de leden Wiegman-van Meppelen Scheppink en ten Broeke', (5 juni 2008) 1-2.

<sup>296</sup> Kamerstuk 31 384 (R 1850), *Staatsblad* 301 (24 juli 2008) 3.

<sup>297</sup> Kamerstuk 31 384 nr. 27 vergaderjaar 2009-2010, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap met Protocolen en Bijlagen', (17 september 2009) 1-44, aldaar 4.

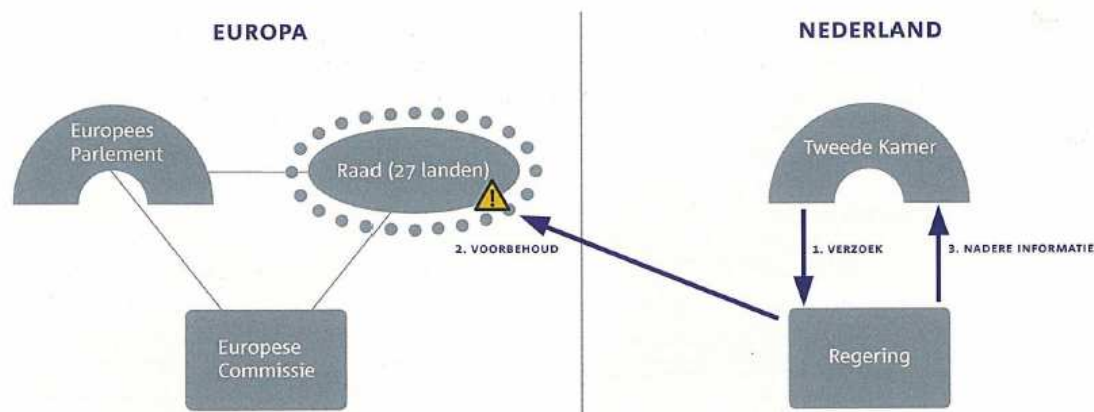
<sup>298</sup> Kamerstuk 31 384 nr. 27, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon', 12.



Uit het Wetgeving- en Werk Programma van de Europese Commissie stelt de Kamer jaarlijks een lijst voorstellen vast die getoetst moeten worden op Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit. Tevens wordt een lijst gemaakt van voorstellen die van dusdanig politiek belang zijn dat de Kamer op bijzondere wijze geïnformeerd wil worden. De vaste commissie van Europese Zaken bespreekt de lijsten met de regering in een notaoverleg. De lijsten worden door de Tweede Kamer vastgesteld. Als in de loop van het jaar nieuwe wetgevende voorstellen uit de EU worden ingediend, kunnen deze op voorstel van een van de vaste commissies in behandeling worden genomen.<sup>299</sup>

Als de Tweede Kamer in een plenaire vergadering heeft besloten tot het plaatsen van een behandelvoorbehoud wordt de regering hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. De regering mag in Brussel geen onomkeerbare stappen zetten in de onderhandelingen totdat er een AO heeft plaatsgevonden. Binnen vier weken na het plaatsen van het parlementair behandelvoorbehoud moeten de regering en de betreffende vaste Kamercommissie overleggen en afspraken maken over de vervolgpcedure en de informatievoorziening. Na afloop van het overleg is de procedure van het parlementair behandelvoorbehoud formeel beëindigd.<sup>300</sup>

Hieronder is de procedure schematisch weergegeven.<sup>301</sup>



*Behandelvoorbehoud: De Tweede Kamer verzoekt (1) de regering in Brussel een voorbehoud (2) te plaatsen totdat zij nader is geïnformeerd (3) over het nieuwe Europese voorstel.*

<sup>299</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Europese besluitvorming in de Tweede Kamer', 5-6. Kamerstuk 32 258 nr. 2 vergaderjaar 2009-2010, 'Wijziging van de procedureregeling parlementaire instemming Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie en vaststelling van een Procedureregeling voor de behandeling door de Kamer van wetgevende voorstellen van de Europese Unie in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud en in het kader van de toetsing op aspecten van Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit', (10 december 2009) 1-4, aldaar 2-3.

<sup>300</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Europese besluitvorming in de Tweede Kamer', 1-7. E-mail wisseling met Mendeltje van Keulen: EU-adviseur Commissie Europese Zaken Tweede Kamer, 7 december 2010.

<sup>301</sup> Ibidem, 6.

Een behandelvoorbehoud is in feite een procedure van extra informatievoorziening, er is geen mogelijkheid om een minister of staatssecretaris een mandaat op te leggen en er is geen sanctie. Het behandelvoorbehoud regelt eigenlijk niets nieuws, het parlement had immers al de mogelijkheid tot het houden van een AO of bijvoorbeeld Kamervragen om extra informatie te krijgen over de onderhandelingen.<sup>302</sup> Desalniettemin kan een bewindspersoon een behandelvoorbehoud niet naast zich neer leggen, in het geval van een motie kan dit wel. Daarnaast kan het behandelvoorbehoud, ondanks het ontbreken van een mandaat of sanctie, wel bijdragen aan meer bewustzijn en debat in de nationale politiek over Europa doordat het een instrument is dat aan het begin van de Europese cyclus wordt ingezet.

### **7.3 Conclusie vernieuwingen Verdrag van Lissabon**

In het Verdrag van Lissabon zijn dus een aantal vernieuwingen met betrekking tot de rol van het nationale parlement opgenomen. De vernieuwingen laten een gemengd beeld zien betreffende de ontwikkeling van de rol van het nationale parlement. Aan de ene kant is er een stijgende lijn en krijgen nationale parlementen door het Verdrag van Lissabon een grotere rol via de gele en oranje kaart, de mogelijkheid tot beroep bij het Hof en de erkenning van haar rol in de hoofdtekst. Aan de andere kant zijn bij al deze procedures kanttekeningen te plaatsen omdat de uitwerking in de praktijk moeilijk realiseerbaar is, danwel weinig effect heeft.

Ook via nationale wetgeving veranderde de rol van het Nederlandse parlement. Het instemmingsrecht werd behouden maar beperkt tot slechts een klein aantal beleidsterreinen. Daarmee heeft de Tweede Kamer haar eigen mogelijkheden tot invloed verzwakt. Naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon is ook een, voor Nederland geheel nieuw, instrument geïntroduceerd: het parlementaire behandelvoorbehoud. In navolging van een groot aantal andere lidstaten kan het Nederlandse parlement een parlementair behandelvoorbehoud maken waardoor de regering geen onomkeerbare stappen mag nemen. Het is een controlerend instrument, niet mandaterend of instruerend.

### **7.4 Casestudy: behandelvoorbehoud seizoensarbeid**

In deze paragraaf staat opnieuw een casestudy centraal. De casestudy betref het nieuwe instrument dat het parlement na het Verdrag van Lissabon via nationale wetgeving aan haar instrumentarium toevoegde: het behandelvoorbehoud. Er is gekozen voor een casestudy rondom het behandelvoorbehoud om te onderzoeken hoe het nieuwe instrument in de praktijk werkt. Het doel van het centraal stellen van het behandelvoorbehoud in dit hoofdstuk is onderzoeken wat de invloed van dit nieuwe instrument is in de praktijk, geeft het de Tweede Kamer meer of minder invloed en op welke manier? Ook deze casestudy draagt bij aan een antwoord op de tweede hoofdvraag van deze scriptie: hoe is de invloed van het Nederlandse parlement in de praktijk veranderd sinds de EGKS tot en met het Verdrag van Lissabon?

In deze paragraaf is ervoor gekozen onderzoek te doen naar de werking van het behandelvoorbehoud, door te kijken naar het behandelvoorbehoud dat de Tweede Kamer plaatste op een richtlijn van de Europese Commissie met betrekking tot seizoensarbeid. Ten eerste wordt kort stilgestaan bij de inhoud van de voorgestelde richtlijn van de Europese Commissie. Ten tweede staat de procedure van het behandelvoorbehoud centraal. Tot slot zal een conclusie worden getrokken over het functioneren van het behandelvoorbehoud en de rol van het Nederlandse parlement in deze casestudy.

Op 13 juli 2010 diende de Europese Commissie een voorstel in voor een richtlijn betreffende een procedure voor toegang en verblijf van seizoensarbeiders uit derde landen. De voorgestelde richtlijn past, volgens de Commissie, binnen het bredere kader

---

<sup>302</sup> Interview met Joop Nijssen: Griffier Commissie voor Europese Zaken/ projectleider EU-ondersteuning Tweede Kamer, 7 juli 2010.

van Europese maatregelen om tot een integraal migratiebeleid te komen. Volgens de Commissie hebben steeds meer Europese economieën structureel behoefte aan seizoensarbeid van laaggeschoolde werknemers die niet in de EU beschikbaar zijn. Daarnaast krijgen veel seizoensarbeiders te maken met uitbuiting en niet conforme arbeidsvoorwaarden, ook zijn er geen uniforme regels binnen de EU.<sup>303</sup>

Legale migratie kan bijdragen aan het versterken van de kenniseconomie in Europa en daarmee bijdragen aan de Lissabon-strategie. Het voorstel is specifiek gericht op seizoensmigratie uit derde landen en wil eerlijke en transparante regels bieden voor toelating en verblijf en tegelijkertijd seizoensmigranten stimuleren om niet permanent te blijven. Door een gemeenschappelijke richtlijn kan worden ingespeeld op fluctuaties van de arbeidsmarkt.<sup>304</sup>

De Europese Commissie stelt voor om een richtlijn vast te stellen waarin een gemeenschappelijke definitie van seizoensarbeid komt te staan, een maximumduur voor het verblijf wordt vastgesteld en de lidstaten verplicht worden tot het invoeren van sociaal-economische rechten voor arbeiders uit derde landen, gelijk aan die van seizoensarbeiders uit de EU. Daarnaast moeten seizoensarbeiders uit derde landen een gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf krijgen en moet het gemakkelijker worden om in daaropvolgende seizoenen opnieuw arbeid te verrichten, zodat afzonderlijke tewerkstellingsvergunningen worden afgeschaft. Op die manier kunnen werkgevers ook efficiënter werven en hebben zij meer zekerheid dat ze over voldoende en geschikte arbeiders kunnen beschikken. De verblijfsduur moet beperkt worden om te voorkomen dat seizoensarbeiders niet terugkeren.<sup>305</sup>

Het voorstel voldoet volgens de Commissie aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat de behoefte aan seizoensarbeiders (en het gebrek aan seizoensarbeiders) in meerdere EU-lidstaten bestaat. Binnen het Schengengebied moeten de lidstaten dezelfde lijn aanhouden om illegaliteit te voorkomen en uitbuiting moet voorkomen worden. Een EU instrument is van belang om effectief samen te kunnen werken met de derde landen. De lidstaten houden wel de bevoegdheid om zelf te beoordelen of er wel of niet behoefte is aan seizoensarbeiders uit derde landen.<sup>306</sup>

De Europese meerwaarde van het voorstel ligt in het feit dat werkgevers en lidstaten voordeel hebben bij uniforme toelatingsregelingen om tekorten te verhelpen. Daarnaast hebben de seizoensarbeiders profijt van transparante regels en het legaal kunnen werken en wonen. Er ligt ook een Europese meerwaarde in het aangaan van contacten namens de hele EU met de derde landen om op die manier illegale migratie te voorkomen.<sup>307</sup>

Op 9 september 2010 stuurde de Nederlandse regering een BNC fiche naar de Tweede Kamer met daarin het standpunt van het demissionaire kabinet. In het BNC fiche gaf de regering aan dat het belang voor Nederland klein is, er kwamen in 2009 slechts 77 seizoensarbeiders uit derde landen naar Nederland. De subsidiariteit wordt deels positief en deels negatief beoordeeld: het dient op Europees niveau geregeld te worden omdat uitbuiting van de arbeiders grensoverschrijdend is en er een Europese meerwaarde is in de relaties met derde landen. Aan de andere kant moeten lidstaten wel de mogelijkheid hebben om een arbeidsmarkttoets uit te voeren, dit blijft met de nieuwe richtlijn ook mogelijk.<sup>308</sup>

---

<sup>303</sup> Europese Commissie COM(2010)379, 'Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoensarbeid', (13 juli 2010) 1-27, aldaar 1. Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

<sup>304</sup> Europese Commissie COM(2010)379, 'Voorstel voor een richtlijn', 1.

<sup>305</sup> Ibidem, 3-4.

<sup>306</sup> Ibidem, 5.

<sup>307</sup> Ibidem, 4.

<sup>308</sup> Kamerstuk 22 112 nr. 1060 vergaderjaar 2009-2010, 'Fiche : Richtlijn seizoensarbeid', (9 september 2010) 2-8, aldaar 4-5.

De regering gaf verder aan grote zorgen te hebben over de handhaving, omdat de tewerkstellingsvergunning voor arbeid van korter dan drie maanden wordt afgeschaft. Daarnaast zet het kabinet in de onderhandelingen in op het aanpassen van de termijn waarbinnen seizoensarbeid mag worden verricht. De regering was dus tegen de voorgestelde termijn van 26 weken (in te vullen binnen een periode van 38 weken) die de Europese Commissie voorstelt. Tot slot wil de Nederlandse regering een bijlage met arbeidsmarktgegevens bij een verblijfsvergunning behouden.<sup>309</sup>

Op 15 september 2010 adviseerde de vaste Kamercommissie voor Justitie tot het plaatsen van een behandelvoorbehoud op de richtlijn, vanwege het verwachte complexe karakter van de onderhandelingen waardoor de Kamer zich al in een vroeg stadium wilde laten adviseren.<sup>310</sup> Op 17 september stuurde de Commissie Europese Zaken een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer om haar op de hoogte te stellen van het besluit. Zij werd verzocht het advies ter besluitvorming aan de Tweede Kamer voor te leggen.<sup>311</sup> Op 23 september 2010 werd het parlementair behandelvoorbehoud officieel door de Tweede Kamer vastgelegd.<sup>312</sup> Na dit besluit stelde de voorzitter van de Tweede Kamer de minister van Justitie op de hoogte van de plaatsing van het parlementair behandelvoorbehoud en verzocht hem om 'geen onomkeerbare stappen te zetten totdat een overleg tussen regering en Kamer heeft plaatsgevonden over het bijzondere politieke belang van dit voorstel.<sup>313</sup>

Op 6 oktober vond een rondetafelgesprek over het voorstel plaats met Kamerleden en experts. Op 7 en 8 oktober vond vervolgens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken plaats, waarbij de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken uit alle lidstaten bij elkaar kwamen. Tijdens deze Raad werd vastgesteld dat alleen Tsjechië van mening was dat het voorstel niet voldeed aan de subsidiariteits. Verschillende ministers herinnerden de Europese Commissie aan het feit dat de lidstaten zelf het recht zouden houden om te besluiten hoeveel seizoensarbeiders ze uit derde landen wilden toelaten en dat er rekening gehouden moest worden met de impact van het voorstel op de nationale arbeidsmarkt. Minister Hirsch Ballin gaf aan dat de Nederlandse regering bedenkingen had (vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) over de mogelijkheid tot handhaving van het voorstel en de termijn van verblijf omdat de langere termijn zou kunnen leiden tot het maken van aanspraak op bepaalde sociale uitkeringen.<sup>314</sup>

Op 8 oktober 2010 lieten de vaste Commissies voor de JBZ Raad van de Eerste Kamer aan de voorzitter van de Eerste Kamer weten dat zij het oordeel van de Tweede Kamer Commissie voor Justitie volgden in het oordeel dat het voorstel, naast het reeds geplaatste behandelvoorbehoud, ook niet voldeed aan subsidiariteit en evenredigheid. De Eerste Kamer nam het advies over en sloot zich aan bij het gemotiveerde advies dat aan de Europese Commissie werd gestuurd.<sup>315</sup> In de Tweede Kamer keerde alleen de GroenLinks fractie zich tegen de brief.<sup>316</sup>

---

<sup>309</sup> Kamerstuk 22 122 nr. 1060, 'Fiche : Richtlijn seizoensarbeid', 6-7.

