

# Greep uit Grip: Hoe een Kamercommissie Europa behandelt

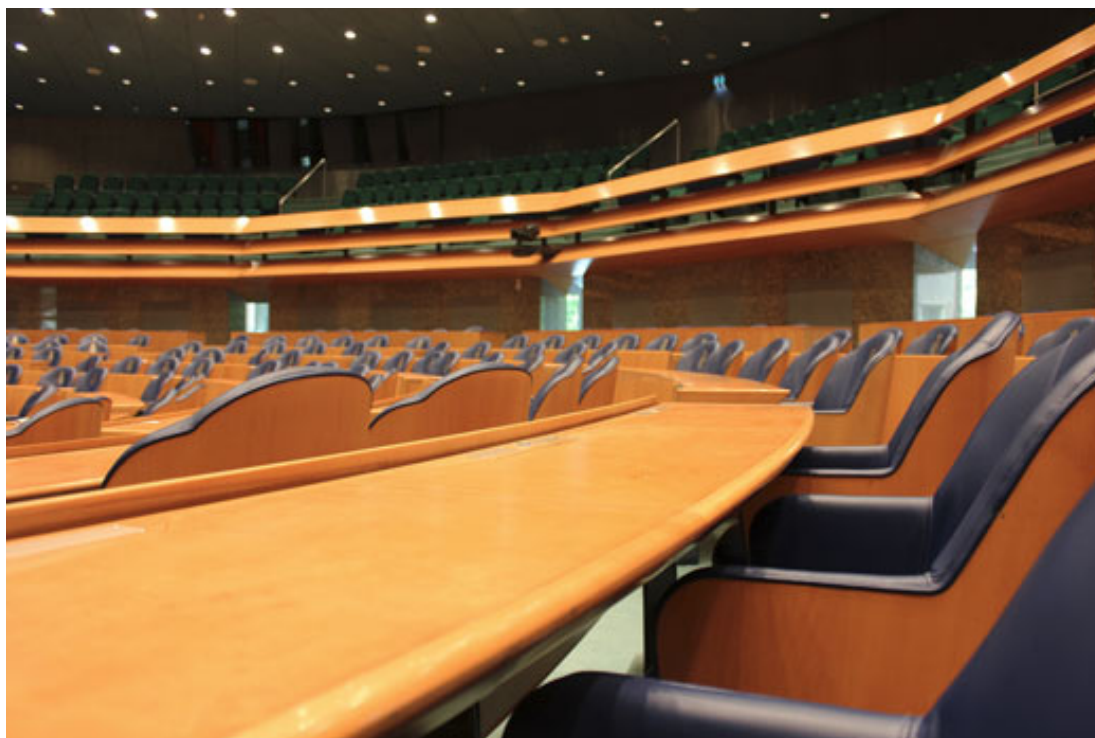
Lisa Vermeer

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie in de Tweede Kamer (commissie V&J) behandelt in de periode september t/m december 2015 een aantal grote, controversiële Europese wetgevingsdossiers, in het bijzonder de Europese wetvoorstellen die zien op het uitwisselen van passagiersgegevens, het beschermen van persoonsgegevens, de democratische controle van Europol en de mogelijke oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. Schetsen van de behandeling in de afgelopen jaren van deze vier dossiers, die aanzienlijke gevolgen hebben voor de praktijk in Nederland, bieden inzicht in de wijze waarop deze Kamercommissie met Europese dossiers omgaat.

Bij de behandeling van deze Europese dossiers wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de verschillende instrumenten die de leden van de Tweede Kamer tot hun beschikking hebben. Voorafgaand aan deze schetsen introduceert dit artikel de reguliere behandeling van EU-dossiers op het gebied van veiligheid en justitie, die middels algemeen overleggen (AO's) voor bijeenkomsten van Europese ministers van Veiligheid en Justitie (JBZ-Raad) gaat. Daarbij moet worden vermeld dat Europese samenwerking ook steeds vaker aan de orde komt tijdens de reguliere debatten van de commissie over terugkerende thema's zoals bestrijding van georganiseerde criminaliteit.<sup>[1]</sup>

## Veiligheid en justitie. Normalisering 'derde JBZ-pijler' dringt door in de Kamer

Vaste praktijk in de Tweede Kamer is het bespreken van de inzet van Nederland voor alle Europese raadsbijeenkomsten door de vaste Kamercommissies – zo ook de JBZ-Raad door de commissie V&J. Dit gebeurt in twee ruggelings geplande AO's van 2 uur over de onderwerpen immigratie en asiel en op het gebied van veiligheid en justitie. Deze debatten vinden plaats met verschillende bewindspersonen en – bij de meeste fracties – ook verschillende woordvoerders. Met enige regelmaat worden deze AO's gevolgd door een afronding in de plenaire zaal, een zogeheten VAO, waarbij moties worden ingediend bij wijze van inkadering voor het Nederlandse standpunt in de vergadering van de bewindslieden in Brussel.



De plenaire zaal van de Tweede Kamer. Foto: Flickr.com / Christian van Elven

Stemmingen over moties voor Raadsvergaderingen (niet alleen JBZ, maar alle Europese Raden) dienen voor het vertrek van de bewindslieden naar de betreffende vergadering plaats te vinden, waardoor de Tweede Kamer inmiddels steeds vaker ook op andere dagen dan de vaste dinsdag voor stemmingen wordt bijeengeroepen – met alle organisatorische consequenties van dien. Dit is een voorbeeld van de wijze waarop Europa ingrijpt in de parlementaire praktijk.

### **Casus: uitwisseling passagiersgegevens ter bestrijding van criminaliteit en terrorisme**

Het Europese wetsvoorstel van 2 februari 2011 voor het uitwisselen van passagiersgegevens om criminaliteit tegen te gaan, werd door de commissie V&J als EU-prioriteit in behandeling genomen in 2011. Er zijn destijds geen specifieke EU-instrumenten ingezet, zoals het parlementair voorbehoud of de subsidiariteitstoets, daar er nog weinig tijd verstreken was sinds de introductie van deze instrumenten en er nog slechts mondjesmaat ervaring mee was opgedaan. Gedurende de onderhandelingen tussen de EU-lidstaten in de JBZ-Raad is het dossier wel vele malen aan de orde geweest bij voorbereidende AO's. Er heeft ook een besloten debat plaatsgevonden met de minister over vertrouwelijk ter inzage gelegde onderhandelingsdocumenten op verzoek van de Kamer. De commissie zat duidelijk bovenop dit dossier – met overigens niet altijd tevredenstellende resultaten voor de fracties.

Na het bereiken van een akkoord verdween het onderwerp van de agenda van de AO's JBZ-Raad en na het stilvallen van de onderhandelingen in het Europees Parlement raakte het plan langzamerhand uit het zicht. Door de aanslagen op Charlie Hebdo in Parijs begin 2015 is het dossier terug van weggeweest als een belangrijke maatregel om terroristische aanslagen te voorkomen. In de plenaire debatten over versterking van de veiligheidsketen is veel aandacht geweest voor het zogenaamde 'vakantieregister', waarbij de Kamer zich in meerderheid heeft uitgesproken tegen het opzetten van een nieuwe database met uit te wisselen

passagiersgegevens. Nederland werkt met Europees geld aan een technische toepassing om het mogelijk te maken deze gegevens ook te kunnen gebruiken voor bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme.



*“Door de aanslagen op Charlie Hebdo in Parijs begin 2015 is het dossier terug van weggeweest als een belangrijke maatregel om terroristische aanslagen te voorkomen.” Foto: Wikimedia Commons*

### **Ex-post-subsidiariteitscontrole?**

De terughoudende positie die de Kamer van de minister vraagt in het Europese debat, is uitzonderlijk in de Europese arena. De meeste lidstaten zijn groot voorstander van de richtlijn. Doordat met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, is de kans groot dat de onderhandeling over de Europese richtlijn komende maanden wordt afgerond en Nederland gebonden zal zijn aan het opzetten van een nationale database met passagiersgegevens die op basis van specifieke kenmerken Europees worden uitgewisseld.

Dit is aanleiding geweest voor het lid Recourt (PvdA) de mogelijkheden voor een *ex-post*-subsidiariteitscontrole te onderzoeken. Dit is naast de subsidiariteitstoets bij publicatie van een wetsvoorstel een tweede bevoegdheid van nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon, waar nog nooit gebruik van is gemaakt. Elke Kamer van een nationaal parlement kan binnen twee maanden na vaststelling van een Europese wet beroep instellen bij het Europees Hof van Justitie via de regering. Een dergelijk beroep zou het Europees Hof van Justitie nopen tot een uitspraak over het subsidiariteitsbeginsel, waarvan het zich tot nog toe waar mogelijk terughoudend heeft opgesteld.

De komende maanden onderhandelen het Europees Parlement en het EU-voorzitterschap over het wetsvoorstel (bekend als de PNR-richtlijn) en onderzoekt de Tweede Kamer de mogelijkheden en kansen voor een beroep bij het Europees Hof op grond van schending van het subsidiariteitsbeginsel.

### **Casus: bescherming van persoonsgegevens**

Op 25 januari 2012 publiceerde de Europese Commissie een langverwacht pakket van twee wetsvoorstellen over de bescherming van persoonsgegevens. De algemene verordening inzake bescherming van persoonsgegevens en de richtlijn voor het gebruik van persoonsgegevens door politie en justitie moeten het bestaande regime uit 1995 vervangen. De noodzaak hiertoe is onbetwist en ook de toegevoegde waarde van Europees optreden boven nationale maatregelen is evident.

Een subsidiariteitstoets is om die reden destijds niet overwogen, maar wel heeft de commissie V&J besloten een parlementair behandelvoorbehoud te plaatsen op dit dossier. Dit relatief nieuwe instrument houdt in dat de regering binnen drie weken een eerste standpunt van de regering naar de Kamer moet sturen en in Brusselse gremia geen positie mag innemen totdat met de Kamer over het onderwerp is gesproken. Tijdens dit debat (doorgaans een AO) wordt de kabinetsinzet inhoudelijk besproken en worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de Kamer tijdens het onderhandelingstraject wordt geïnformeerd door de regering. Dit stelt de Kamer in staat de vinger aan de pols te houden tijdens het lange onderhandelingstraject.

Op de agenda van dit AO stond de eerste appreciatie van de wetsvoorstellen door het kabinet en de voorlichting die de commissie V&J via de Kamer aan de Raad van State had gevraagd. Dit was het eerste Europese onderhandelingsdossier waarover voorlichting werd gevraagd, waarbij duidelijk werd dat juridische voorlichting voorafgaand aan een onderhandelingstraject uitdagend is. Naast de Raad van State heeft de commissie V&J ook het ministerie en de Commissie ingeschakeld voor technische briefings om in dit dossier een optimale informatiepositie te verkrijgen.

Tijdens het algemeen overleg heeft staatssecretaris Teeven met enige tegenzin toegezegd de Kamer maandelijks een rapportage te sturen over de voortgang van de onderhandelingen. Deze toezegging wordt tot op de dag van vandaag nageleefd en bestaat uit omvangrijke documenten met een gedetailleerde weergave van de discussies tussen Nederlandse ambtenaren en hun Europese collega's in de Raadswerkgroep waarin over de wetsvoorstellen wordt onderhandeld. Deze Kamerstukken zijn geagendeerd voor en besproken tijdens AO's over gegevensbescherming en over de JBZ-Raad.



Staatssecretaris Fred Teeven zegde met enige tegenzin de Kamer toe een maandelijks rapport te sturen over de voortgang van de onderhandelingen. Foto: Flickr.com / Floris Looijestijn

### **Initiatief Gesthuizen**

Daarnaast is de Kamer via de geannoteerde agenda's voor en de verslagen van JBZ-Raden geïnformeerd over de discussie op ministerieel niveau en, op verzoek van het lid Gesthuizen (SP), zelfs via een vertrouwelijke brief over het werk van een kopgroep binnen de Raadswerkgroep waartoe Nederland zou behoren. De commissie V&J heeft zichzelf geïnformeerd over dit dossier door mw. Gesthuizen af te vaardigen naar een interparlementaire conferentie over het onderwerp, die in 2013 in Brussel werd gehouden, en op haar voorstel een rondetafelgesprek over het wetgevingspakket te organiseren met een aantal van de sprekers van die conferentie.

Na een intensief en langdurig onderhandelingstraject is in juni jl. een gemeenschappelijke benadering door de lidstaten vastgesteld over de conceptverordening. Daarmee is de deur geopend voor informele besprekingen met de rapporteur van het Europees Parlement, over wiens rapport reeds in april 2014 overeenstemming was bereikt. Deze informele besprekingen, trilogen genoemd, hebben geen vastomlijnd karakter, maar de regering heeft de intentie uitgesproken de Kamer ook in dit finale proces zo goed mogelijk te blijven informeren. De Europese Raad heeft verklaard nog in 2015 een akkoord over dit wetgevingspakket te willen bereiken; daardoor staat het onderwerp de resterende maanden van dit jaar hoog op de politieke agenda.

### **Casus: democratische controle op Europol**

De commissie V&J heeft het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe verordening als juridische basis van het Europese politieagentschap Europol bij zijn verschijning op 27 maart 2013 niet onmiddellijk als prioritair EU-voorstel in behandeling genomen. Wél is er meerdere malen tijdens AO's voor de JBZ-Raad over de onderhandelingen inzake de verordening gesproken tussen de woordvoerders en de minister. Het werk en de rol van Europol komt in veel debatten in de Kamer aan de orde, bijvoorbeeld wanneer de

bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en cybercrime worden besproken. Begin 2015 bracht de commissie een werkbezoek aan het hoofdkantoor van Europol in Den Haag.

In de nieuwe verordening is als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een tekst opgenomen over de parlementaire controle van Europol door het Europees Parlement en de nationale parlementen in gezamenlijkheid. Deze tekst heeft bij de woordvoerders en de regering nooit tot vragen geleid. Wél heeft de minister duidelijk aangegeven dit specifieke thema een aangelegenheid te vinden voor de nationale parlementen en het EP gezamenlijk en hier als regering in de onderhandelingen geen nader standpunt over in te nemen. Begin 2014 bleek dat het rapport van rapporteur Diaz de Mera in het EP een amendement bevatte met een gedetailleerde uitwerking van gezamenlijke parlementaire controle middels de oprichting van een gespecialiseerde gezamenlijke parlementaire controlegroep. Het amendement bevat een uitgebreide beschrijving van de samenstelling van deze groep, de institutionele zetel, bevoegdheden, agenda, toegang tot informatie en rapportage door de groep.

### **Gezamenlijke parlementaire controlegroep**

Deze stap ging de commissie V&J te ver. Het oprichten van een dergelijke controlegroep kon op steun van een meerderheid van de commissie rekenen, maar het gedetailleerd vastleggen van bovengenoemde aspecten niet. In navolging van het Britse Hogerhuis heeft de commissie dit standpunt in een brief aan de rapporteur in het EP, Diaz de Mera, vervat en hem verzocht hier rekening mee te houden bij de onderhandelingen over de verordening. In de brief heeft de commissie ook aangegeven graag in gesprek te treden over het vormgeven van een gezamenlijke parlementaire controlegroep, waarbij ervaringen van andere interparlementaire gremia kunnen worden meegenomen, en voor een dergelijk gesprek graag een formele uitnodiging ontvangt. Een gelijkkluidende brief is door de Tweede Kamer aan de Europese Commissie en de Raad van Ministers gezonden.

## **Het idee om een Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) op te richten ter bestrijding van fraude met Europees geld, hangt al lang in de lucht**

In reactie op deze brief heeft de rapporteur aangegeven dat er meerdere momenten zijn geweest waar over deze opzet is gesproken en dat het amendement is opgesteld in het licht van de relevante Verdragsartikelen. Deze momenten betreffen interparlementaire commissievergaderingen van de commissie LIBE met nationale parlementen, waarnaar de Tweede Kamer inderdaad geen delegatie had afgevaardigd. Bekend is dat de Europese Commissie en de Raad geen voorstander zijn van het amendement van het Europees Parlement en de kans dat dit erin komt is derhalve klein. Met de commissiebrief heeft de commissie V&J een aanzet gegeven om na vaststelling van de verordening het gesprek aan te gaan over vormgeving van parlementaire controle van Europol en andere JBZ-agentschappen. Als rapporteur Diaz de Mera daartoe genegen is, zal in 2015 al een eerste gesprek tussen hem en de politiewoordvoerders in de Tweede Kamer plaatsvinden.

### **Casus: Europees Openbaar Ministerie**

Het idee om een Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) op te richten ter bestrijding van fraude met Europees geld, hangt al lang in de lucht. Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon in 2009 stelden de fracties van de SP en de ChristenUnie al vragen hierover. Tot op de dag van vandaag verzetten de SP en de PVV zich tegen de oprichting van een EOM.<sup>[2]</sup>

Toen de daadwerkelijke verordening ter oprichting van een EOM op 17 juli 2013 werd gepubliceerd, was menigeen verrast door de keuze van de Europese Commissie voor een sterk hiërarchisch organisatiemodel. Hierdoor was van meet af aan duidelijk dat de Commissie op het hoogst haalbare inzette en derhalve tegengas uit de lidstaten kon verwachten. In de Tweede Kamer was het besluit tot het uitvoeren van een subsidiariteitstoets snel genomen. De nationale parlementen hebben sinds 'Lissabon' de bevoegdheid zich te buigen over de vraag of een Europees wetsvoorstel wel voldoet aan het beginsel van subsidiariteit, wat betekent dat een maatregel enkel op Europees niveau mag worden genomen als een "doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie" dan op lager niveau.<sup>[3]</sup>



“Het idee om een Europees Openbaar Ministerie op te richten ter bestrijding van fraude met Europees geld, hangt al lang in de lucht.” Foto: Flickr.com / William Murphy

### **Nationale parlementen trekken gele kaart.....**

De toets over het voorstel voor een EOM had een negatief oordeel van een grote meerderheid van de fracties tot gevolg. De parlementaire vertegenwoordiging van de Staten-Generaal in Brussel heeft actief bijgedragen aan het aanzwengelen van dit toetsingsproces in de nationale parlementen met de 8-weeken deadline voor ogen. In protocol nr. 2 van het Verdrag van Lissabon hebben parlementen acht weken gekregen voor het in werking stellen van het Early Warning Mechanism, een ambitieuze termijn gezien de complexiteit van parlementaire

procedures. Door 19 Kamers van nationale parlementen in 11 lidstaten is uiteindelijk een negatief oordeel geveld binnen deze termijn. De tweede ‘gele kaart’ was een feit en daarmee werd parlementaire historie geschreven.

Ten tijde van de publicatie van het Europese voorstel was al bekend dat Europees Commissaris van Justitie, mevrouw Reding, niet van plan was zich iets gelegen te laten liggen aan nationale parlementen. Zij beschouwde het positief gestemde Europees Parlement als haar parlementaire gesprekspartner – zelfs dat was overigens niet eens nodig, gezien het Verdragsartikel dat unanimitieit onder de lidstaten vereist en geen rol toebedeelt aan het EP. Van belang is dat het Verdrag van Lissabon expliciet de mogelijkheid biedt een EOM met versterkte samenwerking tussen minimaal negen lidstaten op te richten; hieruit blijkt dat consensus al tijdens het opstellen van het Verdrag moeilijk haalbaar werd geacht. Van meet af aan was duidelijk dat ten minste negen lidstaten groot voorstander zijn van een sterk EOM en zodoende had de Eurocommissaris weinig te verliezen.

#### **....en Europese Commissie reageert**

De reactie van de Commissie op de gele kaart van de nationale parlementen kwam in de vorm van een formele mededeling. Hieruit bleek dat de Commissie de meeste van de ingebrachte bezwaren niet beschouwde als betreffende de subsidiariteit van het voorstel. Het gros van de bezwaren betrof volgens de Commissie de inhoud van het voorstel en de vraag of de voorgestelde opzet van een EOM proportioneel was ten opzichte van het doel. Op deze argumenten werd niet ingegaan en de reactie op de subsidiariteitsargumenten ging niet verder dan datgene wat al in het voorstel en begeleidende documenten stond, op basis waarvan de parlementen hun bezwaren hadden geformuleerd.

## **Noch de mededeling, noch de nadere brief van de Europese Commissie bevatte op de bezwaren toegespitste antwoorden.**

De Commissie bleek geen enkele aanleiding te zien om het voorstel te heroverwegen. De Commissie meende zich zelfs coulant op te stellen in het accepteren van de gele kaart, omdat er formeel onvoldoende subsidiariteitsbezwaren waren ingediend. Deze reactie riep verontwaardiging op bij de leden van de betrokken nationale parlementen, waarna de Commissie toezegde met een nadere beantwoording te komen voor ieder parlement dat een beredeneerd bezwaar had ingediend. Noch de mededeling, noch de nadere brief van de Europese Commissie bevatte op de bezwaren toegespitste antwoorden.

In de commissie V&J leidde deze gang van zaken tot het voorstel van het lid Van der Steur (VVD) een rapporteur te benoemen die namens de commissie het standpunt van de Tweede Kamer in Europese gremia zou uitdragen. De vorm van rapporteur namens een commissie is een gebruikelijke werkwijze voor bijvoorbeeld de behandeling van de begroting, maar voor Europese dossiers een betrekkelijk nieuwe praktijk. Na zijn benoeming door de commissie V&J heeft de heer Van der Steur namens deze commissie een *position paper* opgesteld en dit actief uitgedragen naar de relevante Europese actoren, zoals de Europees Commissaris en het Europees Parlement. Het standpunt van de Tweede Kamer heeft hij tevens uitgedragen naar de Nederlandse regering en de regeringen van andere EU-lidstaten via de ambassadeurs in Den Haag en de JBZ-attaches in Brussel.





Het treinnetwerk van Brussel, waar de treinen uit Den Haag eindigen. Foto: Flickr.com / J. Curtls

Gedurende deze periode is het voorstel van de Europese Commissie vrijwel volledig vervangen door voorstellen van de achtereenvolgende voorzitters Griekenland, Italië, Letland en – op het moment van schrijven – Luxemburg. Vooral het vervangen van de hiërarchische structuur, zoals voorgesteld door de Commissie, door een collegemodel met officiers van justitie uit alle lidstaten, heeft de belangrijkste bezwaren van de meeste nationale parlementen weggenomen.

Van der Steur heeft deze rapporteursfunctie vervuld van 20 februari 2014 tot aan zijn benoeming tot minister van Veiligheid en Justitie op 20 maart 2015. Tegen die tijd werd al duidelijk dat de stevige kritiek van de Tweede Kamer op de voorgenomen bevoegdheidsoverdracht naar een EOM bij het strafrechtelijk vervolgen van fraudezaken in de andere EU-lidstaten niet meer breed werd gedeeld. De heer Recourt werd tot opvolger van Van der Steur benoemd.

Vlak voor het zomerreces 2015 heeft de commissie V&J de nieuwe Europees Commissaris Jourová in de Kamer ontvangen voor een openbaar gesprek en met de minister gedebatteerd over dit dossier. Er is een motie aangenomen die de minister ertoe houdt niet in te stemmen met de tekst alvorens deze aan de Kamer te hebben voorgelegd.<sup>[4]</sup> Dit is een afspraak die vrij ongebruikelijk is in de Tweede Kamer. Nederlandse ministers hebben een hoge mate van vrijheid binnen Europese onderhandelingen nadat vooraf de Nederlandse inzet is besproken. Dit dossier staat thans, in de tweede helft van 2015, prominent op de agenda; de minister en de Kamerleden zullen hierover nog vaak met elkaar in gesprek treden.

## Conclusie

De commissie V&J is een van de drie commissies die het meest te maken heeft met Europese dossiers. De vier in dit artikel besproken wetgevingsdossiers die bij deze commissie in behandeling zijn, illustreren het brede scala aan instrumenten dat een vaste Kamercommissie in handen heeft voor parlementaire controle op EU-dossiers. De les kan worden getrokken dat

het van groot belang is vanaf het begin betrokken te zijn. Europese onderhandelingen zijn als een tanker die, eenmaal op volle zee, slechts langzaam kan worden bijgestuurd. Deze vroege behandeling vergt tijdige signalering. In het geval van Europol zijn de ontwikkelingen in het Europees Parlement noch door de fracties zelf, noch ambtelijk gesignaleerd. De afgelopen jaren heeft de Kamer geïnvesteerd in haar eigen antennes, zowel bij de fracties (liaisons) als bij het kantoor van de Staten Generaal. Dit en de toegenomen bekendheid van de woordvoerders met de Europese dynamiek en met hun eigen beïnvloedingsmogelijkheden zijn terug te zien in de wijze waarop Europese dossiers worden behandeld.

## Noten

[1] Waar wordt verwezen naar besluiten en debatten in de Tweede Kamer, kunnen alle verslagen, zoals besluitenlijsten of handelingen, worden teruggevonden op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) (<http://www.tweedekamer.nl>) of [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) (<http://www.officielebekendmakingen.nl>), met name Kamerstuk-dossiernummer 32317 voor stukken omtrent de JBZ-Raad.

[2] Zie hiervoor Kamerstuk-dossiernummer 32317.

[3] Verdrag van Lissabon, Protocol nr. 2 Betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, art. 5.

[4] Zie dossiernummer 32317-302.

---

### Auteur



**Lisa Vermeer**

EU-adviseur veiligheid en justitie ▶

(<https://nl.linkedin.com/in/lisavermeer>)