

Afdeling Verdragen
DJZ/VE-233/05

AAN DE KONINGIN

Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet, houdende goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Trb. 2004, 275)

's-Gravenhage,

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 november 2004, nr. 04.004154, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 2004, nr. W01.04.0517/I/K, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Raad van State van het Koninkrijk aanleiding tot het maken van een groot aantal steekhoudende inhoudelijke kanttekeningen en redactionele opmerkingen. Daarnaast doet de Raad met het oog op de toekomst vele nuttige suggesties en formuleert hij interessante aanbevelingen en waardevolle ideeën, waarvoor de regering hem erkentelijk is en die zij ter harte neemt. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt in de memorie van toelichting. Op de inhoudelijke adviezen zal hieronder worden gereageerd. In enkele gevallen hebben deze adviezen ook tot aanpassing van de memorie van toelichting geleid.

Het advies van de Raad concentreert zich op de betekenis van het Grondwettelijk Verdrag als bron van een Europees constitutioneel bestel waarin naast de lidstaten de burgers van de Unie een centrale plaats toebedeeld hebben gekregen. Hierbij hecht de Raad met name groot belang aan twee vraagstukken: (1) de effecten van de Europese integratie voor de Nederlandse constitutionele verhoudingen en (2) de rechten van de burger en van de mens in de context van de Unie. Hieronder zal allereerst worden ingegaan op deze beide vraagstukken. Daarna volgt de reactie op de overige punten van het advies van de Raad.

Voorts benadrukt de Raad in zijn advies verscheidene malen het grote belang van het Grondwettelijk Verdrag. De regering deelt de mening van de Raad dat het Grondwettelijk Verdrag zoals het er ligt een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de huidige verdragsrechtelijke situatie betekent. Evenals de Raad is de regering van mening dat het van groot belang is dat het Grondwettelijk Verdrag zo spoedig mogelijk wordt bekrachtigd.

Punten met betrekking tot de verhouding van het Grondwettelijk Verdrag tot het Nederlandse constitutioneel bestel en de consequenties voor de burgers van de Unie en van de lidstaten (4, 2.1.a, 2.1.b)

Verhouding tot het Nederlandse constitutioneel bestel

4. De Raad vraagt in zijn advies terecht, net als bij eerdere gelegenheden, aandacht voor de relatie tussen het Europese constitutionele bestel en dat van Nederland zowel als het Koninkrijk der Nederlanden. In het bijzonder wordt geadviseerd de effecten van de Europese integratie voor de constitutionele verhoudingen in Nederland onder ogen te zien en ook te bezien hoe de besluitvormingsprocessen in de Europese en nationale rechtsorde systematischer dan voorheen met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht.

De Raad signaleert in dit verband dat op een groot aantal terreinen het centrum van de besluitvorming, wetgeving daaronder begrepen, zich verplaatst van Nederland naar de EU. Dit betekent dat de Nederlandse overheid een deel van haar beslissingsmacht aan “Brussel” heeft overgedragen, maar dat zij daarvoor in de plaats medebeslissingsrecht over het grotere Europese geheel heeft gekregen. Deze ontwikkelingen hebben, zo heeft de Raad ook in eerdere adviezen aangegeven, eveneens hun weerslag op de posities van de Nederlandse staatsinstellingen met betrekking tot aan Europa gerelateerde wetgeving: de rol van de regering verschuift van nationale medewetgever in de richting van Europees onderhandelaar, terwijl de rol van de Staten-Generaal verschuift van medewetgever in de richting van wat de Raad “mandaatgever” en “controleur” noemt. Ook de rol van andere actoren in het wetgevingsproces, zoals adviesorganen, verandert hierdoor.

De regering erkent dat het verschijnsel dat allerlei zaken niet alleen meer worden beheerst door (autonoom) nationaal recht, maar door een combinatie van communautair recht en nationale

uitvoeringsregels structureel van karakter is geworden. Dit fenomeen, dat terugkomt in het door de Raad gehanteerde begrip “communautaire wetgevingsketen”, zal als zodanig in zijn geheel moeten worden doordacht op de vraag welke rol de Nederlandse actoren dienen te spelen in de afzonderlijke fasen van deze keten, die begint met de voorbereiding van Europese regels en die eindigt met de vaststelling van nationale uitvoeringsregels. In dit verband is uiteraard de inmiddels in voorbereiding zijnde kabinetsreactie op de door de Eerste Kamer aanvaarde motie Jurgens (Kamerstukken I, 2000-2001, 26 200 VI nr. 65, nr. 37b) inzake Europa en de Nederlandse Grondwet van groot belang. Hierin wordt aandacht besteed aan de vraag of de Europese Unie op enigerlei wijze in de Nederlandse Grondwet moet worden verankerd en de vraag of er enkele bijzondere regels in de Grondwet moeten worden opgenomen voor de implementatie van EG-regelgeving, waarbij de betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure is verzekerd.

De regering deelt de opvatting van de Raad, dat het concept van de communautaire wetgevingsketen (het co-actorschap van Europese en nationale wetgevers), in zijn geheel dient te worden doordacht op de vraag welke rol de Nederlandse actoren dienen te spelen in de afzonderlijke fasen van deze keten. Die discussie is momenteel gaande. De regering zal in de loop van 2005 zowel op de motie-Jurgens als op de overige door de Raad genoemde kwesties reageren, in het bijzonder het standpunt van de Raad dat het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie op enigerlei wijze in de Nederlandse Grondwet tot uiting moet worden gebracht.

Consequenties voor de burgers van de Unie en van de lidstaten

- 2.1.a De Raad is van mening dat in de memorie van toelichting te weinig aandacht wordt besteed aan de rol van de burgers als inspiratiebron van het Verdrag en aan de bevestiging en verankering in het Verdrag van het Europees burgerschap en van de grondrechten. De regering constateert, dat de memorie van toelichting - in de door de Raad genoemde paragraaf I.2 - “een bestuur dat zich zo dicht mogelijk bij de burgers bevindt” benoemt als één van de twee doelen van de vernieuwingen van het Grondwettelijk Verdrag. Daarnaast wordt in de onderhavige paragraaf ook de introductie door het Grondwettelijk Verdrag van het burgerinitiatief genoemd, als uitdrukking van het “beginsel van participerende democratie” op communautair niveau.

Het standpunt van de Raad dat een meer expliciete verwijzing naar het Europees burgerschap in paragraaf I.2 van de memorie van toelichting wenselijk is, wordt onderschreven. De idee van Europees burgerschap, waarvan de elementen reeds zichtbaar waren in de vier vrijheden van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, werd voor het eerst geïntroduceerd in het in 1992 totstandgekomen Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie. Sindsdien heeft het Hof van Justitie in een zich sterk ontwikkelende jurisprudentie hieraan materiële inhoud gegeven.¹

De opname in artikel I-1 Grondwettelijk Verdrag van de “wil van de burgers” naast die van de staten als inspiratiebron voor de totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag, in afwijking van de preambule van het EG-Verdrag die slechts naar landen en volkeren verwees, dient dan ook te worden gezien als een volgende belangrijke stap in de ontwikkeling van het Europees burgerschap. De positieve effecten die uit kunnen gaan van de erkenning en invulling van het Europees burgerschap kunnen, zoals de Raad terecht betoogt, een rol spelen in de voorlichting rond het door de Staten-Generaal geïnitieerde referendum over het Grondwettelijk Verdrag. Conform het vorenstaande is paragraaf I.2 van de memorie van toelichting, voorafgaande aan de artikelsgewijze toelichting, uitgebreid met een aparte alinea over het Europees burgerschap. Bovendien is, gelet op het advies van de Raad, in paragraaf I.1 van de memorie van toelichting de passage geschrapt over de punten van overeenkomst tussen het Grondwettelijk Verdrag en het in 1991 vergeefs door het Nederlandse voorzitterschap gepresenteerde concept-verdrag.

2.1.b De Raad constateert dat de opsomming van rechten die Europese burgers aan het Grondwettelijk Verdrag ontleen ex artikel I-10 niet volledig is en dat deze in latere titels nader worden uitgewerkt en/of geclausuleerd. De bepalingen betreffende het Europees burgerschap zijn volgens de Raad zodanig verspreid over het Grondwettelijk Verdrag dat een samenhangende bespreking in belangrijke mate wordt gemist.

De regering onderkent dat de rechten aangaande het Europees burgerschap op verscheidene plekken in het Grondwettelijk Verdrag zijn ondergebracht. De Raad vraagt hiervoor terecht

¹ O.a., HvJ EG 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jur. blz. I-06193.

aandacht. Er is onderbouwd aan te geven hoe deze indeling tot stand is gekomen.

Artikel I-10 maakt geen aanspraak op volledigheid. De reden dat het Europees burgerschap in Deel I, Titel II, van het Grondwettelijk Verdrag is opgenomen, is de wens van zowel de Unie als de regering het belang van het Europees burgerschap en de koppeling aan een omvangrijke grondrechtencatalogus te onderstrepen. De rechten voortvloeiende uit artikel I-10 worden vervolgens nader uitgewerkt in Deel II, Titel V, en Deel III, Titel II, van het Grondwettelijk Verdrag. De artikelen zoals opgenomen in Deel II van het Grondwettelijk Verdrag moeten als primaire basis van deze rechten worden beschouwd, inclusief de aldaar opgenomen beperkingsclausules. De huidige artikelsgewijze bespreking van de burgerschapsrechten in de memorie van toelichting komt overeen met de indeling van het Grondwettelijk Verdrag zelf en zal als zodanig worden gehandhaafd.

De visie van de Raad dat met het Europees burgerinitiatief een novum in de Europese rechtsorde is gecreëerd dat op passende wijze aansluit bij het doel de kloof tussen Europa en de Europese burgers te dichten, wordt onderschreven. Gelet op de opmerking van de Raad dat het bij het Grondwettelijk Verdrag geïntroduceerde instrument van het burgerinitiatief op Europees niveau in de memorie van toelichting slechts beperkt wordt toegelicht, is de passage over het Europees burgerinitiatief in de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, acht de regering het “beginsel van participerende democratie” van groot belang. Daarbij neemt zij als uitgangspunt dat de instellingen van de Unie de burgers en de “representatieve organisaties” de nodige middelen ten dienste moeten stellen om hun mening over alle beleidsterreinen van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te kunnen treden. Het burgerinitiatief ex artikel I-47, vierde lid, van het Grondwettelijk Verdrag wordt hierbij gezien als passend sluitstuk van dit beginsel.

Overige punten (1, 2.2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 en 10)

Verdrag en toch Grondwet

- 1.1 De Raad meent dat het “Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa” moet worden gezien als een Grondwet

met een verdragsrechtelijke basis. Hij geeft aan daarom niet de door de regering gebruikte term 'Grondwettelijk Verdrag' te willen volgen en geeft er de voorkeur aan om het document als de 'Grondwet' dan wel 'Grondwet voor Europa' aan te duiden.

De regering blijft een voorkeur houden voor de formele aanduiding 'Grondwettelijk Verdrag'. Zij wordt hiertoe aangespoord door een motie van de Tweede Kamer waarin de regering wordt opgeroepen het gebruik van de term 'grondwet' voor het Verdrag zoveel mogelijk te willen vermijden (motie Herben, Kamerstukken II, 2003-2004, 21501-20, nr. 242). In het dagelijks spraakgebruik is echter in toenemende mate sprake van het gebruik van de term Europese Grondwet. De regering acht dat niet bezwaarlijk.

Perspectieven voor verdere ontwikkeling van de Unie

- 1.2 De Raad vraagt aandacht voor de mogelijkheden tot verdere ontwikkeling van de Unie. Naar de mening van de Raad kan het Grondwettelijk Verdrag een rem worden op verdere ontwikkelingen. De Raad adviseert dit aspect in de toelichting onder ogen te zien. Daarbij worden met name de systematiek van bevoegdheidsverdeling, de subsidiariteitstoets en het unaniem wijzigen van verdragen als rem onderstreept.

De regering wijst erop dat ook in de huidige verdragsstructuur een onderscheid te maken is tussen exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden. De opname van dat onderscheid in het Grondwettelijk Verdrag heeft daaraan in essentie weinig veranderd. Het werkelijke optreden van de Unie hangt met name af van de concrete rechtsbases in het beleidsdeel van het Verdrag. Evenmin is de subsidiariteitstoets als rem op verdere ontwikkeling te beschouwen. Ook in de huidige verdragen is het beginsel van subsidiariteit opgenomen en dit beginsel wordt ook in de praktijk toegepast. De nadere concretisering in het nieuwe subsidiariteitsprotocol en het protocol nationale parlementen verduidelijkt met name de procedure ten aanzien van de subsidiariteit zonder de essentiële inhoud daarvan te wijzigen. Verdragswijziging, ten slotte, is te allen tijde een zaak geweest van unanieme besluitvorming. Hierin is evenmin een wijziging gekomen. Wel is de regering zich bewust van het effect van het toegenomen aantal lidstaten.

Volgens de regering biedt het Grondwettelijk Verdrag juist ruimere mogelijkheden om ook in de toekomst de Unie verder te laten ontwikkelen, zonder de lange weg van verdragswijziging te moeten bewandelen. De bestaande voorzieningen tot verdere ontwikkeling zijn gehandhaafd en in enkele gevallen zelfs uitgebreid. De mogelijkheden van nauwere samenwerking zijn meer uniform gemaakt voor vrijwel alle beleidsterreinen van de Unie. Op die manier kan in kleinere groepen worden verder gewerkt als over verdergaande maatregelen op een bepaald beleidsterrein geen overeenstemming kan worden bereikt met alle lidstaten. In de memorie van toelichting is reeds uitgebreid ingegaan op vormen van nauwere samenwerking bij de toelichting van dat onderwerp. Voorts is in artikel I-18 een ruimere voorziening getroffen voor flexibiliteit. Daar waar deze in de huidige verdragen gerelateerd is aan de interne markt, is in het Grondwettelijk Verdrag deze inperking komen te vervallen. Het flexibiliteitsartikel heeft daarmee een ruimer bereik gekregen. Ten slotte bieden ook de algemene en specifieke passerellebepalingen mogelijkheden voor ontwikkeling van de Unie in de toekomst.

De subsidiariteitstoets

- 2.2 De Raad adviseert om nader in te gaan op het subsidiariteitsbeginsel en daarbij aandacht te besteden aan de werking van subsidiariteit als principe van goede taakverdeling in de behartiging van publieke belangen. De Raad heeft er voor gekozen in te gaan op het bredere karakter van subsidiariteit als afwegingsmechanisme. Daarbij zijn relevante elementen betrokken die ingaan op de vraag op welk niveau dient te worden opgetreden (Europees, nationaal of sub-nationaal) en die ook ingaan op de vraag of overheidsop treden al dan niet geboden is. De Raad kiest voor een zeer ruime definitie en reikwijdte van het subsidiariteitsprincipe.

Het Grondwettelijk Verdrag raakt aan de bredere reikwijdte van het subsidiariteitsprincipe. Inhoudelijk is daarmee de regionale en lokale dimensie in het Grondwettelijk Verdrag versterkt. De concrete uitwerking van het beginsel in het Verdrag en het speciale subsidiariteitsprotocol is echter puur gericht op de bepaling van subsidiariteit in enge zin. Volgens de bepalingen van het Verdrag en het speciale Protocol over subsidiariteit concentreert de werking van het subsidiariteitbeginsel zich op de afweging op welk niveau optreden nodig is: op dat van de Unie of van de lidstaten. De andere vragen die de Raad opwerpt, komen in de werking van het subsidiariteitsbeginsel, zoals neergelegd in het

Protocol, niet aan bod. Dit geldt ook voor de vraag wie moet optreden indien niet op Europees niveau wordt opgetreden. Deze kwestie is immers aan de lidstaten en dient niet via het Verdrag te worden voorgeschreven. Nu het Verdrag niet ingaat op de bredere vragen die de Raad opwerpt omtrent het subsidiariteitsprincipe, lijkt het niet geboden om op deze kwestie in dit nader rapport in te gaan. De regering concentreert zich dan ook op de uitwerking van subsidiariteit zoals die in Verdrag en Protocol is neergelegd.

Grondrechten

3. In zijn advies vraagt de Raad op verschillende punten om een nadere uiteenzetting op het terrein van de grondrechten. Het betreft:
 1. de gevolgen van EVRM-toetreding voor de bevoegdheden van de Unie (punt 3.a);
 2. de positie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en de protocollen (punt 3.a);
 3. het onderscheid rechten/beginselen in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de gevolgen van dat onderscheid voor beroepsmogelijkheden (punt 3.b);
 4. de coördinatie tussen de Hoven van Straatsburg en Luxemburg (punt 3.c);
 5. het Protocol 32 inzake EVRM-toetreding (punt 3.d);
 6. het rechtskarakter van de verplichting tot EVRM-toetreding in artikel I-9 (punt 3.e).

Hieronder wordt op deze punten ingegaan. In de memorie van toelichting is paragraaf III.2, voor wat betreft het deel met betrekking tot de grondrechten (artikel I-9), in het licht van de onderstaande uitleg aangevuld.

Ad 1

Zoals door de Raad is gesteld, vormt het Handvest van de Grondrechten een belangrijk onderdeel van het Grondwettelijk Verdrag. De Raad heeft een aantal vragen over de grondrechtenbescherming in het Verdrag, in het bijzonder over de verhouding tussen de bescherming die door het Handvest wordt geboden en de werking van het EVRM.

De grondrechtenbescherming in het Verdrag heeft op twee manieren vorm gekregen. Ten eerste is door de opname van het Handvest van de Grondrechten in Deel II van het Verdrag het rechtsstatelijk en democratisch karakter van de Unie bevestigd en versterkt. Ten tweede biedt artikel I-9 van het Verdrag de

rechtsbasis op grond waarvan de Unie toe kan treden tot het EVRM. Beide stappen dienen als complementair te worden gezien: toetreding tot het EVRM verzekert de naleving van de grondrechten vastgesteld bij dat verdrag inclusief de mogelijkheid van juridische toetsing door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) te Straatsburg, terwijl het Handvest primair zorgt voor interne bevestiging van de in het EVRM neergelegde normen, maar daarnaast nog verder gaat door op onderdelen een hoger beschermingsniveau te bieden en andere grondrechten te erkennen.²

De Raad merkt voorts op dat de tweede volzin van artikel I-9, tweede lid, die stelt dat de toetreding van de Unie tot het EVRM de bevoegdheden van de Unie zoals vastgelegd in het Grondwettelijk Verdrag onverlet laat, tot verwarring kan leiden.

De regering meent dat artikel I-9, tweede lid, tweede volzin, aldus gelezen moet worden dat het bestaan van bepaalde grondrechten op zich geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie creëert. De regering onderschrijft de visie van de Raad dat de toetreding van de Unie tot het EVRM gevolgen moet hebben voor de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen, voortvloeiende uit de in het EVRM neergelegde verdragsverplichtingen en het bindende karakter van de arresten van het EHRM. Wanneer de Unie immers partij is bij het EVRM, kan de Unie op dezelfde voet als de andere partijen bij dat Raad van Europa-verdrag worden aangesproken op schending van de in dat verdrag neergelegde verplichtingen, hetgeen ook gevolgen kan hebben voor de uitoefening door de Unie van de haar verleende bevoegdheden. Het is echter niet zo dat de toetreding tot het EVRM nieuwe bevoegdheden in het leven roept.

Ad 2

De Raad vraagt om nadere aandacht voor de positie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en de daaraan gehechte protocollen, met name met betrekking tot de daarbij gemaakte voorbehouden.

Met betrekking tot de voorbehouden die door de EU-lidstaten bij het EVRM zijn gemaakt, geldt primair dat deze blijven gelden. Dit betekent echter niet dat de positie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en de daarbijbehorende protocollen niet zou kunnen worden beïnvloed door de toetreding van de Unie tot het

² Bijvoorbeeld artikel II-61 betreffende de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid.

EVRM. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de toetreding van de Unie niet gepaard gaat met voorbehouden die overeenstemmen met voorbehouden die een lidstaat heeft gemaakt. Dit zal bij de voorbereiding van de toetreding moeten worden gezien. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat voorbehouden die door lidstaten zijn gemaakt naar aard, inhoud en strekking nogal uiteen kunnen lopen. Dit is te meer van belang aangezien niet is uitgesloten dat de toetreding van de Unie tot protocollen bij het EVRM tot meer of andere verplichtingen leidt dan een lidstaat uit eigen hoofde was aangegaan.

Net als de Raad is de regering van mening dat, na toetreding van de Unie tot het EVRM, lidstaten die voorbehouden bij het EVRM hebben gemaakt hierop geen beroep meer zullen kunnen doen, voor zover zij handelen ter implementatie van Unie-recht en de Unie niet een overeenkomstig voorbehoud heeft gemaakt. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor lidstaten die geen partij zijn bij een bij het EVRM behorend protocol. Hierbij moet in het bijzonder worden bedacht dat de voorbehouden van een lidstaat hun gelding behouden ten aanzien van optreden van die lidstaat op gebieden waarop de Unie geen bevoegdheid heeft of de Unie die bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend.

Ad 3

De Raad constateert dat het Handvest, zoals opgenomen in Deel II van het Grondwettelijk Verdrag, het onderscheid tussen enerzijds rechten en vrijheden en anderzijds beginselen handhaaft. De Raad concludeert terecht dat de mogelijkheden voor burgers om in rechte een beroep te doen op bepalingen die beginselen bevatten, beperkt zijn, aangezien artikel II-112, vijfde lid, van het Verdrag geen verplichting tot uitvoering bevat. Aan de bepalingen van het Handvest die beginselen bevatten kan uitvoering worden gegeven door wetgevings- of uitvoeringshandelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie en door handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen en de toetsing van de wettigheid ervan.³ De bepalingen stellen echter geen directe eisen tot het nemen van positieve maatregelen door de instellingen van de Unie of de overheden van de lidstaten. Hoewel onbetwist is dat de beginselen van het Gemeenschapsrecht onderdeel uitmaken van de communautaire rechtsorde, kunnen er geen juridisch afdwingbare rechten aan

³ Artikel II-112, vijfde lid, van het Grondwettelijk Verdrag.

worden ontleend om de Unie, de instellingen of de lidstaten te dwingen tot het nemen van bepaalde maatregelen. Dat geldt zowel voor de afzonderlijke Handvestbepalingen die beginselen bevatten als voor artikel II-112, vijfde lid. Deze laatste bepaling bevat ook geen verplichting voor het ten uitvoer leggen van de geformuleerde beginselen. Deze benadering is in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie⁴ en met de benadering van "beginselen" in de constitutionele stelsels van de EU-lidstaten. Een vergelijkbare discussie heeft in Nederland plaatsgevonden bij de introductie van de zogenoemde sociale grondrechten in de Nederlandse Grondwet in 1983.

Een strikt onderscheid tussen rechten en beginselen valt echter niet te maken. Subjectieve rechten moeten worden geëerbiedigd en beginselen dienen te worden nageleefd. De vraag of een bepaling van het Handvest een recht of een beginsel vormt, hangt af van de doelstelling, de bewoording en de context van de desbetreffende bepaling.

Ad 4

De Raad vraagt aandacht voor coördinatie en samenwerking tussen het EHRM en het Hof van Justitie, mede in het licht van de werkdruk van het EHRM. De regering erkent de problematiek omtrent de werkdruk van het EHRM en onderstreept het belang van een goede coördinatie tussen het Straatsburgse en het Luxemburgse Hof. De regering wijst erop dat thans reeds regelmatig informeel overleg tussen beide hoven plaatsvindt om de jurisprudentie zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen.