<sup>310</sup> E-mail wisseling Mendeltje van Keulen: EU-adviseur Commissie Europese Zaken Tweede Kamer, 7 december 2010.

<sup>311</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 2 vergaderjaar 2009-2010, 'Brief van de fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken inzake een behandelvoorbehoud van de ontwerp-Richtlijn seizoensarbeid – EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (23 september 2010).

<sup>312</sup> Kamerstuk 32 452 vergaderjaar 2009-2010, 'Behandeling van: het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven inzake het EU-voorstel Richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (23 september 2010).

<sup>313</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 2, 'Brief van de fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken', (23 september 2010).

<sup>314</sup> 'Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken', (7-8 oktober 2010) 1-7, aldaar 3-4. Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

<sup>315</sup> Kamerstuk 32 452 A vergaderjaar 2010-2011, 'Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (8 oktober 2010).

<sup>316</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 4 vergaderjaar 2010-2011, 'Behandeling van: de brief van de tijdelijke commissie Subsidiariteitstoets over het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf in de EU van onderdanen van derde landen met het oog op seizoensarbeid COM(2010)379', (13 oktober 2010).

In de brief aan de vicevoorzitter van de Europese Commissie gaven de Eerste en Tweede Kamer aan dat de Europese Commissie onvoldoende had aangetoond dat het voorstel voldeed aan subsidiariteit en proportionaliteit en dat ze de opvatting niet delen dat er in alle lidstaten behoefte is aan seizoensarbeiders. Daarnaast was het Nederlandse Parlement van mening dat het probleem van illegaliteit en te lang verblijf beter op een andere manier zou kunnen worden aangepakt, door samenwerking, harmonisatie van wetgeving en versterking van de capaciteit.<sup>317</sup>

Tevens voerde het parlement aan dat de duur van zes maanden te lang is om nog van seizoensarbeid te spreken en dat het voorstel een verdere reikwijdte krijgt omdat de seizoensarbeiders aanspraak kunnen maken op sociale zekerheidsuitkeringen door het lange verblijf. Ook waren zij van mening dat de effectiviteit van de aanpak van illegale arbeid niet vergroot wordt. Het parlement erkende echter dat er sprake is van vergrijzing en dat maatregelen op Europees niveau een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing.<sup>318</sup>

Op 28 oktober vond, volgens de procedure van het parlementair behandelvoorbehoud, een Algemeen Overleg plaats tussen de Tweede Kamer en de Minister van Immigratie en Asiel en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doel van het Algemeen Overleg was zowel de procedure vaststellen als debatteren over de inhoud. De SP, PVV en VVD keerden zich tegen de richtlijn. De belangrijkste redenen daarvoor waren dat de richtlijn te breed is en zich niet zou richten op seizoensarbeid maar tijdelijk werk, dat de tewerkstellingsvergunning niet mocht verdwijnen en dat de periode die in de richtlijn voorgesteld wordt te lang is.<sup>319</sup>

Het CDA deelde de bezwaren van de voorgaande partijen en wilde ruimte houden voor het eigen beleid, maar sprak zich niet definitief uit tegen de richtlijn. GroenLinks Kamerlid Jesse Klaver toonde zich juist een voorstander van de richtlijn: 'In tegenstelling tot de collega's gaat mijn Europese hart sneller kloppen bij het zien van deze richtlijn.'<sup>320</sup> Desalniettemin wilde GroenLinks wel extra capaciteit voor de arbeidsinspectie om de handhaving te kunnen volhouden. Ook de PvdA steunde de richtlijn met als kanttekeningen dat de tewerkstellingsvergunning voor een periode korter dan drie maanden behouden moest worden.<sup>321</sup>

De ministers gaven beiden aan ook tegen de richtlijn te zijn en herhaalden hun inzet van het BNC-fiche. De kritiekpunten van de regering kwamen overeen met de kritiek van de tegenstanders. Hoewel misstanden omtrent seizoensarbeid bestreden moeten worden, kan dit volgens het kabinet ook op nationaal niveau. Het kabinet gaf aan zich in te zetten op een aantal punten: het behouden van de tewerkstellingsvergunning voor een periode korter dan drie maanden; het zorgen voor een annex bij een verblijfsvergunning bij een periode langer dan drie maanden; terugbrengen van de termijn tot 24 weken; niet direct toestemming verlenen voor terugkeer in daaropvolgende jaren en het behouden van de arbeidsmarkttoets. Minister Kamp stelde vervolgens dat indien de inzet niet succesvol is, de Nederlandse regering een nulquotum in kan voeren waardoor er helemaal geen seizoensarbeiders uit derde landen kunnen komen werken.

Aan het einde van het Algemeen Overleg werd, volgens de werkwijze van het behandelvoorbehoud, de verdere procedure vastgelegd. De ministers zegden toe de Kamer tijdig schriftelijk te informeren over alle substantiële elementen die aan het voorstel worden toegevoegd en/of gewijzigd. Daarnaast informeren de ministers de

---

<sup>317</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 5 vergaderjaar 2010-2011, 'Brief van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten Generaal aan de vicevoorzitter van de Europese Commissie inzake de subsidiariteitstoets van de richtlijn seizoensarbeid – EU-voorstel Richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (14 oktober 2010).

<sup>318</sup> Kamerstuk 32 453 nr. 5, 'Brief van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten Generaal'.

<sup>319</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 6 vergaderjaar 2010-2011, 'Verslag van een Algemeen Overleg EU- voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (28 oktober 2010).

<sup>320</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 6, 'Verslag van een Algemeen Overleg'.

<sup>321</sup> Ibidem.

Kamer over de ontwikkelingen rondom de inzet van het kabinet en sturen zij het concept van het gemeenschappelijk standpunt naar de Kamer voordat het in stemming wordt gebracht bij de Europese Raad.<sup>322</sup>

Op 1 november stuurde de vaste Kamercommissie voor Immigratie en Asiel een brief aan de Ministers van Immigratie en Asiel en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. In de brief werden nogmaals de afspraken vastgelegd. Met de afronding van het Algemeen Overleg werd ook de officiële procedure van het parlementair behandelvoorbehoud zoals vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer formeel beëindigd.<sup>323</sup>

### **7.5 Conclusie casestudy**

In deze paragraaf stond het behandelvoorbehoud betreffende de richtlijn seizoensarbeid uit derde landen centraal. Voor deze casestudy is gekozen om onderzoek te doen naar het functioneren van het behandelvoorbehoud, een vernieuwing na het Verdrag van Lissabon, in de praktijk.

Uit de casestudy bleek dat het behandelvoorbehoud aan de ene kant zorgde voor meer betrokkenheid van het Nederlandse parlement maar aan de andere kant in de praktijk niet direct zorgde voor meer invloed. Het behandelvoorbehoud is een procedure waarin een van de Kamers of allebei, aangeeft op bijzondere wijze geïnformeerd te willen worden vanwege een bijzonder politiek belang. Zoals de casestudy aantoonde, biedt het behandelvoorbehoud ten eerste de mogelijkheid voor het parlement om in een vroeg stadium, vlak na het lanceren van het voorstel, betrokken te zijn. Door de mogelijkheid tot het plaatsen van een voorbehoud wordt ten tweede extra scherp naar de wetgevingsvoorstellen gekeken en worden voor Nederland belangrijke onderwerpen vroeg gesignaleerd. Ten derde kan het behandelvoorbehoud leiden tot meer betrokkenheid gedurende de hele behandeling van het voorstel. Ten vierde kan het behandelvoorbehoud zorgen voor een nieuwe dynamiek in de betrokkenheid van het nationale parlement en bijdragen aan meer legitimiteit van wetgeving. Immers als het parlement in een vroeger stadium betrokken is bij het voorstel en daarmee medeverantwoordelijk is, wordt het lastiger om, als het voorstel wordt aangenomen, nog 'beschuldigend' naar Brussel te wijzen.

Tevens mocht de regering, door de plaatsing van het behandelvoorbehoud, geen onomkeerbare stappen zetten in Brussel en moest tijdens de onderhandelingen het voorbehoud gemeld worden. Op deze manier kon het parlement dus invloed uitoefenen op de onderhandelingen. Het parlement had in plaats van het behandelvoorbehoud te gebruiken, ook een motie met soortgelijke strekking in kunnen dienen. De minister had een motie echter naar zich neer kunnen leggen, met een behandelvoorbehoud is die mogelijkheid er niet. Daardoor heeft het behandelvoorbehoud meer effect dan een motie waarin om extra informatievoorziening wordt gevraagd. Het behandelvoorbehoud biedt echter geen mogelijkheid tot sancties: het is een controlerend en niet mandaterend of instruerend instrument. De officiële procedure van het behandelvoorbehoud komt ten einde na het AO. Dat neemt niet weg dat het parlement de bewindspersoon daarna de bewindspersoon nog steeds via de reeds bestaande middelen kan controleren en/of tot de orde roepen.

In het geval van de seizoensarbeid plaatste de Tweede Kamer, later gesteund door de Eerste Kamer, een behandelvoorbehoud en voerde een subsidiariteittoets uit met als uitkomst dat het voorstel niet strookte met de subsidiariteits. Het toetsen aan subsidiariteit kon ook al vóór de invoering van het behandelvoorbehoud. Volgens de procedure van het behandelvoorbehoud moest een AO plaatsvinden tussen de regering en het parlement. In de casestudy kwam naar voren dat in dit AO inhoudelijk overleg

---

<sup>322</sup> Ibidem.

<sup>323</sup> Kamerstuk 32 452 nr. 7 vergaderjaar 2010-2011, 'Brief van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (1 november 2010).

plaatsvond tussen de regering en de Kamer waarbij standpunten werden uitgewisseld. Dit is echter geen vernieuwing, immers het parlement kon altijd een AO aanvragen. In principe had het parlement dus niet naar het instrument van het behandelvoorbehoud hoeven grijpen.

Het behandelvoorbehoud is dus in de praktijk een procedure voor extra informatievoorziening en voegt een nieuw instrument toe aan de middelen van het parlement maar levert in de praktijk, naast een vroege betrokkenheid, geen nieuwe mogelijkheden op die niet met de reeds bestaande instrumenten (zoals een AO of een motie) bereikt hadden kunnen worden. Het biedt geen nieuwe mogelijkheid om de bewindslieden bijvoorbeeld een bindend mandaat te geven. Het instrument leidt wél tot meer betrokkenheid van het parlement in een vroeg stadium bij Europese wetgeving. Het geeft het parlement in de praktijk echter niet een nieuw instrument in handen om echt invloed uit te oefenen, noch om consequenties te verbinden aan het niet in overeenstemming handelen met het behandelvoorbehoud. Desalniettemin kan meer betrokkenheid van de nationale politiek bij Europese besluitvorming wel gezien worden als winstpunt.

## **Conclusie**

De aanleiding voor deze scriptie vormden het behandelvoorbehoud en het Verdrag van Lissabon. Het behandelvoorbehoud werd na het Verdrag van Lissabon ingevoerd en geeft het Nederlandse parlement een nieuw instrument om de regering te controleren ten aanzien van Europese wetgeving door extra informatievoorziening. Over de invloed van nationale parlementen op Europese besluitvorming bestaat onder academici consensus: nationale parlementen zijn de 'verliezers' van de Europese integratie. In deze scriptie werd deze stelling in getoetst door onderzoek te doen naar de historische ontwikkeling van de rol van nationale parlementen en de invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming in de praktijk. De historische ontwikkeling is onderzocht door middel van een analyse van de Europese Verdragsteksten. De invloed van het Nederlandse parlement in de praktijk is gemeten door in drie casestudies te meten hoe 'zwaar' de instrumenten waren die het parlement inzette om invloed aan te wenden. In deze scriptie is dus een onderscheid gemaakt tussen de rol van nationale parlementen de jure (in de wet) en de facto (in de praktijk).

Deze scriptie sluit aan bij het idee van multi-level governance en het polycentrisme: een visie op de Europese Unie waarbij er interactie is tussen de verschillende bestuurslagen. Het werk van het nationaal parlement beperkt zich dus niet tot het nationale niveau, maar speelt zich ook in de Europese arena af. Om deze taken uit te voeren, hebben nationale parlementen verschillende instrumenten tot hun beschikking, zowel op Europees als op nationaal niveau.

### **Conclusie historische ontwikkeling**

Uit het onderzoek naar de historische ontwikkeling van de rol van het nationaal parlement in de verdragsteksten blijkt dat er sprake is van een stijgende lijn sinds het Verdrag van Maastricht. Aan het begin van de Europese Samenwerking, bij de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, kwamen nationale parlementen nog niet voor in de Verdragstekst. De samenwerking was in die periode nog beperkt tot Kolen en Staal en een relatief groot deel van de wetten werd dus nog op nationaal niveau gemaakt. Hoewel het nationaal parlement niet aan de orde kwam in het Verdrag, nam een aantal nationale parlementariërs wel zitting in de Algemene Vergadering. Deze was een voorloper van het huidige Europees Parlement, maar men kwam slechts één keer per jaar bij elkaar en had een louter adviserende taak. De rol van het nationaal parlement was in deze periode dus nihil.

Met de Europese Economische Gemeenschap en de Single European Act kreeg 'Europa' bevoegdheden op een breder scala aan beleidsterreinen. Zo werden er in Brussel sinds de EEG en de Single European Act ook besluiten genomen over onder andere de interne markt, douanebeleid, milieu en sociaal beleid. Inmiddels was ook het dubbel mandaat opgeheven en werd het Europees Parlement rechtstreeks gekozen. In het EEG Verdrag en de SEA werd niets opgenomen over de rol van nationale parlementen. Eind jaren tachtig groeide steeds meer het besef dat er een gebrek aan democratie ontstond op Europees niveau en dat zowel het Europese als het nationale parlement een rol konden spelen in het dichten van dit democratisch deficit.

Het Verdrag van Maastricht bracht veel vernieuwingen: de pijler structuur, de codecisieprocedure voor het Europees Parlement, meer QMV en voor het eerst in de Europese geschiedenis een verklaring over de rol van het nationaal parlement. In de verklaring werd het belang van betrokkenheid van nationale parlementen erkend. Zo werd vastgelegd dat de lidstaten hun eigen nationale parlement moesten informeren over wetgevingsvoorstellen uit Europa en werd de wens uitgesproken tot meer interparlementaire samenwerking. Het Verdrag van Maastricht vormde hiermee een bescheiden eerste stap naar een plek voor de nationale parlementen in de Europese Verdragsteksten. De verklaringen waren immers niet wettelijk bindend en effectieve interparlementaire samenwerking kwam niet van de grond.



Met het Verdrag van Amsterdam werd wederom een kleine stap voorwaarts gezet. Aan het Verdrag werd een protocol betreffende de nationale parlementen verbonden. Hoewel de inhoud van het protocol gelijk was aan de verklaringen van het Verdrag van Maastricht, is een protocol wél een wettelijk bindende tekst. De interparlementaire samenwerking kwam echter nog steeds niet van de grond en de informatievoorziening bleek in de praktijk, gezien de moties die eind jaren negentig in het Nederlandse parlement werden ingediend, niet optimaal.

Ook aan het volgende verdrag, het Verdrag van Nice, werd een protocol gehecht over de rol van het nationaal parlement met eenzelfde strekking als het protocol van het Verdrag van Amsterdam. Aan het Verdrag van Nice werd tevens een bijlage toegevoegd: de 'Verklaring betreffende de toekomst van de Europese Unie'. In deze verklaring werd opgeroepen tot een bredere discussie over de toekomst van de Europese Unie. Ook nationale parlementen moesten hierbij betrokken worden. Als gevolg hiervan waren bij de Conventie, die de nieuwe Grondwet voorbereidde, ook nationale parlementariërs aanwezig. De aanwezigheid van nationale parlementariërs vormde wederom een stap voorwaarts, het was de eerste keer dat afgevaardigden van de nationale parlementen direct betrokken werden bij een verdragswijziging.

Ook de Grondwet bracht belangrijke vernieuwingen en verbeteringen ten aanzien van de rol van het nationaal parlement. Voor het eerst werd in de hoofdtekst van een Europees Verdrag de bijdrage van nationale parlementen aan democratische legitimiteit van de Europese Unie erkend. Daarnaast werd wederom besloten de informatievoorziening te verbeteren en werden nationale parlementen mede- verantwoordelijk voor het naleven van het subsidiariteitsprincipe door de introductie van de gele kaart. Hoewel de Grondwet niet werd geratificeerd, werden de vernieuwingen ten aanzien van de rol van het nationaal parlement overgenomen in het Verdrag van Lissabon. Daarbij werd, naast de gele kaart, met het Verdrag van Lissabon ook de oranje kaart geïntroduceerd. Deze instrumenten werden aan de nationale parlementen gegeven om hun taak als 'guardian of the principle of subsidiarity'<sup>324</sup> uit te oefenen.

Uit het onderzoek naar de historische ontwikkeling van de rol van het nationaal parlement blijkt dat er duidelijk sprake is van een stijgende lijn: van geen rol in het EGKS Verdrag via verklaringen en protocollen naar meepraten over de Grondwet, een plaats in de hoofdtekst en een gele en oranje kaart in het Verdrag van Lissabon. Uit de historische ontwikkeling blijkt ook dat het nationaal parlement sinds het Verdrag van Maastricht gezien wordt als belangrijke actor in de democratische legitimering van Europese besluitvorming. De instrumenten om deze taak te vervullen zijn in alle Verdragen extra informatievoorziening vanuit Brussel en betere interparlementaire samenwerking. De vraag is echter in hoeverre deze instrumenten in de praktijk ook effectief zijn.

### **Conclusie casestudies**

Naast de historische ontwikkeling van de rol van de nationale parlementen in de Verdragsteksten is in deze scriptie ook onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de invloed die het Nederlandse parlement in de praktijk heeft. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is in drie casestudies gekeken hoe zwaar de middelen waren die het Nederlandse parlement heeft ingezet om invloed aan te wenden. De verschillende instrumenten die het parlement tot haar beschikking heeft zijn ingedeeld in categorieën van één (heel licht) tot vijf (heel zwaar).

De eerste casestudy betrof de Eurodac richtlijn, gericht op het opzetten van een systeem waarbij de lidstaten vingerafdrücken van asielzoekers konden vergelijken om de Dublin overeenkomst te kunnen uitvoeren. Uit de resultaten van de casestudy bleek dat zowel

---

<sup>324</sup> Kiiver, *The national parliaments in the European Union* 154.

de Eerste als de Tweede Kamer in de periode 1998-2000 een actieve rol speelde in de behandeling van deze richtlijn. Gedurende de hele periode werden instrumenten uit verschillende categorieën ingezet van de eerste tot en met de vierde categorie. Het parlement had verscheidene AO's en plenaire debatten met de regering en in de Tweede Kamer werden meerdere moties ingediend, zowel inhoudelijk over de rol van het Hof van Justitie als over de gebrekkige informatievoorziening. Opvallend is dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer besloten om instemming te onthouden, vlak voor de goedkeuring van de richtlijn in Brussel. Helemaal aan het einde van de besluitvorming besloten beide Kamers dus om een van hun zwaarste instrumenten in te zetten. Met het onthouden van instemming kon het Nederlandse parlement haar maximale invloed aanwenden. De onderhandelingen in Brussel werden immers stilgelegd; zonder instemming van het Nederlandse parlement kon de richtlijn niet goedgekeurd worden. Hoewel de middelen zwaar waren en de invloed groot, was deze ook tijdelijk. Na een brief van de Minister van Justitie ging het Nederlandse parlement overstag en werd de richtlijn, zonder wijzigingen, aangenomen.

In de tweede casestudy stond het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon centraal. Ook uit de resultaten van deze casestudy bleek dat het Nederlandse parlement intensief betrokken was. De Eerste en de Tweede Kamer zetten wederom een breed scala aan instrumenten in. Naast AO's en plenaire debatten werden ditmaal ook Kamervragen gesteld en een Kamerbrief gestuurd. In 2008 werd ook een initiatiefwet ingediend, een instrument voorbehouden aan de Tweede Kamer, dat niet vaak wordt ingezet. De initiatiefwet werd niet aangenomen. Het parlement wist echter wel op andere manieren direct invloed uit te oefenen. Zo werd de oranje kaart, een voorstel vanuit de VVD-fractie van het Nederlandse parlement tijdens een plenair debat, opgenomen in het Verdrag van Lissabon. Een andere effectieve manier om invloed uit te oefenen was het amendement. Via twee amendementen wist de Tweede Kamer het instemmingsrecht te behouden op een beperkt aantal terreinen en een nieuw instrument toe te voegen aan hun instrumenten: het behandelvoorbehoud. Het Nederlandse parlement wist dus niet zozeer resultaat te boeken in het wijzigen van het Verdrag van Lissabon, maar voornamelijk invloed uit te oefenen op het veranderen van de goedkeuringswet en daarmee de nationale procedure. Een deel van het parlement probeerde ook maximale invloed uit te oefenen door tegen ratificatie van het Verdrag van Lissabon te stemmen. Dit had echter in de praktijk geen effect omdat een meerderheid voor stemde.

In de laatste casestudy werd onderzoek gedaan naar het behandelvoorbehoud op de richtlijn betreffende seizoensarbeid uit derde landen. Gekeken werd naar de invloed die de Tweede Kamer kon aanwenden met het behandelvoorbehoud. Het behandelvoorbehoud is, zoals reeds eerder opgemerkt, een controlerend instrument uit de derde categorie. Het biedt geen mogelijkheden tot het geven van een mandaat of sancties. De invloed die de Tweede Kamer hiermee kon uitoefenen is dus beperkter dan de invloed die het parlement bijvoorbeeld had met het instemmingsrecht bij de Eurodac richtlijn. Het behandelvoorbehoud is vooral een mogelijkheid voor het parlement om vroeg betrokken te zijn, in een vroeg stadium te debatteren met het kabinet en onderwerpen eerder te signaleren. Het behandelvoorbehoud zorgt op die manier dus voor meer betrokkenheid in een vroeg stadium, maar niet direct voor meer invloed. Meer betrokkenheid is winst, maar de invulling en de werking van het behandelvoorbehoud is in grote mate afhankelijk van de inzet ervan door de Tweede Kamer.

Het onderzoek naar de casestudies laat zien dat er, in tegenstelling tot bij de historische ontwikkeling, geen sprake is van een stijgende lijn waarbij het parlement steeds zwaardere middelen in gaat zetten. Uit de cases blijkt dat het parlement bijvoorbeeld in 2000 al een zwaar middel inzet, het onthouden van instemming, terwijl in 2010 het veel lichtere behandelvoorbehoud werd gebruikt. In alle cases maakte het parlement gebruik van verschillende middelen variërend van licht tot heel zwaar. Geconcludeerd kan verder worden dat de zwaarste middelen niet altijd de meest effectieve middelen zijn.

