

Parlementaire controle op Europese besluitvorming

Parlementaire controle op Europese besluitvorming
*Een rechtsvergelijkend onderzoek naar mandaatsystemen en
parlementaire behandelingsvoorbehouden*

Brecht van Mourik

ISBN: 978-90-5850-844-7

Omslagontwerp en layout: Klaartje Hoeberechts, afdeling editing Rechtsgeleerdheid,
Universiteit Utrecht

Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

Tel: 013-5821366

E-Mail: info@wolfpublishers.nl

www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprerecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Parlementaire controle op Europese besluitvorming

*Een rechtsvergelijkend onderzoek naar mandaatsystemen en
parlementaire behandelingsvoorbehouden*

Parliamentary scrutiny of EU decision-making

*A comparative research on mandating systems and
parliamentary scrutiny reserves
(with a summary in English)*

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge het besluit van het
college voor promoties in het openbaar te verdedigen op
vrijdag 28 september 2012 des middags te 2.30 uur

door

Brecht van Mourik

geboren op 25 augustus 1981
te Utrecht

Promotoren: Prof. dr. L.F.M. Besselink
Prof. dr. H.R.B.M. Kummeling

Voorwoord

Een proefschrift schrijven is soms best eenzaam werk. Er zijn echter veel mensen die me hebben geholpen en gesteund de afgelopen jaren. Deze mensen wil ik hiervoor graag bedanken.

Mijn promotoren Prof. dr. L.F.M. Besselink en Prof. dr. H.R.B.M. Kummeling ben ik veel dank verschuldigd. Jullie gaven me de vrijheid het onderwerp van het onderzoek af te stemmen op mijn eigen wensen en zorgden ervoor dat er naast de perioden van coördineren en onderwijs geven voldoende tijd overbleef voor het proefschrift. De gezamenlijke besprekingen heb ik altijd als zeer prettig en opbouwend ervaren. Henk zorgde er op de juiste momenten voor dat de grote lijnen niet uit het oog werden verloren, waardoor ik met een gerust hart verder kon gaan met een volgend deel van het onderzoek. De bijna wekelijkse besprekingen met Leonard zorgden er voor dat ik niet alleen telkens opnieuw werd uitgedaagd na te denken over de grote onderzoeksvragen, maar ook over de kleinere details. Ik heb deze gesprekken als zeer waardevol ervaren.

Prof. dr. B. Hessel, Prof. dr. R. de Lange, mr. dr. R. Nehmelman, Prof. dr. L.A.J. Senden en Prof. dr. W.J.M. Voermans ben ik erg dankbaar voor hun bereidheid in de leescommissie plaats te nemen. Verder heb ik tijdens het onderzoek vele gesprekken gevoerd met deskundigen uit het werkveld in binnen- en buitenland. Het zijn er in aantal te veel om bij naam te noemen, maar ik wil deze mensen bedanken voor hun bereidheid telkens opnieuw mijn vragen te beantwoorden. Zonder de visies van deze mensen te kennen was het moeilijker geweest het onderzoek in de juiste context te plaatsen.

Ook zijn er veel mensen geweest die op andere wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift. Ik dank de heer en mevrouw Waldeck voor de fijne tijd in Londen en alles wat zij voor me hebben gedaan, Titia Kloos voor de tekstredactie, Klaartje Hoeberechts voor de opmaak en het ontwerp voor de kaft, Titia Hijmans van den Bergh voor het checken van de Engelse samenvatting en Renske voor de correcties op het notenapparaat.

Op mijn tijd bij SBR kijk ik met heel veel plezier terug. Het was erg fijn de ups en downs van het proefschrift met mijn collega's te kunnen delen. De vele borrels in Lokaal 9 en de bezinningsdagen zorgden er ook voor dat er meer

was dan werk alleen en dat was voor mij erg belangrijk. Met veel mensen heb ik de afgelopen jaren een bijzondere band opgebouwd. Hiervoor ben ik jullie bijzonder dankbaar.

De baan bij de enquêtecommissie kwam precies op het juiste moment. Jarenlang had ik in mijn eentje aan een onderzoek gewerkt, waardoor het erg fijn was dit nu eens in teamverband te doen. Ondanks alle drukke bezigheden in het kader van casussen en casusoverstijgende thema's informeerden jullie altijd naar mijn proefschrift. Bedankt daarvoor! Ook in mijn nieuwe baan bij SZW voel ik me opnieuw door al mijn collega's gesteund.

Het is fijn dat ik tijdens mijn promotie wordt bijgestaan door twee geweldige paranimfen. Vanessa, naast het feit dat je een hele lieve vriendin bent heb je ook in het kader van mijn proefschrift veel voor me betekend. Van begin tot eind heb je interesse getoond in mijn onderzoek. Je stelde kritische vragen en controleerde mijn samenvattingen. Hiervoor ben ik je erg dankbaar. Maaike, jij bent de afgelopen jaren niet alleen een collega en kamergenoot voor mij geweest, maar ook een geweldige vriendin. Het was heerlijk met jou alles te kunnen bespreken, zowel in het kader van het proefschrift alsook in persoonlijk opzicht.

Gelukkig is er meer in het leven dan het proefschrift. Mijn vriendinnen zorgden voor de nodige gezellige afleiding, goede gesprekken en waren er altijd voor me op vrolijke momenten en als alles even tegenzat. Annemieke, Charlotte, Esther, Jennifer, Karen, Magali, Mirrit, Petra en Viola. Zonder jullie zou mijn leven een stuk minder leuk en gezellig zijn! In het bijzonder wil ik hier ook Annelot noemen. Als geen ander hielp jij me weer overeind. Ik ben je hiervoor heel veel dank verschuldigd.

Dirk-Jan, jij weet meer over parlementaire behandelingsvoorbeholden dan je misschien wel zou willen. Jouw geloof in mij, je optimisme en steun hebben heel veel voor me betekend al die jaren. Ook door jouw ouders Dirk en Julie heb ik me in alles altijd bijzonder gesteund gevoeld.

De laatste woorden zijn voor mijn familie, al is mijn dank voor hen eigenlijk niet in woorden uit te drukken. Vera en Jeroen, jullie zijn er precies op die momenten die er toe doen.

Aan mijn ouders heb ik alles te danken. Pap en mam, dit boek is voor jullie.

Amsterdam, 1 juli 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
-----------	---

Hoofdstuk I

Inleiding

1.	Aanleiding voor het onderzoek	1
2.	De rol van het nationale parlement in de Europese Unie	2
3.	Onderzoeksvraag	7
4.	Relevantie	8
5.	Methode van onderzoek	9
5.1	Algemeen	9
5.2	Rechtsvergelijking en landenkeuze	10
6.	Opbouw	11

Hoofdstuk II

Het politieke controle- en verantwoordingsproces in Nederland

1.	Inleiding	15
2.	Ministeriële verantwoordelijkheid	16
2.1	De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid	16
2.2	De politieke ministeriële verantwoordelijkheid	18
	2.2.1 Relatie met de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet	21
	2.2.2 Relatie met de vertrouwensregel	23
3.	Het parlementaire controle- en verantwoordingsproces	25
3.1	Drie verschillende fases	25
3.2	Parlementaire controle-instrumenten	27
3.3	De parlementaire commissies	28
	3.3.1 Commissies in de Tweede Kamer	29
	3.3.2 Commissies in de Eerste Kamer	30
	3.3.3 De rol van de commissies in het parlementaire controle- en verantwoordingsproces	31
4.	De verhouding tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in het Nederlandse staatsbestel	32
5.	Tot slot	34

Hoofdstuk III

Het Nederlandse politieke controle- en verantwoordingsproces in de context van de Europese Unie

1.	Inleiding	35
2.	Buitenlands en Europees beleid	35
3.	Nederlandse parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming	39
3.1	Informatieverschaffing door de regering aan het parlement	40
3.2	De EU-commissies in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer	44
3.2.1	Tweede Kamer: de commissie voor Europese zaken	44
3.2.2	Eerste Kamer: de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties	46
3.2.3	Eerste Kamer: de commissie voor de JBZ-Raad	47
3.3	Werkwijze commissies met betrekking tot parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming	48
3.3.1	Tweede Kamer	48
3.3.2	Eerste Kamer	50
3.4	Andere parlementaire controle-instrumenten in het kader van Europese besluitvorming	50
3.4.1	Het instemmingsrecht	50
3.4.2	Het parlementair behandelvoorbehoud	54
4.	Parlementaire controle op de Europese instellingen	58
4.1	Het Barroso-initiatief en de subsidiariteitstoets	59
4.1.1	Werkwijze van de kamers met betrekking tot de subsidiariteitstoets en het Barroso-initiatief	59
4.1.2	De subsidiariteitstoets en de rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer bij het Europese beleids- en wetgevingsproces	60
4.2	Subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie	63
5.	Conclusie	64

Hoofdstuk IV

Het Deense parlement en de controle op Europese besluitvorming

1.	Inleiding	67
2.	Algemene kenmerken van het Deense staatsbestel	67
3.	De Deense Grundlov over buitenlands en Europees beleid	72
3.1	Buitenlands beleid	73
3.2	Europees beleid	75
4.	Deense parlementaire controle op Europese besluitvorming	78

4.1	De Europaudvalget	78
4.2	De mandaatprocedure	81
	4.2.1 Eerste fase: de totstandkoming van het mandaat aan regeringszijde	81
	4.2.2 Tweede fase: de mandaatprocedure in de Europaudvalget	83
	4.2.3 Juridische binding of politieke binding van de mandaten	84
4.3	Informatievoorziening door de regering los van de mandaat- procedure en de rol van de vakcommissies	85
5.	Tot slot	88

Hoofdstuk V

Het parlement van het Verenigd Koninkrijk en de controle op Europese besluitvorming

1.	Inleiding	89
2.	Algemene kenmerken van het staatsbestel van het Verenigd Koninkrijk	89
2.1	Bronnen van het Britse staatsrecht	90
2.2	Het parlement en de regering	92
3.	Buitenlands en Europees beleid	96
3.1	Het sluiten van verdragen in het Verenigd Koninkrijk	96
3.2	Europees beleid	98
4.	Britse parlementaire controle op Europese besluitvorming	103
4.1	Explanatory Memoranda	103
4.2	De scrutiny reserve resolution	106
4.3	De European Scrutiny Committee in de House of Commons en de European Union Select Committee in de House of Lords	109
	4.3.1 De oprichting van de EU-commissies	109
	4.3.2 De European Scrutiny Committee in de House of Commons	110
	4.3.3 De European Union Committee in de House of Lords	112
4.4	Parlementaire controle met betrekking tot opt-in-beslissingen	115
4.5	Subsidiariteitstoets	116
5.	Tot slot	116

Hoofdstuk VI

Het parlement van Oostenrijk en de controle op Europese besluitvorming

1.	Inleiding	119
2.	Algemene kenmerken van het Oostenrijkse staatsbestel	119
2.1	Bronnen van het Oostenrijkse staatsrecht	120

2.2	De Bondsregering en het Bondsparlement	122
3.	Buitenlands en Europees beleid	128
3.1	Het sluiten van verdragen in Oostenrijk	128
3.2	Europees beleid in Oostenrijk	129
4.	Oostenrijkse parlementaire controle op Europese besluitvorming	133
4.1	Informatievoorziening aan het Oostenrijkse parlement door de regering	134
4.2	De bevoegdheid tot het uitvaardigen van bindende Stellungnahmen door de Nationalrat en de Bundesrat	137
4.3	De EU-commissies in de Nationalrat en de Bundesrat	141
4.4	Overige parlementaire controle-instrumenten in het kader van Europese besluitvorming	144
5.	Tot slot	146

Hoofdstuk VII

Landenvergelijking

1.	Inleiding	149
2.	Typering	149
3.	De informatiefase	150
3.1	Moment en manier van informatievervalsing	150
3.2	Onderwerpen waarover informatie wordt verschaft	152
3.3	Coördinatie van de informatievoorziening	153
3.4	Verwerking van informatie door het parlement	153
4.	De debatfase	154
4.1	Positie en samenstelling EU-commissies	154
4.2	Werkwijze van de EU-commissies met betrekking tot de mandaat-procedure, de Stellungnahme en het behandelingsvoorbehoud	155
4.3	Parlementaire betrokkenheid van de House of Lords en de Bundesrat bij het Europese besluitvormingsproces	157
5.	De consequentiefase	159
5.1	Juridische of politieke binding	159
5.2	Afwijkingsmogelijkheden	160
6.	Vergelijkend kader	161

Hoofdstuk VIII

Vergelijking met Nederland

1.	Inleiding	165
2.	Algemene kenmerken van de verschillende regeerstersels	165

3.	Drie fasen van het politieke controle- en verantwoordingsproces in het kader van Europese besluitvorming	168
3.1	De informatiefase	169
3.1.1	Informatieverschaffing door de regering aan het parlement	169
3.1.2	Verwerking van de informatie door het parlement	174
3.2	De debatfase	175
3.2.1	De positie van de EU-commissies	175
3.2.2	Werkwijze commissies in het kader van Europese besluitvorming	176
3.2.3	Tweekamerstelsels in het Europese besluitvormingsproces	178
3.3	De consequentiefase	180
4.	Evaluatie	182

Hoofdstuk IX Conclusies

1.	Inleiding	187
2.	Beantwoording onderzoeksvraag	188
3.	Verbetering van het Nederlandse systeem	191
4.	Tot slot	195
	Samenvatting	197
	Summary	209
	Aangehaalde literatuur	221
	Geïnterviewde personen	239
	Curriculum Vitae	241

I Inleiding

1. Aanleiding voor het onderzoek

Op het moment dat met dit onderzoek werd gestart in januari 2007 lag het Nederlandse 'nee' tegen de Europese grondwet in 2005 nog vers in het geheugen. De uitslag van het referendum maakte duidelijk dat er een gevoel van onbehagen heerste onder de Nederlandse bevolking ten aanzien van de Europese Unie. Op Europees niveau werd ondertussen onderhandeld over een nieuw verdrag, het Verdrag van Lissabon. Dit verdrag werd in Nederland niet aan een referendum onderworpen omdat de regering en een meerderheid van de Tweede Kamer van mening waren dat het Verdrag van Lissabon, in tegenstelling tot het Grondwettelijk Verdrag, geen constitutioneel karakter had.¹

Het vertrouwen in Europa kon misschien worden vergroot door de democratische legitimatie van Europese besluitvorming te versterken, in die zin dat Nederlandse volksvertegenwoordigers meer betrokken zouden worden bij het Europese besluitvormingsproces. Deze grotere betrokkenheid kon wellicht worden gerealiseerd door nieuwe bevoegdheden of instrumenten voor het Nederlandse parlement te creëren, maar eventueel ook door op effectievere wijze gebruik te maken van bestaande bevoegdheden. Een van de mogelijkheden die werden geopperd was de introductie van een zogenoemd parlementair behandelingsvoorbehoud. Zo werd in het rapport van de Nationale Conventie aanbevolen een schiftingscommissie naar Brits model in te stellen, die voorstellen van de Europese Commissie in behandeling neemt zodra deze bekend zijn. Vervolgens zou de minister pas op Europees niveau mogen onderhandelen nadat een voorstel door de schiftingscommissie van de Tweede Kamer daarvoor is vrijgegeven.²

In verschillende EU-lidstaten bestaan bepaalde vormen van parlementaire behandelingsvoorbehouden. Ook zijn er EU-lidstaten waarin wordt gewerkt met een mandaatsysteem. In het algemeen gaat voor landen met een parlemen-

1 Ook de Raad van State kwam tot het oordeel dat het nieuwe verdrag aanzienlijk verschilde van het Grondwettelijk Verdrag (*Kamerstukken II 2007/08*, 31 091, nr. 4). De Raad van State heeft in zijn advies echter niet expliciet aangegeven of een referendum moest worden gehouden. Hierover L.F.M. Besselink & B. van Mourik, 'The role of the national parliament and the European Parliament in EU decision-making: The approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands', *European Public Law* (vol. 15) 2009-3, p. 308-310.

2 Rapport Nationale Conventie, *Stcrt.* 2005, 251, p. 54.

tair behandelingsvoorbehoud op dat een lid van de Raad, meestal een minister, niet verder mag gaan met het nemen van beslissingen over een specifiek Europees besluit, voordat het eigen nationale parlement de mogelijkheid heeft gehad het voorliggende besluit te onderzoeken en eventueel de minister daarover te bevragen. In een systeem waarin wordt gewerkt met mandaten kan het nationale parlement de betreffende minister een mandaat meegeven alvorens hij of zij gaat onderhandelen over Europese besluitvorming in de Raad. Dit heeft dus als consequentie dat de minister tijdens de onderhandelingen over een bepaald Europees besluit gebonden is aan het mandaat van het parlement.

I In dit onderzoek wordt uitgebreid ingegaan op de parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming. Hierbij staan de instrumenten van het parlementair behandelingsvoorbehoud en het mandaatsysteem centraal.

2. De rol van het nationale parlement in de Europese Unie

Er bestaan verschillende theorieën over wat de rol van nationale parlementen ten opzichte van de Europese instellingen zou moeten zijn. Zo bestaat de opvatting dat nationale parlementen geen rol hebben te spelen in de Europese Unie omdat ze hiervoor in institutioneel en constitutioneel opzicht niet geschikt zouden zijn.³ Ook is er de zogenoemde ‘multilevel’ benadering.⁴ In deze benadering wordt uitgegaan van een Europese constitutie die bestaat uit de constituties van de verschillende lidstaten die bij elkaar worden gehouden door een aanvullend verbond van Europese verdragen. De instituties van de Europese Unie en de lidstaten zijn in deze benadering nauw met elkaar verbonden, afhankelijk van elkaar, en de Europese Unie kan dan ook worden gezien als een ‘samengestelde rechtsorde’.⁵ Ondanks dat wordt uitgegaan van deze niet-hiërarchische ‘samengestelde rechtsorde’ moet de constitutionele rol van nationale parlementen worden onderscheiden van die van het Europees Parlement. Er bestaan verschillende ‘levels’ waarbinnen de afzonderlijke instellingen opereren en de nationale parlementen vervullen in dit verband een complementaire rol ten opzichte van de Europese instellingen.⁶ In een andere

3 Zie P. Kiiver, *National parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

4 Zie I. Pernice, ‘Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?’, *Common Market Law Review* (vol. 36) 1999-4, p. 703-750.

5 I. Pernice, ‘Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?’, *Common Market Law Review* (vol. 36) 1999-4, p. 707, 710 en 724.

6 Zie voor een goed overzicht D. Jančić, *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders* (diss. Universiteit Utrecht) 2011, <<http://igitur-archive.library.uu.nl/>> (zoek op Jančić).

theorie over de rol van nationale parlementen in de Europese Unie vormen nationale parlementen onderdeel van een open constitutionele ruimte waarin interactie mogelijk is met de Europese instellingen: 'Als het parlement onderdeel is van een groter constitutioneel geheel, dan kan het ook andere instituties die daarvan deel uitmaken, vanuit dat grotere geheel benaderen.'⁷ Op basis van deze benadering kunnen nationale parlementen eventueel zelf om informatie vragen bij de Europese instellingen. Ook bestaat in deze visie de mogelijkheid om een minister als vertegenwoordiger van de Raad, in plaats van als Nederlandse vertegenwoordiger, ter verantwoording te roepen.

Mijns inziens is in ieder geval duidelijk dat nationale parlementen in het kader van de Europese Unie een belangrijke aanvullende rol vervullen ten opzichte van de Europese instellingen, in het bijzonder het Europees Parlement. Dit blijkt onder andere uit de verschillende Europese verdragen, waarin een steeds groter belang aan nationale parlementen wordt toegedicht. Zo is op Europees niveau al bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht aandacht besteed aan de rol van nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces. Dit gebeurde in de vorm van twee verklaringen. In de eerste plaats was er een verklaring over de intensivering van de uitwisseling van informatie tussen nationale parlementen en het Europees Parlement. De regeringen van lidstaten dienden er op toe te zien dat nationale parlementen tijdig informatie kregen over alle wetsvoorstellen van de Europese Commissie. Ook dienden contacten tussen nationale parlementariërs en leden van het Europees Parlement te worden versterkt. In de tweede plaats was er een verklaring over een Conferentie van parlementen. De bedoeling was dat het Europees Parlement en de nationale parlementen zouden samenkomen om te vergaderen over de hoofdlijnen van de Europese Unie. Deze conferentie heeft maar één keer plaatsgevonden en bleek dus geen groot succes. Ook aan de eerste verklaring werd door veel nationale parlementen geen gehoor gegeven.

In het Verdrag van Amsterdam werd de rol van nationale parlementen voor het eerst formeel vastgelegd in het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie. In dit protocol stond dat discussiedocumenten van de Europese Commissie bij publicatie met spoed aan de nationale parlementen van de lidstaten moesten worden toegezonden. Voorstellen van de Europese Commissie voor wetgeving dienden tijdig beschikbaar te worden gesteld en er diende een periode van zes weken te verstrijken tussen het

7 L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese Constitutie*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 19. Verder ook L.F.M. Besselink, 'National Parliaments in the EU's Composite Constitution: a Plea for a Shift in Paradigm', in: P. Kiiver (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing 2006, p. 117-131.

moment waarop een wetgevingsvoorstel of een voorstel op grond van titel VI van het toenmalige Verdrag betreffende de Europese Unie in alle talen door de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beschikking werd gesteld, en het moment waarop dat voorstel op de agenda van de Raad werd geplaatst. Het protocol bevatte daarnaast ook bepalingen waarin COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires) de bevoegdheid kreeg bijdragen te leveren die betrekking hadden op ontwerpbesluiten.⁸ COSAC is een orgaan dat bestaat uit afgevaardigden van alle commissies EU-zaken van de nationale parlementen van de lidstaten en van de kandidaat-lidstaten, en van de commissie Institutionele Zaken van het Europees Parlement. Sinds november 1989 komen al deze afgevaardigden twee keer per jaar bijeen.⁹

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de rol van nationale parlementen nog verder uitgebreid. Zo is in titel II van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag) een serie artikelen over democratische beginselen opgenomen. Artikel 12 gaat expliciet over de rol van nationale parlementen en stelt dat nationale parlementen op verschillende manieren actief bij moeten dragen tot een goede werking van de Unie.¹⁰

Het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen bij het Verdrag van Amsterdam is verder vervangen door twee nieuwe protocollen. Het nieuwe Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie gaat, net als het protocol bij het Verdrag van Amsterdam, vooral over de informatie die moet worden toegezonden aan nationale parlementen.

8 Er werd wel de vraag gesteld naar de reikwijdte van dit protocol. De reikwijdte van het protocol was onduidelijk en het Hof van Justitie heeft hierover nooit een uitspraak gedaan. Zie over deze vraag L.F.M. Besselink & H.R.B.M Kummeling & R. de Lange, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002, p. 57.

9 Over de effectiviteit van het werk van COSAC is men overigens niet onverdeeld positief. Zie hierover L.F.M. Besselink & H.R.B.M Kummeling & R. de Lange, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002, p. 57-58.

10 Artikel 12 van het EU-Verdrag luidt als volgt: 'De nationale parlementen dragen actief bij tot de goede werking van de Unie: a. door zich door de instellingen van de Unie te laten informeren en door zich ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Unie te laten toezenden, overeenkomstig het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie; b. door erop toe te zien dat het beginsel van subsidiariteit wordt geëerbiedigd overeenkomstig de procedures bedoeld in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid; c. door, in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, deel te nemen aan de mechanismen voor de evaluatie van de uitvoering van het beleid van de Unie in die ruimte, overeenkomstig artikel 70 van het VWEU, en door betrokken te worden bij het politieke toezicht op Europol en de evaluatie van de activiteiten van Eurojust, overeenkomstig de artikelen 88 en 85 van dat Verdrag; d. door deel te nemen aan de procedures voor de herziening van de Verdragen, overeenkomstig artikel 48 van dit Verdrag; e. door zich in kennis te laten stellen van verzoeken om toetreding tot de Unie, overeenkomstig artikel 49 van dit Verdrag; f. door deel te nemen aan de interparlementaire samenwerking tussen de nationale parlementen en met het Europees Parlement, overeenkomstig het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.'

Geheel nieuw ten opzicht van de eerdere verdragen is het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In dit protocol wordt een zorgplicht opgelegd aan de instellingen van de Europese Unie tot naleving van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Ieder wetgevingsvoorstel dat aan de nationale parlementen wordt toegezonden bevat een memorandum waarin het voorstel uitgebreid wordt gemotiveerd in het kader van subsidiariteit en evenredigheid. Op grond van artikel 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan ieder nationaal parlement en iedere kamer van dat parlement 'binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, in de officiële talen van de Unie, een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel'. Deze protestmogelijkheid voor nationale parlementen wordt ook wel in voetbaltermen omschreven als de 'gelekaartprocedure'.¹¹ Indien er gemotiveerde adviezen door nationale parlementen worden ingediend waarin wordt gesteld dat een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, en deze adviezen vertegenwoordigen ten minste een derde van alle stemmen die overeenkomstig het protocol aan nationale parlementen zijn toegeedeeld, dan moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Indien het een ontwerp van een wetgevingshandeling betreft dat is ingediend op grond van artikel 76 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, bedraagt de drempel niet een derde maar een vierde. Bij de heroverweging van het ontwerp zijn er drie mogelijkheden: het ontwerp kan worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken. Het besluit dient in alle gevallen goed te worden gemotiveerd.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, heeft zich bij de verdragsonderhandelingen sterk gemaakt voor de invoering van een 'rode kaart'. Een 'rode kaart' wil in dit verband zeggen dat het voorstel moet worden ingetrokken indien een bepaald aantal parlementen van mening is dat een ontwerp niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Tot invoering van een 'rode kaart' is het nooit gekomen, echter een 'oranjekaartprocedure' heeft het wel gehaald. Deze 'oranjekaartprocedure' komt tot uitdrukking in artikel 7 lid 3 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredig-

11 Zie voor een aantal kritische kanttekeningen bij de gelekaartprocedure R. Barents, 'Het subsidiariteitsbeginsel in het Hervormingsverdrag', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2007-11, p. 259. Over de subsidiariteitsprocedure ook uitgebreid L.A.J. Senden & T.A.J.A. Vandamme, 'Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen', *SEW*, 2009-1, p. 24-25 en W.J.M. Voermans, 'Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de burens dat?', *RegelMaat*, 2007-4, p. 154-155.

heid. Indien gemotiveerde adviezen van nationale parlementen, waarin wordt gesteld dat een voorstel van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, een gewone meerderheid van het aantal stemmen vertegenwoordigen die door het protocol aan de nationale parlementen zijn toegeëerd, dan dient het voorstel in heroverweging te worden genomen. Indien de Europese Commissie besluit het voorstel te handhaven, dient zij in een advies uitgebreid te motiveren waarom het voorstel haars inziens strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Vervolgens moet dit advies, samen met de adviezen van de nationale parlementen worden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad. Indien ten minste 55% van de leden van de Raad of een meerderheid van stemmen van het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, dan wordt het wetgevingsvoorstel verder niet in behandeling genomen.

De aanvullende rol van het nationale parlement is niet alleen verdedigbaar op grond van het feit dat de Europese verdragen hierover spreken. In het kader van de Europese Unie hebben we te maken met besluiten die veelal vergelijkbaar zijn met nationale wetgeving. In Nederland kan Europese regelgeving de burgers in voorkomende gevallen zelfs met voorrang op de Nederlandse wet, en ook de Grondwet, binden. Daarbij komt nog dat er op nationaal niveau geen ruimte bestaat om wijzigingen op de Europese besluiten aan te brengen, terwijl nationale wetgeving achteraf wel relatief eenvoudig gewijzigd kan worden.¹² Ook inhoudelijk kunnen besluiten van de Europese Unie zeer ingrijpend zijn en directe gevolgen hebben voor de burgers. Te denken valt hierbij onder andere aan de besluiten die worden genomen in het kader van Justitie en Binnenlandse Zaken, maar natuurlijk ook aan de beslissingen die worden genomen in het kader van de Eurocrisis. Bewindspersonen verschuilen zich als het gaat om dergelijke ingrijpende beslissingen vaak achter 'Europa' als grote boosdoener, terwijl ze zelf direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het besluit. Een bepaalde vorm van parlementaire zeggenschap bij de totstandkoming van Europese regelgeving is dan ook meer dan gerechtvaardigd.¹³

Een veel gehoord argument in de Nederlandse politiek is dat die parlementaire zeggenschap voor een belangrijk deel is overgenomen door het rechtstreeks

12 Of er wijzigingen mogen worden aangebracht wordt bepaald door de EU-regelgeving zelf. In sommige gevallen is er in de implementatiefase nog wel enige ruimte voor eigen invulling, maar kan aan de kern van de regelgeving niet meer worden getornd.

13 Bij de behandeling van het voorstel van de goedkeuringswet bij het Verdrag van Maastricht werd door een aantal politici al de vrees voor een tekort aan democratische controle uitgesproken. Een rol voor nationale parlementen in de Europese besluitvorming werd geprezen en er werd zelfs het idee geopperd de minister indien nodig een onderhandelingsmarge mee te geven naar Brussel (*Handelingen II 1992/93*, p. 1197). Deze mogelijkheid werd aangedragen door dhr. Van Dis van de SGP.

gekozen Europees Parlement. Zeggenschap voor het Nederlandse parlement zou alleen maar aan de orde zijn wanneer het Europees Parlement niet als medewetgever betrokken is bij het besluit.¹⁴ In dit verband kan alvast worden opgemerkt dat dit argument in de onderzochte landen geen enkele rol speelt bij de vraag of zeggenschap voor het nationale parlement gerechtvaardigd is. In Nederland wordt echter betoogd dat alleen in het geval dat het Europees Parlement geen rol heeft als medewetgever, er sprake is van een democratisch deficit dat door het nationale parlement moet worden gedicht. Het Europees Parlement heeft inderdaad in veel gevallen een belangrijke functie als medewetgever. Dit betekent echter niet dat nationale parlementaire bemoeienis moet worden uitgesloten als het Europees Parlement een medewetgevende taak heeft. Zo staat buiten kijf dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen in Brussel van een Nederlandse bewindspersoon ten aanzien van het Nederlandse parlement gewoon blijft bestaan. Daarbij komt verder ook dat de leden van de Raad niet door een Europese instelling als het Europees Parlement worden gecontroleerd en ter verantwoording kunnen worden geroepen. Het ligt dan ook voor de hand dat democratische controle plaatsvindt door het nationale parlement.

3. Onderzoeksvraag

In algemene zin wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de parlementaire controle op de regering in het kader van het Europese besluitvormingsproces. Het onderzoek richt zich in beginsel niet op de directe parlementaire controle op de Europese instellingen, al wordt hier zo nu en dan wel aandacht aan besteed om een zo volledig mogelijk beeld te geven. Meer in het bijzonder gaat het onderzoek over de instrumenten van het Britse parlementair behandelingsvoorbehoud en de Deense en Oostenrijkse mandaatsystemen en de meerwaarde die dergelijke instrumenten eventueel kunnen hebben voor Nederland. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

Wat kan een parlementair behandelingsvoorbehoud of een mandaatsysteem toevoegen aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft om de regering te controleren in het kader van Europese besluitvorming?

14 Dit argument speelde een grote rol bij het (grotendeels) schrappen van het instemmingsrecht in het kader van de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon. Hier wordt later in dit onderzoek uitgebreid bij stilgestaan. Zie ook L.F.M. Besselink & B. van Mourik, 'The role of the national parliament and the European Parliament in EU decision-making: The approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands', *European Public Law* (vol. 15) 2009-3, p. 307-318.

I Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen wordt in de eerste plaats de Nederlandse staatsrechtelijke context geschetst, waarbinnen het politieke controle- en verantwoordingsproces zich afspeelt. Hierbij wordt aandacht besteed aan de bestaande reguliere instrumenten die het Nederlandse parlement heeft om de regering te controleren, en aan de instrumenten die zijn toegespitst op de controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming. In de tweede plaats volgt een beschrijving van het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. De beschrijvingen van Denemarken en Oostenrijk richten zich vooral op de mandaatsystemen die daar bestaan. De beschrijving van het Verenigd Koninkrijk gaat uitgebreid in op het parlementair behandelingsvoorboud dat daar wordt gehanteerd in het kader van Europese besluitvorming. Op basis van de beschrijvingen van de verschillende landen wordt vervolgens een kader gecreëerd aan de hand waarvan een vergelijking met Nederland wordt gemaakt, waarna een antwoord op de onderzoeksvraag kan worden gegeven.

4. Relevantie

Over parlementaire behandelingsvoorbeholden en mandaatsystemen is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven. Veel van deze literatuur gaat echter niet verder dan het geven van een vrij algemene beschrijving van het specifieke parlementair behandelingsvoorboud of het mandaatsysteem. Met dit onderzoek wordt dan ook geprobeerd om in een staatsrechtelijke context een meer uitvoerige beschrijving te geven van een aantal van deze instrumenten, waarbij bovendien wordt ingegaan op de eventuele betekenis die deze instrumenten zouden kunnen hebben voor het Nederlandse staatsbestel. Een dergelijk onderzoek is nog niet gedaan. In die zin zou dit onderzoek dan ook een bijdrage kunnen leveren aan de bestaande staatsrechtelijke literatuur met betrekking tot dit onderwerp.

Sinds de start van dit onderzoek in 2007 is er in Nederland veel veranderd met betrekking tot parlementaire controle in het kader van Europese besluitvorming. Meer en meer werd door het Nederlandse parlement aandacht besteed aan het belang van parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming. Zo heeft de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een politieke discussie aangewakkerd die er uiteindelijk voor zorgde dat een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorboud in Nederland werd geïntroduceerd,

het zogenoemde parlementair behandelvoorbehoud.¹⁵ In dit onderzoek wordt, wanneer wordt gesproken over het parlementair behandelvoorbehoud, specifiek gedoeld op het Nederlandse instrument en niet op de ruimere betekenis van het parlementair behandelingsvoorbehoud als beschreven in paragraaf 1 van dit hoofdstuk. De introductie van het parlementair behandelvoorbehoud in Nederland heeft er niet voor gezorgd dat dit onderzoek minder relevant is geworden. Door deze en ook andere ontwikkelingen mee te nemen kan immers ook worden bekeken of ze een bijdrage hebben geleverd of instrumenten hebben toegevoegd die de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de totstandkoming van Europese regelgeving vergroten. Ontwikkelingen die zich tot 1 maart 2012 hebben voorgedaan zijn, voor zover relevant, in dit onderzoek meegenomen.

5. Methode van onderzoek

5.1 Algemeen

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van een aantal van de gangbare juridische methoden van onderzoek: bestudering van regelgeving, literatuur, onderzoeksrapporten en parlementaire documenten. Jurisprudentie speelde in het kader van het onderwerp van dit onderzoek niet of nauwelijks een rol. Tevens zijn verschillende interviews afgenomen met deskundigen uit het werkveld in de vorm van een open vraaggesprek. In de verschillende interviews is telkens geprobeerd eenzelfde structuur aan te houden, waarbij, afhankelijk van de specifieke functie van de geïnterviewde, achtereenvolgens in meer of mindere mate werd ingegaan op de wijze van informatieverschaffing door de regering, de verwerking van de informatie door het parlement en de werkwijze van de betreffende EU-commissies. Tijdens de interviews die zijn gehouden met hoogleraren is verder ook gesproken over een aantal constitutionele vraagstukken. De interviews hadden voornamelijk tot doel om de verworven kennis en inzichten te toetsen aan de praktijk, maar zo nu en dan ook om nieuwe informatie te vergaren voor het onderzoek. De meeste deskundigen die ik in dit verband heb gesproken willen niet geciteerd worden. Er is daarom geprobeerd zo veel mogelijk informatie die door hen gegeven werd, bevestigd te krijgen in andere bronnen die voor eenieder toegankelijk zijn. Voor zover dat niet mogelijk was, is in algemene termen aangegeven dat de informatie is gegeven tijdens

¹⁵ Zie B. van Mourik, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorbehoud', *RegelMaat* 2009, p. 311-321. Overigens had deze discussie ook tot gevolg dat een belangrijk controle-instrument, namelijk het instemmingsrecht dat bestond in het kader van besluitvorming op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, werd geschrapt. Dit komt later in dit onderzoek nog uitgebreid aan de orde.

een interview. Wel is een lijst opgenomen met de namen van de geïnterviewde personen en de functie die zij ten tijde van het interview vervulden.

5.2 Rechtsvergelijking en landenkeuze

I Naar mijn mening kan een studie die betrekking heeft op parlementaire behandelingsvoorbeholden en mandaatsystemen met betrekking tot Europese besluitvorming niet zonder rechtsvergelijking. Alleen al om te bepalen wat een parlementair behandelingsvoorbehold of een mandaatsysteem is, is het noodzakelijk om te kijken naar andere EU-lidstaten. Een parlementair behandelingsvoorbehold of een mandaatsysteem is immers een instrument dat het Nederlandse parlement bij aanvang van dit onderzoek niet had. Om vervolgens te kunnen beoordelen of een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorbehold of een mandaatsysteem iets toevoegt aan de bestaande instrumenten van het Nederlandse parlement om de regering te controleren ten aanzien van Europese besluitvorming, dient te worden gekeken naar landen waar wel een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorbehold of mandaatsysteem bestaat. Voor de rechtsvergelijking in het onderhavige onderzoek komen dus slechts lidstaten van de Europese Unie in aanmerking, waarbij geldt dat deze landen een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorbehold of een mandaatsysteem moeten hebben.¹⁶

Er zijn meerdere EU-lidstaten waar een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorbehold of mandaatsysteem te vinden is.¹⁷ In dit onderzoek is gekozen voor Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. De parlementen en regeringen van deze landen functioneren in een staatsrechtelijke context die vergelijkbaar is met de Nederlandse staatsrechtelijke context. De landen hebben allemaal een bepaalde vorm van een parlementair stelsel, waardoor het goed mogelijk is het onderzoek te structureren in lijn met de verschillende fases van het parlementaire controle- en verantwoordingsproces die in dit onderzoek uitvoerig zullen worden beschreven. De keus voor het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk wordt hieronder per land verder toegelicht.

¹⁶ A.E. Oderkerk, *De preliminaire fase van het rechtsvergelijkend onderzoek*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999, p. 228. Oderkerk geeft aan dat het doel en onderwerp van het onderzoek de keuze voor een specifiek stelsel rechtvaardigen.

¹⁷ Met betrekking tot een parlementair behandelingsvoorbehold kan onder andere worden gewezen op Frankrijk en Duitsland. Voor landen met een mandaatsysteem kan onder andere worden gewezen op Finland en Zweden. Zie voor een overzicht van de verschillende soorten parlementaire controlesystemen ten aanzien van Europese besluitvorming in de verschillende EU-lidstaten het rapport van COSAC: 'Eighth bi-annual report: Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', <www.cosac.eu/en/documents/biannual/>.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een parlementair behandelingsvoorbehoud, de zogenoemde *scrutiny reserve*, dat op nagenoeg alle Europese voorstellen van toepassing is. Voor al deze voorstellen geldt dat de regering een memorandum op moet stellen, op basis waarvan beide huizen van het Britse parlement moeten bepalen of de *scrutiny reserve* kan worden opgeheven of niet. De keus voor het Verenigd Koninkrijk ligt redelijk voor de hand omdat dit land een zeer lange traditie kent als het gaat om parlementaire controle op Europese besluitvorming. Ook werd in het rapport van de Nationale Conventie in 2006 al aanbevolen een parlementair behandelingsvoorbehoud naar Brits model in te voeren, wat onder andere de aanleiding vormde voor dit onderzoek (zie paragraaf 1).

Denemarken wekte mijn interesse omdat het vaak als voorbeeld wordt gebruikt voor hoe parlementaire controle met betrekking tot Europese besluitvorming niet zou moeten plaatsvinden. Zo wordt regelmatig gesproken over ‘Deense’ toestanden omdat ministers aan een mandaat van het parlement zouden zijn gebonden dat geen enkele flexibiliteit voor de betrokken bewindspersonen overlaat om te onderhandelen op Europees niveau. Voorts wordt, als het gaat om mandaatsystemen, bijna altijd verwezen naar de Deense praktijk. Eventueel zou Zweden of Finland ook in aanmerking komen. Ook hier wordt immers gewerkt met een bepaalde vorm van een mandaatsysteem. Deze systemen hebben zich echter ook ontwikkeld naar voorbeeld van het Deense instrument, waardoor de keus voor Denemarken meer voor de hand ligt.

De keus voor Oostenrijk is voornamelijk gebaseerd op het feit dat hier met een mandaatsysteem wordt gewerkt dat zowel in juridisch als in praktisch opzicht volledig verschilt van het Deense mandaatsysteem. Zo heeft het Oostenrijkse mandaatsysteem een grondwettelijke basis, terwijl het Deense systeem niet gebaseerd is op een wettelijke grondslag. Interessant is verder ook dat er, ondanks de grondwettelijke basis, weinig van het instrument gebruik wordt gemaakt, terwijl het in Denemarken juist weer wel veel wordt gebruikt.

6. Opbouw

In paragraaf 3 (onderzoeksvraag) kwam al kort aan de orde hoe tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt gekomen. Hieronder volgt een uitgebreider overzicht van de opbouw.

In hoofdstuk II wordt aandacht besteed aan de manier waarop het Nederlandse parlementaire controle- en verantwoordingsproces plaatsvindt in de nationale context. In dit verband worden drie verschillende fases onderscheiden; de

I informatiefase, de debatfase en de consequentiefase. Deze drie verschillende fases vormen een belangrijk kader voor het verdere onderzoek. Tijdens het parlementaire controle- en verantwoordingsproces staan het parlement verschillende instrumenten ter beschikking, die hier zullen worden beschreven. Naast de reguliere controle-instrumenten beschikt het parlement over een aantal controle-instrumenten die specifiek zijn gericht op de controle op het Europese besluitvormingsproces. Deze instrumenten zullen worden beschreven in hoofdstuk III. Ook worden in dit hoofdstuk enkele opmerkingen gemaakt over de positie van het Nederlandse parlement ten opzichte van de regering ten aanzien van buitenlands beleid. De vraag die hierbij op de achtergrond speelt, is op welke manier het politieke controle- en verantwoordingsproces verschilt van het politieke controle- en verantwoordingsproces in de nationale context, en of dat verschil wellicht een andere werkwijze rechtvaardigt.

In de hoofdstukken IV, V en VI komt het parlementaire controle- en verantwoordingsproces in het kader van Europese besluitvorming in respectievelijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk aan de orde. In ieder van deze hoofdstukken wordt in de eerste plaats de staatsrechtelijke context waarin deze instrumenten functioneren beschreven. In de tweede plaats komt de manier waarop de regering informatie verschaft aan het parlement aan de orde, waarna aandacht wordt besteed aan de inhoud van het parlementaire behandelingsvoorbehoud of mandaatsysteem en de werkwijze die de EU-commissies in dit verband hanteren. Zo nu en dan wordt met betrekking tot de verschillende landen ook ingegaan op andere instrumenten die de parlementen naast het parlementair behandelingsvoorbehoud of mandaatsysteem hebben in het kader van de controle op Europese besluitvorming. Het gaat dan om instrumenten als de subsidiariteitstoets of andere instrumenten die op een bepaalde manier van belang zijn of tot discussie hebben geleid in het betreffende land.

In hoofdstuk VII wordt een onderlinge vergelijking gemaakt tussen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk. Hierbij wordt opnieuw aansluiting gezocht bij de drie verschillende fases van het politieke verantwoordingsproces. Op basis van deze onderlinge vergelijking wordt een kader gecreëerd dat als basis dient voor de vergelijking met Nederland.

In hoofdstuk VIII wordt het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming zoals dit plaatsvindt in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk vergeleken met de manier waarop dit in Nederland plaatsvindt. In dit verband staat de vraag centraal wat Nederland van de andere landen zou kunnen leren.

Het onderzoek wordt afgesloten met een hoofdstuk 'conclusies' (hoofdstuk IX), waarin een antwoord op de centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd en enkele alternatieven worden geschetst om het Nederlandse parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming te verbeteren.

II Het politieke controle- en verantwoordingsproces in Nederland

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het parlementaire controle- en verantwoordingsproces in de Nederlandse context. De bevoegdheid van het parlement om de regering te controleren kan worden onderscheiden van de wetgevende bevoegdheid, al lopen deze twee verschillende taken veelal in elkaar over. Zo volgt wetgeving vaak pas nadat over het betreffende onderwerp door de regering beleid is ontwikkeld.¹ Dit regeringsbeleid is ook aan parlementaire controle onderhevig. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor het verdere onderzoek geschetst. In de volgende hoofdstukken speelt dit kader telkens een rol. Voordat in het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de Nederlandse parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming, is het van belang de algemene Nederlandse staatsrechtelijke regels met betrekking tot de parlementaire controle van het regeringsbeleid te schetsen. Deze regels spelen immers ook in verband met de parlementaire controle op het Europees beleid een belangrijke rol. Ook kan op basis van deze beschrijving in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op de verschillen die er bestaan tussen parlementaire controle op de regering in de Nederlandse context en in de Europese context.

Allereerst wordt aandacht besteed aan het leerstuk van ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de vraag wanneer er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid centraal staat. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de manier waarop het afleggen van verantwoording plaatsvindt, ofwel het verantwoordingsproces. Dit gebeurt aan de hand van drie verschillende fases, namelijk de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase.² Tijdens

1 Hierover P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 195.

2 Deze opzet wordt door Elzinga gezien als een verdeling in een passieve fase (draagt de minister ministeriële verantwoordelijkheid?) en een actieve fase (op welke manier wordt verantwoording afgelegd?). Voorts is ook de driedeling in deze actieve fase niet nieuw. Het politieke verantwoordingsproces is namelijk vaker op deze manier omschreven, met dien verstande dat de consequentiefase veelal wordt aangeduid als sanctioneringsfase. Zie D.J. Elzinga, 'Politieke verantwoordelijkheid. Over verval en vooruitgang in de politieke democratie', in: D.J. Elzinga (red.), *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 74-89. Dit betoog is in wat andere bewoordingen ook te vinden in D.J. Elzinga, 'De Politieke Ministeriële Verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 35-44. Zie verder ook M. Bovens, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual

het verantwoordingsproces staan het parlement verschillende instrumenten ter beschikking, die kort zullen worden beschreven. Tot slot wordt aandacht besteed aan de verschillende parlementaire commissies en hun bevoegdheden. In het kader van parlementaire controle op het regeringsbeleid, en, alvast vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, vooral ook de controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming, spelen de commissies immers een belangrijke rol.

2. Ministeriële verantwoordelijkheid

II

In Nederland bestaan verschillende vormen van ministeriële verantwoordelijkheid. Zo kan er worden gesproken over de civielrechtelijke, de financiële, de strafrechtelijke en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.³ De civielrechtelijke en de financiële ministeriële verantwoordelijkheid komen in dit hoofdstuk verder niet aan de orde. Alvorens verder te gaan met de bespreking van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, wordt eerst kort ingegaan op de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Het ontstaan van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid kan namelijk niet los worden gezien van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Ook speelt de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid later in dit onderzoek nog een rol in het kader van de Deense mandaatprocedure en de Oostenrijkse procedure met betrekking tot de *Stellungnahme*.

2.1 De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid

Al vanaf het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814 bestaat de mogelijkheid dat politieke ambtsdragers via een specifieke procedure voor de strafrechter kunnen worden gedaagd.⁴ In de Grondwet van 1814 werd vastgelegd dat ambtsdragers wegens ambtsmisdrijven voor de Hoge Raad dienden te verschijnen. Om een dergelijke procedure te kunnen starten diende verlof te worden verleend door de Staten-Generaal. Ook commune delicten werden door de Hoge Raad beoordeeld. Het moest dan gaan om commune delicten, begaan door politieke ambtsdragers 'gedurende den tijd hunner functien'. In dit geval was er geen voorafgaand verlof van de Staten-Generaal nodig.⁵

Framework', *European Law Journal* (vol. 13) 2007-4, p. 447-468.

3 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 315.

4 Artikel 104 en artikel 105 van de Grondwet van 1814.

5 J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 124.

De hierboven beschreven regelingen dienden tot vervolging van politieke ambtsdragers en moeten worden onderscheiden van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is in 1840 in de Grondwet opgenomen in de artikelen 75-77. Deze regelingen bepaalden dat ministers verantwoordelijk waren voor handelen en nalaten dat strijdig was met de Grondwet of wet (artikel 75 Grondwet 1840), dat de minister koninklijke besluiten en beschikkingen moest contrasigneren (artikel 76 Grondwet 1840) en dat de Hoge Raad de bevoegde instantie was om over aanklachten in dit verband te oordelen (artikel 77 Grondwet 1840). Het doel van de invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid was niet om ministers voor ambtsmisdrijven te kunnen berechten, maar om de macht van de Koning te beperken. Door de Koning te verplichten zijn besluiten en beschikkingen ook te laten ondertekenen door een minister, en met de mogelijkheid deze minister voor de besluiten strafrechtelijk aansprakelijk te stellen, werd de macht van de Koning beperkt. Zonder de minister kon er immers niet worden geregeerd.⁶

In 1848 werd de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd, zoals we die nu nog steeds kennen.⁷ De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid werd echter niet afgeschaft. Naast de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd in artikel 73 lid 2 van de Grondwet van 1848 namelijk de bepaling opgenomen dat de ministers ‘zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt’. In het derde lid van het artikel werd bepaald dat de verantwoordelijkheid van ministers door de wet geregeld zou worden. Uit het vierde lid blijkt ten slotte dat de verantwoordelijkheid van de minister blijkt uit de ondertekening van de betreffende minister. De in het derde lid bedoelde wet is de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (Wmv), die in 1855 werd ingevoerd.⁸ In artikel 1 lid 2 Wmv werd aan de grondwettelijke verplichting tot zorg voor de uitvoering van de Grondwet en wetten toegevoegd dat ministers wegens het niet naleven van deze verplichting verantwoordelijk waren en in rechte vervolgbaar. Artikel 3 Wmv gaf aan voor welke daden en voor welk nalaten de ministers strafbaar waren. Dit laatste wetsartikel is in 1886 vervangen door artikel 355 en 356 Wetboek van Strafrecht (Sr). Sinds de grondwetsherziening van 1983 is de grondwettelijke grondslag voor de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid vervallen, waardoor ze tegenwoordig alleen nog maar berust op de Wmv en de artikelen 355 en 356 Sr.⁹

6 D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 509.

7 Artikel 53 van de Grondwet van 1848 en artikel 42 van de huidige Grondwet.

8 Wet van 22 april 1855, *Stb.* 1855, 33.

9 Hierbij moet wel worden gewezen op artikel 119 Grondwet, waarin de berechting van ambtsmisdrij-

De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is in de praktijk nooit toegepast. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het bestaan van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is eigenlijk slechts een voorschot geweest op de alomvattende politieke verantwoordelijkheid. Sindsdien zijn conflicten altijd via de politieke verantwoordelijkheid beslecht. Via de politieke verantwoordelijkheid kan blijkbaar voldoende greep op ministers worden verkregen.¹⁰

2.2 De politieke ministeriële verantwoordelijkheid

II

Het principe van politieke ministeriële verantwoordelijkheid is in het Nederlandse parlementaire stelsel van grote betekenis. Gelet op het beginsel van machtscheiding vervult de ministeriële verantwoordelijkheid de rol van 'checks and balances' in de verhouding tussen parlement en regering. Ook vervult het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijke functie in het licht van het democratieprincipe. Zij functioneert namelijk als belangrijke grondslag voor de democratische legitimatie van de ministers en de regering. De ministeriële verantwoordelijkheid zorgt er immers voor dat er door de ministers en de regering rekenschap wordt afgelegd over het regeeringsbeleid.¹¹

De ministeriële verantwoordelijkheid is in de Nederlandse Grondwet opgenomen in artikel 42. Op basis van dit grondwetsartikel is de Koning onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk. Er bestaat veel literatuur over de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland. In het gezaghebbende rapport 'Steekhoudend Ministerschap' van de commissie-Scheltema wordt de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid als volgt geformuleerd: 'het is de verplichting van de minister om tegenover de kamers rekenschap af te leggen ten aanzien van het onderwerp van beraadslaging.'¹² Wat onder 'rekenschap' moet worden verstaan wordt duidelijk uit de definitie van Buijs over de ministeriële verantwoordelijkheid, die in het rapport wordt geciteerd:

ven door de Hoge Raad is vervat. De procedure van de vervolging en berechting van ambtsmisdrijven op basis van artikel 119 Grondwet is deels vervat in de Wmv. Zie hierover uitgebreid D.J. Elzinga, 'De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid', in: D. J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 70-74.

10 J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 168.

11 P.P.T. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 18-19.

12 Rapport van de commissie-Scheltema, *Steekhoudend Ministerschap, Kamerstukken II 1992/93*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 8.

‘de verplichting om, vraagt men inlichting, die inlichting te verstrekken, – om tegenover de kritiek, welke het besluit mocht uitlokken, de motieven te stellen welke het besluit hebben uitgelokt en het zouden kunnen rechtvaardigen, – en om te berusten in het oordeel dat anderen over dat besluit mochten willen uitspreken, althans te erkennen de bevoegdheid van deze om zulk een oordeel te vellen.’¹³

In wat meer hedendaagse bewoordingen komt rekenschap afleggen dus neer op een verplichting voor bewindslieden om desgevraagd inlichtingen te verstrekken, besluiten uit te leggen en te verdedigen, en te accepteren dat deze besluiten kunnen worden bekritiseerd.

Voor het rekenschap afleggen is van belang dat daden van de centrale overheid aan de bewindslieden kunnen worden toegerekend. In dit verband kan een koppeling worden gemaakt tussen verantwoordelijkheid en het parlementaire stelsel, waarbij verantwoordelijkheid kan worden gezien als een toerekening zonder welke het parlementaire stelsel niet kan functioneren. Als immers daden van de centrale overheid niet zouden kunnen worden toegerekend aan de bewindslieden, dan zou het parlement al deze daden niet kunnen controleren.¹⁴ Een vraag die vervolgens rijst is welke daden dan precies aan de ministers kunnen worden toegerekend. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet worden gekeken naar de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de eerste plaats zijn de ministers verantwoordelijk voor het optreden van de Koning. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit over alle besluiten die het contraseign van een minister behoeven, maar daarnaast ook over al het andere koninklijke optreden.¹⁵ In de tweede plaats zijn ministers verantwoordelijk voor alle handelingen die op het terrein van hun bevoegdheden liggen. Zo kent de wet in veel gevallen bevoegdheden toe aan ministers. Ook zijn de ministers verantwoordelijk voor het handelen van de ambtelijke dienst bij de ministeries. Als hoofd van een ministerie (artikel 44 lid 1 Grondwet) beschikt de minister immers over ruime instructiebevoegdheden met betrekking tot de

13 J.T. Buijs, *De Grondwet: Toelichting en kritiek, vol.1*, Arnhem: Gouda Quint 1883, p. 361.

14 Zie voor deze redenering L.F.M. Besseling, ‘Aard en grondslag der ministeriële verantwoordelijkheid’, in: *De ministeriële verantwoordelijkheid* (studiedagen Brussel 28-29 september 1989), Antwerpen 1991, p. 123, a.w. Zie voor eenzelfde benadering ook J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 19-21 en H.G. Warmelink, ‘Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen’, in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 105.

15 D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 496 en ook P.P.T. Bovend’Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 306-307. Het rapport ‘Steekhoudend Ministerschap’ gaat uit van een iets minder ruime benadering, in die zin dat daarin ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de Koning wordt aangenomen indien het gaat om handelingen die het ‘openbaar belang’ raken (Rapport van de commissie-Scheltema, *Steekhoudend Ministerschap, Kamerstukken II 1992/92*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 10).

ambtelijke taakuitoefening.¹⁶ Verder is de minister ook verantwoordelijk voor handelingen van andere overheidsinstellingen voor zover de wet de minister bevoegdheden op dit terrein heeft toegekend. Kort samengevat kan dus worden geconstateerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is voor zover de minister bevoegdheden heeft.¹⁷

In de derde plaats moet aandacht worden besteed aan de vraag of er naast de individuele verantwoordelijkheid van ministers ook een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de collegiale besluitvorming in de ministerraad. Op grond van het homogeniteitsbeginsel van artikel 45 lid 3 Grondwet beraadslaagt en besluit de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid en bevordert hij de eenheid van dat beleid. Deze regeling geeft echter niet zozeer blijk van een collectieve verantwoordingsplicht jegens het parlement, maar heeft vooral interne betekenis in de relatie tussen de ministers en de ministerraad.¹⁸ Ministers zijn wel verantwoordelijk voor besluiten van de ministerraad ten overstaan van het parlement, echter in die zin dat ze ieder *individueel* ter verantwoording kunnen worden geroepen voor deze besluiten of hun aandeel daarin. De ministers zijn individueel verantwoordelijk zodat ze, indien ze een dergelijk besluit niet voor hun verantwoording willen nemen, ontslag aan hadden moeten bieden.¹⁹ De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid voor besluiten van de ministerraad kan dus eigenlijk worden gezien als een onderdeel van de individuele verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers.²⁰

II

16 In de literatuur is in dit verband veel discussie geweest over de vraag of deze vorm van ministeriële verantwoordelijkheid een 'fictie' is. Zie bijvoorbeeld E. Geurink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren', in: J.L.W. Broeksteeg & J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Publikaties van de staatsrechtkring (25), Kluwer: Alphen aan den Rijn 2006, p. 43 en R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom 2008, p. 89-90 en p. 212-213.

17 Deze materie is door veel auteurs uitgebreid beschreven. Zie bijvoorbeeld P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 283-298 en I.A. van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Groningen: Kluwer 2005, p. 195-198.

18 De grondwetgever van 1983 zag de ministerraad echter als een naar buiten toe collectief verantwoordelijk orgaan, een stelling die op weinig steun heeft kunnen rekenen. Zie *Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R1139)*, nr. 3, p. 3.

19 Rapport van de commissie-Scheltema, *Steekhoudend Ministerschap, Kamerstukken II 1992/92, 21 427*, nrs. 40 en 41, p. 10.

20 Hierover uitvoerig J.W.M. Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 59-61. Bovend'Eert en Kummeling wijzen nog wel op een andere vorm van collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Zij betogen dat er in uitzonderlijke gevallen sprake kan zijn van een situatie die niet behoort tot het werkkterrein van een van de afzonderlijke ministers, maar die de ministers als collectief betreft. In een dergelijk geval kan niet worden gesproken over verantwoordelijkheid van de ministerraad, maar van verantwoordelijkheid van de ministers op basis van artikel 42 Grondwet. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de algemene beschouwingen naar aanleiding van de troonrede. Zie P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 302.

Tot slot speelt nog de vraag of handelingen van ambtsvoorgangers kunnen worden toegerekend aan ministers. Deze vraag wordt in de staatsrechtdoctrine zowel positief als negatief beantwoord. In de eerste plaats is er de opvatting dat ministers volledige politieke verantwoordelijkheid dragen voor het handelen van ambtsvoorgangers.²¹ Deze opvatting gaat uit van de veronderstelling dat de ministeriële verantwoordelijkheid verbonden is aan het ambt en niet aan de persoon. De verantwoordelijkheid kan in deze visie echter wel op een andere manier worden ingevuld wanneer het gaat om handelen van ambtsvoorgangers. Een andere opvatting gaat uit van de benadering dat er geen volledige politieke verantwoordelijkheid bestaat voor handelen van ambtsvoorgangers, maar slechts een gedeeltelijke politieke verantwoordelijkheid.²² Ministers zouden in deze visie alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en handhaving van bestaande wetgeving en voor bestaand regeringsbeleid dat door een nieuw kabinet wordt gecontinueerd. Een minister ter verantwoording roepen voor zaken waarbij hij op geen enkele manier betrokken was, heeft geen zin. Mijns inziens moet worden uitgegaan van de eerste benadering, waarbij geldt dat een minister onverkort verantwoordelijk is voor handelen van een ambtsvoorganger. Indien niet van deze benadering wordt uitgegaan zou immers een ‘verantwoordingsgat’ kunnen ontstaan, waarbij over bepaalde zaken geen rekenschap hoeft te worden afgelegd. Tijdens het verantwoordingsproces en dan met name de fase in dit proces waarin eventuele consequenties kunnen worden verbonden aan de handelingen (zie hierna in paragraaf 3.1) kan vervolgens wel rekening worden gehouden met de mate waarin de minister daadwerkelijk betrokken was bij de handeling.²³

II

2.2.1 Relatie met de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet

In de staatsrechtelijke literatuur wordt de ministeriële verantwoordelijkheid op verschillende manieren in verband gebracht met de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet. Op basis van artikel 68 Grondwet zijn ministers en staats-

21 A.H.M. Döle & D.J. Elzinga, ‘Ministeriële verantwoordelijkheid voor niet-functioneel gedrag’, in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 124-125.

22 P.P.T. Bovend’Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 38-39.

23 Bovend’Eert is van mening dat deze werkwijze afdoet aan de rechtszekerheid omtrent de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is volgens mij niet het geval. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt namelijk onverkort en er verandert niets aan de inhoud of de werking ervan. Ministers zullen namelijk gewoon rekenschap moeten afleggen. Slechts het verantwoordingsproces, dat dus moet worden onderscheiden van de verantwoordelijkheid van de minister, kan anders worden ingevuld. Dit doet niets af aan de rechtszekerheid van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Overigens kan ook nog worden aangevoerd dat in iedere concrete situatie waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid bestaat het verantwoordingsproces op een eigen concrete wijze kan worden ingevuld. Zie P.P.T. Bovend’Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 39. Vgl. ook J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 50-51.

secretarissen verplicht de kamers de inlichtingen te geven die door een of meer leden zijn verlangd. De plicht voor ministers en staatssecretarissen om inlichtingen te verstrekken is ruim. Inlichtingen kunnen slechts worden geweigerd wegens 'het belang van de staat'.²⁴

II

Er wordt wel betoogd dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig wordt uitgewerkt door de inlichtingenplicht. Kortmann bijvoorbeeld, geeft aan dat het in het recht gaat om relaties en dat ook de politieke ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gezien als een relatie, in die zin dat ministers verantwoordelijk zijn aan de kamers, individuele Kamerleden en de Verenigde Vergadering. Dat het om verantwoordelijkheid aan deze ambten gaat baseert hij op inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet. Het recht op vragen en de plicht tot verstrekken van inlichtingen noemt hij de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid.²⁵ Mijns inziens kan de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet worden gezien als een uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid, in die zin dat deze een zeer belangrijke manier aanreikt waarop het afleggen van verantwoording geactiveerd kan worden. Ministeriële verantwoordelijkheid gaat echter verder dan de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet. Zo heeft artikel 68 Grondwet slechts betrekking op inlichtingen waar door een van beide kamers of een Kamerlid om gevraagd wordt, ofwel een passieve inlichtingenplicht. Er bestaat echter naast deze passieve inlichtingenplicht ook een actieve inlichtingenplicht die niet uit artikel 68 Grondwet valt af te leiden. Een actieve inlichtingenplicht is onlosmakelijk verbonden met de controle op het openbaar bestuur en wordt daarmee wel gezien als een uitvloeisel van het democratische stelsel.²⁶ Over de precieze staatsrechtelijke basis van de actieve inlichtingenplicht bestaat enige onduidelijkheid. Zo wordt wel een koppeling gemaakt met de vertrouwensregel op basis van het gegeven dat deze niet zonder informatieverschaffing kan functioneren.²⁷ Meer voor de hand ligt het echter de actieve inlichtingenplicht te koppelen aan de ministeriële verantwoordelijkheid van artikel 42 Grondwet.²⁸ Dit grondwetsartikel

24 Op deze weigeringsgrond wordt hier verder niet ingegaan. Zie voor een uitgebreid overzicht een notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet (*Kamerstukken II 2001/02*, 28 362, nr. 2, p. 6-13). Zie voorts S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 109-165.

25 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 317-318. Overigens moet wel worden opgemerkt dat Kortmann een zeer ruime betekenis toekent aan het begrip 'inlichtingen'.

26 Hierover S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1997, p. 111.

27 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 362, nr. 2, p. 3.

28 Deze benadering wordt gekozen in P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 269. Overigens verstrekt de regering de Staten-Generaal op basis van artikel 100 Grondwet vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Voor deze gevallen is dus in de Grondwet expliciet in een actieve inlichtingenplicht voorzien.

wordt in het Nederlandse staatsbestel immers beschouwd als dé basis voor de parlementaire controle op de regering.

Het voorgaande laat zien dat de ministeriële verantwoordelijkheid dus verder gaat dan de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet. Er kan in een zeker opzicht echter ook worden betoogd dat de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet een ruimere betekenis heeft dan de ministeriële verantwoordelijkheid. De inlichtingenplicht kan zich namelijk ook uitstrekken over zaken waarvoor geen ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Zo dient de minister inlichtingen aan de kamers te verstrekken voor zover de juridische en feitelijke mogelijkheden voor hem reiken om informatie in te winnen. Deze juridische en feitelijke mogelijkheden gaan verder dan de terreinen waarop de minister bevoegdheden heeft en dus verantwoordelijkheid draagt.²⁹

II

2.2.2 Relatie met de vertrouwensregel

In een parlementair stelsel als het Nederlandse kan de regering niet regeren zonder het vertrouwen van het parlement. Indien het parlement blijk geeft van een gebrek aan vertrouwen, dan moet de betreffende minister zijn ontslag aanbieden. Deze vertrouwensregel heeft in het Nederlandse staatsbestel een zelfstandige betekenis naast de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in veel andere landen, zoals in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, de vertrouwensregel wel wordt gekoppeld aan het leerstuk van ministeriële verantwoordelijkheid. In het eerder genoemde rapport ‘Steekhoudend Ministerschap’ wordt het volgende opgemerkt over de relatie tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel:

‘Hoofdljn is dus, dat verantwoording kan worden verlangd ook zonder dat daarbij de sanctie van de vertrouwensregel in het geding is, terwijl het vertrouwen kan worden opgezegd ook indien de minister zich toereikend verantwoordt.’³⁰

Hieraan kan worden toegevoegd dat ook privégedragingen van een minister aanleiding kunnen zijn voor het inzetten van de vertrouwensregel. Ook andere situaties waarin geen ministeriële verantwoordelijkheid geldt, kunnen leiden tot opzegging van het vertrouwen in een minister. Een minister kan bijvoor-

29 Zie H.R.B.M. Kummeling e.a., *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999, p. 16-17. Met juridische mogelijkheden wordt volgens de auteurs bedoeld op de wettelijke verplichtingen van bijvoorbeeld ondergeschikte ambtenaren die bestaan om de minister informatie te geven. Feitelijke mogelijkheden hebben bijvoorbeeld betrekking op het laten verrichten van onderzoek en het verzoeken van inlichtingen bij personen die de inlichtingen dan op vrijwillige basis verstrekken. Verder o.a. ook S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 76-77.

30 Zie Rapport van de commissie-Scheltema, *Steekhoudend Ministerschap, Kamerstukken II 1992/92*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 13.

beeld worden weggestuurd vanwege handelingen verricht tijdens een eerdere ambtsperiode waarin hij een andere ministerspost bezat. Ook al werd hiervoor betoogd dat de ambtsopvolger verantwoordelijk is voor gedragingen van zijn voorganger, dit doet niets af aan het feit dat de vertrouwensregel ook ten aanzien van de persoon kan worden ingezet.

Uiteraard is er in veel gevallen wel sprake van een verband tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. Er bestaat immers altijd een mogelijkheid dat de vertrouwensregel wordt gebruikt als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid. De dreiging van de opzegging van het vertrouwen is in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid dus altijd aanwezig.³¹

II

Tot slot nog een aantal opmerkingen over de werking van de vertrouwensregel in de relatie tussen de regering en de Eerste Kamer. Over deze kwestie zijn de opvattingen in de staatsrechtelijke literatuur verdeeld. In globale zin kunnen er drie standpunten worden onderscheiden. In de eerste plaats is er het standpunt dat de vertrouwensregel in de relatie tussen de regering en de Eerste Kamer onverkort van toepassing is.³² Ook de politiek heeft dit standpunt – terecht – gevolgd.³³ Argumenten die worden aangedragen ter verdediging van deze opvatting hebben onder andere betrekking op praktijkvoorbeelden waarin ten opzichte van de Eerste Kamer bijvoorbeeld de kabinetskwestie werd gesteld of waarin onaanvaardbaarverklaringen door individuele bewindslieden werden uitgesproken.³⁴ Het feit dat de Eerste Kamer sinds de Tweede Wereldoorlog nog nooit zelf het vertrouwen in het kabinet heeft opgezegd sluit de mogelijkheid om dit wel te doen allerminst uit. In de tweede plaats wordt wel het standpunt verdedigd dat de vertrouwensregel met betrekking tot de Eerste Kamer slechts een beperkte lading heeft. In deze visie wordt betoogd dat de vertrouwensregel alleen door de regering kan worden geactiveerd. Er bestaat dus geen zelfstandige bevoegdheid voor de Eerste Kamer om het vertrouwen op te zeggen in het kabinet of individuele bewindspersonen.³⁵ Tot slot is er de

31 Vgl. J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 25. Hij ziet in deze dreiging de juridische band tussen politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel.

32 Zie o.a. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 307-308, F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 368 en D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 646. Voor een goed overzicht van de verschillende visies op de vertrouwensrelatie tussen de regering en de Eerste Kamer zie L. Dragstra, *Ambtelijke achtergrondnotitie over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, 14 december 2010, <www.eerstekamer.nl>.

33 *Handelingen I* 1988/89, p. 235-236 en p. 271-273.

34 Voor voorbeelden zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 307-308.

35 H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer. Preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 23.

visie dat de vertrouwensregel helemaal niet van toepassing is.³⁶ In deze opvatting wordt betoogd dat het uitspreken van een wantrouwensvotum niet hoort bij de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Voorts vloeit in deze visie het ontslag aanbieden van een minister of kabinet na het uitspreken van een 'onaanvaardbaar' niet voort uit de vertrouwensregel, maar uit het feit dat er in politiek opzicht geen andere mogelijkheid is.³⁷

3. Het parlementaire controle- en verantwoordingsproces

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk is de vraag aan de orde geweest wanneer er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. In deze paragraaf staat de manier waarop verantwoording wordt afgelegd, ofwel het verantwoordingsproces, centraal. Zoals eerder al werd genoemd, gebeurt dit aan de hand van de beschrijving van drie fases in het verantwoordingsproces. Achtereenvolgens wordt dan ook aandacht besteed aan de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze drie fases elkaar niet alleen kunnen opvolgen, maar ook door elkaar heen kunnen lopen. Zo komt het vaak voor dat tijdens de debatfase opnieuw informatie wordt verschaft. Ook komt het voor dat niet eens wordt toegekomen aan de consequentiefase als aparte fase omdat het parlement tevreden is met de rekenschap die is afgelegd, of althans daarin berust. Tijdens het verantwoordingsproces maakt het parlement gebruik van verschillende instrumenten. Deze instrumenten hebben veelal betrekking op meerdere fases in het verantwoordingsproces en komen daarom in een afzonderlijke subparagraaf aan de orde.

3.1 Drie verschillende fases

Het politieke controle- en verantwoordingsproces begint met het verstrekken van inlichtingen, ofwel de informatiefase. De mate van informatieverzanding door de regering is van groot belang voor de kwaliteit van het politieke verantwoordingsproces. Ook Elzinga benadrukt het belang van informatieverzanding: 'Hoe groter de mogelijkheden van het parlement om de ministers tot informatieverzanding te bewegen en te dwingen, hoe intensiever het verantwoordingsproces kan zijn.'³⁸ Een belangrijke figuur in de informatiefase is uiter-

³⁶ Zie voor de afwijzing van het bestaan van een vertrouwensrelatie tussen de regering en de Eerste Kamer L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 548-549. Interessant is dat in deze eerdere editie van het bekende handboek een andere positie werd ingenomen dan in de laatste bewerking uit 2006.

³⁷ Zie hierover L. Dragstra, *Ambtelijke achtergrondnotitie over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, 14 december 2010, <www.eerstekamer.nl>.

³⁸ D.J. Elzinga, 'De Politieke Ministeriële Verantwoordelijkheid', in: D. J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 43.

aard de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet en de actieve inlichtingenplicht die, als hiervoor omschreven, naar mijn mening voortvloeit uit artikel 42 Grondwet. De manieren waarop de kamers op basis van artikel 68 Grondwet om inlichtingen kunnen vragen zijn nader uitgewerkt in de reglementen van orde van beide kamers, waarover meer in de volgende subparagraaf.

De tweede fase in het parlementaire controle- en verantwoordingsproces is de debatfase. Op basis van de verschafte inlichtingen wordt in deze fase door het parlement met de betrokken bewindspersoon gedebatteerd en er worden argumenten uitgewisseld. De bewindspersoon dient zijn beleid vervolgens te verdedigen.³⁹ De ministers en staatssecretarissen zijn op basis van artikel 69 lid 2 Grondwet verplicht bij een plenaire vergadering van een van de kamers of de Verenigde Vergadering aanwezig te zijn, indien zij daarvoor worden uitgenodigd. Ook in de verschillende parlementaire commissies wordt overleg gevoerd met de betrokken bewindspersonen (zie paragraaf 3.3.3).

De derde fase in het verantwoordingsproces is de consequentiefase. Er bestaan veel manieren om het verantwoordingsproces af te ronden en eventuele consequenties te verbinden aan het optreden van een bewindspersoon. Indien de inlichtingenfase en de debatfase hebben geleid tot een voor de Tweede Kamer of de Eerste Kamer zeer onbevredigend resultaat, kan als ultieme sanctie de vertrouwensregel worden ingezet. In de praktijk zal de vertrouwensregel echter niet snel worden gebruikt. Andere consequenties die aan het optreden van de bewindspersoon kunnen worden verbonden zijn amendering of verwerping van wetsvoorstellen en het aannemen van een motie. Ook meer politieke consequenties kunnen aan de orde zijn, zoals het niet terugkeren van de betreffende bewindspersoon in een volgend kabinet of een lagere plaatsing op de kandidatenlijst.⁴⁰ Consequenties verbinden aan het optreden van een minister of staatssecretaris hoeft niet per se een negatieve betekenis te hebben. Het optreden van de bewindspersoon tijdens het verantwoordingsproces kan immers ook als positief worden ervaren.⁴¹ Kamerleden kunnen bijvoorbeeld hun goedkeuring uitspreken naar aanleiding van een debat met de betrokken minister of staatssecretaris. In sommige gevallen komt het verder voor dat er moties ter ondersteuning of goedkeuring van het regeringsbeleid worden aangenomen.⁴²

39 D.J. Elzinga, 'De Politieke Ministeriële Verantwoordelijkheid', in: D. J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 43.

40 D.J. Elzinga, 'De Politieke Ministeriële Verantwoordelijkheid', in: D. J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 44.

41 M. Bovens, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal* (vol. 13) 2007-4, p. 452.

42 Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dergelijke moties veelal als 'overbodig' worden bestempeld. Zie P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 347-348.

Als gezegd komt het ook voor dat helemaal niet toegekomen wordt aan de consequentiefase als aparte fase omdat het parlement berust in de afgelegde rekenschap.

3.2 Parlementaire controle-instrumenten

Zoals gezegd zijn de manieren waarop de kamers op basis van artikel 68 Grondwet om inlichtingen kunnen vragen nader uitgewerkt in de reglementen van orde van beide kamers. In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO II) wordt onderscheid gemaakt tussen het recht van interpellatie (artikel 133 RvO II), het schriftelijke vragenrecht (artikel 134 en 135 RvO II) en het mondelinge vragenuur (artikel 136 RvO II). De Eerste Kamer heeft het recht van interpellatie en het schriftelijke vragenrecht (artikel 139 en 140 RvO I), maar niet het mondelinge vragenuur. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van deze parlementaire instrumenten.⁴³

Het recht van interpellatie houdt in dat door een Kamerlid, met verlot van de Kamer, vragen worden gesteld aan de bewindspersoon over een onderwerp dat vreemd is aan de orde van de dag. Het verlot door de Kamer moet worden verleend als het verzoek tot een interpellatiedebat wordt gesteund door ten minste dertig leden.⁴⁴ In de Eerste Kamer wordt nauwelijks gebruikgemaakt van het recht van interpellatie. In de Tweede Kamer komen interpellaties wel voor, maar wordt tegenwoordig ook graag gebruikgemaakt van een ander instrument, namelijk het spoeddebat. Voor spoeddebatten geldt dezelfde verlotfeis van dertig leden, maar verder zijn de debatten vrijwel vormvrij. Dit betekent bijvoorbeeld dat er van tevoren geen vragen hoeven te worden ingediend.⁴⁵ Ook wordt wel betoogd dat het recht van interpellatie wordt gebruikt als drukmiddel om gewone Kamervragen goed beantwoord te krijgen.⁴⁶

Schriftelijke vragen moeten kort en duidelijk worden geformuleerd en worden ingediend bij de voorzitter, die ze vervolgens doorstuurt naar de betreffende bewindspersoon. Deze heeft vervolgens drie weken de tijd om de vragen te beantwoorden. Indien deze termijn niet wordt gehaald dient hij dit onder opgave van redenen mee te delen aan de voorzitter. Op basis van artikel 135 lid 2

43 Een zeer uitgebreide beschrijving van deze instrumenten is te vinden in P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 319-326.

