

Vergaderjaar 2003–2004

28 473

Europese Conventie

Nr. 35

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juni 2003 en het nader rapport d.d. 26 september 2003 inzake onderwerpen verband houdende met de mogelijke uitkomsten van de Conventie over de toekomst van Europa, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 juni 2003, no. 03.002363, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag¹ inzake onderwerpen verband houdend met de mogelijke uitkomsten van de Conventie over de toekomst van Europa.

De Europese Conventie nadert de afsluiting van haar werkzaamheden. Zij is voornemens op 20 juni aanstaande haar resultaten aan de Europese Raad te presenteren. Vervolgens is het aan de regeringen om in de daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) tot definitieve overeenstemming te komen. Daarna kan het proces van goedkeuring en ratificatie door de lidstaten een aanvang nemen.

Gezien het straffe tempo waarin de ontwikkelingen elkaar opvolgen en de geringe tijd die voor reflectie bestaat, vraagt de regering reeds nu over enkele meer principiële onderwerpen advies aan de Raad van State overeenkomstig artikel 15 tweede lid, van de Wet op de Raad van State. In het navolgende gaat de Raad nader op deze onderwerpen in. Hij baseert zich hierbij op de versie van het ontwerp van het «Verdrag tot instelling van de Grondwet» die op 28 mei 2003 openbaar is gemaakt. In het vervolg van dit advies zal dit ontwerp worden aangeduid als «(Europese) Grondwet».

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juni 2003, no. 03.002363, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 2003, no. W02.03 0204/II, bied ik U hierbij aan.

1. In de adviesaanvraag wordt gewezen op de discussie over de verhouding tussen de rechtsorde van de Europese Unie (EU) en de Nederlandse rechtsorde. De regering signaleert dat met het ontwerp voor een Europese Grondwet een nieuwe stap lijkt te worden gezet in de steeds verder gaande integratie van de nationale rechtsordes uitmondend in het ontstaan van een Europese constitutionele orde. Gewezen wordt op de voorgenomen rechtspersoonlijkheid van de EU en de mogelijkheid om toe te treden tot het Europees

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook het opheffen van de bestaande pijlerstructuur kan tot gevolg hebben dat terreinen die traditioneel tot de nationale soevereine bevoegdheden behoren meer en meer deel uit gaan maken van de Europese rechtsorde. De regering verneemt graag de zienswijze van de Raad over de gevolgen van deze ontwikkelingen. Zij vraagt specifiek in te gaan op de gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde van het opnemen in de Europese Grondwet van beleidsterreinen onder de gedeelde bevoegdheden.

De voorstellen van de Conventie ontleen hun belang vooral daaraan dat – eenmaal door alle lidstaten bekrachtigd – de institutionele verhoudingen en de besluitvorming op één samenhangende manier zullen zijn geregeld in een verdrag dat op goede gronden de naam zal krijgen van «Verdrag tot instelling van de Grondwet». De procedure voor wijziging van die Grondwet zal op onderdelen gaan afwijken van de gewone verdragsprocedure. Voor sommige bepalingen van deel III wordt zelfs een vereenvoudigde procedure zonder parlementaire goedkeuring in de lidstaten voorgesteld.

Door de geheel nieuwe opzet van de Europese Grondwet, kan wellicht de indruk ontstaan dat Nederland thans wordt geconfronteerd met een geheel nieuwe stap op het punt van de overdracht van bevoegdheden. Dat is niet het geval. Bij de grondwetsherziening van 1953 (toen het huidige artikel 92 in de Nederlandse Grondwet werd opgenomen) werd welbewust rekening gehouden met de overdracht van bevoegdheden aan Europese Gemeenschappen (EG). Daarbij werd uitdrukkelijk onder ogen gezien dat de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ingevolge het in 1951 gesloten verdrag neerkwam op een – functioneel weliswaar beperkte – «sovereiniteitsoverdracht» waarmee «terzake van deze bevoegdheid als het ware een «functionele staat» wordt gesticht.¹ Deze overdracht is – zoals de Raad in zijn advies van 19 mei 2003 over het Verdrag van Athene heeft opgemerkt² – in de loop van de halve eeuw sinds 1953 verbreed, verdiept en territoriaal steeds verder uitgebreid. Dit waren en zijn zeer betekenisvolle ontwikkelingen, maar het principe van de soevereiniteitsoverdracht aan Europese instellingen werd dus al veel eerder aanvaard. Het EEG-Verdrag, dat in 1957 tot stand kwam, gaf aanleiding tot jurisprudentie die specifiek op deze overdracht betrekking had (zie zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, bladzijde 1).

Aan het belang van de huidige constitutionele hervorming doet dit niets af. Hoewel de Gemeenschappen en de Unie in materiële zin allang een «constitutie» hebben, krijgt deze nu voor het eerst de vorm van een bij verdrag vast te stellen geschreven Grondwet. Omdat deze Grondwet de basis vormt voor de bestaande en eventueel toekomstige soevereiniteitsoverdracht, moet het hoofdpunt van beoordeling niet zijn of deze soevereiniteitsoverdracht gewenst is – deze vindt reeds een halve eeuw lang plaats maar of de Grondwet voldoet aan de beginselen van de democratische rechtsstaat: rechtsgelijkheid en rechtsgelijkheid; democratische legitimiteit en publieke verantwoording; effectiviteit en doelmatigheid. Het is wenselijk dat de Nederlandse inbreng in de slotfase van de besluitvorming in de Conventie en in de IGC zich vooral daarop richt. Meer in het bijzonder denkt de Raad daarbij aan het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement (EP) bij alle Europese basiswetgeving³ en aan een deugdelijke waarborging van de grondrechten.

Aangaande de in de Conventie voorgestelde volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid van de EU, kan worden vastgesteld dat dit voorstel in sterke mate codificerend van aard is. De EG beschikken reeds over rechtspersoonlijkheid en volgens artikel 24 van het Verdrag betreffende de Europese Unie kan de EU in het kader van de Tweede Pijler verdragen sluiten. Van een nieuw element in de soevereiniteitsoverdracht van de lidstaten aan de Unie is daarbij geen sprake.

Wat de toetreding tot het EVRM betreft merkt de Raad op dat dit voorstel niet zozeer een inbreuk op de soevereiniteit van de lidstaten met zich brengt, maar veeleer binnen het kader van de al bestaande bevoegdheden van de EU een betere afstemming bewerkstelligt tussen de EU en de werking van het EVRM. Verwezen zij ook naar punt 4 van dit advies.

Wat de Derde Pijler betreft wijst de Raad op de voorlichting van afdeling I over het voorstel voor het Europees arrestatiebevel.⁴ In die voorlichting werd opgemerkt dat de Unie moet worden gezien als een fase in een voortgaand

¹ F.J.F.M. Duynstee, Grondwetsherziening 1953, De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet, Deventer: Kluwer 1954, ad artikel 67, bladzijde 9.

² Advies van 19 mei 2003, no. W01.03.0141/I/B, betreffende het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting houdende goedkeuring van het op 16 april 2003 te Athene tot stand gekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie, met Toetredingsakte, Bijlagen en Protocollen (Trb.2003, ...), punt 1.

³ Dat wil zeggen rechtstreeks op het Verdrag gebaseerde wetgeving. Zulks in tegenstelling tot de gedecentraliseerde wetgeving, die berust op eerdere besluiten.