Immers: in het geval van de Eurodac richtlijn wist het parlement weliswaar de onderhandelingen stil te leggen, maar bereikte het verder niets. De richtlijn werd een aantal dagen later gewoon aangenomen na een dringend verzoek van de minister. In het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon werd middels plenaire debatten en via amendementen, lichtere middelen, wél concreet invloed uitgeoefend op het uiteindelijke Verdrag van Lissabon en de goedkeuringswet. Wanneer de cases worden vergeleken, blijkt dat het inzetten van een heel zwaar instrument aan het einde van het wetgevingsproces, zoals bij Eurodac, minder effectief is dan een meer constructieve bijdrage aan het begin van het proces, zoals bij de ratificatie van het Verdrag van Lissabon.

### **Verliezer van de integratie?**

Uit zowel het onderzoek naar de historische ontwikkeling als het onderzoek naar de casestudies blijkt dat het nationaal parlement niet de verliezer van de Europese integratie is. De rol van het nationaal parlement is de jure (in de Europese verdragsteksten) sinds de EGKS tot en met het Verdrag van Lissabon toegenomen. De invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming de facto (in de praktijk) laat een gemengd beeld zien: deze is niet toegenomen of afgenomen. Uit alle cases bleek dat de invloed van het parlement afhankelijk was van de inzet van de instrumenten en de mate waarin een constructieve houding werd aangenomen door zowel parlement als regering.

Het gaat echter ook te ver om het nationaal parlement de winnaar van de Europese integratie te noemen. Een belangrijke factor waardoor de invloed van het nationaal parlement wel is verminderd, is de toenemende QMV in de Europese Raad. Hierdoor kunnen de bewindspersonen overstemd worden. Daarnaast is zelfs wanneer met unanimiteit wordt gestemd, in de meeste gevallen al consensus bereikt voor de vergadering begonnen is in informeel overleg en werkgroepen. Het nationaal parlement kan deze informele circuits niet controleren. Dit betekent echter niet dat nationale parlementen machteloos moeten staan toekijken. Het betekent wel dat het parlement in een veel eerder stadium betrokken moet zijn bij de Europese richtlijnen om voortdurend met de regering in debat te gaan en bij te dragen aan de vorming van het Nederlandse standpunt. Het behandelvoorbehoud kan daar een nuttig middel voor zijn, omdat het een concreet instrument aan het Nederlandse parlement geeft om vroeg betrokken te raken en een signaal afgeeft aan de regering.

Een groot probleem blijft echter dat 'Europa' bij een meerderheid van de parlementariërs geen populair onderwerp is, omdat zij er niet op kunnen scoren en zich er niet goed mee kunnen profileren, zowel binnen de partij als richting het electoraat. Het gevolg daarvan is dat er een vicieuze cirkel ontstaat waarbij Europa niet populair is bij parlementariërs, weinig interesse krijgt vanuit de bevolking en dus geen kiezers oplevert ergo niet populair is bij parlementariërs. Een ander probleem ten aanzien van Europa in het nationale parlement is de 'all or nothing' houding in de Nederlandse politiek, zowel in het parlement als bij de huidige regering. Alleen als het Nederlandse standpunt wordt overgenomen door de 26 andere lidstaten is het een succes, elke andere uitkomst is een mislukking en 'de schuld van Brussel.' Meer realisme in de communicatie over Europese besluitvorming - in een organisatie van 27 landen is het nu eenmaal zo dat je niet altijd je zin kunt krijgen, you win some you lose some - zou kunnen bijdragen aan minder torenhoge verwachtingen van en minder frustratie over 'Brussel.'

Om een realistischer beeld van de Europese besluitvorming richting de bevolking te neer te zetten, moet het Nederlandse parlement zelf zich ook meer bewust zijn van haar eigen potentiële rol hierin. Zoals uit deze scriptie is gebleken, heeft het Nederlandse parlement in het verleden wel degelijk invloed uitgeoefend en kan zij dat ook in de toekomst blijven doen. Het parlement moet niet langer doen alsof ze de verliezer is van de Europese integratie, geen passieve rol aannemen en niet de schuld afschuiven op Brussel.

Immers de Eerste en Tweede Kamer hebben al een heel scala aan instrumenten ter beschikking, net als bij nationale wetgeving, waarmee het parlement veel invloed uit kan oefenen. Vernieuwingen zoals de gele en oranje kaart en het behandelvoorbehoud kunnen bijdragen aan meer betrokkenheid van het parlement.

Uiteindelijk zit de macht niet in het instrument, maar gaat het er om wat je er mee dóet. Een gebrek aan betrokkenheid bij of invloed op Europese besluitvorming is niet de schuld van Brussel, maar te wijten aan het nationale parlement zelf. De invloed van het Nederlandse parlement is zo groot als zij het zelf maakt. De instrumenten zijn er: de macht ligt voor het grijpen, maar wie pakt hem op?

## Literatuurlijst

### Gedrukte literatuur

- Bos, Bob van den, 'Nationale parlementen grote verliezer van de Europese integratie?', *Internationale Spectator* 64 afl. 12 (2010) 627-632.
- Cafruny, Alan W. en Glenda G. Rosenthal, eds., *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder 1993).
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (3e druk; Londen 2005).
- European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies* (Brussel 2002).
- Hix, Simon, *Whats Wrong with the European Union and How to Fix it* (Cambridge 2008).
- Hooghe, Liesbet en Gary Marks, *Multi-level governance and European integration* (Lanham 2001).
- Hurwitz, Agnès, 'The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment', *International Journal of Refugee Law* 11 nr.4 (1999) 646-677.
- Hussein, Kassim, Guy Peters en Vincent Wright eds., *The national co-ordination of EU policy: the European Level* (Oxford 2001).
- Keulen, Mendeltje van, *Going Europe or going Dutch: how the Dutch government shapes European Union policy* (Amsterdam 2006).
- Kiiver, Philipp, *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building* (Maastricht 2005).
- Kiiver, Philipp ed., *National and regional parliaments in the European constitutional order* (Groningen 2006).
- Labohm, Han H.J. ed., *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid: terugblik op 40 jaar DGES* (Den Haag 1997).
- Ladrech, Robert, 'Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France', *Journal of Common Market Studies* 32 (1994) 69-89.
- Laursen, F. en S.A. Pappas, *The Changing Role of Parliaments in the European Union* (Maastricht 1995).
- Lenaerts, Koen en Piet van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen* (derde herziene uitgave Antwerpen-Apeldoorn 2003).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Het Verdrag van Lissabon: Nieuwe spelregels voor Europese samenwerking', (oktober 2008 Den Haag) 1-31.
- Marquand, David, *Parliament for Europe* (Londen 1979).
- Maurer Andreas en Wolfgang Wessels eds., *National parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?* (Baden 2001).

- Moravcsik, Andrew, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31 (1993) 473-524.
- Moravcsik, Andrew, 'Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics', *Working Paper Series* 52 (1994) 1-79.
- Mourik, B. van, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorbehoud', *RegelMaat* 24 (2009) 311-322.
- Norton, Philip ed., *National Parliaments and the European Union* (Londen 1996).
- O'Brennan, John en Tapio Raunio ed., *National parliaments within the enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* (New York 2007).
- Raunio, Tapio en Simon Hix, 'Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government', *West European Politics* 23 afl. 4 (2000) 142-168.
- Rometsch, Dietrich en Wolfgang Wessels eds., *The European Union and member states: towards institutional fusion?* (New York 1996).
- Rood, Jan, Mendeltje van Keulen en Bas Limonard, 'Nederland, de EU en het verdrag van Lissabon', *Clingendael* (Den Haag april 2008), 1-62.
- 'Solemn Declaration on European Union', *Bulletin of the European Communities* 6 (1983) 24-29.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Europese besluitvorming in de Tweede Kamer', (mei 2010 Den Haag) 1-7.
- Vleuten, Anna van der ed., *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie: Instellingen, besluitvorming en beleid* (2e druk Bussum 2010).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Europa in Nederland', (Amsterdam 2007).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Aan het buitenland gehecht: verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid', (Amsterdam 2010).

## **Kamerstukken**

### **Vergaderjaar 1995-1996**

Kamerstuk 23 490 nr. 90c vergaderjaar 1995-1996, 'Motie van het lid Jurgens c.s.', (12 december 1995).

Kamerstuk 23 490 nr. 49 vergaderjaar 1995-1996, 'Motie van het lid Van Oven c.s.', (4 juni 1996).

### **Vergaderjaar 1997-1998**

Kamerstuk 25 922 (R1613) A vergaderjaar 1997-1998, 'Advies Raad van State van het Koninkrijk en nader rapport', (10 januari 1998).

Kamerstuk 23 490 nr. 92 vergaderjaar 1997-1998, 'Brief van de Minister van Justitie', (16 maart 1998).

Kamerstuk 23 490 nr. 97 vergaderjaar 1997-1998, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken', (17 maart 1998).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 62, (18 maart 1998).

Kamerstuk 23 490 nr. 93 vergaderjaar 1997-1998, 'Motie van het lid Van Oven', (18 maart 1998).

Kamerstuk 23 490 nr. 95 vergaderjaar 1997-1998, 'Motie van het lid Sipkes', (18 maart 1998).

Kamerstuk 23 490 nr. 98 vergaderjaar 1997-1998, 'Verslag van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 maart 1998', (1 april 1998).

### **Vergaderjaar 1998-1999**

Kamerstuk 25 922 (R1613) nr. 30 vergaderjaar 1998-1999, 'Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de algemene commissie voor Europese Zaken', (29 oktober 1998).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 19, (3 november 1998).

Kamerstuk 23 490 nr. 32 vergaderjaar 1998-1999, 'Motie van het lid Van Oven c.s.', (1 juli 1999).

### **Vergaderjaar 1999-2000**

Kamerstuk 23 490 nr. 142 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (27 oktober 1999).

Kamerstuk 23 490 nr. 146 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (30 november 1999).

Kamerstuk 23 490 nr. 154 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (23 maart 2000).

Kamerstuk 23 490 nr. 158 vergaderjaar 1999-2000, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (24 mei 2000).

### **Vergaderjaar 2000-2001**

Kamerstuk 23 490 nr. 172/6c vergaderjaar 2000-2001, 'Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie', (15 november 2000).

Eerste Kamer der Staten Generaal EK 6, 'Algemene politieke beschouwingen', (22 november 2000).

Eerste Kamer der Staten Generaal EK 8, (28 november 2000).

Kamerstuk 23 490 nr. 178 vergaderjaar 2000-2001, 'Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (29 november 2000).

Kamerstuk 23 490 nr. 176 vergaderjaar 2000-2001, 'Brief van de minister van Justitie', (4 december 2000).

Eerste Kamer der Staten Generaal EK 10, 'Stemmingen', (5 december 2000).

Kamerstuk 23 490 nr. 180 vergaderjaar 2000-2001, 'Verslag van een algemeen overleg', (7 december 2000).

### **Vergaderjaar 2006-2007**

Eerste Kamer der Staten Generaal EK 22, 'Debat over de Staat van de Europese Unie', (13 maart 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 344 vergaderjaar 2006-2007, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (19 Maart 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 348 vergaderjaar 2006-2007, 'Verslag van een Algemeen Overleg', (21 Maart 2007) 1-8.

Kamerstuk 1456 vergaderjaar 2006-2007, 'Kamervragen van het lid De Roon (PVV) aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het onderhandelingstraject met betrekking tot de Europese Grondwet', (16 april 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 356 vergaderjaar 2006-2007, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (21 mei 2007).

Eerste Kamer der Staten Generaal EK33, 'Debat over de regeringsinzet voor de Europese Raad', (19 juni 2007).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 83, 'Debat over de agenda van de Europese Top', (20 juni 2007).

Kamerstuk 21 501- 20 nr. 358 vergaderjaar 2006-2007, 'Motie van de leden Ten Broeke en Pechtold', (20 juni 2007).

Kamerstuk 21 501- 20 nr. 359 vergaderjaar 2006-2007, 'Motie van het lid Peters c.s.', (20 juni 2007).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 86, 'Behandeling van het verslag van de Europese Top', (27 juni 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 363, 'Motie van de leden Ten Broeke en Ormel', (27 juni 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 364, 'Motie van het lid Pechtold', (27 juni 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 365, 'Motie van het lid Ouwehand', (27 juni 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 366, 'Motie van het lid Ouwehand', (27 juni 2007).

Eerste Kamer der Staten Generaal kenmerk 139284U, 'Brief van de vaste commissie Europese samenwerkingsorganisaties aan de minister van Buitenlandse Zaken', (11 oktober 2007).



## **Vergaderjaar 2007-2008**

Kamerstuk 21 501-20 nr. 376 vergaderjaar 2007-2008, 'Verslag van een Algemeen Overleg', (17 oktober 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 373 vergaderjaar 2007-2008, 'Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', (29 oktober 2007).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 17, 'Debat over de Europese Top', (31 oktober 2007).

Kamerstuk 31 259 nr. 2 vergaderjaar 2007- 2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag', (2 november 2007).

Kamerstuk 31 259 nr. 3 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Memorie van Toelichting', (2 november 2007).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 377 vergaderjaar 2007-2008, 'Verslag van de Europese Raad op 14 december 2007', (18 december 2007).

Kamerstuk 1256 vergaderjaar 2007-2008, 'Vragen van het lid Ten Broeke (VVD) aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het fijnslipen van het Verdrag van Lissabon onder Sloveens voorzitterschap', (24 januari 2008).

Kamerstuk 31 259 nr. 5 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Advies Raad van State en reactie indieners', (7 maart 2008).

Kamerstuk 31 259 nr. 6 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Voorstel van Wet zoals onder meer gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State', (10 maart 2008).

Kamerstuk 31 259 nr. 8 vergaderjaar 2007-2008, 'Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag) Verslag van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', (2 april 2008).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 88, 'Raadplegend referendum Hervormingsverdrag', (27 mei 2008).

Kamerstuk 31 384 (R1850) nr. 26 vergaderjaar 2007-2008, 'Verslag van een Rondetafelgesprek', (28 mei 2008).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 91, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocollen en Bijlage', (3 juni 2008).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 91, 'Stemmingen', (3 juni 2008).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 92, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocollen en Bijlage', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 11 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ormel c.s.', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 12 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ten Broeke c.s.', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 13 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ten Broeke c.s.', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 14 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van het lid Ten Broeke', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 16 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Peters', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 19 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van het lid Peters', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 20 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Peters', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 21 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Peters', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 22 vergaderjaar 2007-2008, 'Subamendement van het lid Pechtold', (4 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 18 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van het lid Ormel c.s.', (5 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 23 vergaderjaar 2007-2008, 'Amendement van de leden Wiegman- Van Meppelen Scheppink en Ten Broeke', (5 juni 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 25 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van de leden Wiegman - Van Meppelen Scheppink en Ten Broeke', (5 juni 2008).

Tweede Kamer der Staten Generaal TK 93, 'Stemmingen', (5 juni 2008).

Kamerstuk 21 501-20 nr. 388 vergaderjaar 2007-2008, 'Motie van het lid De Roon', (24 juni 2008).

Eerste Kamer der Staten Generaal, 'Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties', (25 juni 2008).  
Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Eerste Kamer der Staten Generaal EK 37, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (7 juli 2008).

Eerste Kamer der Staten Generaal EK 38, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (8 juli 2008).

Kamerstuk 31 384 (R 1850), 'Rijkswet van 10 juli 2008, houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocollen en Bijlagen', *Staatsblad* 301 (24 juli 2008).

### **Vergaderjaar 2009-2010**

Kamerstuk 31 384 nr. 27 vergaderjaar 2009-2010, 'Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap met Protocollen en Bijlagen', (17 september 2009).

Kamerstuk 31 384 (R 1850) nr. 27 vergaderjaar 2009-2010, 'Verslag van een inbrengvergadering', (17 September 2009).

Kamerstuk 32 258 nr. 2 vergaderjaar 2009-2010, 'Wijziging van de procedureregeling parlementaire instemming Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie en vaststelling van een Procedureregeling voor de behandeling door de Kamer van wetgevende voorstellen van de Europese Unie in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud en in het kader van de toetsing op aspecten van Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit', (10 december 2009).

Kamerstuk 22 112 nr. 1060 vergaderjaar 2009-2010, 'Fiche : Richtlijn seizoensarbeid', (9 september 2010).

Kamerstuk 32 452 nr. 2 vergaderjaar 2009-2010, 'Brief van de fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken inzake een behandelvoorbehoud van de ontwerp-Richtlijn seizoensarbeid – EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (23 september 2010).

Kamerstuk 32 452 vergaderjaar 2009-2010, 'Behandeling van: het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven inzake het EU-voorstel Richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (23 september 2010).

### **Vergaderjaar 2010-2011**

Kamerstuk 32 452 A vergaderjaar 2010-2011, 'Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (8 oktober 2010).

Kamerstuk 32 452 nr. 4 vergaderjaar 2010-2011, 'Behandeling van: de brief van de tijdelijke commissie Subsidiariteittoets over het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf in de EU van onderdanen van derde landen met het oog op seizoensarbeid COM(92010)379', (13 oktober 2010).

Kamerstuk 32 452 nr. 5 vergaderjaar 2010-2011 'Brief van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten Generaal aan de vicevoorzitter van de Europese Commissie inzake de subsidiariteitstoets van de richtlijn seizoensarbeid – EU-voorstel Richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (14 oktober 2010).

Kamerstuk 32 452 nr. 6 vergaderjaar 2010-2011, 'Verslag van een Algemeen Overleg EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM (2010)379', (28 oktober 2010).

Kamerstuk 32 452 nr. 7 vergaderjaar 2010-2011, 'Brief van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel EU-voorstel richtlijn seizoensarbeiders COM(2010)379', (1 november 2010).

### **Verdragsteksten**

Publikatiedienst van de Europese Gemeenschappen, *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (1951).

*Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap* (1957) .  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

*The Single European Act* (Luxemburg 17 februari 1986).  
Geraadpleegd via: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

*Verdrag betreffende de Europese Unie* (Maastricht 29 juli 1992).  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

*Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten* (Amsterdam 1997).  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

*Verdrag van Nice, houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie. De verdragen tot oprichting van de Europese gemeenschappen en sommigen bijbehorende akten* (10 maart 2001).  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

'De Toekomst van de Europese Unie: verklaring van Laken' (2002).  
Geraadpleegd via: [www.european-convention.eu](http://www.european-convention.eu).

*Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (24 december 2002).  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

*Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa* (16 december 2004).  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

*Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (Lissabon 13 december 2007).  
Geraadpleegd via: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

## **Niet gedrukte literatuur**

'Conclusions of the XV COSAC', (Dublin 15-16 oktober 1996).

Geraadpleegd via: [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

European Policy Centre, Centre for European Policy Studies en Egmont Koninklijk Instituut voor Internationale Relaties, 'The Treaty of Lisbon: a second look at the institutional innovations', *ECP, CEPS en Egmont* (2010) 1-204.

Geraadpleegd via: [www.egmontinstitute.be](http://www.egmontinstitute.be).

Europese Commissie COM(1999)260, 'Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en van bepaalde andere vreemdelingen', (26 mei 1999) 1-26.

Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Europese Commissie COM(2000)100, 'Gewijzigd voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en van bepaalde andere onderdanen van een derde land ter vergemakkelijking van de uitvoering van de Overeenkomst van Dublin', (15 maart 2000) 1-40.

Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Europese Commissie COM(2010)379, 'Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoensarbeid', (13 juli 2010) 1-27.

Geraadpleegd via: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

'Europese justitiële atlas voor burgerlijke zaken'.

Geraadpleegd via: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) op 5 oktober 2010.

Kiesraad Kenmerk 2008-0000012455, 'Advies inzake wetsvoorstel raadplegend referendum Europees Hervormingsverdrag', (23 januari 2008) 1-5.

Geraadpleegd via: [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

Kiiver, Philipp, 'Europe in Parliament: towards targeted politization', *WRR webpublicatie* nr. 23 (Den Haag 2007) 1-44.

Geraadpleegd via: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

Minister van Buitenlandse Zaken, 'Kamerbrief inzake procesvertegenwoordiging van het parlement in subsidiariteitsgeschillen voor het EU-Hof', (26 mei 2010).

Geraadpleegd via: [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl).

Raad van de Europese Unie, 'Verslag van de Europese Raad 21 en 22 juni 2007', (23 juni 2007), 1-32.

Geraadpleegd via: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

Raad van State nr. W02.97.0254, 'Adviesaanvraag inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (12 september 2007).

Geraadpleegd via: [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

'Regeringsreactie op het advies van de Raad van State inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', (21 september 2007).

Geraadpleegd via: [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

'Regeringsverklaring Kabinet Balkenende IV' (1 maart 2007) 1-11.  
Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Secretariaat Europese Conventie, 'Verslag van het voorzitterschap van de Conventie aan de voorzitter van de Europese Raad' (18 juli 2003) 1-24.  
Geraadpleegd via: [www.european-convention.eu](http://www.european-convention.eu).

Schuman, Robert, 'Declaration of 9 May 1950', (9 mei 1950).  
Geraadpleegd via: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

Staatsecretaris voor Europese Zaken F. Timmermans, 'Kamerbrief inzake communicatie over Europa: het Hervormingsverdrag en de toekomst van Europa', (7 december 2007) 1-8.  
Geraadpleegd via: [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl).

Trouw, 'Kritiek Wilders op visumvrij reizen Albanen en Bosniërs', (9 november 2010).  
Geraadpleegd via: [www.trouw.nl](http://www.trouw.nl).

Verbeet, Gerdi, 'Afscheid Tweede Kamerleden', (16 juni 2010, 1-84).  
Geraadpleegd via: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

'Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken', (7-8 oktober 2010) 1-7.  
Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Website Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Staat van de Unie'.  
Geraadpleegd via: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) op 20 december 2010.

[www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl).  
Geraadpleegd op 5 november 2010.

### **Interviews en E-mail wisselingen**

Balfoort, Joanneke  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken, Eerste Medewerker Directie Integratie Europa en voorzitter interdepartementaal BNC-overleg.*  
*Interview: 22 juli 2010*

Bansema, Cees  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvervangend hoofd Directie Integratie Europa.*  
*Interview: 20 juli 2010.*

Benning, Jeroen  
*Medewerker Han ten Broeke*  
*E-mail wisseling: september en december 2010.*

Broeke, Han ten  
*Tweede Kamerlid VVD.*  
*Interview: 8 september 2010.*

Keulen, Mendeltje van  
*EU-adviseur vaste commissie voor Europese Zaken.*  
*Interview: 4 augustus 2010. E-mail wisseling: september 2010.*

Mittendorff, Frank  
*Adjunct-griffier vaste commissie voor Europese Zaken*  
*E-mail wisseling: 29 oktober 2010.*

Nijssen, Joop  
*Griffier vaste commissie voor Europese Zaken en projectleider EU-ondersteuning*  
*Tweede Kamer.*  
*Interview: 7 juli 2010.*

Steen, Ivo van der  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Juridische Zaken /Europees Recht ECER.*  
*Interview: 7 juli 2010.*  
*E-mail wisseling: 21 december 2010.*

Timmermans, Frans  
*Voormalig staatssecretaris Europese Zaken (2007-2010), Tweede Kamerlid PvdA.*  
*Interview: 23 september 2010.*