44 Zie artikel 133 lid 2 RvO II. Een dergelijke 'verlotbepaling' komt overigens niet voor in het RvO I.

45 D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 778.

46 Zie G.M.W. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, Delft: Eburon 2011, p. 33. De schrijver wijst er op dat een minister bij een gebrekkige beantwoording van Kamervragen het risico loopt 'een interpellatie aan z'n broek te krijgen'.

RvO II publiceert de griffier elke drie maanden een lijst met vragen die langer dan zes weken onbeantwoord zijn gebleven.⁴⁷

Mondelinge vragen komen in de Tweede Kamer aan de orde in het wekelijkse vragenuur op dinsdag. Mondelinge vragen lenen zich vooral voor zaken waarover weinig overeenstemming bestaat tussen de verschillende Kamerfracties, of voor actuele kwesties en incidenten waarvoor veel publieke belangstelling is.⁴⁸ Kamerleden die vragen willen stellen moeten dit van tevoren meedelen aan de voorzitter onder aanduiding van het onderwerp waarop de vragen betrekking hebben. De voorzitter beslist vervolgens welke vragen en de volgorde waarin deze vragen tijdens het vragenuur aan de orde komen. Tijdens het vragenuur kunnen door de Kamerleden geen moties worden ingediend.

Naast de parlementaire instrumenten op basis van artikel 68 Grondwet, moet nog worden gewezen op de mogelijkheid een parlementaire enquête te houden. Deze bevoegdheid is gebaseerd op artikel 70 Grondwet en komt toe aan beide kamers, zowel afzonderlijk als in Verenigde Vergadering. Van dit recht wordt gebruikgemaakt indien de hiervoor beschreven instrumenten niet toereikend zijn om een specifieke situatie te beoordelen, of indien de behoefte bestaat personen onder ede te horen.⁴⁹ De parlementaire enquête wordt ook gezien als een middel waarmee het parlement achteraf, dus nadat bepaald beleid is uitgevoerd, intensieve controle kan uitoefenen en eventueel de politiek verantwoordelijke bewindspersonen kan aanspreken. De specifieke regels voor het houden van een parlementaire enquête zijn neergelegd in de Wet op de parlementaire enquête.

3.3 De parlementaire commissies

Het parlementaire controle- en verantwoordingsproces vindt niet alleen plaats in het plenum, maar voor een belangrijk deel ook in de verschillende parlementaire commissies. In de commissiestelsels van Oostenrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zullen we zien dat sommige commissies de bevoegdheid hebben om namens de kamer te handelen. Dit is in Nederland niet aan de orde. In het Nederlandse commissiestelsel bestaat voorts geen traditie waarbij commissies een standpunt innemen over bepaalde kwesties. Wel bestaat in de Tweede Kamer op basis van artikel 121a RvO II de mogelijkheid voor commissies om een rapporteur te benoemen die voorbereidende werkzaamheden

47 Dit wordt de 'schandpaalprocedure' genoemd. D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 779.

48 G.M.W. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, Delft: Eburon 2011, p. 34.

49 L. Dragstra, N.S. Eftymiou, A.W. Hins & R. de Lange, *Belinfante-De Reede. Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 115-116.

verricht. Van deze mogelijkheid wordt echter weinig gebruikgemaakt, al lijkt hierin op het terrein van EU-zaken wat verandering te komen.⁵⁰ In de Eerste Kamer bestaat de mogelijkheid om rapporteurs te benoemen niet. Wel kunnen commissies subcommissies instellen (artikel 39 RvO I). Vergaderingen van commissies in de Tweede Kamer zijn in principe openbaar, tenzij anders wordt besloten. Vergaderingen van commissies in de Eerste Kamer zijn niet openbaar.

In deze paragraaf volgt eerst een korte beschrijving van de verschillende commissies in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, waarna vervolgens de specifieke controlebevoegdheden van de commissies aan de orde komen.

II

3.3.1 Commissies in de Tweede Kamer

In de Tweede Kamer beslist in de regel de voorzitter over de samenstelling van commissies. De meeste commissies bestaan uit ongeveer 25 leden en zijn een afspiegeling van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer. Het Reglement van Orde maakt melding van 6 verschillende commissies. In de eerste plaats volgt uit artikel 16 RvO II dat er een vaste commissie is voor ieder ministerie, met uitzondering van het Ministerie voor Algemene Zaken. Ook is er een vaste commissie voor Europese zaken en een voor koninkrijksrelaties. De vaste commissies hebben een belangrijke voorbereidende taak in het wetgevingsproces, maar houden zich ook bezig met de controle op de regering. In de tweede plaats heeft de Tweede Kamer op basis van artikel 17 RvO II de bevoegdheid om algemene commissies in te stellen voor onderwerpen die van bijzonder belang zijn voor de uitoefening van haar taken dan wel vrijwel alle ministeries aangaan. De primaire taak van deze commissies is het informeren, ondersteunen en adviseren van andere parlementaire commissies. Om deze coördinerende rol te kunnen vervullen hebben algemene commissies dezelfde bevoegdheden als de vaste commissies.⁵¹

In de derde plaats kan de Tweede Kamer besluiten een themacommissie in te stellen (artikel 17a RvO II). Deze commissies behandelen onderwerpen van groot maatschappelijk belang die niet specifiek één ministerie aangaan. De duur waarvoor themacommissies kunnen worden ingesteld is beperkt. Ze kunnen namelijk niet voor een langere periode dan één zitting van de Tweede Kamer blijven bestaan. De belangrijkste taak van een themacommissie is het

⁵⁰ Zo benoemde de commissie EU-zaken twee rapporteurs die waren belast met de uitwerking van het parlementair behandelvoorbehoud. Verder was de evaluatie van de werkzaamheden van de commissie EU-zaken ook in handen van twee rapporteurs.

⁵¹ J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 82.

stimuleren van het politieke debat met betrekking tot specifieke maatschappelijke kwesties.⁵²

In de vierde plaats zijn er de tijdelijke commissies voor specifieke onderwerpen. Op basis van artikel 18 lid 2 RvO II moet het instellingsbesluit van een tijdelijke commissie een nauwkeurige omschrijving bevatten van het onderwerp waarover de commissie aan de Kamer moet rapporteren. Ook moet de termijn waarvoor de commissie wordt ingesteld in het instellingsbesluit worden genoemd.

In de vijfde plaats noemt het Reglement van Orde nog een aantal andere commissies. Het gaat hier bijvoorbeeld om de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven (artikel 19 RvO II) en de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (artikel 22 RvO II). Voorts zijn er nog twee gemengde commissies, namelijk de gemengde commissie voor het toezicht op de griffie voor de interparlementaire betrekkingen (artikel 23 lid 2 RvO II) en de gemengde commissie van beroep voor de dienst Verslag en Redactie (artikel 24 lid 2 RvO II).

Tot slot zijn er nog de enquêtemissies. Deze commissies zijn belast met de uitvoering van een parlementaire enquête. Op het recht op het houden van een parlementaire enquête wordt in de volgende paragraaf nog teruggekomen.

3.3.2 Commissies in de Eerste Kamer

Net als in de Tweede Kamer beslist in de Eerste Kamer de voorzitter over de samenstelling van de commissies. Ook hier is het de bedoeling dat de commissies een afspiegeling zijn van de politieke verhoudingen in de Kamer.⁵³ In het Reglement van Orde worden twee commissies expliciet genoemd. Dit zijn de huishoudelijke commissie (artikel 14 RvO I) en de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven (artikel 4 RvO I). Het Reglement van Orde schrijft voor dat de Eerste Kamer voor ieder ministerie een vaste commissie moet instellen (artikel 34 RvO I). Naast de vaste commissies kent de Eerste Kamer bijzondere commissies, die worden ingesteld om voorstellen met een bijzonder karakter voor te bereiden. Tot slot heeft de Eerste Kamer, net als de Tweede Kamer, de bevoegdheid om enquêtemissies in te stellen.⁵⁴

52 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 182.

53 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 189.

54 In tegenstelling tot de Tweede Kamer heeft de Eerste Kamer nog nooit van deze bevoegdheid gebruikgemaakt. Zie P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 189.

3.3.3 De rol van de commissies in het parlementaire controle- en verantwoordingsproces

De parlementaire commissies spelen een belangrijke rol in de verschillende fases van het parlementaire controle- en verantwoordingsproces. Zo hebben de commissies, net als de individuele Kamerleden, de bevoegdheid om inlichtingen te vragen aan de bewindspersonen. Voor de commissies in de Eerste Kamer komt deze bevoegdheid tot uitdrukking in artikel 33 lid 1 RvO I, op basis waarvan commissies de regering kunnen uitnodigen tot het voeren van mondeling of schriftelijk overleg. In de praktijk komt het slechts zelden voor dat een commissie mondeling overleg voert met de betrokken bewindspersoon. Veelal vindt correspondentie met de regering plaats in de vorm van schriftelijk overleg.

In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is het instrument van het vragen van inlichtingen in meer uitgebreide bewoordingen vervat. Zo zijn de commissies in de Tweede Kamer op basis van het RvO II onder andere bevoegd om zich tot een minister te wenden ter verkrijging van alle stukken waarvan zij de kennisneming nodig achten, mondeling of schriftelijk overleg te voeren, rondetafelgesprekken te organiseren en hoorzittingen te houden. Het organiseren van rondetafelgesprekken en het houden van hoorzittingen richt zich niet primair op informatieverkrijging van de minister. Dergelijke bijeenkomsten worden door de commissies veelal gebruikt om zich met betrekking tot een bepaald onderwerp te laten voorlichten door onafhankelijke deskundigen. Ook kan een hoorzitting het karakter hebben van een inspraakbijeenkomst, waarbij aan belanghebbende burgers gevraagd wordt hun opvattingen over een bepaald beleidsvoornemen te delen.⁵⁵ Op basis van artikel 53 RvO I zijn overigens ook de commissies in de Eerste Kamer bevoegd tot het houden van hoorzittingen.

Als gezegd kan een commissie mondeling of schriftelijk overleg voeren met een minister. Wat betreft de commissies in de Tweede Kamer is in artikel 28 RvO II uiteengezet waarop een mondeling overleg met een minister betrekking kan hebben. In het kader van de parlementaire controletaak zijn vooral het notaoverleg (NO) en het algemeen overleg (AO) van belang. Een notaoverleg gaat over een stuk dat in handen is gesteld van de commissie (artikel 40 RvO II) en een algemeen overleg kan worden gevoerd over zaken die betrekking hebben op het beleidsterrein van de commissie (artikel 41 RvO II).⁵⁶ Het NO heeft een

55 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 493.

56 Zie J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 90

II

zwaarder karakter dan het AO. Zo kunnen bijvoorbeeld alle leden deelnemen aan een NO. Ook kunnen tijdens het NO moties worden ingediend. Voor het houden van een NO is toestemming van de Kamer nodig. In het kader van de controle op Europese besluitvorming wordt meestal vergaderd in de vorm van een AO (zie hoofdstuk III). Een AO wordt veelal gevoerd in twee termijnen. In de eerste termijn krijgen de verschillende woordvoerders van de politieke partijen het woord en worden vragen gesteld aan de betrokken minister. Als alle woordvoerders van de politieke partijen aan het woord zijn geweest volgt de eerste termijn van de minister. In deze eerste termijn probeert de minister de vragen die zijn gesteld zo goed mogelijk te beantwoorden. Indien hij of zij bepaalde vragen niet direct kan beantwoorden, dan kan de minister toezeggen op een ander moment op deze vragen terug te komen. Na de eerste termijn van de minister bestaat voor de commissieleden de mogelijkheid om, naar aanleiding van de antwoorden van de minister, aanvullende vragen te stellen in een tweede termijn. Het is niet de bedoeling dat een AO nog eens over wordt gedaan in het plenum. Het RvO II heeft daarom beperkingen gesteld aan het voeren van een plenair debat na een AO. Zo wordt de plenaire beraadslaging over een verslag van een AO alleen geopend indien een lid naar aanleiding van dat overleg een motie wenst in te dienen. Als dit het geval is kan door elk lid slechts eenmaal het woord worden gevoerd en geldt er een maximumsprek-tijd per fractie (artikel 44a RvO II). De plenaire behandeling na een AO wordt ook wel een 'tweeminutendebat' genoemd.

De commissies in de Eerste Kamer voeren als gezegd nauwelijks mondeling overleg met de minister. Overleg in de commissies is vaak ook niet zozeer gericht op de controle van het regeringsbeleid, maar staat meestal in het teken van de wetgevende taak van de Eerste Kamer. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit anders is als het gaat om onderwerpen die betrekking hebben op EU-aangelegenheden. Op dit terrein leggen de commissies de focus wel meer op de controlerende taak. De werkwijze van de EU-commissies komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde.

4. De verhouding tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in het Nederlandse staatsbestel

Om de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer te kunnen duiden moet onder andere worden gekeken naar de Grondwet. Uit artikel 51 Grondwet blijkt dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer berust. De Tweede Kamer wordt in dit grondwetsartikel im-

mers vóór de Eerste Kamer genoemd.⁵⁷ Het primaat van de Tweede Kamer kan verder ook worden afgeleid uit de zwakkere democratische legitimatie van de Eerste Kamer. De leden van de Eerste Kamer worden niet rechtstreeks gekozen, maar indirect door de leden van de provinciale staten. Voorts kan worden gewezen op de bevoegdheden die aan beide kamers zijn toegedicht. Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer heeft het recht van interpellatie, het individuele vragenrecht, het recht van enquête en het budgetrecht. De Eerste Kamer mist echter het recht van initiatief en het recht van amendement. Verder kan het politieke primaat van de Tweede Kamer ten opzichte van de Eerste Kamer worden afgeleid uit het feit dat kabinetten worden geformeerd in relatie tot de Tweede Kamer. Ook worden de fractievoorzitters uit de Eerste Kamer niet betrokken bij de totstandkoming van regeerakkoorden.⁵⁸

Van de controlebevoegdheden maakt de Eerste Kamer veel minder gebruik dan de Tweede Kamer. Ook al heeft de Eerste Kamer het recht deze bevoegdheden ten volle te benutten, de Eerste Kamer stelt zich in dit verband veelal terughoudend op. Deze opstelling heeft onder andere te maken met het feit dat er geen bijzondere conflictenregeling bestaat in het geval dat er een verschil van mening bestaat tussen beide kamers. Bij het ontbreken van een dergelijke regeling laat de praktijk zien dat de Eerste Kamer zich, als kamer met de minste bevoegdheden en democratische legitimatie, wat terughoudend opstelt.⁵⁹ De Eerste Kamer richt zich vooral op het wetgevingsproces en ziet in dit verband voor zichzelf een belangrijke rol als kamer van heroverweging. Bij de invulling van deze heroverwegingstaak is de Eerste Kamer in principe bevoegd om een wetsvoorstel te verwerpen op grond van iedere denkbare overweging. We zien echter dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen vooral beoordeelt op 'rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'.⁶⁰ Met rechtmatigheid wordt hier bedoeld op rechtsbescherming, rechtszekerheid en verenigbaarheid met de Grondwet en verdragen. Verder probeert de Eerste Kamer wetgeving, die naar haar opvatting in de praktijk tot uitvoerings- of handhavingproblemen kan leiden, te voorkomen en bekijkt ze of wetten in de praktijk werkelijk het beoogde effect zullen hebben.⁶¹

57 *Kamerstukken II 1976/77*, 14 222, nr. 3, p. 9 en *Kamerstukken I 1979/80*, 14 222, 14 223, 14 224, nr. 112b (herdruk), p. 5.

58 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 39. Zie ook H.R.B.M. Kummeling, B. van Mourik & R. Nehmelman, 'Enkele staatsrechtelijke reflecties op de positie van de Eerste Kamer in het kader van de Europese Unie', Den Haag: Eerste Kamer, <www.eerstekamer.nl/eu/publicatie/20090201/bijlage_europese_herbezinning/document>.

59 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 39.

60 Jaarbericht Eerste Kamer 2009-2010, <www.eerstekamer.nl/jaarbericht>.

61 Jaarbericht Eerste Kamer 2009-2010, <www.eerstekamer.nl/jaarbericht>, p. 23 en p. 28.

Voor zover de Eerste Kamer gebruikmaakt van haar controlebevoegdheden zien we dat ze veelal dezelfde focus heeft als bij de uitoefening van haar wetgevingsbevoegdheden. Zo is er in het kader van de controlerende taak veel aandacht voor staatsrechtelijke thema's zoals grondrechten en de Grondwet.⁶² Ook heeft de Eerste Kamer veel belangstelling voor de besluiten die in het kader van de Europese Unie worden genomen. Met betrekking tot de controletaak in het kader van Europese besluitvorming heeft de Eerste Kamer zelfs een speciale Europese werkwijze ontwikkeld. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid teruggekomen.

5. Tot slot

In het voorgaande is aandacht besteed aan de staatsrechtelijke regels met betrekking tot de parlementaire controle op de regering in de Nederlandse context. In dit verband spelen de ministeriële verantwoordelijkheid, de inlichtingenplicht en de vertrouwensregel een belangrijke rol. Voor dit onderzoek is het van belang de vraag wanneer er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid te onderscheiden van het proces waarlangs verantwoording eventueel kan worden afgelegd.

Het verantwoordingsproces is ingedeeld in drie verschillende fases, die elkaar niet per definitie in dezelfde volgorde zullen opvolgen. Ook komt het regelmatig voor dat niet aan alle fases in het verantwoordingsproces wordt toegekomen indien door de betrokken bewindspersoon verantwoording wordt afgelegd.

Niet alleen in de nationale context bestaat er ministeriële verantwoordelijkheid. Ook in het kader van Europese besluitvorming geldt dat de betrokken bewindspersoon verantwoordelijk is voor zijn of haar optreden in de Raad of de Europese Raad. De betreffende bewindspersoon kan voor gedragingen in Europees verband op dezelfde manier, met gebruikmaking van dezelfde parlementaire instrumenten, ter verantwoording worden geroepen als voor zaken die zich in de Nederlandse context hebben voorgedaan. Gelet op het bijzondere karakter van de Europese besluitvorming, is er in het kader van het verantwoordingsproces echter een aantal aanvullende instrumenten ontwikkeld. Deze instrumenten, die specifiek zijn gericht op controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming, komen uitgebreid aan de orde in het volgende hoofdstuk.

62 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 53.

III Het Nederlandse politieke controle- en verantwoordingsproces in de context van de Europese Unie

1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan het politieke controle- en verantwoordingsproces in de nationale context. In dit hoofdstuk komt het politieke controle- en verantwoordingsproces in de Europese context aan de orde. In de eerste plaats worden enkele algemene opmerkingen gemaakt over de positie van het parlement ten opzichte van de regering in het kader van buitenlands en Europees beleid. De vraag die hier op de achtergrond speelt, is op welke manier het politieke controle- en verantwoordingsproces in de context van de Europese Unie verschilt van het politieke controle- en verantwoordingsproces in de nationale context, en of dat verschil wellicht een andere werkwijze rechtvaardigt.

In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan de parlementaire controle van de regering in het kader van secundaire Europese besluitvorming. De instrumenten die het parlement voorhanden heeft zijn niet specifiek onder te brengen bij een van de afzonderlijke fases van het parlementaire controle- en verantwoordingsproces. Daarom is de opzet van deze paragraaf aan de Nederlandse situatie aangepast.

In de derde plaats komt de parlementaire controle van de Europese instellingen aan de orde. Zoals al naar voren kwam in het inleidende hoofdstuk, richt dit onderzoek zich primair op de parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming en niet zozeer op de parlementaire controle van de Europese instellingen. Omdat deze laatste vorm van controle wel van belang is om een goed en volledig beeld te krijgen van de Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van parlementaire controle op Europese besluitvorming en deze ook een aantal zaken in de verhouding tussen de regering en het parlement en tussen de beide kamers duidelijk heeft gemaakt, wordt hier toch kort aandacht aan besteed.

Tot slot volgt een conclusie waarin de bevindingen van dit hoofdstuk kort worden samengevat.

2. Buitenlands en Europees beleid

Gelet op de artikelen 90 en 91 Grondwet neemt het parlement ten aanzien van buitenlands beleid een andere positie in ten opzichte van de regering dan ten

aanzien van binnenlandse aangelegenheden. Zo zegt artikel 90 Grondwet dat het de taak is van de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Dit artikel wordt vaak gelezen als een bepaling die vastlegt dat het buitenlands beleid in de eerste plaats berust bij de regering.¹ Artikel 91 Grondwet schrijft voor dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal.

De eis van goedkeuring geldt ten aanzien van alle verdragen, met uitzondering van de gevallen waarvan de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen heeft bepaald dat geen goedkeuring is vereist. Verdragen hoeven op grond van artikel 7 van deze wet niet ter goedkeuring te worden voorgelegd aan het parlement indien:

- het een verdrag betreft waarvoor dit bij wet is bepaald;
- het gaat om een verdrag ter uitvoering van een eerder goedgekeurd verdrag;
- het verdrag geen belangrijke geldelijke verplichting oplegt aan het Koninkrijk en een maximale looptijd van één jaar heeft;
- specifieke omstandigheden het noodzakelijk maken dat het verdrag een vertrouwelijk of een geheim karakter draagt;
- het een verdrag is ter verlenging van een aflopend verdrag;
- het de wijziging van een integrerend onderdeel van een bijlage van een goedgekeurd verdrag betreft. Deze bijlage moet dan wel een inhoud hebben die van uitvoerende aard is ten opzichte van de bepalingen van het verdrag waar de bijlage onderdeel van vormt.

In tegenstelling tot veel andere landen wordt in Nederland de eis van parlementaire goedkeuring niet afhankelijk gesteld van de specifieke inhoud van het verdrag. Parlementaire goedkeuring is bijvoorbeeld niet afhankelijk gesteld van de mate waarin het verdrag de rechtspositie van burgers raakt of van wetgevende aard is.²

Gedurende een lange periode stelde het goedkeuringsrecht van het Nederlandse parlement weinig voor omdat een verdrag veelal pas na afloop van alle onderhandelingen als een *fait accompli* werd voorgelegd aan het parlement. Het parlement kon het verdrag dan slechts goed- of afkeuren. Zo is het Verdrag

1 D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 690.

2 Volgens Besselink is dit opmerkelijk, gelet op het feit dat er in de Nederlandse Grondwet (artikel 93) wel een onderscheid wordt gemaakt tussen verdragen die burgers binden en verdragen die dat niet doen. Verdragen die burgers binden krijgen zelfs voorrang boven nationaal recht, waaronder de Grondwet. L.F.M. Besselink, 'Parlement en buitenlandse politiek. Over Constitutionele relaties en de buitenwereld: een drieluik', in: *Publikaties van de Staatsrechtkring (10)*, Deventer: Kluwer 2007, p. 184.

van Maastricht niet vóór ondertekening aan het Nederlandse parlement voorgelegd.³ De laatste jaren is de positie van het parlement op dit punt echter iets verbeterd. Zo dient de Minister van Buitenlandse Zaken, op grond van artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, periodiek aan de Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een lijst van ontwerpverdragen, waarover wordt onderhandeld, te verstrekken.

Ook is het tegenwoordig de bedoeling om bij meer omvattende wijzigingen en totstandkoming van EU-verdragen gebruik te maken van de conventiemethode. Zo werd de conventiemethode gebruikt bij de totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag. Opvallend is wel dat bij de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon werd afgezien van een conventie. Het Verdrag van Lissabon stelt het volgen van een dergelijke procedure verplicht bij toekomstige verdragswijzigingen op basis van de gewone herzieningsprocedure (artikel 48 lid 3 EU-Verdrag), tenzij door de Europese Raad met gewone meerderheid van stemmen, na goedkeuring van het Europees Parlement, wordt besloten geen conventie bijeen te roepen omdat de reikwijdte van de wijzigingen bijeenroeping niet rechtvaardigt.⁴ Bij de conventiemethode wordt een vergadering bijeengeroepen die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Europese Commissie. De conventie beziet de ontwerpen tot herziening en neemt bij consensus een aanbeveling aan ten behoeve van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. Met de invoering van de conventiemethode heeft het nationale parlement een rol gekregen in het opstellen van de verdragsteksten. Deze rol moet echter niet worden overschat. Zo is de Nederlandse afvaardiging van parlementsleden geen afspiegeling van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.⁵ Ook zijn het uiteindelijk nog steeds de regeringsvertegenwoordigers die beslissingsmacht hebben inzake de uiteindelijke verdragssluiting. De Kamerleden worden dus wel betrokken bij de

3 Zie over deze kwestie ook L.F.M. Besselink, 'Het parlement en de Europese besluitvorming', in: *Publikaties van de Staatsrechtkring* (5), Zwolle: Tjeenk Willink 1993, p. 49.

4 Dit was het geval bij de verdragswijziging die een uitbreiding van het aantal leden van het Europees Parlement mogelijk maakte. Het Europees Parlement stemde in het kader van deze verdragswijziging op 6 mei 2010 in met de aanbeveling van de Europese Raad om geen conventie bijeen te roepen (zie *PBEU 2011/C 81 E/32*).

5 In het verleden heeft de afvaardiging van parlementsleden ook wel tot wat onenigheid tussen de fracties geleid. Zo was ten tijde van de Europese Conventie inzake het Grondwettelijk Verdrag de VVD in de Eerste Kamer in de veronderstelling dat zij iemand mocht afvaardigen voor de conventie. Toen bleek dat het lid Van der Linden (CDA) als afgevaardigde van de Eerste Kamer naar de Europese Conventie zou gaan, reageerde de VVD nogal verontwaardigd. Zie *Handelingen I*, 2001/02, p. 889-890. L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling & R. de Lange, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002, p. 60.

onderhandelingen, maar er kan niet worden gezegd dat deze betrokkenheid de democratische legitimatie van de uiteindelijke verdragstekst waarborgt.⁶

In het inleidende hoofdstuk werd gewezen op het feit dat het ingrijpende karakter van Europese besluitvorming een bepaalde vorm van parlementaire zeggenschap rechtvaardigt. Ook werd aandacht besteed aan het feit dat er op nationaal niveau politieke ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor het optreden van bewindspersonen in de Raad. Deze ministeriële verantwoordelijkheid omvat al het optreden van de betreffende bewindspersoon in de Raad. Dit betekent dus dat niet alleen verantwoording moet worden afgelegd aan het parlement over de uiteindelijke beslissing die de bewindspersoon in de Raad neemt, maar dat ook over het verloop van het onderhandelingstraject verantwoording moet worden afgelegd.⁷ Dit laatste is sinds de uitbreiding van de codecisieprocedure in het Verdrag van Lissabon belangrijker geworden. Met deze uitbreiding worden namelijk meer besluiten in de Raad genomen bij meerderheid van stemmen. De uiteindelijke stem die een bewindspersoon uitbrengt in de Raad is dus niet, zoals bij unanimitieit het geval is, altijd van doorslaggevende betekenis voor het wel of niet aannemen van het Europese voorstel. Indien het parlement tegen een bepaald voorstel is, of het voorstel liever gewijzigd ziet, zal het moeten proberen de bewindspersoon al in een vroeg stadium te bewegen zijn collega's op andere gedachten te brengen. Hoe langer daarmee wordt gewacht, hoe verder de onderhandelingen al gevorderd zijn en hoe moeilijker het is om nog wijzigingen in het voorstel aan te brengen. Het belang van vroege betrokkenheid wordt verder versterkt door het feit dat in het kader van de codecisieprocedure voorstellen soms al na de eerste lezing door het Europees parlement en de Raad worden aangenomen. Deze eerste lezing vindt plaats op basis van het voorstel zoals dat door de Europese Commissie in handen wordt gesteld aan het Europees Parlement en de Raad. Vervolgens gaan het Europees Parlement en de Raad ermee aan de slag. Als de Raad, nadat het voorstel in eerste lezing aan het Europees Parlement is voorgelegd, direct instemt met het voorstel, is het voorstel aangenomen. Deze procedure kan snel verlopen en het is dan ook van belang dat het verantwoordingsproces al vóór

6 Zie ook het Nederlandse rapport dat werd opgesteld ten behoeve van het FIDE-congres in Madrid over de rol van nationale parlementen. G.C.R. Iglesias & L.O. Blanco (red.), 'The Role of the National Parliaments in the European Union', *Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid* (vol. 1) 2010, p. 503.

7 Tot deze conclusie komt ook Kiiver in reactie op het rapport van de commissie-Scheltema waarin wordt aangegeven dat verantwoordelijkheid bij unanimitieit makkelijker te handhaven zou zijn omdat de minister een besluit dan werkelijk zou kunnen tegenhouden, terwijl dit bij meerderheidsbesluitvorming niet het geval is. P. Kiiver, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-besluitvorming', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.), 'Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen', in: *Publikaties van de staatsrechtkring* (25), Kluwer: Alphen aan den Rijn 2006, p. 65.

aanvang van de eerste lezing in het Europees Parlement en de Raad in gang wordt gezet.⁸

Het Europese wetgevingsproces brengt dus met zich mee dat er, meer dan in de nationale context, in een zeer vroeg stadium parlementaire controle plaats moet vinden om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen op het Europese besluitvormingsproces. Hiervoor is van belang dat er, net als in het nationale wetgevingsproces, vanaf het begin tot het einde van het Europese besluitvormingsproces informatie-uitwisseling en debat plaatsvindt tussen de betrokken bewindspersoon en de kamers.

Het Nederlandse parlement oefent ten aanzien van Europese besluitvorming al bepaalde zeggenschap uit. Naast de gebruikelijke parlementaire instrumenten als beschreven in het vorige hoofdstuk, beschikt het parlement namelijk ook over een aantal instrumenten die speciaal met het oog op de controle van de regering in het kader van Europees beleid ontwikkeld zijn. Deze instrumenten komen uitgebreid aan de orde in de volgende paragraaf.

3. Nederlandse parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming

In deze paragraaf staat de parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming centraal. Eerst wordt uitgebreid ingegaan op de informatieverzorging door de regering aan het parlement in het kader van Europese besluitvorming. In dit verband wordt vooral aandacht besteed aan de informatieverstrekking door middel van fiches en geannoteerde agenda's. In de tweede plaats worden de verschillende EU-commissies van het Nederlandse parlement besproken, waarna de praktische werkwijze van de commissies in het kader van de parlementaire controle van de regering met betrekking tot Europese besluitvorming aan de orde komt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan twee andere parlementaire controle-instrumenten, namelijk het instemmingsrecht en het parlementair behandelvoorbehoud. Deze instrumenten worden, gelet op hun bijzondere karakter en totstandkomingsgeschiedenis, in een aparte subparagraaf besproken.

⁸ Hierbij kan worden opgemerkt dat voordat de eerste lezing aanvangt nationale parlementen al de mogelijkheid hebben gehad het voorstel te beoordelen in het kader van de subsidiariteitstoets. Ook kan het parlement de minister al bevragen over groenboeken en witboeken die ten grondslag liggen aan het betreffende Europese voorstel. Hierop wordt later in dit hoofdstuk nog teruggekomen.

3.1 Informatieverschaffing door de regering aan het parlement

Het parlement ontvangt, naast de documenten die rechtstreeks uit Brussel komen, ook informatie van de regering over Europese voorstellen. In de eerste plaats gebeurt dit door middel van zogenoemde ‘fiches’, een soort standaardformulieren. Het ontstaan van de fichesprocedure is terug te voeren op een debat in de Tweede Kamer over de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet toezicht verzekeringsovereenkomst met bepalingen omtrent rechtsbijstandverzekering.⁹ In dit debat werd de toenmalige Minister van Financiën, Wim Kok, verzocht de Kamer meer frequent en meer inhoudelijk te informeren over de voortgang van EG-wetgeving op verzekeringsgebied. De minister zegde deze informatie toe en liet de Kamer per brief weten in het vervolg na afloop van ieder halfjaarlijks Raadsvoorzitterschap de Kamer een overzicht met toelichting over de besprekingen inzake richtlijnen op het gebied van financiële dienstverlening te doen toekomen.¹⁰ Vervolgens werd de regering door middel van een motie verzocht deze werkwijze uit te breiden tot alle beleidsterreinen.¹¹ Mede naar aanleiding van deze motie gaf de regering aan graag bereid te zijn de Kamer te informeren over nieuwe Commissievoorstellen. Hierbij ging de regering zelfs verder dan de halfjaarlijkse informatievoorziening. Toegezegd werd dat een maandelijks lijst van Commissievoorstellen zou worden gepresenteerd.¹²

Niet voor ieder Europees voorstel worden fiches opgesteld. Het gaat alleen om voorstellen van de Europese Commissie – en dus niet van de andere Europese instellingen – voor zover deze relevant zijn. De beoordeling of een bepaald Europees Commissievoorstel relevant is, ligt bij de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (verder: werkgroep BNC). Deze werkgroep functioneert zelfstandig en kan dus ook besluiten om over een bepaald Europees voorstel geen fiche op te stellen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het voorstel slechts een kleine technische aanpassing betreft van bestaande wetgeving of als het gaat om standaardrapportages van de Commissie, zoals jaarrapporten en voortgangsrapportages. Ook kan de werkgroep besluiten geen fiche op te stellen als de informatievoorziening aan het parlement op andere wijze is gewaarborgd.¹³

De werkgroep BNC komt iedere woensdag bijeen en bestaat uit ambtenaren van de verschillende ministeries. In de werkgroep zitten sinds 2001 ook

9 *Handelingen II* 14 februari 1990, 40-2323.

10 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 501-07, nr. 3.

11 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 109, nr. 17.

12 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 109, nr. 36.

13 Zie de beschrijving van de werkgroep BNC op <www.europa-nu.nl> (zoek op *werkgroep BNC*).

vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.¹⁴ De werkgroep wordt secretariael ondersteund en gecoördineerd door de directie Integratie Europa (directie DIE). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgt het voorzitterschap. Tijdens de vergaderingen van de werkgroep BNC wordt voor alle voorstellen waarover een fiche moet worden opgesteld een eerstverantwoordelijk ministerie aangewezen, waarna de ambtenaren van dat ministerie een concept ambtelijk BNC-fiche opstellen. De fiches bevatten een korte samenvatting van het voorstel, een eerste beoordeling in het kader van subsidiariteit, een inschatting van de financiële gevolgen van het voorstel en een voorlopige onderhandelingspositie op basis van de effecten van het voorstel voor de Nederlandse rechtsorde. Na goedkeuring in de werkgroep BNC gaat het concept ambtelijk fiche naar de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo). De CoCo is het ambtelijk voorportaal voor alle Europese zaken die aan de orde moeten komen in de ministerraad. Politiek gevoelige Europese voorstellen worden soms echter besproken in de Hoog Ambtelijke Commissie EU-zaken (HACEU) en de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden.¹⁵ Nadat de fiches in de ministerraad zijn goedgekeurd worden de fiches door het Ministerie van Buitenlandse zaken naar beide kamers van het parlement gestuurd. Na het verschijnen van het fiche vindt er in principe tot aan het moment van het verschijnen van de geannoteerde Raadsagenda (zie hierna) geen structurele informatieverschaffing door de regering aan het parlement plaats over de verdere ontwikkelingen in het Brusselse onderhandelingstraject.¹⁶

De bedoeling is dat er binnen 6 weken na publicatie van het Commissievoorstel een fiche wordt uitgebracht. De regering heeft met de Tweede Kamer afgesproken dat, in het geval dat er een behandelvoorbehoud (zie paragraaf 3.4.2) is geplaatst of een subsidiariteitstoets (zie paragraaf 4.1) wordt verricht, deze termijn 3 weken zal zijn. Ondanks dat er het nodige is verbeterd de afgelopen jaren, komt het nog regelmatig voor dat de fiches niet binnen de gestelde termijn

14 Zie de beschrijving van de werkgroep BNC op <www.europa-nu.nl> (zoek op *werkgroep BNC*).

15 De HACEU werd bij het aantreden van het kabinet-Rutte in oktober 2010 in het leven geroepen als opvolger van de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op hoogambtelijk niveau (CoCoHan). De Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden neemt in voorkomende gevallen besluiten over zaken waarover in de CoCo geen overeenstemming kan worden bereikt. Zie voor een uitgebreid overzicht van de coördinatiestructuur van regeringszijde in het kader van Europese besluitvorming verder <www.europanu.nl/9353000/1/j9vvikqpopjt8zm/vh-ghw7kmdtnd> en <www.minbuza.nl/ecer/EU_essentieel/Haags_afstemmingsoverleg>.

16 Ook al zijn er manieren ontwikkeld om via eigen informatievoorziening van de kamers enigszins op de hoogte te blijven van tussentijdse ontwikkelingen (bijvoorbeeld via technische briefings door experts van de Europese Commissie of onderhandelaars van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU), het ontbreken van structurele informatieafspraken tussen parlement en regering over belangrijke ontwikkelingen in het Brusselse onderhandelingstraject wordt als een probleem ervaren. Zie het rapport *Bovenop Europa, Evaluatie van de Versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011* (bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 32 726, nr. 1), p. 12.

naar de kamers worden gestuurd. In 2009 bracht de Algemene Rekenkamer een rapport uit waarin aandacht werd besteed aan de late BNC-fiches.¹⁷ Uit dit rapport bleek dat het in de periode 2005-2008 gemiddeld 78 dagen duurde, in plaats van de voorgeschreven 48 dagen, voordat een fiche werd uitgebracht. Wel werd een positieve ontwikkeling geconstateerd in die zin dat in 2005 slechts 8 procent van de fiches op tijd werden verstuurd, terwijl dit percentage in 2008 gestegen was naar 35 procent.¹⁸

III

Het lijkt erop dat de situatie met betrekking tot de fiches sinds het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer verder is verbeterd, al blijkt uit correspondentie tussen de regering en de Eerste Kamer dat het nog steeds voorkomt dat fiches te laat naar het parlement worden gestuurd. De regering geeft in deze correspondentie aan dat ‘vanaf het aantreden van het kabinet op 14 oktober 2010 tot begin mei [2011] (...) negentig fiches [zijn] uitgebracht, waarvan driekwart (67) binnen de zeswekentermijn (twaalf daarvan versneld), achttien met een kleine vertraging die vnl. het gevolg was van het kerstreces, maar binnen acht weken, en vijf met een grotere vertraging van drie tot vijf weken.’¹⁹ Het probleem met de tijdigheid van de fiches doet zich volgens de Eerste Kamer vooral voor met betrekking tot door de Kamer aangemerkte prioritaire voorstellen (zie paragraaf 3.2.2). Graag zou de Eerste Kamer voor deze voorstellen een versneld fiche ontvangen. In reactie daarop geeft de regering, analoog aan de afspraken die gelden tussen de regering en de Tweede Kamer, aan versnelde fiches te willen verstrekken voor die voorstellen waarvoor de Eerste Kamer een behandelvoorbehoud of een subsidiariteitstoets wenst te verrichten. Mijns inziens komt deze werkwijze echter niet tegemoet aan de wensen van de Eerste Kamer omdat de Eerste Kamer eerder juist te kennen heeft gegeven pas in een later stadium, en dus niet bij het opstellen van de lijst met prioritaire voorstellen, te willen beslissen over het in te zetten instrumentarium.²⁰

De regering informeert de kamers ook door middel van toezending van geannoteerde agenda’s van de Raadsvergaderingen in Brussel. Deze geannoteerde agenda’s, waarin de onderhandelingspositie van de regering tot uitdrukking

17 Rapport Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid; Terugblik 2009*, <www.algemener rekenkamer.nl>.

18 Rapport Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid; Terugblik 2009*, <www.algemener rekenkamer.nl>, p.13-14.

19 *Kamerstukken I/III 2006/07*, 30 953, C en nr. 3.

20 Zie *Kamerstukken I 2010/11*, 30 953, M en *Kamerstukken I 2010/11*, 30 953, N. Over het beslismoment van het in te zetten instrumentarium zie *Kamerstukken I 2010/11*, 30 953 en 31 384, H en ook het memo ‘Uitwerking procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer’, te vinden via <http://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20100304/memo_uitwerking_procedure/f=/vidrl6-loxz6.pdf>.

komt, worden in ieder geval een week van tevoren door de regering naar de kamers gestuurd. Het komt ook voor dat er, gelet op de snelheid van het verloop van de besluitvormingsprocedure op Europees niveau, geen tijd meer is voor een fiche. In sommige gevallen wordt dan een extra uitgebreide annotatie van de Raadsagenda gemaakt. Hierbij wordt dan expliciet aangegeven dat dit in plaats van het fiche komt. Agenda's die betrekking hebben op bijeenkomsten van de Europese Raad worden sinds eind 2010 plenair besproken. Het plenaire debat na afloop van de Europese Raad is komen te vervallen.

De praktijk van het annoteren van Raadsagenda's is ontstaan naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer ingediend op 3 juli 1990. In deze motie werd de regering verzocht in de geannoteerde agenda's en de verslagen van de diverse EG-ministerraden het Nederlandse standpunt en de relevante meningen van andere lidstaten, indien de onderhandelingspositie hiermee niet verzwakt werd, duidelijk te omschrijven.²¹

De Eerste Kamer ontvangt de geannoteerde agenda's wel, maar deze vormen niet de basis voor een speciaal overleg in de vakcommissies. Wel heeft de Eerste Kamer de regering verzocht om, indien een Eerste Kamercommissie in het schriftelijk overleg met de regering uitdrukkelijk heeft gevraagd om tijdens de onderhandelingen een bepaalde positie in te nemen, de Kamer specifiek te informeren over de wijze en het moment waarop de regering deze inzet heeft bepleit en met welk resultaat. Dit zou dan in de vorm van een aparte brief van de regering aan de Kamer moeten gebeuren omdat de geannoteerde agenda's en de Raadsverslagen volgens de Eerste Kamer een te globaal karakter dragen.²² De regering heeft te kennen gegeven liever geen aparte brief te verstrekken, maar in het vervolg in de Raadsverslagen expliciet weer te geven welke punten zijn terug te voeren op een specifiek verzoek van de Kamer of op een gedane toezegging aan de Kamer.²³

De laatste jaren is de praktijk ontwikkeld dat de regering de kamers informeert over het regeringsstandpunt met betrekking tot groenboeken en witboeken. Voordat de regering haar reactie op een groenboek of witboek naar de Europese Commissie stuurt, wordt deze reactie minimaal dertig dagen voor verzending voorgelegd aan de kamers. Voor de kamers bestaat vervolgens de mogelijkheid commentaar te leveren op het regeringsstandpunt.²⁴

21 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 109, nr.24. Zie hierover ook N.Y. Del Grosso, *Parlement en Europese integratie*, Deventer: Kluwer 2000, p. 178-179.

22 *Kamerstukken I* 2010/11, 30 953, M.

23 *Kamerstukken I* 2010/11, 30 953, N.

24 Zie http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/informatieverschaffing_regering.jsp.

3.2 De EU-commissies in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer

Een belangrijk deel van de parlementaire controle met betrekking tot secundaire Europese besluitvorming vindt plaats in de parlementaire commissies. Zoals al aan de orde kwam in het vorige hoofdstuk, bestaat in het Nederlandse parlementaire commissiestelsel geen traditie waarbij commissies een standpunt innemen over bepaalde kwesties. Op het terrein van Europese besluitvorming lijkt hier echter verandering in te komen. De EU-commissies leggen tegenwoordig juist wel een bepaald standpunt voor aan het plenum.²⁵ Ook wordt in de Tweede Kamer regelmatig gebruikgemaakt van rapporteurs. Zo werden er bijvoorbeeld twee rapporteurs aangesteld om de betrokkenheid van de Tweede Kamer en haar staf bij het Europese besluitvormingsproces te evalueren.²⁶ Verder is in het kader van een aantal consultatiedocumenten van de Europese Commissie gewerkt met rapporteurs die afkomstig waren uit de vaste Kamercommissie waarop het consultatiedocument betrekking had.²⁷ Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende EU-commissies in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

3.2.1 Tweede Kamer: de commissie voor Europese zaken

De commissie voor Europese Zaken (verder: commissie EU-zaken) coördineert de controle op de inzet van de regering bij de onderhandelingen. De commissie attendeert de andere vakcommissies op relevante Europese ontwikkelingen op hun beleidsterrein en heeft hierin een adviserende taak. De vakcommissies zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het controleren van de regering op hun beleidsterreinen.²⁸ De commissie EU-zaken controleert zelf het regeringsbeleid over algemene ontwikkelingen in de Europese Unie. Voorbeelden van zulke algemene ontwikkelingen zijn de wijziging van een Europees verdrag of de uitbreiding van de Europese Unie. Eens in de maand vindt overleg plaats met de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het regeringsbeleid met betrekking tot algemene ontwikkelingen in de Europese Unie. Dit overleg wordt in het kader van de voorbereiding en nabespreking van de Europese Raad uitgebreid met de Minister-President.²⁹

25 Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet officieel wordt gestemd in de commissies over het voor te leggen standpunt.

26 Dit waren de rapporteurs Schouw en Ten Broeke. Zij waren de opstellers van het rapport *Bovenop Europa, Evaluatie van de Versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011*, (bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 32 726, nr. 1).

27 Hierover het rapport *Bovenop Europa, Evaluatie van de Versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011*, p. 4 (bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 32 726, nr. 1).

28 Zie <www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/index.jsp>.

29 Zie <www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/vaste_activiteiten_EU.jsp>.

Ook organiseert de commissie één keer per jaar het debat over ‘de Staat van de Unie’. In deze Staat van de Unie beschrijft de regering de stand van zaken en de Nederlandse Europese agenda voor het komende jaar. Tijdens dit debat komen naast de Tweede Kamerleden en de leden van de regering ook een aantal Nederlandse Europarlementariërs aan het woord. De juridische basis voor het debat over de Staat van de Unie kan worden gevonden in de goedkeuringswet van de EEG- en Euratom-verdragen van 1957.³⁰ Overigens dient te worden opgemerkt dat het verlenen van spreektijd aan Europarlementariërs tot veel discussie heeft geleid in de Tweede Kamer. Tot 1999 zag de Tweede Kamer een spreekrecht voor Europarlementariërs niet zitten. Het voornaamste argument tegen een spreekrecht voor Europarlementariërs had betrekking op het ontstaan van een staatsrechtelijk onjuiste vermenging van taken en bevoegdheden vanwege het feit dat leden van het Europees Parlement geen kiezersmandaat zouden hebben om Nederlandse bewindspersonen te controleren.³¹ In 1999 bleek, na een uitvoerig debat, een meerderheid van de Tweede Kamer echter voorstander van participatie van Europarlementariërs aan het debat over de Staat van de Unie.³² Bij het debat over de Staat van de Unie maken de leden van het Europees Parlement ook daadwerkelijk gebruik van hun spreekrecht. In artikel 55a jo. 57 RvO II zijn speciale regels opgenomen voor de deelname van Europarlementariërs aan het debat. Op basis van dit artikel kunnen in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement worden uitgenodigd om inlichtingen te verstrekken en daartoe deel te nemen aan het debat. Het is voor Europarlementariërs tegenwoordig ook mogelijk om interrupties te plegen.³³

De commissie EU-zaken organiseert verder nog een jaarlijks overleg over het werkprogramma van de Europese Commissie. Als input voor het overleg leveren de vakcommissies hun visie op het werkprogramma. Op basis van het overleg wordt een lijst opgesteld met voorgenomen Europese voorstellen waarop voor Nederland de prioriteiten moeten liggen.³⁴ Dit betekent overigens niet dat er verder niet meer wordt gekeken naar Europese initiatieven. De staf van de commissie voor Europese zaken heeft in dit verband een belangrijke signaalfunctie (zie ook paragraaf 3.3.1).

30 Artikelen 4 en 5 van de Wetten van 5 december 1957, *Stb.* 493 en 494.

31 P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 370.

32 *Handelingen II* 1998/99, p. 4983 e.v.

33 Hierover P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 371. In het debat over de Staat van de Unie in de Tweede Kamer op 26 mei 2011 werd ook regelmatig gebruikgemaakt van de mogelijkheid voor Europarlementariërs om te interrumperen. Overigens werd wel regelmatig enige verwarring uitgesproken over de precieze bevoegdheden van de Europarlementariërs in het debat. Zie *Handelingen II* 2010/11, 86.

34 Zie <www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/vaste_activiteiten_EU.jsp>.

3.2.2 Eerste Kamer: de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties

De commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (verder: commissie ESO) had tot september 2009 eenzelfde soort functie als de commissie EU-zaken in de Tweede Kamer. Tot die tijd had de commissie ESO namelijk een poortwachterfunctie waarin ze belangrijke voorstellen op basis van de fiches selecteerde en vervolgens doorverwees naar de relevante vakcommissies. Met de introductie van de nieuwe Europese werkwijze in de Eerste Kamer kwam deze poortwachterfunctie te vervallen.³⁵ De selectie van belangrijke Europese voorstellen wordt nu overgelaten aan de vakcommissies. De vakcommissies selecteren belangrijke Europese voorstellen nu in de eerste plaats op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Deze 'prioritaire dossiers' worden vervolgens in één lijst neergelegd, het jaarlijkse Europese werkprogramma van de Eerste Kamer. In de tweede plaats worden Europese voorstellen geselecteerd uit de wekelijkse lijst met nieuwe Europese voorstellen, die door de staf wordt opgesteld. De commissie ESO heeft nog wel een coördinerende rol in het kader van deze nieuwe Europese werkwijze. Voorts heeft ze tot taak deze werkwijze jaarlijks te evalueren.³⁶

De commissie ESO is tegenwoordig verantwoordelijk voor Europese voorstellen die een horizontaal of overkoepelend karakter hebben, zoals (inter)institutionele dossiers en dossiers inzake Europese samenwerking(sorganisaties). De commissie ESO behandelt samen met de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (de commissie BDO) ook voorstellen over de uitbreiding van de Europese Unie. Tot slot heeft de commissie ESO een belangrijke taak bij de voorbereidingen op de Algemene Europese Beschouwingen, het jaarlijkse debat tussen de Eerste Kamer en de regering over Europa en de Europese Unie, op basis van de door de regering opgestelde Staat van de Unie (zie ook paragraaf 3.2.1).³⁷ In september 2010 is overigens door de Eerste Kamer een verzoek ingediend tot wijziging van de opzet van de Staat van de Unie. Hierin wordt betoogd dat met de 'Staat van de Unie' zou moeten worden aangesloten bij de kabinetsappreciatie van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie. In praktisch opzicht zou dit betekenen dat de Staat van de Unie niet meer zou verschijnen op Prinsjesdag, maar enkele maanden later, nadat de Europese Commissie haar wetgevings- en werkprogramma heeft uitgebracht.³⁸

35 Voor een overzicht van deze nieuwe werkwijze: *Kamerstukken I 2009/10*, 30 953 en 31 384, H.

36 Zie <www.eerstekamer.nl/eu/commissies/eso>. Zie voor de brief aan de regering naar aanleiding van deze evaluatie *Kamerstukken I 2009/10*, 30 953, K.

37 Zie <www.eerstekamer.nl/eu/commissies/eso>.

38 Zie *Kamerstukken I 2010/11*, 32 125, C. De regering reageerde hierop positief, maar gaf aan dat deze mogelijke nieuwe opzet eerst moest worden besproken met de commissie EU-zaken in de Tweede Kamer (zie *Kamerstukken I 2010/11*, 30 953, N). Naar aanleiding van dit overleg is duidelijk geworden

3.2.3 Eerste Kamer: de commissie voor de JBZ-Raad

De commissie voor de JBZ-Raad is belast met de behandeling van voorstellen die in de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie (de JBZ-Raad) aan de orde zijn. De commissie voor de JBZ-Raad werd opgericht om uitvoering te geven aan het instemmingsrecht dat op het JBZ-terrein van toepassing was. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, is dit instemmingsrecht nog maar zeer beperkt van toepassing. De commissie voor de JBZ-Raad had vanwege haar werkzaamheden met betrekking tot het instemmingsrecht altijd een bijzondere positie in de Eerste Kamer. Omdat de regering afhankelijk was van het werk van deze commissie, voordat ze met bepaalde voorstellen in Brussel in kon stemmen, werd in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces heel veel informatie verschaft. Zo kwam het regelmatig voor dat de commissie voor de JBZ-Raad documenten toegestuurd kreeg die voor anderen niet toegankelijk waren. Een paar dagen voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon laaiden de gemoederen in de commissie voor de JBZ-Raad nog hoog op. Op 30 november 2009 stemde de Minister van Justitie Hirsch Ballin in de Raad namelijk in met een besluit waarvoor de Eerste Kamer nog geen instemming had verleend.³⁹ De commissie was van mening dat de minister met zijn handelwijze afbreuk had gedaan aan de staatsrechtelijke rol van de Eerste Kamer door een wettelijk verankerd instemmingsrecht te passeren, en voelde de minister flink aan de tand over de kwestie.

Nu het instemmingsrecht nog maar zeer beperkt van toepassing is, lijkt het erop dat de positie van de commissie voor de JBZ-Raad sterk is afgezwakt. Wel blijft de commissie in algemene zin betrokken bij de JBZ-voorstellen op het terrein van bijvoorbeeld asiel- en immigratierecht, Europees straf- en strafprocesrecht en Europees civiel recht.⁴⁰

dat beide commissies graag willen vasthouden aan twee aparte documenten (de Staat van de Unie en de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Europese Commissie). Wel is de regering verzocht de publicatiedatum van de Staat van de Unie te verschuiven naar januari, kort na het verschijnen van de kabinetsappreciatie (*Kamerstukken I 2011/12*, 33 001, A.).

39 Zie voor het verslag van het schriftelijk overleg tussen de minister en de commissie voor de JBZ-Raad *Kamerstukken I 2009/10*, 23 490, FN.

40 Zie <www.eerstekamer.nl/eu/commissies/i_a_jbz>.

3.3 Werkwijze commissies met betrekking tot parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming

3.3.1 Tweede Kamer

Als de Tweede Kamer informatie ontvangt van de regering met betrekking tot Europese voorstellen, wordt deze door de parlementaire staf in een database gezet. Er wordt gewerkt aan een programma zoals de EuropaPoort van de Eerste Kamer om de documentatie voor iedereen toegankelijk te maken. Nu worden alle documenten nog verzameld in 'Parlis', een interne database van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer beschikt over een eigen EU-staf, die formeel gekoppeld is aan de commissie EU-zaken. De staf voorziet echter alle Kamercommissies van adviezen over Europese voorstellen en heeft verder een belangrijke voorbereidende functie in de signalering van belangrijke Europese ontwikkelingen aan Kamerleden en fractiemedewerkers.⁴¹

In paragraaf 3.1 kwam de informatievoorziening door de regering aan het parlement door middel van fiches en geannoteerde agenda's al aan de orde. Nadat de fiches door het parlement zijn ontvangen en in de database zijn gezet, wordt door de staf bekeken welke fiches bij welke vakcommissies horen, waarna ze naar de juiste commissie worden doorgestuurd. De fiches worden vervolgens op de agenda van de betreffende commissievergadering gezet. In principe worden alle fiches geagendeerd, eerst in de procedurevergadering van de betreffende commissie en vervolgens in het algemeen overleg (AO). In de procedurevergadering worden de te volgen werkwijze en procedures besproken en in het AO vindt de inhoudelijke behandeling van de geagendeerde onderwerpen plaats.⁴² In uitzonderlijke gevallen kan er in plaats van een AO ook een schriftelijk overleg plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de Kamer met reces is.

Tijdens het AO vindt een debat plaats tussen de betrokken minister en de vakcommissie. In de loop van het debat wordt in veel gevallen duidelijk wat het standpunt van de commissie is en eventueel kan worden besloten tot het voorleggen van een motie aan de plenaire vergadering. In dat geval kan het verslag van het AO ook op de plenaire agenda worden gezet.⁴³ Tijdens een algemeen

41 Zie de Brochure *Europese besluitvorming in de Tweede Kamer*, <www.tweedekamer.nl/images/Brochure_Europese_besluitvorming_118-180343.pdf>.

42 Zelf heb ik beide soorten vergaderingen in de Tweede Kamer bijgewoond. Mijn indruk was dat ook in een procedurevergadering veel politiek bedreven wordt. Zo ligt aan de vraag wanneer een bepaald onderwerp aan de orde komt en wordt besproken tijdens bijvoorbeeld een algemeen overleg veelal een politiek motief ten grondslag.

43 Een verslag van een algemeen overleg wordt alleen geagendeerd als een commissielid een motie wil indienen naar aanleiding van het overleg.

overleg in een van de commissies nemen vooral de geannoteerde agenda's een prominente plaats in. Fiches zijn minder vaak onderwerp van debat tijdens de commissievergaderingen in de Tweede Kamer, al worden ze wel gebruikt als achtergrondinformatie bij de geannoteerde Raadsagenda's.⁴⁴ Overigens speelde vroeger de commissie voor Europese Zaken een centrale rol in het overleg over de Raadsagenda's en werd de regering vertegenwoordigd door de Staatssecretaris van Europese Zaken. Tegenwoordig wordt het algemeen overleg over de geannoteerde agenda's echter gevoerd met de relevante vakcommissie en de betreffende minister.⁴⁵ Na afloop van de Raadsvergadering wordt het Raadsverslag automatisch op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de betreffende commissie gezet. De leden van de commissie kunnen de minister naar aanleiding van dit verslag eventueel om opheldering vragen als ze dat nodig achten.

Als gezegd vindt het overleg voorafgaand aan een Europese Raad tegenwoordig niet meer plaats in commissieverband maar in de plenaire vergadering. In dit verband is het interessant te vermelden dat er in de Tweede Kamer moties zijn ingediend en aangenomen waarin de regering een soort onderhandelingsmandaat kreeg opgelegd.⁴⁶ Ook is er een motie aangenomen over besluitvorming over zogenoemde A-punten in de Raad.⁴⁷ Dit gebeurde naar aanleiding van onvrede in de verschillende Kamerfracties over 'controversiële A-punten' die in de Raadsvergaderingen als hamerstukken werden afgedaan, zonder dat het Nederlandse parlement daarover van tevoren was geïnformeerd. Met betrekking tot dit soort besluitvorming heeft de Tweede Kamer de regering verzocht:

'om voordat ze instemt met het agenderen als A-punt van een onderwerp voor een Raad, altijd de afweging te maken of – onder meer op basis van eerder debat in de Kamer en/of het politiek controversiële karakter van het onderwerp – de Kamer hierover van tevoren geïnformeerd zou behoren te worden, en zulks in dat geval schriftelijk te doen voordat de definitieve besluitvorming over het betreffende hamerstuk plaatsvindt in de Raad.'⁴⁸

44 Hierover ook O. Tans, 'The Dutch Parliament and the EU; A Constitutional Analysis', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 172.

45 Zie het rapport *Bovenop Europa, Evaluatie van de Versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011*, p. 12-13 (bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 32 726, nr.1).

46 Zie bijvoorbeeld de aangenomen motie over het bevroren van de Europese begroting. *Kamerstukken II 2010/11*, 32 502, nr. 4 (Ten Broeke/Ormel) en de aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht niet akkoord te gaan met een begroting die verder reikt dan de nominale nullijn, *Kamerstukken II 2010/11*, 30 502, nr. 19.

47 A-punten zijn agendapunten die de Raad niet hoeft te bespreken tijdens een Raadsvergadering. A-punten worden als hamerstuk goedgekeurd omdat binnen het COREPER of in Raadswerkgroepen al overeenstemming is bereikt. Zie <www.europa-nu.nl>.

48 *Kamerstukken II 2010/11*, 32 502, nr. 10. Opmerkelijk in dit verband is dat de Kamer het heeft over 'controversiële' A-punten, terwijl deze zaken op Europees niveau als A-punt gekwalificeerd worden omdat ze juist niet als controversieel worden beschouwd.

Het doel van deze motie is dus eigenlijk om een meldplicht voor de regering te creëren voor controversiële A-punten die op de agenda van een Raadsvergadering worden geplaatst zonder dat het parlement daarover van tevoren is geïnformeerd.

3.3.2 Eerste Kamer

Door de Eerste Kamer werd lange tijd veel intensiever gebruikgemaakt van de fiches dan door de Tweede Kamer. Voordat de nieuwe Europese werkwijze werd ingevoerd maakte de staf van het Europees Bureau van de Eerste Kamer op basis van de fiches zogenoemde e-files die vervolgens online werden gezet op de EuropaPoort website. Tegenwoordig zijn de e-files niet meer gebaseerd op de fiches, maar op de beslissing van een vakcommissie dat een bepaald Europees voorstel van bijzonder belang is.

Indien een Europees voorstel door de betreffende commissie als prioritair is bestempeld, dan wordt het automatisch geagendeerd voor de procedurevergadering van die commissie. Voorstellen die worden geselecteerd uit de lijst met nieuwe Europese voorstellen worden op verzoek geagendeerd voor de procedurevergadering. Tijdens de procedurevergadering wordt besloten of een specifiek voorstel wel of niet door de commissie in behandeling wordt genomen. Als een voorstel wel in behandeling wordt genomen wordt een voorbereidend onderzoek gestart en vervolgens een inbrengrvergadering belegd ten behoeve van een schriftelijk overleg met de regering. Vervolgens wordt, bij ontvangst van het antwoord van de regering, de 'nadere procedure' geagendeerd, waarna eventueel opnieuw een inbrengrvergadering wordt belegd om nadere schriftelijke vragen te bespreken. In uitzonderlijke gevallen kan er ook een mondeling overleg met de betrokken minister worden gepland of een datum worden vastgesteld voor plenaire behandeling door de Kamer.⁴⁹

3.4 Andere parlementaire controle-instrumenten in het kader van Europese besluitvorming⁵⁰

3.4.1 Het instemmingsrecht

Voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad bestond in Nederland voor Europese besluitvorming in het kader van de derde pijler (titel VI van het oude

49 Zie voor de procedure in de vakcommissies uitgebreid *Kamerstukken I 2009/10*, 30 953 en *Kamerstukken I 2009/10* 31 384, H, p. 5-6.

50 Deze paragraaf is voor een deel gebaseerd op B. van Mourik, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorbehoud', *RegelMaat* 2009, p. 311-321. Zie over dit onderwerp ook L.F.M. Besselink & B. van Mourik, 'The Parliamentary Legitimacy of the European

EU-Verdrag, politieke en justitiële samenwerking in strafzaken) het vereiste van instemming van de Staten-Generaal voordat de vertegenwoordiger van het Koninkrijk zijn medewerking kon verlenen aan de totstandkoming van het besluit. Ook bestond er een instemmingsrecht ten aanzien van Europese besluitvorming in het kader van titel IV van het oude EG-Verdrag (visa, immigratie en andere beleidsterreinen die verband hielden met het vrije verkeer van personen) voor zover het Europees Parlement geen medewetgevende bevoegdheden had. Het parlement stemde stilzwijgend in tenzij een van de kamers binnen vijftien dagen na overlegging van het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal de wens te kennen gaf dat een bepaald ontwerpbesluit uitdrukkelijke instemming behoefde. Deze instemmingsprocedure werd voor het eerst ingevoerd bij amendement op de goedkeuringswet van het Schengenverdrag.⁵¹ Ook bij de goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht werd een amendement ingediend en aangenomen dat een instemmingsrecht regelde op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken.⁵² Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie werd het instemmingsrecht opnieuw opgenomen in de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam.⁵³ Het instemmingsrecht werd in deze goedkeuringswet bij amendement zelfs voorlopig uitgebreid naar die besluiten die vanuit de derde pijler naar de eerste pijler zouden gaan (indertijd de nieuwe titel IIIa). De reden voor deze uitbreiding was, in lijn met de gedachte achter de opneming van het instemmingsrecht in de eerdere verdragen, dat de volledige communautarisering van dit beleid pas over vijf jaar zou plaatsvinden en dat tot die tijd het Europees Parlement geen medewetgevende bevoegdheden kon uitoefenen.⁵⁴ Vervolgens werd ook in de goedkeuringswet van het Verdrag van Nice een instemmingsrecht voor het parlement opgenomen.⁵⁵

In het kader van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon is uitgebreid gediscussieerd over het instemmingsrecht. Een meerderheid van de Tweede Kamer volgde de redenering van de Raad van State dat met het Verdrag van Lissabon grotendeels een einde werd gemaakt aan het democratisch deficit dat bestond ten aanzien van besluiten waarbij het Europees Parlement niet

Union: The Role of the States General within the European Union', *Utrecht Law Review* (vol. 8) 2012-1, p. 28-50.

51 Amendement Van Traa-de Hoop Scheffer, *Kamerstukken II 1991/92*, 22 140, nr. 20. Zie ook N.Y. Del Grosso, *Parlement en Europese integratie*, Deventer: Kluwer 2000, p. 62-65.

52 Amendement Van der Linden c.s., *Kamerstukken II 1992/93*, 22 647 (R1437), nr. 20. Zie ook N.Y. Del Grosso, *Parlement en Europese integratie*, Deventer: Kluwer 2000, p. 65-68.

53 Motie De Hoop Scheffer en Rosenmöller, *Kamerstukken II 1996/97*, 21 501-20, nr. 58.

54 Amendement Van den Akker c.s., *Kamerstukken II 1998/99*, 25 922 (R1613), nr. 9.

55 Op dat moment was er een regeringscoalitie van de partijen CDA, PvdA en ChristenUnie. Voorstel van Rijkswet tot Goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, *Kamerstukken II 1997/98*, 25 922 (R1613), nr. 1 en Voorstel van Rijkswet tot Goedkeuring van het Verdrag van Nice, *Kamerstukken II 2000/01*, 27 818 (R1692), nr. 1.

III

als medewetgever optrad.⁵⁶ Met het Verdrag van Lissabon kreeg het Europees Parlement op veel terreinen immers medewetgevende bevoegdheid waardoor het instemmingsrecht overbodig zou worden. Voorts voegde de regering hieraan toe dat het instemmingsrecht bij de goedkeuring van eerdere Europese verdragen slechts was ingevoerd om het democratisch gat te dichten. Hierbij speelde een grotere betrokkenheid van het parlement bij het proces van Europese wetgeving geen rol.⁵⁷ Ook zou handhaving van het instemmingsrecht leiden tot niet effectieve, onwerkbaar situaties in Brussel. Uiteindelijk is er door het parlement voor gekozen het instemmingsrecht slechts te behouden voor een aantal onderdelen die binnen titel V van het derde deel (over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van het VWEU vallen, waarbij het Europees Parlement onvoldoende zeggenschap heeft.⁵⁸ Voor het overige kwam het instemmingsrecht met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon te vervallen.

In de parlementaire discussie werden echter ook meerdere argumenten aangedragen die pleitten voor behoud en zelfs uitbreiding van het instemmingsrecht.⁵⁹ Zo werd een amendement ingediend dat ertoe strekte het instemmingsrecht betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (titel V VWEU), naar analogie met de betreffende bepalingen in de eerdere goedkeuringswetten, te behouden. Tevens werd in dit amendement vastgelegd dat instemming van het Nederlandse parlement is vereist bij besluiten op grond van titel V van het EU-Verdrag (algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid).⁶⁰ De reden voor handhaving van het instemmingsrecht moest vooral worden gezocht in het feit dat de democratische controle door het Europees Parlement op sommige terreinen, zoals bijzondere procedures, operationele samenwerking, politietsamenwerking en optreden op elkaars grondgebied, tekort schoot.⁶¹ Als argument voor handhaving van het instemmingsrecht werd ook aangegeven dat, ook al kreeg het Europees Parlement op veel terreinen verdergaande bevoegdheden, er nog steeds een democratisch deficit bestond omdat het Europees Parlement bijvoorbeeld geen bevoegdheden had om de inbreng van de lidstaten in de Raad te controleren. Nationale parlementen konden hier een belangrijke complementaire taak vervullen.⁶²

56 Advies Raad van State en kabinetsreactie, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, p. 19-20.

57 Dit argument werd uitgesproken door de toenmalige Staatssecretaris van Europese Zaken Timmermans. *Handelingen II* 2007/08, 91, p. 6509.

58 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 11 (amendement Ormel c.s.). Het gaat om de artikelen 77 lid 3, 87 lid 3 en 89 VWEU.

59 De partijen die zich hier vooral sterk voor maakten waren de VVD en Groen Links.

60 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R1850), nr. 12 (amendement Ten Broeke c.s.).

61 *Handelingen II* 2007/08, 91, p. 6455.

62 Hierover Kamerlid Peters (Groen Links), *Handelingen II* 2007/08, 91, p. 6483.

Voorts werd aangedragen dat onderwerpen als strafrecht, asiel, politie samenwerking, grensbewaking, visa en verblijfsvergunningen die onder het instemmingsrecht vielen, zo politiek gevoelig lagen dat dit een instemmingsrecht voor het Nederlandse parlement rechtvaardigde.⁶³

Niet alleen de politiek bemoeide zich met de discussie. Ook vanuit de wetenschap kwam de nodige kritiek op het voornemen om het instemmingsrecht grotendeels te schrappen. Zo heeft de commissie-Meijers in een brief aan de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer argumenten aangedragen die pleitten voor behoud van het instemmingsrecht.⁶⁴ Volgens de commissie-Meijers was het instemmingsrecht de afgelopen jaren erg effectief, ook al kwam het nooit tot het uitspreken van een echt veto door een van beide kamers. Zo heeft het instemmingsrecht ertoe geleid dat de regering regelmatig overleg moest voeren met het parlement voordat in Brussel bepaalde beslissingen konden worden genomen. Hierdoor werd het debat met de Eerste Kamer en Tweede Kamer gestimuleerd.⁶⁵ Het bestaan van het instemmingsrecht zorgde verder voor een belangrijke stok achter de deur om de juiste informatie tijdig van de regering te ontvangen. In de Eerste Kamer bestond zelfs de praktijk dat instemming in principe werd onthouden als een ontwerpvoorstel voor een kaderbesluit minder dan twee weken voor een vergadering van de Raad in Brussel aan de Kamer was verzonden.⁶⁶ Het belangrijkste effect van het instemmingsrecht was dus dat het de informatiepositie van het parlement aanzienlijk versterkte.

De sterke informatiepositie van het parlement onder het instemmingsrecht bleek ook direct na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De commissie voor de JBZ-Raad in de Eerste Kamer zag de informatievoorziening door de regering namelijk aanzienlijk afnemen. Na een briefwisseling over de kwestie werd er een mondelinge overleg gevoerd met de minister. Uit dit mondelinge overleg bleek dat de commissie voor de JBZ-Raad, met betrekking tot de prioritaire dossiers, op dezelfde manier wilde worden geïnformeerd als ten tijde van het instemmingsrecht het geval was.⁶⁷ Uiteindelijk heeft de

63 Hierover Kamerlid Peters (Groen Links), *Handelingen II* 2007/08, 91, p. 6484.

64 Zie Notitie commissie-Meijers, *Notitie parlementair instemmingsrecht*, <www.commissie-meijers.nl> (zoek op *commentaren 2008*). Zie over het instemmingsrecht en het Verdrag van Lissabon ook L.F.M. Besselink, D.M. Curtin & J.H. Reestman, 'Instemmingsvereiste én behandelingsvoorbehoud voor EU-besluiten! Nu of nooit!', *NJB* 2008-22, p. 1349-1350.

65 Notitie commissie-Meijers, *Notitie parlementair instemmingsrecht*, <www.commissie-meijers.nl> (zoek op *commentaren 2008*). Ook L.F.M. Besselink, D.M. Curtin & J.H. Reestman, 'Instemmingsvereiste én behandelingsvoorbehoud voor EU-besluiten! Nu of nooit!', *NJB* 2008-22, p. 1349-1350.

66 E.C.M. Jurgens, 'Senatu deliberante, Europam probat. Over een mogelijke speciale taak voor de Eerste Kamer bij het nationale parlementaire toezicht op de Europese Unie', *RegelMaat* 2009, p. 274.

67 Verslag van het mondelinge overleg is te vinden in *Kamerstukken I* 2010/11, 32 317, J.

III

minister in een brief aangegeven welke documenten aan de Eerste Kamer zullen worden verschaft.⁶⁸ Opmerkelijk is dat alleen openbare documenten door de regering zullen worden doorgespeeld, terwijl onder het instemmingsrecht ook regelmatig niet-openbare documenten naar de kamers werden gestuurd. Dit heeft de Eerste Kamer er echter niet van weerhouden de regering toch te verzoeken om vertrouwelijke Europese documenten over te leggen. Zo hebben de commissies voor de JBZ-Raad en voor Justitie een brief aan de Minister van Justitie gestuurd waarin zij vragen om toezending van een vertrouwelijk ontwerpmandaat van de Europese Commissie voor onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten over een overeenkomst inzake de bescherming van persoonsgegevens.⁶⁹ Na herhaaldelijke rappels werd het betreffende document ruim vier maanden later door de minister ter vertrouwelijke kennisneming naar de Kamer gestuurd.⁷⁰

3.4.2 Het parlementair behandelvoorbehoud

De discussie in het kader van de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon heeft, naast het schrappen van het instemmingsrecht, ook een nieuw instrument voor het parlement opgeleverd. Dit is het parlementair behandelvoorbehoud. Het parlementair behandelvoorbehoud houdt een bijzondere informatieverplichting voor de regering in ten aanzien van voorstellen die door een van beide kamers der Staten-Generaal van bijzonder politiek belang worden geacht. Indien een van beide kamers een Europees wetgevingsvoorstel van bijzonder politiek belang acht, dient de betreffende kamer de regering daarvan binnen twee maanden nadat het voorstel is ontvangen, in kennis te stellen. De regering dient dan in Brussel een parlementair voorbehoud te maken in het kader van de voor de behandeling van het voorstel te volgen wetgevingsprocedure. Vervolgens dient binnen vier weken na het plaatsen van het behandel-

68 Brief van de Minister van Justitie van 6 juli 2010, *Kamerstukken I 2010/11*, 32 317, P. Hierover ook uitgebreid P. de Morree & I. te Pas, 'Het terugdringen van het democratisch tekort van de EU begint in Den Haag', *Nederlands Juristenblad*, 2012, afl. 9, p. 591-592.

69 Zie voor de brief aan de minister *Kamerstukken I 2010/11*, 32 317, Y, p. 2. Het ging om het document COM (2010)252.

70 Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 18 november 2010, *Kamerstukken I 2010/11*, 32 317, Y, p. 5. Het is overigens erg interessant de gang van zaken in de Eerste Kamer met betrekking tot dit document te bekijken via <www.europapoort.nl>. Hieruit volgt namelijk een uitgebreide discussie over de openbaarmaking van vertrouwelijke documenten door de Eerste Kamer. De Eerste Kamer had een eerdere versie van het document via de website van Statewatch in handen gekregen en vervolgens op de website van de Eerste Kamer geplaatst. Hierop ontstond discussie met de minister en de Europese Commissie, die de kamer probeerden te bewegen het document van de website af te halen. De Eerste Kamer besloot echter vast te houden aan het standpunt 'dat het de Eerste Kamer vrij staat om documenten die zich in het publieke domein bevinden niet alleen te gebruiken, maar ook ten behoeve van het openbare debat op de website van de Kamer te plaatsen.' Zie de brief van de voorzitter van de Eerste Kamer aan de Minister van Veiligheid en Justitie van 22 maart 2011, te vinden via <www.europapoort.nl>.

voorbekhoud overleg plaats te vinden over het bijzondere politieke belang van het betreffende voorstel.⁷¹

De discussie over de mogelijkheden tot invoering van een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorbekhoud speelt al geruime tijd. In een rapport van de Nationale Conventie uit 2006 kwam al het advies naar voren een behandelingsvoorbekhoud naar Brits model in te voeren.⁷² In 2007 werd in de Tweede Kamer een motie ingediend met het verzoek voorstellen te ontwikkelen ‘om de werkwijze van het parlement (Eerste en Tweede Kamer) zodanig in te richten dat die beter is ingericht voor de controle op Europese wetgeving op basis van subsidiariteit en proportionaliteit en daarbij in het bijzonder te letten op het vergroten van de mogelijkheden tot medewetgeving en het introduceren van de mogelijkheid tot mandaatgeving’.⁷³ Tijdens het debat over de Staat van de Unie in datzelfde jaar en meer uitgebreid tijdens het debat naar aanleiding van het Rapport ‘Europa in Nederland’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd verder over deze kwestie gesproken.⁷⁴ In het rapport van de WRR werd geadviseerd een parlementaire prioriteringscommissie in te stellen met daaraan gekoppeld een behandelingsvoorbekhoud. Deze prioriteringscommissie zou dan als taak hebben om Europese dossiers te selecteren die worden behandeld in de vakcommissies van het parlement of die voor plenaire behandeling in aanmerking komen. Het behandelingsvoorbekhoud moest volgens de WRR vervolgens inhouden dat de regering pas kan meewerken aan definitieve besluitvorming in Brussel als het Nederlandse parlement zich hierover heeft uitgesproken.⁷⁵ In zijn reactie op het rapport gaf het kabinet echter aan niet direct de toegevoegde waarde van een formeel behandelingsvoorbekhoud in te zien.⁷⁶ Ook in het plenaire debat over het rapport kwam dit punt uitgebreid aan de orde. De regeringsfracties en toenmalig Staatssecretaris van Europese Zaken Timmermans gaven aan dat er met het instrumentarium als het vragenrecht, de agendaprocedure voorafgaand aan de Raad en de Europese Raad, het Europa-overleg en de BNC-fichesprocedure

71 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 384 (R 1850), nr. 23 (amendement Wiegman – van Meppelen Scheppink en Ten Broeke).

72 Rapport Nationale Conventie, Stcrt. 2005, 251, p. 54-55. Het kabinet sprak zich in zijn reactie op het rapport overigens niet echt uit over de wenselijkheid van invoering van een parlementair behandelingsvoorbekhoud. Het geeft aan dat het pleidooi van de Nationale Conventie zich primair richt tot de kamers. *Kamerstukken II 2007/08*, 30 184, nr. 14, p. 8.

73 *Kamerstukken II 2006/07*, 21 501-20, nr. 354. De motie werd aangenomen (*Handelingen II 2006/07*, p. 3895).

74 Staat van de Unie (*Kamerstukken II 2006/07*, 21 501-20, nr. 360 en *Handelingen II 2007/08*, 38, p. 2983 e.v.) en debat naar aanleiding van het Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Europa in Nederland*, <www.wwr.nl>.

75 Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Europa in Nederland*, <www.wwr.nl>, p. 142-143.

76 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 202, nr. 5.

genoeg mogelijkheden waren om in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op de onderhandelingen in Brussel.⁷⁷

In de parlementaire discussie over de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon werd aanvankelijk een andere vorm van een parlementair voorbehoud bepleit. Dit gebeurde in de vorm van de indiening van een amendement.⁷⁸ Dit amendement strekte ertoe een artikel in te voegen krachtens welk een van de kamers binnen drie maanden kon besluiten dat zij een voorstel in behandeling wenste te nemen. Zolang de behandeling van het voorstel in de kamers niet zou zijn afgerond, kon geen medewerking worden verleend aan de vaststelling van de wetgevingshandeling op Europees niveau. Dit amendement zorgde in de Tweede Kamer voor de nodige verwarring, vooral bij de regeringsfracties en de regering. Zo sprak de staatssecretaris meerdere malen de vrees uit dat het amendement materieel neer zou komen op een instemmingsrecht van het parlement waardoor de regering te veel gebonden zou worden.⁷⁹ Volgens de staatssecretaris kwam de zinsnede ‘zolang de behandeling van het voorstel niet is afgerond’ in de praktijk neer op instemming door het parlement. Een aantal Kamerleden besloot tegemoet te komen aan de kritiek door een nieuw amendement in te dienen, met daarin de regeling zoals die nu geldt. Dit amendement werd gezien als een afgezwakt parlementair behandelingsvoorbehoud omdat de gewraakte bepaling hierin ontbrak.⁸⁰

De kamers hebben de procedure voor het parlementair behandelvoorbehoud op verschillende manieren uitgewerkt. Zoals genoemd in paragraaf 3.2.1 stelt de Tweede Kamer jaarlijks een lijst op met prioritaire voorstellen.⁸¹ Daarbij wordt aangegeven voor welke voorstellen mogelijk een behandelvoorbehoud gaat gelden en welke voorstellen getoetst gaan worden aan het subsidiariteitsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en de Europese rechtsgrondslag. Het aanwijzen van de voorstellen gebeurt door de vaste commissies, waarna de EU-commissie de volledige lijst opstelt. Vervolgens volgt een overleg met de regering en wordt de (eventueel aangepaste) lijst aan de Kamer voorgelegd ter definitieve vaststelling. Als een wetgevend EU-voorstel dat op de lijst voorkomt daadwerkelijk door het parlement wordt ontvangen bekijkt de betreffende vaste commissie of ze een parlementair voorbehoud wil maken. Zo ja, dan wordt dit oordeel naar de commissie EU-zaken doorgeleid. De commissie

77 *Handelingen II* 2007/08, 61, p. 4352 e.v.

78 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R1850), nr. 14 (amendement Ten-Broeke c.s.).

79 *Handelingen II* 2007/08, 91, p. 6457.

80 E.C.M. Jurgens, ‘PvdA en EU: tijd voor een democratisch offensief’, *Socialisme en Democratie* (vol. 65) 2008-9, p. 15-21.

81 Hierover ook J. Kester & M. van Keulen, ‘De Tweede Kamer methode’: versterkte parlementaire invloed op Europese besluitvorming’, *RegelMaat*, 2011-6, p. 306-307.

EU-zaken zorgt er vervolgens voor dat dit wordt doorgeleid ter besluitvorming door het plenum. Als het plenum besluit een parlementair voorbehoud te maken wordt de regering hiervan schriftelijk in kennis gesteld. De regering moet na deze mededeling op Europees niveau direct een parlementair voorbehoud maken. Binnen vier weken vindt vervolgens overleg plaats tussen de Kamer en de regering waarin afspraken worden gemaakt over het verdere verloop van de behandeling van het Europese voorstel. Dit overleg vindt in principe plaats in de vorm van een algemeen overleg tussen de betreffende vaste commissie en de verantwoordelijke bewindspersoon. Na afronding van dit overleg is de procedure van het parlementair behandelvoorbehoud officieel beëindigd.⁸² Op 1 juli 2010 besloot de Tweede Kamer voor de eerste keer tot het inzetten van het parlementair behandelvoorbehoud.⁸³ Dit behandelvoorbehoud had betrekking op de wijziging van het Financieel Reglement van de EU-begroting.⁸⁴

III

Ook de Eerste Kamer heeft de procedure van het parlementair behandelvoorbehoud uitgewerkt.⁸⁵ De Eerste Kamer benadrukt dat het instrument van het parlementair behandelvoorbehoud alleen zal worden gebruikt in uitzonderingssituaties. De afweging of een parlementair voorbehoud moet worden gemaakt, wordt verricht door de vakcommissies. De Eerste Kamer geeft niet, zoals de Tweede Kamer, al bij de selectie van voorstellen op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie aan of er een parlementair voorbehoud moet worden gemaakt. Als de betreffende vakcommissie van oordeel is dat een parlementair voorbehoud moet worden gemaakt, dan wordt dit ter instemming voorgelegd aan het plenum.⁸⁶ Vervolgens vindt binnen vier weken overleg plaats met de regering. Vanwege het bijzondere karakter van het voorbehoud zal in de regel een mondeling overleg plaatsvinden. Deze werkwijze wijkt af van de normale gang van zaken in de vakcommissies, waarin overleg met de regering veelal schriftelijk gebeurt. Tijdens het mondeling overleg worden afspraken gemaakt over de verdere informatievoorziening. In tegenstelling tot de Tweede Kamer ziet de Eerste Kamer uitdrukkelijk de mogelijkheid om afspraken te maken over de duur van het parlementair voorbehoud. In de Tweede Kamer is het overleg met de regering binnen vier

82 De procedure-regeling is opgenomen in *Kamerstukken II 2009/10*, 32 258, nr. 2.

83 *Handelingen II 2009/10*, 94, p. 7848.

84 Verordening herziening Financieel Reglement (COM(2010)260). Zie voor het algemeen overleg dat vervolgens plaatsvond *Kamerstukken II 2010/11*, 32 437, nr. 8.

85 De Eerste Kamer heeft de procedure uitgewerkt in het memo 'Uitwerking procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer', <www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20100304/memo_uitwerking_procedure/f=/vidrl6eloxz6.pdf>.

86 In het geval dat er haast moet worden gemaakt met het parlementair voorbehoud kan de commissie bijvoorbeeld besluiten om te vergaderen op dezelfde dag als de wekelijkse plenaire zitting, voorafgaand aan de vergadering. Zie het memo 'Uitwerking procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer', <www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20100304/memo_uitwerking_procedure/f=/vidrl6eloxz6.pdf>, p. 6.

III

weken na het plaatsen van het parlementair voorbehoud het formele moment waarop het voorbehoud wordt opgeheven. De Eerste Kamer benadrukt in de uitwerking van de procedure van het parlementair voorbehoud dat verlenging van het voorbehoud mogelijk is indien de Kamer dit voor adequate behandeling van een Europees voorstel noodzakelijk acht. Ook is de beëindiging van het behandelvoorbehoud in de Eerste Kamer, in tegenstelling tot de Tweede Kamer waar het behandelvoorbehoud automatisch eindigt, afhankelijk van een besluit van het plenum.⁸⁷ De Eerste Kamer heeft het parlementair voorbehoud vooralsnog niet ingezet.⁸⁸ Het lijkt erop dat de Eerste Kamer in dit verband ook rekening houdt met de inzet van de Tweede Kamer met betrekking tot hetzelfde Europese voorstel. Indien de Tweede Kamer al een parlementair voorbehoud plaatst, zal de Eerste Kamer dit minder snel ook doen. Deze opstelling is in lijn met de nieuwe Europese werkwijze van de Eerste Kamer en de complementaire functie die de Eerste Kamer zichzelf ten opzichte van de Tweede Kamer toedicht op het terrein van controle op Europese besluitvorming.⁸⁹ Hierop wordt in paragraaf 4.1.2 nog teruggekomen.

4. Parlementaire controle op de Europese instellingen

Naast de parlementaire controle op de regering, controleert het Nederlandse parlement de Europese instellingen ook rechtstreeks. In de eerste plaats gebeurt dit door het verrichten van de subsidiariteitstoets en de politieke dialoog met de Europese Commissie op basis van het Barroso-initiatief. In Nederland heeft de subsidiariteitstoets een belangrijke rol gespeeld in de verhouding tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in het kader van de controle op Europese besluitvorming. Naast een korte uiteenzetting van de procedurele uitwerking van de subsidiariteitstoets wordt dan ook ingegaan op deze verhouding. In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid die bestaat voor nationale parlementen om een zogenoemd subsidiariteitsberoep in te stellen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. In dit verband wordt kort de Nederlandse uitwerking van deze procedure besproken.

87 Zie het memo 'Uitwerking procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer', <www.eerste-kamer.nl/eu/behandeling/20100304/memo_uitwerking_procedure/f=/vidrl6eloxz6.pdf>, p. 8.

88 De Eerste Kamer heeft er echter wel mee gedreigd. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het kader van de 'richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlenging of intrekking van internationale bescherming' (COM(2009)554). Hier was het probleem dat de minister pas heel laat een brief van de commissie voor de JBZ-Raad beantwoordde. Deze manier van handelen lijkt enigszins op de praktijk bij instemmingsrecht, waarbij instemming werd onthouden totdat de betreffende minister over de brug kwam met informatie. Uiteindelijk werd het parlementair voorbehoud toch niet ingezet, maar werd een mondeling overleg gevoerd tussen de commissie en de minister.

89 *Kamerstukken I 2008/09*, 30 953, nr. F.

4.1 Het Barroso-initiatief en de subsidiariteitstoets

4.1.1 Werkwijze van de kamers met betrekking tot de subsidiariteitstoets en het Barroso-initiatief

Op grond van het Barroso-initiatief bestaat voor nationale parlementen de mogelijkheid om rechtstreeks over (ontwerp) Commissievoorstellen, nog voordat deze zijn gepresenteerd aan de Raad en het Europees Parlement, met de Europese Commissie te communiceren.⁹⁰ Deze communicatie hoeft zich uitdrukkelijk niet te beperken tot subsidiariteit en proportionaliteit, maar kan bijvoorbeeld ook een inhoudelijk oordeel over het betreffende voorstel bevatten. Het Nederlandse parlement heeft zich in de communicatie met de Europese Commissie echter veelal beperkt tot het geven van een oordeel over subsidiariteit, proportionaliteit en de juridische grondslag van een voorstel. Aan een inhoudelijke beoordeling van het betreffende Europese (ontwerp) voorstel wordt dan nauwelijks toegekomen.⁹¹

Met het Verdrag van Lissabon werden de gele- en oranjeaartprocedure geïntroduceerd. In dit verband beoordeelt het Nederlandse parlement bepaalde Europese voorstellen op subsidiariteit en proportionaliteit. In de Tweede Kamer wordt de subsidiariteitstoets in eerste instantie verricht door de vakcommissies. Als gezegd wijzen de vakcommissies op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie prioritaire voorstellen aan. Hierbij wordt dan ook aangegeven welke voorstellen mogelijk zullen worden getoetst op subsidiariteit, Europese rechtsgrondslag en proportionaliteit. Als een dergelijk Europees voorstel door de Tweede Kamer is ontvangen stelt de betreffende vakcommissie hierover een oordeel op, waarna dit wordt doorgeleid naar de commissie EU-zaken.⁹² Voordat een eventueel subsidiariteitsbezwaaar naar de Europese Commissie kan worden verzonden, wordt dit eerst ter instemming voorgelegd aan het plenum.

Zoals al eerder naar voren werd gebracht, wordt ook in de Eerste Kamer een lijst opgesteld met prioritaire voorstellen. In tegenstelling tot de Tweede Kamer, wordt op deze lijst nog niet aangegeven of de Eerste Kamer de inzet

90 Zie de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van 15/16 juni 2006 in Brussel. De voorstellen werden door Barroso gedaan in de COSAC interparlementaire vergadering van 8 en 9 mei 2006 in Brussel (10633/1/06 REV 1, te vinden via <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf>).

91 Zie voor een meer uitgebreide bespreking van het gebruik van het Barroso-initiatief in Nederland het Nederlandse rapport dat werd opgesteld ten behoeve van het FIDE-congres in Madrid over de rol van nationale parlementen (G.C.R. Iglesias & L.O. Blanco (red.), 'The Role of the National Parliaments in the European Union', *Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid* (vol. 1) 2010, p. 511-512.

92 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 258, nr. 2.

van het parlementair voorbehoud of de subsidiariteitstoets overweegt. Nadat een voorstel dat als prioritair is bestempeld door de Eerste Kamer is ontvangen, bepalen de vakcommissies of een subsidiariteitstoets verricht gaat worden. In het geval dat er subsidiariteitsbezwaren worden vastgesteld worden deze door de ambtelijke staf aan de beleidsverantwoordelijke commissie en de commissie EU-zaken van de Tweede Kamer voorgelegd. Indien de Tweede Kamer de visie van de Eerste Kamer deelt wordt er geprobeerd een gezamenlijke brief naar de Europese Commissie te sturen namens beide kamers.⁹³ De Eerste Kamer is echter niet afhankelijk van de visie van de Tweede Kamer en kan zich ook op eigen gelegenheid richten tot de Europese Commissie.

III

Er lijkt een tendens te zijn dat steeds minder subsidiariteitstoetsen plaatsvinden, ten faveure van het parlementair behandelvoorbehoud.⁹⁴ Zo werd in de lijst met prioritaire voorstellen van de Tweede Kamer voor het jaar 2011 slechts één voorstel aangewezen waarvoor mogelijk een subsidiariteitstoets plaats gaat vinden, tegenover tien voorstellen waarvoor mogelijk een behandelvoorbehoud gaat gelden.⁹⁵ In 2010 waren er nog vier voorstellen die in aanmerking kwamen voor een subsidiariteitstoets en in 2009 nog tien. Een mogelijke reden die voor deze verschuiving wordt aangedragen is dat het parlementair behandelvoorbehoud aantrekkelijker is voor de Kamer vanwege de mogelijkheid van een meer inhoudelijke behandeling, terwijl de subsidiariteitstoets vooral juridisch en technisch van aard is.⁹⁶ In dit verband is het echter wel van belang op te merken dat de twee instrumenten niet inwisselbaar zijn. Het zijn verschillende instrumenten die zich tot andere instellingen richten. De procedure in het kader van de subsidiariteitstoets richt zich tot de Europese Commissie terwijl het parlementair behandelvoorbehoud zich richt op de nationale verhouding tussen het parlement en de regering.

4.1.2 De subsidiariteitstoets en de rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer bij het Europese beleids- en wetgevingsproces

De subsidiariteitstoets kent in Nederland een interessante geschiedenis. Toen de Europese Conventie met betrekking tot de voorbereiding van de Europese Grondwet bijna afgerond was, werd in de Tweede Kamer een motie ingediend door het Kamerlid Van Dijk c.s.⁹⁷ Deze motie werd ingediend naar aanleiding

93 *Kamerstukken I* 2009/10, 30 953 en 31 384, H.

94 Zie het rapport *Bovenop Europa, Evaluatie van de Versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011*, p. 8 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32 726, nr. 1).

95 *Kamerstukken II* 2010/11, 22 112, nr. 1114.

96 Men lijkt af en toe te vergeten dat het wel degelijk mogelijk is een inhoudelijke beoordeling naar de Europese Commissie te sturen op grond van het Barroso-initiatief. Zoals we hiervoor hebben gezien, maakt het Nederlandse parlement echter beperkt gebruik van deze mogelijkheid.

97 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 473, nr. 13. Overigens werd in de Eerste Kamer een gelijklopende motie

van de voorstellen van de Europese Conventie tot versterking van de rol van de nationale parlementen, met name bij toetsing van Europese wetgevingsvoorstellen aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Men dacht toen dat de voorstellen van de Europese Conventie een grondige aanpassing zouden vergen met betrekking tot de werkwijze van de kamers. In de motie werden de voorzitters van beide kamers dan ook verzocht om een gezamenlijke commissie in te stellen, teneinde voorstellen te doen over deze eventuele noodzakelijke en gewenste aanpassingen van de werkwijze van de Staten-Generaal. De commissie werd geïnstalleerd op 18 november 2003 en kreeg als naam 'Gemengde Commissie toepassing Subsidiariteit'. Deze commissie adviseerde later het werk met betrekking tot de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voort te zetten in een commissie subsidiariteitstoets.⁹⁸

III

De Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets werd ingesteld op 28 maart 2006 voor de periode van een jaar en bestond uit zowel leden van de Tweede Kamer als leden van de Eerste Kamer. Het was de bedoeling dat de commissie haar werkzaamheden na een jaar zou evalueren. De taak van de commissie was het beoordelen van enkele wetgevingsvoorstellen op de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.⁹⁹ Er zouden in beginsel elf Europese wetgevingsdossiers door de commissie worden onderzocht. De commissie besloot dit aantal echter uit te breiden met Europese wetgevingsdossiers die van groot belang werden geacht.¹⁰⁰ Na een jaar werd de commissie opnieuw voortgezet onder de naam Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS).¹⁰¹

In 2009 werden de werkzaamheden van de TGCS door de Eerste Kamer geëvalueerd. De Eerste Kamer was van mening dat het werk van de TGCS niet moest worden voortgezet.¹⁰² Tot deze beslissing werd gekomen in het licht van een nadere bezinning op de eigenstandige rol van de Eerste Kamer bij het Europese beleids- en wetgevingsproces, die op datzelfde moment werd afgerond.¹⁰³ De belangrijkste conclusie van deze nadere bezinning was dat het

ingediend door het lid Van de Beeten c.s., *Kamerstukken I* 2002/03, 28 473, nr. 158g.

98 Advies van 12 oktober 2004, Nader Advies van 27-28 juni 2005 en het Aanvullend advies van 1 november 2005 van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit. Zie *Kamerstukken I* 2005/06, 30 389, nr. A.

99 *Kamerstukken I/Kamerstukken II* 2006/07, 30 953, C en nr. 3.

100 Zie hierover J.J. van Dijk, 'Hoe verging het de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)?', *Regelmaat* 2007-4, p. 141-149.

101 Hier kan voorts worden opgemerkt dat de beslissing om een gezamenlijke commissie, bestaande uit zowel Eerste Kamerleden als Tweede Kamerleden tot de nodige discussie heeft geleid. Sommige Tweede Kamerleden vonden dat de instelling van een dergelijke commissie conflicteerde met het primaat van de Tweede Kamer. Zie *Handelingen II* 2006/07, 35, p. 2444 e.v.

102 *Kamerstukken I* 2008/09, 30 953, F.

103 Zie ook H.R.B.M. Kummeling, B. van Mourik & R. Nehmelman, 'Enkele staatsrechtelijke reflecties op de positie van de Eerste Kamer in het kader van de Europese Unie', Den Haag: Eerste Kamer, <eerstekamer.nl/eu/publicatie/20090201/bijlage_europese_herbezinning/document>. Dit rapport werd geschreven in het kader van deze bezinning.

werk van de Eerste Kamer het werk van de Tweede Kamer niet moest overlappen, maar complementeren. Dit principe van complementariteit werd door de Eerste Kamer als volgt uitgelegd:

‘Het principe van complementariteit brengt mee dat de beide Kamers der Staten-Generaal elkaar zoveel mogelijk moeten versterken. Het werk van de Eerste Kamer dient toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van het werk van de Tweede Kamer. Overlap van werkzaamheden tussen de Eerste en Tweede Kamer voor wat betreft het toetsen van Europese voorstellen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien de beide Kamers in beginsel elk hun eigen keuzes maken ten aanzien van het toepassen van een subsidiariteitstoets, kan een zo groot mogelijk aantal voorstellen in behandeling komen. Op het moment dat in een vakcommissie subsidiariteitsbezwaren worden geconstateerd en een bericht richting de Europese instellingen (binnen de acht wekentermijn) gewenst is, kan op ad hoc basis samenwerking worden gezocht met de vakcommissie van de andere Kamer.’¹⁰⁴

III

In het licht van deze complementariteitsgedachte heeft de Eerste Kamer een aantal voorstellen voor onderlinge samenwerking aan de Tweede Kamer voorgelegd.¹⁰⁵ Deze voorstellen hebben betrekking op informatie-uitwisseling tussen de beide kamers. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld dat de vakcommissies in de Tweede Kamer de zustercommissies in de Eerste Kamer informeren over de geselecteerde prioritaire voorstellen naar aanleiding van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Een dergelijke werkwijze zou overlap tussen het werk van de Tweede Kamer en het werk van de Eerste Kamer moeten voorkomen.¹⁰⁶ De Tweede Kamer heeft positief gereageerd op de samenwerkingsvoorstellen van de Eerste Kamer en geeft in haar reactie aan dat er sprake is van een goede informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de ambtelijke staven van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.¹⁰⁷ Verder is er tegenwoordig bij het wekelijkse overleg van de EU-staf in de Tweede Kamer ook altijd iemand van de Eerste Kamer aanwezig.

In hoofdstuk II kwam aan de orde dat de Eerste Kamer haar controlebevoegdheden in principe ten volle kan benutten. Dit betekent ook dat er geen beperkingen bestaan voor de Eerste Kamer om haar controletaak in het kader van het Europese besluitvormingsproces uit te oefenen. De Eerste Kamer is op grond van haar bevoegdheden dus niet verplicht een complementaire rol te vervullen ten opzichte van de Tweede Kamer. Tegelijkertijd sluit een benadering waarbij de Eerste Kamer uitgaat van het principe van complementariteit wel aan bij de praktijk dat de Kamer zich in veel gevallen wat terughoudend opstelt

104 *Kamerstukken I 2008/09, 30 953, F, p. 2-3.*

105 *Kamerstukken I 2008/09, 30 953, G, p. 2-3.*

106 *Kamerstukken I 2008/09, 30 953, G, p. 2.*

107 *Kamerstukken II 2009/10, 30 953, nr. 4.*

ten opzichte van de Tweede Kamer. Bij de uitleg van de complementariteitgedachte lijkt de Eerste Kamer echter vooral uit te gaan van het voorkomen van overlap met het werk van de Tweede Kamer. Mijns inziens is het niet terecht dat een Europees dossier niet aan de orde zou hoeven te komen in de Eerste Kamer als ditzelfde dossier in de Tweede Kamer wordt of is behandeld. De complementaire rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer zou zich vooral moeten laten zien in de wijze van benadering van Europese voorstellen, waarbij de Tweede Kamer een meer politieke benadering volgt en de Eerste Kamer Europese voorstellen meer op inhoudelijke criteria toetst. Aansluiting kan worden gezocht bij de criteria die de Eerste Kamer ook toepast in haar wetgevende en controlerende taak in de Nederlandse context. Deze verschillende benaderingen maken dat de Eerste Kamer het werk van de Tweede Kamer complementeert, waarbij de vraag of er sprake is van overlap (in letterlijke zin) tussen het werk van beide kamers minder relevant is.

III

4.2 Subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon hebben nationale parlementen de mogelijkheid gekregen om beroep in te stellen bij het Europese Hof van Justitie indien zij van mening zijn dat een vastgestelde wetgevingshandeling strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. In artikel 8 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (nr. 2) is hierover het volgende bepaald:

'Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd uitspraak te doen inzake ieder beroep wegens schending door een wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als bepaald in artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt ingesteld door een lidstaat, of door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement. Op de wijze als bepaald in datzelfde artikel kan ook het Comité van de Regio's een dergelijk beroep instellen tegen wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet worden geraadpleegd.'

In tegenstelling tot veel andere lidstaten is in de Nederlandse goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon niets geregeld over de uitwerking van dit subsidiariteitsberoep. Pas maanden na de inwerkingtreding van het verdrag is de te volgen procedure vastgelegd. Dit gebeurde op initiatief van de regering, waarbij werd voorgesteld dat de kamers door het aannemen van een motie hun wens kenbaar kunnen maken om een beroep in te stellen bij het Hof van

Justitie.¹⁰⁸ Vervolgens wordt namens de kamer beroep ingesteld, waarbij de gemachtigde van de regering slechts een procureursrol zal vervullen. De kamers bepalen zelf de inhoud van het beroepsschrift. Het subsidiariteitsberoep kan zowel namens een van de kamers afzonderlijk als namens beide kamers gezamenlijk worden ingediend.¹⁰⁹ In de correspondentie met de regering gaf de Eerste Kamer aan in plaats van de motie liever gebruik te maken van het instrument ‘besluit van de kamer’.¹¹⁰ Het is mijns inziens opmerkelijk dat de uitwerking van het subsidiariteitsberoep nauwelijks tot discussie heeft geleid in de kamers. Vooral de wijze waarop een verzoek tot het instellen van een subsidiariteitsberoep aan de regering moet worden gericht roept vragen op. Ook al gaat er van een motie of een besluit van de kamer een bepaalde politieke binding uit, in theorie kan het voorkomen dat de regering een motie niet uitvoert. In staatsrechtelijke zin is de motie immers niet bindend. Het parlement had de verplichting voor de regering om een subsidiariteitsberoep in te stellen op relatief simpele wijze kunnen vastleggen in de goedkeuringwet, waardoor een juridisch bindende plicht voor de regering zou zijn ontstaan om aan een verzoek van een van de kamers gevolg te geven.

III

5. Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan het politieke controle- en verantwoordingsproces in de Europese context. De gevolgen van Europese besluitvorming zijn in veel gevallen vergelijkbaar met die van nationale wetgeving. Europese regelgeving kan de burgers immers, zelfs met voorrang op de Nederlandse Grondwet, binden. Dit ingrijpende karakter rechtvaardigt dan ook Nederlandse parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese besluiten. Het in Nederland veel gebezigde argument dat de Nederlandse parlementaire zeggenschap voor een belangrijk deel is overgenomen door het Europees Parlement is niet overtuigend. Het Europees Parlement kan immers niet de afzonderlijke leden van de Raad ter verantwoording roepen. Voor de Nederlandse bewindspersoon die deelneemt aan de Raadsvergadering geldt de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het Nederlandse parlement.

De specifieke wetgevingsprocedure die van toepassing is voor Europese regelgeving vereist vroege betrokkenheid van nationale parlementen. Indien het

¹⁰⁸ *Kamerstukken I 2009/10*, 30 953, K.

¹⁰⁹ *Kamerstukken I 2009/10*, 30 953, K.

¹¹⁰ Als reden hiervoor werd aangevoerd dat de procedure voor indiening van een motie aan veel eisen is gebonden. Een ‘besluit van de kamer’ zou daarom een beter alternatief zijn. Zie *Kamerstukken I 2010/11*, 30 953, L.

Nederlandse parlement daadwerkelijk het Europese besluitvormingsproces wil beïnvloeden, dan zal het parlementaire controle- en verantwoordingsproces in ieder geval vóór de eerste lezing in het Europees Parlement en de Raad in gang moeten worden gezet.

Het Nederlandse parlement heeft, naast de reguliere controle-instrumenten, een aantal instrumenten die speciaal zijn ontwikkeld met het oog op de controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming. Zo zijn er de fichesprocedure en de agendaprocedure. Deze procedures hebben vooral betrekking op de informatievoorziening door de regering aan het parlement. Al lijkt de laatste jaren enige verbetering zichtbaar, veel fiches verschijnen niet binnen de beloofde zes of drie weken na publicatie van het Commissievoorstel. Sinds een aantal jaren werken beide kamers met zogenoemde prioriteitenlijsten. Op deze lijsten staan voorstellen die de kamers van belang achten en in ieder geval zullen gaan behandelen. Hierdoor wordt het behandelingsproces van Europese voorstellen in de kamers niet meer aangevangen met de ontvangst van het fiche, maar gaan de kamers ook zelfstandig aan de slag met een Europees voorstel nadat het is gepubliceerd. Het blijft echter erg belangrijk om ook tijdig informatie van de regering te ontvangen. Dit vormt namelijk een belangrijke basis om de dialoog met de verantwoordelijke minister aan te gaan en via hem of haar het Brusselse besluitvormingsproces te beïnvloeden. Het is dus van belang dat de regering de fiches binnen de afgesproken termijnen verstrekt. De geannoteerde agenda's worden pas kort voordat de Raadsvergadering in Brussel plaatsvindt naar het parlement gestuurd. Daadwerkelijke mogelijkheden om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden zijn er in dit late stadium veel minder.

Het parlementair voorbehoud, dat is geïntroduceerd met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, voorziet ook in een speciale vorm van informatievoorziening door de regering aan het parlement. Indien immers een van beide kamers aangeeft dat ze een bepaald Europees voorstel van bijzonder belang acht, heeft de regering een speciale informatieverplichting. Verder geldt voor Europese voorstellen waarvoor een behandelvoorbehoud wordt ingezet dat een versneld fiche (binnen drie weken) moet worden uitgebracht. Het behandelvoorbehoud dwingt de regering dus om in een eerder stadium en meer informatie te geven. Het instemmingsrecht dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon grotendeels kwam te vervallen had een soortgelijk effect. Het instemmingsrecht zorgde er namelijk voor dat de informatiepositie van het parlement met betrekking tot de beleidsterreinen waarvoor het instemmingsrecht gold, zeer sterk was. De regering was in het kader van het Europese besluitvormingsproces namelijk afhankelijk van de instemming van

beide kamers van het parlement en had er daarom belang bij dat de kamers zo snel mogelijk en zo goed mogelijk werden geïnformeerd.

Het debat tussen parlement en regering over Europese besluitvorming vindt veelal plaats in de parlementaire commissies. In de Tweede Kamer vindt het debat over Europese voorstellen in principe plaats in de betreffende vakcommissies in de vorm van een algemeen overleg, vaak naar aanleiding van een geannoteerde agenda van de eerstvolgende Raadsvergadering. De commissie EU-zaken heeft hierin een belangrijke coördinerende taak. Opvallend is dat in het kader van Europese besluitvorming regelmatig wordt gewerkt met een rapporteur en dat de commissies regelmatig een gezamenlijk standpunt naar voren brengen. In de Eerste Kamer wordt de selectie van belangrijke voorstellen geheel overgelaten aan de verschillende vakcommissies. Overleg tussen de regering en de leden van de vakcommissies over Europese voorstellen vindt in de regel schriftelijk plaats.

Met de introductie van de nieuwe werkwijze en het schrappen van de TGCS heeft de Eerste Kamer een opmerkelijke theorie ontwikkeld over de verhouding tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer in het kader van de controle op het Europese besluitvormingsproces. Het principe van complementariteit brengt volgens de Eerste Kamer mee dat overlap met het werk van de Tweede Kamer zo veel mogelijk moet worden voorkomen, waardoor in beginsel andere Europese voorstellen moeten worden behandeld dan in de Tweede Kamer.

De kamers kunnen op verschillende manieren consequenties verbinden aan het optreden van bewindslieden in de Raad. Veelal worden bewindslieden door de vakcommissies bevraagd over de gang van zaken tijdens een bepaalde Raadsvergadering aan de hand van het Raadsverslag. Eventueel bestaat de mogelijkheid om als sanctie op een bepaald Raadsoptreden de vertrouwensregel in te zetten. In de praktijk is een dergelijke situatie echter niet snel aan de orde. Wel komt het voor dat op basis van eerdere ervaringen wordt geprobeerd de betreffende minister te bewegen een volgende keer anders te handelen. Een treffend voorbeeld hiervan is de in dit hoofdstuk beschreven motie over de introductie van een meldplicht voor de regering over ‘controversiële’ A-punten.

IV Het Deense parlement en de controle op Europese besluitvorming

1. Inleiding

Al vanaf het moment dat Denemarken toetrad tot de Europese Gemeenschappen in 1973, wordt de regering in het kader van Europese besluitvorming door de *Folketing* (het Deense parlement) op systematische wijze gecontroleerd. In dit verband wordt in Nederland vaak gesproken van ‘Deense toestanden’. De Denen hebben een, in vergelijking met de meeste andere EU-lidstaten, verregaand systeem ontwikkeld waarbij ministers over bepaalde Europese zaken slechts kunnen onderhandelen op basis van een mandaat. Deze mandaatprocedure houdt kort gezegd in dat ministers, voordat ze in de Raad onderhandelingen gaan voeren, mondeling een van regeringszijde opgesteld mandaat moeten presenteren in de *Europaadvalget* (de commissie EU-zaken). Indien een meerderheid van de leden van deze commissie niet tegen het mandaat is, onderhandelt de minister op die basis. Vanwege dit systeem is Denemarken, zoals ook uiteengezet in het inleidende hoofdstuk, interessant in het kader van het rechtsvergelijkend onderzoek. Alvorens uitgebreid in te gaan op het Deense systeem van parlementaire controle op secundaire Europese besluitvorming, wordt eerst aandacht besteed aan een aantal algemene kenmerken van het Deense staatsbestel en het Deense systeem met betrekking tot buitenlands beleid en Europees beleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen.

2. Algemene kenmerken van het Deense staatsbestel

Denemarken is een constitutionele monarchie en het land kan worden getypeerd als een eenheidsstaat met een parlementair stelsel. Het parlement bestaat sinds 1953 uit één kamer met 179 leden, de *Folketing*, en wordt gekozen voor een periode van vier jaren. De vertrouwensregel wordt in Denemarken, net als in Nederland, negatief geformuleerd. De vertrouwensregel is sinds de laatste Grondwetswijziging vastgelegd in artikel 15 van de Deense Grondwet (*Grundlov*). Op basis van artikel 15 lid 1 *Grundlov* kan een minister niet aanblijven als het parlement een gebrek aan vertrouwen in hem of haar heeft laten blijken. Artikel 15 lid 2 *Grundlov* geeft aan dat wanneer een motie van wantrouwen wordt ingediend tegen de minister-president, de gehele regering dient af te treden tenzij de regering de *Folketing* ontbindt en er nieuwe verkiezin-

gen worden gehouden. Als er nieuwe verkiezingen worden gehouden, bepaalt vervolgens de nieuw gekozen Folketing of het kabinet aan kan blijven of niet.¹

Er zijn verschillende manieren waarop een kabinetsperiode ten einde kan komen. Zo kan het gebeuren dat de regering wordt geconfronteerd met een expliciete motie van wantrouwen, zoals omschreven in artikel 15 Grundlov. Expliciete moties van wantrouwen komen echter niet vaak voor. De regering vat sommige gedragingen van het parlement soms wel op als een gebrek aan vertrouwen en besluit vervolgens ontslag in te dienen of de Folketing te ontbinden.² De Deense minister-president maakt frequent gebruik van het recht de Folketing te ontbinden, bijvoorbeeld om een eventuele kabinetscrisis af te wenden.³ Op grond van artikel 32 lid 2 Grundlov kan de minister-president in bijna alle gevallen van dit recht gebruikmaken. Slechts als de nieuwe regering en de Folketing nog niet zijn samengekomen voor een publieke zitting kan het recht tot ontbinding niet worden toegepast. De reden voor het frequente gebruik van dit recht kan worden gevonden in het bestaan van minderheidsregeringen in Denemarken.⁴

Denemarken kent een traditie van minderheidsregeringen. Vanaf 1971 tot op heden heeft Denemarken slechts één meerderheidsregering gekend.⁵ Dit was in de periode van 1993-1994. De reden voor het bestaan van minderheidsregeringen in Denemarken kan worden teruggevoerd op de verkiezingen van 1973. In dat jaar lukte het een aantal protestbewegingen zetels in de Folketing te bemachtigen. Hierdoor breidde het aantal partijen dat zetels had in de Folketing zich uit en bleek het vormen van meerderheidscoalities niet meer mogelijk. Vooral in de jaren zeventig en tachtig heeft dit geleid tot relatief zwakke regeringen tegenover een machtig parlement. Sinds halverwege de jaren tachtig werden de minderheidsregeringen wat sterker. Er ontstond een systeem waarbij een of meerdere niet-regeringspartijen in de Folketing de regering gingen steunen. Op deze manier lukte het de regering om op verschillende

-
- 1 J.G. Steenbeek (bewerkt door J.M. de Meij), 'Het Koninkrijk Denemarken', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 96.
 - 2 Hierover E. Damgaard, 'Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations', in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 286-287.
 - 3 Brochure *The Parliamentary system of Denmark*, <www.thedanishparliament.dk> (zoek op *parliamentary system*), p. 9.
 - 4 Hierover E. Damgaard, 'Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations', in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 286-287.
 - 5 Een uitgebreide beschrijving van regeringscoalities in Denemarken van 1963 tot 2000 wordt gegeven in D. Corstange, 'Denmark: The Party System from 1963 to 2000', <www.janda.org/icpp> (zoek op *ICCP 2000, Countries, Denmark*).

onderwerpen toch een parlementaire meerderheid achter zich te krijgen.⁶ Van 2001 tot 2011 bestond er de situatie van een minderheidsregering die bestond uit de *Konservative Folkeparti* (Conservatieve Volkspartij) en *Venstre* (Liberale Partij). Op de meeste terreinen kon de regering doorgaans rekenen op de steun van een grote oppositiepartij, namelijk de *Dansk Folkeparti* (Deense Volkspartij). Deze gedoogsteun van de Dansk Folkeparti heeft ervoor gezorgd dat de positie van de regering ten opzichte van het parlement gedurende een lange periode erg sterk was. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de situatie ten aanzien van Europese besluitvorming anders lag dan ten aanzien van nationaal beleid en nationale regelgeving. De Dansk Folkeparti heeft een anti-Europees programma en hielp de regering met betrekking tot Europese besluitvorming dus meestal niet aan een meerderheid. Als het ging om controle van de regering met betrekking tot Europese besluitvorming was de regering dus afhankelijk van de andere oppositiepartijen. In de meeste gevallen zocht de regering steun bij de *Socialdemokratiet* (sociaal-democraten) en bij *Det Radikale Venstre* (sociaal-liberalen). Sinds 3 oktober 2011 heeft Denemarken een nieuwe (minderheids)regering die bestaat uit Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre en de *Socialistisk Folkeparti* (Socialistische Volkspartij).

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid wordt in Denemarken gebaseerd op artikel 15 Grundlov waarin de vertrouwensregel is vastgelegd. Gelet op dit artikel kent de politieke verantwoordelijkheid van de minister geen grenzen. In de praktijk wordt echter aanvaard dat een minister slechts verantwoordelijk kan worden gehouden voor zaken die in alle redelijkheid aan zijn eigen gedragingen kunnen worden toegeschreven.⁷ De Folketing beschikt naast het ultieme middel van de motie van wantrouwen, ook over een aantal instrumenten waarmee de ministers ter verantwoording kunnen worden geroepen. Op grond van artikel 53 Grundlov kan ieder parlamentslid, met toestemming van het parlement, over elke publieke zaak een debat aanvragen en om een verklaring van de minister vragen. Op een enkele uitzondering na stemt de Folketing altijd in met een verzoek om een dergelijk debat. De minister is bij een debat op grond van artikel 53 Grundlov verplicht tot antwoorden. Voor de wat meer specifieke vragen voor de ministers wordt meestal gebruikgemaakt van het parlementaire vragenuurtje dat doorgaans op woensdag plaatsvindt. De regels

6 Over deze ontwikkeling J.A. Jensen, 'Constitutional Reform in Denmark?', *European Public Law* (vol. 14) 2008-3, p.281. Zie ook A. Lidström, 'Between Scandinavian Democracy and Neo-liberalism', in: J. Loughlin, E. Aja & U. Bullman (red.), *Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press 2001, p. 346.

7 Hierover J.A. Jensen, 'Political Accountability in Denmark', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political Accountability in Europe: Which Way Forward?*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 70.

voor het stellen van vragen tijdens het vragenuur en het stellen van schriftelijke vragen zijn neergelegd in het Reglement van Orde van de Folketing.⁸

Ook de parlementaire vakcommissies hebben een belangrijke controlerende functie in Denemarken. De vakcommissies kunnen namelijk ministers bij zich roepen om deze verantwoording te laten afleggen over het gevoerde beleid. Er bestaan op basis van het Reglement van Orde van de Folketing 26 vakcommissies. Deze vakcommissies hebben op grond van artikel 8 lid 6 van het Reglement van Orde van de Folketing het recht vragen, zowel mondeling als schriftelijk, aan de minister te stellen. De parlementaire vakcommissies hebben geen formele beslissingsbevoegdheden, behalve de *Finansudvalget* (de commissie van financiën) en de *Europaudvalget*, waarover later in dit hoofdstuk meer. In principe vergaderen de vakcommissies achter gesloten deuren. Het is echter ook mogelijk dat de commissie zelf besluit in het openbaar te vergaderen. Echte besluiten worden dan meestal niet genomen. De reden voor het bestaan van een gesloten systeem kan worden gezocht in de mogelijkheid voor de parlementaire vakcommissies om zo de ministers steviger aan de tand te voelen. Waarschijnlijk zijn ministers bij een gesloten bijeenkomst geneigd meer informatie te geven. Dit gesloten systeem zorgt in het Deense parlement echter niet voor problemen of discussies.⁹ Overigens vinden bijeenkomsten van de *Europaudvalget* sinds 1 oktober 2006 niet meer achter gesloten deuren plaats.¹⁰

Naast de hierboven beschreven politieke ministeriële verantwoordelijkheid bestaat er in Denemarken nog een andere vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Ook al is de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk van veel groter belang, het is juist in het kader van de Deense mandaatprocedure en de eventuele juridische binding van mandaten – waarover in paragraaf 4.2.3 meer – van belang ook aandacht te besteden aan de procedure met betrekking tot de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid vindt zijn basis in artikel 16 Grundlov. Op basis van dit artikel kan een minister worden vervolgd voor gedragingen die

8 Het Reglement van Orde van de Folketing is in het Engels te raadplegen via <www.folketinget.dk>. Zie voor het vragerecht vooral artikel 20 van het Reglement van Orde van de Folketing. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat het antwoorden op de vragen door de minister niet verplicht is. In de praktijk worden de vragen meestal wel beantwoord. Bij niet-beantwoording van vragen kan de minister immers geconfronteerd worden met een motie van wantrouwen. Hierover ook J.A. Jensen, 'Political Accountability in Denmark', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political Accountability in Europe: Which Way Forward?*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 75.

9 Deskundigen stellen desgevraagd dat hierover niet wordt gediscussieerd in Denemarken.

10 Hierover uitgebreid P. Riis, 'National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 196-197.

betrekking hebben op zijn of haar ambt. Als het vermoeden bestaat dat de minister illegaal gehandeld heeft of zijn of haar taken heeft verwaarloosd, kan het parlement of de regering beslissen dat de minister voor een speciaal gerecht, de *Rigsret*, moet verschijnen. De *Rigsret* bestaat uit maximaal vijftien leden van de *Højesteret* (het hoogste rechtscollege van Denemarken) en eenzelfde aantal door het parlement gekozen lekenrechters. Op grond van artikel 5 van de *Lov om ministres ansvarlighed* (Deense wet op de ministeriële verantwoordelijkheid) kan een Deense minister worden vervolgd in het geval dat hij of zij opzettelijk of door nalatigheid de plichten die op hem of haar rusten op grond van de Grundlov of andere wettelijke regelingen, of op grond van de aard van de positie als minister, niet nakomt.¹¹ In het geval dat de mandaten van de ministers die gaan onderhandelen in Brussel als juridisch bindend zouden worden beschouwd, betekent dit dus dat ministers bij overschrijding van de grenzen van het mandaat, op basis van de juridische ministeriële verantwoordelijkheid vervolgd kunnen worden. De procedure voor de *Rigsret* is in de Deense geschiedenis slechts vijf keer voor gekomen. Lange tijd dacht men dat deze procedure niet meer gebruikt zou worden, maar dit bleek toch niet helemaal het geval. Eind jaren tachtig besloot de meerderheid van de Folketing namelijk tot een procedure tegen de toenmalige Minister van Justitie Ninn-Hansen. Deze minister had tegengehouden dat in gevaar verkerende familieleden van Tamil-vluchtelingen naar Denemarken kwamen. Op grond van de wet was het echter toegestaan om familieleden van mensen met een permanente verblijfsvergunning naar Denemarken te laten komen. De minister overtrad dus de wet om zo de immigratie van vluchtelingen naar Denemarken te verminderen. De procedure leidde in 1995 uiteindelijk tot een veroordeling van de minister tot vier maanden gevangenisstraf.¹²

Naast de beschreven mogelijkheden voor leden van de Folketing om ministers te controleren voorziet de Deense Grundlov in enkele gevallen ook in de mogelijkheid om de kiezers om een oordeel te vragen. Op basis van artikel 42 Grundlov kan een referendum worden gehouden over een nieuwe wet als een

11 De Deense tekst luidt als volgt: 'En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.' Overigens is niet helemaal duidelijk wat precies wordt bedoeld met de plichten die op grond van de 'aard van de positie als minister' op hem rusten. Duidelijk is wel dat hier bijvoorbeeld onder valt de plicht van de minister-president om het werk van de andere leden van de regering in de gaten te houden. Zie hierover J.A. Jensen, 'Political Accountability in Denmark', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political Accountability in Europe: Which Way Forward?*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 68.

12 Hierover J.A. Jensen, 'Political Accountability in Denmark', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political Accountability in Europe: Which Way Forward?*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 67. Zie ook J.G. Steenbeek (bewerkt door J.M. de Meij), 'Het Koninkrijk Denemarken', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 100.

IV derde deel van de Folketing daar om vraagt. Op deze regel zijn een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen staan genoemd in artikel 42 lid 6 Grundlov. Zo is het onder andere niet mogelijk om een referendum te houden over de meeste wetten die betrekking hebben op belastingen en financiën. Ook kunnen wetten ter implementatie van bestaande verdragsverplichtingen niet aan referenda worden onderworpen en is het in beginsel niet mogelijk een referendum te houden over beslissingen betreffende buitenlands beleid op basis van artikel 19 Grundlov. Op dit laatste punt creëert artikel 42 lid 6 Grundlov echter een belangrijke uitzondering. Zo is het wel mogelijk om over zaken met betrekking tot buitenlands beleid een referendum te houden als een meerderheid van de Folketing dat in een specifieke situatie bij wet bepaalt. De Grundlov voorziet in meerdere gevallen tot het houden van een referendum. Op grond van artikel 88 Grundlov moet een grondwetswijziging aan een referendum worden onderworpen en ook wanneer de stemgerechtigde leeftijd wordt gewijzigd dient dit aan de kiezers te worden voorgelegd.¹³ Tot slot schrijft de Grundlov in artikel 20 voor dat een referendum moet worden gehouden over een wetsvoorstel dat bepaalde nader gespecificeerde bevoegdheden overdraagt aan een internationale organisatie waarvoor geen vijfzesde meerderheid bestaat in de Folketing. Deze constitutionele verplichting tot het houden van een referendum komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan de orde.

3. De Deense Grundlov over buitenlands en Europees beleid

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het Deense buitenlandse en Europese beleid. Hierbij wordt in de eerste plaats ingegaan op de algemene bevoegdheid tot het sluiten van verdragen op grond van artikel 19 Grundlov. In dit verband komt ook een speciale parlementaire commissie, namelijk *Det Udenrigspolitiske Nævn* (commissie voor buitenlands beleid) aan de orde. In de tweede plaats wordt artikel 20 Grundlov besproken. Hierbij wordt aandacht besteed aan de toetreding van Denemarken tot de Europese Unie, aan de Deense ervaringen met referenda in dit verband en de algemene visie van de Denen op Europese besluitvorming.

13 Ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk in juni 2009 moesten de Deense kiezers zich uitspreken over de vraag of de eerstgeborene van de koning of koningin aanspraak zou moeten maken op de troon, ongeacht sekse. Deze wijziging wilde men doorvoeren omdat de wet het wel mogelijk maakte voor dochters om troonsopvolger te zijn, maar zoons altijd voorrang gaf, ook al was de zoon jonger dan de dochter. De vraag werd door een ruime meerderheid van de kiezers met 'ja' beantwoord.

3.1 Buitenlands beleid

Van oorsprong zijn buitenlandse zaken in Denemarken, net als in veel andere lidstaten, een regeringsaangelegenheid. Dit is ook vastgelegd in het eerste lid van artikel 19 Grundlov. Echter, op grond van ditzelfde artikel heeft de regering toestemming nodig van de Folketing als het gaat om de territoriale uitbreiding of inperking van het Koninkrijk, aangelegenheden waarvoor de medewerking van de Folketing noodzakelijk is of als het gaat om zaken die op een andere manier van grote betekenis zijn. Ook is het niet mogelijk om zonder parlementaire instemming een internationaal verdrag te beëindigen dat tot stand is gekomen na de goedkeuring van het parlement. In feite komen deze uitzonderingen erop neer dat de meeste beslissingen die betrekking hebben op verdragen met andere landen, moeten worden goedgekeurd door de Folketing. Deze goedkeuring hoeft overigens niet bij wet te geschieden, maar kan bijvoorbeeld ook worden gegeven door middel van een motie.¹⁴ Het tweede lid van artikel 19 Grundlov heeft betrekking op defensie. Het geeft aan dat het de regering niet is toegestaan om, zonder parlementaire goedkeuring, militaire middelen in te zetten tegen andere staten, behalve wanneer het gaat om de verdediging van het Koninkrijk tegen een gewapende aanval. Het derde lid van artikel 19 Grundlov stelt dat er een commissie voor buitenlands beleid door de Folketing moet worden ingesteld, genaamd Det Udenrigspolitiske Nævn. Alvorens een beslissing te nemen op het gebied van buitenlands beleid die van grote betekenis is, dient de regering deze commissie te raadplegen. De beoordeling of een bepaalde beslissing van grote betekenis is ligt bij de regering.¹⁵ In de praktijk wordt in ieder geval over die zaken die op grond van artikel 19 lid 1 en 2 Grundlov aan het parlement ter goedkeuring moeten worden voorgelegd, Det Udenrigspolitiske Nævn geraadpleegd. Det Udenrigspolitiske Nævn heeft vanwege haar grondwettelijke basis een ander karakter dan de 'gewone' parlementaire vakcommissies. Het Reglement van Orde van de Folketing is dan ook niet van toepassing op deze commissie. Artikel 19 lid 3 Grundlov geeft aan dat nadere regels die betrekking hebben op het werk van Det Udenrigspolitiske Nævn bij wet geregeld moeten worden.¹⁶

14 J.G. Steenbeek (bewerkt door J.M. de Meij), 'Het Koninkrijk Denemarken', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 83.

15 Uit interviews blijkt dat onder een 'beslissing van grote betekenis' bijvoorbeeld kan worden verstaan de beslissing van de Deense regering om deel te nemen aan een extern conflict. Voor een beschrijving van artikel 19 Grundlov zie L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 139 en ook B. Dahl, T. Melchior & D. Tamm (eds.), *Danish Law in a European Perspective*, Kopenhagen: Thompson 2002, p. 67.

16 Dit is de *Lov om Det Udenrigspolitiske Nævn* (Wet op de Buitenlands Beleid Commissie van 5 maart 1954). Hierover H. Krunke, 'Developments in national parliaments' involvement in ordinary foreign policy – Denmark', *European Public Law* (vol. 13) 2007-2, p. 337-338. Overigens wijst de praktijk uit dat Det Udenrigspolitiske Nævn de regels van de 'gewone' parlementaire vakcommissies uit het Reglement van Orde van de Folketing wel gewoon gebruikt en toepast.

IV

Det Udenrigspolitiske Nævn speelt ook op het gebied van de Europese Unie een rol. Zo wordt Det Udenrigspolitiske Nævn geraadpleegd over belangrijke beslissingen die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.¹⁷ Belangrijke beslissingen die in dit verband worden genomen gaan immers over het buitenlands beleid en mogen op grond van de Deense constitutie pas door de regering worden genomen na raadpleging van Det Udenrigspolitiske Nævn. Voorafgaand aan een bijeenkomst van de Raad houdt de minister een presentatie over het Deense standpunt met betrekking tot een bepaald voorstel op dit terrein. De commissieleden kunnen de minister vragen stellen waarop hij of zij antwoord moet geven. Det Udenrigspolitiske Nævn heeft ook een bepaalde werkwijze ontwikkeld met betrekking tot zaken die in de Europese Raad aan de orde komen. Vaak komen er tijdens een Europese Raad fundamentele kwesties op het gebied van buitenlands en Europees beleid aan de orde en is de Deense regering dus weer verplicht de commissie te raadplegen. Nadat de Europese Raad heeft plaatsgevonden en de minister is teruggekeerd naar Denemarken dient de minister aan de commissie verantwoording af te leggen over de gang van zaken tijdens het Europese overleg. Overigens is naast Det Udenrigspolitiske Nævn ook de Europaudvalget uitgebreid bij deze Europese besluitvorming betrokken.¹⁸ Ook komt het voor dat voor een bepaalde beslissing in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid of een Europese Raad, door de minister een mandaat aan de Europaudvalget wordt gepresenteerd. Hierover volgt meer in paragraaf 4.1.

Eventuele adviezen die door Det Udenrigspolitiske Nævn worden gegeven kunnen niet als juridisch bindend worden beschouwd. Op basis van artikel 19 lid 3 Grundlov hoeft de commissie immers geen instemming te verlenen, maar hoeft ze alleen te worden geraadpleegd. Het is in politiek opzicht voor de Deense minderheidsregering echter wel moeilijk om af te wijken van de adviezen die door Det Udenrigspolitiske Nævn worden gegeven.¹⁹ Het is immers van belang dat een meerderheid van het parlement achter haar staat. Zo heeft de Deense steun in Irak relatief veel problemen tussen de regering en het parlement opgeleverd vanwege de kleine meerderheid in de Folketing die de

17 Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat Denemarken een opt-out heeft met betrekking tot defensie.

18 Opmerkelijk hierbij is dat de bijeenkomsten van Det Udenrigspolitiske Nævn achter gesloten deuren plaatsvinden en dat leden van de commissie helemaal niets mogen vertellen over het besprokene tijdens een bijeenkomst, terwijl zeer waarschijnlijk hetzelfde wordt besproken tijdens een openbare bijeenkomst van de Europaudvalget.

19 Er zijn aanwijzingen dat Det Udenrigspolitiske Nævn tegenwoordig ook met mandaten werkt, net als de Europaudvalget. Hierover sprak ik met Helle Krunke op 7 mei 2009. Zie ook H. Krunke, 'Developments in national parliaments' involvement in ordinary foreign policy – Denmark', *European Public Law* (vol. 13) 2007-2, p. 338. Deze ontwikkeling wordt echter tegengesproken door de andere Deense deskundigen die ik in het kader van dit onderzoek heb geïnterviewd.

betrokkenheid bij de Irak-oorlog steunde. Hiervan lijkt de regering te hebben geleerd dat ze met betrekking tot dergelijke politiek gevoelige zaken een grote meerderheid in het parlement achter zich moet hebben. Dit heeft er bijvoorbeeld ook toe geleid dat de toenmalige regering in de kwestie Afghanistan een grote meerderheid in de Folketing heeft gezocht.

3.2 Europees beleid

Op basis van artikel 20 lid 1 Grundlov is het de Deense wetgever toegestaan om specifieke bevoegdheden die op grond van de constitutie toebehoren aan het Koninkrijk Denemarken, bij wet over te dragen aan internationale organisaties. Voor de aanneming van een dergelijke wet is een vijfzesde meerderheid nodig in de Folketing. In het geval geen vijfzesde meerderheid wordt gehaald, maar wel een gewone meerderheid, kan het voorstel alsnog wet worden na het houden van een referendum.²⁰ De toetreding van Denemarken tot de Europese Gemeenschappen in 1973 geschiedde op basis van dit artikel. Hierover werd indertijd flink gediscussieerd. De belangrijkste vraag die werd opgeworpen was of de Grundlov moest worden aangepast in verband met het supranationale karakter van het gemeenschapsrecht en de daarmee samenhangende directe doorwerking in de Deense rechtsorde en voorrang op het Deense nationale recht. De Denen kennen een dualistische benadering ten aanzien van internationaal recht. Een zo vergaande overdracht van bevoegdheden kon volgens velen niet slechts geschieden op basis van artikel 20 zonder verdere aanpassing van de Grundlov.²¹ Ondanks alle kritiek werd gewoon de procedure van artikel 20 Grundlov gevolgd. Het wetsvoorstel met betrekking tot de toetreding van Denemarken tot de Europese Gemeenschappen haalde wel een meerderheid in de Folketing, maar geen vijfzesde meerderheid, zodat een referendum moest worden gehouden. De uitkomst van het referendum was positief, in die zin dat 56,7 procent voor het wetsvoorstel stemde en 32,9 procent tegen.²²

Het gebruik van referenda is erg belangrijk geweest voor de ontwikkeling van de Deense relatie met de Europese Gemeenschap en de Europese Unie. Zo zijn, na de toetreding van Denemarken tot de Europese Gemeenschappen in 1973, verschillende andere Europese verdragen en afspraken aan een referendum onderworpen. In 1986 werd de Europese Akte geratificeerd na een refe-

20 Zie over artikel 20 Grundlov uitgebreid J.H. Danielsen, 'Denmark. One of Many National Constraints on European Integration: Section 20 of the Danish Constitution', *European Public Law* (vol. 16) 2010-2, p. 181-192.

21 H. Gammeltoft-Hansen, B. Gomard & A. Philip, *Danish Law, A General Survey*, Kopenhagen: Gads 1982, p. 65.

22 H. Gammeltoft-Hansen, B. Gomard & A. Philip, *Danish Law, A General Survey*, Kopenhagen: Gads 1982, p. 44.

rendum, waarbij 56,5 procent van de bevolking voor stemde en 43,8 procent tegen.²³ Ook het Verdrag van Amsterdam kon, na het referendum op 28 mei 1998, worden geratificeerd. Een aantal jaren eerder had het referendum over het Verdrag van Maastricht echter een minder positieve uitkomst. Zo stemde op 2 juni 1992 50,7 procent tegen het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag en 49,3 procent voor. Het gevolg hiervan was dat het Deense parlement en de regering gedwongen werden het verdrag opnieuw te bekijken. Dit resulteerde uiteindelijk in een zogenaamd ‘nationaal compromis’.²⁴ Het nationaal compromis werd gesloten tussen een aantal politieke partijen en bevatte de politieke koers voor de onderhandelingen met de andere EU-lidstaten en vormde de onderhandelingsbasis van de Deense regering voor de bijeenkomst van de Europese Raad in Edinburgh in december 1992. Uiteindelijk resulteerden deze onderhandelingen in vier opt-outs voor Denemarken op het gebied van burgerschap, de derde fase van de Economische Monetaire Unie, defensie en beslissingen in het kader van de derde pijler.²⁵ Vervolgens werd, met positief gevolg, opnieuw een referendum gehouden over de kwestie en werd het Verdrag van Maastricht alsnog geratificeerd.²⁶

Het Verdrag van Nice werd niet aan een referendum onderworpen. Het verdrag werd door de Denen namelijk niet beschouwd als een verdrag waarmee soevereiniteit aan de Europese Unie werd overgedragen. Ook ten aanzien van het Verdrag van Lissabon werd geoordeeld dat er geen soevereiniteitsoverdracht plaatsvond en dat er daarom geen referendum plaats hoefde te vinden, dit in tegenstelling tot wat was besloten met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag. Met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag waren door het Deense Ministerie van Justitie namelijk negen argumenten geformuleerd waarom het aan de procedure van artikel 20 Grundlov moest worden onderworpen en, ervan uitgaande dat er geen vijfzede meerderheid zou zijn, dus

23 Overigens was dit geen referendum op basis van artikel 20 Grundlov. De Europese Akte hield namelijk geen verdere bevoegdheidsoverdracht in dan met de toetreding al het geval was. Zie hierover en over andere referenda met betrekking tot Europa P. Biering, ‘The application of EU law in Denmark: 1986 to 2000’, *Common Market Law Review* (vol. 37) 2000, p. 926-928.

24 Het nationaal compromis werd opgenomen in het memorandum *Denmark in Europe*, <www.euo.dk/upload/application/pdf/97cage4c/EU%20kompromis.pdf>.

25 P. Biering, ‘The application of EU law in Denmark: 1986 to 2000’, *Common Market Law Review* (vol. 37) 2000, p. 927.

26 Interessant om hierbij op te merken is dat eigenlijk geen nieuw referendum nodig was. Ook de Socialistisk Folkeparti, die aanvankelijk tegen het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Maastricht had gestemd, had namelijk ingestemd met het nationaal compromis. Dit betekende dat er een vijfzede meerderheid bestond in de Folketing. Bij een dergelijke meerderheid is er op basis van artikel 20 Grundlov geen referendum nodig. Er wordt zelfs beweerd dat het houden van een referendum in zo’n geval strijdig is met de Grundlov. Hierover H. Krunke, ‘People’s vengeance, from Maastricht to Edinburgh, the Danish solution’, *European Constitutional Law Review* 2005, p. 345. Zie ook H. Rasmussen, ‘Denmark’s waning constitutionalism and Article 20 of the constitution on transfer of sovereignty’, in: A. Albi & J. Ziller (eds.), *The European Constitutions and National Constitutions, Ratification and Beyond*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007, p. 151.

ook aan een referendum. Deze argumenten hadden onder andere betrekking op het Handvest van de Grondrechten, de flexibiliteitsclausule, dataprotectie en de uitgebreide bevoegdheden van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot intellectueel eigendom.²⁷ In het kader van de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon lijkt het erop dat de Deense regering ervoor heeft gezorgd dat deze negen argumenten zouden wegvallen. Op alle negen punten zijn in het Verdrag van Lissabon namelijk wijzigingen aangebracht, op basis waarvan kon worden betoogd dat de procedure van artikel 20 Grundlov niet hoefde te worden gevolgd. Overigens was niet iedereen in Denemarken blij met deze gang van zaken. Zo gingen er stemmen op om een onafhankelijk juridisch onderzoek naar het verdrag te doen en waren er mensen van mening dat alleen de institutionele veranderingen in het Verdrag van Lissabon al ingrijpend genoeg waren om een referendum te houden.²⁸ Ook is er een rechtszaak gestart waarin werd gesteld dat de ratificatie van het Verdrag van Lissabon niet had mogen plaatsvinden zonder een referendum te houden.²⁹

IV

De referenda hebben ertoe geleid dat Europa leeft in Denemarken. De kritische houding van de Denen ten opzichte van Europa heeft ervoor gezorgd dat ook met betrekking tot secundaire Europese regelgeving intensieve controle plaatsvindt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen supranationale Europese regelgeving en Europese regelgeving van intergouvernementele aard. Omdat besluitvorming van intergouvernementele aard van oorsprong wordt gezien als een regeringsaangelegenheid, wordt vooral besluitvorming op basis van het supranationale EU-recht aan intensieve parlementaire controle onderworpen. Juist op dit gebied ziet het Deense parlement een zeer belangrijke taak als controleur van de regering. Overigens betekent dit zeker niet dat Europese besluitvorming van intergouvernementele aard niet aan parlementaire controle wordt onderworpen. Zo werd in de vorige paragraaf al gewezen op de, zelfs constitutioneel verankerde, rol van Det Udenrigspolitiske Nævn en de situaties waarin het parlement goedkeuring moet geven voordat bepaalde beslissingen met betrekking tot buitenlands beleid kunnen worden genomen. Ook is er een ontwikkeling in Denemarken gaande waarin het verschil in parlementaire controle tussen supranationale Europese besluitvorming en intergouvernementele Europese besluitvorming steeds meer aan het vervagen

27 Zie hierover uitgebreid F. Laursen, 'Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty: How a Referendum was avoided', *papert en behoeve van de '4t annual EUCE conference, Dalhousie University'* op 6-8 juni 2010, <www.euce.dal.ca> (zoek op *Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty*).

28 Zie F. Laursen, 'Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty: How a Referendum was avoided', *papert en behoeve van de '4t annual EUCE conference, Dalhousie University'* op 6-8 juni 2010, <www.euce.dal.ca> (zoek op *Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty*).

29 De Højesteret oordeelde in januari 2011 dat een groep van 35 Deense burgers een zaak mochten starten tegen de (toenmalige) minister-president Rasmussen. Volgens de eisers had het Verdrag van Lissabon niet geratificeerd mogen worden zonder referendum. De zaak is nog aanhangig.

is.³⁰ Het Nederlandse argument, dat zegt dat er een kleinere rol voor nationale parlementen moet zijn als het Europees Parlement medewetgevende bevoegdheden heeft, speelt geen enkele rol in Denemarken. Parlementaire controle van de regering met betrekking tot Europese besluitvorming wordt vooral gezien als een nationale aangelegenheid waarbij de minister verantwoording aflegt aan het Deense parlement.³¹

4. Deense parlementaire controle op Europese besluitvorming

Sinds lange tijd kent het Deense parlement een systeem van intensieve controle op Europese besluitvorming. Dit systeem komt in deze paragraaf uitgebreid aan de orde. In de eerste plaats wordt aandacht besteed aan de rol van de Europaudvalget (de commissie EU-zaken) en haar geschiedenis. Hierbij wordt ingegaan op de vraag welke Europese besluiten door de Europaudvalget worden behandeld, en op welke manier. In de tweede plaats wordt de Deense mandaatprocedure uitgebreid beschreven. In de derde plaats wordt kort aandacht besteed aan de directe lijnen die er bestaan tussen het Deense parlement en de Europese instellingen.

4.1 De Europaudvalget

In het politieke debat over de toetreding van Denemarken tot de Europese Unie lag veel nadruk op de democratische controle op de activiteiten in de Raad. De Raad was immers bevoegd tot het aannemen van richtlijnen en verordeningen die directe werking zouden hebben in Denemarken, zonder tussenkomst van de Folketing. Omdat ook het Europees Parlement geen controle uitoefende op de leden van de Raad, en voor zover die controle er wel was niet van het Europees Parlement verwacht kon worden dat het specifieke Deense belangen behartigde, diende de Folketing op een bepaalde manier invloed te kunnen uitoefenen op Europese besluitvorming. Daarom bevatte artikel 6 van de toetredingswet de plicht voor de regering om de Folketing te informeren over ontwikkelingen in het kader van de Europese Gemeenschappen.³² Ook werd de regering op basis van dit artikel verplicht een parlementaire commissie te informeren over voorstellen van de Raad die directe werking zouden hebben in Denemarken, of waarvoor de medewerking van de Folketing vereist was bij

30 Deze bevindingen zijn gebaseerd op de interviews die ik heb gehouden met Deense deskundigen op dit gebied van 6-13 mei 2009.

31 Hierover ook A. van den Brink, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 201.

32 Zie voor de Deense oorspronkelijke tekst van artikel 6 van de toetredingswet (*Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber*): <<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72060>>.

de implementatie. Deze parlementaire commissie werd de *Markedsudvalget* (commissie marktaangelegenheden) genoemd.³³ Meer precieze regels over parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming ontstonden na een politieke crisis in februari 1973. Deze crisis ontstond naar aanleiding van een bijeenkomst van de Landbouwwraad. De Deense Minister van Landbouw had namelijk tegen de zin van de oppositiepartijen, die een meerderheid in het parlement vertegenwoordigden, ingestemd met een voorstel over de export van bacon. Om een motie van wantrouwen in de Folketing te vermijden stemde de regering in met nieuwe regels betreffende de samenwerking tussen de regering en de Markedsudvalget.³⁴ Deze regels werden echter niet in een wet vastgelegd, maar neergelegd in een rapport van de Markedsudvalget van 29 maart 1973. De belangrijkste bepalingen uit dit rapport zijn:

1. De regering raadpleegt de Markedsudvalget over vragen met betrekking tot Europees beleid dat van aanzienlijk belang is, op een zodanige wijze dat zowel de invloed van de Folketing als ook de onderhandelingsvrijheid van de regering wordt gerespecteerd.
2. Voordat onderhandelingen in de Raad van Ministers plaatsvinden over beslissingen met een ruime reikwijdte/grote betekenis, geeft de regering een mondelinge uitleg van haar standpunt in deze onderhandelingen. Als de meerderheid van de commissie niet tegen dit standpunt is, zal de regering op die basis onderhandelen.³⁵

De bepalingen geven weer dat de regering de Markedsudvalget moet raadplegen met betrekking tot EU-zaken die van 'aanzienlijk belang' zijn. Verder dient de regering, voordat zij gaat onderhandelen in de Raad, mondeling een mandaat te presenteren aan de Markedsudvalget als het gaat om beslissingen die van grote betekenis zijn. Er zijn sinds 1973 nog verschillende andere rapporten verschenen die regels bevatten over de parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming. De hierboven geciteerde bepalingen vormen echter

33 K. Hagel-Sørensen & H. Rasmussen, 'The Danish Administration and its Interaction with the Community Administration', *Common Market Law Review* 1985-2, p. 279-280.

34 E. Damgaard & A.S. Nørgaard, 'The European Union and Danish Parliamentary Democracy', in: T. Bergman & E. Damgaard, *Delegation and Accountability in European Intergration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, Londen: Routledge 2000, p. 42.

35 Deze Nederlandse vertaling is door mijzelf gemaakt. De oorspronkelijke tekst in het Deens is te vinden in 'Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973 til 2006' (Verzameling van verslagen van de Markedsudvalget en de Europaudvalget in de periode van 1973 tot 2006) via <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b5429112/beretning2006samlet.pdf>, p. 1-2. De Deense tekst luidt als volgt: '(3) Regeringen rådfører sig med folketingets markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres. Forud for forhandlinger i EFs råd om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget forhandler regeringen på dette grundlag.'

nog steeds de belangrijkste grondslag voor de Deense mandaatprocedure.³⁶ Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht werd de naam van de Markedsudvalget veranderd in Europaudvalget.

Op basis van het hierboven genoemde rapport uit 1973 dient door de regering in beginsel voor alle Europese besluitvorming die van grote betekenis is een mandaat te worden gepresenteerd in de Europaudvalget. Een uitzondering op deze regel zijn die Europese voorstellen die vallen binnen de beleidsterreinen waarop een van de Deense opt-outs van toepassing is. In het verleden zijn rapporten verschenen waarin wordt omschreven hoe in het kader van deze beleidsterreinen moet worden gehandeld.³⁷ Zo hoeft wat betreft besluitvorming op basis van het beleidsterrein van de voormalige tweede pijler de Europaudvalget slechts te worden geïnformeerd. Het komt echter zeker voor dat ook op dit gebied met mandaten wordt gewerkt.³⁸ Ook in het kader van besluiten die werden genomen op het terrein van de voormalige derde pijler gold een speciale procedure.³⁹ Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het intergouvernementele karakter van het beleidsterrein echter grotendeels opgeheven waardoor de Deense opt-out op veel meer Europese voorstellen van toepassing is geworden. Onder het Verdrag van Lissabon doet Denemarken dus met minder Europese besluitvorming mee dan onder het oude verdrag, wat ook consequenties heeft voor de hoeveelheid mandaten die door de regering in de Europaudvalget wordt gepresenteerd.

Met betrekking tot bijeenkomsten van de Europese Raad wordt de Europaudvalget in principe slechts geïnformeerd. Ook wordt, zoals eerder beschreven, Det Udenrigspolitiske Nævn geraadpleegd. Het komt echter voor dat, ook in het kader van bijeenkomsten van de Europese Raad, de regering ervoor kiest een mandaat aan de Europaudvalget voor te leggen.⁴⁰

36 Voor een overzicht van de rapporten van 1973 tot 2006 zie <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b5429112/beretning2006samlet.pdf>. Een samenvatting in het Engels is te vinden in het document *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary*, te vinden op <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7943011a/Ref.pdf>.

37 Dit blijkt uit rapporten van de Europaudvalget van 20 mei 1994 en 10 mei 2001. Zie <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b5429112/beretning2006samlet.pdf>.

38 Dit wordt bevestigd door alle geïnterviewde Deense deskundigen. Dit wordt ook aangegeven in het rapport *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary*, <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7943011a/Ref.pdf>, p. 6.

39 Deze besluiten werden bekeken door twee commissies, namelijk de Europaudvalget en de *Retsudvalget* (commissie juridische zaken). De mandaatprocedure werd slechts toegepast in de Europaudvalget. Voor kaderbesluiten bestonden speciale regels met betrekking tot de mandaatprocedure. Hierover uitgebreid Rapport, *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary*, <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7943011a/Ref.pdf>, p. 4-5.

40 Rapport, *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary*, <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7943011a/Ref.pdf>, p. 9.

4.2 De mandaatprocedure

In paragraaf 4.1 is aangegeven voor welke Europese besluiten gebruikgemaakt wordt van de mandaatprocedure. De beoordeling of de Europaudvalget over een bepaald voorgenomen Europees besluit moet worden geïnformeerd of dat er een mandaat moet worden gepresenteerd, ligt geheel bij de regering. Slechts met betrekking tot een klein percentage – ongeveer vijf tot tien procent – van de Europese voorstellen wordt overigens een mandaat gepresenteerd.⁴¹

Het Deense mandaatsysteem met betrekking tot Europese besluitvorming bestaat uit twee fases. De eerste is de fase waarin de regering een standpunt over het betreffende Europese voorstel formuleert. De tweede is de parlementaire fase, waarin de Europaudvalget zich buigt over het door de regering mondeling gepresenteerde mandaat. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan deze twee fases. Ook komt de vraag naar de juridische binding van mandaten aan de orde.

IV

4.2.1 Eerste fase: de totstandkoming van het mandaat aan regeringszijde

Voordat door de betreffende minister een mandaat wordt gepresenteerd tijdens een bijeenkomst van de Europaudvalget, vindt een lang coördinatieproces plaats tussen de verschillende ministeries. Dit coördinatieproces wordt geleid door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Na uitbrenging van dit rapport begint de interne regeringsprocedure. Hierbij wordt in eerste instantie een van de *EU-specialudvalgene* (speciale EU-commissies) betrokken die bestaat uit ambtenaren van ministeries die betrokken zijn bij het voorstel. Ook kunnen externe leden, bijvoorbeeld van bepaalde belangengroeperingen, bij een EU-specialudvalg zijn betrokken. Vanwege de coördinerende functie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is er altijd een ambtenaar van dit ministerie betrokken bij de EU-specialudvalg. De EU-specialudvalg wordt echter altijd voorgezeten door een ambtenaar van het verantwoordelijke ministerie. Het verantwoordelijke ministerie stelt een soort conceptraapport op over het Europese voorstel met daarin een eerste indicatie van het Deense standpunt. Dit rapport wordt in de EU-specialudvalg besproken of verder via schriftelijke correspondentie behandeld.⁴² Het kan zo zijn dat er geen overeenstemming bestaat wat betreft de visie van de verschillende ministeries of dat er politieke

⁴¹ Dit werd gesteld in de interviews met deskundigen in Kopenhagen. Ook werd in deze interviews gesteld dat er over het algemeen geen problemen bestaan tussen parlement en regering over de vraag of voor een bepaald Europees besluit de mandaatprocedure moet worden gevolgd.

⁴² Hierover ook P. Riis, 'National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 190.

vragen aan de orde komen. Men probeert deze kwesties in dit stadium al zo veel mogelijk op te lossen.