⁴ Voorlichting van 19 oktober 2001 overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (no. W03.01.0523/I/A), bekendgemaakt bij brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 oktober 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr. 209).

proces waarbij de EG geleidelijk worden uitgebouwd.¹ Het EU-Verdrag kan daarbij als een tussenstap worden aangemerkt, door de relatie die het Verdrag tot stand brengt tussen strikt communautaire en andere, meer intergouvernementele samenwerkingsvormen. Hoewel de door het Verdrag van Maastricht ingevoerde terminologie voor de Tweede Pijler werd gehandhaafd, werd voor de Derde Pijler in het Verdrag van Amsterdam voorzien in aanzienlijk versterkte bevoegdheden en besluitvormingsstructuren. 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 kunnen nemen die het Koninkrijk binden. Daarmee is het supranationale karakter van deze besluiten gegeven (vergelijk punt 2 van de genoemde voorlichting). De ontwikkelingen in de Derde Pijler op het gebied van de coördinatie van het strafrecht gaan, door de omstandigheden gedwongen, zeer snel. Grensoverschrijdende criminaliteit raakt in hoge mate verweven met lokale criminaliteit. Er vindt een sterke internationalisering plaats. Dat noopt tot verdergaande afstemming, niet alleen op het terrein van de zware georganiseerde criminaliteit. De bestaande bevoegdheden in de Derde Pijler zijn niet voldoende om hieraan het hoofd te kunnen bieden. Nu het gebied van de EU «één ruimte» is geworden zonder controles aan de binnengrenzen is het niet mogelijk om het strafrecht in de huidige omvang geheel binnen het eigen, nationale domein te houden. Het kan niet worden afgescheiden van de terreinen waar vormen van Europese samenwerking – bijvoorbeeld de wederzijdse uitvoerbaarheid van justitiële beslissingen kunnen worden toegepast. In het kader van de Conventie dienen dan ook verdere stappen te worden gezet om effectiever te kunnen opereren.

De thans in het kader van de Conventie voorgestelde ontwerp-Grondwet kan worden gezien als het voorlopig sluitstuk van een ontwikkeling van de afgelopen 50 jaar. Gelet op het voorafgaande is er geen sprake van een inbreuk op het nationale grondwettelijke stelsel. Dit neemt niet weg dat de institutionele arrangementen op Europees niveau hun weerslag zullen hebben op de onderlinge verhoudingen van de nationale instellingen, in het bijzonder regering en parlement. Er zal een nieuw evenwicht moeten worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak om in Europa tot effectievere besluitvorming te komen, en anderzijds de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De vraag naar dit nieuwe evenwicht zal zich in het bijzonder voordoen bij de parlementaire controle op het Europese beleid van de regering (bijvoorbeeld bij de subsidiariteitstoets). Vervolgens ook in de verhouding tussen de bewindspersoon voor Europese Zaken en de Minister-President. Ten slotte wijst de Raad in dit verband ook op zijn eigen adviserende rol over ontwerp-Europese regelgeving. De Raad is van oordeel dat een systematisch onderzoek naar deze weerslag van de institutionele arrangementen op Europees niveau op organisatie en functioneren van Nederlandse staatsinstellingen nu snel dient plaats te vinden zodat spoedig de noodzakelijke maatregelen getroffen kunnen worden.

Specifiek vraagt de regering naar de problematiek van de gedeelde bevoegdheden, zoals geregeld in artikel I-13 van de ontwerp-Grondwet. In dat verband wijst de Raad op artikel I-9 van dit ontwerp. Daarin is het subsidiariteitsbeginsel geformuleerd op een wijze die niet wezenlijk anders is dan thans. Mede omdat het bestaande acquis wordt overgenomen, is naar het oordeel van de Raad bij de gedeelde bevoegdheden niet direct sprake van een nieuwe bevoegdheidstoedeling, maar veeleer van een herordening van reeds bestaande bevoegdheden.

¹ Zie ook het nader rapport bij het advies betreffende het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Trb.2001, 47), Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R 1692), A.

1. De ontwikkeling in de verhouding tussen de Europese en de Nederlandse constitutionele orde. Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Raad dat de totstandkoming van een grondwettelijk Verdrag zoals door de Conventie voorgesteld, weliswaar een historisch moment is in de ontwikkeling van de Europese Unie, maar dat zij als zodanig geen geheel nieuwe stap vormt op het punt van de bevoegdhedenoverdracht in een ontwikkeling die in feite al is ingezet met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951. Terecht tekent de Raad daarbij direct aan dat deze constatering niets afdoet aan het

belang van de thans ondernomen constitutionele hervorming in de vorm van een bij verdrag vast te stellen geschreven Grondwet. Hoofdpunt van beoordeling van de Conventievoorstellen, aldus de Raad, vormt daarbij niet de vraag of de beoogde soevereiniteitsoverdracht gewenst is, maar of de beoogde Grondwet voldoet aan de beginselen van de democratische rechtstaat, waarbij de Raad met name het oog heeft op het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement bij alle Europese basiswetgeving en op een deugdelijke waarborging van de grondrechten. Op zich zelf onderschrijft het kabinet het hier door de Raad gekozen uitgangspunt. Dit laatste neemt evenwel niet weg dat voor het kabinet ook van belang is hoe in de toekomstige Grondwet uiteindelijk de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de EU en de onderscheiden lidstaten is vastgelegd en dat juist ook in combinatie met de daarin gekozen besluitvormingsprocedures (bijvoorbeeld de wijze waarop bepaald wordt of sprake is van besluitvorming in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid en ten aanzien van welke beleidsterreinen deze vorm van besluitvorming geldt).

Ook gaat het kabinet akkoord met het oordeel van de Raad dat ten aanzien van de Conventievoorstellen op punten als de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie en de toetreding tot het EVRM geen sprake is respectievelijk van een nieuw element van soevereiniteitsoverdracht aan de Unie dan wel een inbreuk op de soevereiniteit van de EU-lidstaten.

Het kabinet sluit zich aan bij het oordeel van de Raad dat zich op het gebied van de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken vele ontwikkelingen hebben voltrokken. Het kabinet onderschrijft ook de stellingname dat de ontwikkelingen in de derde pijler, door de omstandigheden gedwongen, zeer snel gaan. Deze ontwikkelingen betreffen het volledige spectrum van de samenwerking op het terreinen van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Een specifiek onderdeel op het terrein van de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken vormt de samenwerking op het strafrechtelijk terrein. Op dat terrein zijn de afgelopen jaren de nodige stappen gezet waarbij de bestaande bevoegdheden veelvuldig zijn benut. Op basis van zowel het EU-Verdrag als het actieprogramma dat is aangenomen tijdens de Europese Raad in Tampere in 1999, zijn diverse stappen gezet. Zo zijn op operationeel vlak Europol en Eurojust van start gegaan. Deze organisaties bieden binnen hun bestaande opzet ook voor de toekomst in ruime mate perspectief voor een verder gecoördineerde en afgestemde operationele samenwerking. Het kabinet is daarvan ook voorstander.

Ook op wetgevend gebied is in de afgelopen tijd voortgang geboekt, zowel op het terrein van het procesrecht als op dat van het materieel recht. Daarbij is steeds zorgvuldig de subsidiariteit en proportionaliteit van optreden op Europees niveau in acht genomen, hetgeen naar het oordeel van het kabinet ook voor de toekomst het geval zal dienen te zijn. Met de Raad is het kabinet overigens wel van mening dat verdere stappen moeten worden gezet om hier nog effectiever te kunnen opereren. In de Conventie is op dat gebied het nodige bereikt en ook zal hierover in de IGC nader gesproken worden. Daarbij wordt aangetekend dat het oordeel van de lidstaten over de bepalingen inzake verdere ontwikkeling van het strafrecht en strafprocesrecht nogal uiteenlopen. Er was weinig overeenstemming tussen de ingediende amendementen. Het kabinet is voorstander van duidelijk afgebakende bevoegdheden van de Unie op dit vlak. Bij de invulling van het strafrechtelijk beleid wordt voorzien dat op termijn op onderdelen zelfs ook optreden op Europees niveau nodig zal zijn. Die bevoegdheden zullen zelfstandig, dat wil zeggen los van het nationale recht van de lidstaten, moeten worden ontwikkeld. Het is daarbij volgens het kabinet wel nodig dat alleen die zaken op het Europees niveau worden geregeld die op grond van overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit ook op dat niveau geregeld horen te worden. Daarnaast zullen terreinen overblijven waarop strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten nodig is en dus ook verder dient te worden gefaciliteerd. Daarbij kan de noodzaak van harmonisatie van regelgeving blijken. Indien dat zo is, dient bij het uitwerken van regelgeving terzake gelet te worden op voldoende rechtswaarborgen. Voorts dient erop te worden gelet dat de regelgeving niet leidt tot een overmatige belasting van de Nederlandse strafrechtsketen. Het kabinet is van

mening dat onvoldoende nalevingsgedrag of ontoereikende bestuurlijke handhaving van ordeningswetgeving in de lidstaten niet in eerste instantie moet worden gepareerd door middel van regelgeving die strafrechtelijk optreden binnen direct handbereik brengt. Als ultimum remedium kan het strafrecht worden gehanteerd in het geheel van handhavingsinstrumenten. Bovendien is het kabinet van mening dat bij de besluitvorming over regels met het oog op samenwerking voldoende aandacht moet worden gegeven aan de eigen verworvenheden van nationale rechtsstelsels, waaronder de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. De uitkomsten van de Europese Conventie hebben expliciete bepalingen op dit terrein opgeleverd, die thans in de IGC verder worden uitgewerkt. Bovenstaande opvattingen zullen daarbij voor het kabinet centraal staan.

Terecht wijst de Raad erop dat de door de Conventie voorgestelde Grondwet kan worden gezien als het voorlopig sluitstuk van een ontwikkeling van de afgelopen 50 jaar. Daarbij is, aldus de Raad, geen sprake van een inbreuk op het nationale grondwettelijke stelsel. In de visie van de Raad neemt dat echter niet weg dat de institutionele arrangementen op Europees niveau hun weerslag zullen hebben op de onderlinge verhoudingen van de nationale instellingen, in het bijzonder regering en parlement. De aanbeveling van de Raad in dit verband om een systematisch onderzoek te starten naar deze weerslag van de institutionele arrangementen op Europees niveau op organisatie en functioneren van Nederlandse staatsinstellingen, zal het kabinet spoedig opvolgen. Het resultaat van dit onderzoek zal betrokken worden bij het kabinetsstandpunt over het onderzoeksrapport «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie» van de universiteiten van Utrecht en Rotterdam ((European Law Publishing, Groningen 2002), dat bij brief van 20 juni 2002 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het parlement is aangeboden. In antwoord op een vraag van het Eerste Kamerlid Jurgens heeft Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 7 maart 2003 geantwoord dat een nieuw kabinet zal reageren op dit onderzoeksrapport, waarbij ook kan worden beoordeeld of de resultaten van de Europese Conventie over de toekomst van Europa gevolgen moeten hebben voor beantwoording van de vraag of en hoe het feit dat Nederland deel uitmaakt van de Europese Unie in de Nederlandse Grondwet tot uitdrukking moet worden gebracht (Handelingen I, 2002/03, Aangangsels, nr. 8). In dit kabinetsstandpunt kunnen de door de Raad van State opgeworpen vragen ten aanzien van de gevolgen van de institutionele arrangementen op Europees niveau voor de onderlinge verhouding van de nationale instellingen mede aan de orde komen. Bovendien zal bij de voorbereiding van de wet tot goedkeuring van het Constitutioneel Verdrag nauwgezet moeten worden bekeken of dit Verdrag bepalingen bevat die mogelijk afwijken van de Grondwet. Mocht dit het geval zijn, dan zal uiteraard worden voorgesteld om de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet te volgen.

Op het punt van de verhouding tussen de rechtsorde van de Europese Unie en die van Nederland merkt de Raad tenslotte nog op dat bij de gedeelde bevoegdheden zoals geregeld in artikel I-13 van het ontwerp, niet direct sprake is van een nieuwe bevoegdheidstoedeling, maar veeleer van een herordening van reeds bestaande bevoegdheden. Deze conclusie van de Raad en de daaraan ten grondslag liggende redenering worden door het kabinet onderschreven.

2. Bij voorgaande wijzigingen van de Verdragen was handhaving van het acquis communautaire uitgangspunt. Thans wordt een geheel nieuw verdrag voorgesteld, waarin de teksten van bestaande verdragen zullen worden opgenomen. Wijzigingen van bepalingen zullen soms een inhoudelijke aanpassing tot doel hebben en soms vereenvoudiging zonder wijziging van de strekking. De regering vraagt wat de gevolgen van deze wijzigingen zullen zijn voor het bestaande acquis communautaire met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG). Dienen – zo is de vraag – naar het oordeel van de Raad speciale voorzieningen te worden getroffen om de continuïteit te waarborgen? In dat verband verneemt de regering ook graag suggesties voor de verbetering van de prejudiciële procedure.

De Raad is van oordeel dat uit de hele opzet van de ontwerp-Grondwet, mede in het licht van de binnen de Conventie gevoerde besprekingen, naar voren komt dat het de bedoeling is om het bestaande acquis te handhaven. De ontwerp-Grondwet moet worden gezien als een volgende stap in de Europese eenwording, niet als een aantasting daarvan. Wat de basisbeginselen van het acquis betreft, zoals het vrije verkeer, het burgerschap, de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten, alsmede de voorrang van het recht van de Unie, kan worden gesteld dat deze in wezen onveranderd in de ontwerp-Grondwet zijn opgenomen. Dat continuïteit is beoogd blijkt ook uit de ontwerptekst van deel IV (algemene en slotbepalingen) van de ontwerp-Grondwet, waarin de rechtsopvolging ten opzichte van de EG en de EU wordt geregeld (artikel IV-2). In dat artikel is ook bepaald dat de bepalingen van de krachtens het EG-Verdrag en het EU-Verdrag vastgestelde handelingen van kracht blijven onder de voorwaarden bepaald in een bij de ontwerp-Grondwet te voegen protocol. Voorts is in dat artikel bepaald dat de jurisprudentie van het HvJ EG blijft gelden als bron voor de uitlegging van het recht van de Unie. Tot slot herinnert de Raad in dit verband aan verklaring nr.23 bij het Verdrag van Nice en de Verklaring van Laeken. Uit die documenten wordt duidelijk dat het er in de eerste plaats om gaat de institutionele structuur van de EU verder te ontwikkelen.

De Raad wijst er nog op dat de bij eerdere verdragswijzigingen uitgesproken vrees dat door die wijzigingen het acquis zou worden aangetast¹, in de praktijk ongegrond is gebleken.

Naar het oordeel van de Raad is het treffen van speciale voorzieningen om de continuïteit te waarborgen, anders dan reeds in de ontwerp-Grondwet voorzien, niet noodzakelijk. Dat neemt niet weg dat het zinvol kan zijn om op enige plaats, bijvoorbeeld in genoemd deel IV, in de preambule of in een verklaring bij de Slotakte, het beginsel van continuïteit te verduidelijken, teneinde elke mogelijke twijfel op dit punt uit te sluiten.

De regering vraagt in het bijzonder of de Raad suggesties heeft voor de verbetering van de prejudiciële procedure.

De Raad heeft reeds verschillende malen zijn zorg geuit over de te verwachten toevloed van zaken vanuit de nieuwe lidstaten naar het HvJ EG.² De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat om aan deze toestroom, naast die welke het gevolg is van de verbreding en verdieping van de Europese integratie, het hoofd te kunnen bieden, ingrijpender stelselwijzigingen noodzakelijk zullen zijn dan die welke bij het Verdrag van Nice zijn doorgevoerd.³ De Raad wees in het bijzonder op de risico's voor het functioneren van de prejudiciële procedure van artikel 234 van het EG-Verdrag. Overbelasting van het HvJ EG door een grote stroom van prejudiciële vragen – mogelijk in een periode waarin de samenstelling van het Hof ingrijpende veranderingen ondergaat – kan leiden tot een onaanvaardbare stagnatie in de rechtspleging. Juist omdat het HvJ EG en het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen (GEA) een cruciale rol vervullen bij de ontwikkeling en handhaving van de communautaire rechtsorde, acht de Raad het dringend gewenst dat tijdig de nodige praktische maatregelen worden genomen om aan de dreigende problemen het hoofd te bieden, te beginnen met de uitbreiding van het GEA waartoe in beginsel reeds is besloten.

Suggesties betreffende verdergaande stelselherzieningen, bijvoorbeeld in de vorm van in elke lidstaat gevestigde «voorportalen» die vragen van rechters behandelen en die slechts zeer principiële vragen doorlaten naar het HvJ EG zelf, blijven hier verder buiten beschouwing. Niet verwacht mag worden dat dergelijke ingrijpende structurele hervormingen in het huidige stadium van de onderhandelingen nog met enige kans op succes zullen kunnen worden ingebracht. Er zijn echter verbeteringen van het stelsel mogelijk die met relatief kleine aanpassingen kunnen worden doorgevoerd.

Aan beheersing van het risico van overbelasting kan, zoals de Raad in zijn eerdere genoemde advies van 19 mei 2003 reeds opmerkte, een bijdrage worden geleverd door in artikel 234 dan wel op het niveau van het Statuut van het HvJ EG of in het Reglement voor de procesvoering van het HvJ EG te bepalen dat prejudiciële vragen vergezeld moeten gaan van een tentatief antwoord van de zijde van de verwijzende rechter en het HvJ EG, voorzover het zich bij dit antwoord aansluit, met een zeer summier gemotiveerd arrest kan volstaan. Aansluitend hierop verdient de suggestie van A. Meij, rechter in het GEA, gedaan tijdens het symposium naar aanleiding van het 10-jarig bestaan van de

¹ Denk aan het zogenaamde Barber-Protocol en aan de bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal bij het Verdrag van Maastricht.

² Laatstelijk in zijn advies van 19 mei 2003, no. W01.03.0141/I/B, betreffende het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting houdende goedkeuring van het op 16 april 2003 te Athene totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie, met Toetredingsakte, Bijlagen en Protocollen (Trb. 2003, ...), punt 4.

³ Advies betreffende het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen (Trb. 2001, 47), Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R 1692), A, blz. 13.

Europese Rechtsakademie te Trier op 2 december 2002 vermelding. Die suggestie is dat nationale rechterlijke instanties zelf een beslissing nemen, waarna zij de uitspraak bij twijfel – al dan niet verplicht – toezenden aan het HvJ EG. Het HvJ EG is vervolgens vrij om zaken voor verdere behandeling te selecteren wanneer dat noodzakelijk wordt geacht uit een oogpunt van de uniformiteit en consistentie van de uitleg van het Gemeenschapsrecht. Wanneer selectie niet plaatsvindt, krijgt de uitspraak van de nationale rechter na verloop van de daarvoor gestelde periode vanzelf rechtskracht. Naar het oordeel van de Raad zou een dergelijke regel, die mogelijk in het Statuut of het Reglement een plaats kan krijgen, een nuttige aanvulling op het bestaande stelsel kunnen betekenen.

Verder wijst de Raad op het belang van een met voldoende waarborgen omgeven procedure van selectie van onafhankelijke en onpartijdige rechters in het HvJ EG en het GEA. Omwille van de onafhankelijkheid van het HvJ EG en het GEA verdient het aanbeveling, te streven naar benoeming voor een langere termijn.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat zoveel mogelijk informele contacten (netwerken) tussen nationale rechters en het HvJ EG en tussen de nationale rechters onderling over de toepassing van het Gemeenschapsrecht totstandkomen. Een dergelijk informeel netwerk kan behulpzaam zijn bij het identificeren van verschillen en overeenkomsten in benadering tussen de verschillende nationale rechters bij de uitleg en toepassing van Europese regelgeving. In het bijzonder kan met het regelmatig uitwisselen van informatie over uitspraken van nationale (hoogste) rechterlijke instanties over de toepassing van Europese regelgeving, meer inzicht worden verkregen in de toepassing daarvan in de verschillende lidstaten. Uitwisseling van informatie, ervaringen en gekozen oplossingen kan leiden tot versterking van de specifieke rechterlijke methodes, anders gezegd tot «best practices».¹ Want, hoewel de casusposities van lidstaat tot lidstaat verschillen, de problemen zijn sterk vergelijkbaar. Die uitwisseling kan ook tot – informele – consensus leiden. Dat geeft de nationale rechter meer houvast en vertrouwen bij het oplossen van geschillen waarin Europeesrechtelijke kwesties een rol spelen. In het bijzonder wanneer het HvJ EG participeert in deze samenwerkingsnetwerken, kan niet alleen kwantitatief (door de beperking van het aantal prejudiciële procedures), maar bovenal ook kwalitatief winst worden geboekt. Principiële vragen over de uitleg en toepassing van Europese regelgeving zullen makkelijker worden geïdentificeerd en minder belangrijke zaken, althans zaken waarover in feite brede consensus blijkt te bestaan, zullen worden uitgezeefd. Het gaat dus niet om het gedeeltelijk vervangen van het stelsel van de prejudiciële procedure of het anderszins beperken van de werking daarvan door middel van een alternatief besluitvormingsmechanisme, maar om het verbeteren daarvan door het identificeren van werkelijk belangrijke zaken. Daardoor kan een effectiever gebruik worden gemaakt van de prejudiciële procedure. Ten slotte pleit de Raad voor meer ruimte voor het HvJ EG en de GEA om zelf hun procesreglementen aan te passen zonder dat goedkeuring van de Raad is vereist. Dat stelt deze gerechten in staat in hun werkwijze flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden.²

2. Waarborging constitutionele continuïteit van de verdragen.

Met de Raad van State is het kabinet van oordeel dat uit de hele opzet van de Grondwet, mede in het licht van de binnen de Conventie gevoerde besprekingen, naar voren komt dat het de bedoeling is het bestaande acquis communautaire te handhaven. Terecht merkt de Raad in dit verband op dat continuïteit beoogd is, hetgeen ook voldoende blijkt uit de tekst van deel IV van de Grondwet, waarin niet alleen de rechtsopvolging van de EG en de EU wordt geregeld, maar ook de handhaving van het acquis inclusief de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Teneinde elk misverstand terzake te voorkomen heeft het Italiaanse voorzitterschap de juridische dienst van de Commissie verzocht te onderzoeken of de door de Conventie getroffen voorziening van artikel IV-3 waterdicht de continuïteit van het gehele acquis waarborgt en dat niet toch bepaalde onbedoelde delen van het acquis verloren gaan. Een bijzonder aspect hiervan is de vraag of de protocollen ten behoeve van respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Ierland en Denemarken op JBZ-gebied onderdeel moeten uitmaken van het te handhaven acquis. Het kabinet zal deze IGC-werkzaamheden nauwlettend volgen.

¹ Een dergelijke benadering is de EG niet vreemd; op verschillende terreinen wordt nu niet (meteen) voor formele wetgeving gekozen, maar wordt gekeken of – informele uitwisseling van best practices, benchmarking en dergelijke volstaat.

² P.J.G. Kapteyn. De rechterlijke organisatie van de Europese Unie en de Intergouvernementele Conferentie 2000. NJB 2001, nr. 1, bladzijden 1 tot en met 15.

Het kabinet deelt de zorg van de Raad dat een toename van het aantal lidstaten zal leiden tot een toename van het aantal prejudiciële vragen dat zal worden voorgelegd aan het Europese Hof. Deze constatering geldt te meer nu het ontwerpverdrag voorziet in een uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof van Justitie en het Handvest Grondrechten daar bovendien integraal onderdeel van wordt. Vandaar dat de Nederlandse regering in de Conventie op het punt van het Hof verscheidenen initiatieven heeft ontplooid. Op verzoek van het kabinet geeft de Raad enkele suggesties ter verbetering van de prejudiciële procedure gedaan, die hierna achtereenvolgens zullen worden becommentarieerd.

Allereerst suggereert de Raad om een tentatief antwoord van de verwijzende rechter te laten voegen bij de prejudiciële vraag. Deze – interessante – suggestie kent praktische en inhoudelijke voor- en nadelen. Immers, een actieve betrokkenheid van de nationale rechters komt de kwaliteit van de rechtspraak ten goede. Wel is het de vraag of een verplichting zal moeten worden opgelegd. Aan een dergelijke verplichting zitten immers ook nadelen. Dat geldt met name voor extra belasting van de vertaaldiensten van het Hof; ook de conceptantwoorden dienen wettelijk gezien in alle officiële talen (na toetreding achttien) beschikbaar te zijn. Het kabinet zal zich inzetten voor nader onderzoek in EU-verband van een dergelijke verplichting voor de nationale rechter. De opvattingen van het Hof terzake moeten bij dat onderzoek worden betrokken, alvorens hierover een besluit kan worden genomen. Overigens staan de huidige regels er niet aan in de weg dat de verwijzende rechter in zijn verwijzingsuitspraak reeds een of meer gemotiveerde oplossingsrichtingen aandraagt. Deze werkwijze wordt in toenemende mate thans al gevolgd.

De tweede suggestie van de Raad, selectie achteraf na een voorlopige uitspraak van de nationale rechter, verdient ook nadere bestudering. Ook deze maatregel kent voor- en nadelen. Enerzijds dwingt ze de nationale rechter, die tenslotte ook «Europese» rechter is, tot een actieve(re) betrokkenheid bij de Europese rechtspraak, hetgeen tot een hogere kwaliteit van de rechtspraak en een geringer beslag op de capaciteit van de Europese rechters kan leiden. Anderzijds betekent dit echter wel een fundamentele wijziging van het stelsel van prejudiciële zaken en dient bovendien de (kenbaarheid van de) eenvormige uitleg door het Hof van het EG-recht voor de nationale rechter gewaarborgd blijven. Het kabinet zal zich ook hier inzetten voor nader onderzoek in EU-verband naar de merites van deze oplossingsrichting.

Met de suggestie van de Raad om te komen tot een procedure van selectie van rechters in het Hof en Gerecht die met voldoende waarborgen omgeven is, is het kabinet het van harte eens. Het kabinet is voorstander van de bepalingen in de nieuwe Grondwet die een commissie instellen voor de advisering van lidstaten over de voor te dragen rechters.

De Raad besteedt veel aandacht aan het nut van de bevordering van de onderlinge contacten (informeel netwerk) tussen nationale rechters en gemeenschapsrechters. Het kabinet is het met dergelijke initiatieven eens. Dit is in de eerste plaats een zaak van de organisaties van (hoogste) rechters. In Nederland is aan deze gedachte al gedeeltelijk uitvoering gegeven in de vorm van een Europees intranetportaal voor de rechtsprekende macht en een landelijk steunpunt van gerechtelijke coördinatoren Europees recht. In EU-verband zouden de expertisecentra onderling kunnen samenwerken onder meer door het uitwisselen en toegankelijk maken van nationale EG-jurisprudentie. De Unie, in bijzonder het Publicatiebureau, kan een faciliterende rol spelen door het vestigen van een ICT-infrastructuur die uitwisseling van uitspraken van rechters van lidstaten mogelijk maakt. Waar nodig zal het kabinet ondersteuning op het niveau van de Unie bevorderen.

De Raad pleit voorts voor meer ruimte voor het Hof en het Gerecht om zelf hun procesreglementen vast te stellen. Deze oplossing is politiek tot nu toe niet haalbaar gebleken. Wel is de besluitvorming over de procesreglementen vergemakkelijkt. Sinds het Verdrag van Nice kan de besluitvorming in de Raad over deze procesreglementen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen plaatsvinden, met uitzondering van het talenregime. Deze situatie is door de Conventie gehandhaafd.

Tenslotte zal het kabinet in Europees verband aandringen op ingrijpender maatregelen, zoals een beperking van beroepsmogelijkheden, wanneer mocht blijken dat de genoemde maatregelen niet volstaan om de werklastverzwaring van het Hof, en daarmee de duur van prejudiciële procedures, terug te dringen.

3. De regering vraagt of de Raad suggesties heeft voor verbetering van de besluitvormingsprocedure bij de voorbereiding van de Nederlandse standpuntbepaling in de EU-besluitvorming. Als probleem wordt ervaren dat Nederland de agenda niet bepaalt en dat het besluitvormingstempo in de EU vaak hoog ligt. In het algemeen is het onmogelijk de Kamers der Staten-Generaal en andere organen bij de nationale voorbereiding te betrekken op een wijze die wèl wenselijk wordt geacht. De Raad maakt hierbij een viertal opmerkingen.

a. Volgens de adviesaanvraag functioneert het interdepartementale overleg in het algemeen bevredigend. De vraag is evenwel of de betrokkenheid van Nederland bij het Europese wetgevingsproces voldoende is ingebed in het algemene wetgevingsbeleid van elk der ministeries en de regering als geheel. Er zijn verschillende coördinatiemechanismen, waarbij verschillende ministeries een coördinerende rol hebben. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een coördinerende rol bij de Nederlandse inbreng in de voorbereiding van nieuwe Europese regelgeving. Het Ministerie van Justitie heeft een coördinerende rol bij voorgenomen nationale (implementatie)wetgeving. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol in de regelgeving die de lokale overheden aangaat. Deze coördinatiemechanismen staan nog te veel los van elkaar. Zoals de Raad in zijn advies over de Miljoenennota 2002 constateerde, is de afstemming van de «eigen» regelgeving op de Europese per ministerie, en soms zelfs binnen een ministerie, sterk wisselend.¹ Integratie daarvan in een centraal secretariaat voor het wetgevingsbeleid zou overwogen moeten worden.

b. Zoals de Raad in zijn advies over de Miljoenennota 2003 heeft opgemerkt, brengt de toegenomen internationalisering met zich, dat het voor de optimale behartiging van de Nederlandse belangen, zowel die op de korte als die op de lange termijn, meer dan ooit noodzakelijk is om tijdig een brede (meer beleidsterreinen omvattende) onderhandelingsstrategie uit te zetten.² De koppeling van beleidsterreinen wordt sterker, niet alleen inhoudelijk, maar ook door de wijze van besluitvorming op Europees niveau. Dat dwingt Nederland tot een betere interne coördinatie en prioriteitstelling. Zeker bij het bepalen van prioriteiten is tijdige politieke besluitvorming van groot belang. In verband daarmee en gelet op de grote belangen voor Nederland, dient het ontwikkelen van een duidelijke Nederlandse visie op Europa en op de Nederlandse inbreng in Europa dan ook speerpunt van het kabinetsbeleid te zijn.³ Die politieke besluitvorming is formeel goed geregeld. Vertegenwoordigers van de ministeries komen al sinds de jaren '80 wekelijks bijeen in de coördinatiecommissie onder voorzitterschap van de Staatssecretaris voor Europese Zaken (de CoCo, alsmede sinds begin jaren '90 de coördinatiecommissie op «hoog ambtelijk niveau»). De conclusies van de CoCo worden vaak dezelfde week nog in een onderraad van de ministerraad en/of de ministerraad zelf besproken en al dan niet gewijzigd vastgesteld. Toch komt in de praktijk ook in deze coördinatieprocedure de politieke inbreng doorgaans pas aan het slot en beperkt zij zich dan tot besluitvorming over geschilpunten. Kabinet en ministers zouden hierin verandering kunnen brengen door een duidelijke gemeenschappelijke visie op Europa en de Nederlandse inbreng in Europa en door een tijdige ministeriële inbreng via de ambtelijke vertegenwoordigers in de CoCo. Het is van het grootste belang dat al in het voortraject op het hoogste politieke niveau coördinatie en sturing plaatsvindt. In dit verband meent de Raad dat ook opnieuw aandacht moet worden besteed aan de positie van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, mede in het licht van de aan het slot van punt 1 verwachte weerslag van de nieuwe institutionele arrangementen op Europees niveau op de inrichting en het functioneren van de Nederlandse constitutionele orde. Of nu gekozen wordt voor invoering van een Minister voor Europese Zaken, een Staatssecretaris van Algemene Zaken met Europa als werkterrein of handhaving van de huidige situatie, voor de noodzakelijke politieke coördinatie en sturing op dit terrein is een nauwe samenwerking tussen de minister-president en de bewindspersoon

¹ Advies van 10 september 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 000, A, punt 1. Zie ook: Jaarverslag 2001 van de Raad van State, bladzijden 101 en 102.

² Advies van 9 september 2002, Kamerstukken II 2002/03, 28 600, A.

³ Zie ook het advies betreffende het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen (Trb.2001, 47), Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R 1692), A.

voor Europese Zaken cruciaal. Ook hier is het besluitvormingsproces belangrijker dan de structuur.

c. Elk van beide Kamers der Staten-Generaal zou haar betrokkenheid bij het Europese integratieproces kunnen vergroten door het nationale (wetgevings)-beleid op de verschillende beleidsterreinen systematisch ook in een Europees kader te plaatsen. Dat zou allereerst in de Tweede Kamer moeten gebeuren. Daar ligt immers het politieke primaat. Geconstateerd moet worden dat dit in de praktijk gemakkelijker gezegd is dan gedaan.

Bij de afstemming op ambtelijk niveau van de Nederlandse inbreng in Brussel ligt uiteindelijk het zwaartepunt bij de verantwoordelijke vakminister op het desbetreffende terrein. Zo worden fiscale voorstellen uiteindelijk in de Raad voor economische en financiële vraagstukken door de Minister van Financiën behandeld en niet door de Staatssecretaris voor Europese Zaken. In de Tweede Kamer lijkt de situatie omgekeerd: agendering van Europese voorstellen vindt plaats in en wordt gecoördineerd door de Algemene Commissie voor Europese Zaken. De Vaste Commissies voelen zich minder bij Europa betrokken. Het Nederlandse en het Europese beleid zijn in de Kamer nog te veel gescheiden. Daardoor voelt de Kamer zich bij implementatiewetgeving soms overvallen door de uitkomsten van Europese besluitvorming die de aanleiding voor die wetgeving vormen.

De in het verleden bestaande informatieproblemen rond ontwerp-Europese regelgeving spelen thans geen enkele rol meer. Voorstellen voor EU-regelingen kunnen op de dag dat zij worden gedaan, op het internet worden gevonden. Er is voor de Tweede Kamer en de vaste commissies geen noodzaak meer om te wachten met het aan de orde stellen van bepaalde kwesties aangaande voorgenomen EU-regelgeving tot een zogenaamde BNC-fiche beschikbaar is. Dat betekent grote tijdswinst, gelet op de – als gevolg van interdepartementale afstemming – relatief lange termijnen die nodig blijken te zijn voor het opstellen van die fiches. Het gaat dus vooral om de wijze waarop de Tweede Kamer haar eigen werkzaamheden wil organiseren.

d. Mede in verband met de bijzondere structuur van het EU-Verdrag zijn in artikel 3 van de goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht¹ en in artikel 3 van de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam² 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 ontwerpbesluit 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. De achtergrond van deze procedure is, zoals bekend, de geringe betrokkenheid van het EP bij de totstandkoming van die besluiten.

Indien voldoende betrokkenheid voor het EP bij de besluitvorming op deze terreinen zal worden gerealiseerd, wordt het hanteren van deze procedure overbodig en ook onwenselijk, gelet op het doel waarvoor deze is ingevoerd. Daarbij heeft deze procedure nooit tot heel veel resultaten geleid noch, gelet op de krachtsverhoudingen in de Europese besluitvorming, kunnen leiden. Het daadwerkelijk gebruikmaken van een vetorecht moet in de praktijk ook als een weinig realistische aspiratie worden gezien. Dit laat echter onverlet de wenselijkheid van een levendig debat tussen Tweede Kamer en bewindslieden over voorgenomen EU-regelgeving, waarbij de inzet van het debat zou kunnen zijn of een bepaald voorstel van de Commissie al dan niet voldoet aan de subsidiariteits.

3. De EU-besluitvormingsprocedure in Nederland.

Het kabinet is van oordeel dat het van belang is voortdurend kritisch te bezien of de interne besluitvormingsprocedure bij de voorbereiding van nationale standpunten in de EU verbeterd kunnen worden. Het kabinet is de Raad dan ook erkentelijk voor zijn opmerkingen op dit punt.

a. De besluitvorming in de EU raakt de Nederlandse samenleving in al haar geledingen, dat wil zeggen de burgers en de overheid. Het is niet eenvoudig om op alle onderdelen van de Europese regelgeving het overzicht te behouden. Na de Securitel-zaak zijn de afstemmingsmechanismen binnen de rijksoverheid nog eens tegen het licht gehouden. Daarbij is tot een onderver-

¹ Wet van 17 december 1992 tot goedkeuring van het op 7 februari 1992 te Maastricht totstandgekomen Verdrag betreffende de Europese Unie met Protocolen, een overeenkomst betreffende de sociale politiek tussen de Lidstaten van de EG, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en verklaringen (Stb. 692).

² Wet van 24 december 1997 tot goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam totstandgekomen Verdrag van Amsterdam, houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Stb. 737).

deling en uitwerking naar de aard van werkzaamheden gekozen. De Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), die onder voorzitterschap van Buitenlandse Zaken staat, richt zich op de voorbereiding van ministerraadbesluitvorming over op Raadsniveau in te nemen standpunten; door samenstelling en aard van het werk levert de CoCo een belangrijke bijdrage aan horizontale coördinatie. De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) is belast met de coördinatie van de voorbereiding en de uitvoering van Europees recht (beleid, wetgeving en rechtspraak). Hiertoe heeft de ICER tot taak de interdepartementale en intradepartementale coördinatie van de voorbereiding en uitvoering van het Europees recht in Nederland beter te verzekeren en zorg te dragen voor een meer effectieve en doelmatige inschakeling van Europeesrechtelijke expertise door de departementen bij de voorbereiding en uitvoering van het Europees recht. De ICER staat onder gezamenlijk voorzitterschap van Buitenlandse Zaken en Justitie. Het Europa-overleg Rijk-IPO-VNG, dat onder voorzitterschap van Binnenlandse Zaken staat, beperkt zich momenteel tot de uitwisseling van gegevens en ervaringen tussen het Rijk enerzijds en de provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO), en de gemeenten, vertegenwoordigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), anderzijds. In alle drie gevallen zijn alle departementen die het aangaat, vertegenwoordigd in deze gremia. Ieder gremium heeft, zoals gezegd, verantwoordelijkheden voor het eigen afzonderlijk identificeerbare terrein. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Raad dat de onderlinge samenhang tussen deze structuren geoptimaliseerd moet worden. Een duidelijker toedeling van verantwoordelijkheden, maar tegelijkertijd een onderling coherente en aanvullende aanpak, zal een optimale aanpak van beleidsvoorbereiding en implementatie van beleid bevorderen.

De Raad stelt met het oog daarop de totstandkoming van een nieuwe overlegstructuur voor, die de genoemde drie gremia zou moeten coördineren. Het kabinet meent dat deze suggestie zeker overweging verdient. Het is echter van mening dat de gewenste synergie tussen de gremia thans in de eerste plaats gevonden zal moeten worden in andere, praktisch georiënteerde, waarborgen. Daartoe heeft het enkele concrete suggesties die overigens aansluiten bij de praktijk zoals die zich thans reeds ontwikkelt. Het kabinet is overigens niet van mening dat een fundamentele wijziging in de verantwoordelijkheid voor voorbereiding en organisatie van deze gremia op zijn plaats is. Buitenlandse Zaken is eerstverantwoordelijke voor de Coördinatie Commissie, de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de ICER, en het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het Europa-overleg. In het eindrapport Evaluatie ICER¹ zijn suggesties gedaan voor de interdepartementale samenwerking van de ICER met andere gremia. Deze suggesties zijn inmiddels alle uitgevoerd.

De nodige samenhang tussen de verschillende gremia zou ten eerste gevonden kunnen worden door regelmatig contact tussen de voorzitters van deze gremia en tussen de verschillende departementen die verantwoordelijk zijn voor deze gremia. In de praktijk gebeurt dit reeds zoals bij voorbeeld bij de ICER waar regelmatig overleg plaatsvindt tussen de co-voorzitters van Buitenlandse Zaken en Justitie. Het kabinet neemt zich voor om dit onderlinge overleg te intensiveren en ook de voorzitter van het Europa-overleg hierbij te betrekken.

Een tweede suggestie bestaat erin om de onderlinge banden van de secretariaten van de verschillende gremia onderling zo nauw mogelijk te laten zijn. Overlappende onderwerpen worden daardoor tijdig gesignaleerd en kunnen meegenomen worden in de afzonderlijke overlegstructuren. In de praktijk is reeds sprake van nauwe contacten tussen de diverse secretariaten en zelfs van personele unies. Het kabinet zal erop toezien dat deze contacten op de «werkvloer» worden geïntensiveerd.

Ten slotte meent het kabinet dat door onderlinge contacten en expertise-uitwisseling tussen de verschillende betrokken ministeries een grotere samenhang gerealiseerd kan worden. Het kabinet bepleit het innovatief inzetten van kennisuitwisseling. Daartoe heeft het kabinet de afgelopen tijd ook concrete initiatieven ondernomen. Zo is sprake van onderlinge uitwisseling

¹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie d.d. 23 april 2002, kenmerk buza 020 237 met als bijlage Eindrapport evaluatie ICER.

van ambtenaren tussen ministeries voor bepaalde tijd. Daarnaast is op het terrein van het Europees recht een kenniscentrum voor de rijksoverheid opgezet (ECER). Dit expertisecentrum bevordert de toegankelijkheid van juridische informatie voor (beleids)medewerkers en de onderlinge informatie-uitwisseling tussen departementen. Ook levert het ECER op die wijze een bijdrage aan het verstevigen van de onderlinge samenhang tussen de verschillende overlegstructuren. Het kabinet zal het ontplooiën van dit soort concrete initiatieven verder verkennen.

b. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Raad dat het wenselijk is tijdig beleidsterreinen overstijgende, brede onderhandelingsstrategieën uit te zetten. De huidige coördinatie- en besluitvormingsprocedures bieden daartoe evenwel voldoende mogelijkheden. De ambtelijke vertegenwoordigers in CoCo en CoCoHan werken in beginsel op basis van politieke sturing vanuit het eigen departement. Uit een oogpunt van efficiency wordt de ministerraad slechts belast met geschilpunten die niet tot een oplossing konden worden gebracht. Daarnaast worden op ad hoc basis voor strategische onderwerpen op de EU-agenda (zoals Uitbreiding, Financiële Perspectieven, GLB-hervorming, Conventie, IGC) interdepartementale overlegstructuren opgezet die reeds in een vroeg stadium opties voor een Nederlandse onderhandelingsstrategie verkennen. De betrokken bewindslieden worden op de hoogte gehouden van het besprokene in dergelijke gremia en geven sturing aan het vervolg. De resultaten van dit overleg vinden hun weg naar de reguliere Coördinatie Commissie en vervolgens de ministerraad. Juist door deze voorbereiding wordt de ministerraad in staat gesteld om op de hoofdlijnen van beleid en strategie tot een gerichte discussie en besluitvorming te komen.

Met betrekking tot de positie van de staatssecretaris voor Europese Zaken neemt het kabinet nota van de stelling dat de ontwikkelingen in de EU maken dat de positie van de staatssecretaris voor Europese Zaken aandacht behoeft. Voortkomend uit de behoefte van versterkte politieke coördinatie van het Nederlandse Europa-beleid is de positie van de staatssecretaris bij de laatste kabinetsformatie versterkt. Zijn portefeuille is uitgebreid en hij is aanwezig bij de ministerraadszittingen; in het buitenland kan hij optreden als minister voor Europese Zaken. Voor een tijdige en adequate politieke coördinatie van het Nederlandse Europa-beleid dienen voorts de kanalen tussen de meest betrokken bewindslieden (de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken) te allen tijde open te staan en veelvuldig te worden benut. Zulks is thans het geval. In combinatie met de nauwe contacten die er verder ook op ambtelijk niveau zijn tussen de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken meent het kabinet dat de politieke aandacht voor en sturing van het Nederlandse Europese beleid zorgvuldig is georganiseerd.

c. De Raad adviseert de beide Kamers der Staten-Generaal en met name Tweede Kamer hun betrokkenheid bij het Europese integratieproces te vergroten door het nationale (wetgevings)beleid op de verschillende beleids-terreinen systematisch ook in een Europees kader te plaatsen. Het gaat daarbij volgens de Raad vooral om de wijze waarop de Kamer haar eigen werkwijze wil organiseren. Het kabinet constateert met instemming dat beide Kamers der Staten-Generaal zich hun veranderende positie bewust zijn.¹

d. Het kabinet is het met het uitgangspunt van de Raad eens, dat waar voldoende democratische controle op Europees niveau is, extra waarborgen op het nationale niveau overbodig zijn. Dit houdt in dat de toestemming vooraf van de Staten-Generaal, zoals nu neergelegd in artikel 3 van de goedkeuringswetten van respectievelijk het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam overbodig is in geval en voor zover onder het nieuwe grondwettelijk verdrag de parlementaire controle door het Europees Parlement is gewaarborgd. Of en in hoeverre dit het geval is, zal blijken na de IGC over het grondwettelijk verdrag. Bij het opstellen van de goedkeuringswet bij het verdrag zal een standpunt kunnen worden ingenomen.

4. Het nu voorliggende ontwerp van de Europese Grondwet voorziet erin het Handvest van de Grondrechten (hierna: Handvest), dat thans nog geen bindende werking heeft, integraal op te nemen in deel II van de ontwerp-

¹ Blijkens de behandeling van de Raming (Handelingen II, 2000–2001, nr. 92, blz. 5752–5786) en de daaruit voortgekomen brief van de Algemene Commissie voor Europese Zaken (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 632, nr.) alsmede de door de Kamer aangenomen motie inzake de instelling van een gezamenlijke commissie (Kamerstukken II, 28 473, nr. 13).

Grondwet. Daarmee zal het Handvest bindende kracht krijgen, hetgeen- zoals hierna zal worden toegelicht – evenwel niet betekent dat de werking van alle Handvestbepalingen gelijk zal zijn. De regering vraagt wat hiervan de gevolgen zullen zijn en hoe deze toekenning van bindende kracht zich zal verhouden tot de mogelijke toetreding tot het EVRM.

Sinds de proclamatie ervan heeft het Handvest in een substantieel aantal gedingen een rol gespeeld, waarbij het vooral als een bevestiging van reeds in de communautaire rechtsorde erkende fundamentele rechten en als een uitdrukkelijke erkenning van het belang daarvan wordt aangemerkt.¹ Ook worden de in het Handvest neergelegde rechten gezien als algemene rechtsbeginselen die gemeenschappelijk zijn aan de constitutionele tradities van de lidstaten.² Het Handvest heeft dus nu al een zekere juridische erkenning en betekenis.

De Raad meent dat thans de voorwaarden zijn vervuld om aan het Handvest verbindende kracht te geven door opneming in de Europese Grondwet. Anders dan het EVRM is het Handvest niet gericht op de rechtsordes van de lidstaten, maar betreft het enkel het recht van de EU (met inbegrip van het Gemeenschapsrecht) alsmede de uitvoering daarvan door de lidstaten. Omtrent de betekenis en de juridische werking van de bepalingen is inmiddels ook voldoende duidelijkheid ontstaan. Daaraan draagt bij de voorgestelde herziene artikelen II-51 en II-52, die de werking en de beperkingsmogelijkheden van de in het Handvest neergelegde grondrechten verduidelijken. De formulering van deze bepalingen en de toelichting maken duidelijk onderscheid tussen «rechten» en «beginselen».

De bedoeling van artikel II-51 is de werking van het Handvest af te bakenen. Het Handvest bindt de lidstaten niet bij al hun overheidshandelen. De reikwijdte blijft beperkt tot het EU-/EG-recht en de uitvoering daarvan door de lidstaten. Van belang is verder dat de grondrechten eisen stellen aan de wijze waarop bestaande bevoegdheden moeten worden uitgeoefend, maar geen nieuwe bevoegdheden creëren. Voor de rechter kan alleen een beroep worden gedaan op de bepalingen die individuele rechten van burgers erkennen. Dat is niet het geval met de «beginselen» die vergelijkbaar zijn met de als zorgplichten in de Nederlandse Grondwet neergelegde sociale en economische grondrechten. Voorzover nog vrees kon bestaan voor een te grote rechterlijke bemoeienis is deze met het thans voorgestelde artikel II-52, vijfde lid, weggenomen. Dit luidt: «Aan bepalingen van dit Handvest die beginselen bevatten, mag uitvoering worden gegeven bij wetgevings- en uitvoeringshandelingen die worden vastgesteld door instellingen en organen van de Unie, en bij handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheid. De rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen en de toetsing van de rechtsgeldigheid ervan.»

Een Grondwet zonder bindende grondrechten is weinig zinvol. De Raad acht de deugdelijke waarborging van de grondrechten één van de ijkpunten bij de beoordeling van de huidige constitutionele hervorming. Naar het oordeel van de Raad verdient het dan ook aanbeveling, de grondrechten in de Europese Grondwet op de voorziene wijze een plaats te geven.

Over de verhouding tussen de bindende kracht van het Handvest en de eventuele toetreding tot het EVRM merkt de Raad ten slotte het volgende op. Zowel vanuit het Nederlandse parlement als door de Europese Commissie is sinds vele jaren gepleit voor toetreding van de EU tot het EVRM. Nu het Handvest in het ontwerp voor de Europese Grondwet wordt opgenomen, is een precisering van de relatie tot het EVRM nodig. Daarbij moet niet op voorhand worden uitgesloten dat de huidige formulering van de in het Handvest opgenomen rechten te zijner tijd nog enigszins kan worden aangepast als dit de aansluiting bij het EVRM vergemakkelijkt. Belangrijker nog is echter een aantal institutionele problemen die om een oplossing vragen. Die oplossing zal echter eerst in het toetredingsverdrag kunnen worden gegeven. De rol van het Europese hof voor de rechten van de mens (EHRM) zal op zo'n manier vorm moeten krijgen dat een cumulatie van toetsing door twee

¹ T-211/02, Arrest (Tideland Signal/Commissie).

² T-54/99, Arrest (Max. Mobil Telekommunikation Service/Commissie).

Europese hoven in één zaak betreffende de uitvoering van Gemeenschapsrecht door de nationale overheid kan worden voorkomen. De waarnemers van de Raad van Europa hebben de Conventie al in februari 2000 de suggestie gedaan een mechanisme voor samenwerking tussen beide hoven te creëren.¹ Dezelfde mogelijkheid werd geopperd door Françoise Tulkens, eveneens rechter in het EHRM.² Met verwijzing naar de bestaande mogelijkheid voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa advies te vragen aan het EHRM (artikelen 47 tot en met 49 EVRM) stelden zij voor eenzelfde bevoegdheid toe te kennen aan het HvJ EG. Uiteraard hoeft het HvJ EG zo'n advies enkel te vragen als er onzekerheid bestaat over de juiste uitleg van het EVRM. Clear cases kunnen door het HvJ EG zelfstandig worden afgedaan. Hieraan valt toe te voegen dat in deze opzet het EHRM – wanneer het na beoordeling van de zaak door het HvJ EG, al dan niet in relatie tot de nationale rechter een verzoekschrift ontvangt – nader onderzoek overbodig zou kunnen achten. Artikel 35, tweede lid, EVRM voorziet in de mogelijkheid dat het EHRM een verzoekschrift buiten behandeling laat, indien het in wezen gelijk is aan een zaak die reeds eerder door het EHRM is onderzocht of reeds aan een andere internationale instantie voor onderzoek of regeling is voorgelegd en geen nieuwe feiten bevat. In dit verband valt een analogie te maken met in sommige landen bestaande «verlofstelsels» voor het aanhangig maken van een procedure. Anderzijds zal een burger van de EU zich niet rechtstreeks tot het EHRM kunnen wenden met voorbijgaan van het EU-gerecht; de voorziene EU-rechtsgang zal als een «domestic remedy» in de zin van artikel 35, eerste lid, EVRM moeten worden beschouwd.

4. Het Handvest van de Grondrechten.

Het kabinet neemt kennis van het standpunt van de Raad dat thans de voorwaarden zijn vervuld om aan het Handvest bindende kracht te verlenen door opneming ervan in de Europese Grondwet. Het kabinet meent dat de uitkomst van de Conventie in belangrijke mate tegemoet komt aan eerder door Nederland en andere lidstaten geuite zorgen. Dat neemt niet weg dat de status van het commentaar op het Handvest wat de regering betreft nog verder zou kunnen worden verduidelijkt en dat dit bij voorkeur ook openbaar moet worden gemaakt. In de notitie EU-Handvest Grondrechten³ heeft de regering aangegeven instemming met de juridische verbindendheid van het Handvest te verbinden met de voorwaarde dat verbindendheid van juridische meerwaarde dient te zijn ten opzichte van het bestaande instrumentarium.

De Conventie heeft zich gezet aan de taak een grondwet voor Europa te ontwerpen. Hoewel er geen regels zijn over wat wel en wat niet in een Grondwet hoort te staan, deelt het kabinet het algemene gevoel dat grondrechten daarin niet mogen ontbreken. Voor het kabinet zijn bovenstaande overwegingen dan ook leidend geweest voor de Nederlandse inbreng in de Conventie.

Bij de eerstgenoemde voorwaarde, juridische meerwaarde, is vooruitgang geboekt. Het Handvest maakt nu deel uit van een grondwettelijk verdrag zoals uiteindelijk is voorgesteld door de Conventie. De Nederlandse regering heeft er in de Conventie voortdurend op gewezen dat juridische meerwaarde gekoppeld was aan absolute helderheid over de exacte reikwijdte en werksfeer van het Handvest. Voor de regering speelde daarbij het commentaar bij het Handvest, zoals geschreven werd door de voorzitters van de Conventie die het Handvest voorbereidde, een belangrijke rol. Ook de formulering van de horizontale bepalingen van het Handvest speelde een belangrijke rol. Voor deze horizontale bepalingen gold met name dat er een helder onderscheid moest komen tussen de in het Handvest geformuleerde beginselen en rechten. In de Conventie is er door de regering steeds op gewezen dat het commentaar bij het Handvest inhoudelijk consistent moest zijn en een zware rol zou moeten krijgen bij de uitleg van het Handvest.

Uiteindelijk is in de Conventie besloten tot een aanpassing van die horizontale bepalingen en het commentaar bij het Handvest. Aanpassingen die de Nederlandse regering onderschrijft. Daarnaast is uiteindelijk in de preambule van het Handvest een uitnodiging aan de rechtscolleges van de Europese Unie en de lidstaten opgenomen om naar behoren rekening te houden met het commentaar. Deze expliciete verwijzing verleent het commentaar een

¹ Contrib 29 van Fischbach (rechter in het EHRM) en Krüger.

² Françoise Tulkens, «Towards a greater normative coherence in Europe/The implications of the draft Charter of fundamental rights of the European Union», in: Human Rights Law Journal, Vol. 21 (2000), No. 8, bladzijden 331 en 332 (bladzijden 329 tot en met 332).

³ Kamerstukken II, 2000/01, 27 407, nr. 7.

belangrijke status als bron van uitlegging van het Handvest. Het gevolg dat aan deze preambulaire overweging wordt verbonden zal evenwel uit jurisprudentie van de genoemde rechterlijke instanties moeten blijken. Hiermee is tot op zekere hoogte de Nederlandse inbreng op dit punt verwerkt.

Het kabinet kan zich dan ook al met al in belangrijke mate verenigen met de conclusie van de Raad dat omtrent de betekenis en werking van de bepalingen voldoende duidelijkheid is ontstaan. In het grondwettelijk Verdrag, zoals door de Conventie opgesteld, is tevens opgenomen dat de Unie zal streven naar toetreding tot het EVRM. Daarmee is aan de tweede door het kabinet gestelde voorwaarde voldaan. Het kabinet acht toetreding tot het EVRM nog steeds gewenst. Op deze wijze wordt de EU op dezelfde voet als de EU-lidstaten en overige leden van de Raad van Europa partij bij het EVRM. Dit betekent onder meer, zoals de Raad van State terecht aangeeft, dat de voorziene EU-rechtsgang dient te worden beschouwd als een uit te putten «nationaal rechtsmiddel» in de zin van artikel 35, eerste lid, EVRM. De Raad wijst er terecht op dat bij toetreding zich enkele institutionele vragen voordoen, die om een oplossing vragen. De Raad noemt enkele suggesties om deze problemen tot een oplossing te brengen. Het kabinet zal deze betrekken bij de onderhandelingen over toetreding.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Daartoe gemachtigd door de Ministerraad moge ik U verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai