

Bij brief van 8 oktober 2001 heeft de Minister van Justitie om voorlichting verzocht overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over het thans bij de Raad van de EU in behandeling zijnde voorstel voor een kaderbesluit van de Raad van de EU betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (COM (2001) 522). Een en ander is een uitvloeisel van de door het kabinet met de RvS gemaakte afspraak om, bij wijze van proef, voorlichting te vragen over ontwerp-EU-regelingen.

Blijkens de brief is de vraag gerezen of het voorstel, meer in het bijzonder de vorm van het voorgestelde rechtsinstrument van een kaderbesluit als bedoeld in artikel 34, tweede lid, aanhef en onder b, van het Verdrag betreffende de EU (hierna: EU-Verdrag), verenigbaar is met het bepaalde in artikel 2, derde lid, eerste volzin, van de Grondwet (GW).

1. Het voorstel is gebaseerd op artikel 34, tweede lid, aanhef en onder b, EU-Verdrag. De op deze bepaling gebaseerde kaderbesluiten zijn – evenals richtlijnen in de zin van het EG-Verdrag – "verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen". Blijkens de verwijzing in de aanhef naar de artikelen 29 en 31 (a) en (b) EU-Verdrag betreft het ontwerp-kaderbesluit de nauwere samenwerking tussen de justitiële en andere bevoegde autoriteiten, en meer in het bijzonder de vergemakkelijking en bespoediging van die samenwerking met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen, alsook het vergemakkelijken van uitlevering tussen de lidstaten. De ontwikkeling van de Unie tot "een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" kan aanleiding geven tot de vraag of de onderlinge uitvoerbaarheid van (bepaalde) arrestatiebevelen nog als uitlevering moet worden gekwalificeerd. Gelet op de verwijzing naar artikel 31 (b) van het EU-Verdrag en de mogelijke tussenkomst van de centrale autoriteiten van de lidstaten zal bij de beoordeling van de grondwettigheid hier ervan worden uitgegaan dat de overlevering op basis van het voorgestelde kaderbesluit vooralsnog moet worden beschouwd als een vorm van uitlevering in de zin van artikel 2, derde lid, Grondwet (GW).

2. Dat een kaderbesluit over dit onderwerp behoort tot de bevoegdheden van de Raad, is niet aan twijfel onderhevig. Indien het besluit wordt aangenomen, ontstaat voor Nederland de verplichting zijn wetgeving ermee in overeenstemming te brengen. De vraag of daardoor wordt afgeweken van artikel 2, derde lid, GW dient te worden beschouwd tegen de achtergrond van de totstandkoming van het EU-Verdrag, dat in 1992 te Maastricht tot stand is gekomen (1) en is herzien bij het Verdrag van Amsterdam (2). Zoals in het Nader Rapport bij de goedkeuringswet voor het Verdrag van Maastricht aan de orde is geweest, moet de Unie worden gezien als een fase in een voortgaand proces waardoor de EG geleidelijk worden uitgebouwd. Het EU-Verdrag kan daarbij als een tussenstap worden aangemerkt vanwege de verwevenheid welke het Verdrag tussen de strikt communautaire en de andere, meer intergouvernementele samenwerkingsvormen tot stand brengt (3). Besluiten die in het kader van het EU-Verdrag worden genomen hebben dan ook een sui generis karakter, aldus het Nader Rapport. Deze (bevoegdheden- en besluitvormings)structuur is bij het Verdrag van Amsterdam aanzienlijk versterkt en verduidelijkt. Het sui generis karakter van de structuur van de EU en van besluiten die in het kader van het EU-Verdrag worden genomen is daarbij gecontinueerd. Met het aannemen van Titel VI van het EU-Verdrag is geaccepteerd dat de instellingen van de EU in het kader van Titel VI van het EU-Verdrag besluiten die het Koninkrijk binden, kunnen nemen, en daarmee is het supranationale karakter van deze besluiten gegeven.

3. Mede in verband met de bijzondere structuur van het EU-Verdrag zijn in artikel 3 van de goedkeuringswetten van het Verdrag van Maastricht (4) en in artikel 3 van de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam (5) bepalingen opgenomen die erin voorzien dat, voordat ten aanzien van een ontwerp van een besluit als bedoeld in titel VI "dat beoogt het Koninkrijk te binden" besluitvorming binnen de Raad van de EU plaatsheeft, de tekst van dat o.b. wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. Instemming van de Staten-Generaal is vereist voordat de vertegenwoordiger van het Koninkrijk medewerking kan verlenen aan het totstandkomen van dat besluit. Blijkens deze regeling is bij de goedkeuring van het EU-Verdrag voorzien en aanvaard dat besluiten die in het kader van de "Derde Pijler"

totstandkomen, voor de Nederlandse rechtsorde substantiële gevolgen kunnen hebben.

4. In de parlementaire behandeling van de goedkeuringswetten voor de verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn de verhouding tussen het EU-Verdrag en de GW en het sui generis karakter van de Europese ontwikkelingen in het licht van de GW uitgebreid aan de orde geweest.

In de toelichting bij de goedkeuringsrijkswet voor het Verdrag van Maastricht heeft de regering uitdrukkelijk het standpunt ingenomen dat in dat verdrag geen sprake was van afwijking van de GW als bedoeld in artikel 91, derde lid, juncto artikel 92 GW. In het bijzonder is daarbij aandacht besteed aan artikel 2 – zij het niet uitdrukkelijk aan de uitleveringsprocedure – en aan artikel 106 GW. Daarover was de regering onder andere “van oordeel dat het daarbij primair gaat om nationaalrechtelijke competentiebepalingen die niet in de weg staan aan de opdracht van bevoegdheden op grond van artikel 92 van de Grondwet”.

Bij de goedkeuringsrijkswet voor het Verdrag van Amsterdam heeft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer der Staten-Generaal het standpunt ingenomen dat zij niet van oordeel is “dat de bepalingen in het Verdrag van Amsterdam over de bevoegdheden van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen afwijken van de Nederlandse Grondwet en zij heeft evenmin aanleiding te veronderstellen dat de ontwikkeling van de Europese integratie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal leiden tot enige afwijking van de Grondwet”.

De betekenis van artikel 91, derde lid, GW is wederom aan de orde geweest in het advies van de Raad van State van 19 november 1999 inzake de grondwettelijke aspecten van de vestiging in Nederland van buitenlandse en internationale gerechtshoven. De Raad heeft toen het standpunt ingenomen dat artikel 91, derde lid, GW alleen ziet op afwijking van ongeschreven beginselen. Bij het onderzoek naar de inhoud van een grondwetsartikel zullen – zoals de Raad al in het verleden heeft overwogen – de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking mede in aanmerking moeten worden genomen. Ook bij de parlementaire behandeling bij de grondwetsherziening van 1983 zelf is aandacht besteed aan de verhouding tussen de Europese integratie en de GW. De Tweede Kamer heeft in een motie bij de behandeling van de grondwetsherziening als haar mening uitgesproken dat de bepalingen van de GW in geval van twijfel zó dienen te worden uitgelegd, dat het Europese integratieproces daardoor niet wordt belemmerd.

5. De Afdeling ziet geen aanleiding de totstandkoming of de uitvoering van het voorgestelde kaderbesluit te kwalificeren als een afwijking van de GW in de zin van artikel 91, derde lid, Grondwet (GW). Artikel 2, derde lid, eerste volzin, GW bepaalt dat uitlevering slechts kan geschieden krachtens verdrag. Daarmee wordt een wettelijke regeling van de uitlevering (12) niet overbodig; wel voorkomt deze grondwetsbepaling dat uitlevering zou geschieden aan een land waarmee daarover geen verdragsrelatie bestaat die bijvoorbeeld vereisten en waarborgen kan inhouden met betrekking tot het doel van de uitlevering. Aan deze uitgangspunten kan behalve door een verdrag dat de uitlevering rechtstreeks regelt ook worden voldaan door een besluit van een volkenrechtelijke organisatie - krachtens een verdrag - dat zowel de staat waaraan wordt uitgeleverd als de uitleverende staat bindt. Een kaderbesluit is zo'n op een verdrag berustend besluit.

Weliswaar is een ontwikkeling als die welke zich met het EU-Verdrag heeft voorgedaan niet voorzien bij de totstandkoming van de tekst van artikel 2, derde lid, eerste volzin, GW. Redelijk lijkt echter - ook gelet op de bewoordingen van artikel 92 van de GW - een interpretatie die erop neerkomt dat de term "krachtens" in dit verband betekent dat het voldoende is dat voor uitlevering een verdragsrechtelijke grondslag aanwezig is. Het instemmingsrecht van de Staten-Generaal sluit daarbij goed aan.

De parlementaire geschiedenis geeft voorts enig inzicht in de belangen die deze bepaling beoogt te beschermen. De grond voor de verdragsreis is hierin gelegen, dat daarin een zeker vertrouwen in de rechtspleging van het andere land besloten ligt (13). Er hoeft niet aan te worden getwijfeld dat aan die waarborg in dit geval recht is gedaan, alleen al gezien de inbedding van het voorstel in het stelsel van het EU-Verdrag.

Bovendien betekent het instemmingsrecht van de Staten-Generaal dat ook de democratische legitimering voldoende is verzekerd.

6. De Afdeling komt derhalve tot de conclusies (a) dat het kaderbesluit moet worden beschouwd als een regeling met een voor de lidstaten bindend supranationaal karakter, en (b) dat de totstandkoming van het bedoelde kaderbesluit niet leidt tot afwijking van artikel 2, derde lid, eerste volzin, Grondwet (GW) en derhalve voor medewerking van Nederland aan de totstandkoming van dit besluit geen voorafgaande wijziging van de GW noodzakelijk is.

Voetnoten:

- (1) Het op 7 februari 1992 te Maastricht totstandgekomen Verdrag betreffende de EU met Protocolen, een overeenkomst betreffende de sociale politiek tussen de Lidstaten van de EG, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en verklaringen (Trb.1992, 74).
- (2) Het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam, houdende wijziging van het Verdrag betreffende de EU, de Verdragen tot oprichting van de EG en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Trb.1998, 11).
- (3) Kamerstukken II 1991/92, 22 647 (R 1437), A, blz.18.
- (4) Wet van 17 december 1992 tot goedkeuring van het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen Verdrag betreffende de EU met Protocolen, een overeenkomst betreffende de sociale politiek tussen de Lidstaten van de EG, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en verklaringen (Stb.692).
- (5) Wet van 24 december 1997 tot goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam, houdende wijziging van het Verdrag betreffende de EU, de Verdragen tot oprichting van de EG en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Stb.737).
- (6) Kamerstukken II 1992/93, 22 647 (R 1437), nr.3, blz.10-11.
- (7) Kamerstukken II 1992/93, 22 647 (R 1437), nr.13, blz.21.
- (8) Kamerstukken II 1997/98, 25 922 (R 1613), nr.5, blz.10.
- (9) Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, A.
- (10) Kamerstukken II 1983/84, 17 980, A-B, punt 3.
- (11) Kamerstukken II 1979/80, 15 049 (R 1100), nr.16.
- (12) Artikel 92 luidt als volgt. Met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91, derde lid, kunnen bij of krachtens Verdrag aan Volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen.
- (13) Kamerstukken I 1978/79, 14 200 (R 1048), nr.95a, blz.5-6.