IV
Als het niet lukt om de meningsverschillen in de EU-specialudvalg op te lossen, wordt getracht de problemen op te lossen in de volgende regeringscommissie, de *EU-Udvalget* (de EU-commissie), die zich over het voorstel buigt. Ook deze commissie bestaat uit ambtenaren, over het algemeen wat hoger in rang dan de ambtenaren in de EU-specialudvalg. De ambtenaren in de EU-Udvalget formuleren meestal het uiteindelijke regeringsstandpunt. De EU-Udvalget heeft in het besluitvormingsproces aan de kant van de regering in de meeste gevallen de belangrijkste taak. De commissie vergadert twee keer over een bepaald voorstel, op de dinsdag voor een Raadsvergadering, maar ook op de dinsdag twee weken voor de Raadsvergadering. Na de laatste bijeenkomst voor de Raadsvergadering wordt het uiteindelijke standpunt ter formele goedkeuring aan de regering voorgelegd. In de praktijk stelt dit echter niet veel meer voor dan het zetten van een handtekening. Onderlinge afstemming tussen de ambtenaren in de EU-Udvalget en de minister heeft immers al eerder plaats gevonden. Over het algemeen vindt drie dagen na de laatste keer dat de EU-Udvalget over het voorstel heeft vergaderd, meestal op vrijdag, de bijeenkomst tussen de betreffende minister en de Europaudvalget plaats. In een enkel geval kan het voorkomen dat ook de EU-Udvalget er, bijvoorbeeld vanwege het zware politieke belang, niet uitkomt. In dat geval wordt het uiteindelijke standpunt van de regering vastgesteld door de *Regeringens udenrigspolitiske udvalg* (buitenlandsbeleidcommissie van de regering). Deze commissie kan op verschillende manieren zijn samengesteld. De commissie wordt altijd voorgezeten door de Minister van Buitenlandse Zaken en bestaat verder meestal uit de minister-president en andere ministers die zich bezig houden met Europese zaken.⁴³

Als gezegd vindt de bijeenkomst over het mandaat meestal plaats op de vrijdag voor een bijeenkomst van de Raad. Er is er echter veel discussie geweest tussen de regering en de leden van de Europaudvalget over het moment waarop een mandaat aan de Europaudvalget moet worden gepresenteerd. De regering wil liever niet in een te vroeg stadium al een mandaat aan de commissie voorleggen. Er kunnen dan immers nog zaken met betrekking tot het Deense standpunt wijzigen. De Europaudvalget wil echter zo vroeg mogelijk in het Europese besluitvormingsproces betrokken worden, vooral omdat veel Europese wetgevingsvoorstellen waarop de codecisieprocedure van toepassing

43 P. Riis, 'National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 190-191.

is al na de eerste lezing in het Europees Parlement worden aangenomen. Om tegemoet te komen aan deze ontwikkeling geldt daarom de afspraak dat de regering een mandaat in de Europaudvalget presenteert voordat een voorstel op Europees niveau eventueel in eerste lezing wordt aangenomen. Verder kan het noodzakelijk zijn om bij dergelijke voorstellen een hernieuwd mandaat te presenteren in de Europaudvalget als het voorstel op fundamentele punten gewijzigd wordt tijdens de onderhandelingen. Ondanks deze afspraak moet worden opgemerkt dat er nog steeds discussie bestaat tussen de regering en de leden van de Europaudvalget over het tijdstip waarop de mandaten worden gepresenteerd.⁴⁴

IV

4.2.2 Tweede fase: de mandaatprocedure in de Europaudvalget

De agenda voor een bijeenkomst van de Europaudvalget wordt deels door de regering en deels door de commissie zelf opgesteld. Het deel van de agenda dat betrekking heeft op de voorstellen die door de regering in de commissie worden gepresenteerd, wordt bepaald door de regering en komt overeen met de agenda van de komende Raadsvergadering. In sommige gevallen komt het voor dat de regering het nodig vindt om Europese voorstellen al eerder aan de Europaudvalget voor te leggen, zoals de vroege mandaten waarover in de vorige subparagraaf al werd gesproken. Ter bevordering van de transparantie met betrekking tot de behandeling van Europese voorstellen vinden, als gezegd, sinds 1 oktober 2006 bijeenkomsten van de Europaudvalget niet meer achter gesloten deuren plaats, maar zijn ze toegankelijk voor publiek. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt de bijeenkomst gesloten voor het publiek. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het gaat om politiek zeer gevoelige zaken.⁴⁵ Het deel van de agenda dat wordt opgesteld door de commissie zelf heeft betrekking op meer interne commissieaangelegenheden, zoals veranderingen in procedures, hoorzittingen over groenboeken en witboeken en reizen naar het buitenland. Dit deel van de vergadering is overigens gesloten voor het publiek en leden van de regering.

De mandaten worden door de betreffende bewindspersoon mondeling gepresenteerd. Wanneer er geen meerderheid van de Europaudvalget tegen het mandaat is, onderhandelt de minister op Europees niveau op die basis. De Europaudvalget is wat betreft stemverhoudingen een afspiegeling van de Folketing. De stemmen worden geteld op basis van het aantal zetels dat de commissieleden hebben in de Folketing. Dit betekent dat er 90 stemmen of

44 Dit wordt bevestigd in een latere e-mailwisseling met een van de mensen die ik in Denemarken in 2009 heb geïnterviewd in het kader van dit onderzoek.

45 Opmerkelijk is dat gedurende de eerste anderhalf jaar dat de bijeenkomsten open waren, er bij elke bijeenkomst van de Europaudvalget iemand van de Britse ambassade in het publiek zat.

meer (meer dan de helft van de 179 leden van de Folketing) nodig zijn om een onderhandelingsmandaat af te wijzen.⁴⁶ Gelet op het bestaan van minderheidsregeringen is het van belang dat de regering al in een eerder stadium overleg voert met de leden van de Europaudvalget. Vaak hebben er voorafgaand aan de vergadering van de Europaudvalget dus al informele gesprekken plaatsgevonden met een aantal leden van oppositiefracties over eventuele steun voor het te presenteren mandaat.

Het komt niet vaak voor dat een mandaat wordt geweigerd door de Europaudvalget. Het komt echter wel regelmatig voor dat het mandaat, naar aanleiding van de discussies tijdens de bijeenkomst, wordt gewijzigd.⁴⁷ Over het algemeen zijn de mandaten redelijk flexibel en zorgt het mandaat er niet voor dat er te weinig onderhandelingsruimte bestaat op Europees niveau.⁴⁸ Na afloop van de Raadsvergadering moeten ministers binnen vijf werkdagen schriftelijk verantwoording afleggen over de gebeurtenissen tijdens de Raadsbijeenkomst. Dergelijke rapporten kunnen uiteraard aanleiding vormen nadere vragen te stellen aan de betreffende bewindspersonen.

4.2.3 Juridische binding of politieke binding van de mandaten

In paragraaf 2 werd al even gesproken over de consequenties van eventuele juridische binding van de mandaten. Als het mandaat kan worden beschouwd als juridisch bindend, betekent dit immers dat de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is en dat ministers, in het geval dat ze buiten de grenzen van het mandaat handelen, kunnen worden vervolgd. Er is echter geen eenduidig en duidelijk antwoord te geven op de vraag of de Deense mandaten juridische binding hebben. Over dit onderwerp bestaat veel discussie in Denemarken. Wel kan worden aangegeven wat de belangrijkste gedachten zijn over de juridische binding van mandaten.

Over het algemeen zijn er twee verschillende stromingen op dit gebied te onderscheiden.⁴⁹ Zo beweert Albæk Jensen dat de mandaten geen juridische

46 Hierover F. Laursen, 'The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case', *The Journal of Legislative Studies* (vol. 11) 2005, p. 415-416.

47 P. Riis, 'National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 192.

48 Dit wordt bevestigd door alle geïnterviewde Deense deskundigen. Ook wordt het mandaat door de regering zelf geformuleerd en deze zal zelf geen mandaat opstellen dat onvoldoende onderhandelingsruimte biedt.

49 De bevindingen over de juridische binding van de mandaten en de Deense discussie daarover zijn voornamelijk gebaseerd op een interview met Helle Krunke, hoofddocent staatsrecht aan de Universiteit van Kopenhagen. Ook schrijft zij hierover in: H. Krunke, 'Developments in national parliaments' involvement in ordinary foreign policy – Denmark', *European Public Law* (vol. 13) 2007-2,

binding hebben. Dit baseert hij op een studie die hij in de jaren negentig heeft verricht en waarin hij de praktijk van de mandaten heeft bekeken.⁵⁰ Meer in het bijzonder heeft hij gekeken naar de vraag of er een staatsrechtelijke bindende norm is ontstaan met betrekking tot de mandaten. In het onderzoek geeft hij aan dat er geen twijfel bestaat dat de mandaten inderdaad in veruit de meeste gevallen door de ministers worden gevolgd. Hij gebruikt een subjectief begrip als het gaat om het ontstaan van een bindende staatsrechtelijke norm, in die zin dat hij vindt dat politici zich gebonden moeten voelen aan die specifieke norm. Op basis van interviews waarin hij politici de vraag stelde of ze zich juridisch gebonden voelden aan het mandaat concludeert hij dat de meeste geïnterviewden zich niet juridisch aan het mandaat gebonden achten. Op dit standpunt bestaat echter veel kritiek. De kritiek focust zich op de manier waarop Albæk Jensen het ontstaan van een bindende staatsrechtelijke gewoonte definieert. De meeste critici zijn mensen die uitgaan van objectieve criteria waarbij ze kijken naar de feitelijke gegevens met betrekking tot het volgen van de mandaten. Zij vinden dat er geen plaats kan zijn voor subjectieve criteria omdat dergelijke criteria in wetenschappelijk opzicht zeer moeilijk te verantwoorden zijn. Zo zijn veel politici zich niet bewust van de betekenis van 'juridische binding'. Tegen deze objectieve stroming is weer in te brengen dat het slechts bestaan van een praktijk die in de regel wordt opgevolgd onvoldoende is om te kunnen spreken van een juridisch bindende regel. Henrik Zahle was van mening dat de mandaten juridisch bindend zijn. Hij gaf aan dat er, om te kunnen spreken van juridische binding, een bepaalde telkens terugkerende praktijk moet zijn. Ministers moeten zich er echter ook van bewust zijn dat ze op een bepaalde manier handelen en reageren en dat als ze dat niet doen, dat bepaalde consequenties heeft.⁵¹

IV

4.3 Informatievoorziening door de regering los van de mandaatprocedure en de rol van de vakcommissies

Niet alleen in het kader van de mandaatprocedure wordt door de regering informatie verstrekt aan het parlement. Zo worden in de eerste plaats subsidiariteitsrapporten verstrekt over grote en belangrijke wetgevingsvoorstellen. Dit moet gebeuren binnen twee weken nadat het Europese wetgevingsvoorstel in het Deens beschikbaar is. In deze rapporten wordt een beknopte uitwerking gegeven van het voorstel met daarin aandacht voor het subsidiariteitsvraagstuk. In de tweede plaats moet voor alle voorstellen voor richtlijnen, andere belangrijke wetgevende voorstellen en beslissingen van de Europese

p. 340.

50 J.A. Jensen, *Parlamentarismens statsretlige betydning: det parlamentariske princips betydning for forholdet mellem Folketing of regering*, z.p.: Jurist- og Økonomforbundets Forl 1997.

51 H. Zahle, *Dansk forfatningsret 2* (Deens Constitutioneel Recht 2), z.p.: Christian Ejlers' Forlag 2001.

Commissie, groenboeken, witboeken en andere belangrijke consultatiedocumenten binnen vier weken een memorandum worden uitgebracht. Deze memoranda zijn vooral feitelijk van aard, maar geven ook al een eerste standpunt van de regering weer.⁵² Voorts worden ook regeringsreacties op consultatiedocumenten van de Europese Commissie naar het parlement gezonden. Als een Europees voorstel in het onderhandelingsproces belangrijke wijzigingen ondergaat, is de regering verder verplicht om een aanvullend memorandum te verstrekken met daarin informatie over deze wijzigingen. De memoranda worden in Denemarken over het algemeen tijdig verstrekt.⁵³

IV De informatievoorziening in de vorm van memoranda staat volledig los van de mandaatprocedure en de indruk bestaat dat de memoranda vooral worden gebruikt door de vakcommissies die zich met de parlementaire controle op de regering in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces bezighouden. De Europaudvalget richt zich vooral op de mandaatprocedure en gebruikt de memoranda slechts als achtergrondinformatie. De Europaudvalget wordt daardoor pas in een later stadium van het Europese besluitvormingsproces echt actief, al speelt ze met betrekking tot de behandeling van Europese voorstellen door de vakcommissies wel een coördinerende rol.

De parlementaire staf speelt in Denemarken een belangrijke rol bij de voorbereiding van de behandeling van Europese voorstellen. Zo maakt de staf, op basis van de memoranda die door de regering worden verstrekt, notities over belangrijke voorstellen die worden gebruikt in zowel de Europaudvalget als de vakcommissies.⁵⁴ Ook zijn er ambtenaren in dienst die zich constant bezig houden met zaken die rechtstreeks uit Brussel komen. Ze bestuderen bijvoorbeeld de groenboeken en maken hierover notities. Vervolgens geven ze aan welke specifieke vakcommissie zich het best met een bepaald document bezig kan houden. Ook kan het voorkomen dat het betreffende document door meerdere vakcommissies wordt behandeld. De vakcommissies bestuderen de documenten en geven hun bevindingen door aan de Europaudvalget. De Europaudvalget verzamelt vervolgens de standpunten van de verschillende commissies over een bepaald Europees document, waarna ze een soort sa-

52 De verplichting tot het uitbrengen van de memoranda is gebaseerd op een rapport van de Europaudvalget van 27 september 1996 en 19 februari 1999. De officiële tekst van deze rapporten is te vinden in de verzameling van verslagen *Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973 til 2006*, <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b5429112/beretning2006samlet.pdf>, p. 78-89 en p. 96-106. Een tabel in het Engels waarin alle memoranda staan beschreven kan worden gevonden in het rapport *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary*, <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/17943011a/Ref.pdf>.

53 Dit wordt bevestigd in een e-mailwisseling naar aanleiding van de interviews die ik in Denemarken hield.

54 Deze informatie werd gegeven in een e-mailwisseling naar aanleiding van een van de interviews die ik in Denemarken hield.

mentvatting geeft van de bevindingen van de betrokken commissies. Eventueel wordt dit rapport naar de Europese instellingen gestuurd. Dit gebeurt dan namens de Europaudvalget en de betrokken vakcommissies en niet namens het parlement. De vakcommissies zijn namelijk niet bevoegd om namens het parlement te handelen. De leden van de Europaudvalget kunnen met betrekking tot de mandaten wel namens het parlement handelen omdat de leden van deze commissie het aantal zetels dat hun partij in de Folketing heeft vertegenwoordigen. Dit is bij de vakcommissies anders, al vertegenwoordigt de meerderheid in een vakcommissie ook weer de meerderheid in het parlement. De aanbevelingen van de vakcommissies worden door de Europaudvalget ook in een later stadium als achtergrondinformatie gebruikt, bijvoorbeeld tijdens de mandaatprocedure.⁵⁵

IV

Ook bij de beoordeling of een bepaald Europees voorstel voldoet aan het subsidiariteitsvereiste spelen de vakcommissies een belangrijke rol. Sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden worden jaarlijks op basis van het werkprogramma van de Europese Commissie een aantal Europese voorstellen geselecteerd die aan een uitgebreide subsidiariteitstoets worden onderworpen. Deze subsidiariteitstoets wordt in eerste instantie verricht door de betreffende vakcommissies. Dit doen ze in nauw samenwerkingsverband met de Europaudvalget. Nadat de subsidiariteitstoets door de betreffende vakcommissie, of vakcommissies indien een voorstel betrekking heeft op meerdere beleidsterreinen, is afgerond, stuurt de Europaudvalget het uiteindelijke oordeel naar de Europese instellingen.⁵⁶

De vakcommissies houden zich niet alleen bezig met het doen van aanbevelingen aan de Europaudvalget en het beoordelen van Europese voorstellen op subsidiariteit. Ze kunnen ook zelf bewindspersonen mondeling bevragen over bepaalde Europese voorstellen of schriftelijke vragen stellen. Ook al maken de vakcommissies zeker gebruik van deze mogelijkheden, de indruk bestaat wel dat de vakcommissies zichzelf wat in de schaduw voelen staan van de Europaudvalget omdat daar uiteindelijk de belangrijke beslissingen worden genomen. Hierdoor worden de vakcommissies in mindere mate gestimuleerd een actieve rol te spelen in de controle op de regering in het Europese besluitvormingsproces.

55 P. Riis, 'National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 192. Overigens vindt er regelmatig ook in de vakcommissies overleg met de minister plaats in de week voorafgaand aan een Raadsbijeenkomst. De vakcommissies schrijven dan soms aanbevelingen voor de Europaudvalget.

56 Brochure *The European Affairs Committee of the Danish Parliament*, <www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/euo_europaudvalg_jan2012_uk_web.pdf.ashx>.

5. Tot slot

In de inleiding van dit hoofdstuk werd verwezen naar de zogenaamde ‘Deense toestanden’. Ook al kent Denemarken, in vergelijking met de meeste andere EU-lidstaten, een zeer intensief en ingewikkeld controlesysteem met betrekking tot Europese besluitvorming, van ‘toestanden’ kan niet worden gesproken. De mandaten zijn over het algemeen erg flexibel en zorgen bijna nooit voor problemen tijdens een bijeenkomst van de Raad.

IV

Het Deense systeem met betrekking tot parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming kan niet los worden gezien van het feit dat in Denemarken bijna altijd met minderheidsregeringen wordt gewerkt. Het hebben van minderheidsregeringen heeft tot gevolg dat het handelen van de regering constant gericht is op het verkrijgen van een meerderheid in de Folketing. Dit is zeker ook het geval in het kader van Europese besluitvorming. Ook de kritische houding van de Denen ten aanzien van de Europese Unie heeft ervoor gezorgd dat veel aandacht werd besteed aan de parlementaire controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming.

De rol van het Deense parlement ten aanzien van Europese besluitvorming wordt gezien vanuit een nationale staatsrechtelijke context. Zo is het de functie van de Folketing, en niet van het Europees Parlement, om de Deense belangen te behartigen en om ministers te controleren en, waar nodig, ter verantwoording te roepen. Het primaire doel van de Deense mandaatprocedure is dan ook het controleren van de eigen regering. Met deze mandaatprocedure wordt de regering aan intensieve parlementaire controle in het kader van Europese besluitvorming onderworpen. Tegelijkertijd kan deze ‘nationale’ visie ook worden gezien als een van de problemen van het Deense systeem. Ook al is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor eerdere behandeling in de Europaudvalget, directe communicatie tussen het Deense parlement en de Europese instellingen en meer betrokkenheid van de vakcommissies, de presentatie door de minister van het mandaat in de Europaudvalget vindt in de meeste gevallen nog steeds pas kort voor een Raadsbijeenkomst plaats. Dit moment is te laat om nog daadwerkelijke invloed uit te oefenen op de voorstellen van de Europese Commissie.

V Het parlement van het Verenigd Koninkrijk en de controle op Europese besluitvorming

1. Inleiding

In het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (verder: het Verenigd Koninkrijk) bestaat, net als in Denemarken, een lange traditie van parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming. Een van de belangrijkste controle-instrumenten van het Britse parlement in dit verband is het parlementair behandelingsvoorbehoud op basis van de *scrutiny reserve resolution*. Dit behandelingsvoorbehoud houdt kort gezegd in dat ministers niet mogen instemmen met een bepaald voorstel in Brussel, totdat het Britse parlement de behandeling hiervan heeft afgerond. Vanwege dit systeem is het Verenigd Koninkrijk, zoals ook uiteengezet in het inleidende hoofdstuk, interessant in het kader van het rechtsvergelijkend onderzoek. Voordat uitgebreid wordt ingegaan op het Britse parlementaire controle- en onderzoeksproces ten aanzien van Europese besluitvorming, wordt eerst aandacht besteed aan een aantal algemene kenmerken van het Britse staatsbestel en het Britse systeem met betrekking tot buitenlands en Europees beleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen.

2. Algemene kenmerken van het staatsbestel van het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kan worden getypeerd als een eenheidsstaat met een parlementair stelsel, al wordt tegenwoordig ook wel gezegd dat deze eenheidsstaat quasifederale trekken vertoont door de in 1998 ingevoerde *devolution*. In het kader van de devolution kregen Wales, Schotland en Noord-Ierland eigen parlementen en regeringen, waaraan bepaalde bevoegdheden werden overgedragen.¹ De specifieke bevoegdheden van de parlementen en regeringen van de *devolved countries* worden in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten.

1 Zie over devolution uitgebreid P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing Limited 2012, p. 243 e.v. Overigens dient hier te worden opgemerkt dat de *devolved parliaments* zich ook actief bezighouden met het controleren van Europese besluitvorming. In dit hoofdstuk wordt hier geen aandacht aan besteed. Er wordt slechts ingegaan op de rol die het Westminster parlement vervult in het kader van Europese besluitvorming.

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op een aantal algemene kenmerken van het Britse centrale staatsbestel. Het is algemeen bekend dat het Verenigd Koninkrijk geen geschreven grondwet kent zoals we die in Nederland hebben. Om duidelijk te maken waarop het Britse staatsrecht is gebaseerd wordt daarom eerst kort aandacht besteed aan verschillende constitutionele bronnen. Vervolgens wordt een beknopte beschrijving gegeven van de belangrijkste kenmerken die betrekking hebben op het parlement en de regering.

2.1 Bronnen van het Britse staatsrecht

V Het Britse staatsrecht kan worden gevonden in diverse bronnen. In de eerste plaats zijn er de *Acts of Parliament*, die wij in Nederland zouden aanduiden als wetten in formele zin.² De Acts of Parliament worden volgens een bepaalde procedure vastgesteld door het staatshoofd en de beide huizen van het parlement. Acts of Parliament worden in het Verenigd Koninkrijk gezien als de hoogste rechtsbron. Dit vloeit voort uit het principe van *parliamentary sovereignty*. Het principe van *parliamentary sovereignty* houdt onder andere in dat het parlement elke wet kan aannemen of intrekken en dat het rechters in beginsel niet is toegestaan om wetten ongeldig te verklaren.³ Ook al wordt het beginsel gezien als hét grondbeginsel van het Britse staatsrecht, dat betekent niet dat het nooit onder druk heeft gestaan. Zo werd de toetreding tot de Europese Gemeenschappen in 1973 door velen beschouwd als een ernstige inbreuk op het principe van *parliamentary sovereignty*, waarover meer in paragraaf 3.2. Het principe van *parliamentary sovereignty* brengt ook met zich mee dat geen wetgeving kan worden aangenomen die de wetgevende bevoegdheid van een later parlement aan banden legt. In dit verband bestaat in het Verenigd Koninkrijk een uitgebreide discussie over de mogelijkheid van *entrenchment*. Met *entrenchment* worden constitutionele mechanismen bedoeld die het onmogelijk maken om bepaalde wetten in te trekken via de normale wetgevingsprocedure. Er kunnen twee vormen van *entrenchment* worden onderscheiden, namelijk *substantive entrenchment* en *procedural entrenchment*. In het geval van *substantive entrenchment* gaat het om een wet die vanwege haar fundamentele inhoud niet gewijzigd mag worden. Bij *procedural entrenchment* kan

2 Naast formele wetgeving bestaat er ook wetgeving van lagere orde, de zogenoemde *delegated legislation* (gedelegeerde wetgeving). Hieronder vallen bijvoorbeeld *Orders in Council*, regels die worden gesteld door de Kroon (vergelijkbaar met een AMvB). Ministeriële regelingen worden aangeduid als *rules, orders of regulations*. Zie hierover L. Prakke, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 889.

3 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het principe van *parliamentary sovereignty* P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing Limited 2012, p. 47-51.

een bepaalde wet alleen worden gewijzigd of ingetrokken via een verzwaarde wetgevingsprocedure.⁴

In de tweede plaats is de *common law*, recht gebaseerd op de rechtspraak, een belangrijke rechtsbron. Zo is het principe van parliamentary sovereignty een regel van common law. Ook de *Royal Prerogative*, op basis waarvan door de Kroon op enkele terreinen voorschriften kunnen worden uitgevaardigd, is gebaseerd op de common law. In de derde plaats zijn er regels van gewoonterecht waarover rechters zich niet hebben gebogen en zich ook niet kunnen buigen. Zo kunnen bijvoorbeeld worden genoemd de *law and custom of parliament*. Dit zijn regels en gebruiken van het parlement die al dan niet zijn neergelegd in de Reglementen van Orde. In de vierde plaats zijn er de *conventions* (verder: conventies). Dit zijn regels die betrekking hebben op het gedrag van publieke functionarissen op centraal niveau. Vanuit Brits perspectief zijn conventies regels die niet in rechte afdwingbaar zijn, maar die in politiek opzicht wel degelijk als bindend worden ervaren. Conventies zijn zeer belangrijk in het Britse staatsrecht. Zo is bijvoorbeeld de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerd op een conventie, wat toch niet kan worden beschouwd als de minst belangrijke regel van het Britse staatsrecht. De precieze juridische status van conventies is vanuit Nederlands perspectief niet goed vast te stellen. Veel conventies zouden wij zonder twijfel bestempelen als rechtsregels, maar er zijn ook conventies die niet als zodanig kunnen worden gekwalificeerd.⁵

Tot slot verdienen de *Human Rights Act 1998* en de *European Communities Act 1972*⁶ nog de aandacht, ook al kunnen deze Acts of Parliament ook onder de eerstgenoemde rechtsbron hierboven worden geschaard. De Human Rights Act 1998 transformeert een groot deel van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens in nationaal recht en kan eigenlijk worden gezien als een compromis tussen de mogelijkheid van rechterlijke toetsing en het principe van parliamentary sovereignty. De wet bepaalt namelijk dat rechters mensenrechtenschendingen kunnen constateren, terwijl ze tegelijkertijd de bestreden nationale wetgeving moeten toepassen. Het is dan vervolgens aan het parlement om deze wetgeving te veranderen.⁷ Op basis van de European Communities

4 Er bestaan uiteenlopende visies op deze vormen van entrenchment in het licht van het beginsel van parliamentary sovereignty. Hierover uitgebreid I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A critical introduction*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 34-49.

5 L. Prakke, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 889-890.

6 De European Communities Act 1972 werd bij latere verdragen telkens aangepast. Zo zijn er de *European Communities (Amendment) Act 1993* (Verdrag van Maastricht), de *European Communities (Amendment) Act 1998* (Verdrag van Amsterdam), *European Communities (Amendment) Act 2002* (Verdrag van Nice) en de *European Union (Amendment) Act 2008* (Verdrag van Lissabon).

7 A.W. Heringa & P. Kiiver, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 22.

Act 1972 trad het Verenigd Koninkrijk toe tot de Europese Gemeenschappen en kreeg daarmee ook te maken met directe doorwerking en voorrang van EG-recht. De Human Rights Act 1998 en de European Communities Act 1972 kunnen daarom ook worden gezien als belangrijk onderdeel van de Britse constitutie.⁸

2.2 Het parlement en de regering

V Het Britse parlement bestaat uit twee huizen, de *House of Commons* en de *House of Lords*. De House of Commons heeft 650 leden die worden gekozen op basis van een districtenstelsel volgens het *first past the post*-principe.⁹ De House of Lords heeft 825 leden, die kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën. In de eerste plaats zijn er de *life peers*. Dit zijn Lords die worden benoemd voor het leven zonder dat deze titel wordt overgedragen op hun kinderen. In de tweede plaats zitten er 26 aartsbisschoppen en bisschoppen in de House of Lords. Als zij hun ambt neerleggen wordt hun zetel doorgegeven aan een andere bisschop. Tot slot zijn er de *electe hereditary peers*. De *House of Lords Act 1999* heeft het recht van de *hereditary peers* om zitting te nemen en te stemmen in de House of Lords grotendeels afgeschaft. Slechts 92 van de ongeveer 800 hereditary peers werden voorlopig als lid van de House of Lords gehandhaafd tot het moment dat verdere hervormingen in de House of Lords zullen worden doorgevoerd.¹⁰ De regering bestaat uit een groot aantal ministers, dat kan oplopen tot boven de honderd. De *departmental ministers*, ofwel de ministers die werkzaam zijn als hoofd van een departement, behoren tot het *Cabinet* (het kabinet) en hebben meestal de titel *Secretary of State*.¹¹ Op basis van een conventie moeten de ministers lid zijn van ofwel de House of Commons, ofwel de House of Lords. Ministers kunnen alleen verschijnen in het huis waarvan ze lid zijn. Het is dus noodzakelijk om ministers te hebben uit beide huizen, maar omdat het voortbestaan van de regering gebaseerd is op het vertrouwen van de meerderheid in de House of Commons, ligt het voor de hand dat er meer ministers lid zijn van de House of Commons dan van de House of Lords.¹² Aan het hoofd van de regering staat de *Prime Minister*. Hij wordt benoemd door de Koning. Deze benoemt op basis van een conventie in

8 A.W. Heringa & P. Kiiver, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 23.

9 Dit principe houdt in dat degene met de meeste stemmen in het kiesdistrict de zetel verwerft.

10 Op het moment van afronding van dit onderzoek is de behandeling van de *House of Lords Reform Bill* nog niet afgerond. Zie voor een chronologisch overzicht van de veranderingen met betrekking tot de *House of Lords Reform* de notitie van de House of Lords Library, *House of Lords Reform: Chronology 1900-2010*, < <http://www.parliament.uk/briefing-papers/LLN-2011-025> />.

11 Het aantal Cabinet ministers ligt meestal tussen de 22 en 24. Zie hierover P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 161.

12 L. Prakke, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 896-897.

principe altijd de leider van de partij die de meerderheid heeft in de House of Commons.

In het parlementaire stelsel van het Verenigd Koninkrijk geldt uiteraard ook de vertrouwensregel. Zoals hierboven ook al werd vermeld kan de regering niet functioneren zonder het vertrouwen van de meerderheid van de House of Commons. Op basis van een conventie verplicht een wantrouwensvotum van de House of Commons de regering of een afzonderlijke minister af te treden. Tussen de regering en de House of Lords bestaat een dergelijke verhouding niet, al heeft de House of Lords wel een heel scala aan bevoegdheden om de regering te controleren en ter verantwoording te roepen. Een wantrouwensvotum van de House of Commons komt in de praktijk weinig voor. Dit heeft te maken met het feit dat in een normale situatie één partij, de partij die ook regeert, de absolute meerderheid heeft in het parlement.¹³ Van deze meerderheid maken ook het grootste deel van de ministers en leden van de House of Commons die werken voor de ministers deel uit. De overige leden van de House of Commons die behoren tot de meerderheid, de zogenoemde *government backbenchers*, zullen in de meeste gevallen ook de regering steunen.¹⁴

Op basis van de collectieve en individuele ministeriële verantwoordelijkheid zijn ministers verantwoording verschuldigd aan het parlement voor het beleid, de beslissingen en het handelen van de regering. Zoals al bleek in de vorige paragraaf, zijn deze vormen van ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerd op conventies. Collectieve ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de ministers geheimhouding dienen te bewaren over de beraadslagingen van het Cabinet. Verder dienen ministers beslissingen die naar aanleiding van de beraadslagingen worden genomen te accepteren en het regeringsbeleid te verdedigen. Als een minister niet bereid is de regering met betrekking tot een bepaalde kwestie te steunen, dan dient hij zijn ontslag in te dienen.¹⁵

Naast de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid bestaat er ook individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Op basis van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid zijn ministers individueel verantwoordelijk voor hun eigen beleid, beslissingen en gedragingen. Ministers zijn daarnaast verantwoordelijk voor de zaken die betrekking hebben op hun eigen departement. Ook in het kader van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid geldt dat het parlement het gedrag van een minister kan sanctioneren door hem

13 Op het moment van afronding van dit onderzoek (februari 2012) bestaat er eigenlijk een abnormale situatie in het Britse House of Commons. Er is namelijk een regeringscoalitie die bestaat uit twee partijen, de *Conservative Party* en de *Liberal Democrats*.

14 P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 115-116.

15 P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 162.

tot aftreden te dwingen.¹⁶ Er zijn verschillende manieren waarop het parlement de regering en de ministers afzonderlijk ter verantwoording kan roepen. Zo bestaat er in de eerste plaats de mogelijkheid om over een bepaald onderwerp te debatteren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de regering voor het belangrijkste deel de agenda bepaalt. De oppositie kan onderwerpen voor een debat agenderen op de zogenoemde *opposition days*.¹⁷ In de tweede plaats bestaat er de mogelijkheid voor leden van het parlement om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen. Mondelinge vragen worden gesteld tijdens het dagelijkse vragenuur en iedere woensdag is er het vragenuurtje met de Prime Minister.¹⁸ Tot slot vindt een belangrijk deel van de parlementaire controle plaats in de commissies van de House of Commons en de House of Lords, waarover hierna meer.

In de House of Commons bestaan verschillende soorten commissies.¹⁹ Zo zijn er *general committees*, *select committees*, *joint committees* en *grand committees*. De term *general committees*, voorheen *standing committees* genoemd, is een verzamelnaam voor een aantal commissies. De meeste *general committees* houden zich bezig met wetgeving, zoals de *public bill committees*. Deze commissies worden per wetsontwerp opnieuw samengesteld. De andere *general committees* zijn commissies waarin wordt gedebatteerd over specifieke onderwerpen, zoals de *European committees*, waarover meer in paragraaf 4.3.2. *Select committees* zijn commissies die zich intensief bezig houden met controle op de regering. Zo zijn er *select committees* die toezien op het beleid, de uitgaven en organisatie van de verschillende departementen. Voor ieder departement bestaat er een *select committee*, maar er zijn ook *select committees* die zich met meerdere departementen tegelijk bezig houden of onderzoek doen naar zaken die te maken hebben met de organisatie of procedures van de House of Commons. *Select committees* kunnen de regering of de ministers afzonderlijk mondeling en schriftelijk vragen stellen. Ook hebben ze de

16 A. Tomkins, 'Political Accountability in the United Kingdom', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political accountability in Europe: Which way forward? A traditional concept of parliamentary democracy in an EU context*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 248-251. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de Britse literatuur geheel in de sleutel van de sanctie wordt gesteld. Zie bijvoorbeeld ook I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A critical introduction*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 306 e.v.

17 *Opposition days* zijn dagen in de House of Commons waarop de oppositie bepaalde onderwerpen kan uitkiezen om te bespreken. Op deze dagen wordt de agenda dus bepaald door de oppositie. Per parlementaire sessie zijn er twintig *opposition days*. Zie <www.parliament.uk>, (onder *Glossary*).

18 A. Tomkins, 'Political Accountability in the United Kingdom', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political accountability in Europe: Which way forward? A traditional concept of parliamentary democracy in an EU context*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 261-262.

19 De informatie met betrekking tot het commissiestelsel in het Britse parlement is gebaseerd op fact-sheets en de algemene beschrijving op de website van het Britse parlement (<www.parliament.uk>). Overigens dient te worden opgemerkt dat hier niet alle commissies worden behandeld. Slechts de belangrijkste komen aan de orde.

bevoegdheid informatie te vragen van onafhankelijke experts. Op grond van de verzamelde informatie stelt de select committee een rapport op, waarop de regering een reactie moet geven. Vervolgens kan de select committee eventueel een debat aanbevelen over de kwestie. Een belangrijke select committee in het kader van dit hoofdstuk is de *European Scrutiny Committee*, waarover uitgebreid meer in paragraaf 4.3.2. Alvast gewezen kan worden op de bijzondere bevoegdheid van deze commissie Europese documenten vrij te geven in het kader van de scrutiny reserve resolution. Joint committees zijn commissies die bestaan uit leden van zowel de House of Commons als de House of Lords. De werkzaamheden en bevoegdheden van joint committees lijken erg op die van select committees. Zo kunnen ze uitgebreid onderzoek doen naar een bepaald beleidsterrein of naar een specifiek onderwerp. Een voorbeeld van een belangrijke joint committee is de *Joint Committee on Human Rights*. Tot slot zijn er in de House of Commons drie grand committees die zich bezighouden met zaken die betrekking hebben op Schotland, Wales en Noord-Ierland.

De House of Lords kent geen general committees zoals de House of Commons. Wetgeving wordt in de House of Lords meestal behandeld in de *Committee of the Whole House* of een grand committee.²⁰ Select committees nemen daarentegen een zeer belangrijk deel van de parlementaire controle van de regering voor hun rekening. De select committees in de House of Lords houden zich niet specifiek bezig met zaken die betrekking hebben op één departement, zoals de meeste select committees in de House of Commons. In de House of Lords bestaan vijf permanente select committees: de *European Union Committee* (zie hierover paragraaf 4.3.3), de *Science and Technology Committee*, de *Communications Committee*, de *Constitution Committee* en de *Economic Affairs Committee*. De leden van deze commissies worden aan het begin van een parlementair jaar opnieuw benoemd. Er kan eventueel een nieuwe commissie worden ingesteld als er onderzoek moet worden gedaan naar een onderwerp dat niet valt onder een van de bestaande commissies. Select committees in de House of Lords gaan over het algemeen zeer grondig te werk bij het verzamelen van informatie en het opstellen van rapporten, waarbij ze, net als de select committees in de House of Commons, de bevoegdheid hebben via verschillende kanalen informatie te verzamelen. Het werk van de select

²⁰ Behandeling in de Committee of the Whole House betekent dat het wetsvoorstel wordt besproken in de House of Lords, waarbij het hele huis bijeen komt als commissie. Bespreking in een grand committee betekent dat de bespreking buiten de House of Lords plaatsvindt, waarbij ieder lid van de House of Lords aanwezig mag zijn. De term grand committee heeft in de House of Lords dus een andere betekenis dan in de House of Commons. Zie Brochure *Committee Work*, <www.parliament.uk/business/lords/get-involved-with-the-lords/house-of-lords-publications/>.

committees van de House of Lords wordt dan ook als erg waardevol gezien, zelfs door de regering.²¹

3. Buitenlands en Europees beleid

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan buitenlands en Europees beleid in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij wordt in de eerste plaats kort ingegaan op de algemene bevoegdheid tot het sluiten van verdragen. In de tweede plaats komt het Europese beleid aan de orde. Hierbij wordt aandacht besteed aan de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschappen in 1973, het ratificatieproces van een aantal andere Europese verdragen en de algemene Britse visie op Europa.

3.1 Het sluiten van verdragen in het Verenigd Koninkrijk

Tot 11 november 2010, het moment waarop de *Constitutional Reform and Governance Act 2010* in werking trad, had het Britse parlement geen formele rol in de ratificatie van verdragen.²² Hiermee onderscheidde het Verenigd Koninkrijk zich van andere landen, waar parlementaire goedkeuring veelal een voorwaarde is voor ratificatie. Het verschil tussen de Britse en de praktijk elders was echter kleiner dan het leek. Zo bestonden er verschillende manieren waarop het parlement toch werd betrokken bij de totstandkoming van verdragen. In de eerste plaats moesten verdragen die ratificatie vereisten op basis van een conventie, de zogenoemde *Ponsonby Rule*, minstens 21 dagen voordat geratificeerd ging worden, worden voorgelegd aan het parlement. Het parlement had dan de mogelijkheid het verdrag te bekijken en eventueel te proberen een debat op de agenda te krijgen.²³ In de tweede plaats waren er ook verdragen waarin expliciet het vereiste van parlementaire goedkeuring was opgenomen. Dit gebeurde nog wel eens bij verdragen over controversiële onderwerpen. Tot slot vereisten verdragen met rechtstreekse financiële gevolgen parlementaire instemming omdat deze van invloed konden zijn op het belastingstelsel.²⁴

21 Dit wordt bevestigd in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

22 Constitutional Reform and Governance Act 2010, <www.legislation.gov.uk> (zoek op *constitutional reform*).

23 Hierover J. Harrington, 'Scrutiny and Approval: The Role for Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making', *International and Comparative Law Quarterly* (vol. 55) 2006-1, p. 127-129. In het artikel weerspreekt de schrijfster onder andere de opvatting dat het moeilijk was een debat over een verdrag geagendeerd te krijgen.

24 Hierover uitgebreid Notitie van de House of Commons Library, *Parliamentary scrutiny of treaties: up to 2010*, <www.parliament.uk/briefing-papers/SNo4693>.

De hierboven genoemde Constitutional Reform and Governance Act 2010 heeft onderdelen van deze praktijken gecodificeerd. Op basis van deze wet hebben beide huizen, gedurende de 21 dagen dat het verdrag aan het parlement is voorgelegd, de mogelijkheid een resolutie uit te vaardigen dat het verdrag niet mag worden geratificeerd. Als dit niet gebeurt mag de regering gewoon tot ratificatie overgaan. Indien een van beide huizen tegen ratificatie is moet de regering een verklaring opstellen waarom ze eventueel toch door wil gaan met ratificeren. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen de te volgen procedure voor de House of Commons enerzijds en de House of Lords anderzijds. Als de House of Commons een resolutie tegen ratificatie heeft aangenomen en de regering vervolgens een verklaring heeft afgelegd, moet een nieuwe periode van 21 dagen in acht worden genomen, waarin opnieuw tegen ratificatie kan worden gestemd en de regering opnieuw met een verklaring moet komen. Dit proces kan zich eindeloos herhalen, waarmee ratificatie van het verdrag uiteindelijk kan worden tegengehouden. In het geval dat de House of Lords een resolutie tegen ratificatie aanneemt, maar de House of Commons niet, dan geldt wel dat de regering met een verklaring moet komen, maar niet dat een nieuwe periode van 21 dagen gaat lopen. De House of Lords kan de ratificatie van een verdrag dus uiteindelijk niet alleen tegenhouden.²⁵

De Constitutional Reform and Governance Act 2010 voorziet in een aantal uitzonderingen op de hierboven beschreven procedures. Zo moeten andere procedures worden gevolgd als er sprake is van een 'uitzonderlijke omstandigheid' en als er sprake is van verdragen die al op andere wijze aan parlementaire goedkeuring worden onderworpen, zoals de EU-verdragen.²⁶ In dit verband is de *European Union Act 2011* van belang.²⁷ Op basis van deze wet kunnen verdragen die de huidige Europese verdragen aanpassen of vervangen slechts worden geratificeerd nadat ze bij wet zijn goedgekeurd door het Britse parlement. Voorts voorziet de wet in de verplichting tot het houden van een referendum wanneer, kort gezegd, hiermee bevoegdheden worden overgedragen aan de Europese Unie.²⁸ Wanneer het voornemen bestaat de vereenvoudigde

25 Zie hierover uitgebreid Notitie van de House of Commons Library, *Parliament's new statutory role in ratifying treaties*, <www.parliament.uk/briefing-papers/SN05855>.

26 Zie de artikelen 22 en 23 van de Constitutional Reform and Governance Act 2010. Van belang hierbij is dat met de European Union Act 2011 artikel 23 van de Constitutional Reform and Governance Act 2010 is geamendeerd (zie artikel 14 van de European Union Act 2011). Voordat de European Union Act 2011 in werking trad sprak artikel 23 namelijk nog van de parlementaire goedkeuring op basis van de *European Parliamentary Elections Act 2002* en de *European Union (Amendment) Act 2008*.

27 *European Union Act 2011*, <www.legislation.gov.uk> (zoek op *European Union Act 2011*).

28 Artikel 4 lid 1 van de European Union Act 2011 somt de gevallen op waarin een referendum moet worden gehouden. Het artikellid luidt als volgt: (1) Subject to subsection (4), a treaty or an Article 48(6) decision falls within this section if it involves one or more of the following— (a) the extension of the objectives of the EU as set out in Article 3 of TEU; (b) the conferring on the EU of a new exclusive competence; (c) the extension of an exclusive competence of the EU; (d) the conferring on the EU

herzieningsprocedure toe te passen op basis van artikel 48 lid 6 EU-verdrag, gelden nagenoeg dezelfde regels. De verplichting tot parlementaire goedkeuring bij wet en het houden van een referendum bestaat verder voor een veelheid aan andere beslissingen die vooral betrekking hebben op wijziging van stemprocedures en verandering van wetgevingsprocedures.²⁹

Ratificatie van een verdrag bindt de staat, maar de bepalingen van een verdrag werken niet rechtstreeks door in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk. Deze dualistische benadering brengt met zich mee dat bepalingen van verdragen pas verbindende kracht hebben, nadat nationale wetgeving tot stand is gekomen. Als het gaat om de EU-verdragen betreft deze wetgeving aanpassing van de European Communities Act 1972, waarover meer in de volgende paragraaf.³⁰

3.2 Europees beleid

Op basis van de European Communities Act 1972 kreeg het gemeenschapsrecht verbindende kracht in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk. Ook werd met deze wet de voorrang van het gemeenschapsrecht boven nationaal recht erkend. Dit was, zoals ook genoemd in paragraaf 2.1, problematisch in het licht van het beginsel van parliamentary sovereignty.³¹ Met de erkenning

of a new competence shared with the member States; (e) the extension of any competence of the EU that is shared with the member States; (f) the extension of the competence of the EU in relation to— (i) the co-ordination of economic and employment policies, or (ii) common foreign and security policy; (g) the conferring on the EU of a new competence to carry out actions to support, co-ordinate or supplement the actions of member States; (h) the extension of a supporting, co-ordinating or supplementing competence of the EU; (i) the conferring on an EU institution or body of power to impose a requirement or obligation on the United Kingdom, or the removal of any limitation on any such power of an EU institution or body; (j) the conferring on an EU institution or body of new or extended power to impose sanctions on the United Kingdom; (k) any amendment of a provision listed in Schedule 1 that removes a requirement that anything should be done unanimously, by consensus or by common accord; (l) any amendment of Article 31(2) of TEU (decisions relating to common foreign and security policy to which qualified majority voting applies) that removes or amends the provision enabling a member of the Council to oppose the adoption of a decision to be taken by qualified majority voting; (m) any amendment of any of the provisions specified in subsection (3) that removes or amends the provision enabling a member of the Council, in relation to a draft legislative act, to ensure the suspension of the ordinary legislative procedure.

29 Het gaat hierbij onder andere om de procedure van artikel 31, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie, op basis waarvan de Europese Raad kan besluiten dat de Raad in bepaalde gevallen met gekwalificeerde meerderheid besluit. Zie verder artikel 6 van de European Union Act 2011. Voor een goed overzicht van de veranderingen die de European Union Act 2011 met zich meebrengt en een kritische beschouwing zie P. Craig, 'The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality', *Common Market Law Review* (vol. 48) 2011-6, p. 1915-1944.

30 C.H. Church, 'The United Kingdom: A Tragi-Comedy in Three Acts', in: A. Albi & J. Ziller, *The European Constitution and National Constitutions, Ratification and Beyond*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007, p. 129. Overigens maakt de 'European Union Act 2011' in artikel 18 voor Europese regelgeving expliciet melding van deze dualistische benadering.

31 P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 52-56.

van het feit dat Europees recht voorrang heeft op nationaal recht werd immers bewerkstelligd dat het parlement op bepaalde terreinen niet meer gold als hoogste wetgever. Dit werd bevestigd in de bekende *Factortame II*-zaak. In deze zaak claimden een aantal Spaanse vissersbedrijven dat het Verenigd Koninkrijk door toepassing van de *Merchant Shipping Act 1988* in strijd handelde met antidiscriminatiebepalingen op grond van nationaliteit van het Verdrag van Rome. Op basis van de *Merchant Shipping Act 1988* moesten schepen, om in aanmerking te komen voor registratie als vissersschip, voor 75 procent eigendom zijn van iemand met de Britse nationaliteit. Nadat de zaak was voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie, oordeelde de House of Lords dat de minister de nationaliteitsvereisten die in strijd waren met het EG-recht niet mocht handhaven. De House of Lords erkende vervolgens ook expliciet de voorrang van bepalingen van EG-recht boven nationale wetgeving en daarmee dus ook de beperking van het principe sovereignty of parliament.³² Het is echter wel algemeen aanvaard in het Verenigd Koninkrijk dat het parlement op ieder moment de (geamendeerde) European Communities Act 1972 kan intrekken, waarna het Britse parlement weer geldt als hoogste wetgever.³³ Ook in het kader van de European Union Act 2011 speelde het beginsel van sovereignty of parliament een rol. Hiertoe werd in artikel 18 de volgende bepaling opgenomen:

‘Directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in section 2(1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognized and available in law in the United Kingdom only by virtue of that Act or where it is required to be recognized and available in law by virtue of any other Act.’

Deze bepaling ziet niet op de problematiek van het principe van parliamentary sovereignty in het licht van de voorrang van het EU-recht op nationaal recht. De bepaling bevestigt slechts de Britse dualistische benadering (zie ook paragraaf 3.1), waarin geen speciale status wordt toegekend aan verdragen. Rechten en plichten op basis van die verdragen hebben slechts verbindende kracht nadat dit uitdrukkelijk in nationale wetgeving wordt bepaald. Ook al werkt Europese regelgeving op basis van het EU-recht zelf direct door in de rechtsordes van de lidstaten, zulk recht is in het Verenigd Koninkrijk alleen direct van toepassing omdat nationale wetgeving in de vorm van de European Communities Act 1972 hierin expliciet heeft voorzien.³⁴ De bepaling kan worden gelezen als een bevestiging van de al bestaande situatie en poogt eventuele zorgen weg

32 House of Lords [1991], 1 A.C. 603.

33 P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 53.

34 Zie de explanatory notes bij de European Union Act 2011, <www.legislation.gov.uk> (zoek op *European Union Act 2011*), par. 119.

te nemen dat het principe van sovereignty of parliament onder druk komt te staan door rechterlijke uitspraken. Ook poogt de bepaling met het uitdrukkelijk vastleggen dat het de Britse wetgever is die bepaalt of Europese regelgeving doorwerkt in de Britse rechtsorde, te bestrijden dat Europees recht een zelfstandige, hogere rechtsorde vormt die is uitgegroeid tot een integraal onderdeel van de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk, onafhankelijk van de nationale wetgeving.³⁵

V Ondanks het feit dat het Britse parlement instemde met de European Communities Act 1972 en het Verenigd Koninkrijk op 1 januari 1973 officieel toetrad tot de Europese Gemeenschappen, werd in 1975 een nationaal referendum gehouden waarin de bevolking de vraag werd voorgelegd of het Verenigd Koninkrijk lid moest blijven van de Europese Gemeenschappen. Het referendum in 1975 werd uiteindelijk beslist in het voordeel van voortzetting van het lidmaatschap. De reden voor het houden van het referendum had alles te maken met het politieke klimaat in die tijd. Over de vraag of het Verenigd Koninkrijk moest toetreden tot de Europese Unie was de politiek altijd al zeer verdeeld geweest. Zowel binnen de Conservative Party als binnen de Labour Party waren voorstanders en tegenstanders te vinden. Conservatieven vreesden dat de nationale soevereiniteit te veel zou worden ingeperkt, terwijl tegenstanders van Labour vooral bang waren dat lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen sociale hervormingen en de greep op de economie aan banden zou leggen.³⁶ De parlamentsverkiezingen in 1970 werden gewonnen door de Conservatieven. In de verkiezingscampagnes hadden beide partijen aangegeven toetreding tot de Europese Gemeenschappen te ondersteunen. In de jaren daarna, toen Labour in de oppositie zat, veranderde Labour van koers en werd het eerdere standpunt verlaten. Deze nieuwe visie tegen toetreding werd echter door een substantiële minderheid binnen de Labour-partij niet ondersteund. Om de problemen binnen de partij op te lossen werd een compromis gesloten, op grond waarvan Labour zich op het standpunt stelde niet zozeer tegen het principe van toetreding te zijn, als wel tegen de voorwaarden voor toetreding. Daarbij werd de belofte gedaan dat een toekomstige Labour-regering zou heronderhandelen over de voorwaarden, waarna deze zouden worden voorgelegd aan het volk.³⁷ In 1974 trad een nieuwe Labour-regering aan en in 1975 werd de belofte door middel van het referendum nagekomen.

35 Zie de explanatory notes bij de European Union Act 2011, <www.legislation.gov.uk> (zoek op *European Union Act 2011*). Over artikel 18 van de European Union Act 2011 verder ook uitgebreid P. Craig, 'The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality', *Common Market Law Review* (vol. 48) 2011-6, p. 1937-1940. Hij geeft aan dat artikel 18 slechts ziet op 'sovereignty as dualism' en niet op 'sovereignty as primacy'. Uit zijn verhaal valt op te maken dat het artikel maar weinig toevoegt aan de situatie zoals die bestond voor de inwerkingtreding van de European Union Act 2011.

36 V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing 2009, p. 31.

37 V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing 2009, p. 32.

De andere Europese verdragen konden door het Verenigd Koninkrijk worden geratificeerd na aanpassing van de European Communities Act 1972.³⁸ Vooral het Verdrag van Maastricht zorgde voor veel ophef in de Britse politiek. Deze ophef werd nu niet veroorzaakt door Labour, maar door felle tegenstanders van het verdrag binnen de Conservative Party, die op dat moment regeerde.³⁹ De tegenstand was zelfs zo groot dat dit bijna de val van de toenmalige Major-regering tot gevolg had.⁴⁰ Uiteindelijk werd de European Communities (Amendment) Act 1993 echter aangenomen door het parlement. Ook over andere Europese verdragen is in het Verenigd Koninkrijk veel te doen geweest. Zo was bijvoorbeeld het Grondwettelijk Verdrag onderwerp van verhitte discussies. Gevreesd werd dat het Grondwettelijk Verdrag de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk te veel zou aantasten. Mede onder druk van de anti-Europese Britse media beloofde Prime Minister Blair dat er een nationaal referendum zou worden gehouden als onderdeel van het ratificatieproces. Daarna werd in het politieke debat nauwelijks nog aandacht besteed aan de tekst van het verdrag, maar stond het referendum centraal. Het lukte de tegenstanders van het verdrag veel mensen achter zich te krijgen. Alles wees erop dat de nee-stemmers in het referendum de meerderheid zouden behalen.⁴¹ Toen vervolgens, na de referenda in Frankrijk en Nederland, duidelijk werd dat het verdrag in zijn oorspronkelijke vorm geen doorgang zou vinden, werd het referendum afgeblazen. Het nieuwe Verdrag van Lissabon werd niet aan een referendum onderworpen. Volgens de toenmalige Prime Minister Brown gold de eerdere belofte van Blair niet meer, omdat er een significant verschil was tussen het eerdere Grondwettelijk Verdrag en het Verdrag van Lissabon.⁴² Zoals besproken in paragraaf 3.1 moet met de inwerkingtreding

38 Dit zijn de European Communities (Amendment) Act 1993 (Verdrag van Maastricht), de European Communities (Amendment) Act 1998 (Verdrag van Amsterdam), European Communities (Amendment) Act 2002 (Verdrag van Nice) en de European Union (Amendment) Act 2008 (Verdrag van Lissabon).

39 Zie over het Britse eurosceptisme in de politieke partijen (Labour en Conservative) G. Drewry, 'The jurisprudence of British Eurosceptism: A strange banquet of fish and vegetables', *Utrecht Law Review* (vol. 3) 2007-2, p. 104.

40 Zo stemden veel Conservatieven in de House of Commons voor een motie van de Labour-oppositie die ging over het opschorten van ratificatie totdat het Verenigd Koninkrijk de opt-out met betrekking tot het Sociaal Handvest zou schrappen. Het doel van deze Conservatieven was echter niet hetzelfde als dat van de Labour-oppositie. De bedoeling van de Conservatieven was namelijk het gehele verdrag van tafel te vegen. De motie werd uiteindelijk verworpen, maar pas nadat de voorzitter de beslissende tegenstem had uitgebracht (een dergelijke situatie doet zich zelden voor!). Hierover S. Goodwin, 'The Maastricht Debate: Major "driven to confidence factor": Commons Exchanges: Treaty issue "cannot fester any longer"', *The Independent* 23 juli 1993, <www.independent.co.uk>.

41 C.H. Church, 'The United Kingdom: A Tragi-Comedy in Three Acts', in: A. Albi & J. Ziller, *The European Constitution and National Constitutions, Ratification and Beyond*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007, p. 132-134. De schrijver wijst op de impopulariteit van Tony Blair vanwege zijn Irak-beleid, waardoor het voor de regering erg moeilijk was de pers en het volk te overtuigen om 'ja' te zeggen tegen het Grondwettelijk Verdrag.

42 Dit standpunt kreeg, net als in Nederland, veel kritiek. Zie hierover bijvoorbeeld het debat op 5 maart 2008 in de House of Commons. Uiteindelijk werd het voorstel om een referendum te houden door

van de European Union Act 2011 een aanzienlijke hoeveelheid beslissingen op het terrein van de Europese Unie worden onderworpen aan een referendum. Dit zou tot gevolg moeten hebben dat er regelmatig referenda plaats gaan vinden in het Verenigd Koninkrijk. Of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren zal de toekomst moeten uitwijzen.

V Het Verenigd Koninkrijk heeft met betrekking tot de Europese Unie op enkele punten een uitzonderingspositie. Zo is het Verenigd Koninkrijk geen partij bij het Schengen-acquis en doet het niet mee met de euro. Op basis van het Verdrag van Lissabon heeft het Verenigd Koninkrijk een bijzondere positie ten aanzien van titel V van het derde deel van het VWEU (de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). Het Verenigd Koninkrijk doet namelijk niet mee met de besluiten die op grond van deze titel worden genomen. Er bestaat echter wel de mogelijkheid van een opt-in, waarvan regelmatig gebruik wordt gemaakt.⁴³ Tot slot heeft Verenigd Koninkrijk een uitzonderingspositie met betrekking tot sommige bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Op basis van een protocol bij het Verdrag van Lissabon kunnen de rechten die in het Handvest staan genoemd niet voor de nationale rechter worden ingeroepen, tenzij deze rechten elders in de wet zijn verankerd.⁴⁴

Het bovenstaande heeft laten zien dat het Verenigd Koninkrijk een lange traditie van politieke verdeeldheid kent ten aanzien van Europees beleid. De overdracht van bevoegdheden aan de Europese instellingen wordt door veel Britten gezien als een ernstige inbreuk op de nationale soevereiniteit. Ter compensatie van het verlies van wetgevende soevereiniteit heeft het Britse parlement een systeem ontwikkeld waarmee het de regering intensief controleert

een meerderheid van de House of Commons afgewezen. Commons Hansard, 5 March 2008, Col. 1749-1883, te vinden op <www.parliament.uk>.

43 Veel informatie hierover is te vinden in een rapport van de European Union Committee van de House of Lords: 'Enhanced scrutiny of EU legislation with a United Kingdom opt-in', HL 25 2009-09.

44 Dit is het 'Protocol betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk' bij het Verdrag van Lissabon'. De tekst van dit protocol luidt als volgt:

Artikel 1

1. Het Handvest verleent het Hof van Justitie van de Europese Unie noch enig hof of enige rechtbank van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn herbevestigd.

2. Met name, en om twijfel te voorkomen, voorziet titel IV [Solidariteit] van het Handvest niet in rechten voor de justitiabele die op Polen of het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, behalve voor zover de wetgeving van Polen of het Verenigd Koninkrijk in dergelijke rechten voorziet.

Artikel 2

Voor zover een bepaling van het Handvest verwijst naar de nationale wetgevingen en praktijken, is zij in Polen en het Verenigd Koninkrijk alleen van toepassing voor zover de daarin vervatte rechten of beginselen erkend zijn in het recht of de praktijken van Polen en het Verenigd Koninkrijk.

als het gaat om Europese besluitvorming.⁴⁵ Hierbij speelt het Nederlandse argument, dat zegt dat er een kleinere rol voor nationale parlementen moet zijn als het Europees Parlement medewetgevende bevoegdheden heeft, geen rol. Het Europees Parlement heeft volgens de Britten een eigen zelfstandige rol in het Europese wetgevingsproces en vertegenwoordigt niet het Britse nationale parlement.⁴⁶

4. Britse parlementaire controle op Europese besluitvorming

De controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming kan in het Verenigd Koninkrijk uiteraard plaatsvinden via de normale verantwoordingsmechanismen, zoals het vragenuur. Ook houden de departementale select committees zich bezig met zaken die uit Europa komen.⁴⁷ Naast de normale verantwoordingsmechanismen heeft het parlement echter een uitgebreid controlesysteem opgebouwd, specifiek gericht op Europese documenten. Het Britse parlementaire *scrutiny process*, zoals ze het zelf noemen, gaat eigenlijk verder dan slechts het controleren van ministers en Europese documenten. Het Engelse werkwoord *to scrutinize* betekent volgens Van Dale in het Nederlands 'in detail onderzoeken' of nauwkeurig bekijken. Het Britse parlement controleert en onderzoekt Europese documenten op basis van informatie die door de regering aan het parlement wordt overgelegd. Daarom komt in de eerste plaats het *Explanatory Memorandum* van de regering aan de orde. In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan het Britse parlementaire behandelingsvoorbewoud op basis van de *scrutiny reserve resolution*. In de derde plaats worden uitgebreid de EU-commissies van de House of Commons (de European Scrutiny Committee) en de House of Lords (de European Union Committee) besproken. In de vierde plaats wordt kort ingegaan op parlementaire controle met betrekking tot opt-in-beslissingen, waarna tot slot de subsidiariteitstoets nog aan de orde komt.

4.1 Explanatory Memoranda

De controlerende functie van het Britse parlement ten aanzien van Europese besluitvorming begint op het moment dat de regering een Explanatory Memorandum (verder: EM) heeft uitgebracht. De beslissing over welke

45 A.J. Cygan, 'The EU Constitutional Treaty from the Perspective of the Parliament of the United Kingdom. An Improved Framework for Parliamentary Scrutiny?', in: P. Kiiver, *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing 2006, p. 17. De schrijver spreekt in het artikel expliciet over 'scrutiny as substitute sovereignty'.

46 Dit wordt bevestigd in de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

47 A.J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International 2001, p. 57.

V Europese documenten een EM moet worden opgesteld wordt genomen door het *Cabinet Office*.⁴⁸ Dit gebeurt aan de hand van de taakomschrijving van de EU-commissies van de House of Commons en de House of Lords, waarin staat vermeld wat onder 'Europese documenten' moet worden verstaan. Het begrip 'Europese documenten' wordt ruim opgevat. In de eerste plaats ziet het begrip 'Europese documenten' op documenten die door de ene Europese instelling worden overgelegd aan een andere instelling en door beide instellingen in het publieke domein worden gebracht. In de tweede plaats gaat het om ontwerp-wetgevingsvoorstellen of voorstellen voor amendementen voor zulke wetgevingsvoorstellen. Tot slot moeten ook over ontwerpbesluiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op basis van titel V van het EU-Verdrag, explanatory memoranda worden opgesteld.⁴⁹

Het Cabinet Office stuurt de Europese documenten door naar het relevante ministerie, dat binnen tien werkdagen een EM moet produceren, voorzien van een handtekening van de minister. Het lukt het betreffende departement echter niet altijd om binnen tien werkdagen een EM uit te brengen.⁵⁰ In sommige gevallen komt dit doordat de regering zelf meer tijd nodig heeft om onderzoek te doen. Eventueel kan de regering dan een *holding EM* uit laten gaan. Dit houdt in dat de regering alvast alle informatie geeft die er is en later komt met de nog ontbrekende informatie. In een dergelijk geval is het belangrijk dat er goed overleg plaatsvindt tussen het betreffende departement en de EU-commissies van beide huizen over de overlegging van het EM.⁵¹ Ook bestaat er voor de regering de verplichting een *impact assessment* te verrichten als het

48 Meer specifiek is dit het *European and Global Issues Secretariat* (EGIS) van het Cabinet Office. EGIS coördineert de relatie tussen de regering en de European Scrutiny Committee van de House of Commons en de European Union Select Committee van de House of Lords.

49 Deze definitie is neergelegd in de motie waarin de European Union Select Committee wordt benoemd aan het begin van het nieuwe parlementaire jaar en luidt als volgt: 'The expression "European Union document" includes in particular:

(a) a document submitted by an institution of the European Union to another institution and put by either into the public domain;

(b) a draft legislative act or a proposal for amendment of such an act; and

(c) a draft decision relating to the Common Foreign and Security Policy of the European Union under Title V of the Treaty on European Union.'

De laatste motie is die van 22 juni 2010, te vinden in de Lords Hansard 22 juni 2010, Col. 1286. Opvallend is overigens dat op het moment van afronding van dit onderzoek (februari 2012) de House of Commons de Standing Orders (artikel 143) nog niet hebben aangepast aan het Verdrag van Lissabon. In de laatste versie (artikel 143) van de Standing Orders van de House of Commons wordt nog steeds verwezen naar de oude EU-verdragen. Ervan uitgaande dat de House of Commons eenzelfde definitie van 'European documents' zullen vastleggen als de House of Lords, wordt hier alleen verwezen naar de House of Lords.

50 Wat betreft de tijdigheid van de EM's heeft vooral het *Department for Environment, Food and Rural Affairs* een slechte reputatie. Dit wordt bevestigd in de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

51 Het belang van goed overleg over het tijdstip waarop het EM wordt verstrekt wordt bevestigd door alle geïnterviewden.

gaat om voorstellen die betrekking hebben op de derde sector, de private sector en publieke dienstverlening. Deze verplichting geldt voor nationale wetgeving, maar ook voor regelgeving afkomstig uit Brussel. Het impact assessment wordt meestal aangeboden als een aanvullend EM en bevat een beschrijving van de financiële gevolgen van een Europees voorstel en de verwachte impact op de hierboven beschreven sectoren. Het komt voor dat er nog wordt gewacht op het impact assessment, terwijl het behandelingsvoorbehoud, waarover in paragraaf 4.2 uitgebreid meer, al wordt opgeheven door de EU-commissies van beide huizen. Vaak hebben de commissies dan al wel een zogenoemde *partial impact assessment* gekregen op grond waarvan in de meeste gevallen goed te beoordelen is of een voorstel wel of niet verder moet worden onderzocht.⁵²

Er is een standaardmodel beschikbaar voor het opmaken van een EM.⁵³ Dit model voldoet echter niet altijd. Zo ziet een EM er anders uit in het geval van een wetgevend voorstel dan in het geval van een niet-wetgevend voorstel. Startpunt is echter elke keer het volledige model, waarvan dan per document kan worden afgeweken. Wanneer het gaat om een Europees wetgevingsvoorstel bevat het EM in ieder geval een beschrijving van het onderwerp, details betreffende de juridische basis en voorgestelde wetgevingsprocedure inclusief eventueel commentaar van de minister, een indicatie of het wetgevingsvoorstel in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, een omschrijving van de verwachte impact op het recht van het Verenigd Koninkrijk, het standpunt van de regering met betrekking tot het voorstel, de financiële implicaties van het voorstel en het verwachte tijdsverloop ten aanzien van het voorstel in de Raad.⁵⁴ Het komt soms ook voor dat er in de Raad een beslissing wordt genomen over een voorstel voordat de officiële tekst van het bijbehorende document beschikbaar is. In dat geval wordt er gewerkt met zogenoemde *unnumbered explanatory memoranda*. Een dergelijk EM geeft een beschrijving van wat er in het document komt te staan. Het Britse parlementaire controle- en onderzoeksproces vindt dan vervolgens plaats aan de hand van dit unnumbered EM. Als het document later beschikbaar komt wordt het EM alsnog voorzien van een nummer. De commissies kunnen eventueel op basis van het unnumbered EM alvast het behandelingsvoorbehoud opheffen.

52 Dit wordt bevestigd in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

53 Dit model staat in de handleiding *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents*, <<http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>>.

54 Zie voor een uitgebreid overzicht ook de Brochure *The European Scrutiny System in the House of Commons*, <www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf>.

V Ook al ontvangt het Britse parlement, net als de andere nationale parlementen, Europese documenten ook rechtstreeks uit Brussel, hier wordt niet direct actief iets mee gedaan. Het Britse systeem van onderzoek en controle op Europese besluitvorming is in zeer hoge mate afhankelijk van de informatievoorziening door de regering. Vanaf het moment dat de regering een EM over een bepaald Europees document uitbrengt, begint het parlementaire controle- en onderzoeksproces. In het algemeen kan worden gezegd dat de er in het kader van tijdigheid en kwaliteit weinig problemen zijn rondom de informatieverschaffing door de regering. Dit komt niet in de laatste plaats doordat het in het belang van de regering zelf is om op tijd en kwalitatief goede informatie te geven aan het parlement. Gelet op de scrutiny reserve resolution is de regering in veel gevallen immers afhankelijk van het parlement, waarover in de volgende paragraaf meer.

4.2 De scrutiny reserve resolution

Een zeer belangrijk instrument van het Britse parlement in het kader van Europese besluitvorming is de scrutiny reserve, ofwel het parlementair behandelingsvoorbehoud. De grondslag van het Britse parlementair behandelingsvoorbehoud kan worden gevonden in de scrutiny reserve resolutions van beide huizen.⁵⁵ Het Britse parlementair behandelingsvoorbehoud houdt in dat een minister in de Raad en in de Europese Raad niet in kan stemmen met zaken die betrekking hebben op documenten die nog ter behandeling voorliggen in het parlement en waarvan de behandeling nog niet is afgerond. Met instemming in relatie tot documenten wordt ook die instemming bedoeld zonder dat een formele stemming plaatsvindt. In het bijzonder valt hieronder:

- a. instemming met een plan, programma of aanbeveling dat betrekking heeft op Europese wetgeving;
- b. instemming in het kader van politieke overeenstemming;
- c. instemming met een gemeenschappelijk standpunt;
- d. in het geval van een voorstel waarbij de Raad in overeenstemming handelt met de procedure die is voorgeschreven in artikel 289 lid 1 VWEU (de gewone herzieningsprocedure), instemming met het standpunt van de Raad in eerste lezing, instemming met het standpunt van de Raad in tweede lezing of met een gemeenschappelijke tekst;

⁵⁵ Resolutie van de House of Commons, *Commons Journal* (vol. 254) 1998, p. 812. Resolutie van de House of Lords, *House of Lords Journal* (vol. 243) 2010, p. 419-420. De House of Commons heeft, in tegenstelling tot de House of Lords, op het moment van afronding van dit onderzoek geen nieuwe resolutie aangenomen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon. Ervan uitgaande dat de House of Commons een resolutie met dezelfde inhoud zal aannemen, wordt hier de resolutie van de House of Lords beschreven.

- e. in het geval van een voorstel waarbij de Raad in overeenstemming handelt met artikel 289 lid 2 VWEU (de bijzondere wetgevingsprocedure), instemming met een Raadsstandpunt.

Lange tijd is er in het Britse parlement discussie gevoerd over de zogenoemde *first-reading agreements* en *early second-reading agreements*, waarmee in een zeer vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces overeenstemming wordt bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad. Met de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon is de codecisieprocedure aanzienlijk uitgebreid, waardoor dergelijke vroege overeenstemming vaker aan de orde is. In de vroegere scrutiny reserve resolution werd niet expliciet melding gemaakt van standpunten van de Raad in eerste en tweede lezing. Er bestond dan ook onduidelijkheid over welke documenten wel en over welke niet een EM moest worden uitgebracht en of de scrutiny reserve resolution van toepassing was of niet. Het kwam daardoor geregeld voor dat de EU-commissies van de House of Commons en de House of Lords ten aanzien van bepaalde Europese voorstellen geen mogelijkheid meer hadden het besluitvormingsproces te beïnvloeden.⁵⁶ In de nieuwe scrutiny reserve resolution, zoals hierboven beschreven, is expliciet bepaald dat het behandelingsvoorbehoud van toepassing is op standpunten in de Raad in eerste en tweede lezing, waarmee parlementaire betrokkenheid ook in dit vroege stadium van het Europese besluitvormingsproces is verzekerd.

In een aantal gevallen mag het behandelingsvoorbehoud worden gepasseerd. In de eerste plaats kan een minister toch instemmen met een Europees voorstel dat kan worden beschouwd als vertrouwelijk, routine, triviaal of inhoudelijk hetzelfde als een ander voorstel waarvan de behandeling door het Britse parlement al is afgerond. In de tweede plaats kan de minister instemmen met een Europees voorstel indien de EU-commissies expliciet hebben besloten het behandelingsvoorbehoud op te heffen, ondanks het feit dat de behandeling van het voorstel nog niet is afgerond. Tot slot mag de minister instemmen met een voorstel als bijzondere omstandigheden deze beslissing rechtvaardigen. Op grond van de resolutie is de minister dan wel verplicht de redenen hiervoor zo snel mogelijk mee te delen aan de EU-commissies of, wanneer over het betreffende voorstel gedebatteerd gaat worden, bij de opening van het debat.⁵⁷

56 Deze problematiek is uitgebreid onderzocht door de European Union Committee van de House of Lords. Zie het Rapport van de EUC, *Codecision and national parliamentary scrutiny*, HL 125 2008-09.

57 De praktijk is echter anders. Zo is het goed gebruik dat in een dergelijk geval de European Scrutiny Committee en de European Union Committee van tevoren telefonisch op de hoogte worden gebracht.

Ook al kan niet in rechte worden afgedwongen dat ministers zich houden aan de scrutiny reserve resolution, ze zijn er wel politiek aan gebonden. Overtreding van de scrutiny reserve resolution wordt dan ook beschouwd als een serieuze aangelegenheid. Er wordt precies bijgehouden hoe vaak het behandelingsvoorbehoud door de regering wordt gepasseerd. Zo werd van juli 2008 tot en met juni 2009 in totaal 28 keer het behandelingsvoorbehoud door de regering terzijde geschoven.⁵⁸ Indien de European Scrutiny Committee of de European Union Committee van mening is dat de betreffende minister het behandelingsvoorbehoud ten onrechte heeft gepasseerd, wordt deze ter verantwoording geroepen. Formeel gezien is er, behalve een eventueel wantrouwenstotum in de House of Commons, geen sanctie op het passeren van het behandelingsvoorbehoud, maar ministers zullen een situatie waarin ze zich ten overstaan van de EU-commissies publiekelijk moeten verantwoorden zo veel mogelijk proberen te vermijden.⁵⁹ Dit betekent echter niet dat ministers altijd de wens van het parlement zullen volgen in Brussel nadat het behandelingsvoorbehoud ten aanzien van een bepaald document is opgeheven. Het behandelingsvoorbehoud ziet immers slechts op de mogelijkheid die het parlement moet hebben gehad om de regering te beïnvloeden en gaat niet over de inhoud van de uiteindelijke beslissing die de betreffende minister in Brussel neemt. Ook al zien de commissies natuurlijk wel graag dat de betreffende bewindspersoon daadwerkelijk wordt beïnvloed, uiteindelijk kan deze ervoor kiezen een andere koers te varen dan de koers die de commissies voor ogen hadden.

58 Dit wordt bijgehouden door het Cabinet Office en is te vinden in de jaarlijkse rapporten van de European Scrutiny Committee en de European Union Committee. De gegevens over de periode van juli 2008 tot en met juni 2009 zijn o.a. te vinden in het rapport van de European Scrutiny Committee, *The Work of the Committee in 2008-09*, HC 267 2010. Op het moment van afronding van dit onderzoek was er nog geen recenter rapport beschikbaar. Overigens dient te worden opgemerkt dat, vooral ten aanzien van de House of Lords, de scrutiny reserve resolution vaker wordt overschreden in de periode van eind juli tot half oktober vanwege het zomerreces. Ook komt het regelmatig voor dat de EU-commissie van de House of Commons een document nog niet vrijgeeft, terwijl de EU-commissie van de House of Lords dit wel doet, en andersom.

59 Zo werd (minister) Joan Ryan bijvoorbeeld zeer hardnekkig aan de tand gevoeld door de European Scrutiny Committee vanwege de politieke overeenstemming ten aanzien van het ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafrechtelijke beslissingen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen worden opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (13101/06). Zie hierover verder uitgebreid het rapport van de European Scrutiny Committee, *European enforcement order and the transfer of sentenced persons*, HC 41 xix 2007.

4.3 De European Scrutiny Committee in de House of Commons en de European Union Select Committee in de House of Lords

4.3.1 De oprichting van de EU-commissies

In december 1972, nog voordat het Verenigd Koninkrijk toetrad tot de Europese Gemeenschappen in 1973, werden in de House of Commons en in de House of Lords commissies aangesteld die moesten nagaan op welke manier het Britse parlement Europese wetgevingsvoorstellen zou moeten gaan onderzoeken en controleren.⁶⁰ De aanbevelingen van de commissie in de House of Commons resulteerden in de instelling van een *Select Committee on European Legislation*.⁶¹ In 1998 werd het controle- en onderzoeksproces in het kader van Europese besluitvorming in de House of Commons geëvalueerd. De belangrijkste verandering naar aanleiding van deze evaluatie was de uitbreiding van het controle- en onderzoeksproces naar documenten die betrekking hadden op de tweede en derde pijler, die waren geïntroduceerd met het Verdrag van Maastricht. Ook werd de naam van de Select Committee on European Legislation veranderd in European Scrutiny Committee.⁶² In de House of Lords werd in 1974 de *Select Committee on the European Communities* opgericht.⁶³ Kort na de hierboven beschreven veranderingen in de House of Commons werd de taakomschrijving van de commissie van de House of Lords aangepast, in die zin dat ook hier het controle- en onderzoeksproces werd gemoderniseerd in het licht van de nieuwe verdragssituatie.⁶⁴ Voorts werd de naam van de commissie veranderd in European Union Committee.

60 De commissie in de House of Commons werd voorgezeten door Sir John Foster en de commissie in de House of Lords werd voorgezeten door Lord Maybray-King. Hierover o.a. C. Kerse, 'Parliamentary Scrutiny in the United Kingdom Parliament and the Changing Role of National Parliaments in European Union Affairs', in: G. Barrett (ed.), *National Parliaments and the European Union, The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, z.p.: Clarus Press 2008, p.352.

61 Hierover uitgebreid A.J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International 2001, p. 50-53.

62 Cygan geeft een interessante uiteenzetting over de discussie met betrekking tot de naamsverandering van de Commissie in A.J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International 2001, p. 50-53. Zo passeerden namen als 'Select Committee on the European Union' en 'European Select Committee' de revue. Gevreesd werd echter dat deze namen niet goed zouden vallen bij de 'Foreign Affairs Committee', waarna besloten werd de commissie om te dopen tot de 'European Scrutiny Committee'.

63 De oprichting van de Select Committee on the European Communities vond plaats naar aanleiding van het rapport van de Lord Maybray-King Committee, *2nd Report*, HL 194 1972-73.

64 Lords Hansard 6 December 1999, Col.1018. De Lords Hansard zijn te vinden op <www.parliament.uk>. Overigens dient wel te worden opgemerkt dat een aanpassing van de taakomschrijving voor de EU-commissie van de House of Lords eigenlijk niet nodig was omdat, op basis van de eerdere taakomschrijving, de mogelijkheid al bestond om documenten in het kader van de tweede en derde pijler te bekijken. Verder werd op hetzelfde moment door de House of Lords ook voor het eerst een eigen scrutiny reserve resolution aangenomen.

4.3.2 De European Scrutiny Committee in de House of Commons

De controle op Europese besluitvorming in de House of Commons vindt in eerste instantie plaats in de European Scrutiny Committee (verder: ESC). De ESC is een select committee en beschikt over alle bevoegdheden die de andere select committees ook hebben. De ESC bestaat uit zestien leden en is wat betreft samenstelling een afspiegeling van de House of Commons. Op basis van artikel 143 van het Reglement van Orde van de House of Commons doet de ESC het volgende:

V (1) There shall be a select committee, to be called the European Scrutiny Committee, to examine European Union documents and—(a) to report its opinion on the legal and political importance of each such document and, where it considers appropriate, to report also on the reasons for its opinion and on any matters of principle, policy or law which may be affected; (b) to make recommendations for the further consideration of any such document pursuant to Standing Order No. 119 (European Committees); and (c) to consider any issue arising upon any such document or group of documents, or related matters.⁶⁵

Per jaar bekijkt de ESC ongeveer duizend Europese documenten.⁶⁶ Per document beoordeelt de commissie of de inhoud van het document in politiek of juridisch opzicht belangrijk is voor het Verenigd Koninkrijk. De vraag die in dit opzicht rijst is welke documenten dan moeten worden beschouwd als politiek of juridisch belangrijk. Er bestaat geen checklist aan de hand waarvan deze afweging plaatsvindt, maar het politiek belang kan bijvoorbeeld blijken uit de gevoeligheid van het onderwerp, de financiële implicaties of de verwachte impact van een voorstel in het Verenigd Koninkrijk. Ook kunnen partijpolitieke overwegingen een rol spelen.⁶⁷ Een voorstel kan van juridisch belang worden geacht als er een twijfelachtige juridische basis bestaat voor een Europees wetgevingsvoorstel of wanneer een voorstel grote impact heeft op bestaand recht.⁶⁸ Deze schifting wordt formeel gedaan door de ESC als geheel, maar in werkelijkheid speelt de staf van de ESC hierin een grote rol. Het schiftingsproces wordt namelijk in belangrijke mate door zogenoemde *clerk advisors* voorbereid. Deze clerk advisors zijn ambtenaren die met pensioen zijn gegaan, maar die vanwege hun staat van dienst en ervaring als ambte-

65 Dit is slechts een onderdeel van artikel 143 van de *Standing Orders Public Business*. De Standing Orders zijn te vinden op de website van het Britse parlement (<www.parliament.uk>). Als gezegd zijn de bepalingen van artikel 143 nog (steeds) niet aangepast aan de nieuwe verdragsituatie.

66 Zie voor het begrip 'Europese documenten' uitgebreid paragraaf 4.1 van dit hoofdstuk.

67 Zo vinden leden van de ene politieke partij een voorstel over genetische manipulatie van organismen politiek belangrijk, terwijl andere leden van de House of Commons dit niet vinden. In een dergelijk geval wordt zo'n voorstel toch als politiek belangrijk aangemerkt. Dit werd aangegeven in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

68 Brochure *The European Scrutiny System in the House of Commons*, <www.parliament.uk/documents/commons-committees/europeanscrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf>.

naar bij de verschillende overheidsinstanties zijn gevraagd de griffier van de ESC te ondersteunen. Op basis van de EMs worden door de staf drie soorten documenten opgesteld. In de eerste plaats zijn er de A-documenten. Dit zijn de Europese documenten die van politiek of juridisch belang worden geacht. Over deze documenten wordt een rapport uitgebracht waarmee de ESC moet instemmen, waarna de rapporten van de betreffende week worden gebundeld en gepubliceerd. In de tweede plaats zijn er de B-documenten. Dit zijn documenten die niet van politiek belang worden geacht (dat is althans het advies van de staf aan de ESC), maar waarover toch een korte notitie wordt opgesteld om uit te leggen waarom het niet van politiek belang is. Tot slot zijn er de C-documenten, waarover verder geen informatie wordt verstrekt en waarvan heel duidelijk is dat ze niet van politiek belang zijn. De medewerkers nemen bij deze documenten niet, zoals bij de B-documenten, de moeite om uit te leggen waarom het Europese document niet van politiek belang is.

Op basis van het werk van de stafleden wordt de formele schifting gedaan in de wekelijkse commissievergadering. Vaak gaat dit snel en worden de aanbevelingen van de staf zonder discussie overgenomen.⁶⁹ De vergaderingen van de ESC waarin de schifting van documenten formeel plaatsvindt zijn niet openbaar, al is hier in het verleden wel mee geëxperimenteerd.⁷⁰ De B-documenten en de C-documenten zullen in de meeste gevallen niet verder worden behandeld. Het behandelingsvoorbehoud voor deze documenten wordt daarmee door de commissie opgeheven. Ten aanzien van de A-documenten kunnen verschillende beslissingen worden genomen. Zo kan een document van politiek of juridisch belang zijn, maar is het voldoende dat het rapport van de commissie ter informatie aan de House of Commons wordt overgelegd, zonder dat een debat hoeft te worden gevoerd. In dit geval wordt het behandelingsvoorbehoud ten aanzien van het document opgeheven. In de tweede plaats kan de commissie de beslissing om een debat te houden over een document dat politiek of juri-

69 De informatie over het schiftingsproces werd gegeven in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

70 Een aantal conservatieve leden van de ESC hebben er in het verleden voor gezorgd dat er in de House of Commons een amendement werd aangenomen op basis waarvan de ESC in het openbaar moest gaan vergaderen. Vervolgens moest worden besloten hoe de commissie deze openbare vergaderingen precies vorm zou gaan geven. Aangezien de leden van de commissie zeer vaak hulp vragen aan de stafleden (die ook bij de vergaderingen aanwezig zijn), voelde men er niet veel voor dit deel van de vergadering ook in het openbaar plaats te laten vinden. Daarom werd besloten eerst in een gesloten vergadering alles te bespreken, om dit vervolgens in het openbaar nog een keer over te doen. Dit zorgde voor vreemde situaties, vooral ook omdat er niemand kwam kijken bij de openbare vergaderingen. Ook werd er tijdens het publieke deel niets meer besproken omdat alle onduidelikheden al waren opgehelderd tijdens de besloten sessie. Grappig detail is overigens dat er bij elke openbare bijeenkomst iemand van de politie aanwezig moest zijn. Het enige publiek was dus de politieman die bij de deur de boel in de gaten moest houden. Uiteindelijk is de publieke sessie weer afgeschaft. Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

disch van belang is uitstellen, omdat bijvoorbeeld eerst meer informatie van de regering nodig is. In een dergelijk geval zal de ESC het behandelingsvoorboud meestal nog niet opheffen. Ten slotte kan de ESC met betrekking tot een document dat van politiek of juridisch belang is een debat aanbevelen in een van de European committees of, minder gangbaar, in de House of Commons.⁷¹

V
Als de European Scrutiny Committee tot het oordeel komt dat over een bepaald Europees document moet worden gedebatteerd wordt het, als gezegd, meestal doorverwezen naar een van de European committees. Er bestaan drie European committees, namelijk commissies A, B en C. Op grond van artikel 119 lid 7 van het Reglement van Orde van de House of Commons houdt commissie A zich bezig met Europese dossiers op het gebied van milieu, energie en klimaatverandering, transport, decentraal bestuur en bosbeheer. Commissie B gaat over de schatkist, werk en pensioen, buitenlandse zaken en zaken met betrekking tot de Commonwealth, binnenlandse zaken, onderwerpen die vallen onder het Ministerie van Justitie en de zaken die op grond van dit artikel niet aan een andere European committee zijn toegewezen. Commissie C behandelt Europese documenten op het gebied van zaken, innovatie en vaardigheden, kinderen, scholen en families, cultuur, media, sport en gezondheid.

Een debat in een van de European committees wordt gehouden op basis van een motie. Tijdens het debat bestaat de mogelijkheid, voor bijvoorbeeld leden van de oppositie, om amendementen op deze motie in te dienen. Aan het eind van het debat wordt er over de (geamendeerde) motie gestemd in de European committee. Vervolgens wordt de volgende dag ook een motie voorgelegd aan het plenum. Met de instemming van het plenum wordt het behandelingsvoorboud formeel opgeheven. De documenten waarover gedebatteerd wordt, worden dus formeel vrijgegeven door de House of Commons, terwijl de ESC de bevoegdheid heeft om de documenten waarover niet gedebatteerd wordt vrij te geven.⁷²

4.3.3 De European Union Committee in de House of Lords

De controle op Europese besluitvorming in de House of Lords vindt plaats in de European Union Committee (verder: EUC). De EUC is een van de vijf select

71 A.J. Cygan, 'EU Affairs before the United Kingdom, A Case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National parliaments and European Democracy*, Groningen: European Law Publishing 2007, p. 86. Een debat in het plenum van de House of Commons komt niet vaak voor. Hierbij speelt ook een rol dat de regering voor een belangrijk deel de agenda bepaalt, waardoor het maar de vraag is of en wanneer het debat in het plenum kan plaatsvinden.

72 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

committees van de House of Lords. De EUC heeft meestal ongeveer twintig leden en wordt jaarlijks aan het begin van een parlementair jaar benoemd. Veel werk van de EUC wordt uitgevoerd in een van de zeven subcommissies. Deze subcommissies houden zich allemaal bezig met een ander beleidsonderdeel. Zo gaat subcommissie A over economische en financiële zaken, handel en internationale relaties. Subcommissie B houdt zich bezig met de interne markt. Subcommissie C doet onderzoek op het gebied van buitenlandse zaken, defensie en ontwikkelingsbeleid. Subcommissie D gaat over milieu en landbouw. Subcommissie E kijkt naar het recht en de instituties. Subcommissie F houdt zich bezig met binnenlandse zaken. Tot slot gaat subcommissie G over sociaal beleid en consumentenzaken.

Er zijn enkele belangrijke verschillen tussen de ESC in de House of Commons en de EUC in de House of Lords, waarvan er hier een paar worden genoemd. Zo kent de EUC in de eerste plaats een ruimere taakomschrijving, op basis waarvan meer inhoudelijk en diepgaand naar de verschillende Europese documenten kan worden gekeken. De EUC heeft namelijk tot taak 'to consider European Union documents deposited in the House by a Minister and other matters relating to the European Union.'⁷³ Dit is een ruimer mandaat dan dat van de de ESC, die in principe slechts bekijkt of een Europees document van politiek of juridisch belang is. Ook kan de EUC op basis van de ruimere taakomschrijving, in tegenstelling tot de ESC besluiten onderzoek te doen op het gebied van een bepaald Europees beleidsonderdeel zonder beschikking te hebben over specifieke documenten. Vaak vindt een dergelijk onderzoek al plaats voordat er op Europees niveau officieel over het onderwerp gesproken is.⁷⁴ In de tweede plaats bekijkt de EUC uiteindelijk minder documenten dan de ESC. De documenten die door de EUC aan een onderzoek in een van de subcommissies worden onderworpen, worden dan echter weer veel uitgebreider bekeken dan in de ESC. In de derde plaats spelen politieke overwegingen in de EUC een veel minder grote rol dan in de ESC. Vaak hebben de leden van de EUC specifieke expertise op bepaalde Europese beleidsonderdelen, waardoor de Europese documenten vooral vanuit deze invalshoek worden bekeken. In de ESC geeft de politieke kleur van de leden meestal aan hoe over een bepaald Europees voorstel wordt gedacht.⁷⁵ Tot slot heeft de voorzitter van de EUC, en

73 Zie de *membership motion* van 22 juni 2010, te vinden in de Lords Hansard 22 juni 2010, Col.1286. In deze motie staan ook de *terms of reference*, ofwel de taakomschrijving.

74 Van deze onderzoeken wordt door de Europese instellingen en door veel lidstaten graag gebruikgemaakt. Zo bevestigden alle geïnterviewden dat de rechters van het Tsjechische constitutionele Hof in het kader van de uitspraak over het Verdrag van Lissabon allemaal een kopie hadden van het rapport van de House of Lords, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, HL 62-1 2007-08.

75 Volgens meerdere geïnterviewden is de sfeer in de ESC de laatste jaren minder collegiaal geworden en wordt er tegenwoordig veel minder gewerkt op basis van consensus. Zo wordt er regelmatig officieel gestemd over te nemen beslissingen, terwijl dit vroeger maar zelden aan de orde was. Volgens

dat is bij de ESC niet het geval, de bevoegdheid zelf de Europese documenten te schiften.⁷⁶

V De wekelijkse schifting door de voorzitter van de EUC wordt voornamelijk gedaan op basis van de vraag of een bepaald voorstel van politiek of juridisch belang is, maar, zoals hierboven ook al werd vermeld, op basis van de taakomschrijving van de EUC kunnen ook andere criteria worden gebruikt.⁷⁷ Dit gebeurt aan de hand van een lijst met documenten, vergezeld van het oorspronkelijke Europese document en het EM dat door het betreffende departement is opgesteld. De voorzitter heeft bij het schiften van de documenten hulp van een juridisch adviseur, de griffier van de EUC en van de griffiers van de subcommissies. Uiteindelijk is de beslissing over wat er moet gebeuren met een bepaald Europees document aan de voorzitter. De helft van de documenten wordt onmiddellijk vrijgegeven. Dit betekent dus ook dat voor deze documenten het behandelingsvoorbehoud wordt opgeheven. De andere helft van de documenten wordt dan doorverwezen naar de verschillende subcommissies, afhankelijk van het onderwerp van het betreffende document.

Het doorverwijzen naar de subcommissies gebeurt op verschillende manieren. Zo kan de voorzitter een document slechts doorsturen ter informatie, maar de voorzitter kan een document ook doorverwijzen om verder te onderzoeken. In het laatste geval wordt het document besproken in een vergadering van een van de subcommissies en wordt daar besloten wat ermee moet gebeuren. De leden van de betreffende subcommissie kunnen in de eerste plaats besluiten de minister vragen te stellen over een bepaald Europees document. Dit gebeurt altijd schriftelijk, al bestaat de mogelijkheid wel om ministers mondeling te bevragen. De minister is vervolgens verplicht de vragen te beantwoorden of om op de opmerkingen van de subcommissies te reageren. De subcommissie kan naar aanleiding van de antwoorden van de minister besluiten het behandelingsvoorbehoud op te heffen. In de tweede plaats kan de subcommissie ook besluiten een uitgebreid onderzoek te doen naar het voorstel. Dit houdt in dat de subcommissie niet alleen de regering aan de tand voelt, maar ook informatie vraagt aan de Europese instellingen en andere experts. Op basis van alle informatie wordt door de subcommissie een gedetailleerd rapport opgesteld. Als er uitgebreid onderzoek plaatsvindt in de subcommissie en er een uitgebreid rapport wordt geschreven, dan wordt het behandelingsvoorbehoud formeel

de geïnterviewden komt dit vooral doordat eurosceptische conservatieve leden van de commissie steeds vaker aanwezig zijn bij de vergaderingen, terwijl ze vroeger meestal verstek lieten gaan.

76 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die zijn gehouden in de periode van 7 t/m 10 december 2009.

77 Zie voor een lijst met aanvullende criteria het rapport van de European Union Committee van de House of Lords, *Jaarrapport 2003*, HL 191 2002-03.

niet opgeheven voordat er een debat in de House of Lords heeft plaatsgevonden. Dit kan betekenen dat er veel tijd verstrijkt voordat de regering in Brussel mag instemmen met een bepaald voorstel. Meestal geeft de EUC dan aan dat de regering in de Raad toch in mag stemmen met het voorstel. Formeel gezien wordt het behandelingsvoorbehoud dan echter wel overschreden.

4.4 Parlementaire controle met betrekking tot opt-in-beslissingen

Als genoemd in paragraaf 3.2 heeft het Verenigd Koninkrijk een bijzondere positie ten aanzien van titel V van het derde deel van het VWEU (ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). Het Verenigd Koninkrijk doet niet mee met besluiten die op basis van deze titel worden genomen, maar kan wel gebruikmaken van een opt-in en doet dit ook regelmatig. Het Britse parlement heeft ten aanzien van dergelijke opt-in-beslissingen specifieke regels opgesteld om de parlementaire controle te waarborgen. De resolutie die in dit verband in de House of Lords is aangenomen geeft een overzicht van de gemaakte afspraken tussen de EU-commissies en de regering met betrekking tot de parlementaire controle op de opt-in-beslissingen.⁷⁸

In het geval dat er een kennisgeving wordt gedaan aan de voorzitter van de Raad van de wens van het Verenigd Koninkrijk om mee te doen met een maatregel op basis van titel V van het derde deel van het VWEU

- (1) Mag geen enkele minister een dergelijke kennisgeving autoriseren tot acht weken nadat het voorstel aan de Raad is gepresenteerd.
- (2) Kan de minister in het geval van bijzondere omstandigheden toch eerder tot autorisatie overgaan. De minister moet in dat geval zo spoedig mogelijk uitleggen waarom hij dit noodzakelijk acht.
- (3) Blijft op de inhoud van de maatregel de scrutiny reserve resolution van kracht, indien de EUC de kennisgeving met betrekking tot de opt-in los van de inhoud van de betreffende maatregel onderzoekt.

De EU-commissies kunnen dus binnen acht weken na publicatie van een voorstel waartoe het Verenigd Koninkrijk voornemens is mee te doen, hun standpunt

⁷⁸ Resolutie van de House of Lords, *House of Lords Journal* (vol. 243) 2010, p. 420. Deze regels worden ook toegepast in de House of Commons, al was er (nog) geen resolutie aangenomen ten tijde van afronding van dit onderzoek (februari 2012). In de House of Commons zijn verder verschillende rapporten verschenen over eventuele uitbreiding van de parlementaire controle op opt-in-beslissingen. Zie het rapport van de European Scrutiny Committee, *Opting into international agreements and enhanced scrutiny of opt-in decisions*, HC 955-I 25 mei 2011, het rapport van de European Scrutiny Committee, *Opting into international agreements and enhanced scrutiny of opt-in decisions*, HC 955-II 16 juni 2011, en het rapport van de European Scrutiny Committee, *Opting into international agreements and enhanced Parliamentary scrutiny of opt-in decisions: Government Response to the Committee's Thirtieth Report of Session 2010-12*, HC 1620 25 november 2011.

naar buiten brengen. Dit doen ze onder andere op basis van het EM dat door de regering over het voorstel moet worden opgesteld. In dit EM staat niet alleen informatie over de inhoud van het voorstel, maar ook over het standpunt van de regering met betrekking tot de vraag waarom gebruik moet worden gemaakt van de opt-in. De EU-commissies kunnen de minister mondeling bevragen of eventueel een rapport uitbrengen, waarover dan gedebatteerd kan worden.⁷⁹

4.5 Subsidiariteitstoets

V Het Verdrag van Lissabon heeft er in het Verenigd Koninkrijk niet voor gezorgd dat er een geheel aparte procedure in het kader van de subsidiariteitstoets tot stand is gekomen. Volgens beide huizen van het parlement was dit ook niet nodig omdat subsidiariteit altijd al een belangrijk onderdeel van het controle- en onderzoeksproces is geweest. Ook voorzien de taakomschrijvingen van beide EU-commissies in de overlegging van een veelheid aan documenten, waardoor het Britse parlement al in een zeer vroeg stadium met Europese initiatieven in aanraking komt. Zowel in de House of Commons als in de House of Lords zijn wel een aantal procedurevoorschriften voorgesteld in het kader van de subsidiariteitstoets. Zo dient de ESC een rapport op te stellen als er wordt geconstateerd dat een Europees voorstel strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. Over dit rapport wordt dan zo snel mogelijk gestemd in de House of Commons, op basis van een motie van of namens de ESC, waarna de voorzitter van de House of Commons het rapport naar de relevante Europese instellingen stuurt.⁸⁰ Ook in de EUC of een van haar subcommissies wordt een rapport opgesteld als een overschrijding van het subsidiariteitsbeginsel wordt geconstateerd. Het is van belang dat deze rapporten zo snel mogelijk aan de House of Lords worden overgelegd. In dringende gevallen is de voorzitter van de EUC bevoegd om het rapport namens de commissie in de House of Lords voor te leggen.⁸¹

5. Tot slot

Op grond van het voorgaande is duidelijk geworden dat het Verenigd Koninkrijk een effectief systeem heeft ontwikkeld om de regering te controle-

79 Rapport van de European Union Committee van de House of Lords, *Enhanced scrutiny of EU legislation with a United Kingdom opt-in*, HL 25 2009-09.

80 Hierover het rapport van de House of Commons, *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*, HC 563 2007-08 en het antwoord van de regering hierop, HC 197 (2008-09).

81 De procedure met betrekking tot de subsidiariteitstoets staat beschreven in artikel 10.64 van de Companion to the Standing Orders. Deze is te vinden op <www.parliament.uk>. De bevoegdheid voor de voorzitter om in dringende gevallen namens de commissie het rapport aan de House of Lords voor te leggen staat in artikel 10.51 van de Companion to the Standing Orders.

ren in het kader van Europese besluitvorming. Voor een belangrijk deel is dit toe te schrijven aan de kritische houding van de twee grote politieke partijen ten opzichte van Europa en de beperking van de parliamentary sovereignty die het lidmaatschap van de Europese Unie tot gevolg heeft. Dé spil in het hele Britse parlementaire controle- en onderzoeksproces is echter het parlementair behandelingsvoorbehoud. Dit instrument heeft ervoor gezorgd dat iets wezenlijks werd toegevoegd aan het reguliere controle-instrumentarium van het Britse parlement. Het parlementair behandelingsvoorbehoud stimuleert namelijk snelle en kwalitatief goede informatieverschaffing in een vroeg stadium van de kant van de regering. Ministers kunnen immers pas instemmen in Brussel als de behandeling in het Britse parlement is afgerond. Hierdoor wordt het parlement daadwerkelijk de mogelijkheid geboden de regering te beïnvloeden. Ten aanzien van de House of Lords kan voorts nog worden opgemerkt dat de ruime taakomschrijving van de EUC heeft opgeleverd dat soms al in een heel vroeg stadium, vaak nog voordat Europese documenten beschikbaar zijn, uitgebreid onderzoek wordt gedaan naar een bepaald Europees beleidsonderdeel. Hiermee poogt de EUC niet alleen de regering, maar ook een breder publiek te beïnvloeden.⁸²

In paragraaf 4.3.3 is een aantal verschillen opgesomd tussen de ESC in de House of Commons en de EUC in de House of Lords. Hieruit volgt dat de ESC en de EUC allebei een zelfstandige functie vervullen in het kader van het Britse controle- en onderzoeksproces ten aanzien van Europese besluitvorming. De commissies hebben hun eigen taakomschrijvingen, op basis waarvan de ESC een meer politieke benadering kent en de EUC meer inhoudelijk op Europese voorstellen ingaat. Er kan dan ook niet worden gesproken van concurrentie tussen de ESC en de EUC. De commissies versterken elkaar, zonder dat een van beide zich daarbij terughoudend opstelt of hoeft op te stellen.

Lange tijd is er in het Britse parlement discussie gevoerd over de zogenoemde first-reading agreements en early second-reading agreements, waarmee in een zeer vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces overeenstemming wordt bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad. Er bestond onduidelijkheid over welke documenten wel en over welke niet een EM moest worden uitgebracht en of de scrutiny reserve resolution van toepassing was of niet. Het kwam daardoor geregeld voor dat de EU-commissies van de House of Commons en de House of Lords ten aanzien van bepaalde Europese voorstellen geen mogelijkheid meer hadden het besluitvormingsproces te beïnvloe-

82 In een aantal interviews werd gezegd dat bij dit soort onderzoeken beïnvloeding van de regering weliswaar vooropstaat, maar dat daarnaast zeker ook werd geprobeerd de bevindingen onder de aandacht van de andere nationale parlementen en de Europese instellingen te brengen.

den. In de nieuwe scrutiny reserve resolution is dan ook expliciet bepaald dat het behandelingsvoorbehoud van toepassing is op standpunten in de Raad in eerste en tweede lezing.

Ook al lijkt met de aanpassing van de scrutiny reserve resolution het probleem met de first-reading agreements en early second-reading agreements te zijn opgelost, de discussie hierover heeft wel een nadeel van het Britse systeem blootgelegd. Het systeem is namelijk zodanig gebaseerd op documenten dat er weinig ruimte voor andere vormen van communicatie is. Zo zou in het kader van first-reading agreements regelmatig mondeling overleg tussen de betrokken minister en de EU-commissies erg efficiënt kunnen zijn.

V

VI Het parlement van Oostenrijk en de controle op Europese besluitvorming

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het parlement van Oostenrijk en de controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming. Anders dan Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is Oostenrijk relatief kort lid van de Europese Unie. Parlementaire controle van de regering met betrekking tot Europese besluitvorming heeft echter wel altijd een belangrijke rol gespeeld in Oostenrijk. Zo werd op het moment van de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie in 1995 in de Oostenrijkse constitutie het recht voor het parlement opgenomen om *Stellungnahmen* met betrekking tot Europese besluitvorming te doen uitvaardigen, waaraan de regering gebonden is. Dit vergaande instrument wordt in de praktijk echter zeer zelden gebruikt. Voordat uitgebreid wordt ingegaan op het Oostenrijkse parlementaire controleproces ten aanzien van secundaire Europese besluitvorming wordt eerst aandacht besteed aan een aantal algemene kenmerken van het Oostenrijkse staatsbestel en het Oostenrijkse systeem met betrekking tot buitenlands en Europees beleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen.

2. Algemene kenmerken van het Oostenrijkse staatsbestel

De Republiek Oostenrijk kan worden getypeerd als een bondsstaat met een semipresidentieel stelsel waarin de kenmerken van een parlementair stelsel echter de overhand hebben. De bondsstaat wordt gevormd door negen deelstaten, de zogenoemde *Länder*. Ondanks deze federale structuur ligt verreweg de meeste macht bij de Bond. Oostenrijk wordt in dit opzicht ook wel omschreven als een van de meest gecentraliseerde federaties onder de federaties.¹ Zo berusten onder andere de belangrijkste bevoegdheden op het terrein van wetgeving bij de Bond. Ook is de rechtspraak in alle opzichten een Bondszaak.² In dit hoofdstuk wordt slechts aandacht besteed aan

1 Op deze manier werd Oostenrijk omschreven in interviews met verschillende deskundigen op het gebied van het Oostenrijkse staatsrecht die werkzaam zijn bij het Oostenrijkse parlement en de regering. De interviews werden gehouden op 27 en 28 april 2010. Hierover ook A. Gamper, 'Introduction to the Study of the Law of the Austrian Federal Constitution', *Vienna Online Journal on International Constitutional Law (ICL-Journal)* (vol. 2) 2008-2, p. 99.

2 Hierover uitgebreid L. Prakke, 'De Oostenrijkse staat', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 654.

de Bondsregering en de twee kamers van het Bondsparlement, te weten de *Nationalrat* en de *Bundesrat*. De specifieke bevoegdheden van de parlementen en regeringen van de afzonderlijke Länder worden buiten beschouwing gelaten. In deze paragraaf komen een aantal algemene kenmerken van het Oostenrijkse staatsbestel aan de orde. Hierbij moet worden vermeld dat het niet mijn bedoeling is een compleet overzicht te geven van het Oostenrijkse staatsrecht. De nadruk zal liggen op de verhouding tussen het Oostenrijkse Bondsparlement en de Bondsregering. Aangezien er in dit hoofdstuk ook veel verschillende bronnen van het Oostenrijkse staatsrecht de revue zullen passeren, wordt hier eerst kort aandacht aan besteed.

VI

2.1 Bronnen van het Oostenrijkse staatsrecht

Het Oostenrijkse staatsrecht kent geen ongeschreven staatsrecht, zoals het Verenigd Koninkrijk. Het constitutionele recht kan worden gevonden in een enorme hoeveelheid aan regels en wetten. Opvallend is dat regels met grondwettelijke status niet alleen maar in de Grondwet staan. Deze regels komen voor in verschillende vormen. Ten eerste staan ze uiteraard in de Oostenrijkse Grondwet, de *Bundes-Verfassungsgesetz* (verder te noemen B-VG). Ten tweede zijn er de zogenoemde constitutionele wetten, die worden aangeduid als *Bundesverfassungsgesetze* (BVG, dus zonder streepje). Deze constitutionele wetten kunnen de Oostenrijkse constitutie aanpassen, aanvullen of wijzigen. Ten slotte zijn er *Verfassungsbestimmungen*, ofwel constitutionele besluiten. Deze bepalingen zijn doorgaans te vinden in gewone wetten, waarbij dan expliciet is aangegeven dat het een *Verfassungsbestimmung* betreft.³ Voor de totstandkoming van al deze regels met constitutionele status is op basis van artikel 44 lid 1 B-VG een tweederde meerderheid vereist in de Nationalrat in de aanwezigheid van ten minste de helft van het aantal leden. Op grond van artikel 44 lid 2 B-VG geldt verder dat, indien met deze regelgeving de bevoegdheden van de Länder worden beperkt, ook een tweederde meerderheid van minstens de helft van het aantal leden in de Bundesrat vereist is. Hieruit blijkt dat het relatief eenvoudig is om de Oostenrijkse constitutie te wijzigen. In het geval dat er echter sprake is van een *Gesamtänderung der Bundesverfassung*, ofwel een totale revisie van het constitutionele bestel, geldt op grond van artikel 44 lid 3 B-VG een zwaardere procedure. Een dergelijk wetsvoorstel dient, nadat de parlementaire procedures zijn doorlopen, maar voordat de Bondsprezident tot bekrachtiging overgaat, in een bindend referendum aan het volk te worden voorgelegd. De B-VG geeft geen nadere informatie over wat precies onder een *Gesamtänderung der Bundesverfassung* wordt verstaan. Over het algemeen wordt aanvaard dat er sprake is van een totale revisie als een van de funda-

3 N. Foster, *Austrian Legal System & Laws*, Londen: Cavendish Publishing Limited 2003, p. 46.

mentele principes die aan het Oostenrijkse constitutionele systeem ten grondslag liggen wordt aangepast of verlaten. Deze fundamentele principes hebben betrekking op de democratie, de rechtsstaat, de verdeling van machten, het liberale principe dat besloten ligt in het waarborgen van grondrechten en vrijheidsrechten en de federale en republikeinse organisatie van de staat.⁴ In het verleden is slechts één keer officieel erkend dat sprake was van een totale revisie. Dit was op het moment van de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie. Tijdens de ratificatieprocedure van het Verdrag van Lissabon kwam opnieuw de vraag aan de orde of er sprake was van een totale revisie in de zin van artikel 44 lid 3 B-VG, welke uiteindelijk negatief werd beantwoord. Hierover volgt meer in de derde paragraaf van dit hoofdstuk.

Het Oostenrijkse staatsrecht kan, behalve in regelgeving met constitutionele status, ook worden gevonden in andere regelingen. Zo zijn er 'gewone' wetten waarin regels met betrekking tot het staatsrecht zijn opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn de *Bundesministeriengesetz 1986* (zie ook paragraaf 2.2 en 4.1) die de bevoegdheden van de verschillende ministeries regelt, en de *Verfassungsgerichtshofgesetz 1953* over het Oostenrijkse Constitutionele Hof.⁵ Als bronnen van het Oostenrijkse staatsrecht zijn ook de reglementen van orde (RvO) van de Nationalrat en de Bundesrat van belang. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het RvO van de Nationalrat een ietwat bijzondere status heeft. De *Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates* wordt namelijk vastgesteld bij bijzondere wet. Deze wet is bijzonder in die zin dat zij op grond van artikel 30 lid 2 B-VG slechts kan worden aangenomen met een tweederde meerderheid van minstens de helft van het aantal leden van de Nationalrat. Op het eerste gezicht lijkt dit op een constitutionele wet, maar dit is niet het geval. De *Geschäftsordnung des Bundesrates* wordt vastgesteld op basis van een resolutie van de Bundesrat, al geldt ook hier de eis dat deze alleen kan worden aangenomen met een tweederde meerderheid van minstens de helft van het aantal leden (artikel 37 lid 2 B-VG). Tot slot moeten internationale en Europese verdragen als bron van het Oostenrijkse staatsrecht nog worden genoemd. Op verdragssluiting en ratificatie van verdragen wordt in paragraaf 3 van dit hoofdstuk ingegaan.

4 S. Griller, 'EU Membership and Constitutional Transformation in Accession Countries – The example of Austria, Finland and Sweden (1995)', in: E. Kellerman, J.W. de Zwaan & J.Czuczai (eds.), *EU enlargement- the constitutional impact at EU and national level*, Den Haag: A.M.C. Asser press 2001, p. 147-181.

5 L. Prakke, 'De Oostenrijkse staat', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 669-670.

2.2 De Bondsregering en het Bondsparlement

Oostenrijk heeft als staatshoofd een Bondspresident die rechtstreeks door het volk wordt gekozen.⁶ De Bondspresident heeft tal van bevoegdheden. Zo sluit de Bondspresident bijvoorbeeld verdragen en is hij belast met de benoeming en het ontslag van de minister-president en de overige leden van de regering.⁷ Voor alle officiële beslissingen van de Bondspresident geldt dat deze worden genomen naar aanleiding van een voorstel van de regering, tenzij de Grondwet anders bepaalt (artikel 67 lid 1 B-VG). Ook is het contraseign van de *Bundeskanzler* (de minister-president) of een andere minister vereist, tenzij grondwettelijk anders is bepaald (artikel 67 lid 2 B-VG). Op deze manier zijn de bevoegdheden van de Bondspresident dus sterk ingeperkt. De regering telde in 2012, naast de minister-president die als voorzitter fungeert, dertien ministers. Elke minister heeft de leiding over een ministerie. Dit hoeft echter niet altijd zo te zijn. Op basis van artikel 78 lid 1 B-VG kunnen er bijvoorbeeld ook ministers zonder portefeuille worden benoemd. Het aantal ministeries moet op grond van artikel 77 lid 2 B-VG worden vastgesteld bij wet. De wet waarin dit gebeurt is de *Bundesministeriengesetz 1986*.⁸ Deze wet wordt regelmatig gewijzigd, in ieder geval als er een nieuwe regering aantreedt. Op basis van artikel 70 lid 2 B-VG kunnen alleen die personen worden benoemd tot minister-president, viceminister-president of minister, die voldoen aan de eisen van verkiesbaarheid voor de Nationalrat. Dit zelfde artikel geeft echter ook aan dat ministers geen lid hoeven te zijn van de Nationalrat. In de praktijk betekent dit dat leden van de Nationalrat die minister worden hun Kamerlidmaatschap neerleggen, al is dit dus geen formeel vereiste.⁹

Als gezegd bestaat het Oostenrijkse Bondsparlement uit twee kamers, de Nationalrat en de Bundesrat. De Nationalrat bestaat uit 183 leden die rechtstreeks worden gekozen voor een periode van vijf jaren. Begin 2012 waren er vijf politieke partijen vertegenwoordigd in de Nationalrat, namelijk de SPÖ (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*), de ÖVP (*Österreichische Volkspartei*), de FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*), de BZÖ (*Bündnis Zukunft Österreich*) en de *Grüne*. Veel mensen verwachten dat de BZÖ na de volgende verkiezingen niet meer zal terugkeren in de Nationalrat. Dit heeft te maken met het feit

6 Op 25 april 2010, de dag waarop ik aankwam in Wenen voor een aantal interviews, werd Bondspresident Heinz Fischer herkozen voor een tweede ambtstermijn.

7 Zie de artikelen 65, 70, 74 en 78 B-VG. Voor een uitgebreid overzicht van de bevoegdheden van de Bondspresident zie R. Walter & H. Mayer, *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wenen: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2007, p. 310-321.

8 W. Antonioli & F. Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung*, Wenen: MANZ'sche Wien 1996, p. 423-428.

9 L. Prakke, 'De Oostenrijkse staat', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 677.

dat leider en boegbeeld van de partij Jörg Haider in 2008 is omgekomen. In december 2009 zijn de BZÖ en de FPÖ een soort samenwerking aangegaan, waarbij de BZÖ in het Land Karinthië is gefuseerd met de FPÖ. Dit kan de FPÖ veel stemmen opleveren omdat de BZÖ-stemmers vooral afkomstig zijn uit Karinthië, het Land waar ook Jorg Haider vandaan kwam.¹⁰ De regering, die steunt op een meerderheid in de Nationalrat, bestaat uit een coalitie van de SPÖ en de ÖVP.¹¹ Wat betreft de houding van de verschillende politieke partijen ten opzichte van de Europese Unie kan worden gezegd dat de FPÖ het meest eurosceptisch is. De Grüne veranderden na de toetreding tot de Europese Unie van eurosceptische partij in een zeer pro-Europese partij. De regeringspartijen ÖVP en SPÖ kunnen over het algemeen worden gezien als pro-Europese partijen. Bij de SPÖ leek het er echter even op dat er van koers werd veranderd doordat de leider van de partij, Werner Faymann, zich in 2008 in een ingezonden brief in een grote krant zeer kritisch uitliet over de Europese Unie. Hij gaf aan elke toekomstige wijziging van het primaire EU-recht na het Verdrag van Lissabon aan een referendum te willen onderwerpen.¹² De gekozen koers van de SPÖ zorgde voor spanningen tussen de regeringspartijen. Bij de nieuw te vormen coalitie tussen de ÖVP en de SPÖ in 2008 werd afgesproken dat er in de toekomst, indien beide partijen hiermee instemmen, referenda kunnen plaatsvinden over nieuwe Europese verdragen. Indien de partijen het niet eens kunnen worden zal de regering worden ontbonden. De opname van deze clausule in het regeerakkoord zorgde ervoor dat de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Ursula Plassnik, een nieuwe ambtstermijn weigerde.¹³

De Bundesrat bestaat uit 62 leden die worden gekozen door de parlementen van de Länder. Dit gebeurt op basis van een systeem van evenredige vertegen-

10 Deze informatie werd gegeven door Prof. dr. Stefan Griller in een interview op 27 april 2010. Hij is werkzaam bij het Institut für Europarecht und Internationales Recht aan de Wirtschaftsuniversität Wien. Overigens werd over de fusie van de partijen ook uitgebreid gesproken in de Oostenrijkse kranten. Zie bijvoorbeeld M. Fleischhacher, 'Die Fusion von FPÖ und BZÖ-Kärnten folgt einer ziemlich intelligenten Strategie', *Die Presse* 16 december 2009.

11 Deze regering heeft echter geen *Verfassungsmehrheit* (een meerderheid van tweederde die nodig is om de B-VG te wijzigen en om constitutionele wetten of besluiten aan te nemen). Dit heeft als consequentie dat de regering in sommige gevallen afhankelijk is van de oppositiepartijen in de Nationalrat. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.

12 De ingezonden brief kan worden gevonden op de website van de *Kronenzeitung*, te vinden via <www.krone.at/Nachrichten/Volksabstimmung_fuer_neuen_EU-Vertrag-Brief_im_Wortlaut-Story-105493>. De *Kronenzeitung* heeft een zeer kritische houding ten opzichte van de Europese Unie. De redenen voor de uitspraken van Faymann kan voor een groot deel worden gevonden in de dalende populariteit van de man en de kritiek die hij te verduren kreeg als het ging over de EU in diezelfde *Kronenzeitung*. Dit werd bevestigd door Prof. Dr. Stefan Griller in een interview op 27 april 2010.

13 Zie hierover V. Pop, 'Austrian minister quits over EU referendum clause', 25 november 2008, <euobserver.com>. Verder ook M. Jungwirth, 'Plassnik: "Bündnis mit EU-Gegnern kann schädlich sein"' (interview), *Kleine Zeitung* 25 november 2008, <www.kleinezeitung.at> (zoek op *Bündnis mit EU-Gegnern kann schädlich sein*).

woordiging waarbij het aantal zetels in de Bundesrat van ieder Land is gebaseerd op het aantal inwoners, met een minimum van 3 zetels per Land (artikel 34 B-VG). De leden van de Bundesrat worden gekozen voor de zittingsduur van het parlement van het betreffende Land (artikel 35 B-VG). De verkiezingen voor de parlementen in de Länder vinden plaats op verschillende tijdstippen, waardoor de samenstelling van de Bundesrat continu wijzigt. Het idee achter de Bundesrat als vertegenwoordiger van de Länder gaat in Oostenrijk nauwelijks op. Net als in de Nationalrat speelt in de Bundesrat vooral politieke kleur een rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verdeling van zitplaatsen in de plenaire vergadering van de Bundesrat. Men zou verwachten dat de leden afkomstig uit hetzelfde Land bij elkaar zitten. Niets is echter minder waar. De leden zitten verdeeld over de kamer op basis van de politieke partij waar ze bij horen. Daarmee is de Bundesrat eigenlijk een soort afspiegeling van de Nationalrat.¹⁴ De Nationalrat neemt in het Oostenrijkse staatsbestel een veel belangrijkere positie in dan de Bundesrat. In vergelijking met de Nationalrat heeft de Bundesrat maar weinig bevoegdheden die van doorslaggevend betekenis zijn. Zo beschikt de Bundesrat in het kader van het nationale wetgevingsproces eigenlijk slechts over een *aufschiebende Veto*, ofwel een opschortend vetorecht. Dit houdt in dat de Bundesrat een met redenen omkleed bezwaar kan maken tegen een bepaald wetsvoorstel, maar dat de Nationalrat dit vervolgens naast zich neer kan leggen door het voorstel alsnog met een gewone meerderheid aan te nemen.¹⁵ Verder is er met betrekking tot een aantal wetgevingsgebieden helemaal geen rol voor de Bundesrat, zoals op het terrein van het federale budget. Kortom, de positie van de Bundesrat ten opzichte van de Nationalrat is zwak. Er wordt in Oostenrijk veel gediscussieerd over deze beperkte rol van de Bundesrat. In sommige opzichten vertoont deze discussie wel enige gelijkenis met de discussie die in Nederland over de rol van de Eerste Kamer wordt gevoerd. Enerzijds gaan er stemmen op om de Bundesrat maar geheel af te schaffen. Anderzijds zijn er plannen om de bevoegdheden van de Bundesrat uit te breiden. Zo wordt er over gedacht om de Bundesrat op het gebied van controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming en de subsidiariteitstoets meer specifieke taken te geven, waarover meer in paragraaf 4.4.¹⁶

Het Oostenrijkse staatsrecht kent de vertrouwensregel. Deze is gecodificeerd in artikel 74 lid 1 B-VG. Het artikel stelt dat wanneer de Nationalrat een expliciet wantrouwensvotum aanneemt ten opzichte van de regering of een van haar

¹⁴ Dit werd bevestigd in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

¹⁵ H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2003, p. 54-55.

¹⁶ H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2003, p. 55. De minimale rol van de Bundesrat en de discussie hierover werden ook naar voren gebracht tijdens de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

leden, deze verplicht is om af te treden.¹⁷ Deze vertrouwensrelatie bestaat alleen tussen de regering en de Nationalrat. Tussen de regering en de Bundesrat bestaat een dergelijke relatie niet. Er is nog nooit een motie van wantrouwen aangenomen. Oostenrijk kent een traditie van sterke meerderheidsregeringen. De coalitiefracties in de Nationalrat doen er alles aan om de regering in het zadel te houden. In de staatsrechtelijke literatuur over Oostenrijk wordt de vertrouwensregel van artikel 74 lid 1 B-VG als uitgangspunt voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid genomen.¹⁸ Artikel 52 lid 1 B-VG geeft verder aan dat de Nationalrat en de Bundesrat bevoegd zijn om het regeringsbeleid te controleren. Ze mogen de leden van de regering vragen stellen over alle *Gegenstände der Vollziehung* (zaken die betrekking hebben op de uitvoering). Ook kunnen de kamers inlichtingen van de regering verlangen en hebben ze de bevoegdheid om wensen in moties tot uitdrukking te brengen. Het vragenrecht is verder uitgewerkt in de reglementen van orde van de Nationalrat en de Bundesrat. Op basis van artikel 91 RvO Nationalrat en artikel 59 RvO Bundesrat kunnen de leden schriftelijke vragen stellen. Deze schriftelijke vragen moeten in de Nationalrat echter wel door vijf leden worden ondertekend en in de Bundesrat door drie leden. Schriftelijke vragen moeten binnen twee maanden schriftelijk of mondeling worden beantwoord. De leden van de Nationalrat en de Bundesrat kunnen ook mondelinge vragen stellen (artikel 94 RvO Nationalrat en artikel 62 RvO Bundesrat). Opmerkelijk bij dit mondelinge vragenrecht is wel dat er een maximum van vier mondelinge vragen per lid per maand is gesteld. Ook moet het gaan om één concrete vraag die niet mag worden onderverdeeld in verschillende subvragen. In de regel beginnen de vergaderingen van de Nationalrat en de Bundesrat met een *Fragestunde* (vragenuurtje) of met een *Aktuelle Stunde*. Tijdens een Aktuelle Stunde wordt gediscussieerd over een vraagstuk van algemene en actuele betekenis.¹⁹

Naast de politieke ministeriële verantwoordelijkheid kunnen leden van de regering ook in juridische zin ter verantwoording worden geroepen. Op basis van artikel 142 lid 2 onder b B-VG kunnen leden van de regering wegens schending van de wet voor het *Verfassungsgerichtshof* (Oostenrijkse Constitutionele Hof) worden gebracht. Het besluit tot vervolging wordt genomen door de

17 De officiële tekst van artikel 74 lid 1 B-VG luidt: 'Versagt der Nationalrat der Bundesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche EntschlieÙung das Vertrauen, so ist die Bundesregierung oder der betreffende Bundesminister des Amtes zu entheben.'

18 Zie bijvoorbeeld W.C. Müller, 'Imperfect parliamentarism but fully-fledged party democracy', in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 235. Zie ook R. Walter & H. Mayer, *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2007. In het Oostenrijkse staatsrecht wordt de vertrouwensregel dus niet als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid gezien, maar als basis voor het bestaan van die verantwoordelijkheid.

19 Zie voor uitgebreide informatie over de werkwijze van het parlement de website van de Oostenrijkse Nationalrat en Bundesrat, <www.parlament.gv.at>.

Nationalrat en vereist een gewone meerderheid in de aanwezigheid van meer dan de helft van de leden (artikel 76 B-VG).²⁰ In de inleiding van dit hoofdstuk werd het recht voor het parlement om bindende Stellungnahmen met betrekking tot Europese besluitvorming te doen uitvaardigen al genoemd. In theorie zou het mogelijk zijn om, indien wordt afgeweken van zo'n Stellungnahme zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat, de betreffende minister voor het Verfassungsgerichtshof te brengen. In de praktijk zal dit echter niet snel gebeuren, omdat de beslissing om dit daadwerkelijk te doen een politieke is. Een meerderheid van de Nationalrat moet hier immers mee instemmen. Gelet op de sterke verstrengeling van regeringsfracties in de Nationalrat en het kabinet zal dit niet snel gebeuren.

VI

Veel zaken op het terrein van wetgeving en controle spelen zich ook af in de verschillende parlementaire commissies. In de eerste plaats zijn er in de Nationalrat de gewone vakcommissies, zoals we die ook in Nederland kennen. De vakcommissies houden zich vooral bezig met wetgeving die later in het plenum aan de orde komt. De vergaderingen van deze commissies zijn, op een aantal uitzonderingen na, niet openbaar. De leden van de vakcommissies worden aan het begin van iedere wetgevingsperiode opnieuw gekozen (artikel 32 RvO Nationalrat). De vakcommissies hebben de bevoegdheid om experts te horen (artikel 40 RvO Nationalrat). Ook kunnen ze de aanwezigheid verlangen van leden van de regering (artikel 18 lid 3 RvO Nationalrat). Op grond van artikel 35 RvO Nationalrat bestaat de mogelijkheid voor commissies om subcommissies in te stellen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er zeer ingewikkelde of uitgebreide wetsvoorstellen moeten worden behandeld. Aan het einde van de beraadslagingen wordt een rapport opgesteld waarin de resultaten en beslissingen van de discussies in de commissie worden weergegeven (artikel 42 lid 1 RvO Nationalrat). De uiteindelijke formele beslissing wordt genomen door het plenum. In de praktijk komt het echter zelden voor dat wordt afgeweken van de standpunten van de commissie omdat de samenstelling van de commissie een afspiegeling is van de zetelverdeling in de Nationalrat.²¹ Ook de Bundesrat kent gewone vakcommissies. Deze commissies hebben nagenoeg dezelfde bevoegdheden als de vakcommissies in de Nationalrat, al kunnen de vakcommissies in de Bundesrat geen subcommissies instellen.²²

20 W.C. Müller, 'Imperfect parliamentarism but fully-fledged party democracy', in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 236.

21 Een korte beschrijving van het commissiestelsel in de Nationalrat kan worden gevonden via <www.parlament.gv.at>.

22 De taken en bevoegdheden van de vakcommissies van de Bundesrat zijn te vinden in de artikelen 13, 23 en 28 t/m 34 RvO Bundesrat.

Naast de vakcommissies die zich vooral bezig houden met wetgeving, zijn er ook parlementaire commissies die zich meer richten op de controlerende taak van het parlement. Zo bestaat er in de eerste plaats, op grond van artikel 53 B-VG en artikel 33 RvO Nationalrat, voor de Nationalrat de mogelijkheid om *Untersuchungsausschüsse* (onderzoekscommissies) in te stellen.²³ Het doel van het instellen van dergelijke commissies is het onderzoeken van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot bepaalde zaken op het terrein van het federale bestuur. De specifieke bevoegdheden van *Untersuchungsausschüsse* zijn verder uitgewerkt in de *Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse*.²⁴ De Bundesrat heeft geen mogelijkheid om *Untersuchungsausschüsse* in te stellen.

In de tweede plaats zijn er in de Nationalrat-commissies waarvan in de B-VG, een constitutionele wet of een constitutioneel besluit (zie paragraaf 2.1) expliciet melding wordt gemaakt. Een van deze commissies is de *Hauptausschuss* (de 'grote' commissie).²⁵ Op grond van artikel 55 lid 1 B-VG kiest de Nationalrat de *Hauptausschuss* op basis van evenredige vertegenwoordiging. De *Hauptausschuss* heeft samen met een van haar subcommissies, de *Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union*, een belangrijke taak in het kader van de betrokkenheid van het Oostenrijkse parlement bij Europese besluitvorming. Deze commissies hebben de bijzondere bevoegdheid om beslissingen te nemen zonder dat instemming van het plenum vereist is.²⁶ In paragraaf 4.3 komen de *Hauptausschuss* en de *Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union* uitgebreid aan de orde. Ook de Bundesrat kent twee commissies die in de B-VG en in een constitutioneel besluit worden genoemd. Dit zijn de *EU-Ausschuss* (artikel 23k lid 3 B-VG) en de *Unvereinbarkeitsausschuss*.²⁷ Net als bij de EU-commissies in de Nationalrat geldt dat de EU-Ausschuss de bijzondere bevoegdheid heeft om

23 Deze *Untersuchungsausschüsse* moeten niet worden verward met parlementaire enquêtecommissies. De regels voor *Parlamentarische Enqueten und Enquete-Kommissionen* zijn te vinden in artikel 98 en 98a RvO Nationalrat.

24 Zie <www.parlament.gv.at>. De *Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse* is als bijlage opgenomen bij het RvO van de Nationalrat.

25 Het gaat hier verder onder andere om de *Immunitätsausschuss* (artikel 57 lid 3 en 5 B-VG), de met de *Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuss* (artikel 51c lid 1 B-VG) en de *Unvereinbarkeitsausschuss* (aangewezen in artikel 6 *Unvereinbarkeitsgesetz*. Dit is een Verfassungsbestimmung). Zie voor een goede opsomming van deze en andere commissies R. Walter & H. Mayer, *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2007, p. 196-198.

26 Dit kan worden afgeleid uit artikel 23k lid 2 B-VG. Zie ook paragraaf 4.3.

27 In artikel 6 van de 'Unvereinbarkeitsgesetz' (dit is een constitutioneel besluit) wordt zowel de Nationalrat als de Bundesrat opgedragen een *Unvereinbarkeitsausschuss* in te stellen. Overigens moet worden opgemerkt dat de EU-Ausschuss niet expliciet wordt genoemd in artikel 23k lid 3 B-VG. Dit artikellid luidt als volgt: 'Zuständigkeiten des Bundesrates nach den Art. 23e, 23f Abs.4 und 23g können durch die Geschäftsordnung des Bundesrates einem von diesem zu wählenden Ausschuss übertragen werden.'

op te treden namens de Bundesrat, waarbij dus niet de formele instemming van het plenum vereist is.²⁸ De EU-Ausschuss komt opnieuw aan de orde in paragraaf 4.3.

3. Buitenlands en Europees beleid

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan buitenlands en Europees beleid in Oostenrijk. Hierbij wordt in de eerste plaats kort ingegaan op de algemene bevoegdheid tot het sluiten van verdragen. In de tweede plaats komt het Europese beleid aan de orde. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie in 1995, de wijziging van de Oostenrijkse verdragsratificatieprocedure en het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon.

3.1 Het sluiten van verdragen in Oostenrijk

Alle algemeen erkende regels van het volkenrecht werken op grond van artikel 9 lid 1 B-VG direct door in de Oostenrijkse rechtsorde, zonder dat transformatie is vereist. Er bestaat in Oostenrijk discussie over de vraag welke regels hieronder moeten worden verstaan. Duidelijk is dat in ieder geval het volkenrechtelijke gewoonterecht onder de bepaling valt. Verdragen vallen er niet onder en maken pas na transformatie onderdeel uit van de Oostenrijkse rechtsorde.²⁹ De bevoegdheid tot het sluiten van verdragen ligt bij de Bondsprezident (artikel 65 lid 1 B-VG). Dit doet hij op voordracht van de regering of de betreffende minister en onder contraseign van – in de meeste gevallen – de minister-president. De Bondsprezident kan de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen in bepaalde gevallen overdragen aan de regering of aan een van de ministers (artikel 66 lid 2 B-VG). Deze mogelijkheid bestaat echter niet indien het gaat om verdragen in de zin van artikel 50 B-VG. Artikel 50 B-VG ziet op verdragen waarvoor de goedkeuring nodig is van de Nationalrat. Goedkeuring van de Nationalrat is vereist indien het gaat om politieke verdragen en verdragen die bestaande nationale wetgeving wijzigen of aanvullen. Ook verdragen die de verdragsrechtelijke fundamenteën van de Europese Unie wijzigen moeten eerst ter goedkeuring aan de Nationalrat worden voorgelegd. De Nationalrat heeft de mogelijkheid om bij de goedkeuring van verdragen een *Erfüllungsvorbehalt* te maken. Dit houdt in dat de Nationalrat kan bepalen dat er met betrekking tot een verdrag of een deel daarvan nadere implemen-

²⁸ Dit blijkt uit het bepaalde in artikel 23k lid 3 B-VG. Zie ook paragraaf 4.3.

²⁹ R. Walter & H. Mayer, *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2007, p. 115. Schrijvers geven bijvoorbeeld aan dat niet duidelijk is of algemene rechtsbeginselen ook vallen onder de reikwijdte van artikel 9 lid 1 B-VG.

tatiewetgeving moet worden vastgesteld. Voordat deze wetgeving tot stand is gekomen vinden de betreffende bepalingen geen toepassing in de nationale rechtsorde.³⁰ Artikel 50 B-VG komt ook in de volgende paragraaf nog uitgebreid aan de orde.

3.2 Europees beleid in Oostenrijk

Met het Verdrag van Wenen werd op 15 mei 1955 een einde gemaakt aan de bezetting van Oostenrijk door de geallieerde troepen.³¹ Dit verdrag kan worden gezien als een compromis tussen de Westerse machten en de Sovjet Unie. Een belangrijke voorwaarde waaraan Oostenrijk van de Sovjet Unie moest voldoen om als soevereine staat verder te kunnen gaan, was dat het land een permanente neutrale status zou krijgen. Zo geschiedde, al werd de neutraliteit van Oostenrijk niet opgenomen in het verdrag zelf, maar in een verklaring die naar alle staten werd gestuurd waarmee het land diplomatieke contacten onderhield. Nadat de bezetters Oostenrijk hadden verlaten werd ook een constitutionele wet aangenomen waarin de Oostenrijkse neutraliteit gewaarborgd werd.³² De permanente neutrale status werd, mede onder druk van de Sovjet Unie, lange tijd als belemmering gezien voor Oostenrijk om toe te treden tot de Europese Gemeenschappen. Met het einde van de Koude Oorlog veranderde deze visie en toen eenmaal duidelijk was dat de Sovjet Unie de toetreding niet langer zou kunnen blokkeren, werd het EG-lidmaatschap aangevraagd.³³ Op 1 januari 1995 trad Oostenrijk toe tot de Europese Unie.

De toetreding tot de Europese Unie bracht in Oostenrijk een discussie op gang over de manier waarop dit juridisch moest worden vormgegeven en goedgekeurd. De toetreding werd beschouwd als een *Gesamtänderung* der *Bundesverfassung*, ofwel een totale revisie in de zin van artikel 44 lid 3 B-VG. Zo werd betoogd dat de fundamentele principes van democratie, de rechtsstaat, de machtsverdeling en de federale en republikeinse organisatie van de staat werden aangetast.³⁴ Indertijd bestond onduidelijkheid over de vraag of een totale revisie van het constitutioneel bestel door middel van een internationaal verdrag wel mogelijk was. In de B-VG en andere constitutionele re-

30 M. Welan, *Recht in Österreich, Ein Überblick*, Wenen: WUV Universitätsverlag 2005, p. 61.

31 De tekst van het *Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich* kan worden gevonden via <www.ris.bka.gv.at> (BGBl. Nr. 152/1955). Dit is een website van het *Bundeskanzleramt* waarop veel Oostenrijkse wetteksten te vinden zijn.

32 H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2003, p. 11-12. Zie *Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs*, BGBl. Nr. 211/1955.

33 H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2003, p. 15.

34 Zie voor een heldere uitleg hierover N. Foster, *Austrian Legal System & Laws*, Londen: Cavendish Publishing Limited 2003, p. 139 e.v.

gelgeving werd hierover namelijk geen uitsluitsel gegeven. Volgens sommigen was een totale revisie van het constitutionele bestel bij internationaal verdrag wel degelijk mogelijk. Het verdrag zou dan door middel van een referendum moeten worden voorgelegd aan de Oostenrijkse bevolking. Anderen betoogden echter dat het zelfs zonder referendum en gekwalificeerde meerderheden mogelijk was om bij internationaal verdrag een totale revisie van het constitutionele bestel te bewerkstelligen omdat de bepalingen over verdragsratificatie met betrekking tot deze situatie geen eisen stelden. Weer anderen vonden dat het ontbreken van specifieke constitutionele bepalingen over het onderwerp tot de conclusie moest leiden dat totale revisie van het constitutionele bestel door middel van een internationaal verdrag juist niet mogelijk was. De regering koos voor deze laatste variant en besloot daarom niet het verdrag zelf maar een constitutionele wet waarin de Oostenrijkse toetreding tot de Europese Unie werd geautoriseerd in een referendum aan het volk voor te leggen.³⁵ De constitutionele wet werd door het parlement aangenomen met de vereiste tweederde meerderheid. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de regering destijds geen tweederde meerderheid in de Nationalrat had. De regering was voor de goedkeuring dus afhankelijk van de oppositie. Deze situatie had tot gevolg dat er enkele parlementaire controle-instrumenten ten aanzien van Europese besluitvorming in de B-VG werden opgenomen, zoals de bevoegdheid van het parlement om bindende Stellungnahmen uit te vaardigen (zie paragraaf 4).

Ondanks de ruime meerderheid in het parlement waren er een aantal partijen fel tegen de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie. Zo voerden de Grüne en de FPÖ, gesteund door enkele media en wat andere groeperingen, in het kader van het referendum een intensieve nee-campagne.³⁶ Uiteindelijk mocht dit niet baten, want een ruime meerderheid van 66,58 procent van de Oostenrijkse bevolking sprak zich op 12 juni 1994 in het referendum uit vóór toetreding.³⁷ De constitutionele wet die de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie mogelijk maakte was de *Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union*.³⁸ Deze constitutionele wet bevatte zeer specifieke bewoordingen. Zo luidde het eerste artikel van de wet als volgt:

35 Deze informatie werd gegeven door Prof. dr. Stefan Griller in een interview op 27 april 2010. Hij gaf ook aan dat de regering met deze gang van zaken meer succes dacht te boeken onder de bevolking dan door het gehele verdrag onderwerp van een referendum te laten zijn. Als het gehele verdrag naar elke stemgerechtigde Oostenrijker was gestuurd, had dit volgens hem waarschijnlijk heel wat minder positieve stemmen opgeleverd.

36 H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2003, p. 94.

37 De uitslag van het referendum is gepubliceerd in BGBl. Nr. 735/1994.

38 BGBl. Nr. 744/1994.

‘Artikel I

Mit der Zustimmung des Bundesvolkes zu diesem Bundesverfassungsgesetz werden die bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe ermächtigt, den Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union entsprechend dem am 12. April 1994 von der Beitrittskonferenz festgelegten Verhandlungsergebnis abzuschließen.’

Uit dit artikel blijkt dat de toetredingswet enkel en alleen zag op de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie van dat moment. De constitutionele wet gaf verder geen informatie over eventuele latere verdragswijzigingen. De latere verdragswijzigingen hadden echter altijd bepaalde implicaties voor het Oostenrijkse constitutionele recht. Zo gingen de verdragswijzigingen onder andere over overdracht van nationale bevoegdheden aan Europese instellingen, zoals het Europees Parlement. Gelet op het feit dat de toetredingswet niet repte over deze latere verdragswijzigingen, bestond er onzekerheid over de manier waarop deze wijzigingen moesten worden geratificeerd. Materieel gezien werden de wijzigingen in het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice beschouwd als aanpassingen van de Oostenrijkse constitutie. De toenmalige bepaling over verdragsratificatie, het oude artikel 50 B-VG, vereiste voor de goedkeuring van dergelijke verdragen een tweederde meerderheid in de Nationalrat, maar het behelsde verder niet de plicht om verdragen goed te keuren door middel van een constitutionele wet.³⁹ Echter, gelet op de weg die was gekozen met de toetredingswet lag het voor de hand de latere verdragswijzigingen ook bij constitutionele wet goed te keuren.⁴⁰ Een aanvullende reden om te kiezen voor de figuur van de constitutionele wet was gelegen in het derde lid van het oude artikel 50 B-VG. Dat gaf namelijk aan dat er expliciet moest worden aangegeven welke bepalingen van het verdrag de Oostenrijkse constitutie zouden wijzigen. In het geval van de Europese verdragen was dit een erg lastige kwestie. Het was namelijk niet altijd even duidelijk welke bepalingen dit waren. Ook moest rekening worden gehouden met een eventuele toekomstige invulling die het Europese Hof van Justitie aan deze bepalingen zou geven. De

39 Het oude artikel 50 B-VG luidde als volgt:

‘(1) Politische Staatsverträge, andere nur, sofern sie gesetzerändernden oder gesetzesergänzenden Inhalt haben und nicht unter Art. 16 Abs. 1 fallen, dürfen nur mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden. Soweit solche Staatsverträge Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln, bedürfen sie überdies der Zustimmung des Bundesrates. (2) Anlässlich der Genehmigung eines unter Absatz 1 fallenden Staatsvertrages kann der Nationalrat beschließen, daß dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist. (3) Auf Beschlüsse des Nationalrates nach Abs. 1 und Abs. 2 sind Art. 42 Abs. 1 bis 4 und, wenn durch den Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, Art. 44 Abs. 1 und 2 sinngemäß anzuwenden; in einem gemäß Abs. 1 gefaßten Genehmigungsbeschuß sind solche Staatsverträge oder solche in Staatsverträgen enthaltene Bestimmungen ausdrücklich als “verfassungsändernd” zu bezeichnen.’

40 Het gaat met betrekking tot het Verdrag van Amsterdam om de *Bundesverfassungsgesetz über den Abschluß des Vertrages von Amsterdam* (BGBl. I Nr. 76/1998) en met betrekking tot het Verdrag van Nice om de *Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages von Nizza* (BGBl. I Nr. 120/2001).

oplossing voor dit probleem werd gevonden door in de constitutionele wet ter goedkeuring van het betreffende verdrag te verklaren dat afstand werd genomen van het bepaalde in het oude artikel 50 lid 3 B-VG.⁴¹

In het licht van de hierboven geschetste problematiek werd artikel 50 B-VG gewijzigd. Het nieuwe artikel 50 B-VG, dat in werking is getreden op 1 januari 2008, lost de onduidelijkheden die er waren grotendeels op en heeft de al bestaande praktijk vastgelegd.⁴² Het is echter, gelet op de expliciete tekst van artikel 50 B-VG, nog steeds niet duidelijk of er in het geval van een totale revisie door een internationaal verdrag een constitutionele wet of het verdrag zelf aan het volk moet worden voorgelegd in een referendum. De memorie van toelichting geeft echter aan dat een dergelijke totale revisie bij constitutionele wet moet geschieden en dat deze wet onderwerp moet zijn van het referendum. Ook met betrekking tot het wijzigen van de constitutie bij verdrag geeft de memorie van toelichting aan dat daarvoor een constitutionele wet is vereist.⁴³

Met de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon kwam opnieuw de vraag aan de orde of er sprake was van een totale revisie van de constitutie. Deze vraag werd uiteindelijk negatief beantwoord.⁴⁴ De discussie over de vraag of

41 Deze informatie werd gegeven door Prof. dr. Stefan Griller in een interview op 27 april 2010.

42 Het nieuwe artikel 50 B-VG luidt als volgt:

¶(1) Der Abschluss von

1. politischen Staatsverträgen und Staatsverträgen, die gesetzändernden oder gesetzsergänzenden Inhalt haben und nicht unter Art. 16 Abs. 1 fallen, sowie

2. Staatsverträgen, durch die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden, bedarf der Genehmigung des Nationalrates.

(2) Für Staatsverträge gemäß Abs. 1 Z 1 gilt darüber hinaus Folgendes:

1. Sieht ein Staatsvertrag seine vereinfachte Änderung vor, so bedarf eine solche Änderung nicht der Genehmigung nach Abs. 1, sofern sich diese der Nationalrat nicht vorbehalten hat.

2. Gemäß Abs. 1 Z 1 genehmigte Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln.

3. Anlässlich der Genehmigung eines Staatsvertrages kann der Nationalrat beschließen, in welchem Umfang dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist.

(3) Auf Beschlüsse des Nationalrates nach Abs. 1 Z 1 und Abs. 2 Z 3 ist Art. 42 Abs. 1 bis 4 sinngemäß anzuwenden.

(4) Staatsverträge gemäß Abs. 1 Z 2 dürfen unbeschadet des Art. 44 Abs. 3 nur mit Genehmigung des Nationalrates und mit Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen werden. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

(5) Der Nationalrat und der Bundesrat sind von der Aufnahme von Verhandlungen über einen Staatsvertrag gemäß Abs. 1 unverzüglich zu unterrichten.'

43 Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het voorstel van de regering (*Vorblatt und Erläuterungen*), <www.ris.bka.gv.at> (onder *Regierungsvorlage*, zoek op *Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und Erlassung eines Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes*), p. 8 en p. 10.

44 Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, <www.parlament.gv.at> (onder *parlament aktiv*, zoek op *Regierungsvorlagen und Gesetzesinitiativen* in wetgevingsperiode XXIII. Zoekterm *Vertrag von Lissabon*). De memorie van toelichting is vervolgens te vinden in *Vorblatt und Erläuterungen*). Zie over de vraag waarom er met het Verdrag van Lissabon geen sprake was van een totale revisie ook T. Öhlinger, 'Übernahme des Vertrages von

het Verdrag van Lissabon een totale revisie van het constitutionele bestel was werd vooral gevoed door de zeer eurosceptische FPÖ.⁴⁵ De constitutionele wet ter goedkeuring van het Verdrag van Lissabon werd in de Nationalrat aangenomen op 9 april 2008 en in de Bundesrat op 23 april 2008.⁴⁶ Het Verdrag van Lissabon heeft in Oostenrijk geleid tot meerdere aanpassingen van de B-VG met betrekking tot parlementaire controle van de regering in het kader van Europees beleid. De constitutionele wet die deze veranderingen doorvoerde was de *Lissabon-Begleitnovelle*.⁴⁷ De aanpassingen behelzen een uitbreiding van de parlementaire controlebevoegdheden met betrekking tot Europese besluitvorming. Het Nederlandse argument dat er bij een uitbreiding van de medewetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement, zoals bij het Verdrag van Lissabon, minder ruimte is voor het nationale parlement, heeft in Oostenrijk dus geen enkele betekenis.⁴⁸ Opvallend met betrekking tot de uitbreiding van de parlementaire controlebevoegdheden is overigens ook dat de regering, net als op het moment van toetreding tot de Europese Unie, geen tweederde meerderheid had in de Nationalrat. Omdat de Lissabon-Begleitnovelle alleen kon worden aangenomen met een tweederde meerderheid van stemmen was de steun nodig van een oppositiepartij, in dit specifieke geval de Grüne. Deze situatie heeft ervoor gezorgd dat de regering meer toezeggingen moest doen ten aanzien van de parlementaire controle-instrumenten in het kader van Europese besluitvorming.

4. Oostenrijkse parlementaire controle op Europese besluitvorming

In deze paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden voor de Nationalrat en de Bundesrat om de regering te controleren in het kader van

Lissabon in die Österreichische Rechtsordnung' in: W. Hummer & W. Obwexer (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos 2009, p. 417-420.

45 De FPÖ haalde de Duitse gepensioneerde Prof. Schachtschneider, die op de verschillende Europese verdragen veel kritiek had geuit, binnen in Oostenrijk. Schachtschneider was van mening dat er met het Verdrag van Lissabon wel een totale revisie van het Oostenrijkse constitutioneel bestel plaatsvond. Prof. dr. Stefan Griller liet zich in het interview op 27 april 2010 bijzonder kritisch uit over de rol die Schachtschneider speelde in het Oostenrijkse debat. Hij gaf aan dat Schachtschneider slechts Duitse argumenten gebruikte zonder daarbij aandacht te besteden aan het Oostenrijkse staatsrecht. Ook repte Schachtschneider niet over de eerdere totale revisie van het constitutioneel bestel die al had plaatsgevonden ten tijde van de toetreding tot de Europese Unie. Zie K.A. Schachtschneider, 'Expertise zur Gesamtänderung der Bundesverfassung Österreichs durch den Reformvertrag der Europäischen Union und die Notwendigkeit einer Abstimmung des Bundesvolkes über diesen Vertrag', <www.kaschachtschneider.de/en/downloads.html>.

46 Zie voor het besluit van de Nationalrat het stenografisch verslag van de 55^e zitting (GP XXIII) van de Nationalrat op 9 april 2008. Dit verslag is te vinden via <www.parlament.gv.at>. Het stenografisch verslag van de zitting van de 75^e zitting van de Bundesrat van 24 april 2008 kan ook worden gevonden via <www.parlament.gv.at>. Zie ook de constitutionele wet ter goedkeuring van het Verdrag van Lissabon (BGBl. III Nr. 132/2009).

47 BGBl. I, Nr. 57/2010.

48 Dit werd ook bevestigd door alle geïnterviewden.

Europese besluitvorming. Veel bepalingen in de B-VG op dit terrein zijn naar aanleiding van de parlementaire discussie met betrekking tot het Verdrag van Lissabon gewijzigd. Hier en daar zal in de kantlijn dan ook aandacht worden besteed aan de nieuwe situatie ten opzichte van de oude.

De B-VG kent het parlement een zeer vergaand controle-instrument toe. Zo bestaat op basis van artikel 23e B-VG onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid voor de Nationalrat en de Bundesrat om de regering te binden aan een zogenoemde *Stellungnahme*. Het is de betreffende minister die de onderhandelingen voert in Brussel in beginsel niet toegestaan van een dergelijke *Stellungnahme* af te wijken. Dit instrument komt aan de orde nadat eerst de plicht tot het verstrekken van informatie aan het parlement door de regering is besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de EU-commissies in de Nationalrat en de Bundesrat en hun werkwijze, waarna zal worden afgesloten met een algemeen overzicht van andere controle-instrumenten die het Oostenrijkse parlement heeft ten aanzien van Europese besluitvorming.

4.1 Informatievoorziening aan het Oostenrijkse parlement door de regering

Het eerste lid van artikel 23e B-VG luidt als volgt:

‘Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.’

Dit artikellid wordt opgevat als een plicht voor de regering om alle documenten die betrekking hebben op projecten op het terrein van de Europese Unie over te leggen aan de Nationalrat en de Bundesrat. Opmerkelijk is dat het hierbij gaat om het doorsturen aan het parlement van Europese documenten. Er bestaat in beginsel geen verplichting voor de regering om memoranda op te stellen, zoals het geval is in het Verenigd Koninkrijk. Welke Europese documenten precies moeten worden overgelegd is niet nader gedefinieerd, al is wel duidelijk dat het begrip zeer ruim wordt opgevat. Zo wordt informatie die bijvoorbeeld betrekking heeft op voorstellen waarover al na eerste lezing overeenstemming bestaat tussen het Europees Parlement en de Raad, door de Oostenrijkse regering ook aan beide kamers verstrekt op grond van artikel 23e lid 1 B-VG.⁴⁹

49 Om een indruk te krijgen om welke documenten het zoal gaat, kan worden verwezen naar een overeenkomst tussen de Bund en de Länder, genaamd *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15A B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration* (BGBl. 775/1992). Deze overeenkomst geeft een opsomming van docu-

De informatieverschaffing aan de Nationalrat en de Bundesrat wordt gedaan door het departement dat de bevoegdheid heeft op het terrein van het betreffende document. De al eerder genoemde Bundesministeriengesetz 1986 geeft precies aan welke bevoegdheden welke ministerie heeft, ook op het gebied van Europese aangelegenheden. Zo bepaalt deze wet dat het Ministerie van Financiën zich bezighoudt met financiële aangelegenheden, waarbij ook expliciet budgettaire aangelegenheden van de Europese Unie worden genoemd.⁵⁰ Er bestaat geen vastgestelde termijn waarbinnen de documenten naar het parlement moeten worden gestuurd, al kan uit artikel 23e lid 1 B-VG wel worden afgeleid dat de kamers de mogelijkheid moeten hebben zich erover uit te spreken. Over het algemeen worden documenten door de betreffende departementen zeer snel nadat ze zijn ontvangen uit Brussel doorgestuurd naar de Nationalrat en de Bundesrat. Er bestaan wel verschillen tussen de departementen met betrekking tot de werkwijze. Zo stuurt het ene departement Europese documenten direct door, terwijl het andere departement elke week een heleboel documenten tegelijkertijd stuurt. In het verleden waren er soms problemen met betrekking tot Europese documenten in het kader van de voormalige derde pijler. Vertrouwelijke Europese documenten op dit beleidsterrein werden door de regering niet altijd doorgestuurd naar het parlement.⁵¹

Er bestaat op het terrein van het verstrekken van informatie aan het parlement in de zin van artikel 23e lid 1 B-VG geen algemeen coördinerend orgaan aan de kant van de regering. Het onderhandelingsproces op Europees niveau wordt wel gecoördineerd, namelijk door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, soms in samenwerking met de Bondskanselarij. Europese zaken die betrekking hebben op institutionele onderwerpen, intergouvernementele conferenties en de Europese Raad behoren tot de bevoegdheden van de Bondskanselarij. In de praktijk worden deze onderwerpen echter meestal door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Bondskanselarij gezamenlijk behandeld. Verslagen van vergaderingen op Europees niveau, zoals de notulen van COREPER-vergaderingen, vallen onder de informatieplicht van artikel 23e lid 1 B-VG en worden dus ook naar het Oostenrijkse parlement gestuurd. Opvallend is dat de regering in beginsel op papier geen 'Oostenrijkse' informatie verschaft waarin de specifieke Oostenrijkse positie is opgenomen. Sinds 2005 werd door de regering, door middel van zogenoemde *Vorblätter*, echter wel additionele informatie gegeven over de Europese documenten. De praktijk met de *Vorblätter* is tegenwoordig vastgelegd in de *EU-Informationsgesetz*, die op 1 januari 2012 in

menten die de regering moet overleggen, maar kan zeker niet als een uitputtende lijst worden beschouwd.

⁵⁰ Zie *Teil 2* onder D, sub 2 van de Bundesministeriengesetz 1986 (BGBl. I 3/2009).

⁵¹ Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

werking is getreden.⁵² Op basis van artikel 3 van deze wet en de reglementen van orde van de Nationalrat en de Bundesrat vordert de voorzitter van de betreffende kamer schriftelijke informatie van de regering zodra duidelijk wordt dat een bepaald onderwerp of document op de agenda van de vergadering van een van de EU-commissies staat. Deze schriftelijke informatie die de regering vervolgens verschaft in de vorm van een memorandum bevat de beschrijving en inhoud van het document. Ook moet worden verwezen naar de specifieke rechten of instrumenten die de Nationalrat en de Bundesrat in het kader van het Europese voorstel eventueel hebben. Voorts moet de informatie een soort *impact assessment* bevatten, moet het voorlopige standpunt van de regering met een korte toelichting uiteen worden gezet en moet in het kader van een ontwerp-wetgevingsvoorstel een indicatie worden gegeven of het wel of niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsvereiste. Tot slot moet de informatie van de regering aangeven wat de status is van de onderhandelingen op Europees niveau.⁵³

De EU-commissies in de Nationalrat en de Bundesrat besluiten dus niet op basis van regeringsinformatie wat er tijdens de vergaderingen moet worden besproken. De situatie is juist omgekeerd; op basis van de agenda van de commissievergadering verschaft de regering informatie. Wel moet worden opgemerkt dat het regelmatig voorkomt dat de coalitiepartijen over meer informatie beschikken dan de oppositiepartijen. Dit heeft uiteraard te maken met de contacten binnen de regering die de coalitiepartijen wel hebben en de oppositiepartijen niet.⁵⁴

Het Oostenrijkse systeem van informatieverschaffing heeft een belangrijk voordeel, namelijk dat het parlement veel informatie krijgt over Europese gelegenheden. Tegelijkertijd kan dit ook als een groot nadeel van het systeem worden gezien. Het parlement krijgt namelijk zo veel informatie dat het soms door de bomen het bos niet meer ziet. Daarbij komt dat het parlement vaak meerdere keren hetzelfde document krijgt opgestuurd omdat vaak meerdere departementen zijn betrokken bij een bepaald Europees voorstel. Ook ontvangt het parlement de meeste documenten nog rechtstreeks uit Brussel.⁵⁵ In

52 EU-Informationsgesetz (BGBl. I Nr. 113/2011).

53 Zie artikel 5 van de EU-Informationsgesetz.

54 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010 en wordt ook bevestigd in J. Pollak & P. Slominski, 'Zwischen De- und Reparlamentarisierung – Der Österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte', *EU-Angelegenheiten, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (vol.38) 2009, p. 203.

55 Het probleem van de 'overload' aan informatie is al door veel auteurs aangekaart. Zie bijvoorbeeld H. Hegeland & C. Neuhold, 'Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches', *European Integration Online Papers (EIoP)* (vol. 6) 2002-10, p. 8. Ook: J. Pollak & P. Slominski, 'Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament', *Journal of Common Market Studies* (vol. 41) 2003-4, p. 718-719.

het kader van de aanpassing van de B-VG naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon is veel gediscussieerd over het systeem van informatieverschaffing. De regering was aanvankelijk zeer terughoudend met betrekking tot een eventuele intensivering van de informatieplicht. Uiteindelijk werd een compromis bereikt met de hiervoor al even genoemde EU-Informationsgesetz. Met deze wet zijn een aantal informatieverplichtingen voor de regering vastgelegd. Zo is de regering verplicht om op verzoek van een Kamerfractie informatie te verstrekken over een bepaald Europees document. Dit moet dan in dezelfde vorm als de memoranda die ook gebruikt worden voor informatie over de zaken die op de commissieagenda staan. Een belangrijke kanttekening bij deze informatieverplichting is wel dat iedere Kamerfractie in beginsel slechts drie keer per jaar van deze mogelijkheid gebruik kan maken. Als een Kamerfractie de regering vaker om dit soort informatie vraagt, moet dit worden goedgekeurd door de Kamervoorzitter die hierover overlegt met het Presidium. Verder wordt de regering op basis van de EU-Informationsgesetz verplicht om het parlement halfjaarlijks te informeren over onder andere Europese ontwikkelingen die kunnen leiden tot een verdragswijziging of die van bijzondere betekenis zijn voor Oostenrijk. Ook bevat de wet veel speciale verplichtingen tot informeren van de kamers over voornemens tot wijzigingen in Europese stemprocedures en wetgevingsprocedures. Tot slot bevat de wet uitgebreide voorschriften over het gebruik van een databank door het parlement, waarin de informatie die wordt ontvangen beter kan worden gestructureerd.

4.2 De bevoegdheid tot het uitvaardigen van bindende Stellungnahmen door de Nationalrat en de Bundesrat

Zoals al vaker aan de orde kwam in dit hoofdstuk, beschikt het Oostenrijkse parlement over een vergaande controlebevoegdheid in het kader van Europese besluitvorming, namelijk de bevoegdheid tot het uitvaardigen van bindende Stellungnahmen, ofwel bindende opinies. De bevoegdheid voor de Nationalrat om bindende Stellungnahmen uit te vaardigen kan worden gevonden in artikel 23e lid 3 B-VG.⁵⁶ Een Stellungnahme van de Nationalrat kan als bindend wor-

⁵⁶ Dit artikellid is gewijzigd sinds de Lissabon-Begleitnovelle in werking is getreden (BGBl. I Nr. 57/2010). Deze wijziging behelst echter geen inhoudelijke, maar een tekstuele. Het nieuwe artikel 23e lid 3 B-VG is eigenlijk een samenvatting van wat onder de oude tekst over drie aparte leden verdeeld was. De tekst van artikel 23e lid 3 B-VG luidt als volgt: 'Hat der Nationalrat eine Stellungnahme zu einem Vorhaben erstattet, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet ist, der sich auf die Erlassung von Bundesgesetzen auf dem im Rechtsakt geregelten Gebiet auswirken würde, so darf der zuständige Bundesminister bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union nur aus zwingenden Integrations- und außenpolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen. Beabsichtigt der zuständige Bundesminister, von der Stellungnahme des Nationalrates abzuweichen, so hat er den Nationalrat neuerlich zu befassen. Ist das Vorhaben auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet, der entweder die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern würde oder Regelungen enthält, die nur durch solche

den beschouwd, wanneer het gaat om een duidelijk geformuleerde instructie met betrekking tot een Europees voorstel dat gericht is op het tot stand brengen van bindende Europese regelgeving die gevolgen heeft voor het uitvaardigen van federale wetgeving.⁵⁷ Met het hebben van gevolgen voor federale wetgeving wordt bedoeld dat de Europese regelgeving ertoe leidt dat er in Oostenrijk nieuwe federale wetgeving tot stand moet worden gebracht of dat bestaande federale wetgeving moet worden aangepast. Veelal hebben richtlijnen en verordeningen een van deze gevolgen. Is er van een dergelijke *Stellungnahme* sprake, dan mag hier slechts van worden afgeweken in het geval van dringende redenen op het gebied van buitenlandse zaken en integratie. Wat precies moet worden verstaan onder dergelijke redenen is onduidelijk, omdat het in de praktijk niet voorkomt dat ministers er een beroep op doen.⁵⁸ Verder bevat artikel 23e lid 3 B-VG nog een bijzondere bepaling indien het gaat om bindende Europese regelgeving waarvoor het noodzakelijk is dat op nationaal niveau constitutionele wetgeving wordt aangepast of uitgevaardigd. In dat geval is een afwijking van de *Stellungnahme* slechts toelaatbaar indien hiertegen niet binnen een redelijke termijn bezwaar wordt gemaakt door de Nationalrat. In dergelijke gevallen bestaat er dus een vetorecht voor de Nationalrat. Als er wordt afgeweken van een *Stellungnahme*, dan dient de minister onmiddellijk na de stemming op Europees niveau mee te delen aan de Nationalrat op welke gronden hij hiervan is afgeweken.

Artikel 23e lid 4 B-VG is de grondslag voor de bevoegdheid van de Bundesrat om *Stellungnahmen* uit te vaardigen.⁵⁹ Hieruit blijkt dat deze bevoegdheid voor de Bundesrat beperkter is dan voor de Nationalrat. Uit dit artikel-

Bestimmungen getroffen werden könnten, so ist eine Abweichung jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht. Der zuständige Bundesminister hat dem Nationalrat nach der Abstimmung in der Europäischen Union unverzüglich Bericht zu erstatten und ihm gegebenenfalls die Gründe mitzuteilen, aus denen er von der Stellungnahme abgewichen ist.'

57 Het feit dat het moet gaan om een duidelijk geformuleerde instructie is naar mijn idee niet direct af te leiden uit de tekst van artikel 23 e lid 3 B-VG. De literatuur geeft echter duidelijk aan dat dit het geval moet zijn. Zie bijvoorbeeld H. Schäffer, 'Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der Europäischen Rechtssetzung', *Zeitschrift für öffentliches Recht* (vol. 50) 1996, p. 42.

58 Deze informatie is gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

59 Artikel 23e lid 4 B-VG luidt als volgt: 'Hat der Bundesrat eine Stellungnahme zu einem Vorhaben erstattet, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet ist, der entweder die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern würde, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Art. 44 Abs. 2 eingeschränkt wird, oder Regelungen enthält, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten, so darf der zuständige Bundesminister bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen. Eine Abweichung ist jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Bundesrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht. Der zuständige Bundesminister hat dem Bundesrat nach der Abstimmung in der Europäischen Union unverzüglich Bericht zu erstatten und ihm gegebenenfalls die Gründe mitzuteilen, aus denen er von der Stellungnahme abgewichen ist.'

lid volgt namelijk dat de Bundesrat bevoegd is bindende Stellungnahmen uit te vaardigen voor zover het gaat om bindende Europese regelgeving die de competentie van de Länder beperkt en waarvoor het dus noodzakelijk is dat constitutionele wetgeving met instemming van de Bundesrat wordt opgesteld of aangepast (artikel 44 lid 2 B-VG). Sinds de inwerkingtreding van de Lissabon-Begleitnovelle is de positie van de Bundesrat met betrekking tot de Stellungnahmen wat versterkt, al blijft deze nog steeds aanzienlijk zwakker dan die van de Nationalrat. In de oude bepaling over de bevoegdheid van de Bundesrat om bindende Stellungnahmen uit te vaardigen werd namelijk niet voorgeschreven dat een minister bij afwijking van een Stellungnahme uitleg moest geven over de redenen van de afwijking. Ook gold er geen vetorecht voor de Bundesrat zoals voor de Nationalrat indien de voorgenomen Europese regelgeving aanpassing vergde van de constitutie.⁶⁰ In de huidige bepaling is wel in deze zaken voorzien. Artikel 23e lid 4 B-VG bepaalt namelijk dat mag worden afgeweken van een Stellungnahme van de Bundesrat in het geval van dringende redenen op het gebied van buitenlandse zaken en integratie onder de voorwaarde dat hiertegen niet binnen redelijke termijn door de Bundesrat bezwaar is gemaakt. Als een minister afwijkt van een Stellungnahme is hij vervolgens ook verplicht hiervan zo snel mogelijk mededeling te doen aan de Bundesrat waarbij hij aangeeft wat de gronden waren voor de afwijking.

De geschiedenis met betrekking tot artikel 23e B-VG over de bindende Stellungnahme is sterk gekleurd door een van de eerste keren dat met het artikel werd gewerkt. Dit ging over een richtlijn over dierentransport. De Oostenrijkse nationale wetgeving op dit terrein was met betrekking tot dit onderwerp indertijd al veel strikter dan de voorgestelde Europese regeling. De betreffende minister kreeg de boodschap mee dat hij alleen in mocht stemmen met het Europese voorstel als dit voorstel zou voldoen aan de Oostenrijkse standaarden op het gebied van dierentransport. Het lukte de minister niet om dit in Brussel voor elkaar te krijgen en hij probeerde iemand van de EU-commissie van de Nationalrat te bellen. De enige die hij echter te spreken kreeg was de portier van het parlamentsgebouw. Dit voorval heeft ervoor gezorgd dat de bindende Stellungnahmen in het vervolg meer ruimte lieten voor de minister voor eigen invulling.⁶¹ In de eerste jaren na de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie werd er regelmatig een bindende Stellungnahme uitgevaardigd. Zo werden er in 1995 in totaal achttien bindende Stellungnahmen uitgevaardigd. In 1996 en 1997 waren dat er respectievelijk zeven en vier.⁶² Lange tijd

60 Zie verder over de zwakkere positie die de Bundesrat had voor de wijziging van de B-VG N. Sonntag, 'Europaausschüsse in Bund und Ländern', Innsbruck 2008, <www.foederalismus.at/contentit25/uploads/398.pdf>, p. 28-29.

61 Deze informatie werd gegeven door Prof. dr. Stefan Griller in een interview op 27 april 2010.

62 J. Pollak & P. Slominski, 'Zwischen De- und Re-parlamentarisierung – Der Österreichische Nationalrat

kwamen bindende Stellungnahme zeer zelden voor, maar sinds het jaar 2010 wordt weer vaker gebruikgemaakt van het instrument. Zo werden in 2010 drie Stellungnahmen uitgevaardigd en in 2011 gebeurde dit zelfs negen keer.⁶³

Over het algemeen kan worden gezegd, dat als er een bindende Stellungnahme wordt uitgevaardigd, dit meestal een zaak betreft waarover consensus bestaat tussen de verschillende politieke partijen. Het gaat dan vaak over typisch ‘Oostenrijkse’ onderwerpen, zoals genetische manipulatie van organismen en transit.⁶⁴ Tegenwoordig wordt er meer gewerkt met de zogenoemde *Ausschussfeststellungen*, ofwel commissieverklaringen. Het is soms onduidelijk welke juridische status aan deze verklaringen kan worden toegekend.⁶⁵ Het komt namelijk voor dat er in dergelijke verklaringen een duidelijke instructie voor de regering staat. In zo'n geval kan worden betoogd dat er eigenlijk sprake is van een bindende Stellungnahme in de zin van artikel 23e B-VG waarvan de betreffende minister niet mag afwijken. Meestal komt het echter voor dat er geen instructie staat in de verklaring, maar slechts een mening of mededeling van de EU-commissie, waaruit niet duidelijk volgt wat de EU-commissie van de betreffende minister verlangt. Een dergelijke verklaring kan dan niet worden opgevat als een bindende Stellungnahme in de zin van artikel 23e B-VG.⁶⁶

Zoals ook al werd aangegeven in paragraaf 2.2, bestaat de mogelijkheid om de betreffende minister voor het Verfassungsgerichtshof te brengen indien hij zonder geldige reden afwijkt van een bindende Stellungnahme. Als een dergelijk geval zich voor zou doen dan zou de minister bijvoorbeeld uit zijn ambt kunnen worden gezet. Gelet op het Oostenrijkse systeem, waarbij de regering

und seine Mitwirkungsrechte', *EU-Angelegenheiten, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (vol. 38) 2009, p. 199. Auteurs schrijven de hoeveelheid Stellungnahmen in 1995 en 1996 onder andere toe aan de samenstelling van de regering. Het feit dat de regering geen constitutionele meerderheid had in het parlement (dus geen tweederde meerderheid) vereiste een meer coöperatieve houding ten opzichte van de oppositie.

63 Dit betreft Stellungnahmen van de Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union. Te vinden via <www.parlament.gv.at>. Op het moment van afronding van dit onderzoek (februari 2012) was er sinds 1 januari 2012 één Stellungnahme uitgevaardigd.

64 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

65 Ook in andere parlementaire commissies wordt gebruikgemaakt van Ausschussfeststellungen. Wel hebben ze in de andere commissies een andere functie dan in de EU-commissies. Vakcommissies in het Oostenrijkse parlement vergaderen onregelmatig en voorstellen voor wetgeving worden meestal maar één keer besproken. De leden van deze commissies bereiden dan zelf ook geen rapporten voor, maar dit wordt door de staf gedaan. Gelet op het feit dat de staf zich niet met politieke vragen mag bezighouden, bevatten de rapporten vooral feitelijke, technische gegevens en geen standpunten van de commissie. Een standpunt van de commissie wordt dan gegeven in de vorm van een Ausschussfeststellung. Er bestaan geen specifieke regels voor het gebruik van Ausschussfeststellungen. Met betrekking tot Europese zaken werd de Ausschussfeststellung voor het eerst gebruikt om de Europese Commissie aan te spreken. Vervolgens werd het instrument ingezet als vervanging voor de Stellungnahme. Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

66 Deze informatie werd gegeven door Prof. dr. Stefan Griller in een interview op 27 april 2010.

kan rekenen op de steun van een grote meerderheid in het parlement, zal deze mogelijkheid niet snel worden benut. Dit systeem zorgt er ook voor dat er relatief weinig wordt gewerkt met bindende Stellungnahmen. Voor zover er wel mee wordt gewerkt gaat het, zoals hierboven beschreven, om zaken waarover brede consensus bestaat. Gelet op het zeer sterke karakter van de bindende Stellungnahme bestaat er in het parlement ook de nodige aarzeling om het instrument in te zetten. Dit betekent echter niet dat er in Oostenrijk stemmen opgaan om het instrument aan te passen of te schrappen. Het feit dat het instrument er is en dat de mogelijkheid bestaat het te gebruiken, wordt als zeer waardevol gezien.⁶⁷

4.3 De EU-commissies in de Nationalrat en de Bundesrat

In de Nationalrat bestaan meerdere commissies die zich bezighouden met Europese zaken. Zo is er in de eerste plaats de *Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union* (verder: *Hauptausschuss*). Deze commissie vindt zijn grondslag in artikel 23k lid 2 B-VG. Op basis van dit artikel worden de bevoegdheden van de Nationalrat met betrekking tot onder andere het verkrijgen van informatie van de regering inzake Europese aangelegenheden en het uitvaardigen van bindende Stellungnahmen namelijk uitgeoefend door de *Hauptausschuss*. De *Hauptausschuss* treedt dus op namens de Nationalrat. De *Hauptausschuss* bestaat uit 27 leden en is wat betreft de samenstelling een weerspiegeling van de Nationalrat. Dit betekent dus ook dat een meerderheid van deze commissie uit Kamerleden bestaat die behoren tot een van de regeringsfracties. In de tweede plaats kan de *Hauptausschuss* ervoor kiezen zijn bevoegdheden over te dragen aan een subcommissie.⁶⁸ Dit gebeurt in de praktijk ook, want de *Hauptausschuss* delegeert aan het begin van ieder parlementair jaar de meeste taken aan de *Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union* (verder: *Unterausschuss*). Slechts zaken die te maken hebben met de Europese Raad of intergouvernementele conferenties worden door de *Hauptausschuss* behandeld. De *Unterausschuss* bestaat uit 17 leden en ook hier geldt dat dit een weerspiegeling van de verhoudingen in de Nationalrat moet zijn. Het Reglement van Orde van de Nationalrat geeft echter wel aan dat er van iedere partij in de *Hauptausschuss* minstens één afgevaardigde moet zijn in de *Unterausschuss* (artikel 31 lid 1 RvO Nationalrat). Ook bestaat de mogelijkheid voor leden van het Europees Parlement vergaderingen van de *Hauptausschuss* en *Unterausschuss* bij te wonen (artikel 31c lid 7 RvO Nationalrat). In tegenstelling tot de andere commissies van de Nationalrat zijn de vergaderingen van de *Hauptausschuss* die betrekking hebben op Europese

67 Dit wordt bevestigd door alle geïnterviewden.

68 Zie artikel 31e lid 1 en 2 RvO Nationalrat. Te vinden via <www.parlament.gv.at>.

zaken en de vergaderingen van de Unterausschuss openbaar. De reden hiervoor moet worden gezocht in het feit dat EU-zaken veelal slechts in de EU-commissies aan de orde komen en niet in de plenaire vergadering. Ter compensatie hiervan is besloten de commissievergaderingen in het openbaar te laten plaatsvinden.⁶⁹ Van de regel van openbaarheid kan worden afgeweken als er stukken worden behandeld die door de betreffende Europese instellingen als vertrouwelijk zijn aangemerkt (artikel 31c lid 4 RvO Nationalrat). Ook kan een lid van de commissie wegens dringende redenen verzoeken geen publiek toe te laten (artikel 31c lid 5 RvO Nationalrat).

VI

In de derde plaats kent de Nationalrat ook nog een andere, bijzondere commissie die zich bezighoudt met Europese zaken. Dit is de zogenoemde *Feuerwehrausschuss*, die bestaat uit de voorzitter van de Unterausschuss en één lid van elke politieke partij die in de Nationalrat vertegenwoordigd is (artikel 31e lid 3 RvO Nationalrat). De commissie kan worden gezien als een raadgevend orgaan met betrekking tot vragen over belangrijke Europese voorstellen. Deze Feuerwehrausschuss is geen permanente commissie en wordt ingesteld op ad-hocbasis als zich belangrijke vragen op het terrein van de Europese Unie voordoen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het kader van een intergouvernementele conferentie of een Europese Raad. Zo is er een dergelijke commissie ingesteld ten tijde van de totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag. De Feuerwehrausschuss heeft niet, zoals de Hauptausschuss en de Unterausschuss de bevoegdheid om bindende Stellungnahmen uit te vaardigen.

De Bundesrat heeft één EU-commissie, namelijk de EU-Ausschuss. Op basis van artikel 23k lid 3 B-VG kan het Reglement van Orde van de Bundesrat de bevoegdheden met betrekking tot onder andere het verkrijgen van informatie van de regering inzake Europese aangelegenheden en het uitvaardigen van bindende opinies overdragen aan een commissie. De Bundesrat heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt door in artikel 13a van het Reglement van Orde van de Bundesrat de EU-Ausschuss in te stellen.⁷⁰ De EU-Ausschuss bestaat uit 14 leden en is een afspiegeling van de politieke samenstelling van de Bundesrat. De EU-Ausschuss treedt op namens de Bundesrat en de vergaderingen zijn in beginsel openbaar. Ook hebben Oostenrijkse leden van het Europees Parlement het recht om de vergaderingen van de EU-Ausschuss bij te wonen (artikel 13b lid 4 RvO Bundesrat).

De informatie die het parlement van de regering ontvangt wordt door ambtenaren die werkzaam zijn bij de *Parlamentsdirektion* (de ambtelijke staf van

69 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

70 Te vinden via <www.parlament.gv.at>.

het parlement) in een databank gezet. Deze databank is bedoeld voor zowel de Nationalrat als de Bundesrat. Een schifting waarbij documenten die betrekking hebben op belangrijke onderwerpen er uit worden gehaald, vindt in dit stadium niet plaats. In Oostenrijk wordt dit beschouwd als politiek werk dat niet mag worden gedaan door de parlementaire staf. Een schifting van documenten gebeurt op het niveau van de fracties, waarbij iedere fractie zijn eigen werkwijze hanteert. In de praktijk komt het er meestal op neer dat dezelfde EU-experts van een bepaalde fractie een schifting maken van de documenten voor zowel de Nationalrat als de Bundesrat.⁷¹ De Hauptausschuss vergadert in principe alleen voorafgaand aan een Europese Raad of intergouvernementele conferentie. De Unterausschuss en de EU-Ausschuss vergaderen gemiddeld eens per maand.⁷² De gang van zaken met betrekking tot vergaderingen van de EU-commissies is voor beide kamers nagenoeg hetzelfde. De agenda's voor de vergaderingen moeten officieel worden vastgesteld door de voorzitter of ondervoorzitter van de betreffende commissie. In de praktijk wordt de agenda echter opgesteld door de voorzitter in samenwerking met een aantal leden van de verschillende politieke fracties. Dit gebeurt dan naar aanleiding van de schifting die is gemaakt door de experts van de fracties. Over de vaststelling van de agenda bestaat over het algemeen consensus. In dit verband moet worden opgemerkt dat, ondanks het feit dat Europese documenten direct na ontvangst in de databank worden gezet, veel onderwerpen pas in een laat stadium van het Europese besluitvormingsproces op de agenda's van de EU-commissies worden gezet. Vaak worden de Europese documenten pas behandeld voorafgaand aan de Raadsvergadering waarin de definitieve beslissing over het Europese besluit wordt genomen.⁷³

Aan het begin van een vergadering van een EU-commissie wordt meestal eerst door de aanwezige vertegenwoordiger van de regering een inleidend praatje gehouden.⁷⁴ Dit praatje is bedoeld om de leden van de commissie te informeren over de actuele stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen en de Oostenrijkse positie daarin. Vervolgens wordt er gediscussieerd over de zaken die op de agenda zijn gezet. Tijdens de vergaderingen kan ieder commissielid voorstellen voor Stellungnahmen of Ausschussfeststellungen op tafel leggen, waarover dan aan het eind van de vergadering wordt gestemd. Stellungnahmen of Ausschussfeststellungen die door de commissies worden aangenomen, worden door de voorzitter van de Nationalrat of de Bundesrat

71 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

72 Een overzicht van de zittingen van de commissies is te vinden via <www.parlament.gv.at>.

73 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

74 In de Hauptausschuss en de Unterausschuss in de Nationalrat is dit meestal de minister zelf. In de EU-Ausschuss van de Bundesrat wordt meestal het woord gevoerd door een hoge ambtenaar van het betreffende ministerie.

gestuurd naar de Bondskanselier, de Minister van Buitenlandse Zaken en naar de minister op wiens bevoegdheid de beslissing betrekking heeft. De kans dat er een conflict ontstaat tussen de EU-commissies van beide kamers op het gebied van Europese besluitvorming is minimaal en is in de praktijk nog nooit voorkomen.⁷⁵ Dit komt onder andere doordat er zeer nauwe samenwerkingsverbanden bestaan tussen de verschillende fracties in beide kamers. Hierbij speelt ook een rol dat de samenstelling van de Nationalrat ongeveer gelijk is aan de politieke samenstelling van de Bundesrat. Verder is, zoals beschreven in paragraaf 4.2, de bevoegdheid van de Bundesrat om bindende Stellungnahmen uit te vaardigen veel beperkter dan die van de Nationalrat, waardoor ook botsingen op dit terrein zich niet snel voor zullen doen.

VI

4.4 Overige parlementaire controle-instrumenten in het kader van Europese besluitvorming

In de vorige paragrafen is aandacht besteed aan de EU-commissies en hun werkwijze met betrekking tot Stellungnahmen en Ausschussfeststellungen. Het Oostenrijkse parlement beschikt echter ook over een aantal andere instrumenten om controle uit te oefenen op de regering met betrekking tot Europees beleid. Zo bestaat voor de regering de verplichting om ieder jaar naar aanleiding van het werk- en wetgevingsprogramma van de Europese Commissie een rapport op te stellen. In dit rapport dient de voorlopige visie van de regering te staan ten aanzien van de onderwerpen die in het werk- en wetgevingsprogramma aan de orde komen. In de Nationalrat wordt vervolgens in de afzonderlijke vakcommissies gediscussieerd over deze documenten. In de Bundesrat gebeurt dit in de *Ausschuss für Verfassung und Föderalismus* (de commissie voor constitutionele zaken en federalisme).⁷⁶

In 2005 werd het Reglement van Orde van de Nationalrat gewijzigd en werden er in de Nationalrat plenaire 'Europa-sessies' geïntroduceerd. Het doel hiervan was om een hele plenaire sessie te kunnen wijden aan Europese zaken. De Europa-sessies werden niet als nuttig ervaren. Zo ging het debat in een dergelijke sessie na verloop van tijd niet meer over Europa, maar kwamen dezelfde twistpunten aan de orde als in een debat over nationale aangelegenheden.⁷⁷ In januari 2010 werd het Reglement van Orde van de Nationalrat opnieuw gewijzigd. De plenaire debatten werden vervangen door de zogenoemde *Aktuelle*

75 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

76 Deze informatie is te vinden via <www.parlament.gv.at>.

77 J. Pollak & P. Slominski, 'Zwischen De- und Reparaturarisierung – Der Österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte', *EU-Angelegenheiten, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (vol. 38) 2009, p. 205. Aanvankelijk werden de Europa-sessies zelfs live uitgezonden op televisie. Hier werd echter snel van afgestapt vanwege gebrek aan belangstelling.

Europastunde, een soort vragenuurtje waarin een specifiek onderwerp dat betrekking heeft op Europa wordt behandeld. Volgens het Reglement van Orde van de Nationalrat (artikel 74b) dient er vier maal per jaar een Aktuelle Europastunde plaats te vinden.

Het Oostenrijkse parlement houdt zich niet alleen bezig met de controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming, maar ook met de directe controle van de Europese instellingen. Sinds de inwerkingtreding van de Lissabon-Begleitnovelle zijn hierover in de B-VG specifieke regels opgenomen. Zo bepaalt artikel 23f lid 1 B-VG onder andere dat de Nationalrat en de Bundesrat de bevoegdheden uitoefenen op basis van de protocollen bij het Verdrag van Lissabon die betrekking hebben op de nationale parlementen. Artikel 23f lid 4 B-VG bepaalt verder dat de Nationalrat en de Bundesrat wensen in het kader van de Europese Unie tot uitdrukking kunnen brengen en deze kunnen richten aan de Europese instellingen. Ook de werkwijze met betrekking tot de subsidiariteitstoets is uitgebreid in de B-VG neergelegd. Artikel 23g lid 1 B-VG bepaalt dat de Nationalrat en de Bundesrat een met redenen omkleed standpunt in kunnen nemen ten aanzien van het subsidiariteitsprincipe. Het tweede lid van artikel 23g bepaalt verder dat de Nationalrat en de Bundesrat van de regering een standpunt kunnen verlangen inzake de verenigbaarheid van een bepaald Europees voorstel met het subsidiariteitsbeginsel.⁷⁸

In het kader van de Lissabon-Begleitnovelle is flink gediscussieerd over de vraag of de EU-commissies de bevoegdheid kon worden toegekend namens het plenum mededelingen aan de Europese instellingen te doen. Veel mensen waren aanvankelijk van mening dat de bevoegdheid tot het doen van algemene mededelingen of mededelingen in het kader van de subsidiariteitstoets aan de Europese instellingen was voorbehouden aan het plenum. Anderen vonden het juist niet wenselijk dat dergelijke beslissingen alleen door het plenum zouden worden genomen. Deze discussie kan worden begrepen in het licht van een bepaalde achtergrond. Eerder in dit hoofdstuk kwam al aan de orde dat de Nationalrat en de Bundesrat niet vaak in vergadering bijeenkomen. Dit zorgt voor het probleem dat de zittingen die er zijn helemaal vol gepland zijn. Er is tijdens de plenaire vergaderingen dus nauwelijks tijd voor dit soort Europese zaken. Daarbij komt ook dat er in het kader van de subsidiariteitstoets snel gehandeld moet worden, waardoor een plenaire vergadering soms niet kan worden afgewacht. Het uiteindelijke resultaat van de discussie is dan ook dat de bevoegdheden van de Nationalrat met betrekking tot algemene mededelingen aan de Europese instellingen en de subsidiariteitstoets liggen bij de Hauptausschuss. De Hauptausschuss kan deze bevoegdheden weer overdra-

78 Ook in de EU-Informationsgesetz is hierover een bepaling opgenomen (artikel 3).

gen aan de Unterausschuss (artikel 23k lid 2 B-VG). Voor de Bundesrat geldt dat deze bevoegdheden op basis van het Reglement van Orde kunnen worden overgedragen aan de EU-Ausschuss (artikel 23k lid 3 B-VG).

De invoering van de subsidiariteitstoets in het Oostenrijkse staatsrechtelijke systeem heeft de discussie over de rol en de zin van het bestaan van de Bundesrat aangewakkerd. Een aantal mensen vindt dat vooral de Bundesrat de subsidiariteitstoets zou moeten verrichten. Daarmee zou een nieuwe en zinnige invulling worden gegeven aan de rol van de Bundesrat.⁷⁹ Niet iedereen staat hier echter positief tegenover. Zo wordt wel betoogd dat de subsidiariteitstoets ook als functie heeft het parlement te stimuleren om al in een vroeg stadium betrokken te zijn bij het Europese besluitvormingsproces en er vervolgens ook bij betrokken te blijven in een later stadium. Als vooral de Bundesrat wordt betrokken bij de subsidiariteitstoets, gaat deze functie een beetje verloren. Eerder kwam al aan de orde dat de Bundesrat minder bevoegdheden heeft om de regering te controleren met betrekking tot Europese besluitvorming dan de Nationalrat. Zo is de bevoegdheid voor de Bundesrat om bindende Stellungnahmen uit te vaardigen beperkt. Daarom is het belangrijk dat de Nationalrat gestimuleerd wordt zich in een vroeg stadium bezig te houden met Europese besluitvorming. Hieruit volgt volgens sommigen dat de subsidiariteitstoets vooral moet worden verricht door de Nationalrat.⁸⁰

5. Tot slot

Het voorgaande heeft laten zien dat het Oostenrijkse parlement beschikt over vergaande bevoegdheden om de regering te controleren in het kader van Europese besluitvorming. Het in de B-VG vastgelegde systeem met betrekking tot het uitvaardigen van bindende Stellungnahmen heeft het Oostenrijkse parlement een ultiem machtsmiddel in handen gegeven, waarmee het de regering kan dwingen op een bepaalde manier te handelen. Ook is de regering op basis van de B-VG verplicht alle informatie op het terrein van de Europese Unie aan het parlement over te leggen. Op het eerste gezicht lijken deze regelingen een garantie te geven voor actieve parlementaire betrokkenheid bij het Europese besluitvormingsproces. De praktijk wijst echter uit dat dit niet altijd het geval is. Een zeer belangrijke factor in dit verband is de manier waarop door de regering informatie wordt verschaft aan het parlement. Doordat de informatieverschaffing door de regering, behoudens die gevallen waarin is voorzien met de EU-Informationsgesetz, beperkt is tot het doorsturen van Europese

79 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

80 Deze informatie werd gegeven in een van de interviews die ik hield op 27 en 28 april 2010.

documenten zonder dat er additionele informatie wordt gegeven in de vorm van memoranda, is het voor het parlement moeilijk een inschatting te maken van het belang van een bepaald voorstel. Daarbij komt dat de overdaad aan informatie en het gebrek aan coördinatie hiervan door de regering ervoor zorgen dat het parlement vaak door de bomen het bos niet meer ziet. Het Oostenrijkse systeem van informatieverschaffing door de regering vormt dus weinig stimulans voor de Nationalrat en de Bundesrat om over te gaan tot actieve parlementaire controle op Europese besluitvorming. Hierbij speelt ook een rol dat de parlementaire staf zich op geen enkele wijze mag bemoeien met een schifting van documenten, waardoor veel voorbereidend werk door de leden van de Bundesrat en de Nationalrat zelf moet worden verricht. Overigens dient wel te worden opgemerkt dat de met het Verdrag van Lissabon ingevoerde subsidiariteitstoets wellicht veranderingen gaat brengen in het Oostenrijkse systeem. In het kader van de subsidiariteitstoets kan immers in een vroeg stadium informatie van de regering worden verlangd over de vraag of een bepaald voorstel wel of niet strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. Hiermee zou dan ook parlementaire betrokkenheid in een eerder stadium van het Europese besluitvormingsproces kunnen worden gestimuleerd. Nu is het in veel gevallen nog zo dat een Europees document pas in een vergadering van een EU-commissie behandeld wordt in de week voorafgaand aan de Raadsvergadering waarin het definitieve besluit gaat vallen.

Met betrekking tot de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een *Stellungnahme* is duidelijk geworden dat dit instrument zeer zelden door het parlement wordt gebruikt. De EU-commissies van de Nationalrat en de Bundesrat maken liever gebruik van de zogenoemde *Ausschussfeststellungen*, die meestal slechts een mening of mededeling bevatten van de betreffende EU-commissie. Dit is te verklaren vanuit het Oostenrijkse systeem van sterke meerderheidsregeringen, waarbij de coalitiepartijen de regering liever niet met handen en voeten aan zich binden. Er bestaat dan ook de nodige aarzeling in het parlement om het instrument van de *Stellungnahme* in te zetten. Desalniettemin wordt het hebben van het instrument en de enkele mogelijkheid die er bestaat om het instrument in te zetten als waardevol gezien.

VII Landenvergelijking

1. Inleiding

In dit hoofdstuk komen de verschillende fases, zoals uitgebreid besproken in hoofdstuk II, opnieuw aan de orde. Het onderzoek heeft laten zien dat er binnen de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase zowel overeenkomsten als verschillen bestaan in de manieren waarop in de verschillende landen wordt omgegaan met de parlementaire controle van de regering in het kader van het Europese besluitvormingsproces. De bedoeling van dit hoofdstuk is in de eerste plaats om hiervan een duidelijk overzicht te krijgen, waarbij indien nodig ook mogelijke verklaringen voor de overeenkomsten en verschillen aan de orde komen. In de tweede plaats zullen de bevindingen in dit hoofdstuk ook het kader creëren waaraan de huidige Nederlandse situatie met betrekking tot parlementaire controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming kan worden getoetst. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin dit kader wordt samengevat, waarbij alvast wat opmerkingen worden gemaakt als voorzet voor de vergelijking met Nederland in het volgende hoofdstuk. In de beschrijvende hoofdstukken over de verschillende landen is ook aandacht besteed aan andere parlementaire instrumenten die worden ingezet ter controle van het Europese besluitvormingsproces. In dit hoofdstuk ligt de focus echter vooral op de specifieke procedures van het Britse behandelingsvoorbehoud, het Deense mandaatsysteem en het Oostenrijkse systeem van het uitvaardigen van *Stellungnahmen*.

2. Typering

In de literatuur worden de verschillende parlementaire instrumenten in het kader van de controle van de regering ten aanzien van Europese besluitvorming veelal ingedeeld bij een van de twee volgende systemen. Ten eerste is er aan de ene uiterste kant het controlesysteem dat volledig gebaseerd is op documenten. Dit systeem focust zich op documenten afkomstig van de Europese instellingen en documenten die door de betreffende regering over deze Europese voorstellen worden opgesteld. Ten tweede is er aan de andere uiterste kant het controlesysteem dat uitsluitend gericht is op de procedures

van de individuele bijeenkomsten in de Raad.¹ Naast deze twee uiterste modellen bestaan er in veel EU-lidstaten verschillende mengvormen van deze systemen. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk zijn in dit verband als volgt te typeren.

Denemarken kan in zeer vergaande mate worden ingedeeld bij de systemen die gericht zijn op de procedures en inhoud tijdens de Raadsvergadering. Het belangrijkste Deense parlementaire controle-instrument is immers de mandaatprocedure, die is gericht op het optreden van de betreffende bewindspersoon in een bijeenkomst van de Raad. Het Verenigd Koninkrijk kent daarentegen een systeem dat volledig gebaseerd is op documenten. In de vorm van *Explanatory Memoranda* zijn documenten het uitgangspunt voor de controle van de regering door de *House of Commons* en de *House of Lords*. Oostenrijk kan worden beschouwd als een mengvorm. Het Oostenrijkse parlementaire controlesysteem in het kader van Europese besluitvorming is deels gebaseerd op documenten, maar zeker ook op mondeling overleg dat is gericht op de Raadsvergaderingen. Het instrument met betrekking tot het uitvaardigen van *Stellungnahmen*, is immers gericht op het optreden van bewindspersonen in de Raad.

3. De informatiefase

Naast de documenten die de parlementen van de verschillende landen rechtstreeks uit Brussel krijgen verstrekken alle regeringen ook zelf informatie aan het parlement. Tussen de verschillende landen bestaan duidelijke overeenkomsten en verschillen in de manier waarop deze informatie wordt verschaft, het moment waarop dit gebeurt, of en op welke wijze de informatieverschaffing van regeringszijde wordt gecoördineerd, over welke onderwerpen het parlement door de regering wordt geïnformeerd en op welke wijze het parlement op zijn beurt de verkregen informatie verwerkt.

3.1 Moment en manier van informatieverschaffing

In het Verenigd Koninkrijk wordt in het kader van het behandelingsvoorbereidingsproces informatie verschaft over Europese voorstellen. In Denemarken vindt de informatieverschaffing in het kader van de mandaatprocedure plaats

1 Zie bijvoorbeeld A.J. Cygan, 'Some Reflections from the United Kingdom on the Role of National Parliaments in the European Union', in: G. Barrett, *National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin: Clarus Press 2008, p. 125.

in een later stadium, meestal pas voorafgaand aan een bijeenkomst van de Raad. In Oostenrijk geldt een soortgelijk verhaal als in Denemarken, aangezien ook daar door de regering meestal pas in het stadium van de Raadsvergadering informatie wordt gegeven over Europese voorstellen.

Met betrekking tot Denemarken en Oostenrijk dient wel te worden gewezen op het feit dat er, los van de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de *Stellungnahmen*, informatie over Europese voorstellen wordt verstrekt in een eerder stadium. In Denemarken gebeurt dit in de vorm van memoranda die worden opgesteld door de regering, met daarin een eerste indicatie van het Deense standpunt. In Oostenrijk is dit juist niet aan de orde. Daar worden de documenten afkomstig uit Brussel zonder aanvullende informatie van de regering rechtstreeks doorgestuurd naar het parlement, op basis waarvan het Oostenrijkse parlement een geheel eigen afweging van de belangrijkheid van het voorstel moet maken. Dit laatste is opmerkelijk. Oostenrijk vormt hiermee een vreemde eend in de bijt in vergelijking met de meeste andere lidstaten van de EU, waar de informatieverschaffing door de regering een belangrijk uitgangspunt vormt voor parlementaire controle van Europese besluitvorming. In Oostenrijk vindt informatieverschaffing wel plaats, maar pas nadat het parlement zelf eerst een schifting heeft gemaakt op basis van de Europese documenten. De precieze reden voor een dergelijk systeem is moeilijk te achterhalen. Een reden die wel wordt genoemd is dat de grote meerderheid die de regering in zowel de *Nationalrat* als de *Bundesrat* heeft ervoor zorgt dat de regering een erg dominante positie inneemt in het Oostenrijkse staatsbestel. De leden van coalitiepartijen in de kamers zullen niet snel instemmen met voorstellen die tegen de wensen van de regering ingaan. Daarbij komt ook dat de coalitiepartijen via informele kanalen vaak wel kunnen beschikken over regeringsinformatie met betrekking tot een bepaald Europees voorstel. Deze coalitiepartijen hebben er dan uiteraard weinig belang bij dat deze informatie ook met de oppositie wordt gedeeld. Duidelijk is in ieder geval dat de Oostenrijkse regering zeer terughoudend is als het gaat om het op eigen initiatief verschaffen van informatie aan het parlement.

Het Verenigd Koninkrijk, maar ook Denemarken zoals blijkt uit het voorgaande, werkt met memoranda die in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces worden opgesteld door de regering. Deze memoranda bevatten onder andere een voorlopig standpunt, een algemene beschrijving van het Europese voorstel, een evaluatie van het voorstel in het kader van subsidiariteit en proportionaliteit, en de verwachte implicaties van het voorstel op nationale wetgeving. In het Verenigd Koninkrijk is het overleggen van het memorandum het startpunt van het politieke verantwoordingsproces tussen

parlement en regering. Met de overlegging van het memorandum wordt het controleproces in het Britse parlement geactiveerd. Op dat moment wordt ook het behandelingsvoorbehoud van kracht. Het is vervolgens aan het parlement om een beslissing te nemen over dit behandelingsvoorbehoud. Het parlement wordt dan dus gedwongen om in actie te komen waardoor het al in een vroeg stadium gebruik gaat maken van zijn controle-instrumenten. In Denemarken hebben de memoranda niet deze functie. De mandaatprocedure wordt niet geactiveerd door het uitbrengen van de regeringsmemoranda. De mandaatprocedure volgt op de mondelinge uitleg over Europese voorstellen die de minister geeft voorafgaand aan een bijeenkomst van de Raad, waarvoor een mandaat in de EU-commissie wordt gepresenteerd.

VII

3.2 Onderwerpen waarover informatie wordt verschaft

Er zijn veel verschillen tussen de landen met betrekking tot de vraag waarover door de regering informatie wordt verschaft in het kader van de mandaatprocedure, het behandelingsvoorbehoud en de Stellungnahmen. Deze vraag hangt ook voor een groot deel samen met de verschillende onderwerpen waarop deze procedures betrekking hebben. Het Verenigd Koninkrijk kent in dit opzicht een erg ruime regeling. Niet alleen informatie over Europese wetgevingsvoorstellen, maar ook een veelheid aan informatie over andere Europese documenten valt onder het behandelingsvoorbehoud en wordt door de regering aan het parlement verstrekt. In Denemarken wordt alleen met mandaten gewerkt in het geval van voorstellen die van 'groot belang zijn'. Het overgrote deel van de voorstellen valt hier niet onder. Voor Oostenrijk geldt dat bindende Stellungnahmen kunnen worden uitgevaardigd als het Europese voorstel gericht is op het tot stand brengen van bindende Europese regelgeving die gevolgen heeft voor het uitvaardigen van federale wetgeving, waarbij moet worden opgemerkt dat de Bundesrat deze bevoegdheid slechts heeft voor zover het gaat om Europese regelgeving die betrekking heeft op de competentie van de Bundesrat. Veelal hebben richtlijnen en verordeningen gevolgen voor federale wetgeving. Indien het parlement binnen de grenzen van deze definitie over een bepaald Europees voorstel een Stellungnahme wil uitvaardigen verstrekt de regering hierover informatie. In het Verenigd Koninkrijk geldt het behandelingsvoorbehoud dus voor bijna elk voorstel. In Oostenrijk is de bevoegdheid om Stellungnahmen uit te vaardigen minder ruim, in die zin dat de procedure eigenlijk alleen gebruikt kan worden in het kader van richtlijnen en verordeningen. Het minst ruim is de Deense mandaatprocedure, in het kader waarvan alleen over voorstellen 'van groot belang' informatie wordt verstrekt.

3.3 Coördinatie van de informatievoorziening

De informatievoorziening door de regeringen van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk wordt vanaf het moment van ontvangst van het Europese voorstel gecoördineerd door één orgaan. Een dergelijk orgaan zorgt er in de betreffende landen voor dat de afstemming tussen de verschillende ministeries wordt georganiseerd. Ook houdt het coördinerend orgaan in de gaten dat de termijnen waarbinnen informatie door de regering aan het parlement moet worden verschaft niet of zo min mogelijk worden overschreden. In Oostenrijk bestaat geen coördinerend orgaan dat zich bezighoudt met de informatievoorziening aan het parlement. Dit heeft duidelijk negatieve consequenties voor het Oostenrijkse parlement. Zo worden door de verschillende ministeries vaak dezelfde documenten doorgestuurd naar het parlement, waardoor het een enorme hoeveelheid informatie krijgt te verwerken.

3.4 Verwerking van informatie door het parlement

Nadat de informatie van de regering door het parlement is ontvangen moet deze worden verwerkt. De bestudeerde parlementen maken allemaal op een bepaalde manier een schifting om de belangrijke informatie te scheiden van de minder belangrijke informatie. In het Verenigd Koninkrijk is een dergelijke schifting het meest prominent aanwezig. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat het parlementaire controlesysteem in het kader van Europese besluitvorming het meest gericht is op documenten. De schifting in zowel de House of Commons als de House of Lords is direct verbonden met het behandelingsvoorbehoud. Tijdens de schifting wordt namelijk bepaald of het behandelingsvoorbehoud wordt opgeheven of gehandhaafd.

De Deense mandaatprocedure is niet gericht op documenten, maar op datgene wat in een bijeenkomst van de Raad staat te gebeuren. De regeringsmemoranda worden voornamelijk gebruikt om belangrijke voorstellen te signaleren. In die zin vindt er dus een soort schifting plaats. In het kader van de mandaatprocedure worden de memoranda echter alleen gebruikt als achtergrondinformatie. Ook in Oostenrijk staat de schifting niet in direct verband met het instrument van de *Stellungnahme*. Hier liggen deze zaken echter minder ver uit elkaar dan in Denemarken. Op basis van de schifting door het Oostenrijkse parlement wordt namelijk wel de agenda vastgesteld voor een bijeenkomst van de *Unterausschuss* in de Nationalrat en de *EU-Ausschuss* in de Bundesrat. Tijdens de vergaderingen van deze EU-commissies kan met betrekking tot zaken die op de agenda staan door de leden worden besloten tot het uitvaardigen van een *Stellungnahme*, terwijl in Denemarken de beslissing een mandaat te presenteren een regeringsaangelegenheid is.

Voorts dient met betrekking tot het verwerken van informatie door het parlement nog de rol van de parlementaire staf in de verschillende landen te worden aangestipt. In het Verenigd Koninkrijk spelen ambtenaren een zeer grote rol in de procedure van het behandelingsvoorbehoud, in die zin dat zij veel voorbereidend werk voor de parlementariërs verrichten. Ook in Denemarken vervullen de ambtenaren van het parlement relatief veel voorbereidende taken. Het Oostenrijkse systeem verzet zich echter tegen enige politieke activiteit van ambtenaren die werkzaam zijn bij het parlement. Voorbereidende taken in het kader van de controle van de regering ten aanzien van Europese besluitvorming worden in Oostenrijk beschouwd als politiek werk dat slechts door politici verricht mag worden.

VII

4. De debatfase

De fase waarin het debat plaatsvindt tussen regering en parlement in het kader van het behandelingsvoorbehoud, de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen speelt zich voornamelijk af in de EU-commissies van de verschillende parlementen. Net als in de informatiefase bestaan er ook hier duidelijke overeenkomsten en verschillen tussen de landen. Deze overeenkomsten en verschillen hebben betrekking op de positie en samenstelling van de EU-commissies en de werkwijze van de EU-commissies met betrekking tot het behandelingsvoorbehoud, de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen. Voorts worden er in dit verband ten aanzien van de tweekamerstelsels in Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk nog een aantal opmerkingen gemaakt.

4.1 Positie en samenstelling EU-commissies

De EU-commissies van de parlementen van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk nemen allemaal een bijzondere positie in ten opzichte van de andere parlementaire commissies in het betreffende land. Zo hebben alle EU-commissies in het kader van het behandelingsvoorbehoud, het mandaatsysteem of het systeem met betrekking tot de Stellungnahmen in meer of mindere mate de bevoegdheid om namens het parlement te handelen, of namens een van de kamers van het parlement, terwijl de andere parlementaire commissies deze bevoegdheid niet hebben. In Oostenrijk worden de bijzondere posities van de EU-commissies het meest prominent benadrukt. De bevoegdheid van de EU-commissies om namens de kamers op te treden is namelijk expliciet in de B-VG opgenomen. Ook in het kader van de implementatie van het Verdrag van Lissabon bleek dat de Oostenrijkers veel belang hechten aan deze bijzondere bevoegdheid. Een reden die hiervoor wel wordt aange-

voerd is dat er, gelet op de snelheid van het Europese besluitvormingsproces, geen tijd is om de formele instemming van het plenum af te wachten. Plenaire zittingen in zowel de Nationalrat als de Bundesrat zijn schaars en zitten vaak te vol met andere onderwerpen. In Oostenrijk wordt de bevoegdheid voor de EU-commissies om namens de betreffende kamer te handelen dus gezien als een mogelijkheid om sneller te kunnen handelen in het kader van de controle op het Europese besluitvormingsproces. Ook de Deense EU-commissie kan volledig namens het parlement handelen. Voor het Verenigd Koninkrijk geldt deze bijzondere positie in wat beperktere mate. De EU-commissies van beide huizen hebben immers wel de zelfstandige bevoegdheid het behandelingsvoorbehoud direct bij de schifting op te heffen, maar zodra over Europese voorstellen verder gedebatteerd wordt kan het behandelingsvoorbehoud daarna slechts worden opgeheven door het plenum. Omdat de EU-commissies in de verschillende landen namens het parlement handelen, ligt het voor de hand dat de samenstelling ervan een weerspiegeling is van de politieke verhoudingen in de betreffende kamers. Hierbij moet overigens de kanttekening worden geplaatst dat dit voor één EU-commissie niet opgaat. De EU-commissie van de House of Lords kent namelijk een andere wijze van samenstelling.

VII

4.2 Werkwijze van de EU-commissies met betrekking tot de mandaatprocedure, de Stellungnahme en het behandelingsvoorbehoud

Als gezegd spelen de procedure van het behandelingsvoorbehoud, de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen zich in de meeste gevallen af in de EU-commissies van de betreffende parlementen. De vergaderingen van de EU-commissies zijn veelal openbaar, al dient wel te worden opgemerkt dat in het Verenigd Koninkrijk een deel van de vergaderingen van de EU-commissies niet toegankelijk zijn voor het publiek. Opvallend in dit verband is dat de vergaderingen van de meeste andere parlementaire commissies in de drie landen niet voor het publiek toegankelijk zijn. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken vinden vergaderingen van de EU-commissies wekelijks plaats, al moet worden opgemerkt dat dit voor de House of Lords alleen geldt voor de voorzitter van de EU-commissie die een wekelijkse schifting van de documenten maakt. In Oostenrijk zijn de bijeenkomsten van de EU-commissies minder frequent. Dit heeft vaak tot gevolg dat de parlementaire controle van de regering in het kader van het Europese besluitvormingsproces niet op het juiste moment plaatsvindt. Vaak is het Europese onderhandelingsproces namelijk al zo ver gevorderd op het moment dat er een vergadering van de betreffende EU-commissie plaatsvindt, dat het niet meer mogelijk is om het onderhandelingsproces op Europees niveau daadwerkelijk via de betreffende minister te beïnvloeden.

Ook al zijn de Deense en Oostenrijkse procedures gericht op de bijeenkomsten van de Raad, dit betekent niet dat het er in bijeenkomsten van de verschillende EU-commissies op dezelfde wijze aan toe gaat. Opmerkelijk verschil tussen de Deense mandaatprocedure en het Oostenrijkse systeem van de Stellungnahmen is dat het in Denemarken de regering is die bepaalt of er een mandaat moet worden gepresenteerd, terwijl het initiatief om een Stellungnahme uit te vaardigen volledig bij de EU-commissies van de kamers ligt. De agenda voor een bijeenkomst van de EU-commissie van het Deense parlement wordt dus voor een groot deel bepaald door de regering, terwijl de EU-commissies van de beide kamers van het Oostenrijkse parlement hier zelf over gaan. Dit gegeven is ook van belang voor de werkwijze tijdens de commissievergaderingen. Tijdens een vergadering in de Deense EU-commissie is het niet de commissie die het mandaat formuleert, maar de betrokken minister. Indien de meerderheid van de commissie geen bezwaar heeft tegen dit mandaat, onderhandelt de minister op deze basis. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er wel degelijk discussie wordt gevoerd over het mandaat en dat het mandaat regelmatig wordt aangepast naargelang de wensen van de meerderheid. In de Oostenrijkse EU-commissie licht de minister de zaken die op de agenda staan over het algemeen toe en naar aanleiding daarvan wordt eventueel besloten een Stellungnahme uit te vaardigen.

Het Britse systeem is gericht op het bestuderen van documenten vanaf het allereerste moment in het Europese besluitvormingsproces. In eerste instantie is het de voornaamste taak van de EU-commissies om te beoordelen of een bepaald Europees voorstel belangrijk is of niet, ofwel of het behandelingsvoorbehoud kan worden opgeheven of niet. Als het behandelingsvoorbehoud met betrekking tot een Europees voorstel nog niet wordt opgeheven, begint de fase waarin specifieke vragen worden gesteld aan de minister, wordt gedebatteerd, of om aanvullende informatie wordt gevraagd. Het is in het belang van de minister om mee te werken, aangezien hij pas in mag stemmen met een bepaald besluit in Brussel als het behandelingsvoorbehoud is opgeheven. In tegenstelling tot het Deense en Oostenrijkse systeem is het Britse behandelingsvoorbehoud niet bedoeld om bewindspersonen een onderhandelingsinstructie mee te geven. Het gaat er vooral om dat er een mogelijkheid van parlementaire controle en eventuele beïnvloeding van de minister is geweest. Het behandelingsvoorbehoud kan in die zin dus worden beschouwd als een soort waarborg voor de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van Europese besluitvorming.

In tegenstelling tot het Britse behandelingsvoorbehoud en de Deense mandaatprocedure is de Oostenrijkse procedure met betrekking tot de Stellungnahmen

wettelijk vastgelegd. De procedure is zelfs vastgelegd in de Oostenrijkse B-VG. Toch wordt van de Oostenrijkse procedure het minst gebruikgemaakt. De voornaamste reden hiervoor is dat het in veel gevallen een te zwaar middel is, waarbij bewindspersonen nauwelijks ruimte hebben om flexibel te kunnen handelen op Europees niveau. Een *Stellungnahme* is immers een instrument waarmee een specifieke instructie aan de betreffende bewindspersoon wordt gegeven, waarvan hij of zij niet mag afwijken. De Oostenrijkers werken liever met een minder zwaar instrument dat de nodige ruimte laat voor onverwachte gebeurtenissen op Europees niveau. Dit verklaart ook het toenemende gebruik van de zogenoemde commissieverklaringen, waarbij geen instructie, maar een verklaring of mededeling ten behoeve van het optreden van de minister in de Raadsvergadering wordt gedaan. Uiteraard is met betrekking tot de *Stellungnahmen* opnieuw van belang dat de regering kan rekenen op een grote meerderheid in de kamers. Commissieleden die behoren tot de coalitiepartijen zullen dan ook niet snel instemmen met een *Stellungnahme* waar de regering zich niet in kan vinden. Het Deense mandaatsysteem functioneert daarentegen in een staatsbestel waarin wordt gewerkt met minderheidsregeringen. In deze context is het van belang dat de regering met betrekking tot Europese besluitvorming telkens zoekt naar steun van de meerderheid van het parlement. Het werken met een bepaalde vorm van een mandaatprocedure past in deze politieke situatie. Er wordt met betrekking tot de Deense mandaatprocedure vaak gesproken over ‘Deense toestanden’. Hiermee wordt bedoeld dat het op Europees niveau moeilijk onderhandelen is met de Denen omdat ze in zeer verregaande mate gebonden zijn aan het mandaat dat ze door het parlement is meegegeven. Deze veronderstelling klopt eigenlijk niet. Zoals hierboven beschreven wordt het mandaat namelijk niet meegegeven door het parlement, maar ligt het initiatief voor de formulering ervan bij de regering zelf. Ook zijn de mandaten meestal redelijk flexibel, waardoor bewindspersonen niet vaak voor serieuze problemen komen te staan tijdens de Raadsvergaderingen in Brussel.

4.3 Parlementaire betrokkenheid van de House of Lords en de Bundesrat bij het Europese besluitvormingsproces

In Denemarken bestaat het parlement uit één kamer, terwijl de Oostenrijkse en Britse parlementen uit twee kamers bestaan. Tussen de Britse House of Lords en de Bundesrat zijn veel verschillen aan te wijzen. Dit heeft natuurlijk voor een groot deel te maken met de specifieke context waarbinnen deze kamers functioneren in het nationale constitutionele bestel. Zo is de Bundesrat duidelijk een kamer die hoort bij een federaal stelsel omdat ze bestaat uit de afgevaardigden uit de verschillende *Länder*. Met betrekking tot de controle van de regering ten aanzien van het Europese besluitvormingsproces spelen de

VII

Bundesrat en de House of Lords allebei een rol. De manier waarop en de intensiteit waarmee beide kamers in dit verband te werk gaan verschilt echter nogal. In tegenstelling tot de Bundesrat kent de House of Lords een lange traditie op het terrein van onderzoek en controle in het kader van Europese besluitvorming. De House of Lords heeft op dit terrein, ondanks het ontbreken van een vertrouwensrelatie, altijd veel invloed kunnen uitoefenen op de regering. De House of Lords heeft in de loop der jaren een onderzoeks- en controlesysteem ontwikkeld dat geheel losstaat van en ook anders functioneert dan de procedures in de House of Commons. De Bundesrat kent geen lange traditie op het terrein van Europese besluitvorming. Tot voor kort hield de Bundesrat zich zelfs nauwelijks bezig met de controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming. Sinds de discussie rondom de implementatie van het Verdrag van Lissabon in het Oostenrijkse recht, is er echter meer aandacht gekomen voor de rol van de Bundesrat in het Europese besluitvormingsproces, waarbij vooral op het terrein van de subsidiariteitstoets een grotere rol aan de Bundesrat werd toebedacht. In Oostenrijk is dus een duidelijke tendens merkbaar waarbij de Bundesrat steeds meer werk verricht op het terrein van Europese besluitvorming. Interessant is verder het gegeven dat zowel de House of Lords als de Bundesrat zich meer zijn gaan bezighouden met de directe controle op de Europese instellingen, terwijl zowel de House of Commons als de Nationalrat zich in het kader van het Europese besluitvormingsproces meer op de controle van de regering richten.

De Bundesrat heeft met betrekking tot de Stellungnahmen een beperktere bevoegdheid dan de House of Lords heeft met betrekking tot het behandelingsvoorbehoud. In het Verenigd Koninkrijk geldt het behandelingsvoorbehoud voor beide kamers op dezelfde manier. In Oostenrijk kan de Bundesrat slechts Stellungnahmen uitvaardigen voor zover het gaat over Europese regelgeving op het terrein van de competenties van de Bundesrat. Een systeem als het Oostenrijkse zou wellicht ook niet goed kunnen functioneren als het voor beide kamers van toepassing zou zijn op alle onderwerpen. In theorie zouden er namelijk situaties kunnen zijn waarin beide kamers over hetzelfde onderwerp Stellungnahmen aannemen die inhoudelijk tegenstrijdig zijn. De regering kan zich dan onmogelijk aan beide Stellungnahmen houden. Ook een mandaatsysteem als het Deense zou in een tweekamerstelsel wellicht tot dergelijke problemen kunnen leiden. Een behandelingsvoorbehoud als het Britse kent dit probleem niet, aangezien beide kamers daarbij slechts tot verschillende conclusies kunnen komen met betrekking tot de vraag of het behandelingsvoorbehoud opgeheven moet worden of niet. Dit leidt echter niet automatisch tot een plichtenconflict voor de regering.

5. De consequentiefase

Nadat een bewindspersoon heeft opgetreden in een bijeenkomst van de Raad kunnen er in het nationale parlement eventueel consequenties worden verbonden aan de handelingen die hij of zij in dit verband heeft verricht. Deze consequentiefase zou eventueel ook kunnen worden gezien als een onderdeel van de debatfase omdat bewindspersonen veelal verantwoording afleggen over de Raadsbijeenkomst tijdens de vergaderingen van de EU-commissies. Er kunnen over de procedures van de mandaten, de Stellungnahmen en het behandelingsvoorbehoud echter wat meer specifieke overeenkomsten en verschillen worden genoemd met betrekking tot de consequenties van het Raadsoptreden. In deze paragraaf komt de politieke en/of juridische binding van de instrumenten aan de orde. Ook wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden die er voor de regeringen in de verschillende landen bestaan om van de procedures af te wijken.

VII

5.1 Juridische of politieke binding

Over het algemeen wordt aangenomen dat het Britse behandelingsvoorbehoud en de Deense mandaten niet juridisch bindend zijn. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat er in Denemarken veel discussie wordt gevoerd over de juridische status van de mandaten. Zo wordt door enkelen betoogd dat de mandaten wel juridische binding hebben. Indien dit het geval zou zijn dan is het mogelijk om bewindspersonen die het mandaat niet volgen strafrechtelijk te vervolgen. De Oostenrijkse Stellungnahmen zijn juridisch bindend. De bevoegdheid om Stellungnahmen uit te vaardigen is vastgelegd in de B-VG. In deze bepaling van de B-VG is aangegeven in welke gevallen ministers mogen afwijken van een Stellungnahme. Hieruit valt af te leiden dat afwijking in andere dan de genoemde gevallen niet mogelijk is. In een situatie van ongeoorloofde afwijking van een Stellungnahme zou het mogelijk zijn de betreffende bewindspersoon in rechte te vervolgen.

Ondanks het feit dat niet alle instrumenten als juridisch bindend kunnen worden beschouwd, kan er zeker wel worden gesproken van politieke binding. Deze politieke binding is in de relatie tussen het betreffende parlement en regering minstens zo belangrijk. Indien een meerderheid van de Britse House of Commons, de Oostenrijkse Nationalrat of de Deense *Folketing* het vertrouwen in de betreffende minister opzegt, dient deze minister op te stappen. Deze situatie zou zich ook voor kunnen doen in het geval dat de minister het behandelingsvoorbehoud overschrijdt of buiten de grenzen van het mandaat of de Stellungnahme treedt. Zoals al even naar voren kwam in de vorige paragraaf hebben de House of Lords en de Bundesrat een dergelijke vertrouwensrelatie

niet met de Britse en Oostenrijkse regering. Dit betekent echter niet dat het behandelingsvoorbehoud en de Stellungnahmen makkelijk terzijde worden geschoven. De Bundesrat is wat betreft politieke samenstelling meestal een afspiegeling van de Nationalrat. Ook zijn de interne organisatie en ondersteuning van de Nationalrat en die van de Bundesrat in hoge mate met elkaar verweven. Indien ongeoorloofd zou worden afgeweken van een Stellungnahme van de Bundesrat zou eventueel dus ook een politiek conflict tussen de regering en de Nationalrat kunnen ontstaan. Daarbij komt natuurlijk ook dat de Stellungnahmen juridisch bindend zijn en om die reden dus gewoon moeten worden gevolgd. Ongeoorloofd afwijken van een Stellungnahme van de Bundesrat zal dus niet snel gebeuren. Het ontbreken van een vertrouwensrelatie tussen de House of Lords en de regering heeft niet tot gevolg dat een minister een behandelingsvoorbehoud dat door de House of Lords nog niet is opgeheven makkelijker terzijde schuift dan een behandelingsvoorbehoud dat door de House of Commons nog niet is opgeheven. De House of Lords bekijkt Europese voorstellen vanuit een meer specialistische invalshoek dan de House of Commons. In veel gevallen wordt deze specialistische visie van de House of Lords door de regering gewaardeerd, waardoor het niet vaak voorkomt dat het behandelingsvoorbehoud met voeten wordt getreden. Daarbij komt ook dat bewindspersonen juist in de House of Lords flink aan de tand worden gevoeld en terecht worden gewezen op het moment dat het behandelingsvoorbehoud op ongeoorloofde wijze wordt gepasseerd. Dit laat eigenlijk zien dat ook zonder de mogelijkheid van het uitspreken van de ultieme sanctie van het wantrouwensvotum, het wel degelijk mogelijk is een instrument als het behandelingsvoorbehoud te laten functioneren. Overigens geldt ook voor de House of Commons dat het inzetten van de vertrouwensregel in het kader van het Europese besluitvormingsproces niet snel zal voorkomen. Ook daar geldt dat bewindspersonen zich publiekelijk moeten verantwoorden, waarbij ze liever geen boze EU-commissie tegenover zich hebben. Verder kan hier opnieuw worden opgemerkt dat het instrument van het behandelingsvoorbehoud niet rechtstreeks gericht is op de inhoud van de te nemen beslissing door de bewindspersoon, maar op de mogelijkheid voor het parlement om zijn zegje te kunnen doen. Ministers worden dan ook niet zozeer ter verantwoording geroepen omdat de inhoudelijke koers die gevolgd is niet bevalt. Dit wordt uiteindelijk redelijk geaccepteerd, zolang het behandelingsvoorbehoud maar wel in acht wordt genomen.

5.2 Afwijkingsmogelijkheden

In Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaan er onder bepaalde voorwaarden voor de regering mogelijkheden om af te wijken van de procedures

met betrekking tot de Stellungnahme en het behandelingsvoorbehoud. De Deense regeling met betrekking tot de mandaatprocedure voorziet niet in een dergelijke mogelijkheid. De Oostenrijkse regering heeft nog nooit een beroep gedaan op de mogelijkheid van de Stellungnahme af te wijken. Gelet op het feit dat er nauwelijks gewerkt wordt met Stellungnahmen is dit ook niet zo vreemd. De Britse regering doet vaker een beroep op de afwijkingsgronden. Het is echter niet zo dat dit zomaar geaccepteerd wordt door het Britse parlement. Indien het parlement naar aanleiding van de uitleg van de betreffende bewindspersoon van mening is dat zich geen omstandigheid heeft voorgedaan die zo bijzonder was dat het behandelingsvoorbehoud terzijde mocht worden geschoven, zullen de leden van de EU-commissies duidelijk hun afkeuring laten blijken. In de praktijk komt het vaak voor dat de betrokken bewindspersoon vanuit Brussel contact opneemt met de EU-commissies als hij of zij van plan is het behandelingsvoorbehoud te passeren. In veel gevallen voorkomt deze werkwijze heftige confrontaties achteraf. Ook Deense ministers nemen tijdens de Raadsvergaderingen contact op met de EU-commissie. Omdat er geen mogelijkheden bestaan om van het mandaat dat ze hebben meegekregen af te wijken, zijn ze in sommige situaties genoodzaakt een hernieuwd mandaat te vragen aan de EU-commissie. De Deense regering volgt deze werkwijze altijd, wat ook te verwachten is in een staatsbestel waarin wordt gewerkt met minderheidsregeringen.

6. Vergelijkend kader

In het voorgaande zijn de procedures van het behandelingsvoorbehoud, de Stellungnahme en de mandaatprocedure onderling met elkaar vergeleken. Hierbij is gebruikgemaakt van de driedeling die ook in hoofdstuk II aan de orde kwam. Met deze onderlinge vergelijking is een kader gecreëerd waaraan de huidige Nederlandse situatie met betrekking tot parlementaire controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming kan worden getoetst. Dit vergelijkingskader wordt hier kort samengevat. Ook worden er alvast een aantal opmerkingen gemaakt die als voorzet kunnen dienen voor de vergelijking met Nederland in het volgende hoofdstuk.

Met betrekking tot de informatiefase zijn twee zaken onderscheiden. Zo is er in de eerste plaats de informatieverzorging door de regering aan het parlement, waarbij is gekeken naar het moment en de manier van informatieverzorging, de onderwerpen waarover informatie wordt verschaft en de coördinatie van de informatieverzorging binnen de regering. Uit de vergelijking tussen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Oostenrijk anderzijds volgt dat het van belang is dat de regering zelf in een vroeg stadium informatie

over Europese voorstellen verstrekt en niet slechts een functie heeft als doorgeefluik van Europese documenten. Het Oostenrijkse systeem laat immers zien dat daadwerkelijke parlementaire controle zeer moeilijk te realiseren is zonder eigen inbreng van de regering. Het Britse systeem bevestigt deze veronderstelling, in die zin dat de intensieve parlementaire controle daar juist plaats lijkt te vinden vanwege de verschaffing van regeringsmemoranda. Dit hangt voor een groot deel samen met de procedure van het behandelingsvoorbehoud die wordt geactiveerd door de uitbrenging van het regeringsmemorandum. Het is immers in het belang van de regering om het parlement zo volledig mogelijk en zo vroeg mogelijk te informeren, zodat het behandelingsvoorbehoud door het parlement snel kan worden opgeheven en de regering in kan stemmen met eventuele besluiten in Brussel. Het parlementair behandelingsvoorbehoud vormt dus een belangrijke stok achter de deur voor de regering om tijdig informatie te verschaffen.

In de tweede plaats is er gekeken naar de verwerking van de regeringsinformatie door het parlement. Uit de vergelijking tussen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk in dit verband volgt onder andere dat het van belang is dat ambtenaren een actieve rol kunnen vervullen in de verwerking van de informatie. In het Oostenrijkse systeem wordt de voorbereiding van schifting van informatie over Europese voorstellen gezien als politiek werk waaraan ze niet mogen deelnemen. Dit zorgt ervoor dat veel van dit werk op de schouders van de parlementariërs zelf terecht komt, waardoor sommige informatie wegens tijdgebrek niet of te laat wordt opgemerkt.

Met betrekking tot de debatfase is in de eerste plaats aandacht besteed aan de institutionele kenmerken van de EU-commissies en de werkwijze van de EU-commissies in het kader van het behandelingsvoorbehoud, de mandaatprocedure en de Stellungnahmen. De onderlinge vergelijking van de landen laat zien dat het belangrijk is dat EU-commissies regelmatig vergaderen, dit om het Europese besluitvormingsproces in Brussel bij te benen. Eventueel zouden de EU-commissies ook, om het controleproces nog verder te versnellen, de bevoegdheid moeten hebben om namens het parlement beslissingen te nemen. Met betrekking tot de werkwijze van de EU-commissies in het kader van de verschillende procedures kan worden opgemerkt dat de procedures niet moeten leiden tot een situatie waarin geen enkele flexibiliteit overblijft voor de bewindspersoon die moet onderhandelen op Europees niveau. Zo wordt de Oostenrijkse Stellungnahme nauwelijks gebruikt omdat het instrument te zwaar wordt bevonden. De Deense mandaten daarentegen, die door de regering zelf zijn ontworpen, zijn wel redelijk flexibel.

In de tweede plaats zijn er enkele opmerkingen gemaakt over de parlementaire betrokkenheid van de House of Lords en de Bundesrat bij het Europese besluitvormingsproces. Bijzondere aandacht verdient hier opnieuw de opmerking dat een systeem als het Oostenrijkse of het Deense, waarin aan twee kamers precies dezelfde bevoegdheden worden toegeedeeld, theoretisch tot onderlinge conflicten tussen de kamers kan leiden. Een dergelijk systeem zou in een niet-federaal tweekamerstelsel wellicht tot problemen kunnen leiden.

In het kader van de consequentiefase is in de eerste plaats gekeken naar de juridische en politieke status van het behandelingsvoorbehoud, de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen. De praktijk in de bestudeerde landen laat zien dat het voor het daadwerkelijke gebruik van de instrumenten niet noodzakelijk is een juridisch bindend instrument te hebben. Politieke binding is in de relatie tussen parlement en regering misschien wel belangrijker. Het inzetten van de ultieme sanctie van de vertrouwensregel zal echter niet snel gebeuren. Het is daarom van belang dat niet alleen vóór een Raadsvergadering voor het parlement duidelijke mogelijkheden bestaan om bewindspersonen aan de tand te voelen, maar ook na een Raadsvergadering. Vooral het Britse systeem laat zien dat een verantwoordingsmechanisme waarbij bewindspersonen publiekelijk worden bevroegd, werkt.

In de tweede plaats zijn de mogelijkheden aan de orde geweest om van het behandelingsvoorbehoud, de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen af te wijken. Uit deze onderlinge vergelijking zou kunnen worden afgeleid dat er in zeer bijzondere situaties op Europees niveau een afwijkingsmogelijkheid zou moeten zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een onderhandelings situatie waarin afwijking meer voordeel oplevert dan wanneer niet zou worden afgeweken. Om te voorkomen dat bewindspersonen al te lichtvochtig omgaan met deze bevoegdheid, dienen ze achteraf wel weer verantwoording af te leggen over de vraag waarom ze in dat concrete geval gebruik hebben gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid.

VIII Vergelijking met Nederland

1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een inventarisatie gemaakt van de bevindingen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. In dit hoofdstuk wordt de Nederlandse situatie aan deze bevindingen getoetst. In de eerste plaats worden enkele meer algemene kenmerken van de verschillende regeersters besproken. Dit is van belang omdat sommige van deze kenmerken in de verschillende landen in zekere mate bepalend zijn voor de wijze waarop het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming plaatsvindt. Om een goede vergelijking met Nederland te kunnen maken dienen dergelijke zaken in ogenschouw te worden genomen. In de tweede plaats worden de instrumenten die het Nederlandse parlement heeft om te regeren te controleren in het kader van het Europese besluitvormingsproces, vergeleken met de controle-instrumenten die het Deense, het Britse en het Oostenrijkse parlement in dit verband hebben. Opnieuw wordt aansluiting gezocht bij de drie verschillende fases van het politieke controle- en verantwoordingsproces, namelijk de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een evaluerende paragraaf.

2. Algemene kenmerken van de verschillende regeersters

Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Nederland hebben allemaal een bepaalde vorm van een parlementair stelsel. Er bestaat dus een vertrouwensrelatie tussen de regeringen en parlementen van de bestudeerde landen. Opvallend in dit verband in vergelijking met Nederland is dat in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk de politieke ministeriële verantwoordelijkheid niet wordt losgekoppeld van de vertrouwensregel. De politieke ministeriële verantwoordelijkheid wordt in deze landen gebaseerd op de vertrouwensregel en een discussie over de relatie tussen deze twee staatsrechtelijke leerstukken, zoals in Nederland, is daar dan ook niet aan de orde.

Met betrekking tot het Oostenrijkse systeem is er een aantal zaken waarmee in het kader van een vergelijking met Nederland rekening moet worden gehouden. Zo kent het Oostenrijkse staatsbestel naast de *Nationalrat* een federale kamer, de *Bundesrat*. De leden van de *Bundesrat* worden gekozen door de par-

lementen van de *Länder*, al wijkt de politieke samenstelling van de Bundesrat veelal niet veel af van die van de Nationalrat. Ook met betrekking tot de parlementaire controle op Europese besluitvorming komt het federale karakter van de Bundesrat tot uitdrukking. Zo heeft de Bundesrat in dit verband alleen de bevoegdheid om *Stellungnahmen* uit te vaardigen als het gaat om bindende Europese regelgeving die de competentie van de *Länder* beperkt. In het Nederlandse tweekamerstelsel is een dergelijke beperktere bevoegdheid van de Eerste Kamer niet aan de orde, wat overigens niet betekent dat er geen discussie bestaat over de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer in het kader van de parlementaire controle op Europese besluitvorming (zie hoofdstuk III, paragraaf 4.1.2). Voorts is het van belang te benadrukken dat het Oostenrijkse parlement in vergelijking met de andere bestudeerde landen een sterk formalistische benadering heeft. Hiermee wordt bedoeld dat er in Oostenrijk sterk de neiging bestaat procedures en parlementaire praktijken zo veel mogelijk en zo uitgebreid mogelijk wettelijk vast te leggen, bij voorkeur zelfs in de B-VG of in andere constitutionele regelgeving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de bevoegdheid om *Stellungnahmen* uit te vaardigen tot in detail in de B-VG is uitgewerkt. Ook de discussie in het kader van de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon over het verstrekken van regeringsinformatie over Europese voorstellen geeft blijk van deze formalistische benadering. In dit verband werd het namelijk noodzakelijk geacht om een zogenoemde *EU-Informationsgesetz* op te stellen. Een dergelijke werkwijze betekent enerzijds dat er veel duidelijkheid bestaat over de precieze omvang van de rechten en plichten van het parlement en de regering. Anderzijds biedt dit systeem weinig flexibiliteit, terwijl dit juist op het terrein van de parlementaire controle op Europese besluitvorming van belang kan zijn.

Met betrekking tot de controle van de Deense *Folketing* op Europese besluitvorming moet worden bedacht dat er wordt gewerkt met minderheidsregeringen. Tegen deze achtergrond moet ook het mandaatsysteem worden gezien. Aangezien de regering op het terrein van Europese besluitvorming niet kan rekenen op de steun van de gedoogpartner, moet bij elk mandaat een meerderheid in het parlement worden gezocht. Ook in Nederland wordt sinds 2010 gewerkt met een minderheidsregering. Nederland heeft echter sinds de Tweede Wereldoorlog een traditie gehad van meerderheidsregeringen. Tegen die achtergrond heeft het Nederlandse parlementaire controleproces ten aanzien van Europese besluitvorming zich dan ook ontwikkeld. Dit is anders in Denemarken, waar al jarenlang een traditie bestaat van minderheidsregeringen. Voorts moet ook worden gewezen op het feit dat het Deense mandaatsysteem functioneert in een eenkamerstelsel. Dit gegeven heeft consequenties voor de vraag of een dergelijk systeem ook zou kunnen functioneren in een

tweekamerstelsel als het Nederlandse. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 3.2.3 van dit hoofdstuk.

In het Verenigd Koninkrijk speelt het beginsel van *parliamentary sovereignty* een belangrijke rol. Dit beginsel is van grote invloed geweest op de wijze waarop het Britse parlementaire controleproces in het kader van Europese besluitvorming zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. De overdracht van nationale bevoegdheden aan de Europese instellingen wordt in het Verenigd Koninkrijk gezien als een inbreuk op het beginsel van *parliamentary sovereignty*. Ter compensatie van het verlies van wetgevende soevereiniteit heeft het Britse parlement een systeem ontwikkeld waarmee het de regering intensief controleert als het gaat om Europese besluitvorming. De manier waarop de *scrutiny reserve* functioneert in het Verenigd Koninkrijk kan dan ook niet geheel los van deze context worden gezien. In Nederland kennen we het beginsel van *parliamentary sovereignty* niet. In het kader van de verschillende goedkeuringswetten heeft wel discussie plaatsgevonden over de overdracht van nationale bevoegdheden aan de Europese instellingen, maar de parlementaire controle-instrumenten ten aanzien van de regering in het kader van Europese besluitvorming worden niet op de manier waarop de Britten dit doen in verband gebracht met compensatie voor het verlies aan soevereiniteit.

In Nederland lag het accent van de discussie met betrekking tot de parlementaire controle-instrumenten op het zogenoemde democratische deficit dat bestond ten aanzien van Europese besluiten die werden genomen zonder dat het Europees Parlement medewetgevende bevoegdheid had (zie hoofdstuk III, paragraaf 3.4.1 en 3.4.2). Om dit democratisch deficit te dichten gold een instemmingsrecht voor het parlement voor besluiten in het kader van de voormalige derde pijler van het (oude) EU-Verdrag. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kwam dit instemmingsrecht te vervallen omdat het democratisch deficit grotendeels opgeheven werd door de uitgebreide bevoegdheden van het Europees Parlement. De benadering dat een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement moet leiden tot het schrappen van bevoegdheden van het nationale parlement, vindt geen steun in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. Zonder uitzondering zien de parlementen van deze landen de nationale parlementaire controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming geheel los van de rol die het Europees Parlement ten aanzien van een bepaald Europees voorstel speelt.

Tot slot is het van belang aan te geven dat de controle-instrumenten in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en in iets mindere mate ook Oostenrijk zich hebben ontwikkeld in een eurokritisch politiek klimaat. Vanaf het mo-

ment van toetreding tot op heden hebben deze landen een kritische houding gehad ten aanzien van de Europese Unie. Met betrekking tot Oostenrijk kan voorts nog worden opgemerkt dat het land in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland relatief kort lid is van de Europese Unie. Het Oostenrijkse parlementaire controlesysteem met betrekking tot Europese besluitvorming heeft in vergelijking met de andere landen dus veel minder lang de tijd gehad zich te ontwikkelen. De indruk bestaat dat de Nederlandse Tweede Kamer pas na het referendum in 2005 werk is gaan maken van de parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming. Dit blijkt uit de ontwikkelingen in dit verband die de laatste jaren in de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden (zie uitgebreid hoofdstuk III). De Eerste Kamer was ook voor 2005 al actief betrokken bij het Europese besluitvormingsproces.

VIII

3. Drie fases van het politieke controle- en verantwoordingsproces in het kader van Europese besluitvorming

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan hoe de parlementaire controle-instrumenten ten aanzien van Europese besluitvorming in de verschillende bestudeerde landen te typeren zijn. Hierbij werd aangegeven dat het Britse systeem gebaseerd is op documenten, dat het Deense systeem zich vooral richt op de procedures van de individuele bijeenkomsten in de Raad en dat het Oostenrijkse systeem een mengvorm van deze twee uitersten is. Het Nederlandse parlementaire controlesysteem met betrekking tot Europese besluitvorming bevat zowel kenmerken van een systeem dat is gebaseerd op documenten, als kenmerken van het systeem dat gericht is op de procedures van de individuele bijeenkomsten in de Raad. De fichesprocedure heeft duidelijk betrekking op documenten, terwijl de agendaprocedure gericht is op de Raadsvergaderingen. Het parlementair behandelvoorbehoud en het instemmingsrecht zijn in eerste instantie gebaseerd op documenten, maar kunnen ook in het kader van de Raadsvergadering een belangrijke rol spelen.

In deze paragraaf worden de instrumenten die het Nederlandse parlement heeft om de regering te controleren in het kader van het Europese besluitvormingsproces, vergeleken met de controle-instrumenten die het Deense, het Britse en het Oostenrijkse parlement in dit verband hebben. Opnieuw wordt aansluiting gezocht bij de drie verschillende fases van het politieke controle- en verantwoordingsproces, namelijk de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase.

3.1 De informatiefase

In het vorige hoofdstuk zijn in het kader van de informatiefase enkele zaken van elkaar onderscheiden. Zo is in het kader van de informatievoorziening door de regering aan het parlement gekeken naar het moment waarop, op welke manier en over welke onderwerpen informatie door de regering aan het parlement wordt verschaft. Ook de coördinatie van de informatievoorziening is aan de orde gekomen. Vervolgens is gekeken naar de manier waarop de informatie door het parlement wordt verwerkt. In dit hoofdstuk komen deze zaken opnieuw aan de orde.

3.1.1 Informatieverschaffing door de regering aan het parlement

Het is van belang dat de regering in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces informatie aan het parlement verstrekt over Europese voorstellen. Zonder deze informatieverschaffing is de parlementaire controle van de regering in het kader van de Europese Unie moeilijk te realiseren. Dit bleek vooral uit de situatie in Oostenrijk, waar het parlement soms door de bomen het bos niet meer ziet vanwege alle Europese documenten die zonder eigen inbreng van de regering naar de Nationalrat en de Bundesrat worden gestuurd. Het feit dat de regering in Oostenrijk tot het moment van de vergaderingen van de EU-commissies niet uit eigen beweging informatie verschaft, zorgt ervoor dat het parlement veelal pas betrokken raakt op het moment dat het Brusselse besluitvormingsproces al in een vergevorderd stadium is. Dit probleem is inmiddels ook erkend door de Oostenrijkers zelf. Bij de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon werd afgesproken een nieuwe wet op te stellen waarin uitgebreidere informatieplichten voor de regering in het kader van Europese voorstellen worden opgenomen. De situatie in Oostenrijk laat in het kader van de informatieverschaffing door de regering aan het parlement dus eigenlijk vooral zien hoe het niet moet. In Denemarken en in het Verenigd Koninkrijk wordt al wel geruime tijd informatie verschaft in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces. Om uiteindelijk te kunnen beoordelen of Nederland hier iets van zou kunnen leren, is het van belang de momenten waarop in Nederland de informatievoorziening plaatsvindt opnieuw kort te benoemen en ze af te zetten tegen de werkwijzen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

In Nederland wordt op verschillende momenten in het Europese besluitvormingsproces door de regering aan het parlement informatie verschaft. In de eerste plaats is dit het moment waarop de regeringsreacties op groenboeken en witboeken door de regering minimaal dertig dagen voor verzending aan de Europese Commissie naar het parlement worden gestuurd. De Tweede Kamer

en Eerste Kamer worden dus op de hoogte gehouden van het standpunt van de regering ten aanzien van consultatiedocumenten van de Europese Commissie. Het is van belang dat het parlement hierbij wordt betrokken, omdat in dit vroege stadium reële mogelijkheden bestaan om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de plannen van de Europese Commissie, nog voordat het wetgevingsvoorstel wordt gepubliceerd. In het Verenigd Koninkrijk maken groenboeken en witboeken onderdeel uit van de procedure van de scrutiny reserve, waardoor deze automatisch onder de aandacht van het parlement worden gebracht. Hier bestaat dus geen afzonderlijke procedure voor de behandeling van consultatiedocumenten van de Europese Commissie. In Denemarken wordt over groenboeken en witboeken op twee manieren informatie verschaft. Ten eerste wordt een memorandum opgesteld binnen vier weken nadat het voorstel in het Deens aan de Raad is verstuurd. Ten tweede worden ook de regeringsreacties naar de EU-commissie gezonden. Het Deense systeem is vergelijkbaar met het Nederlandse. Ook in Nederland worden immers niet alleen regeringsreacties naar de kamers gestuurd, maar ook fiches opgesteld over groenboeken en witboeken.

VIII

In de tweede plaats is er het moment waarop de regering fiches naar het parlement stuurt. De fiches moeten in principe binnen zes weken na publicatie van het Europese voorstel naar de kamers worden gezonden. Voor Europese Commissievoorstellen waarvoor een parlementair behandelvoorbehoud gaat gelden of een subsidiariteitstoets zal worden verricht, geldt een termijn van drie weken na publicatie van het Europese voorstel. In hoofdstuk III kwam aan de orde dat het regelmatig voorkomt dat de termijn waarbinnen fiches door de regering moeten worden uitgebracht niet wordt gehaald. De praktijk in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om memoranda uit te brengen binnen zeer kort tijdsbestek. In beide landen bestaan relatief weinig problemen met het tijdig uitbrengen van de memoranda, terwijl kortere termijnen van toepassing zijn en over meer voorstellen memoranda moeten worden opgesteld dan in Nederland. Zo geldt in Denemarken een termijn van twee weken voor een beknopt memorandum in het kader van de subsidiariteitstoets en voor een memorandum in meer uitgebreide vorm geldt een termijn van vier weken vanaf het moment dat het Europese voorstel beschikbaar is. In het Verenigd Koninkrijk wordt zelfs gewerkt met een nog kortere termijn. Daar moeten de volledige *explanatory memoranda* in principe binnen twee weken naar het parlement worden gezonden. Wel kan in dit verband nog een opmerking worden gemaakt over de Nederlandse coördinatiestructuur met betrekking tot de fiches, die bij zou kunnen dragen aan de hoeveelheid tijd die in Nederland met het opstellen van een fiche gemoeid is. Het opstellen van het fiche wordt in Nederland gecoör-

dineerd door de werkgroep BNC. Echter, nadat het fiche door de werkgroep BNC is goedgekeurd moet het via de CoCo (zie hoofdstuk III, paragraaf 3.1) naar de ministerraad. Pas als de ministerraad het fiche heeft goedgekeurd kan het naar de kamers worden gestuurd. Dit proces heeft dus vele tussenschakels, waardoor het veel tijd in beslag kan nemen. Anders is dit bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Daar zijn in de meeste gevallen het betreffende ministerie en het *Cabinet Office* betrokken bij het opstellen van de explanatory memoranda. Een explanatory memorandum hoeft vervolgens niet, zoals in Nederland, ook nog te worden goedgekeurd door de ministerraad, maar wordt direct nadat de ambtenaren van het betreffende departement het hebben opgesteld voorzien van een handtekening van de minister.

VIII

Niet alleen wordt in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk sneller informatie verschaft in de vorm van memoranda, maar beide landen hebben ook een uitgebreidere regeling als het gaat om de vraag over welke voorstellen memoranda moeten worden uitgebracht. Het verkorte fiche wordt in Nederland alleen opgesteld voor commissievoorstellen waarvoor een parlementair behandelingsvoorbehoud gaat gelden of waarvoor een subsidiariteitstoets zal worden verricht. In Denemarken geldt dat voor *alle* grote voorstellen binnen twee weken door de regering een voorlopige indicatie moet worden gegeven of het voorstel volgens de regering wel of niet de subsidiariteitstoets doorstaat. De verstrekking van deze memoranda is dus niet, zoals in Nederland, afhankelijk van de wens van het parlement om een dergelijke toets te gaan verrichten. Ook met betrekking tot de 'gewone' memoranda geldt dat de Denen een uitgebreidere regeling kennen dan wij. In het Deense systeem moeten in ieder geval over alle voorstellen voor richtlijnen en alle groenboeken en witboeken memoranda worden opgesteld. De beslissing om wel of niet een memorandum op te stellen ligt met betrekking tot deze documenten dus niet bij de regering. Dit is in Nederland wel het geval. De werkgroep BNC beoordeelt immers of een bepaald Europees voorstel relevant is en stelt vervolgens aan de hand van deze beoordeling wel of niet een fiche op. De beslissing om over andere Europese documenten informatie te verstrekken wordt in Denemarken wel overgelaten aan de regering. Het kan hierbij ook gaan om andere Europese documenten dan Commissievoorstellen, terwijl in Nederland alleen fiches worden opgesteld over documenten afkomstig van de Europese Commissie. Voorts verstrekt de Deense regering aanvullende memoranda als Europese voorstellen grote wijzigingen ondergaan. Dit is van belang, omdat het parlement zo op de hoogte wordt gehouden van belangrijke ontwikkelingen in het Brusselse onderhandelingsproces. In Nederland ontbreken vanaf het moment van de verstrekking van de fiches tot het moment van het overleg over de geannoteerde Raadsagenda's informatieafspraken tussen de regering en de kamers. De

kamers worden dus niet structureel op de hoogte gehouden van tussentijdse ontwikkelingen in het Europese onderhandelingsproces. Ook in het Verenigd Koninkrijk zien we dat er een veel ruimere regeling bestaat met betrekking tot de vraag over welke voorstellen memoranda moeten worden verschaft, dan in Nederland het geval is met de fichesprocedure. Zoals beschreven in hoofdstuk V verschaft de Britse regering immers memoranda over een veelheid aan Europese documenten, waaronder ook over tussentijdse onderhandelingsresultaten.

VIII

In de derde plaats vindt er in Nederland door de regering informatieverschaffing plaats door middel van geannoteerde agenda's voorafgaand aan een vergadering van de Raad of de Europese Raad. In het Verenigd Koninkrijk wordt niet in deze vorm informatie verschaft. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het parlement over de onderwerpen die op de agenda van de Raadsvergadering staan vaak al meerdere keren in de vorm van een explanatory memorandum door de regering is geïnformeerd. In Denemarken vormt het overleg voorafgaand aan de Raad het zwaartepunt van het parlementaire controleproces in het kader van Europese besluitvorming. Tijdens dit overleg wordt door de regering informatie verschaft in de vorm van mandaten en verder informeert de regering de commissie over andere Europese zaken die van groot belang zijn. Opmerkelijk is dat in Denemarken de eerder verstrekte memoranda en eventuele aanvullende memoranda slechts als achtergrondinformatie een rol spelen. Er wordt door de regering tijdens de commissievergadering dus niet echt voortgeborduurd op de eerder verstrekte informatie, iets wat gelet op het belang van consequente parlementaire betrokkenheid vanaf het begin tot het eind van het Europese besluitvormingsproces wel in de rede zou liggen. Het lijkt erop dat de focus op de mandaatprocedure en de informatieverschaffing die in dat verband plaatsvindt ervoor zorgt dat parlementaire controle van de regering pas in dit stadium echt serieuze vormen begint aan te nemen. Een ander belangrijk gegeven met betrekking tot het moment van informatieverschaffing is dat de Deense regering terughoudend is met het presenteren van een mandaat in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces. De regering heeft beloofd om, gelet op de toenemende hoeveelheden voorstellen die al na eerste lezing op Europees niveau worden aangenomen, mandaten in een eerder stadium te presenteren in de *Europaudvalget*. Het lijkt erop dat de mandaten tegenwoordig wel iets eerder worden gepresenteerd, maar dan nog wacht de regering bij voorkeur zo lang mogelijk om te voorkomen dat in een later stadium opnieuw een mandaat aan de commissie moet worden voorgelegd. De situatie in de Tweede Kamer in Nederland is vergelijkbaar met het Deense systeem, in die zin dat in de Tweede Kamer het algemeen overleg voorafgaand aan de Raadsvergadering een belangrijk moment in het parlementaire

controleproces vormt. Ook hier geldt dat de fiches vooral worden gebruikt als achtergrondinformatie en dat de focus ligt op de informatieverschaffing in de vorm van geannoteerde agenda's en de toelichting die hierop door de betrokken bewindspersoon wordt gegeven tijdens de commissievergadering.

In de vierde plaats worden tussen de regering en het parlement eventuele aanvullende afspraken gemaakt als er een parlementair behandelvoorbehoud wordt ingezet. Het parlement moet binnen twee maanden nadat het een voorstel voor een wetgevingshandeling heeft ontvangen, aangeven dat het op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Vervolgens dient er binnen vier weken overleg plaats te vinden over het bijzondere politieke belang van het voorstel, waarin vervolgens ook afspraken kunnen worden gemaakt over verdere informatievoorziening. Het instrument van het parlementair voorbehoud kan in theorie dus op verschillende momenten worden ingezet. Zo is het mogelijk dat direct na ontvangst van het voorstel vanuit het parlement de mededeling aan de regering wordt gedaan dat het voorstel van bijzonder politiek belang is. Als dan vervolgens snel overleg tussen de betreffende kamer en de regering plaatsvindt, vindt de parlementaire betrokkenheid plaats in een vroeg stadium van het Europese wetgevingsproces. Het kan echter ook zo lopen dat er bijna drie maanden verstreken zijn voordat het overleg met de regering plaatsvindt en parlementaire betrokkenheid dus pas in een later stadium aan de orde is.

De Nederlandse werkwijze in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud is heel anders dan die in het Verenigd Koninkrijk in het kader van de scrutiny reserve. Hier geldt namelijk dat voor bijna alle voorstellen waarvoor een explanatory memorandum is uitgebracht, de scrutiny reserve van toepassing is. De scrutiny reserve is dus gekoppeld aan de informatie van de regering en is niet afhankelijk, zoals in Nederland, van een beslissing van het parlement zelf. In dit verband kan de kanttekening worden geplaatst dat de Britse ministers ook lid zijn van het parlement, terwijl dit in Nederland niet is toegestaan. Dit gegeven kan wellicht een verklaring zijn waarom in het Verenigd Koninkrijk geen probleem wordt gemaakt van het feit dat het initiatief met betrekking tot het in gang zetten van de scrutiny reserve ligt bij de regering. Een belangrijk effect van de werkwijze in het Britse parlement is dat er een afhankelijkheidsrelatie is ontstaan tussen de regering en het parlement. De regering zorgt voor snelle informatieverschaffing en het parlement wordt gedwongen in een vroeg stadium Europese voorstellen te beoordelen en er een oordeel over te vellen omdat het de regering niet te lang kan laten wachten. Het systeem van de scrutiny reserve als in het Verenigd Koninkrijk garandeert dus

parlementaire betrokkenheid in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces.

3.1.2 Verwerking van de informatie door het parlement

In de Eerste Kamer vormden de fiches aanvankelijk het startpunt voor de aanmaak van een speciaal elektronisch dossier op de Europapoort-website. Sinds de introductie van de nieuwe Europese werkwijze in de Eerste Kamer zijn de elektronische dossiers niet meer gebaseerd op de fiches, maar op de beslissing van de betreffende vakcommissie dat een bepaald Europees voorstel van bijzonder belang is. Deze beslissing wordt genomen op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie en op basis van de wekelijkse lijst met nieuwe Europese voorstellen die door de parlementaire staf wordt opgesteld. Er vindt dus een schifting plaats van Europese voorstellen op het moment dat het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie wordt gepubliceerd en vlak na het moment waarop de voorstellen worden gepubliceerd. Deze schifting vindt dus niet plaats op basis van door de regering verstrekte informatie. Ondanks het feit dat de verstrekking van informatie door de regering in de vorm van fiches niet meer het startpunt voor de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer vormt, wil dat niet zeggen dat de fiches geen rol meer spelen. Zo is het juist de Eerste Kamer die er bij de regering op aan blijft dringen de fiches tijdig te verstrekken. Ook heeft de Eerste Kamer aangegeven fiches die betrekking hebben op voorstellen die door de Eerste Kamer als prioritair zijn aangemerkt, versneld te willen ontvangen. Niet alleen uit de correspondentie met de regering over de fiches blijkt dat de Eerste Kamer waarde blijft hechten aan goede informatievoorziening door de regering. Ook uit de correspondentie tussen de commissie voor de JBZ-Raad en de regering, waarin de commissie herhaaldelijk heeft aangegeven dat ze dezelfde documenten toegestuurd wil krijgen als onder het instemmingsrecht het geval was, blijkt dat de Eerste Kamer waarde blijft hechten aan informatieverschaffing door de regering.

In de Tweede Kamer wordt ook op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie een schifting gemaakt. Ook hier geldt dat een lijst wordt opgesteld met prioritaire voorstellen waaraan de Tweede Kamer extra aandacht zal besteden. Een verschil met de Eerste Kamer is dat op het moment van het verschijnen van de prioriteitenlijst al wordt aangegeven of eventueel een parlementair behandelvoorbehoud wordt gemaakt of een subsidiariteitstoets zal worden verricht. Verder wordt er in de Tweede Kamer ook gewerkt met een elektronische database, waarin Europese documenten en documenten afkomstig van de regering, zoals de fiches, worden opgeno-

men. Fiches worden door de staf van de Tweede Kamer naar de betreffende vakcommissies doorgestuurd en automatisch op de agenda voor de commissievergadering gezet. Er vindt dus niet, zoals in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk het geval is, een schifting van deze regeringsinformatie plaats.

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat alleen in het Verenigd Koninkrijk de schifting van regeringsinformatie in direct verband staat met de scrutiny reserve. In Denemarken en Oostenrijk vindt wel schifting van informatie plaats, maar deze schifting staat niet in direct verband met de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen. In Nederland zien we dat er nauwelijks schifting van regeringsinformatie plaatsvindt. Zoals hiervoor is aangegeven, baseert zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer de beslissing om extra aandacht te besteden aan bepaalde Europese voorstellen voornamelijk op informatie afkomstig uit Europa, zoals het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie.

In Oostenrijk hebben we gezien dat de parlementaire staf zich nauwelijks bezig mag houden met een inhoudelijke schifting van Europese documenten omdat dit wordt beschouwd als politiek werk. Ook in dit verband wordt in Oostenrijk dus een sterk formalistische benadering gehanteerd. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen valt juist op dat al het voorbereidende werk in het kader van de procedure van de scrutiny reserve wordt verricht door de parlementaire staf. In Denemarken zien we ook dat de parlementaire staf een belangrijke rol vervult in het kader van het voorbereidende werk, al gaat dit minder ver dan in het Verenigd Koninkrijk. Nederland kan in dit verband, net als Denemarken, worden gepositioneerd tussen Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. De Nederlandse parlementaire staf kan dus in het kader van de verwerking van informatie die betrekking heeft op Europese besluitvorming een belangrijke voorbereidende rol vervullen en doet dit ook.

3.2 De debatfase

3.2.1 De positie van de EU-commissies

In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde dat alle EU-commissies van de parlementen van Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk een bijzondere positie innemen ten opzichte van de andere parlementaire commissies in het betreffende land. In het kader van de mandaten in Denemarken en de Stellungnahmen in Oostenrijk hebben de EU-commissies zelfs de bevoegdheid om beslissingen namens het parlement te nemen. Het voordeel van een dergelijke bevoegdheid voor de EU-commissies is dat het de betreffende

parlementen in staat stelt relatief snel beslissingen te kunnen nemen, iets wat gelet op de snelheid van het Europese besluitvormingsproces belangrijk is. Er zijn echter ook nadelen te constateren van een dergelijke werkwijze. Zo lijken het Deense mandaatsysteem en de bevoegdheid van de *Europaudvalget* in dit verband ervoor te zorgen dat de betrokkenheid van de andere vakcommissies beperkt blijft. Deze betrokkenheid blijft onder andere uit omdat bij de vakcommissies de indruk bestaat dat ze met betrekking tot Europese besluitvorming slechts fungeren als een soort onderorgaan van de *Europaudvalget*, zonder eigen beslissingsbevoegdheid. Door deze situatie is er een duidelijke scheiding ontstaan tussen Europese voorstellen die voornamelijk worden behandeld door de *Europaudvalget* en nationale voorstellen die worden behandeld door de vakcommissies, terwijl het juist van belang is dat Europees beleid als onderdeel van nationaal beleid wordt gezien.

VIII

In de Nederlandse Tweede Kamer en Eerste Kamer hebben de EU-commissies geen specifieke formele bevoegdheden die de andere vaste commissies niet hebben. In de Tweede Kamer is de situatie zo dat de commissie EU-zaken een coördinerende en adviserende taak heeft ten opzichte van de andere vakcommissies. De commissie EU-zaken speelt ook een belangrijke rol in de signalering van belangrijke Europese voorstellen. Voordat de nieuwe Europese werkwijze in de Eerste Kamer werd geïntroduceerd, had de commissie ESO een soortgelijke functie als de commissie EU-zaken in de Tweede Kamer. De poortwachterfunctie van de commissie ESO is echter komen te vervallen en de selectie van belangrijke Europese voorstellen wordt tegenwoordig geheel aan de vakcommissies overgelaten. In de Eerste Kamer is het initiatief om tot daadwerkelijke controle van Europese besluitvorming over te gaan dus heel duidelijk verschoven naar de vakcommissies. Overigens is de rol van de vakcommissies de laatste jaren ook in de Tweede Kamer steeds groter geworden. Zo worden Europese voorstellen die in aanmerking komen voor een plek op de prioriteitenlijst naar aanleiding van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie aangedragen door de vakcommissies. Ook vindt het overleg naar aanleiding van de Raadsagenda's niet meer plaats in de commissie EU-zaken, maar in de betreffende vakcommissies.

3.2.2 Werkwijze commissies in het kader van Europese besluitvorming

In de vorige paragraaf kwam al aan de orde dat een aanzienlijk deel van de parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming in de Tweede Kamer en Eerste Kamer in de afzonderlijke vakcommissies plaatsvindt. Dit is een belangrijk verschil met de bestudeerde landen, waar dit controleproces zich voornamelijk in de EU-commissies afspeelt. De ver-

gaderingen van de commissies in de Tweede Kamer zijn openbaar, net als de meeste vergaderingen van de EU-commissies in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, en vinden op frequente basis plaats. De vergaderingen van de commissies in de Eerste Kamer zijn niet openbaar. Het overleg met de regering vindt in verreweg de meeste gevallen schriftelijk plaats. Het verslag van het schriftelijk overleg wordt vervolgens wel als kamerstuk gepubliceerd, waardoor het eigenlijke debat tussen de vakcommissie van de Eerste Kamer en de regering door iedereen kan worden gevolgd. In het vorige hoofdstuk werd genoemd dat de vergaderingen van andere parlementaire commissies dan de EU-commissies in de bestudeerde landen veelal niet openbaar zijn. In Nederland is een dergelijk verschil niet aan de orde. De EU-commissies nemen ook in dit opzicht geen bijzondere positie in ten opzichte van de andere vakcommissies.

VIII

In Denemarken informeert de regering de Folketing tijdens een vergadering van de Europaudvalget over zaken in het kader van de mandaatprocedure of over andere zaken die van groot belang zijn. We zien hier dus dat het initiatief voor de zaken die besproken gaan worden tijdens de vergadering grotendeels bij de regering ligt. In Nederland ligt het initiatief voor de te bespreken onderwerpen in een commissievergadering niet bij de regering, maar bij de commissie zelf. Wel vindt in de Tweede Kamer een algemeen overleg in de betreffende vakcommissie plaats over de geannoteerde Raadsagenda. Tijdens dergelijke overleggen is de commissie dus wel degelijk afhankelijk van de input van de regering en wordt het regeringsstandpunt ten aanzien van Europese voorstellen die aan de orde zullen komen in de Raad besproken. In de loop van het overleg blijkt meestal wat het gezamenlijke standpunt van de commissie is ten aanzien van de door de regering naar voren gebrachte argumenten, al wordt dit niet expliciet benoemd en vindt er geen stemming plaats. Het gaat te ver om te zeggen dat er sprake is van mandaatgeving zoals in het Deense systeem aan de orde is, maar er wordt door de betreffende commissie wel degelijk gepoogd het standpunt van de bewindspersoon te beïnvloeden. Gelet op de huidige politieke samenstelling van de Tweede Kamer, waarbij de minister op veel Europese beleidsterreinen geen steun krijgt van gedoogpartner PVV, is de minister ook afhankelijk van steun van een of meerdere oppositiepartijen. Hij of zij zal dan ook zeker rekening moeten houden met het standpunt van de commissie met betrekking tot het aan de orde zijnde Europese voorstel.

Ook tijdens plenaire zittingen over vergaderingen van de Europese Raad is gebleken dat de Tweede Kamer haar invloed wil afdwingen ten aanzien van belangrijke Europese besluiten. Ook al wordt het woord in de Tweede Kamer liever niet in de mond genomen, het lijkt erop dat de Tweede Kamer in dit ver-

band wel degelijk doet aan mandaatgeving. De Tweede Kamer heeft immers moties aangenomen die een duidelijk onderhandelingsmandaat bevatten (zie hoofdstuk III, paragraaf 3.3.1).

Tot slot moet nog gewezen worden op het feit dat de werkwijze van de commissies in het kader van Europese besluitvorming in de Tweede Kamer aanzienlijk verschilt van de werkwijze van de commissies in de Eerste Kamer. In paragraaf 3.1.1 werd al aangegeven dat het commissieoverleg voorafgaand aan de Raad op basis van de geannoteerde agenda's in de Tweede Kamer een belangrijk moment vormt waarop de Kamer de regering controleert in het kader van Europese besluitvorming. In de Eerste Kamer is dit niet het geval. In de Eerste Kamer vormen niet met name de geannoteerde agenda's de basis voor een overleg, maar de Europese voorstellen die de Eerste Kamer zelf als prioritair heeft bestempeld of die geselecteerd zijn uit de wekelijkse lijst met Europese voorstellen. Hier kan een parallel worden getrokken met de werkwijze van EU-commissies in het Verenigd Koninkrijk – in het bijzonder de House of Lords – al moet opnieuw worden benadrukt dat in het Verenigd Koninkrijk het parlementaire controleproces in principe wordt aangevangen op basis van memoranda van de regering. Ook in de House of Lords worden voorstellen die van belang worden geacht en waarvoor de scrutiny reserve nog niet kan worden opgeheven, besproken in een soort inbrengvergadering, waarna veelal schriftelijk overleg met de minister plaatsvindt.

3.2.3 Tweekamerstelsels in het Europese besluitvormingsproces

Het is riskant de verschillende tweekamerstelsels die in de bestudeerde landen te vinden zijn naast elkaar te leggen. Het Nederlandse tweekamerstelsel functioneert immers in de context van het Nederlandse staatsbestel en kan in die zin moeilijk vergeleken worden met de House of Lords en een federale kamer als de Bundesrat. Toch kunnen er wel een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt over de manier waarop het Nederlandse tweekamerstelsel functioneert in het kader van parlementaire controle op Europese besluitvorming in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk.

Net als de House of Lords heeft de Eerste Kamer een lange traditie in het kader van parlementaire controle op Europese besluitvorming. De Eerste Kamer heeft in dit verband lange tijd zelfs een actievere rol gespeeld dan de Tweede Kamer (zie ook paragraaf 2 van dit hoofdstuk). Deze parlementaire controle speelde zich vooral af op die terreinen waarop het instemmingsrecht van toepassing was. Teneinde toepassing te geven aan het instemmingsrecht werd zelfs een speciale commissie opgericht, de commissie voor de JBZ-Raad. De

Oostenrijkse Bundesrat kent geen lange traditie op het terrein van parlementaire controle op Europese besluitvorming, maar is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon aan een opmars begonnen. De indruk bestaat dat de 'senaten' in de bestudeerde landen een zekere ambitie aan de dag leggen met betrekking tot hun rol in het Europese besluitvormingsproces. Zo wordt in Oostenrijk wel betoogd dat een grotere Europese rol voor de Bundesrat het bestaansrecht van deze kamer nieuw leven in kan blazen. De EU-commissie van de House of Lords houdt zich meer dan de House of Commons bezig met directe controle op de Europese instellingen en heeft een ruimere taakomschrijving dan de House of Commons. Op basis van deze taakomschrijving is het mogelijk om zelfstandig onderzoek te doen naar onderwerpen die betrekking hebben op de Europese Unie (zie hoofdstuk V, paragraaf 4.3.3). Ook de Eerste Kamer lijkt een zekere ambitie te hebben met betrekking tot haar rol in het Europese besluitvormingsproces. Zo lijkt het erop dat de Eerste Kamer, veel meer dan de Tweede Kamer, een zelfstandige positie voor zichzelf ziet in het kader van parlementaire controle op Europese besluitvorming. Ondanks het feit dat de Eerste Kamer wel waarde blijft hechten aan informatie van de regering (zie paragraaf 3.1.2 van dit hoofdstuk), is ze hier sinds de introductie van de nieuwe Europese werkwijze niet meer van afhankelijk. Door voorstellen te gaan selecteren op basis van Europese documenten is de Eerste Kamer nadrukkelijk haar eigen Europese agenda gaan bepalen.

In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde dat een systeem als het Oostenrijkse wellicht niet goed zou kunnen functioneren als het voor beide kamers van toepassing zou zijn op alle onderwerpen. Ook een systeem als het Deense zou tot het probleem kunnen leiden dat beide kamers een inhoudelijk tegenstrijdig mandaat formuleren, waardoor voor de regering onduidelijkheid ontstaat over de te volgen koers. Nederland heeft een tweekamerstelsel, waarin dergelijke conflicten zich voor zouden kunnen doen. Een gevolg van zo'n conflict zou kunnen zijn dat de regering het mandaat van een van beide kamers, of beide, negeert, waardoor ze de vrije hand krijgt. Het instemmingsrecht dat nu nog bestaat voor een aantal onderdelen die binnen titel V VWEU over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vallen, waarbij het Europees Parlement geen medewetgevende bevoegdheid heeft, leidt niet tot een conflict tussen beide kamers wanneer de ene kamer wel instemt en de andere kamer niet. Op basis van artikel 3 lid 2 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon is instemming van de Staten-Generaal vereist voordat medewerking kan worden verleend aan het tot stand komen van een besluit op basis van de hiervoor genoemde verdragsbepalingen. Hieruit volgt dat indien één kamer geen instemming verleent, de instemming er helemaal niet is. Beide kamers maken immers onderdeel uit van de Staten-Generaal. Voorts ziet het instem-

mingsrecht slechts op de mogelijkheid om wel of niet in te stemmen met een ontwerpbesluit. Er wordt verder geen inhoudelijke instructie aan de regering meegegeven, zoals bij het verlenen van een onderhandelingsmandaat wel het geval is.

Ook een parlementair behandelingsvoorbehoud in de vorm van de Britse scrutiny reserve leidt niet tot conflicten tussen beide kamers. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer zouden in het geval van een behandelingsvoorbehoud slechts tot verschillende conclusies kunnen komen in het kader van de vraag of het behandelingsvoorbehoud ten aanzien van een bepaald Europees voorstel wel of niet kan worden opgeheven. Indien de ene kamer het behandelingsvoorbehoud al wel heeft opgeheven en de andere kamer niet, dan zal de regering moeten wachten met de medewerking aan de totstandkoming van het besluit op Europees niveau totdat beide kamers het behandelingsvoorbehoud hebben opgeheven.

3.3 De consequentiefase

In het vorige hoofdstuk is de juridische en politieke status van de Britse scrutiny reserve, de mandaatprocedure en de procedure met betrekking tot de Stellungnahmen aan de orde gekomen. Ook in het kader van de bestaande Nederlandse parlementaire instrumenten kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt over de manier waarop bewindslieden wel of niet juridisch of politiek gebonden zijn.

In Nederland zijn het instemmingsrecht en het parlementair behandelvoorbehoud bij wet vastgelegd. In het geval dat een minister medewerking verleent aan de totstandkoming van een Europees besluit waarop het instemmingsrecht van toepassing is of waarvoor een behandelvoorbehoud geldt, handelt hij of zij in strijd met de wet. Er bestaan op basis van de wet geen mogelijkheden voor bewindslieden om in bijzondere gevallen het instemmingsrecht of parlementair behandelvoorbehoud te passeren. Het instemmingsrecht en het parlementair behandelvoorbehoud zijn juridisch bindende instrumenten. Indien een bewindspersoon het instemmingsrecht of parlementair behandelvoorbehoud zou passeren, bestaat in theorie de mogelijkheid strafrechtelijke vervolging in te stellen op basis van artikel 355 lid 4 Sr. In Denemarken hebben we gezien dat in het kader van de mandaatprocedure discussie bestaat over de vraag of strafrechtelijke vervolging kan worden ingesteld tegen ministers die in Brussel het mandaat niet volgen. Indien de mandaten als juridisch bindend kunnen worden beschouwd zou deze mogelijkheid bestaan. De Deense discussie wordt vooral door wetenschappers gevoerd, maar het is, gelet op

de Deense geschiedenis met betrekking tot de toepassing van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, niet ondenkbaar dat een minister daadwerkelijk strafrechtelijk vervolgd wordt wegens overtreding van juridisch bindende voorschriften. In Nederland wordt deze discussie niet of nauwelijks gevoerd. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is in Nederland nog nooit toegepast en het lijkt onwaarschijnlijk dat vervolging zou worden ingesteld tegen bewindspersonen die het instemmingsrecht of parlementair behandelvoorbehoud passeren. Wel kunnen politieke middelen worden ingezet. Zo kreeg toenmalig Minister van Justitie Hirsch Ballin een berisping van de Eerste Kamer toen hij aan de vooravond van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon medewerking verleende aan de totstandkoming van een Europees besluit waarvoor de Eerste Kamer nog geen instemming had verleend (zie ook hoofdstuk III, paragraaf 3.4.1). De Eerste Kamer legde in dit verband de nadruk op het feit dat de minister een wettelijk verankerd recht van de Kamer passeerde. Hieruit blijkt dat de juridische status van het parlementaire instrument een belangrijke rol speelde in het politieke verantwoordingsproces.

Naast de hierboven beschreven juridisch bindende instrumenten zijn er ook politieke instrumenten die door het parlement kunnen worden ingezet. Zo kunnen beide kamers van het Nederlandse parlement met een motie de regering of specifieke bewindspersonen bewegen op een bepaalde manier te handelen als het gaat om Europese besluitvorming. Moties kunnen op allerlei zaken betrekking hebben. In hoofdstuk III kwamen al wat voorbeelden aan de orde, zoals de motie over het informeren van de Tweede Kamer over ‘controversiële A-punten’ en de motie met de onderhandelingsinstructie in het kader van de Europese Raad. Ook al bestaat de mogelijkheid aangenomen moties naast zich neer te leggen, in de meeste gevallen zullen bewindspersonen deze volgen. De motie drukt immers het standpunt van de meerderheid van de Kamer uit, waardoor bewindslieden zich politiek gebonden voelen. Moties zijn echter niet juridisch bindend. Eventueel zou het niet volgen van een motie kunnen worden gesanctioneerd met de inzet van de vertrouwensregel, waardoor de betreffende bewindspersoon gebonden is om af te treden. Net als in de bestudeerde landen lijkt de inzet van de vertrouwensregel als sanctionering van het optreden van ministers in de Raad in Nederland niet snel voor te komen, al geven de ontwikkelingen in het kader van de eurocrisis en het optreden van de Nederlandse bewindspersonen in de Europese Raad in dit verband in de toekomst wellicht enige reden tot nuancering van dit standpunt.

In Nederland worden bewindspersonen bevraagd over zaken die zich in de Raad hebben afgespeeld. Zo worden de notulen van de Raadsvergadering in

de Tweede Kamer automatisch op de agenda van de betreffende vakcommissie gezet en ook de Eerste Kamer besteedt aandacht aan wat er zich in de Raad heeft afgespeeld. De Eerste Kamer heeft in dit verband de regering zelfs verzocht om expliciet aan te geven wat er met de inbreng van de Eerste Kamer is gedaan. Het Nederlandse parlement maakt dus wel degelijk gebruik van de mogelijkheid ministers te bevragen na afloop van de Raadsvergadering. De indruk bestaat echter wel dat dit in een land als het Verenigd Koninkrijk op meer structurele basis gebeurt. In het Britse systeem worden bewindslieden niet alleen vóór, maar ook na een Raadsvergadering structureel aan de tand gevoeld. Opnieuw speelt de scrutiny reserve hierin een grote rol. Er wordt namelijk nauwlettend in de gaten gehouden of de betreffende bewindspersoon niet ten onrechte de scrutiny reserve heeft gepasseerd.

VIII

4. Evaluatie

Het voorgaande heeft laten zien dat de zwakke informatiepositie van het parlement tussen het moment waarop de fiches worden verstrekt en het moment waarop de geannoteerde agenda's verschijnen, een probleem vormt in het Nederlandse parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming. Het is dus van belang dat het parlement in deze tussenliggende periode op meer structurele wijze door de regering wordt geïnformeerd over Europese voorstellen. Een dergelijke structurele informatieverschaffing zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen door de verstrekking van aanvullende fiches. Voorts zouden de fichesprocedure en de agendaprocedure wellicht minder onafhankelijk van elkaar moeten functioneren. De agendaprocedure en de fichesprocedure zouden elkaar kunnen versterken door in de vormgeving van de geannoteerde agenda's direct aansluiting te zoeken bij de fiches. Door de informatieverschaffing van de kant van de regering op deze manier te organiseren, zou de continuïteit van het parlementaire controleproces ten aanzien van Europese besluitvorming van begin tot eind gestimuleerd kunnen worden.

Het systeem van de scrutiny reserve zoals dat wordt toegepast in het Verenigd Koninkrijk garandeert parlementaire betrokkenheid in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces. In dit verband kan worden tegengeworpen dat het toch aan het parlement zelf zou moeten zijn om te beslissen of, en zo ja op welk moment, parlementaire betrokkenheid aan de orde zou zijn. Op zich is voor deze redenering best wat te zeggen. We hebben echter gezien dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid gewoon bestaat voor het optreden van bewindspersonen in het kader van de Raad en de Europese Raad (zie hoofdstuk III, paragraaf 2). Gelet op het bijzondere karakter van de

wetgevingsprocedure op Europees niveau is het van belang dat het politieke controle- en verantwoordingsproces zo vroeg mogelijk aanvangt. Een instrument als de scrutiny reserve zorgt in dit opzicht voor een goede stok achter de deur. De Britse werkwijze met de explanatory memoranda zorgt ervoor dat er vanaf het eerste moment in het Brusselse onderhandelingsproces dialoog met de regering plaatsvindt, wat de kwaliteit van het politieke verantwoordingsproces ten goede komt.¹ Overigens heeft een dergelijk systeem zich ook in Nederland bewezen met het instemmingsrecht. Het instemmingsrecht, hoewel bedoeld om te voorkomen dat Nederland gebonden werd aan een besluit zonder voorafgaande instemming van de volksvertegenwoordiging op zowel Europees als nationaal niveau, zorgde voor eenzelfde stok achter de deur met hetzelfde effect als de scrutiny reserve in de Britse context. Het instemmingsrecht zorgde er immers ook voor dat het parlement al in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces werd voorzien van informatie en op die manier goed in staat was de regering te controleren. Het blijft daarom van belang dat de regering de kamers structureel informeert over Europese voorstellen en de ontwikkelingen in het kader van het onderhandelingsproces.

VIII

De werkwijze om op basis van informatie afkomstig uit Europa te beslissen of extra aandacht moet worden besteed aan Europese voorstellen, is zeker aan te moedigen. Het is immers van belang dat de kamers al in een vroeg stadium op de hoogte zijn en zich kunnen voorbereiden op Europese voorstellen. Tegelijkertijd moet niet worden vergeten dat juist de opstelling en handelwijze van de regering ten aanzien van een bepaald Europees voorstel aanleiding kan vormen voor de kamers om bepaalde controle-instrumenten in te zetten. Zo kan de inhoud van een BNC-fiche, met daarin het eerste standpunt van de regering ten aanzien van een Europees voorstel, aanleiding vormen om ministers aan de tand te voelen. Een dergelijke situatie kan zeker ook aan de orde zijn als het gaat om fiches over Europese voorstellen die door een van de kamers niet als prioritair zijn bestempeld of die door de Eerste Kamer niet zijn geselecteerd uit de wekelijkse lijst met Commissievoorstellen. De werkwijze van de kamers om op basis van informatie afkomstig uit Europa te beslissen of extra aandacht moet worden besteed aan Europese voorstellen doet dus niets af aan de noodzaak om te zorgen voor structurele informatieverstopping door de regering aan de kamers.

In paragraaf 3.1.2 van dit hoofdstuk kwam aan de orde dat in Nederland geen schifting van regeringsmemoranda plaatsvindt zoals in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Gelet op de manier waarop de Nederlandse regering

1 Zie hoofdstuk II, paragraaf 3.1. Hierin kwam aan de orde dat de mate van informatieverstopping door de regering van groot belang is voor de kwaliteit van het politieke verantwoordingsproces.

informatie aan het parlement verschaft in het kader van de fichesprocedure is het de vraag of zo'n schifting echt nodig is. Fiches worden immers alleen uitgebracht op het moment dat de Europese Commissie met een nieuw voorstel komt en alle fiches worden geagendeerd voor de commissievergadering. Indien zou worden gekozen voor een ruimere regeling op basis waarvan de regering onder andere verplicht wordt aanvullende fiches op te stellen, dan zou een bepaalde vorm van schifting van fiches voorafgaand aan de commissievergadering wellicht nodig zijn. In het geval dat de kamers immers meer fiches te verwerken krijgen, ligt het niet voor de hand dat alle fiches worden geagendeerd voor de commissievergadering. Hierin kan ook een belangrijke voorbereidende rol worden vervuld door de parlementaire staf.

VIII

In Nederland zijn de afzonderlijke vakcommissies in beide kamers de afgelopen jaren steeds meer betrokken geraakt bij de parlementaire controle op Europese besluitvorming. Deze grotere betrokkenheid van de parlementaire vakcommissies is een positieve ontwikkeling. Door Europese besluitvorming in de verschillende vakcommissies onderdeel uit te laten maken van de dagelijkse werkzaamheden, kunnen immers meer Europese voorstellen worden behandeld door mensen met specifieke kennis op het betreffende beleidsterrein. Hierdoor kunnen meer diepgaande debatten met de betrokken bewindspersoon plaatsvinden, waardoor de intensiteit van het politieke controle- en verantwoordingsproces in het kader van Europese besluitvorming toeneemt. Bij het voorgaande moet wel een kanttekening worden geplaatst. Indien het Nederlandse parlement een zelfde instrument als de Britse scrutiny reserve zou hebben, is het van belang dat de afzonderlijke vakcommissies de bevoegdheid zouden krijgen om het behandelingsvoorbehoud op basis van een schifting zelfstandig op te heffen. Dit vergt aanpassing van het commissiestelsel, waarin dergelijke beslissingsbevoegdheden niet toekomen aan de commissies. Daarbij rijst de vraag hoe gehandeld moet worden wanneer een onderwerp in meer dan één vakcommissie aan de orde is. Voorts is het de vraag of een commissie wel rechtshandelingen kan verrichten jegens de regering of een minister. Op basis van de Grondwet zijn het de kamers die dergelijke handelingen kunnen verrichten. De bevoegdheid van de afzonderlijke commissies om zelfstandig besluiten namens de Kamer te nemen zou mijns inziens dan ook een grondwettelijke basis moeten hebben. Eventueel kan ook gekozen worden voor een constructie waarbij wekelijks op voorstel van de verschillende vakcommissies lijsten met Europese voorstellen waarvoor het behandelingsvoorbehoud kan worden opgeheven aan het plenum worden voorgelegd.

In het kader van de bijeenkomsten van de Europese Raad hebben we gezien dat in de Tweede Kamer steeds vaker wordt gewerkt met mandaten die door

de Kamer aan de bewindspersonen worden meegegeven. Deze mandaten in de vorm van moties zijn veelvuldig aan de orde in het kader van de huidige euro-crisis. De vraag rijst hoe deze ontwikkeling moet worden beoordeeld. Enerzijds zien we dat de parlementaire betrokkenheid ten aanzien van Europese besluitvorming toeneemt, iets wat de intensiteit van het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten goede komt. Daarbij komt ook dat het gaat om bindende Europese besluiten die zeer essentiële gevolgen kunnen hebben voor de burger. Het is daarom van belang dat dergelijke Europese besluiten op voldoende draagvlak kunnen rekenen bij de volksvertegenwoordiging. Anderzijds is het van belang dat deze ontwikkeling niet leidt tot een situatie waarin geen flexibiliteit overblijft voor de bewindspersoon die moet onderhandelen op Europees niveau. In het Deense systeem zien we dat de mandaten redelijk flexibel zijn, onder andere omdat ze door de regering geformuleerd worden. In Oostenrijk zien we daarentegen dat de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een *Stellungnahme* als een te zwaar middel wordt beschouwd, waarbij bewindspersonen te weinig ruimte hebben om flexibel te handelen in Brussel. In Oostenrijk wordt daarom liever gewerkt met zogenoemde commissieverklaringen die de betreffende bewindspersoon meer flexibiliteit geven. In juridische zin bieden moties in Nederland voldoende flexibiliteit voor bewindspersonen, aangezien ze niet als bindend kunnen worden beschouwd. In die zin biedt het instrument van de motie in Nederland meer dan voldoende ruimte voor de regering om te onderhandelen op Europees niveau. In politieke zin echter, wordt aan moties meer gewicht toegekend en zal de betreffende bewindspersoon wellicht minder makkelijk kunnen afwijken van een zeer strikte onderhandelingsinstructie van de Kamer. Het is dus van belang dat bij het opleggen van onderhandelingsinstructies aan de regering voldoende rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid van deze instructies op Europees niveau.

In paragraaf 3.2.3 van dit hoofdstuk kwam aan de orde dat een mandaatsysteem als het Deense of een systeem waarin wordt gewerkt met *Stellungnahmen* tot conflicten zou kunnen leiden tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Dit probleem bestaat niet als het gaat om het instemmingsrecht of een parlementair behandelingsvoorbehoud als de Britse *scrutiny reserve*. Een systeem waarbij het voor zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer mogelijk is om over dezelfde onderwerpen mandaten te formuleren, is daarom onwenselijk indien geen heldere regeling bestaat waarmee conflicten tussen de kamers kunnen worden opgelost. Zoals bekend bestaat in het Nederlandse staatsbestel geen algemene conflictenregeling waarmee geschillen tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen worden beslecht. Eventueel zou voor deze specifieke situatie wel een conflictenregeling kunnen worden opgesteld. Er zou bijvoor-

beeld een gezamenlijke commissie, bestaande uit zowel leden van de Tweede Kamer als de Eerste Kamer, kunnen worden ingesteld die in actie komt als zich een conflictsituatie voordoet. Het is echter de vraag of dit het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten goede komt. In een dergelijke situatie zou de focus wellicht te veel komen te liggen op het conflict tussen de beide kamers, terwijl deze juist zou moeten liggen op het voorliggende Europese ontwerpbesluit. Daarbij komt dat het oplossen van een conflict tussen beide kamers de nodige tijd in beslag zal nemen. Deze tijd is er vanwege de snelheid van het Europese besluitvormingsproces meestal niet.

VIII

In de parlementaire discussie over het parlementair behandelingsvoorbehoud in het kader van de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon werd door veel politici bepleit dat er met het bestaande parlementaire instrumentarium hetzelfde kon worden bereikt en dat het daarom niet nodig was een nieuw instrument als een parlementair behandelingsvoorbehoud wettelijk te regelen (zie ook hoofdstuk III, paragraaf 3.4.2). Uit het voorgaande is gebleken dat een instrument als een parlementair behandelingsvoorbehoud zorgt voor een goede stok achter de deur om het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming zo vroeg mogelijk te laten aanvangen. De stellige indruk bestaat echter ook dat het hebben van een instrument als het parlementair behandelingsvoorbehoud extra houvast kan bieden wanneer een bewindspersoon ter verantwoording wordt geroepen nadat de Raadsvergadering heeft plaatsgevonden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de rol die de scrutiny reserve speelt in de wijze waarop Britse ministers na afloop van een Raadsvergadering aan de tand worden gevoeld. Voorts is het in de Nederlandse context van belang dat een instrument als de scrutiny reserve in de wet zou worden vastgelegd. Uit de Nederlandse praktijk met het instemmingsrecht is immers gebleken dat de juridische status van het parlementaire instrument ook in politiek opzicht een belangrijke rol kan spelen op het moment dat een bewindspersoon ter verantwoording wordt geroepen voor zijn of haar optreden in de Raad (zie paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk).

IX Conclusies

1. Inleiding

De vraag die in dit onderzoek centraal stond, is wat een parlementair behandelingsvoorbehoud of een mandaatconstructie kan toevoegen aan de bestaande instrumenten waarmee het Nederlandse parlement de regering controleert in het kader van Europese besluitvorming. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is in de eerste plaats gekeken welke instrumenten het Nederlandse parlement heeft om de regering te controleren in het kader van Europese besluitvorming. Hierbij is aandacht besteed aan de manier waarop het controle- en verantwoordingsproces in de nationale context (hoofdstuk II) plaatsvindt, alsmede aan de manier waarop dit proces plaatsvindt in de context van de Europese Unie (hoofdstuk III). Uit deze beschrijving volgt dat er enkele problemen zijn waar het Nederlandse parlement tegenaan loopt als het gaat om de parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming. De belangrijkste problemen hebben betrekking op de informatievoorziening door de regering aan het parlement. Zo is de informatieverschaffing door de regering in de vorm van fiches in veel gevallen niet tijdig. Daarbij komt dat er tussen het moment van de verstrekking van de fiches en het moment waarop de geannoteerde agenda's verschijnen geen structurele informatieverschaffing plaatsvindt over tussentijdse ontwikkelingen in het Europese besluitvormingsproces. Het zwaartepunt van het politieke controle- en verantwoordingsproces ligt, vooral in de Tweede Kamer, op het moment dat de geannoteerde Raadsagenda's worden besproken. Daadwerkelijke mogelijkheden om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden zijn er in dit late stadium nauwelijks.

In de tweede plaats is gekeken naar het parlementaire controle- en verantwoordingsproces in het kader van Europese besluitvorming in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. Al deze landen hebben een bepaalde vorm van een parlementair behandelingsvoorbehoud of mandaatsysteem. In de hoofdstukken die betrekking hebben op de landen zijn telkens de staatsrechtelijke context waarin deze instrumenten functioneren, de manier waarop de regering informatie verschaft aan het parlement, de inhoud van het parlementaire behandelingsvoorbehoud of mandaatsysteem en de werkwijze die de EU-commissies in dit verband hanteren, aan de orde gekomen. Voorts is in deze hoofdstukken uitdrukkelijk aan de orde gekomen dat de Nederlandse

benadering dat een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement moet leiden tot een beperking van bevoegdheden van het nationale parlement, zoals gebeurde met het schrappen van het instemmingsrecht, geen enkele steun vindt in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. Zonder uitzondering zien de parlementen van deze landen de nationale parlementaire controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming geheel los van de rol die het Europees Parlement ten aanzien van een bepaald Europees voorstel speelt.

IX

In de derde plaats is (in hoofdstuk VII) een onderlinge vergelijking gemaakt tussen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk. Hierbij is aansluiting gezocht bij de drie verschillende fases van het politieke verantwoordingsproces, die al eerder aan de orde kwamen (in hoofdstuk II). Op basis van deze onderlinge vergelijking is een kader gecreëerd dat als basis heeft gediend voor de vergelijking met Nederland.

Ten slotte is (in hoofdstuk VIII) het parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming zoals dit plaatsvindt in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk vergeleken met de manier waarop dit in Nederland plaatsvindt. In dit verband stond de vraag centraal wat Nederland van de andere landen zou kunnen leren.

In dit afsluitende hoofdstuk wordt in de eerste plaats een antwoord op de centrale onderzoeksvraag geformuleerd, waarna vervolgens enkele alternatieven worden geschetst die het Nederlandse parlementaire controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming zouden kunnen verbeteren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele slotopmerkingen.

2. Beantwoording onderzoeksvraag

Een systeem als de Britse *scrutiny reserve* zou in belangrijke mate iets kunnen toevoegen aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. De belangrijkste les die kan worden getrokken uit het systeem van de *scrutiny reserve*, is dat zowel de regering als het parlement in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces worden gestimuleerd om actief aan de slag te gaan met Europese besluitvorming. Enerzijds zorgt de *scrutiny reserve* voor snelle en kwalitatief goede informatieverschaffing in een vroeg stadium van de kant van de regering. Ministers kunnen immers pas instemmen in Brussel als de behandeling in het Britse parlement is afgerond. Hierdoor wordt het parlement daadwerkelijk de mogelijkheid geboden de re-

gering te beïnvloeden. Anderzijds zorgt de scrutiny reserve er ook voor dat het parlementaire controleproces direct na de informatieverstrekking door de regering in gang wordt gezet. Beide huizen van het Britse parlement moeten immers de scrutiny reserve opheffen en kunnen de betreffende bewindspersoon niet te lang laten wachten. De scrutiny reserve is niet alleen van toepassing op Europese wetgevingsvoorstellen, maar ook op een veelheid aan informatie over andere Europese documenten. Het komt voor dat er in het kader van hetzelfde Europese voorstel meerdere keren informatie wordt verschaft en dat meerdere keren de scrutiny reserve moet worden opgeheven. Het systeem zorgt er dus ook voor dat er structurele informatievervalsing plaatsvindt vanaf het begin tot het eind van het Europese besluitvormingsproces. In dit onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat in Nederland een dergelijke structurele informatievervalsing ontbreekt. De introductie van een parlementair behandelingsvoorbehoud zou er voor zorgen dat dit probleem wordt opgelost. Voorts zou een dergelijk instrument er voor zorgen dat in de Tweede Kamer de nadruk minder komt te liggen op parlementaire controle op het moment van de Raadsvergadering, maar meer op de momenten in een eerder stadium van het Europese besluitvormingsproces.

Het parlementair behandelvoorbehoud dat in Nederland is ingevoerd bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon moet worden gezien als een veel beperkter instrument dan de Britse scrutiny reserve. Het parlementair behandelvoorbehoud mist namelijk het meest essentiële aspect dat de scrutiny reserve tot een waardevol instrument maakt. Het parlementair behandelvoorbehoud is immers niet gekoppeld aan regeringsinformatie en stimuleert dus in veel mindere mate dialoog tussen de regering en het parlement vanaf het vroegste stadium van het Europese besluitvormingsproces.

Het Deense mandaatsysteem voegt weinig toe aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. In Nederland wordt vaak de indruk gewekt dat een mandaatsysteem als het Deense zorgt voor ingewikkelde 'toestanden' waardoor bewindspersonen nauwelijks onderhandelingsruimte hebben op Europees niveau. Het onderzoek naar het Deense systeem heeft echter uitgewezen dat deze indruk onterecht is. De mandaten worden namelijk geformuleerd door de regering zelf en zijn voldoende flexibel. Er kan dan ook niet worden geconcludeerd dat een mandaatsysteem onwenselijk zou zijn omdat het de regering te weinig onderhandelingsruimte zou bieden. Er zijn echter wel andere redenen die leiden tot de conclusie dat een mandaatsysteem als het Deense onwenselijk is voor Nederland. Zo kan worden getwijfeld aan de geschiktheid van een mandaatsysteem in een tweekamerstelsel als het

Nederlandse. Het zou immers voor kunnen komen dat er door de kamers inhoudelijk tegenstrijdige instructies worden meegegeven, waardoor de regering wordt geconfronteerd met een conflict tussen beide kamers. De regering zou vervolgens het mandaat van een van beide kamers, of beide, kunnen negeren, waardoor ze de vrije hand krijgt. Dit zou leiden tot het omgekeerde van waar behoefte aan is.

Ook het feit dat de presentatie van de mandaten veelal pas plaats vindt in een vergevorderd stadium van het Europese besluitvormingsproces, kan als een belangrijk nadeel worden gezien van het Deense mandaatsysteem. Ondanks dat het systeem er wel voor zorgt dat het parlement wordt geïnformeerd over belangrijke Europese besluitvorming en er ook daadwerkelijk debat plaatsvindt tussen de betrokken bewindspersoon en het parlement, is het in dit late stadium moeilijk voor het parlement om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. In de Nederlandse Tweede Kamer speelt eigenlijk hetzelfde probleem met de agendaprocedure. De introductie van een mandaatsysteem als het Deense lost dit probleem niet op, maar zou het juist in stand laten.

Het Oostenrijkse systeem met betrekking tot de *Stellungnahmen* voegt niets wezenlijks toe aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. Groot probleem in het Oostenrijkse systeem is dat er weinig informatieverschaffing plaatsvindt van de kant van de regering. De regering stuurt Europese documenten wel door naar het parlement, maar is zeer terughoudend in het verstrekken van informatie die betrekking heeft op het standpunt van de regering. De Nederlandse regering verschaft veel meer informatie dan de Oostenrijkse regering. Een systeem als het Oostenrijkse zou dan ook niets toevoegen aan de huidige informatiepositie van het Nederlandse parlement. Doordat de Oostenrijkse regering weinig informatie verschaft, wordt het parlement nauwelijks gestimuleerd om het parlementaire controleproces in gang te zetten. In veel gevallen is het zo dat een Europees document pas behandeld wordt in de vergadering van een EU-commissie in de week voorafgaand aan de Raadsvergadering waarin het definitieve besluit over het Europese voorstel gaat vallen. Met betrekking tot de *Stellungnahme* kan voorts worden opgemerkt dat het in Oostenrijk als een zeer zwaar instrument wordt gezien, waardoor het weinig wordt gebruikt. Wel wordt het hebben van het instrument en de enkele mogelijkheid die er bestaat om het in te kunnen zetten als waardevol beschouwd. Het instrument van de *Stellungnahme* heeft echter niet het effect van versterking van de informatiepositie van het parlement, zoals het geval was bij het Nederlandse instemmingsrecht. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat het gebruik van het instrument van de

Stellungnahme afhankelijk is van een beslissing van het parlement zelf, waarbij niet op voorhand duidelijk is of het wordt ingezet. Bij het instemmingsrecht wist de regering van tevoren dat ze afhankelijk was van een beslissing van het parlement, waardoor de informatieverstrekking door de regering richting het parlement werd gestimuleerd.

3. Verbetering van het Nederlandse systeem

Naar aanleiding van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag kunnen alternatieven worden geschetst die van betekenis kunnen zijn indien wordt geprobeerd het huidige Nederlandse systeem van parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming te verbeteren. Hieronder worden deze alternatieven puntsgewijs behandeld.

IX

I. Introductie van een parlementair behandelingsvoorbehoud

Zoals blijkt uit de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, zou een parlementair behandelingsvoorbehoud in belangrijke mate iets kunnen toevoegen aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. Introductie van een parlementair behandelingsvoorbehoud zou het Nederlandse parlementaire controle- en verantwoordingsproces met betrekking tot Europese besluitvorming aanzienlijk verbeteren. Het gaat dan om een systeem waarbij de regering niet in mag stemmen met Europese voorstellen in Brussel totdat het Nederlandse parlement de behandeling hiervan heeft afgerond. Het parlementair behandelingsvoorbehoud zou in ieder geval van toepassing moeten zijn op alle Europese ontwerp-wetgevingsvoorstellen en tussentijdse (voorgestelde) wijzigingen of andere belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot deze voorstellen. Voor zover het voorbehoud ook betrekking zou moeten hebben op niet-wetgevende besluiten, kan worden gedacht aan ontwerpbesluiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op basis van titel V EU-Verdrag. Het systeem van het parlementair behandelingsvoorbehoud zou gekoppeld moeten worden aan de informatievoorziening van de kant van de regering. De regering moet worden verplicht om gedurende meerdere stadia van het Europese besluitvormingsproces memoranda op te stellen over de hierboven genoemde Europese voorstellen. Vervolgens gaat het parlementair behandelingsvoorbehoud telkens op het moment dat een dergelijk memorandum verschijnt, automatisch gelden.

Eventueel kan worden gedacht aan een parlementair behandelingsvoorbehoud in meer beperkte vorm, door het alleen te introduceren voor die beleidsterrei-

nen die controversiële onderwerpen bevatten. Te denken valt hierbij aan een beleidsterrein als de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (titel V van het derde deel van het VWEU). Een nadeel van deze variant is dat het lastig zal zijn om precies te bepalen welke beleidsterreinen, of onderdelen daarvan, als controversieel moeten worden bestempeld. Daarbij komt dat het antwoord op de vraag welke onderwerpen als controversieel moeten worden beschouwd met de tijd kan verschillen, gelet ook op de steeds veranderende politieke samenstelling van de kamers. Met een parlementair behandelingsvoorbehoud dat van toepassing is op alle beleidsterreinen kunnen juist die voorstellen worden geselecteerd voor verdere behandeling die op dat moment als controversieel worden gezien, terwijl de minder belangrijke voorstellen direct afgewikkeld kunnen worden met de opheffing van het voorbehoud.

IX

Een parlementair behandelingsvoorbehoud is primair gericht op versterking van de informatiepositie van het parlement. Deze zou gerealiseerd kunnen worden in aansluiting op de Nederlandse fichesprocedure en agendaprocedure. Ook vergt de invoering van een parlementair behandelingsvoorbehoud aanpassing van het huidige commissiestelsel. Hieronder worden deze zaken verder uitgewerkt.

A. Uitbreiding fichesprocedure en betere aansluiting geannoteerde agenda's

De Nederlandse regering moet het parlement structureel gaan informeren over tussentijdse ontwikkelingen in het Europese onderhandelingsproces. Hiertoe zou de fichesprocedure kunnen worden uitgebreid. Te denken valt hierbij aan een systeem waarbij over alle voorstellen waarvoor in eerste instantie een fiche is uitgebracht, een aanvullend fiche wordt verstrekt over eventuele tussentijdse wijzigingen of andere belangrijke ontwikkelingen. Wel moet, als tot een dergelijk systeem wordt overgegaan, worden nagedacht over de wijze waarop fiches tot stand komen. Het proces waarlangs in Nederland fiches tot stand komen kent immers vele tussenschakels, waardoor het te veel tijd in beslag neemt. Als wordt overgegaan op een systeem waarbij niet alleen 'gewone' fiches, maar ook aanvullende fiches worden opgesteld, is vereenvoudiging van dit proces zeker aan te bevelen.

Voorts dienen de geannoteerde Raadsagenda's die de kamers ontvangen nauwer aan te sluiten op de inhoud van het fiche. Indien een systeem wordt ontwikkeld waarbij gewerkt wordt met aanvullende fiches lijkt dit mijns inziens makkelijker te bewerkstelligen, aangezien de gewijzigde stand van zaken die tot uitdrukking komt in de aanvullende fiches veelal overeen zal komen met

de inhoud van de geannoteerde agenda's, waarin ook de laatste ontwikkelingen aan de orde zullen komen.

B. Zelfstandige bevoegdheid tot opheffing van het parlementair behandelingsvoorbehoud voor de afzonderlijke vakcommissies

Indien het Nederlandse parlement een parlementair behandelingsvoorbehoud zou introduceren, is het van belang dat de afzonderlijke vakcommissies de bevoegdheid krijgen om het behandelingsvoorbehoud op basis van een schifting zelfstandig op te heffen. Dit vergt aanpassing van het parlementaire commissiestelsel, waarin dergelijke beslissingsbevoegdheden niet toekomen aan de commissies. Het is immers de vraag of een commissie wel rechtshandelingen kan verrichten jegens de regering of een minister. Op basis van de Grondwet zijn het de kamers die dergelijke handelingen kunnen verrichten. De bevoegdheid van de afzonderlijke commissies om zelfstandig besluiten namens de Kamer te nemen zou mijns inziens dan ook een grondwettelijke basis moeten hebben. Eventueel kan ook gekozen worden voor een constructie waarbij wettelijk op voorstel van de verschillende vakcommissies lijsten met Europese voorstellen, waarvoor het behandelingsvoorbehoud kan worden opgeheven, aan het plenum worden voorgelegd. Het gevaar bestaat echter dat met een dergelijke werkwijze de snelheid uit het proces wordt gehaald, terwijl dit in het kader van het Europese besluitvormingsproces juist zo belangrijk is.

Voorts rijst wel de vraag hoe, in het geval dat commissies een zelfstandige bevoegdheid krijgen om het parlementair behandelingsvoorbehoud op te heffen, gehandeld moet worden wanneer een onderwerp betrekking heeft op de beleidsterreinen van meer dan één vakcommissie. In een dergelijke situatie kan worden gedacht aan een systeem waarbij de zogenaamde 'voortouwcommissie' de uiteindelijke beslissing neemt over het wel of niet opheffen van het parlementair behandelingsvoorbehoud. Voordat de beslissing door de 'voortouwcommissie' wordt genomen moet dan echter wel overleg hebben plaatsgevonden met de andere betrokken commissie(s).

II. Aanpassing van het bestaande parlementair behandelvoorbehoud.

In plaats van de invoering van een parlementair behandelingsvoorbehoud als hierboven beschreven, kan ook worden gekozen voor aanpassing van het parlementair behandelvoorbehoud dat is ingevoerd met de goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon. Een essentieel verschil tussen de instrumenten is dat het parlementair behandelingsvoorbehoud telkens op het moment dat een memorandum van de regering verschijnt, automatisch gaat gelden, terwijl dit

bij het parlementair behandelvoorbehoud niet het geval is. Bij een parlementair behandelvoorbehoud is het aan de kamers om te bepalen of er voor een bepaald Europees voorstel een behandelvoorbehoud gaat gelden. Hierdoor wordt in mindere mate de dialoog tussen parlement en regering gestimuleerd dan door het parlementair behandelingsvoorbehoud. Desondanks is het nuttig te bekijken op welke wijze het parlementair behandelvoorbehoud en de bijzondere informatieverplichting ten aanzien van voorstellen die een van de kamers van het parlement van bijzonder belang acht, kan worden aangepast teneinde het Nederlandse parlementaire controle- en verantwoordingsproces met betrekking tot Europese besluitvorming te versterken.

IX

A. Beslissing over inzet van het parlementair behandelvoorbehoud ook op basis van fiches

In de Tweede Kamer wordt op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie, en de naar aanleiding daarvan opgestelde prioriteitenlijst, bekeken voor welke Europese voorstellen mogelijk een parlementair behandelvoorbehoud gaat gelden. De Eerste Kamer bepaalt op het moment dat het Europese voorstel eenmaal is uitgebracht of ze wel of niet een parlementair behandelvoorbehoud inzet. Selectie van voorstellen waarvoor een parlementair behandelvoorbehoud gaat gelden, zou echter ook plaats moeten vinden op basis van de door de regering uitgebrachte fiches. Het standpunt van de regering met betrekking tot een bepaald Europees voorstel kan immers aanleiding vormen om het instrument van het parlementair behandelvoorbehoud in te zetten. De goedkeuringswet waarin het parlementair behandelvoorbehoud is vervat, geeft de kamers twee maanden de tijd om kenbaar te maken dat ze het in willen zetten. Indien de kamers een parlementair behandelvoorbehoud in willen zetten naar aanleiding van de inhoud van het fiche, moet óf de termijn van twee maanden worden verlengd, óf de termijn waarbinnen fiches worden uitgebracht moet worden verkort van zes weken naar bijvoorbeeld vier weken. Dat dit mogelijk is, leert de praktijk in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Eventueel zou ook aansluiting kunnen worden gezocht bij de al bestaande praktijk van het versnelde fiche, bijvoorbeeld door voor alle Europese wetgevingsvoorstellen van de regering een versneld fiche te verlangen. Indien het makkelijker is om op basis van het fiche een parlementair behandelvoorbehoud te maken, stimuleert dit de kamers waarschijnlijk ook om het controle- en verantwoordingsproces ten aanzien van Europese besluitvorming op een eerder moment in gang te zetten. Dit is vooral van belang voor de Tweede Kamer. Het zwaartepunt van de parlementaire controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming ligt in de Tweede Kamer

nu immers op het moment dat het overleg over de geannoteerde Raadsagenda plaatsvindt, en dat is meestal te laat om nog invloed uit te oefenen.

B. Opheffen van het parlementair behandelvoorbehoud afhankelijk van een beslissing van de betreffende kamer

Op basis van de goedkeuringswet in het kader van het Verdrag van Lissabon moet binnen vier weken nadat een van de kamers de wens te kennen heeft gegeven dat zij over een bepaald Europees voorstel op bijzondere wijze geïnformeerd wil worden, overleg met de regering plaatsvinden. De procedure-regeling van de Tweede Kamer bepaalt dat met dit overleg het parlementair behandelvoorbehoud automatisch wordt opgeheven. In lijn met de werkwijze die de Eerste Kamer heeft opgesteld, verdient het aanbeveling het opheffen van het behandelvoorbehoud afhankelijk te maken van de uitdrukkelijke wens van de Kamer zelf. Dit betekent niet dat het behandelvoorbehoud per definitie langer van kracht moet zijn. Op deze manier wordt slechts gewaarborgd dat de Kamer in het kader van belangrijke Europese voorstellen niet voor verrassingen komt te staan.

C. Mogelijkheid organiseren notaoverleg met betrekking tot documenten over onderwerpen waarop een parlementair behandelvoorbehoud van toepassing is

In de Tweede Kamer wordt er in het kader van de procedure van het parlementair behandelvoorbehoud overleg gevoerd met de minister in de vorm van een algemeen overleg. In verreweg de meeste gevallen is deze vorm van commissieoverleg toereikend. In het geval van een Europees voorstel waaraan de Kamer veel gewicht toekent, kan eventueel ook worden gekozen voor het houden van een notaoverleg. Een notaoverleg heeft een zwaarder karakter dan een algemeen overleg, waarmee ook het belang van het te bespreken Europese onderwerp kan worden benadrukt. Daarnaast bestaat tijdens het notaoverleg ook, in tegenstelling tot wat het geval is bij het algemeen overleg, de mogelijkheid om moties in te dienen.

4. Tot slot

Het Nederlandse parlement is de laatste jaren steeds actiever geworden als het gaat om controle op de regering in het kader van het Europese besluitvormingsproces. Dit is een positieve ontwikkeling, maar nog steeds zijn er problemen die moeten worden opgelost.

De problemen in het controle- en verantwoordingsproces in de context van de EU doen zich in Nederland vooral voor met betrekking tot de wijze en de tijdigheid van informatieverschaffing door de regering. Ook speelt in de Tweede Kamer het probleem dat de Kamer zelf pas te laat in actie komt. Op het moment van het algemeen overleg op basis van de geannoteerde agenda's van de Raadsvergadering kan nauwelijks invloed meer worden uitgeoefend op de Europese voorstellen. Het instrument van het parlementair behoud als geschetst in de vorige paragraaf (onder I) zou de meest optimale oplossing bieden voor deze problemen.

IX

Gedurende het onderzoek werd ik regelmatig geconfronteerd met het argument dat invoering van een nieuw instrument als het parlementair behoudingsvoorbehoud niet nodig zou zijn, omdat met het reguliere instrumentarium hetzelfde kan worden bereikt. In dit onderzoek is echter aangetoond dat juist het hebben van een specifiek instrument naast de reguliere instrumenten ervoor zorgt dat er daadwerkelijk controle op Europese besluitvorming plaatsvindt. Van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers in het Nederlandse parlement mag worden verwacht dat ze er alles aan doen hun controletaak zo goed mogelijk uit te voeren. Dit geldt des te meer als het gaat om controle op bewindspersonen die betrokken zijn bij de totstandkoming van belangrijke en ingrijpende regelgeving en besluiten. Als een specifieke procedure als het parlementair behoudingsvoorbehoud de waarborg biedt dat deze controletaak verbetert, dan ligt het voor de hand dit instrument te introduceren.

Samenvatting

Dit proefschrift gaat over de parlementaire controle op de regering in het kader van het Europese besluitvormingsproces. Meer in het bijzonder gaat het onderzoek over de instrumenten van het Britse parlementair behandelingsvoorbewoud en de Deense en Oostenrijkse mandaatsystemen, en welke meerwaarde dergelijke instrumenten eventueel kunnen hebben voor Nederland.

De onderzoeksvraag die in dit proefschrift centraal staat, luidt als volgt:

Wat kan een parlementair behandelingsvoorbewoud of een mandaatsysteem toevoegen aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft om de regering te controleren in het kader van Europese besluitvorming?

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen is in de eerste plaats de Nederlandse staatsrechtelijke context geschetst, waarbinnen het politieke controle- en verantwoordingsproces zich afspeelt. In hoofdstuk II is het politieke controle- en verantwoordingsproces beschreven aan de hand van drie verschillende fasen, namelijk de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase. Deze drie fasen vormen het uitgangspunt voor het verdere onderzoek. Het politieke controle- en verantwoordingsproces begint met het verstrekken van inlichtingen, ofwel de informatiefase. De mate van informatieverschaffing door de regering is van groot belang voor de kwaliteit van het politieke verantwoordingsproces. Een belangrijke figuur in de informatiefase is uiteraard de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet en de actieve inlichtingenplicht die voortvloeit uit artikel 42 Grondwet. De manieren waarop de Tweede en Eerste Kamer op basis van artikel 68 Grondwet om inlichtingen kunnen vragen zijn nader uitgewerkt in de reglementen van orde van beide kamers. De tweede fase in het parlementaire controle- en verantwoordingsproces is de debatfase. Op basis van de verschaft inlichtingen wordt in deze fase door het parlement met de betrokken bewindspersoon gedebatteerd en er worden argumenten uitgewisseld. De bewindspersoon dient zijn of haar beleid vervolgens te verdedigen. De derde fase in het verantwoordingsproces is de consequentiefase. Er bestaan veel manieren om het verantwoordingsproces af te ronden en eventuele consequenties te verbinden aan het optreden van een bewindspersoon. Indien de inlichtingenfase en de debatfase hebben geleid tot een voor de Tweede Kamer of de Eerste Kamer zeer onbevredigend resultaat, kan als ultieme sanctie de vertrouwensregel worden ingezet. Andere consequenties die aan het optreden

van de bewindspersoon kunnen worden verbonden zijn amendering of verworping van wetsvoorstellen, het aannemen van een motie, het niet terugkeren van de betreffende bewindspersoon in een volgend kabinet of een lagere plaatsing op de kandidatenlijst. Consequenties verbinden aan het optreden van een minister of staatssecretaris hoeft niet per se een negatieve betekenis te hebben. Het optreden van de bewindspersoon tijdens het verantwoordingsproces kan immers ook als positief worden ervaren.

In hoofdstuk III wordt het Nederlandse politieke controle- en verantwoordingsproces in de context van de Europese Unie beschreven. Europese regelgeving kan de burgers, zelfs met voorrang op de Nederlandse Grondwet, binden. Dit ingrijpende karakter rechtvaardigt Nederlandse parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese besluiten. Het in Nederland veel gebezigde argument dat de Nederlandse parlementaire zeggenschap voor een belangrijk deel is overgenomen door het rechtstreeks gekozen Europees Parlement, is niet overtuigend. Het Europees Parlement kan immers niet de afzonderlijke leden van de Raad ter verantwoording roepen. Voor de Nederlandse bewindspersoon die deelneemt aan de Raadsvergadering in Brussel geldt de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het Nederlandse parlement. De specifieke wetgevingsprocedure op Europees niveau die van toepassing is op Europese regelgeving vereist vroege betrokkenheid van nationale parlementen. Indien de kamers daadwerkelijk het Europese besluitvormingsproces willen beïnvloeden zal het controle- en verantwoordingsproces in ieder geval vóór de eerste lezing in het Europees Parlement en de Raad in gang moeten worden gezet.

Het Nederlandse parlement heeft, naast de reguliere controle-instrumenten, enkele instrumenten die speciaal zijn ontwikkeld met het oog op de controle van de regering in het kader van Europese besluitvorming. Zo zijn er de fichesprocedure en de agendaprocedure. Deze procedures hebben vooral betrekking op de informatievoorziening door de regering aan het parlement. Veel fiches verschijnen niet binnen de beloofde zes of drie weken na publicatie van het commissievoorstel, al lijkt de laatste jaren enige verbetering zichtbaar. Sinds enkele jaren werken beide kamers met zogenoemde prioriteitenlijsten. Op deze lijsten staan voorstellen die de kamers van belang achten en die ze in ieder geval zullen gaan behandelen. Hierdoor wordt het behandelingsproces van Europese voorstellen in de kamers niet meer aangevangen met de ontvangst van het fiche, maar gaan de kamers ook zelfstandig aan de slag met een Europees voorstel nadat het is gepubliceerd. Het blijft echter belangrijk om ook tijdige informatie van de regering te ontvangen. Dit vormt namelijk een belangrijke basis om de dialoog met de verantwoordelijke minister aan te gaan

en via hem of haar het Brusselse besluitvormingsproces te beïnvloeden. Het is dus van belang dat de regering de fiches binnen de afgesproken termijnen verstrekt. De geannoteerde agenda's worden pas kort voordat de Raadsvergadering in Brussel plaatsvindt naar het parlement gestuurd. Daadwerkelijke mogelijkheden om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden zijn er in dit late stadium veel minder. In Nederland ontbreken vanaf het moment van de verstrekking van de fiches tot aan het moment van het overleg over de geannoteerde Raadsagenda's informatieafspraken tussen de regering en de kamers, tenzij een parlementair behandelvoorbehoud wordt ingezet (zie hierna). De kamers worden in beginsel dus niet structureel op de hoogte gehouden van tussentijdse ontwikkelingen in het Europese onderhandelingsproces.

Het parlementair voorbehoud dat is geïntroduceerd met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, voorziet ook in een speciale vorm van informatievoorziening door de regering aan het parlement. Indien een van beide kamers aangeeft dat ze een bepaald Europees voorstel van bijzonder belang acht, heeft de regering een speciale informatieverplichting. Verder geldt voor Europese voorstellen waarvoor een behandelvoorbehoud wordt ingezet dat een versneld fiche (binnen drie weken) moet worden uitgebracht. Het behandelvoorbehoud dwingt de regering dus om in een eerder stadium meer informatie te geven. Het instemmingsrecht dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon grotendeels kwam te vervallen had een soortgelijk effect. Het instemmingsrecht zorgde er namelijk voor dat de informatiepositie van het parlement met betrekking tot de beleidsterreinen waarvoor het instemmingsrecht gold, sterk was. De regering was in het kader van het Europese besluitvormingsproces namelijk afhankelijk van de instemming van beide kamers van het parlement en had er daarom belang bij dat de kamers zo snel mogelijk en zo goed mogelijk werden geïnformeerd. Het positieve effect van het instemmingsrecht op de informatiepositie van het parlement werd ook bevestigd direct nadat het instemmingsrecht was komen te vervallen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De kamers kregen over die voorstellen waarop vroeger het instemmingsrecht van toepassing was, ineens minder informatie toegestuurd door de regering dan voorheen. Dit leidde vooral in de Eerste Kamer tot de nodige verontwaardiging en discussie met de betrokken minister.

Het debat tussen parlement en regering over Europese besluitvorming vindt veelal plaats in de parlementaire commissies. In de Tweede Kamer vindt het debat over Europese voorstellen in principe plaats in de betreffende vakcommissies in de vorm van een algemeen overleg, vaak naar aanleiding van een geannoteerde agenda van de eerstvolgende Raadsvergadering. De commissie

EU-zaken heeft hierin een belangrijke coördinerende taak. Opvallend in vergelijking met nationale dossiers is dat in het kader van Europese besluitvorming regelmatig wordt gewerkt met een rapporteur en dat de commissies regelmatig een gezamenlijk standpunt naar voren brengen. In de Eerste Kamer wordt de selectie van belangrijke voorstellen geheel overgelaten aan de verschillende vakcommissies. Overleg tussen de regering en de leden van de vakcommissies over Europese voorstellen vindt in de regel schriftelijk plaats.

De afgelopen jaren is er uitgebreid aandacht geweest voor de verhouding tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer in het kader van de controle op Europese besluitvorming. De Eerste Kamer heeft zich in dit verband nader bezonnen op haar zelfstandige rol bij het Europese beleids- en wetgevingsproces. De belangrijkste conclusie van deze bezinning was dat het werk van de Eerste Kamer het werk van de Tweede Kamer niet moest overlappen, maar complementeren. Het principe van complementariteit brengt volgens de Eerste Kamer mee dat overlap met het werk van de Tweede Kamer zo veel mogelijk moet worden voorkomen, waardoor in beginsel andere Europese voorstellen moeten worden behandeld dan in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer is op grond van haar bevoegdheden op geen enkele wijze verplicht een complementaire rol te vervullen ten opzichte van de Tweede Kamer. Een benadering waarbij de Eerste Kamer uitgaat van het principe van complementariteit sluit echter wel aan bij de praktijk dat de Eerste Kamer zich in veel gevallen wat terughoudend opstelt ten opzichte van de Tweede Kamer. De complementaire rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer met betrekking tot Europese voorstellen zou zich minder moeten richten op het niet behandelen van dezelfde voorstellen. Deze rol zou zich meer moeten laten zien in de wijze van benadering van Europese voorstellen, waarbij de Tweede Kamer een meer politieke benadering volgt en de Eerste Kamer Europese voorstellen meer op inhoudelijke criteria toetst.

Hoofdstuk IV gaat over het Deense parlement en de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. Al vanaf het moment dat Denemarken toetrad tot de Europese Gemeenschappen in 1973, wordt de regering in het kader van Europese besluitvorming door de *Folketing* (het Deense parlement) op systematische wijze gecontroleerd. De Denen hebben een vergaand systeem ontwikkeld waarbij ministers over bepaalde Europese zaken slechts kunnen onderhandelen op basis van een mandaat. Deze mandaatprocedure houdt kort gezegd in dat ministers, voordat ze in de Raad onderhandelingen gaan voeren, mondeling een van regeringszijde opgesteld mandaat moeten presenteren in de *Europaudvalget* (de commissie EU-zaken). Indien een meerderheid van de leden van deze commissie niet tegen het mandaat is, onderhandelt de minister

op die basis. Het Deense mandaatsysteem kan niet los worden gezien van het feit dat in Denemarken bijna altijd met minderheidsregeringen wordt gewerkt. Het hebben van minderheidsregeringen heeft tot gevolg dat het handelen van de regering constant gericht is op het verkrijgen van een meerderheid in de Folketing. Het mandaatsysteem bestaat uit twee fasen. De eerste fase is de fase waarin de regering een standpunt over het betreffende Europese voorstel formuleert. De tweede fase is de parlementaire fase, waarin de Europaudvalget zich buigt over het door de regering mondeling gepresenteerde mandaat.

Er is veel discussie geweest tussen de regering en de leden van de Europaudvalget over het moment waarop een mandaat aan de Europaudvalget moet worden gepresenteerd. De regering wil liever niet in een te vroeg stadium al een mandaat aan de commissie voorleggen. Er kunnen dan immers nog zaken met betrekking tot het Deense standpunt wijzigen. De Europaudvalget wil echter zo vroeg mogelijk in het Europese besluitvormingsproces betrokken worden, vooral omdat veel Europese wetgevingsvoorstellen waarop de codecisieprocedure van toepassing is al na de eerste lezing in het Europees Parlement worden aangenomen. Om tegemoet te komen aan deze ontwikkeling geldt daarom de afspraak dat de regering een mandaat in de Europaudvalget presenteert voordat een voorstel op Europees niveau eventueel in eerste lezing wordt aangenomen. Verder kan het noodzakelijk zijn om bij dergelijke voorstellen een hernieuwd mandaat te presenteren in de Europaudvalget als het voorstel op fundamentele punten gewijzigd wordt tijdens de onderhandelingen. Ondanks deze afspraak moet worden opgemerkt dat er nog steeds discussie bestaat tussen de regering en de leden van de Europaudvalget over het tijdstip waarop de mandaten worden gepresenteerd.

Niet alleen in het kader van de mandaatprocedure wordt door de regering informatie verstrekt aan het parlement. Zo worden er onder andere over alle voorstellen voor richtlijnen, andere belangrijke wetgevende voorstellen en beslissingen van de Europese Commissie, groenboeken, witboeken en andere belangrijke consultatiedocumenten memoranda uitgebracht. Als een Europees voorstel in het onderhandelingsproces belangrijke wijzigingen ondergaat, is de regering verder verplicht om een aanvullend memorandum te verstrekken met daarin informatie over deze wijzigingen. De memoranda worden in Denemarken over het algemeen binnen de afgesproken termijn van vier weken verstrekt. De informatievoorziening in de vorm van memoranda staat volledig los van de mandaatprocedure en de indruk bestaat dat de memoranda vooral worden gebruikt door de vakcommissies die zich met de parlementaire controle op de regering in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces bezighouden. De Europaudvalget richt zich vooral op de man-

daatprocedure en gebruikt de memoranda slechts als achtergrondinformatie. De Europaudvalget wordt daardoor pas in een later stadium van het Europese besluitvormingsproces echt actief. De presentatie door de minister van het mandaat in de Europaudvalget vindt in de meeste gevallen immers nog steeds pas plaats kort voor een Raadsbijeenkomst. Dit moment is te laat om nog daadwerkelijke invloed uit te oefenen op de Europese voorstellen.

Hoofdstuk V gaat over het Britse parlement en de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. Het Verenigd Koninkrijk heeft in dit verband een effectief systeem ontwikkeld. Voor een belangrijk deel is dit toe te schrijven aan de kritische houding van de *Labour Party* en de *Conservative Party* (de twee grootste politieke partijen) ten opzichte van de Europese Unie en de beperking van het beginsel van *parliamentary sovereignty* als gevolg van het lidmaatschap van de Europese Unie. Dé spil in het hele Britse parlementaire controle- en onderzoeksproces is echter het parlementair behoudingsvoorbehoud op basis van de *scrutiny reserve resolution*. Het parlementair behoudingsvoorbehoud in het Verenigd Koninkrijk houdt in dat een minister in de Raad en in de Europese Raad niet in kan stemmen met zaken die betrekking hebben op documenten die nog ter behandeling voorliggen in het parlement en waarvan de behandeling nog niet is afgerond. De procedure van het parlementair behoudingsvoorbehoud wordt aangevangen met het uitbrengen van een zogenoemd *Explanatory Memorandum* (EM) door de regering. De beslissing voor welke Europese voorstellen een EM moet worden uitgebracht wordt genomen aan de hand van de taakomschrijving van de EU-commissies van de *House of Commons* en de *House of Lords*. Uit deze taakomschrijving volgt dat over een veelheid aan Europese voorstellen en documenten een EM moet worden uitgebracht. Op die voorstellen waarvoor een EM wordt uitgebracht is het parlementair behoudingsvoorbehoud van toepassing.

De EM's worden bekeken en geschift door de *European Scrutiny Committee* (ESC) in de *House of Commons* en de *European Union Committee* (EUC) in de *House of Lords*. De ESC beoordeelt per document of de inhoud van het document in politiek of juridisch opzicht belangrijk is voor het Verenigd Koninkrijk. Voor verreweg de meeste documenten wordt het behoudingsvoorbehoud direct opgeheven. Ten aanzien van de documenten die wel enig politiek of juridisch belang hebben, kunnen verschillende beslissingen worden genomen. Zo kan een document slechts ter informatie aan de *House of Commons* worden overgelegd, zonder dat een debat hoeft te worden gevoerd. In dit geval wordt het behoudingsvoorbehoud ten aanzien van het document opgeheven. In de tweede plaats kan de commissie de beslissing om een debat te houden over een document dat politiek of juridisch van belang is, uitstellen,

omdat bijvoorbeeld eerst meer informatie van de regering nodig is. In een dergelijk geval zal de ESC het behandelingsvoorbehoud meestal nog niet opheffen. Ten slotte kan de ESC met betrekking tot een document dat van politiek of juridisch belang is een debat aanbevelen in een van de *European Committees* of, minder gangbaar, in de House of Commons.

In de EUC in de House of Lords wordt de schifting van de EM's gedaan door de voorzitter. Ook hier wordt gekeken naar het politieke en juridische belang van het Europese document. De helft van de documenten wordt onmiddellijk vrijgegeven. Dit betekent dus ook dat voor deze documenten het behandelingsvoorbehoud wordt opgeheven. De andere helft van de documenten wordt dan doorverwezen naar verschillende subcommissies, afhankelijk van het onderwerp van het betreffende document. Het doorverwijzen naar de subcommissies gebeurt op verschillende manieren. Zo kan de voorzitter een document slechts doorsturen ter informatie, maar de voorzitter kan een document ook doorverwijzen om verder te onderzoeken. Vervolgens kunnen de leden van de betreffende subcommissie besluiten de minister vragen te stellen over een bepaald Europees document. Ook kan de subcommissie besluiten een uitgebreid onderzoek te doen naar het voorstel. Als er een dergelijk onderzoek plaatsvindt, dan wordt het behandelingsvoorbehoud formeel niet opgeheven voordat er een debat in de House of Lords heeft plaatsgevonden. Meestal geeft de EUC dan aan dat de regering in de Raad toch in mag stemmen met het voorstel. De EUC heeft een ruimere taakstelling dan de ESC. Zo kan de EUC ook besluiten onderzoek te doen op het gebied van een bepaald Europees beleidsonderdeel zonder de beschikking te hebben over specifieke documenten.

Het parlementair behandelingsvoorbehoud in het Verenigd Koninkrijk heeft ervoor gezorgd dat iets substantieels werd toegevoegd aan het reguliere controle-instrumentarium van het Britse parlement. Het parlementair behandelingsvoorbehoud stimuleert namelijk snelle en kwalitatief goede informatieverschaffing in een vroeg stadium van de kant van de regering. Ministers kunnen immers pas instemmen in Brussel als de behandeling in het Britse parlement is afgerond. Hierdoor wordt het parlement daadwerkelijk de mogelijkheid geboden de regering te beïnvloeden.

In hoofdstuk VI komt het Oostenrijkse parlement en de controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming aan de orde. Parlementaire controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming heeft altijd een belangrijke rol gespeeld in Oostenrijk. Zo werd op het moment van de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie in 1995 in de Oostenrijkse constitutie het recht voor het parlement opgenomen om *Stellungnahmen*

met betrekking tot Europese besluitvorming te doen uitvaardigen, waaraan de regering gebonden is. Een *Stellungnahme* van de *Nationalrat* (de ‘Tweede Kamer’ van het Oostenrijkse parlement) kan als bindend worden beschouwd, wanneer het gaat om een duidelijk geformuleerde instructie met betrekking tot een Europees voorstel dat gericht is op het tot stand brengen van bindende Europese regelgeving die gevolgen heeft voor het uitvaardigen van federale wetgeving, zoals richtlijnen en verordeningen. Is er van een dergelijke *Stellungnahme* sprake, dan mag hier slechts van worden afgeweken in het geval van dringende redenen op het gebied van buitenlandse zaken en integratie. Ook de *Bundesrat* (de federale kamer van het Oostenrijkse parlement) is bevoegd *Stellungnahmen* uit te vaardigen, al ziet deze bevoegdheid alleen op Europese regelgeving die de bevoegdheid van de *Länder* beperkt. De EU-commissies van de *Nationalrat* en de *Bundesrat* maken weinig gebruik van het instrument van de *Stellungnahme*. Liever wordt gebruikgemaakt van de zogenoemde *Ausschussfeststellungen*, die meestal slechts een mening of mededeling bevatten van de betreffende EU-commissie. Dit is onder andere te verklaren vanuit het Oostenrijkse systeem van sterke meerderheidsregeringen, waarbij de coalitiepartijen de regering liever niet met handen en voeten binden. Desalniettemin wordt het hebben van het instrument van de *Stellungnahme* en de enkele mogelijkheid die er bestaat om het instrument in te zetten als waardevol gezien.

De Oostenrijkse regering is op basis van de *Bundes-Verfassungsgesetz* (verder: B-VG) verplicht alle informatie op het terrein van de Europese Unie aan het parlement over te leggen. Op het eerste gezicht lijkt dit een garantie te geven voor actieve parlementaire betrokkenheid bij het Europese besluitvormingsproces. De praktijk wijst echter uit dat dit niet het geval is. Doordat de informatieverschaffing door de regering, behoudens die gevallen waarin is voorzien met de *EU-Informationsgesetz*, beperkt is tot het doorsturen van Europese documenten zonder dat er additionele informatie wordt gegeven in de vorm van memoranda, is het voor het parlement moeilijk een inschatting te maken van het belang van een bepaald voorstel. De EU-commissies in de *Nationalrat* en de *Bundesrat* besluiten ook niet op basis van regeringsinformatie wat er tijdens de vergaderingen moet worden besproken. De situatie is juist omgekeerd: op basis van de agenda van de commissievergadering verschaft de regering informatie. Veel onderwerpen worden pas in een laat stadium van het Europese besluitvormingsproces op de agenda’s van de EU-commissies gezet en de Europese documenten worden veelal pas behandeld voorafgaand aan de Raadsvergadering waarin de definitieve beslissing over het Europese besluit wordt genomen.

De overdaad aan informatie en het gebrek aan coördinatie hiervan door de regering zorgt er voor dat het parlement in veel gevallen door de bomen het bos niet meer ziet. Het Oostenrijkse systeem van informatieverstrekking door de regering vormt dus weinig stimulans voor de Nationalrat en de Bundesrat om over te gaan tot actieve parlementaire controle op Europese besluitvorming.

In hoofdstuk VII en VIII is een vergelijking gemaakt tussen de onderzochte landen. Op basis van deze vergelijking zijn uiteindelijk in hoofdstuk IX de volgende conclusies getrokken.

Een systeem als het Britse parlementair behandelingsvoorbepaald voegt in belangrijke mate iets toe aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. De belangrijkste les die kan worden getrokken uit het systeem van het parlementair behandelingsvoorbepaald, is dat zowel de regering als het parlement in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces wordt gestimuleerd om actief aan de slag te gaan met Europese besluitvorming. Enerzijds zorgt het parlementair behandelingsvoorbepaald voor snelle en kwalitatief goede informatieverstrekking in een vroeg stadium van de kant van de regering. Ministers kunnen immers pas instemmen in Brussel als de behandeling in het Britse parlement is afgerond. Hierdoor wordt het parlement daadwerkelijk de mogelijkheid geboden de regering te beïnvloeden. Anderzijds zorgt het parlementair behandelingsvoorbepaald er ook voor dat het parlementaire controleproces direct na de informatieverstrekking door de regering in gang wordt gezet. Beide huizen van het Britse parlement moeten immers het parlementair behandelingsvoorbepaald opheffen en kunnen de betreffende bewindspersoon niet te lang laten wachten. De scrutiny reserve is niet alleen van toepassing op Europese wetgevingsvoorstellen, maar ook op een veelheid aan informatie over andere Europese documenten. Het komt voor dat er in het kader van hetzelfde Europese voorstel meerdere keren informatie wordt verschaft en dat meerdere keren het parlementair behandelingsvoorbepaald moet worden opgeheven. Het systeem zorgt er dus ook voor dat er structurele informatieverstrekking plaatsvindt vanaf het begin tot het eind van het Europese besluitvormingsproces. In Nederland ontbreekt dergelijke structurele informatieverstrekking. De introductie van een parlementair behandelingsvoorbepaald zou er voor kunnen zorgen dat dit probleem wordt opgelost. Voorts zou een dergelijk instrument er voor kunnen zorgen dat in de Tweede Kamer de nadruk minder komt te liggen op parlementaire controle op het moment van de Raadsvergadering, maar meer op de momenten in een eerder stadium van het Europese besluitvormingsproces.

Het parlementair behandelvoorbehoud dat in Nederland is ingevoerd bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon is een veel beperkter instrument dan het Britse parlementair behandelingsvoorbehoud. Het parlementair behandelvoorbehoud mist namelijk het meest essentiële aspect dat het parlementair behandelingsvoorbehoud tot een waardevol instrument maakt. Het behandelvoorbehoud is immers niet gekoppeld aan regeringsinformatie en stimuleert dus in veel mindere mate een dialoog tussen de regering en het parlement vanaf het vroegste stadium van het Europese besluitvormingsproces.

Het Deense mandaatsysteem voegt weinig toe aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. In Nederland wordt vaak de indruk gewekt dat een mandaatsysteem als het Deense zorgt voor ingewikkelde 'toestanden' waardoor bewindspersonen nauwelijks onderhandelingsruimte hebben op Europees niveau. Het onderzoek naar het Deense systeem heeft echter uitgewezen dat deze indruk onterecht is. De mandaten worden namelijk geformuleerd door de regering zelf en zijn voldoende flexibel. Er kan dan ook niet worden geconcludeerd dat een mandaatsysteem onwenselijk zou zijn omdat het de regering te weinig onderhandelingsruimte zou bieden. Er zijn echter wel andere redenen die leiden tot de conclusie dat een mandaatsysteem als het Deense onwenselijk is voor Nederland. Zo kan worden getwijfeld aan de geschiktheid van een mandaatsysteem in een tweekamerstelsel als het Nederlandse. Het zou immers voor kunnen komen dat er door de kamers inhoudelijk tegenstrijdige instructies worden meegegeven, waardoor de regering wordt geconfronteerd met een conflict tussen beide kamers. De regering zou vervolgens het mandaat van een van beide kamers, of beide, kunnen negeren, waardoor ze de vrije hand krijgt. Dit zou leiden tot het omgekeerde van waar behoefte aan is.

Ook het feit dat de presentatie van de mandaten veelal pas plaatsvindt in een vergevorderd stadium van het Europese besluitvormingsproces, kan als een belangrijk nadeel worden gezien van het Deense mandaatsysteem. Ondanks het feit dat het systeem er wel voor zorgt dat het parlement wordt geïnformeerd over belangrijke Europese besluitvorming en er ook daadwerkelijk debat plaatsvindt tussen de betrokken bewindspersoon en het parlement, is het in dit late stadium moeilijk voor het parlement om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. In de Nederlandse Tweede Kamer speelt eigenlijk hetzelfde probleem met de agendaprocedure. De introductie van een mandaatsysteem als het Deense lost dit probleem niet op, maar zou het juist in stand laten.

Het Oostenrijkse systeem met betrekking tot de Stellungnahmen voegt niets wezenlijks toe aan de bestaande instrumenten die het Nederlandse parlement heeft in het kader van de controle op de regering met betrekking tot Europese besluitvorming. Groot probleem in het Oostenrijkse systeem is dat de regering Europese documenten wel doorstuurt naar het parlement, maar zeer terughoudend is in het verstrekken van eigen informatie, zoals regeringsstandpunten. De Nederlandse regering verschaft in die zin veel meer informatie dan de Oostenrijkse regering. Doordat de Oostenrijkse regering weinig informatie verschaft, wordt het parlement niet goed gestimuleerd om het parlementaire controleproces in gang te zetten. In veel gevallen is het zo dat een Europees document pas behandeld wordt in de vergadering van een EU-commissie in de week voorafgaand aan de Raadsvergadering waarin het definitieve besluit over het Europese voorstel gaat vallen. Met betrekking tot de Stellungnahme kan voorts worden opgemerkt dat het in Oostenrijk als een zeer zwaar instrument wordt gezien, waardoor het weinig wordt gebruikt. Wel worden het hebben van het instrument en de enkele mogelijkheid die er bestaat om het in te kunnen zetten als waardevol beschouwd. Het instrument van de Stellungnahme heeft echter niet het effect van versterking van de informatiepositie van het parlement, zoals het geval was bij het Nederlandse instemmingsrecht. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat het gebruik van het instrument van de Stellungnahme afhankelijk is van een beslissing van het parlement zelf, waarbij niet op voorhand duidelijk is of het wordt ingezet. Bij het instemmingsrecht wist de regering van tevoren dat ze afhankelijk was van een beslissing van het parlement, waardoor de informatieverstrekking door de regering richting het parlement werd gestimuleerd.

Naar aanleiding van de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn enkele alternatieven geschetst die van betekenis kunnen zijn indien wordt geprobeerd het huidige Nederlandse systeem van parlementaire controle op de regering in het kader van Europese besluitvorming te verbeteren. Deze alternatieven zouden problemen als de tijdigheid van de informatievoorziening door de regering in de vorm van fiches en het gebrek aan structurele informatieverschaffing oplossen. Ook wordt op deze wijze parlementaire betrokkenheid in een vroeger stadium van het Europese besluitvormingsproces gestimuleerd, waardoor het daadwerkelijk mogelijk is invloed uit te oefenen op de totstandkoming van Europese besluiten.

In de eerste plaats wordt ingegaan op de mogelijkheid tot introductie van een parlementair behandelingsvoorbehoud. Hiermee wordt een systeem bedoeld waarbij de regering niet in mag stemmen met Europese voorstellen in Brussel totdat het Nederlandse parlement de behandeling hiervan heeft afgerond. Dit

parlementair behandelingsvoorbehoud zou van toepassing moeten zijn op alle Europese ontwerp-wetgevingsvoorstellen en tussentijdse (voorgestelde) wijzigingen of andere belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot deze voorstellen. Het systeem moet afhankelijk worden gemaakt van de informatievoorziening van de kant van de regering, in die zin dat de regering verplicht wordt om gedurende meerdere stadia van het Europese besluitvormingsproces memoranda op te stellen over de hierboven genoemde Europese voorstellen. Een dergelijk parlementair behandelingsvoorbehoud kan in Nederland worden gerealiseerd in aansluiting op de Nederlandse fichesprocedure en agendaprocedure. Hierbij kan worden gedacht aan uitbreiding van de fichesprocedure, onder andere in die zin dat over belangrijke tussentijdse wijzigingen in Europese voorstellen aanvullende fiches worden verstrekt. Ook dienen de geannoteerde agenda's die de kamers ontvangen nauwer aan te sluiten op de inhoud van het fiche. Tevens is het bij de invoering van een parlementair behandelingsvoorbehoud van belang dat de afzonderlijke vakcommissies de bevoegdheid krijgen om het behandelingsvoorbehoud op basis van een schifting zelfstandig op te heffen. Een dergelijke bevoegdheid zou een grondwettelijke basis moeten hebben.

In de tweede plaats wordt ingegaan op de mogelijkheid tot aanpassing van het al in Nederland bestaande parlementair behandelvoorbehoud. Hiermee kan, zij het in mindere mate dan met de invoering van een parlementair behandelingsvoorbehoud, ook worden geprobeerd enkele problemen met betrekking tot de parlementaire controle op de regering in het kader van het Europese besluitvormingsproces op te lossen. Het bestaande parlementair behandelvoorbehoud zou in die zin moeten worden aangepast dat selectie van voorstellen waarvoor een parlementair behandelvoorbehoud gaat gelden ook plaats gaat vinden op basis van fiches. Tevens dient het opheffen van het parlementair behandelvoorbehoud afhankelijk te worden gemaakt van de uitdrukkelijke wens van de betreffende Kamer. Tot slot kan met betrekking tot bepaalde dossiers worden gekozen voor een andere vorm van commissieoverleg dan het algemeen overleg, dit om het belang van een bepaald Europees voorstel te benadrukken. In dit verband kan eventueel worden gedacht aan het houden van een notaoverleg, dat een zwaarder karakter heeft dan het algemeen overleg.

Summary

This thesis describes the parliamentary scrutiny system of the Dutch Government in the European decision-making process. More specifically, this study concerns the instruments of the British parliamentary scrutiny reserve and the Danish and Austrian mandating systems, and the added value that such instruments might have for the Netherlands.

The central research question of this thesis is:

What could a parliamentary scrutiny reserve or a mandating system add to the existing instruments that the Dutch Parliament has to scrutinize the Government in the EU decision-making process?

In order to answer this question I firstly outline the Dutch constitutional context in which the political accountability process takes place. Chapter II describes the political accountability process on the basis of three different phases: the information phase, the debate phase and the consequence phase. These three phases form the theoretical framework for further research. Before elaborating these phases I will discuss some more general features of the Dutch constitutional system.

The Dutch parliamentary system is based on a ‘negative’ rule of confidence: the Government does not need a positive confirmation of confidence from Parliament, but has to resign if a motion of censure is adopted. The States General form a bicameral Parliament. The Houses are called *Tweede Kamer* (‘second chamber’), which is the Lower House, and *Eerste Kamer* (‘first chamber’), which is the Upper House. These names are somewhat confusing because the Tweede Kamer, ‘second chamber’, comes first in terms of powers and political prominence, and the Eerste Kamer, ‘first chamber’, comes second. Uniquely among European bicameral systems, there is no mechanism for reaching consensus between the Houses. In legislative matters they decide consecutively, and independently of each other – the Upper House always after the Lower House has adopted a bill, with no possibility of referring the bill back from the Upper House to the Lower House.

As mentioned above I will describe the political accountability process on the basis of three stages. In the first phase, the information phase, information is

provided. The extent to which information is provided by the Government is relevant for the quality of the political accountability process. An important figure in the information phase is the information duty of Article 68 of the Constitution and the active duty to provide information following from Article 42 of the Constitution. The ways in which the two Houses can require information from the Government on the basis of Article 68 of the Constitution are elaborated in the Standing Orders of both Houses. The second phase of the parliamentary accountability process is the debate phase. In this phase Parliament discusses and exchanges arguments with the relevant minister based on the provided information. The minister then has the task to defend his policy. The third phase of the accountability process is the consequence phase. There are numerous ways to complete the accountability process and to impose sanctions on a minister. If the information phase and the debate phase have ended in an unsatisfactory result for the Tweede Kamer or the Eerste Kamer, the rule of confidence can be applied as a last resort. Other possible consequences the minister may face are the amendment or rejection of his bills, the acceptance of a resolution, the denial of a post in a next cabinet or a lower placement on the list of candidates. The sanctions imposed on a minister are not necessarily adverse: the performance of the minister during the accountability process can also be experienced as beneficial, which may have a positive result.

Chapter III discusses the Dutch political accountability process in EU context. EU legislation can be binding on individual citizens, thereby even overriding the Constitution. The fundamental character of this fact requires that the Dutch Parliament is involved in European decision making. A particularity in the Netherlands has been Parliament's focus on its own relation to the role of the European Parliament in the European decision-making process. The European Parliament's lack of formal co-decision powers used to be a major justification for a role of the national Parliament, whereas the possession of new co-decisive powers for the European Parliament has recently been a justification to tone down the role of the national Parliament. This reasoning is flawed. It is quite clear that the European Parliament has no control over the behaviour of individual members of the Council whereas national parliaments do. No individual Member State, or any of its representatives, can be held to account by the European Parliament; they can be held to account by their national Parliament.

The specific European legislative procedure requires national parliaments to be involved at an early stage. If the two Houses of Parliament actually want to influence European decision making, the accountability process has to start before the first reading in the European Parliament and the Council.

In addition to the regular instruments, the Dutch Parliament has several specific instruments which have developed over time with regard to EU decision making, e.g. the *fichesprocedure* (written notices procedure) and the *agendaprocedure* (procedure providing annotated agendas of Council meetings). These procedures are especially related to the provision of information by the Government to Parliament. Although recent years have seen improvement, many *fiches* are not produced within the agreed six or three weeks of publication of the committee proposal. For a few years now, both Houses have been using so-called priority lists that contain the proposals that the Houses deem important and will definitely discuss. As a consequence, the parliamentary debate regarding European proposals no longer starts with the receipt of the *fiche*, but the Houses of Parliament can also independently start discussing a European proposal after its publication. Receiving timely information from the Government, however, still remains important, as this forms an important basis to start the dialogue with the responsible minister and to influence the decision-making process in Brussels through him or her. It is therefore important that the Government issues the *fiches* within the agreed timeframe. The annotated agendas are sent to Parliament only shortly before the Council meeting in Brussels. The actual possibilities to influence the EU decision-making process in this later stage are reduced. In the Netherlands the Government and the Houses of Parliament do not have any information agreements between the time that the *fiches* are issued until the start of the discussion with respect to the annotated agendas of Council meetings, except if a parliamentary reserve is used (please see below). This implies that the two Houses are not informed of intermediate developments in the European negotiation process on a structural basis.

The parliamentary reserve, introduced when the Lisbon Treaty came into force, also provides for a specific duty for the Government to inform Parliament with respect to EU legislative proposals, which one of the Houses of Parliament finds of 'specific political interest'. Furthermore, an expedited *fiche* has to be issued (within three weeks) for European proposals for which a parliamentary reserve is applied. As a consequence, the parliamentary reserve forces the Government to provide more information at an earlier stage. The parliamentary consent requirement with respect to EU decision making in the area of freedom, security, and justice, which was largely abolished upon the entry into force of the Lisbon Treaty, had a similar effect. The parliamentary consent requirement provided for a strong information position of Parliament with respect to the policy areas to which it applied, because the Government was dependent on the approval of both Houses of Parliament. Therefore it was in the Government's interest that both Houses were informed as early

and thoroughly as possible. The beneficial effects of the consent requirement on the information position of Parliament was confirmed immediately after its abolishment upon the entry into force of the Lisbon Treaty. With respect to those proposals to which the right of approval used to apply, the Houses suddenly received less information than before. Especially in the Eerste Kamer this led to great indignation and discussion with the relevant minister.

The debate between Parliament and the Government regarding EU decision making often takes place in parliamentary committees. In the Tweede Kamer such a debate is usually held in a meeting of the relevant standing committee, on the basis of annotated agendas of upcoming Council meetings. The *commissie EU-zaken* (Standing Committee for European Affairs) has an important coordination task in this respect. Compared to 'national' files, a particular point of view on European proposals is often presented to the plenary. Furthermore, the Tweede Kamer introduced the possibility of committee *rapporteurs*, essentially to prepare the committee's work. In the Eerste Kamer the standing committees are generally responsible for monitoring European initiatives within their own individual remit. Deliberation between the Government and the members of the standing committees on European proposals usually takes place in writing.

In 2009, the Eerste Kamer reconsidered its role in the European decision-making process, especially in relation to the Tweede Kamer. The main conclusion of this exercise was that the work of the Eerste Kamer should not overlap but complement the work of the Tweede Kamer. According to the Eerste Kamer, this means that in principle the two Houses should conduct their own separate checks on different European proposals, thus preventing overlap. Further to the foregoing it should be noted that, based on its competences, such a role is not required for the Eerste Kamer, although a doctrine of 'complementariness' fits in with its overall reticent attitude in relation to the Tweede Kamer. However, the complementary role of the Eerste Kamer in relation to the Tweede Kamer should rather be expressed by the different ways in which the two Houses approach European proposals. The Tweede Kamer could have a more political approach, whereas the Eerste Kamer could put European proposals to a more non-political test based on substantive criteria.

Chapter IV discusses parliamentary scrutiny of the Danish Government regarding European decision making. From the moment that Denmark joined the European Communities in 1973, scrutiny of EU decision making has taken place in a systematic way. The Danes have developed a sophisticated system in which, with respect to certain EU affairs, ministers can only negotiate on

the basis of a mandate. Prior to negotiations in the Council about decisions of major significance, the relevant minister has to present his or her proposed negotiating position orally to the *Europaudvalget* (the EU Committee). Provided there is no majority in the *Europaudvalget* against this mandate, the Government must negotiate on this basis. The Danish mandating system cannot be separated from the fact that Denmark has always had minority governments, which means that the actions of the Government are constantly focused on obtaining a majority in the *Folketing* (the Danish Parliament). The mandating system consists of two phases. In the first phase the Government determines its position on the relevant European proposals. The second phase is the parliamentary phase, in which a mandate is presented to the *Europaudvalget*.

There has been much discussion between the Government and members of the *Europaudvalget* about when a mandate should be presented to the *Europaudvalget*. The Government prefers not to give the committee a mandate too early because the Danish negotiation position is still subject to change. The *Europaudvalget*, however, wants to be involved in the European decision-making process as early as possible, especially because many European legislative proposals to which the co-decision procedure applies are already adopted after the first reading in the European Parliament and the Council. To keep pace with this development it is agreed that the Government presents a mandate in the *Europaudvalget* before a proposal could possibly be adopted after first reading at the European level. Furthermore, with respect to such proposals it may be necessary to present a revised mandate to the *Europaudvalget* if the proposal is changed on fundamental points during the negotiations. Despite this agreement it should be noted that there is still debate between the Government and members of the *Europaudvalget* about when the mandates should be presented.

The Government not only provides information to Parliament in the context of the mandating procedure. The Government also provides memoranda on all proposals for Directives, other important legislative proposals and decisions of the European Commission, green and white papers and other important consultation documents. If a European proposal undergoes significant changes in the negotiation process, the Government is obliged to provide an additional memorandum giving information on these changes. The memoranda are generally provided within the agreed period of four weeks. The information in the form of memoranda is completely separate from the mandating procedure and the impression is that the memoranda are mainly used by the standing committees in charge of parliamentary scrutiny of the Government

at the early stages of European decision making. The *Europaudvalget* focuses on the mandate procedure and merely uses the memoranda as background information. Therefore, the *Europaudvalget* becomes active in the European decision-making process at a later stage. After all, in most cases the presentation of the mandate by the relevant minister takes place shortly before a Council meeting. This is too late to have substantial influence on European proposals.

Chapter IV discusses parliamentary scrutiny of the Government regarding European decision making in the United Kingdom. Over the years the United Kingdom has developed an effective system. To a large extent this should be attributed to the critical attitude of the Labour Party and the Conservative Party (the two major political parties) towards the European Union and the restriction of the principle of 'Parliamentary Sovereignty' as a result of membership of the European Union. The key element in the whole British parliamentary scrutiny process is the parliamentary scrutiny reserve on the basis of the 'scrutiny reserve resolution'. The parliamentary scrutiny reserve in the United Kingdom provides that a minister in the Council and the European Council cannot approve matters relating to documents that are still under discussion in Parliament. The parliamentary scrutiny reserve process starts with the issuance of a so-called Explanatory Memorandum (EM) by the Government. The decision with respect to which European proposals an EM has to be submitted is taken based on the terms of reference of the EU committees of the House of Commons and the House of Lords. These terms of reference state that an EM is to be submitted regarding a very large number of European proposals and documents. To the proposals for which an EM is issued, the parliamentary scrutiny reserve applies.

The EMs are sifted by the European Scrutiny Committee (ESC) in the House of Commons and the European Union Committee (EUC) in the House of Lords. The ESC assesses each document and decides whether or not the particular European document is of political or legal importance for the United Kingdom. For the majority of the documents the scrutiny reserve is lifted immediately. With respect to the documents that are deemed to have political or legal significance, various decisions can be made. For example, a document can only be sent to the House of Commons for information purposes, without a debate being required. In that case, the scrutiny reserve is lifted. Also, the ESC can postpone the decision to hold a debate on a document that is politically or legally important, e.g. because more information is needed from the Government. In such cases, the scrutiny reserve is not usually lifted yet. Finally, the ESC can recommend a debate on a document which is of political

or legal significance in one of the European Committees or – less commonly – in the House of Commons.

In the EUC in the House of Lords the EMs are sifted by the Chairman. The Chairman assesses each document and decides whether or not the particular European document is of political or legal importance for the United Kingdom. For half of the documents the scrutiny reserve is lifted immediately. The other half of the documents is directed to various subcommittees, depending on the subject of the document. The Chairman can either send a document to a subcommittee only for information, or for further examination. Subsequently, the members of the subcommittee can decide to present the relevant minister with questions about a specific European document. It is also possible to make a more extensive inquiry into a proposal. If such an inquiry takes place, the scrutiny reserve is not formally lifted until a debate in the House of Lords has been held. The EUC has a broader remit than the ESC. For example, the EUC can also decide to make an inquiry into a certain European policy field without having seen the specific documents.

The parliamentary scrutiny reserve in the United Kingdom is an essential addition to the regular scrutiny instruments of the British Parliament. The parliamentary scrutiny reserve stimulates rapid and qualitative provision of information at an early stage on the part of the Government. In Brussels, ministers may approve proposals with respect to which parliamentary scrutiny has been completed. This system gives Parliament a real opportunity to influence the Government.

Chapter IV discusses parliamentary scrutiny of the Government regarding European decision making in Austria. Upon Austria's accession to the European Union in 1995 the Austrian Parliament was granted the right to issue *Stellungnahmen* (views) regarding European decision making by the Constitution, to which the Government is bound. A *Stellungnahme* of the *Nationalrat* (the Lower House of the Austrian Parliament) can be considered binding when it includes an explicit instruction with respect to a European proposal which is aimed at the creation of binding European legislation which will have consequences for federal legislation, such as directives and regulations. Deviation from such a *Stellungnahme* is only allowed for imperative foreign affairs and integration policy reasons. The *Bundesrat* (federal chamber of the Austrian Parliament) also has the power to issue *Stellungnahmen*, although this power is limited to European legislation that restricts the competences of the *Länder*. The EU committees of the *Nationalrat* and the *Bundesrat* make little use of the *Stellungnahme*. They more frequently use the so-called

Ausschussfeststellungen, which usually contain opinions or communications of the relevant EU committee. This can partly be explained by the Austrian system of strong majority governments. The coalition parties in Parliament prefer not to put too much pressure on the Government. Nevertheless, the mere fact of having the instrument of the *Stellungnahme* and possibility to use it is considered valuable by the Austrians.

Based on the *Bundes-Verfassungsgesetz* (hereafter B-VG) the Austrian Government is obliged to present all European documents to Parliament. At first sight this seems to guarantee active parliamentary involvement in European decision making. In practice, however, this is not the case. Except for those cases to which the *EU Informationsgesetz* is applicable, the provision of information by the Government is limited to forwarding European documents in the form of memoranda without any additional information, such as the Austrian negotiation position. Therefore, it is difficult for Parliament to assess the relevance of a particular proposal. The agendas of the EU committees in the Nationalrat and the Bundesrat are not set on the basis of information the Government provides. Just the opposite is true: based on the agenda of the EU committee the Government provides additional information. Many European proposals are placed on the agenda of a committee meeting at a late stage in the European decision-making process. Most of the European documents are discussed only just before the Council meeting in which the final decision on the European proposal has to be made.

Due to the information overload and lack of coordination by the Government in this respect, Parliament often cannot see the wood for the trees. The way in which the Austrian Government provides information to Parliament does not stimulate the Nationalrat or the Bundesrat to become actively involved in the European decision-making process.

Chapters VII and VIII present a comparison between the various countries. This comparison has resulted in the following conclusions.

A system like the British scrutiny reserve would be a significant addition to the existing instruments of the Dutch Parliament to scrutinize the Government in the EU decision-making process. The main lesson to be learned from the British scrutiny reserve is that both the Government and Parliament are encouraged to become actively involved at an early stage of the European decision-making process. On the one hand, the parliamentary scrutiny reserve stimulates fast, high-quality provision of information at an early stage on the part of the Government. In Brussels, ministers may give agreement in Brussels to the

proposals with respect to which parliamentary scrutiny has been completed. This system gives Parliament a real opportunity to influence the Government. On the other hand, the scrutiny reserve ensures that the parliamentary scrutiny process starts immediately after the provision of information by the Government. The scrutiny reserve must be lifted by both houses of the British Parliament before the relevant minister is allowed to give agreement to a European proposal in the Council and they cannot let the minister wait too long. The scrutiny reserve is not only applicable to proposed European legislation, but also to information about many other European documents. It is very common that on the same European proposal information is provided more than once and that the scrutiny reserve has to be lifted several times. The system therefore also ensures structural provision of information throughout the European decision-making process. In the Netherlands such structural information agreements between Parliament and the Government do not exist. The introduction of a parliamentary scrutiny reserve would solve this problem. Furthermore, such an instrument would ensure that, especially in the Tweede Kamer, parliamentary scrutiny would be stronger at an early stage of the European decision-making process, rather than at the moment of the Council meeting.

The instrument of the parliamentary reserve that was introduced in the Netherlands when the Lisbon Treaty entered into force is much more limited than the British scrutiny reserve. The Dutch parliamentary reserve lacks the most essential aspect that makes the scrutiny reserve a valuable instrument. It is not linked to government information and therefore does not stimulate as much dialogue between the Government and Parliament from the earliest stages of the European decision-making process as the British scrutiny reserve does.

The Danish mandating system adds little to the Dutch Parliament's existing instruments to scrutinize the Government in the EU decision-making process. In the Netherlands the Danish mandating system is often seen as a complicated instrument that gives ministers little room for negotiation at the European level. The present study has shown that this is incorrect, mainly because the mandates are formulated by the Government and because they are sufficiently flexible. Therefore, it cannot be concluded that a mandating system would be inappropriate because it offers the Government too little room for negotiation. However, there are other reasons that lead to the conclusion that a mandating system is undesirable for the Netherlands. Firstly, it may be doubted whether a mandating system would be suitable in a bicameral system such as the Dutch one. The Tweede Kamer and the Eerste

Kamer may occasionally give contradictory instructions. The Government would then have the option to either ignore the mandate of one of the Houses, or to ignore both mandates. The latter would imply that the Government will negotiate without any instructions, which is the opposite of what the system is designed for. Secondly, the fact that the presentation of the mandates often takes place at a later stage in the European decision-making process can be seen as a major drawback of the Danish mandating system. Despite the fact that the system ensures that Parliament is involved in important European decisions and that debates are held between the minister and Parliament, at such a late stage it is difficult for Parliament to have actual influence. The Dutch Parliament has a similar problem with the agenda procedure. The introduction of a mandating system similar to the Danish system would not solve this and therefore has no added value for the Netherlands.

The Austrian system with respect to the *Stellungnahmen* would be no addition to the existing instruments that the Dutch Parliament has to scrutinize the Government in the EU decision-making process either. The major problem with the Austrian system is that the provision of information by the Government is limited to forwarding European documents without any additional information, such as the negotiation position. The Dutch Government provides much more information than the Austrian Government. A system such as the one used in Austria would therefore not add anything to the information position of the Dutch Parliament. As the Austrian Government provides so little information, Parliament is not stimulated to become actively involved in the European decision-making process. Most of the European proposals are discussed only just before the Council meeting in which the final decisions on the proposals have to be made.

Furthermore, it should be noted that the *Stellungnahme* is considered a heavy instrument which is not very often used. Nevertheless, the Austrians consider this instrument and the mere possibility to use it as highly valuable. The instrument of the *Stellungnahme* does not strengthen Parliament's information position, as used to be the case with the Dutch parliamentary consent procedure. This might be explained by the fact that the use of the *Stellungnahme* depends on a decision of Parliament itself and that it is not clear in advance whether or not it will be used. With respect to the parliamentary consent procedure, the Government knew in advance that it depended on a decision of Parliament, which stimulated the provision of information to Parliament by the Government.

After answering the research question, my thesis outlines various alternatives that may improve the Dutch system with respect to scrutinizing the Government in the EU decision-making process. These alternatives would solve problems regarding the timeliness of the provision of information by the Government in the form of fiches and the fact that the two Houses are not informed of intermediate developments in the European negotiation process on a structural basis. Furthermore, these alternatives stimulate parliamentary involvement at an earlier stage of the European decision-making process, which allows substantial influence on European proposals.

Firstly, the introduction of a parliamentary scrutiny reserve is addressed. Such a system would mean that the Government cannot give agreement to European proposals in Brussels before the Dutch Parliament has completed its scrutiny. This parliamentary scrutiny reserve would apply to all European draft legislative proposals and intermediate (proposed) changes or other significant developments related to these proposals. The system should be linked to the provision of information by the Government, in the sense that the Government has to be obliged to issue memoranda on European proposals at the several stages of the European decision-making process. In order to introduce such a system the existing fiches procedure and the agenda procedure could be adapted. The fiches procedure should be expanded, in such a way that, among other things, fiches are also issued for important intermediate changes to European proposals. Furthermore, the annotated agendas should relate more closely to the contents of the fiches. If a parliamentary scrutiny reserve is introduced it is also important that the standing committees have the power to lift the scrutiny reserve independently. Such a power for the standing committees requires a constitutional basis.

Secondly, adaptation of the existing parliamentary reserve is discussed. Although to a lesser extent than the introduction of a parliamentary scrutiny reserve, this may also solve various problems related to parliamentary scrutiny of the Government in the European decision-making process. The instrument of the parliamentary reserve should be modified in such a way that selection of proposals to which the parliamentary reserve will apply may also be made on the basis of the fiches provided by the Government. Furthermore, lifting the parliamentary reserve should be made dependent on the explicit wishes of the relevant House. Finally, with respect to certain files, a different, more thorough committee procedure could be used. In order to emphasize the importance of a particular European proposal, the option to have a *nota overleg* (consultation on the basis of a document) instead of an *algemeen overleg* (general consultations) should be considered.

Aangehaalde literatuur

Albæk Jensen 2008

J. Albæk Jensen, 'Constitutional Reform in Denmark?', *European Public Law* (vol. 14) 2008-3, p. 275-283.

Albæk Jensen 2008

J. Albæk Jensen, 'Political Accountability in Denmark', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political Accountability in Europe: Which Way Forward?*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 65-79.

Albæk Jensen 1997

J. Albæk Jensen, *Parlamentarismens statsretlige betydning: det parlamentariske princips betydning for forholdet mellem Folketing of regering*, z.p.: Jurist- og Økonomforbundets Forl, 1997.

Albi & J. Ziller

A. Albi & J. Ziller (ed.), *The European Constitutions and National Constitutions: Ratification and Beyond*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007.

Antoniolli & Koja

W. Antoniolli & F. Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung*, Wenen: MANZ'sche Wien 1996.

Barents

R. Barents, 'Het subsidiariteitsbeginsel in het Hervormingsverdrag', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2007-11, p. 253-261.

Barrett

G. Barrett, *National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin: Clarus Press 2008.

Belinfante & de Reede

L. Dragstra, N.S. Efthymiou, A.W. Hins & R. de Lange, *Belinfante-De Reede. Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Besselink 2007

L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese Constitutie*, Groningen: Europa Law Publishing 2007.

Besselink 2007

L.F.M. Besselink, 'Parlement en buitenlandse politiek. Over Constitutionele relaties en de buitenwereld: een drieluik', in: *Publikaties van de Staatsrechtkring – Staatsrechtconferenties (10)*, Deventer: Kluwer 2007, p. 177-204.

Besselink 2006

L.F.M. Besselink, 'National Parliaments in the EU's Composite Constitution: a Plea for a Shift in Paradigm', in: P. Kiiver (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing 2006, p. 117-131.

Besselink 2002

L.F.M. Besselink, H.R.B.M Kummeling & R. de Lange, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002.

Besselink 1993

L.F.M. Besselink, 'Het parlement en de Europese besluitvorming', in: *Publikaties van de Staatsrechtkring (5)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1993, p. 47-83.

Besselink 1991

L.F.M. Besselink, 'Aard en grondslag der ministeriële verantwoordelijkheid', in: *De ministeriële verantwoordelijkheid* (studiedagen Brussel 28-29 september 1989), Antwerpen 1991, p. 117-134.

Besselink, Curtin & Reestman

L.F.M. Besselink, D.M. Curtin & J.H. Reestman, 'Instemmingsvereiste én behandelingsvoorbehoud voor EU-besluiten! Nu of nooit!', *NJB* 2008-22, p. 1349-1350.

Besselink & Van Mourik 2012

L.F.M. Besselink & B. van Mourik, 'The Parliamentary Legitimacy of the European Union: The Role of the States General within the European Union', *Utrecht Law Review* (vol. 8) 2012-1, p. 28-50.

Besselink & Van Mourik 2009

L.F.M. Besselink & B. van Mourik, 'The role of the national parliament and the European Parliament in EU decision-making: The approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands', *European Public Law* (vol. 15) 2009-3, p. 307-318.

Biering

P. Biering, 'The application of EU law in Denmark: 1986 to 2000', *Common Market Law Review* (vol. 37) 2000, p. 925-969.

Bogdanor

V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing 2009.

Bovend'Eert

P.P.T. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Bovend'Eert & Kummeling

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

Bovens

M. Bovens, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal* (vol. 13) 2007-4, p. 447-468.

Brink, van den

A. van den Brink, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Deventer: Kluwer 2004.

Brochure *Committee Work*, <www.parliament.uk/business/lords/get-involved-with-the-lords/house-of-lords-publications/>.

Brochure *Europese besluitvorming in de Tweede Kamer*, <www.tweedekamer.nl/images/Brochure_Europese_besluitvorming_118-180343.pdf>.

Brochure *The European Affairs Committee of the Danish Parliament*, <www.thedanishparliament.dk/Publications/~~/media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/euo_europaudvalg_jan2012_uk_web.pdf.ashx>.

Brochure *The European Scrutiny System in the House of Commons*, <www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf>.

Brochure *The Parliamentary system of Denmark*, <www.thedanishparliament.dk/Publications/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark.aspx>.

Broeksteeg

J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Broeksteeg, Van den Berg & Verhey

J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Publicaties van de staatsrechtkring (25), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Buijs

J.T. Buijs, *De Grondwet: Toelichting en kritiek, vol. 1*, Arnhem: Gouda Quint 1883.

Church

C.H. Church, 'The United Kingdom: A Tragi-Comedy in Three Acts', in: A. Albi & J. Ziller, *The European Constitution and National Constitutions, Ratification and Beyond*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007.

Corstange

D. Corstange, 'Denmark: The Party System from 1963 to 2000', <www.janda.org/icpp> (zoek op *ICCP 2000, Countries, Denmark*).

Craig

P. Craig, 'The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality', *Common Market Law Review* (vol. 48) 2011-6, p. 1915-1944.

Cygan 2008

A.J. Cygan, 'Some Reflections from the United Kingdom on the Role of National Parliaments in the European Union', in: G. Barrett, *National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin: Clarus Press 2008, p. 119-142.

Cygan 2007

A.J. Cygan, 'EU Affairs before the United Kingdom, A Case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters (ed.), *National parliaments and European Democracy*, Groningen: European Law Publishing 2007, p. 75-96.

Cygan 2006

A.J. Cygan, 'The EU Constitutional Treaty from the Perspective of the Parliament of the United Kingdom. An Improved Framework for Parliamentary Scrutiny?', in: P. Kiiver, *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing 2006, p. 14-30.

Cygan 2001

A.J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International 2001.

Dahl, Melchior & Tamm

B. Dahl, T. Melchior & D. Tamm (ed.), *Danish Law in a European Perspective*, Kopenhagen: Thompson 2002.

Damgaard

E. Damgaard, 'Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations', in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 281-300.

Damgaard & Nørgaard

E. Damgaard & A.S. Nørgaard, 'The European Union and Danish Parliamentary Democracy', in: T. Bergman & E. Damgaard, *Delegation and Accountability in European Intergration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, Londen: Routledge 2000, p. 33-57.

Danielsen

J.H. Danielsen, 'Denmark. One of Many National Constraints on European Integration: Section 20 of the Danish Constitution', *European Public Law* (vol. 16) 2010-2, p. 181-192.

Del Grosso

N.Y. Del Grosso, *Parlement en Europese integratie*, Deventer: Kluwer 2000.

Dijk, van

J.J. van Dijk, 'Hoe verging het de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)?', *Regelmaat* 2007-4, p. 141-149.

Dölle & Elzinga

A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor niet-functioneel gedrag', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Dragstra

L. Dragstra, *Ambtelijke achtergrondnotitie over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, <www.eerstekamer.nl> (zoek op L. Dragstra).

Drewry

G. Drewry, 'The jurisprudence of British Euroscepticism: A strange banquet of fish and vegetables', *Utrecht Law Review* (vol. 3) 2007-2, p. 101-115.

Driessche, van den

I.A. van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Groningen: Kluwer 2005.

Elzinga 1994

D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Elzinga 1994

D.J. Elzinga, 'De Politieke Ministeriële Verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 35-44.

Elzinga 1994

D.J. Elzinga, 'De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 70-74.

Elzinga 1990

D.J. Elzinga (red.), *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

Elzinga 1990

D.J. Elzinga, 'Politieke verantwoordelijkheid. Over verval en vooruitgang in de politieke democratie', in: D.J. Elzinga (red.), *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 74-89.

Elzinga & De Lange

D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Engels

J.W.M. Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 51-63.

Enthoven

G.M.W. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, Delft: Eburon 2011.

Fleischhacher

M. Fleischhacher, 'Die Fusion von FPÖ und BZÖ-Kärnten folgt einer ziemlich intelligenten Strategie', *Die Presse* 16 december 2009.

Foster

N. Foster, *Austrian Legal System & Laws*, Londen: Cavendish Publishing Limited 2003.

Gammeltoft-Hansen, Gomard & Philip

H. Gammeltoft-Hansen, B. Gomard & A. Philip, *Danish Law, A General Survey*, Kopenhagen: Gads 1982.

Gamper

Gamper, 'Introduction to the Study of the Law of the Austrian Federal Constitution', *Vienna Online Journal on International Constitutional Law (ICL-Journal)* (vol. 2) 2008-2, p. 92-111.

Geurink

E. Geurink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.), '*Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*', Publikaties van de staatsrechtkring (25), Kluwer: Alphen aan den Rijn 2006.

Goodwin

S. Goodwin, 'The Maastricht Debate: Major 'driven to confidence factor': Commons Exchanges: Treaty issue 'cannot fester any longer', *The Independent* 23 juli 1993, <www.independent.co.uk>.

Griller

S. Griller, 'EU Membership and Constitutional Transformation in Accession Countries – The example of Austria, Finland and Sweden (1995)', in: E. Kellerman, J.W. de Zwaan & J. Czuczai (ed.), *EU enlargement- the constitutional impact at EU and national level*, Den Haag: A.M.C. Asser press 2001, p. 147-181.

Hagel-Sørensen & H. Rasmussen

K. Hagel-Sørensen & H. Rasmussen, 'The Danish Administration and its Interaction with the Community Administration', *Common Market Law Review* 1985-2, p. 273-300.

Hausmaninger

H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2003.

Handleiding *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents*, <europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>.

Harrington

J. Harrington, 'Scrutiny and Approval: The Role for Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making', *International and Comparative Law Quarterly* (vol. 55) 2006-1, p. 121-159.

Hegeland & Neuhold

H. Hegeland & C.Neuhold, 'Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches', *European Integration Online Papers (EIoP)* (vol. 6) 2002-10, p. 1-16.

Heringa & Kiiver

A.W. Heringa & P. Kiiver, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*, Antwerpen: Intersentia 2007.

Hummer & Obwexer

W. Hummer & W. Obwexer (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos 2009.

Iglesias & Blanco

G.C.R. Iglesias & L.O. Blanco (ed.), 'The Role of the National Parliaments in the European Union', *Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid* (vol. 1) 2010.

Jaarbericht Eerste Kamer 2009-2010, <www.eerstekamer.nl/jaarbericht>.

Jančić

D. Jančić, *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders* (diss. Universiteit Utrecht) 2011, <igitur-archive.library.uu.nl> (zoek op *Jančić*).

Jungickl & Kapeller

S. Jungickl & L. Kapeller, 'FPÖ und Kärntner BZÖ fusionieren', *Der Standard* 16 december 2009.

Jungwirth

M. Jungwirth, 'Plassnik: 'Bündnis mit EU-Gegnern kann schädlich sein' (interview), *Kleine Zeitung* 25 november 2008, <www.kleinezeitung.at> (zoek op *Bündnis mit EU-Gegnern kann schädlich sein*).

Jurgens 2009

E.C.M. Jurgens, 'Senatu deliberante, Europam probat. Over een mogelijke speciale taak voor de Eerste Kamer bij het nationale parlementaire toezicht op de Europese Unie', *RegelMaat* 2009, p. 272-280.

Jurgens 2008

E.C.M. Jurgens, 'PvdA en EU: tijd voor een democratisch offensief', *Socialisme en Democratie*, (vol. 65) 2008-9, p. 15-21.

Kerse

C. Kerse, 'Parliamentary Scrutiny in the United Kingdom Parliament and the Changing Role of National Parliaments in European Union Affairs', in: G. Barrett (ed.), *National Parliaments and the European Union, The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, z.p.: Clarus Press 2008, p. 349-377.

Kester & Van Keulen

J. Kester & M. van Keulen, 'De Tweede Kamer methode': versterkte parlementaire invloed op Europese besluitvorming', *RegelMaat*, 2011-6, p. 303-314.

Kiiver 2006

P. Kiiver, *National parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Kiiver 2006

P. Kiiver (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing 2006.

Kiiver 2006

P. Kiiver, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-besluitvorming', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.), 'Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen' in: *Publikaties van de staatsrecht-kring (25)*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Kortmann

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2008.

Krunke 2007

H. Krunke, 'Developments in national parliaments' involvement in ordinary foreign policy – Denmark', *European Public Law* (vol. 13) 2007-2, p. 335-348.

Krunke 2005

H. Krunke, 'People's vengeance, from Maastricht to Edinburgh, the Danish solution', *European Constitutional Law Review* 2005, p. 339-356.

Kummeling 1999

H.R.B.M. Kummeling e.a., *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

Kummeling 1992

H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer. Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Kummeling, Van Mourik & Nehmelman

H.R.B.M. Kummeling, B. van Mourik & R. Nehmelman, 'Enkele staatsrechtelijke reflecties op de positie van de Eerste Kamer in het kader van de Europese Unie', Den Haag: Eerste Kamer, <eerstekamer.nl/eu/publicatie/20090201/bijlage_europese_herbezinning/document>.

Laursen 2010

F. Laursen, 'Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty: How a Referendum was avoided', *paper ten behoeve van de '4t annual EUCE conference, Dalhousie University'* op 6-8 juni 2010, <www.euce.dal.ca> (zoek op *Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty*).

Laursen 2005

F. Laursen, 'The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case', *The Journal of Legislative Studies* (vol. 11) 2005.

Leyland

P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing Limited 2012.

Lidström

A. Lidström, 'Between Scandinavian Democracy and Neo-liberalism', in: J. Loughlin, E. Aja & U. Bullman (ed.), *Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press 2001, p. 343-363.

Loughlin, Aja & Bullman

J. Loughlin, E. Aja & U. Bullman (ed.), *Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press 2001.

Loveland

I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A critical introduction*, Oxford: Oxford University Press 2012.

Memo 'Uitwerking procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer', <www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20100304/memo_uitwerking_procedure/f=/vidrl6eloxz6.pdf>.

Memorandum *Denmark in Europe*, <www.euo.dk/upload/application/pdf/97ca9e4c/EU%20kompromis.pdf>.

Morree, de & Te Pas

P. de Morree & I. te Pas, 'Het terugdringen van het democratisch tekort van de EU begint in Den Haag', *Nederlands Juristenblad*, 2012, afl. 9, p. 590-593.

Mourik, van

B. van Mourik, 'Het Verdrag van Lissabon, het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorbehoud', *RegelMaat* 2009, p. 311-321.

Müller

W.C. Müller, 'Imperfect parliamentarism but fully-fledged party democracy', in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 221-252.

Munneke

S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Notitie commissie-Meijers, *Notitie parlementair instemmingsrecht*, <www.commissie-meijers.nl> (zoek op *commentaren 2008*).

Notitie van de House of Lords Library, *House of Lords Reform: 1900-2010*, <www.parliament.uk/briefing-papers/LLN-2011-025/>.

Notitie van de House of Commons Library, *Parliamentary scrutiny of treaties: up to 2010*, <www.parliament.uk/briefing-papers/SN04693>.

Notitie van de House of Commons Library, *Parliament's new statutory role in ratifying treaties*, <www.parliament.uk/briefing-papers/SN05855>.

Oderkerk

A.E. Oderkerk, *De preliminaire fase van het rechtsvergelijkend onderzoek*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999.

Öhlinger

T. Öhlinger, 'Übernahme des Vertrages von Lissabon in die Österreichische Rechtsordnung', in: W. Hummer & W. Obwexer (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos 2009, p. 411-426.

Pernice

I. Pernice, 'Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?', *Common Market Law Review* (vol. 36) 1999-4, p. 703-750.

Pollak & Slominski 2009

J. Pollak & P. Slominski, 'Zwischen De- und Reparlamentarisierung – Der Österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte', *EU-Angelegenheiten, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (vol. 38) 2009, p. 193-212.

Pollak & Slominski 2003

J. Pollak & P. Slominski, 'Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament', *Journal of Common Market Studies* (vol. 41) 2003-4, p. 707-729.

Pop

V. Pop, 'Austrian minister quits over EU referendum clause', 25 november 2008, <euobserver.com>.

Prakke 2009

L. Prakke, 'De republiek Oostenrijk', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 651-664.

Prakke 2009

L. Prakke, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 889-950.

Prakke & C.A.J.M. Kortmann

L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009.

Prakke, De Reede & Van Wissen

L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2001.

Rapport Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid; Terugblik 2009*, <www.algemener rekenkamer.nl>.

Rapport van de commissie-Scheltema, *Steekhoudend Ministerschap, Kamerstukken II 1992/92*, 21 427, nrs. 40 en 41.

Rapport *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary*, <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7943011a/Ref.pdf>.

Rapport COSAC, *Eighth bi-annual report: Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, <<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>>.

Rapport van de European Scrutiny Committee, *The Work of the Committee in 2008-09*, HC 267 2010.

Rapport van de European Scrutiny Committee, *European enforcement order and the transfer of sentenced persons*, HC 41 xix 2007.

Rapport van de European Scrutiny Committee, *Opting into international agreements and enhanced scrutiny of opt-in decisions*, HC 955-I 25 mei 2011.

Rapport van de European Scrutiny Committee, *Opting into international agreements and enhanced scrutiny of opt-in decisions*, HC 955-II 16 juni 2011.

Rapport van de European Scrutiny Committee, *Opting into international agreements and enhanced Parliamentary scrutiny of opt-in decisions: Government Response to the Committee's Thirtieth Report of Session 2010-12*, HC 1620 25 november 2011.

Rapport van de European Union Committee van de House of Lords, *Enhanced scrutiny of EU legislation with a United Kingdom opt-in*, HL 25 2009-09.

Rapport van de European Union Committee van de House of Lords, *Codecision and national parliamentary scrutiny*, HL 125 2008-09.

Rapport van de European Union Committee van de House of Lords, *Jaarrapport 2003*, HL 191 2002-03.

Rapport van de House of Commons, *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*, HC 563 2007-08.

Rapport van de House of Lords, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, HL 62-I 2007-08.

Rapport van de Lord Maybray-King Committee *2nd Report*, HL 194 1972-73.

Rapport van de Modernisation Committee, *The scrutiny of European Business*, HC 791 1997-98.

Rapport Nationale Conventie, *Stcrt.* 2005, 251.

Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Europa in Nederland*, <www.wwr.nl>.

Rasmussen

H. Rasmussen, 'Denmark's waning constitutionalism and Article 20 of the constitution on transfer of sovereignty', in: A. Albi & J. Ziller (ed.), *The European Constitutions and National Constitutions, Ratification and Beyond*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007, p. 149-156.

Riis

P. Riis, 'National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 185-201.

Schachtschneider

K.A. Schachtschneider, 'Expertise zur Gesamtänderung der Bundesverfassung Österreichs durch den Reformvertrag der Europäischen

Union und die Notwendigkeit einer Abstimmung des Bundesvolkes über diesen Vertrag', <www.kaschachtschneider.de/en/downloads.html>.

Schagen, van

J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Schäffer

H. Schäffer, 'Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der Europäischen Rechtssetzung', *Zeitschrift für öffentliches Recht* (vol. 50) 1996, p. 3-73.

Senden & Vandamme

L.A.J. Senden & T.A.J.A. Vandamme, 'Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen', *SEW*, 2009-1, p. 21-27.

Sonntag

N. Sonntag, 'Europaausschüsse in Bund und Ländern', Innsbruck 2008, <www.foederalismus.at/contentit25/uploads/398.pdf>.

Steenbeek

J.G. Steenbeek (bewerkt door J.M. de Meij), 'Het Koninkrijk Denemarken', in: L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het Staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 77-126.

Strøm, Müller & Bergman

K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003.

Tans

O. Tans, 'The Dutch Parliament and the EU; A Constitutional Analysis', in: O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 163-181.

Tans, Zoethout & Peters

O. Tans, C. Zoethout & J. Peters, *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europa Law Publishing 2007.

Tomkins

A. Tomkins, 'Political Accountability in the United Kingdom', in: L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political accountability in Europe: Which way forward? A traditional concept of parliamentary democracy in an EU context*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 245-269.

Verhey, Broeksteeg & van den Driessche

L. Verhey, H. Broeksteeg & I. van den Driessche, *Political Accountability in Europe: Which Way Forward? A traditional concept of parliamentary democracy in an EU context*, Groningen: Europa Law Publishing 2008.

Verzameling van verslagen 'Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973 til 2006', <www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b5429112/beretning2006samlet.pdf>.

Visser

R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom 2008.

Vries, de

F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000.

Voermans

W.J.M. Voermans, 'Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de burens dat?', *RegelMaat*, 2007-4, p. 150-162.

Walter & Mayer

R. Walter & H. Mayer, *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wenen: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2007.

Warmelink

H.G. Warmelink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Welan

M. Welan, *Recht in Österreich, Ein Überblick*, Wenen: WUV Universitätsverlag 2005.

Zahle

H. Zahle, *Dansk forfatningsret 2* (Deens Constitutioneel Recht 2), z.p.: Christian Ejlers' Forlag 2001.

Zijlstra

S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1997.

Kamerstukken

Tweede Kamer

- Kamerstukken II* 1976/77, 14 222, nr. 3.
Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R1139), nr. 3.
Kamerstukken II 1989/90, 21 109, nr. 17.
Kamerstukken II 1989/90, 21 109, nr. 24.
Kamerstukken II 1989/90, 21 109, nr. 36.
Kamerstukken II 1989/90, 21 501-07, nr. 3.
Kamerstukken II 1991/92, 22 140, nr. 20.
Kamerstukken II 1992/93, 22 647 (R1437), nr. 20.
Kamerstukken II 1996/97, 21 501-20, nr. 58.
Kamerstukken II 1997/98, 25 922 (R1613), nr. 1
Kamerstukken II 1998/99, 25 922 (R1613), nr. 9.
Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R1692), nr. 1.
Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2.
Kamerstukken II 2002/03, 28 473, nr. 13.
Kamerstukken II 2006/07, 21 501-20, nr. 354.
Kamerstukken II 2006/07, 21 501-20, nr. 360.
Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 14.
Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 5.
Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4.
Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 11.
Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R1850), nr. 12.
Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R1850), nr. 14.
Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 23.
Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 30 953, nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 258, nr.2.
Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1114.
Kamerstukken II 2010/11, 30 502, nr. 19.
Kamerstukken II 2010/11, 32 726, nr. 1.
Kamerstukken II 2010/11, 32 502, nr. 4.
Kamerstukken II 2010/11, 32 437, nr. 8.
Kamerstukken II 2010/11, 32 502, nr. 10.

Eerste Kamer

- Kamerstukken I* 1979/80, 14 222, 14 223, 14 224, nr. 112b (herdruk).
Kamerstukken I 2002/03, 28473, nr. 158g.
Kamerstukken I 2005/06, 30389, A.
Kamerstukken I/ II 2006/07, 30 953, C en nr. 3.
Kamerstukken I 2008/09, 30 953, F.
Kamerstukken I 2008/09, 30 953, G.

Kamerstukken I 2009/10, 23 490, FN.
Kamerstukken I 2009/10, 31 384, H.
Kamerstukken I 2009/10, 30 953, K.
Kamerstukken I 2009/10, 32 317, J.
Kamerstukken I 2010/11, 30 953, L.
Kamerstukken I 2010/11, 30 953, M.
Kamerstukken I 2010/11, 30 953, N.
Kamerstukken I 2010/11, 32 125, C.
Kamerstukken I 2010/11, 32 317, Y.
Kamerstukken I 2010/11, 32 317, P.

Handelingen

Handelingen II 1990/91, 40-2323.
Handelingen II 1992/93, p. 1197.
Handelingen II 1998/99, p. 4983 e.v.
Handelingen II 2006/07, 35, p. 2444 e.v.
Handelingen II 2006/07, p. 3895.
Handelingen II 2007/08, 38, p. 2983 e.v.
Handelingen II 2007/08, 61, p. 4352 e.v.
Handelingen II 2007/08, 91, p. 6457.
Handelingen II 2007/08, 91, p. 6509.
Handelingen II 2007/08, 91, p. 6455.
Handelingen II 2007/08, 91, p. 6483.
Handelingen II 2007/08, 91, p. 6484.
Handelingen II 2009/10, 94, p. 7848.
Handelingen II 2010/11, 86.

Handelingen I 1988/89, p. 235-236 en p. 271-273.
Handelingen I, 2001/02, p. 889-890.

Geïnterviewde personen

(op alfabetische volgorde)

- * Fred Bergman, plaatsvervangend griffier van de Eerste Kamer.
- * Lise Bøgh Hansen, senior adviseur bij het Deense Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- * Michael Collon, griffier van sub-commissie F (binnenlandse zaken) van de EU-commissie van de House of Lords.
- * Alistair Doherty, griffier van de commissie EU-zaken van de House of Commons.
- * Laurens Dragstra, stafmedewerker bij de Eerste Kamer.
- * Tünde Fülöp, hoofd van unit 1.4a van de afdeling Europees Recht bij het Oostenrijkse Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- * Lord Julian Grenfell, voormalig voorzitter van de EU-commissie van de House of Lords.
- * Stefan Griller, hoogleraar Publiekrecht bij het Institut für Europarecht und Internationales Recht aan de Wirtschaftsuniversität Wien.
- * David Liebich, ambtenaar werkzaam voor de EU-commissies van het Oostenrijkse parlement.
- * Mendeltje van Keulen, griffier van de commissie EU-zaken van de Tweede Kamer.
- * Christoph Konrath, (wetenschappelijk) ambtenaar bij het Oostenrijkse parlement.
- * Helle Krunke, hoofddocent Europees Constitutioneel Recht aan de Universiteit van Kopenhagen.
- * Joop Nijssen, werkzaam bij de directie Integratie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en voormalig griffier van de commissie EU-zaken van de Tweede Kamer.
- * Edward Osmotherly, adviseur van de griffier van de commissie EU-zaken van de House of Commons
- * Peter Riis, internationaal adviseur bij het Internationaal Secretariaat van het Deense parlement.
- * Signe Riis Andersen, griffier van de commissie EU-zaken van het Deense parlement.
- * David Rijks, stafmedewerker bij de Eerste Kamer.
- * Les Saunders, EU scrutiny coördinator bij het Cabinet Office van de regering van het Verenigd Koninkrijk.
- * Ingrid Siess-Schertz, hoofd van de afdeling Recht, Wetgeving en Wetenschap van het Oostenrijkse parlement.
- * Karl-Heinz Tanner, plaatsvervangend hoofd van de afdeling Europese Zaken van het Oostenrijkse Ministerie van Algemene Zaken.

Curriculum vitae

Vanaf 1 januari 2007 tot 1 mei 2012 was Brecht van Mourik als docent-onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. De afrondende fase van het proefschrift combineerde zij met werkzaamheden voor de Parlementaire Enquête Commissie Financieel Stelsel van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Sinds juni 2012 is Brecht werkzaam als juridisch medewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken op de Afdeling Bestuurlijke en Internationaalrechtelijke Aangelegenheden.