De Raad doet, mede in verband met deze problematiek, enkele interessante suggesties ten aanzien van de coördinatie en samenwerking tussen beide Europese hoven. Hierbij denkt de Raad in het bijzonder aan een regeling voor klachten over een vermeende schending van het EVRM door een besluit of gedraging waarover het Hof van Justitie in het kader van een beroepsprocedure of een prejudiciële procedure reeds heeft geoordeeld op grond van overeenkomstige bepalingen van Deel II van het Grondwettelijk Verdrag.

De regering zal deze suggestie betrekken bij de toetredingsonderhandelingen, maar wil daarbij wel benadrukken

⁴ HvJEG 13 december 1979, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, 44/79, Jur. blz. 3727, punt 23, GEA 29 januari 1998, Dubois/Raad en Commissie, T-113/96, Jur. blz. II-125, punten 74 en 75, en GEA 11 september 2002, Pfizer tegen Raad, T-13/99, Jur. blz. II-3305, punt 457.

dat met de toetreding van de Unie tot het EVRM de Unie op gelijke voet verdragspartij wordt als de individuele lidstaten. Dientengevolge dient, na toetreding van de Unie, een procedure voor het Hof van Justitie beschouwd te worden als een uit te putten “nationaal rechtsmiddel” in de zin van artikel 35, eerste lid, EVRM, alvorens een procedure in Straatsburg aanhangig kan worden gemaakt. De regering deelt de visie van de Raad dat bij het toetredingsverdrag van de Unie tot het EVRM expliciet aandacht aan deze kwesties dient te worden geschonken.

Ad 5

De Raad vraagt om verduidelijking van de uitleg bij artikel 3 van Protocol nr. 32. Wat betreft de toepassing van het statenklachtrecht van artikel 33 van het EVRM tussen de lidstaten van de Unie onderling na toetreding van de Unie tot het EVRM kan het volgende worden opgemerkt. Ingevolge artikel 3 van Protocol nr. 32 zal toetreding geen afbreuk mogen doen aan artikel III-375, tweede lid, van het Grondwettelijk Verdrag. Ingevolge deze bepaling verbinden de lidstaten zich ertoe een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van het Grondwettelijk Verdrag niet op andere wijze te doen beslechten dan in het Grondwettelijk Verdrag is voorgeschreven (een zelfde verplichting geldt ingevolge artikel 292 van het EG-Verdrag). Een geschil tussen twee lidstaten over de toepassing van het Unie-recht zal dus volgens de procedures van het Grondwettelijk Verdrag moeten worden beslecht. Een expliciete uitzondering op artikel 33 EVRM van deze strekking in het toetredingsverdrag van de Unie tot het EVRM kan eventuele twijfel hieromtrent wegnemen. Het statenklachtrecht van artikel 33 EVRM dient echter onverkort te blijven gelden voor zover lidstaten van de Unie een geschil met elkaar hebben, waarbij het Unie-recht niet in het geding is. Ook ligt het in de rede dat de Unie zelf, na toetreding tot het EVRM, de bevoegdheid krijgt om op grond van artikel 33 EVRM een statenklacht in te dienen.

Ad 6

De Raad vestigt de aandacht op het onbepaalde karakter van de in artikel I-9 vervatte verplichting, in het bijzonder ten aanzien van de vraag of de staten die deel uitmaken van de Unie al dan niet vrij zullen zijn om als staten die partij zijn bij het EVRM een onderhandelingsstandpunt in te nemen dat afwijkt van dat van de Unie. In dit verband wordt opgemerkt dat de toetreding van de Unie tot het EVRM de bevoegdheden van de lidstaten onverlet laat, voor zover zij niet handelen ter uitvoering van het EU-recht. De regering benadrukt hierbij echter het belang van gezamenlijk

optreden van de Unie en de lidstaten, ook ten aanzien van de institutionele consequenties voor de verhouding tussen de beide hoven. In dit verband wordt gewezen op het beginsel van loyale samenwerking, vastgelegd in artikel I-5, tweede lid, van het Grondwettelijk Verdrag. Op basis hiervan dienen alle lidstaten zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

Verhouding tot het constitutionele bestel van het Koninkrijk

- 5.a Conform het advies van de Raad is de tweede alinea van paragraaf II.2 van de memorie van toelichting aangevuld met vier onderwerpen die de Nederlandse Antillen en Aruba raken, naast de reeds genoemde onderwerpen. Voor de in de desbetreffende alinea genoemde onderwerpen betekent het dat de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen verzoeken om via de gevolmachtigde ministers deel te nemen aan het overleg terzake.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad dat de Nederlandse Antillen en Aruba op den duur aansluiting zullen willen zoeken bij de bepalingen over de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' (Deel III, Titel III, Hoofdstuk IV, van het Grondwettelijk Verdrag), stelt de regering dat het aan deze landen zelf is om over de wenselijkheid daarvan een beslissing te nemen. Voor een eventuele toepassing van deze bepalingen of de daarop gebaseerde verdragen zal op dat moment een juridische oplossing gevonden moeten worden. Hierop hoeft nu nog niet vooruitgelopen te worden. In ieder geval opent artikel III-291 de mogelijkheid dat voor de Nederlandse Antillen en Aruba een gelijksoortig regime wordt ingesteld. Dit kan uiteraard alleen geschieden met instemming van de betrokken landen en de instellingen van de Unie.

De opvatting van de Raad dat organen van de Nederlandse Antillen en Aruba gebonden zijn aan de bepalingen van Deel II van de Grondwet (Handvest van de Grondrechten van de Unie) voor zover zij betrokken zijn bij de uitvoering van het LGO-besluit wordt niet gedeeld. Het Handvest geldt slechts voor organen van de Unie en de lidstaten voor zover ze Unierecht toepassen, waarbij de term 'lidstaten' in deze context beperkt moet worden uitgelegd, zoals ook het Hof van Justitie doet.⁵ Voor organen van LGO, zoals de Nederlandse Antillen en Aruba, gelden slechts de bepalingen van Deel III, Titel IV, van het

⁵ HvJEG 22 november 2001, Nederlandse Antillen/Raad, C-452/98, Jur. blz. I-8973.

Grondwettelijk Verdrag en het daarop gebaseerde LGO-besluit. Het Handvest beoogt geen wijziging te brengen in de in andere delen van de Grondwet omschreven bevoegdheden en taken, zoals ook artikel II-111 stelt. In het licht van het voorgaande is ook paragraaf II.2 van de memorie van toelichting aangepast.

- 5.d De Raad wijst terecht op de problemen die zouden kunnen ontstaan als gevolg van het verschil in status tussen het Franse en het Nederlandse deel van het Caribische eiland St. Maarten ingeval van een natuurramp. De speciale situatie van St. Maarten in relatie tot de Europese Unie, Frankrijk en Nederland verdient bijzondere aandacht in de thans plaatsvindende bezinning op de Koninkrijksrelaties en de LGO-associatie, vooral ook omdat met betrekking tot het Franse deel van het eiland op dit moment een statuswijziging in relatie tot Guadeloupe en Frankrijk wordt voorbereid. De gevolgen hiervan hebben de bijzondere aandacht van de regering. Overigens bieden artikel III-286, tweede lid, en artikel III-291 van het Grondwettelijk Verdrag ingeval van een natuurramp voldoende mogelijkheid om dezelfde hulp van de Unie aan het Nederlandse deel van St. Maarten te bieden als aan het Franse deel. Het valt verder binnen de doelstellingen van het Ontwikkelingsfonds van de Europese Unie om LGO te ondersteunen via noodhulp na een natuurramp.⁶
- 5.e De Raad vraagt verheldering omtrent de beslissing om Aruba niet op te nemen in Protocol nr. 25 bij het Grondwettelijk Verdrag. Dit Protocol is ongewijzigd overgenomen uit eerdere verdragen. Aan deze beslissing ligt de redenering ten grondslag dat het met Protocol nr. 25 overeenkomende Protocol horende bij het EEG-Verdrag gehandhaafd zou moeten worden met het oog op mogelijke toekomstige situaties. Vanuit dat perspectief bestond geen behoefte aan ingrijpende veranderingen, noch in de benaming van de genoemde landen, noch in de opsomming van de lidstaten en de toepasselijke quota in de Bijlage bij het Protocol. Onder de Nederlandse Antillen moet daarom in de visie van de regering mede worden verstaan: Aruba. Na het verlenen van de status aparte aan Aruba in 1986 werd dit land door de EEG en de lidstaten als aparte LGO behandeld zonder dat Aruba op bijlage IV van het EEG-verdrag geplaatst werd, zoals formeel vereist was. De LGO-status van Aruba bleef daarmee gebaseerd op de overeenkomst van 1962 (Pb EG 2413/64) waarbij de LGO-status aan de Nederlandse Antillen (met inbegrip van Aruba) werd toegekend. Het aardolieprotocol is een integraal onderdeel van

⁶ Zie artikel 18, sub L van het LGO-besluit van 27 november 2001.

deze overeenkomst en bleef derhalve ook voor Aruba van kracht. Bij het Verdrag van Amsterdam van 1997 is bijlage IV bij het EEG-verdrag bijgewerkt (sindsdien bijlage II) en Aruba als aparte LGO opgevoerd. Deze tekstuele aanpassing beoogde geen gevolgen te hebben voor het aardolieprotocol, dat niet gewijzigd werd. Aangezien het Grondwettelijk Verdrag beoogt het acquis, op het punt van de oudere Protocollen, in zijn geheel over te nemen, zal het geldingsbereik van het aardolieprotocol, zoals dat thans bestaat, niet gewijzigd worden.

Veranderingen in het Europese constitutionele bestel

6.1

en

6.2 De Raad vraagt zich af hoe de taak van de Europese Raad om impulsen te geven aan de ontwikkeling van de Unie zich zal gaan verhouden tot de initiatiefrol van de Commissie.

In dit opzicht zal er weinig veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Ook thans geeft de Europese Raad strategische impulsen (zoals vastgelegd in artikel 4 van het EU-Verdrag) binnen de kaders waarvan de Commissie het initiatief neemt voor het tot stand brengen van wetgeving. Het Haags Programma voor JBZ-samenwerking voor de komende vijf jaar is een illustratie van deze praktijk. Dit programma is vastgesteld door de Europese Raad (overigens met nauwe betrokkenheid in het voortraject van Commissie, JBZ-Raad en Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen) en vormt een goed voorbeeld van een dergelijke strategische impuls. Na deze 'impulsen' van de Europese Raad, komt het zwaartepunt echter te liggen bij de Commissie die een Actieplan zal opstellen waarin concrete maatregelen en wetgeving worden voorgesteld ter uitwerking van het Haags Programma.

Tevens vraagt de Raad zich af hoe de verhouding zal zijn tussen de (voorzitter van) de Europese Raad en het voorzitterschap van de Raad van Ministers.

Terecht constateert de Raad dat deze verhouding zal veranderen aangezien dit voorzitterschap niet meer in één en dezelfde hand zal liggen. Hoe deze verhouding zich in de praktijk zal ontwikkelen, valt op dit moment moeilijk te voorspellen. Er is in ieder geval in het Grondwettelijk

Verdrag geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Raad van Ministers. Dat neemt echter niet weg dat de voorzitter van de Europese Raad - die belast is met de voorbereiding en de continuïteit van de werkzaamheden van de Europese Raad - zich regelmatig zal verstaan met de voorzitter van de Raad van Ministers. In het bijzonder zal hij regelmatig moeten overleggen met de voorzitter van de Raad Algemene Zaken, aangezien deze Raad krachtens artikel I-22, tweede lid, eveneens een belangrijke rol speelt bij de voorbereiding en de continuïteit van de Europese Raad. Wat de regering betreft zal er sprake zijn van een collegiale samenwerking tussen beide voorzitters, met respect voor ieders rol.

De regering acht een gevaar van uitholling van het voorzitterschap van de vakraden niet aanwezig. Naar het inzicht van de regering vormen de beperkte taakomschrijving van zowel de voorzitter van de Europese Raad in artikel I-22 als van de Europese Raad in artikel I-21, voldoende waarborg tegen een dergelijke uitholling. In het bijzonder wijst de regering erop dat uitdrukkelijk is bepaald in artikel I-21, eerste lid, dat de Europese Raad geen wetgevingstaken uitoefent. Het voorzitterschap van de vakraden zal ook in de toekomst door iedere lidstaat op eigen wijze kunnen worden ingevuld, waarbij nieuwe impulsen aan de beleidsagenda en eigen accenten (zoals de Nederlandse accenten inzake administratieve lastendruk en het normen en waarden debat tijdens het meest recente Nederlandse voorzitterschap) mogelijk blijven.

Daarbij moet echter wel aangetekend worden dat de ruimte die een lidstaat daartoe ter beschikking staat niet onbegrensd is. De wetgevingstaak van de Raad van Ministers speelt zich immers niet af in een vacuüm. Allereerst worden de werkzaamheden gestuurd door de meerjaren-programmering van de Unie. Ten tweede wordt de agenda van de Raad van Ministers gestuurd door het tempo en de wijze waarop de Commissie invulling geeft aan haar initiatiefrecht. Ten derde krijgt ieder voorzitterschap een aantal "lopende dossiers" op zijn bord, die voortgang vergen. Deze begrenzing aan de vrije ruimte die het voorzitterschap heeft, valt toe te juichen. Zij garandeert coherentie en continuïteit in het werk van de Raad van Ministers en voorkomt dat een

voorzitterschap uitmondt in het nastreven van puur nationale preoccupaties.

De regering onderschrijft niet de constatering dat de Commissie zwakker lijkt geworden door de invoering van de figuur van de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, aangezien daardoor de Commissie - in de redenering van de Raad van State van het Koninkrijk - haar greep zou verliezen op het buitenlands beleid op terreinen waar zij die greep thans wel heeft. Doordat de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie zowel op het terrein van GBVB en EVDB als ook op de klassieke externe terreinen van de Commissie een sleutelrol vervult, zal een coherent en slagvaardig Unie-beleid het best gegarandeerd kunnen worden. Dat zal ook de terreinen van extern beleid waarop de Commissie traditioneel het voortouw heeft (bijvoorbeeld handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking, externe aspecten van JBZ en GLB) ten goede komen. De hechte verankering van de figuur van de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie in de Commissie, als vice-president belast met de coördinatie van het externe optreden, vormt bovendien een waarborg tegen uitholling van de rol van de Commissie op extern beleid. Daaraan kan worden toegevoegd dat op de hierboven genoemde klassieke taken van de Commissie op extern beleid de collegiale besluitvorming in de Commissie onverkort van toepassing zal blijven. Ook de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie is daar, niettegenstaande zijn bijzondere functie, aan onderworpen.

Derhalve wordt gemeend dat de gekozen nieuwe structuur de coherentie van het externe beleid zal bevorderen. Daar wordt de Unie als geheel, inclusief de Commissie, beter van. De Unie zal op het juiste niveau de juiste aanspreekpunten hebben (de “gezichten naar buiten”) en met de figuur van de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie één coherent pakket aan maatregelen kunnen samenstellen op het gebied van het externe beleid.

De regering deelt de mening van de Raad dat gesteld kan worden dat met een beperking van de omvang van de Commissie een belangrijke stap kan worden gezet in de richting van een slagvaardiger Commissie. De Raad vraagt op welke wijze de criteria, bedoeld in de onderdelen a en b

van artikel I-26, zesde lid, met elkaar worden verenigd. Hij stelt dat deze twee criteria onderlinge strijd opleveren. De regering wijst er op dat deze criteria niet nieuw zijn. Zij zijn nagenoeg letterlijk overgenomen uit de bepalingen inzake de Commissie in artikel 4 van het Protocol betreffende de Uitbreiding van de Unie horende bij het Verdrag van Nice. Het gestelde onder sub a is bedoeld om zeker te stellen dat alle lidstaten gelijk behandeld worden voor wat betreft het aantal keren dat zij een onderdaan mogen leveren voor de Commissie. Het gestelde onder sub b beoogt een evenwichtige Commissie te waarborgen in geografische en demografische zin. Dat betekent dat ieder college ten minste een aantal onderdanen van grote lidstaten zal bevatten (bijvoorbeeld: vier van de zes grote lidstaten hebben tegelijkertijd een onderdaan in de Commissie) en een aantal onderdanen van middelgrote en kleine lidstaten. Het is zeer wel mogelijk een toerbeurtsysteem op te zetten dat aan beide uitgangspunten beantwoordt. De regering ziet niet in hoe de Raad tot de constatering komt dat de twee criteria onderling strijdig zijn. Iedere lidstaat heeft in twee van de drie opeenvolgende colleges een onderdaan; dat geldt zowel voor de grote, de middelgrote als de kleine lidstaten. Het is op basis van dat gegeven betrekkelijk eenvoudig om een goede demografische mix samen te stellen voor ieder college.

- 6.3 De Raad constateert dat de Commissie in het Haags Programma wordt verzocht om met een voorstel te komen om snelle en adequate behandeling van verzoeken om prejudiciële uitspraken betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te verzekeren. De Raad vraagt om nadere toelichting over hoe dit kan worden gerealiseerd, zonder onaanvaardbare vertragingen op andere terreinen te veroorzaken. Daarnaast geeft de Raad in overweging in te gaan op andere mogelijkheden om problemen met de procesduur weg te nemen.

De regering is zich ervan bewust dat de werklast van het Hof van Justitie niet alleen het JBZ-terrein raakt. Desondanks heeft zij er voor gezorgd dat in het Haags Programma aandacht is besteed aan de problemen die zich gaan voordoen bij prejudiciële vragen op dit terrein. Ook de President van het Hof heeft met instemming kennis genomen van dit onderdeel van het Haags Programma. Het Haags Programma ziet in het bijzonder op prejudiciële vragen in straf- en vreemdelingenzaken waarin een persoon is gedetineerd.

De reden daarvoor is gelegen in het recht op een berechting binnen een redelijke termijn, dat ook is opgenomen in artikel II-107 van het Grondwettelijk Verdrag. In 2003, dus voor de uitbreiding, bedroeg de gemiddelde behandelingsduur van prejudiciële vragen 25,5 maanden.

De naleving van het recht op een berechting binnen een redelijke termijn vergt bijzondere aandacht in zaken waarin personen hun vrijheid is ontnomen. Het doel van de explicitering van het probleem van de gedetineerden is tijdig maatregelen te treffen opdat, enerzijds, het Hof niet later het verwijt kan treffen berechting binnen een redelijke termijn te frustreren, en, anderzijds, moet worden voorkomen dat de nationale rechtspleging in straf- en vreemdelingenzaken vast loopt.

Over de wijze waarop de problemen van de werklust van het Hof kunnen worden opgelost, heeft de regering tijdens de Conventie al gedachten geuit. De conclusie was dat uitvoering van het Verdrag van Nice absoluut nodig is, maar waarschijnlijk niet voldoende is. In het Grondwettelijk Verdrag is al het nodige bereikt. Zo wordt de nodige tijdwinst gerealiseerd door middel van artikel III-369. Weliswaar wordt in dit artikel geen concrete termijn genoemd, zoals de regering had gewenst, maar wel wordt bepaald dat ingeval van een prejudiciële vraag betreffende een gedetineerde persoon het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak doet. Voorts zal het zaak zijn creatieve voorstellen te stimuleren, waarbij van de bestaande verdragsrechtelijke mogelijkheden optimaal gebruik zal moeten worden gemaakt. Een idee dat reeds eerder is ingediend, is het instellen van een speciale kamer voor prejudiciële vragen op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Daarnaast zou kunnen worden onderzocht of regionalisering van die kamer kan bijdragen aan het drastisch verkorten van de behandeltermijnen. De regering zal er voorts op toezien dat de Commissie de opstelling van voorstellen terzake voortvarend ter hand neemt.

Buitenlands en veiligheidsbeleid

7. In zijn advies doet de Raad concrete aanbevelingen voor EU-coördinatie in de Veiligheidsraad en bij VN-operaties. De regering is van mening dat goed overleg tussen de lidstaten over onderwerpen die in de VN-Veiligheidsraad aan de orde komen van groot belang is. Waar mogelijk zal die coördinatie dan ook moeten worden versterkt. De regering heeft daarom tijdens het afgelopen Nederlandse Voorzitterschap een stimulans gegeven aan dit overleg tussen de EU-lidstaten. Dit heeft er mede toe geleid dat in VN-kader de Unie op meer terreinen dan voorheen met één stem heeft gesproken.

Tegelijkertijd moet in ogenschouw genomen worden dat de versterking van de EU-coördinatie en de convergentie van de positie van EU-lidstaten in de VN-Veiligheidsraad een geleidelijk proces is, waarbij pogingen om dit proces te versnellen soms contraproductief kunnen werken. Het is niet realistisch te denken dat binnen de Unie op korte termijn overeenstemming zal worden bereikt over de gedachte dat de lidstaten van de Unie die tevens permanent lid zijn van de VN-Veiligheidsraad geen veto zullen uitspreken zonder voorafgaand EU-overleg. Hiervoor is bij deze lidstaten vooralsnog geen steun te verwachten, omdat dit in ieder geval de perceptie wekt dat dit hun positie ten aanzien van het soevereine recht op dat veto verzwakt. Een praktisch probleem is daarbij dat landen vaak in een zeer laat stadium besluiten hoe zij in de VN-Veiligheidsraad stemmen, waardoor niet altijd de mogelijkheid van EU-overleg bestaat.

Hierbij zijn nog drie opmerkingen op hun plaats. Allereerst is voor wat betreft de coördinatie van posities inzake onderwerpen die aan de orde komen in de VN-Veiligheidsraad sprake van een geleidelijk zich in positieve zin ontwikkelend proces. De EU-lidstaten die lid zijn van de VN-Veiligheidsraad stemmen steeds vaker vooraf hun posities af en ook de informatie-uitwisseling met de overige EU-lidstaten is verbeterd. Daarnaast wordt slechts in een zeer beperkt aantal gevallen in de VN-Veiligheidsraad daadwerkelijk gestemd. De meeste resoluties worden met unanimititeit aanvaard. Tot slot speelt in VN-kader de discussie over de uitbreiding van de VN-Veiligheidsraad met permanente en/of niet-permanente leden en de rol van het vetorecht, zoals neergelegd in het rapport van het High Level Panel. Op dit moment valt nog niet te voorzien wat hiervan de consequenties zijn voor de positie en coördinatie van de EU en haar lidstaten in de VN-Veiligheidsraad.

Politiële en justitiële samenwerking

8. De Raad adviseert in te gaan op het perspectief van de regering voor de toekomstige ontwikkeling op het terrein van het strafrecht, (mede) tegen de achtergrond van het Haags Programma, gegeven het voorliggende eindresultaat van de IGC en voorts nader in te gaan op de gevolgen die de te verwachten ontwikkelingen zullen hebben voor het Nederlandse strafrechtstelsel.

De regering meent dat de totstandkoming van het ‘Haags Programma, versterking van vrijheid, veiligheid en recht’ uitermate belangrijk is. Het Grondwettelijk Verdrag kon als richtsnoer worden genomen en bovendien bleken lidstaten bereid reeds nu afspraken te maken die in de tijd aanzienlijk verder reiken dan de beoogde datum van inwerkingtreding van dit Verdrag. Uit het programma blijkt duidelijk de mate waarin en de wijze waarop de lidstaten nu al bereid zijn invulling te geven aan de vernieuwde bepalingen over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Tegelijkertijd is vastgelegd dat er na ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag een tussentijdse evaluatie van het Haags Programma zal komen, waarin de diverse bepalingen kunnen worden aangevuld dan wel bijgesteld. Dit zal ook de gelegenheid geven om op terreinen waar de lidstaten een uitwerking thans nog prematuur vonden op dat moment een serieuze discussie te voeren.

Bij de totstandkoming van het Haags Programma zijn alle lidstaten zeer actief betrokken geweest, onder meer door het toezenden van gedetailleerde en uitgebreide zienswijzen op de toekomst. Dit heeft geleid tot een diepgaand inzicht in de ambities van individuele lidstaten én de (soms scherpe) grenzen die zij trekken.

Uit het Haags Programma wordt duidelijk dat de komende jaren op het terrein van het strafrecht de vorderingen een pragmatisch karakter zullen hebben. Het verbeteren van de strafrechtelijke samenwerking met het oog op grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme zal bestaan uit het daadwerkelijk uitvoeren van getroffen maatregelen, stelselmatig toezicht op de naleving daarvan en systematische meting van de effecten van de maatregelen. Een tweede spoor vormt het verspreiden van de kennis over en het vergroten van het inzicht in de werking van nationale rechtssystemen, opdat de bij de onderlinge

samenwerking betrokken leden van de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en opsporingsdiensten voldoende vertrouwen in elkaars functioneren en beslissingen opbouwen. Dat bleek essentieel voor de verdere ontwikkeling van wederzijdse erkenning, waarvoor parallel het juridisch instrumentarium aanzienlijk wordt uitgebreid. Het derde spoor vormt de onderlinge aanpassing van onderdelen van het straf- en strafprocesrecht. Uit het Grondwettelijk Verdrag blijkt dat - bij wijze van compromis - in de desbetreffende bepalingen drempels zijn ingebouwd. Tijdens de besprekingen over het Haags Programma bleek opnieuw dat lidstaten hierover uiteenlopende ambities hebben.

Overeenstemming bestond over het feit dat harmonisatie van onderdelen van de strafwetgeving geen zelfstandig doel is. Harmoniserende maatregelen als flankerende maatregel voor de verbetering van de samenwerking, vooral de wederzijdse erkenning, worden algemeen geaccepteerd. Wat betreft de ook door de Raad aangehaalde noodzaak om bepaalde procedurele rechten te harmoniseren, kon consensus worden bereikt over het streven naar gelijkwaardige minimumnormen.

Het voorgaande is mede bepalend voor de visie van de regering op de verdere ontwikkelingen op het terrein van het strafrecht. Daarnaast staan de uitgangspunten van de regering over de vormgeving van een eigen Europese strafrechtelijke ruimte nog steeds overeind.⁷ Ook volgens het Unierecht is het voorkomen van en het optreden tegen criminaliteit de eerste verantwoordelijkheid van de lidstaten. Tegelijkertijd zijn aanvullende maatregelen nodig; lidstaten worden geconfronteerd met vormen van criminaliteit en nu ook terrorisme, waarvan duidelijk is dat het optreden van lidstaten afzonderlijk onvoldoende effect zal hebben. De activiteiten van de Unie richten zich op het bevorderen van samenwerking tussen autoriteiten van lidstaten of door middel van daartoe opgerichte organen en het formuleren van het bijbehorende juridische kader. Echter, bij de uitwerking hiervan komt het voor dat de lidstaten worden geconfronteerd met het feit dat Unie-regelgeving in de nationale rechtssystemen onbedoelde neveneffecten heeft voor het optreden tegen de puur nationale criminaliteit op het eigen grondgebied. Met andere woorden, ook de methode van harmonisatie en wederzijdse erkenning heeft grenzen. Dat is de reden waarom ook zou moeten worden nagedacht over andere oplossingen. In dit verband is een strafrechtelijke rechtshandavingsketen op Unie-niveau genoemd.

⁷ 12 mei 2003 CONV 733/03 CONTRIBUT 321.

Bij de verdere uitwerking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht geldt dat deze ruimte een adequate zorg voor de veiligheid van de burger in zijn eigen leefomgeving door de lidstaten veronderstelt. Aan die zorg kan geen afbreuk worden gedaan. Tegelijkertijd is de tijd definitief voorbij dat lidstaten bij de rechtshandhaving zich uitsluitend zouden bekommeren om datgene wat op het eigen grondgebied gebeurt of de eigen belangen raakt. De lidstaten zullen zich ook verantwoordelijk moeten voelen voor wat andere lidstaten of de Unie als geheel raakt. De noodzaak daartoe bestond al, maar is nog eens onderstreept door de terroristische aanslagen en dreigingen. Het Haags Programma beantwoordt in de ogen van de regering aan deze doelstelling. De regering zal zich ervoor inzetten dat te realiseren. Als algemene randvoorwaarde daarbij geldt dat de balans tussen de strikt nationale en de Unie-rechtshandhaving behouden moet blijven. Dit dient te worden betrokken bij de beoordeling van, en onderhandelingen en besluitvorming over nieuwe maatregelen.

Naar aanleiding van de vragen van de Raad over het in artikel III-274 van het Grondwettelijk Verdrag beoogde Europees Openbaar Ministerie (voortaan: Eom) wordt het volgende opgemerkt. De regering beschouwt de mogelijkheid tot oprichting van een Eom als een van de majeure veranderingen op het gebied van justitiële en politieke samenwerking. Het is echter duidelijk dat nog de nodige discussie over de instelling van het Eom zal worden gevoerd. Dit is ook gebleken bij de totstandkoming van het Haags Programma. Sommige lidstaten wensten een expliciete referentie aan de oprichting van het Eom. Andere lidstaten wilden dit niet of vonden dit prematuur. Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt over een compromis: “de Europese Raad verzoekt de Raad zich aan de hand van een voorstel van de Commissie te beraden op de verdere ontwikkeling van Eurojust”.

Ook de regering heeft, zoals bekend, nog diverse vragen over de vormgeving van een Eom. Zo zal de werkwijze en de intensiteit van het functioneren van het Eom bij voorkeur onafhankelijk worden bepaald op Europees niveau, terwijl de vertegenwoordigers van het Eom uitsluitend op het niveau van de lidstaten zullen optreden, naast de nationale organen die verantwoordelijk zijn voor de rechtshandhaving. Zij zullen daarbij bovendien een beroep mogen doen op de nationale opsporingsdiensten en gerechten, die verplicht zouden moeten zijn

om alle medewerking aan het Eom te verlenen. In de lidstaten is echter de zeggenschap over en de verantwoordelijkheid voor het optreden van opsporingsdiensten in het algemeen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze berusten bij nationale autoriteiten. Bij de verdere uitwerking van het Eom zal dit voor de regering ook één van de kernvragen zijn, die moeten worden beantwoord.

Gevolgen referenda

9. De Raad adviseert nader in te gaan op de vraag wat te doen als het Grondwettelijk Verdrag in een of meer van de lidstaten wordt afgewezen. De regering meent dat het momenteel te vroeg is op deze vraag inhoudelijk in te gaan. Wanneer de geschetste situatie zich onverhoopt mocht voordoen, zal de regering op basis van de concrete situatie die zich op dat moment voordoet haar standpunt hierover bepalen, zodat rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Vanzelfsprekend zal de regering conform de Verklaring bij het Grondwettelijk Verdrag handelen indien zich problemen bij de ratificatie voordoen: indien viervijfde van de lidstaten het Grondwettelijk Verdrag twee jaar na de ondertekening ervan hebben bekrachtigd en een of meerdere lidstaten problemen hebben ondervonden bij de bekrachtiging, zal de Europese Raad de kwestie bespreken. Bij de standpuntbepaling is onder meer van belang of een of meer lidstaten betrokken zijn en of de problemen een enkel of verschillende beleidsterreinen betreffen.

Overige punten

Indeling en vormgeving

- 10.1 De Raad spoort de regering aan om na te denken over manieren waarop in toekomstige onderhandelingsprocessen voldoende aandacht kan worden besteed aan constitutioneel-legislatieve kwaliteit. Aanleiding voor deze aansporing ligt mede in de doublures in het Grondwettelijk Verdrag op het terrein van de grondrechten.

De regering erkent het belang van de kwaliteit van wet- en regelgeving, ook in het kader van de totstandkoming van verdragen. Deze problematiek heeft de aandacht van de regering. Zij wijst erop dat bij verdragsonderhandelingen altijd een veelvoud van spelers betrokken is, die allemaal hun inbreng in het totstandkomingsproces hebben. Gezamenlijk bepalen al deze

spelers de uitkomst van het proces. Onder deze spelers bevinden zich ook de constitutionele experts en de wetgevingsexperts. Ook in de toekomst zal de regering er goed op blijven letten dat hun expertise wordt betrokken bij verdragsonderhandelingen. Zowel tijdens de onderhandelingen als na afronding daarvan kunnen zij de noodzakelijke kwaliteitsslag maken op wetgevend vlak.

Stemmenweging

10.2 De Raad adviseert nader te verduidelijken hoe het percentage van de EU-bevolking, dat iedere lidstaat vertegenwoordigt, wordt bepaald. Tijdens de IGC zijn daarover geen concrete afspraken gemaakt. De methode die bij de bepaling van de percentages zal worden gehanteerd zal in nadere regelgeving moeten worden uitgewerkt. Op 1 november 2004 is de stemmenweging van het Verdrag van Nice in werking getreden die ook reeds een bevolkingscriterium bevat (een lidstaat mag immers verzoeken na te gaan of een gekwalificeerde meerderheid 62% van de EU-bevolking vertegenwoordigt). In oktober 2004 heeft de Raad van Ministers de methode bepaald voor de vaststelling van de bevolkingsaantallen van lidstaten op basis waarvan de percentages kunnen worden vastgesteld. Hoewel dit besluit niet noodzakelijkerwijs een precedent vormt voor de methode die zal worden gehanteerd na invoering van het Grondwettelijk Verdrag, kan toch worden gesproken van een vingerwijzing voor die toekomstige methode. Het betreffende besluit bepaalt dat vóór 1 september van ieder kalenderjaar de lidstaten hun bevolkingsaantallen communiceren aan Eurostat die vervolgens een controle op deze cijfers zal uitvoeren. Per 1 januari zullen de cijfers dan worden aangepast door middel van een Raadsbesluit. Eurostat gaat hierbij uit van de “*de iure*” bevolking, dat wil zeggen alle ingezetenen met een legale verblijfstitel, ongeacht hun nationaliteit.

Financiën van de Unie

10.3 De Raad adviseert nader in te gaan op de afstemming tussen het meerjarig financieel kader en de jaarlijkse begroting in het licht van de verschillen tussen de twee procedures en in het bijzonder op de beperkingen die hieruit voortvloeien voor het Europese parlementaire budgetrecht. De afstemming tussen de procedures inzake het meerjarig financieel kader (I-55 en III-402) en de jaarlijkse

begrotingsprocedure (I-55, I-56, III-404 tot en met III-408) is als volgt geregeld. De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement (I-55), een meerjarig financieel kader vast dat minimaal voor vijf jaar (III-402) van toepassing is. Hiermee bereiken de Raad en het Europees Parlement, zijnde de twee takken van de begrotingsautoriteit, een akkoord over het meerjarig financieel kader. Binnen dit kader moeten beide instellingen zorg dragen voor de totstandkoming van de jaarlijkse begroting van Unie, die conform de bepalingen in III-404 tot stand komt. De Raad besluit bij gekwalificeerde meerderheid. De rol van het Europees Parlement is in beide gevallen beslissend: bij het meerjarig financieel kader heeft het Europees Parlement instemmingsrecht en bij de jaarlijkse begroting heeft het zeggenschap over alle uitgaven en het recht om de begroting te verwerpen. Er is derhalve sprake van een eenmalig besluit door beide instellingen inzake het meerjarig financieel kader en een jaarlijks terugkerend besluit in het kader van de begrotingsprocedure. Om beide procedures in de tijd op elkaar af te stemmen, is het nodig dat een gezamenlijk besluit over een volgend meerjarig financieel kader op tijd wordt genomen zodat de eerstvolgende begrotingsprocedure binnen dit kader kan worden afgewikkeld. Mocht dit onverhoopt niet lukken dan is het vierde lid van artikel III-402 van toepassing dat stelt dat in dat geval het laatste jaar van het vorige meerjarig kader van toepassing is tot aan het moment dat er wel overeenstemming bereikt is. De regering meent dat met voornoemde bepalingen het parlementaire budgetrecht gewaarborgd is.

Open coördinatiemethode

- 10.4 De Raad vraagt de regering nader in te gaan op de open coördinatiemethode en daarbij uiteen te zetten wat de Nederlandse inzet zal zijn ten aanzien van het gebruik van de open coördinatiemethode als alternatief voor Europese samenwerking. Hierbij vraagt de Raad tevens in te gaan op de vraag op welke wijze de naleving zou kunnen worden versterkt, zonder de voordelen van dit instrument teniet te doen.

De regering ziet de methode van open coördinatie als één van de belangrijkste instrumenten van de Lissabon-strategie. Het voordeel van dit instrument ligt juist op beleidsterreinen waar de lidstaten zelf bevoegd zijn. De methode van open coördinatie maakt het, juist door het ontbreken van sancties, mogelijk

belangrijke nationale beleidsterreinen op de Europese agenda te zetten. Een goed voorbeeld hiervan is het gebruik van de methode van open coördinatie voor de houdbaarheid van pensioenstelsels. Daarnaast kan de flexibiliteit van het instrument, met name op het gebied van de intensiviteit van de coördinatie, 'koudwatervrees' wegnemen bij de lidstaten ten aanzien van Europese beleidscoördinatie.

Instrumenten ter versterking van de naleving van de methode van open coördinatie zouden de flexibiliteit van de methode van open coördinatie aantasten. Met dergelijke instrumenten wordt het kind met het badwater weggegooid. Immers, de toepassing van dit instrument en de mate van intensiviteit van de coördinatie berust op vrijwillige afspraken tussen alle lidstaten en de Commissie. Wel erkent de regering dat een belangrijk onderdeel van dit instrument - het overnemen van *best practices* - niet voldoende uit de verf komt. Lidstaten zijn nog niet gewoon van elkaar te leren. De regering heeft hier de eerste stappen gezet door *best practices* uit Finland (Innovatieforum) en Denemarken (ontslagwetgeving) over te nemen. In het kader van 'benchmarking' is tijdens het Nederlands voorzitterschap overheidsinnovatie hoog op de agenda geplaatst teneinde in het raamwerk van een aantal opeenvolgende voorzitterschappen te komen tot structurele gebruikerstevredenheidsmetingen en 'benchmarking' van overheidsprestaties.

Redactionele kanttekeningen (11 en 12)

11. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van het noemen van een openbare vindplaats van het op 'zwarte maandag' verworpen concept-verdrag; de zin waarin het concept-verdrag in de memorie van toelichting wordt genoemd, is overeenkomstig punt 2.1.a van dit nader rapport komen te vervallen. Overigens is dit concept-verdrag nooit officieel gepubliceerd. Voorts zal de correctie van de Nederlandse tekst van artikel III-173 plaatsvinden op basis van een door het Raadssecretariaat uit te brengen proces-verbaal van verbetering. De correctie betreft de toevoeging van de woorden "met eenparigheid van stemmen". Artikel III-173 wordt geacht te zijn gecorrigeerd vanaf de datum van ondertekening van het Verdrag. Voor wat betreft de toevoeging aan de toelichting van artikel III-274 inzake het Nederlandse standpunt met betrekking tot de mogelijke

instelling van een Europees Openbaar Ministerie wordt verwezen naar punt 8 van dit nader rapport.

12. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting nog enkele redactionele correcties aan te brengen, bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van afkortingen. Daarnaast is de toelichting bij artikel III-261 inzake een permanent comité voor toezicht op operationele samenwerking, met een passage uitgebreid.

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Staatssecretaris voor Europese Zaken, de Vice-Minister-President, Minister van Financiën, en de Vice-Minister-President, Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken