

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 9 april 2003

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad<sup>1</sup> heeft op 11 april 2002 een brief gezonden aan de minister van Justitie inzake de openbaarheid van Raadsdocumenten.

De minister heeft daarop bij brief van 4 april 2003 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

---

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van Eekelen (VVD), (plv. voorzitter), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), (voorzitter), De Wolff (GL), De Blécourt-Maas (VVD), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD) en Groen (ChristenUnie).

## AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

### VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 11 april 2002

Naar aanleiding van de toezending van de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 6 en 7 december 2001 heeft in de Eerste Kamer plenair op 4 december jl. (Handelingen 2001–2002 EK 10 blz. 493–506) en in de Tweede Kamer in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie op 5 december jl. (TK 23 490 nr. 222) een gedachtewisseling plaatsgevonden. Een van de onderwerpen die ter sprake werd gebracht, betrof de openbaarheid van de raadsdocumenten die de JBZ-bewindslieden naar de beide Kamers sturen. Sedert de inwerking-treding van het Verdrag van Maastricht in 1993 ontvangt het Nederlandse parlement de raadsdocumenten bij de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad, teneinde het wettelijke instemmingsrecht uit te kunnen oefenen. In een openbare behandeling spreken de Kamers zich uit over het al dan niet instemmen met geagendeerde koninkrijk bindende besluiten. Toch is de openbaarheid niet volkomen, aangezien de samenleving niet beschikt over de stukken die worden aangeboden aan de beide Kamers. Het Nederlandse parlement beschikt over documenten die haar door de betrokken Nederlandse bewindslieden zijn toegezonden, maar die door de Raad zelf (nog) niet openbaar zijn gemaakt. Het parlement heeft zich altijd onthouden van het zelf actief openbaar maken van deze raadsdocumenten.

Hoewel de openbaarheid van documenten van de instellingen van de Europese Unie, waaronder die van de Raad, in de afgelopen jaren is toegenomen, blijkt toch dat de voor de JBZ-Raad van 6 en 7 december 2001 geagendeerde raadsdocumenten veelal niet beschikbaar waren op de website met het openbaar register van de Raad. Bij het in discussie zijnde ontwerp-kaderbesluit inzake een Europees arrestatiebevel werd het als een gemis gevoeld dat de openbaarheid van de behandeling zich beperkte tot de parlementaire behandeling en dat een zinvolle discussie met de samenleving over de voortdurend wijzigende ontwerp-tekst niet plaats kon vinden, terwijl er een deadline was gesteld voor het vaststellen van het kaderbesluit. Uiteraard geldt dit gemis ook voor andere ontwerp-besluiten, maar bij het onderhavige kaderbesluit werd dit scherper gevoeld. U heeft tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer gezegd «Als de regering de stukken naar de Kamer stuurt en er niet bij zegt dat ze vertrouwelijk zijn (de met «RESTREINT» gerubriceerde documenten), zijn ze daarmee openbaar!» De vraag rijst in hoeverre dit verenigbaar is met verordening 1049/2001/EG d.d. 30 mei 2001 (Pb EG L 145) en raadsbesluit 2001/840/EG van 29 november 2001 (Pb EG L 313) waarin eerdere besluiten m.b.t. openbaarheid zijn geconsolideerd. Als de documenten die de JBZ-bewindslieden aan het parlement aanbieden openbaar zijn, waarom worden deze dan niet onmiddellijk actief openbaar gemaakt zodat het publiek er kennis van kan nemen en commentaar op kan leveren?

De algemene commissie voor Europese Zaken en de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer zijn onlangs bijeengekomen om te bespreken of zij tot een gezamenlijke opstelling t.a.v. de openbaarheid kunnen komen. Kijkend naar de tekst van de goedkeuringswet wordt in feite verlangd dat de bewindslieden de raadsdocumenten openbaar maken en aanbieden aan de Staten-Generaal: twee onderscheiden handelingen. Onder deze

condities is instemming verleend met het Verdrag van Amsterdam. Wel werd de vrees uitgesproken dat een actieve openbaarmaking door de bewindslieden contraproductief zou kunnen werken, hetgeen ongewenst is. Gehoord (de) (uw) uitspraken (van de minister van Justitie) zijn de betrokken parlementariërs wel van mening dat zij hun terughoudendheid zouden kunnen laten varen ten aanzien van het niet verder verspreiden van raadsdocumenten die door de regering aan het parlement zijn verstrekt. Gedacht wordt dan aan het verstrekken van de raadsdocumenten aan wetenschappers en betrokken niet-gouvernementele organisaties en – op verzoek – aan andere belangstellenden. De als «restreint» gerubriceerde documenten zullen daarvan zeker worden uitgezonderd. De commissies zouden hierover graag een gedachtewisseling met de bewindslieden houden.

Met name zijn de leden van de commissies geïnteresseerd in de opvattingen van de bewindslieden met betrekking tot artikel 3, lid 1 van de goedkeuringswet. Welke documenten zijn op te vatten als ontwerpbesluiten waaromtrent «enigerlei besluitvorming in de Raad» plaatsvindt? Naar de indruk van de leden vindt die besluitvorming stapsgewijs plaats en niet slechts bij het bereiken van een (politiek) akkoord.

Verder zien de leden met belangstelling de kabinetsreactie op de motie Jurgens (EK 23 490, nr. 13e) tegemoet.

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,  
Mr. J. Kohnstamm

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

### AAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 4 april 2003

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris voor Europese Zaken bericht ik u als volgt.

Op 4 december 2001 werd door uw Kamer een motie aangenomen, ingediend door de leden Jurgens, Van de Beeten, De Wolff, Kohnstamm en Van Schijndel<sup>1</sup>. In de motie verzoekt de Eerste Kamer de regering om binnen de JBZ-Raad na het bereiken van een politiek akkoord over een ontwerp-kaderbesluit een fase van openbaarheid te bewerkstelligen van minimaal zes weken, voordat het ontwerpbesluit formeel wordt aangenomen.

Ik heb mij, tezamen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris voor Europese Zaken, op deze motie beraden waarbij de consequenties en mogelijkheden zijn onderzocht. Voordat ik daar op in ga, wil ik een preliminaire opmerking maken over het instemmingsrecht dat de Staten-Generaal toekomt op basis van de artikelen 3 en 4 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Nice (Stb. 2001, 677). Op basis van deze artikelen is instemming van de Staten-Generaal vereist voordat de Nederlandse vertegenwoordiger in de Raad zijn medewerking kan verlenen aan het totstandkomen van een JBZ-besluit dat beoogt het Koninkrijk te binden. Door deze procedure kunnen de Staten-Generaal vooraf eventuele inhoudelijke bezwaren kenbaar maken, in het bijzonder ten aanzien van de vraag of Nederlandse belangen geschaad zijn, en daarover met de regering van gedachten wisselen. Naar mijn oordeel strekt het instemmingsrecht er niet toe een nieuwe Europese procedure te ontwerpen die afwijkt van hetgeen in het EU-verdrag is geregeld. Een dergelijke discussie hoort mijns inziens primair thuis in de Conventie over de toekomst van de Europese Unie en de daaropvolgende intergouvernementele conferentie (IGC) ter wijziging van de verdragen.

Los van deze preliminaire opmerking lees ik de motie als een verzoek van uw Kamer om grotere transparantie te bewerkstelligen ten aanzien van JBZ-besluiten. De regering heeft besloten de motie voor zo ver mogelijk uit te voeren. De verzoeken die in de motie zijn verwoord, kunnen immers niet alleen door de Nederlandse regering worden gehonoreerd, maar dienen ook gesteund te worden door andere lidstaten.

In het verzoek zijn twee aspecten te onderscheiden:

- (i) het verzoek om een politiek akkoord ten aanzien van een kaderbesluit te publiceren;
- (ii) het verzoek om een termijn van zes weken in te bouwen tussen een politiek akkoord en de formele aanneming van een ontwerp-kaderbesluit zodat het politiek akkoord onderwerp kan vormen van een openbare discussie alsmede van advisering door het Europees Parlement.

Dienaangaande wordt het volgende opgemerkt.

#### *Openbaar maken van Raadsdocumenten*

Om te beginnen merk ik op, dat het aanbieden van Raadsdocumenten aan de Staten-Generaal in beginsel geen probleem is. De documenten moeten geacht worden te berusten bij de lidstaat Nederland. Omdat de Staten-

---

<sup>1</sup> EK 2001–2001, 23 490, nr 13 e.

Generaal onderdeel uitmaken van die lidstaat, kan ervan uitgegaan worden dat verstrekking door de regering van Raadsdocumenten aan de Staten-Generaal zonder meer is toegestaan. Hoewel normaliter verstrekking aan de Staten-Generaal automatisch openbaarmaking inhoudt, zijn daarop ook uitzonderingen mogelijk. Zo bepaalt artikel 3, tweede lid, van eerdergenoemde Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Nice dat een ontwerpbesluit dat beoogt het Koninkrijk te binden, ter vertrouwelijke kennisneming aan de leden van de Staten-Generaal wordt voorgelegd indien buitengewone omstandigheden van dwingende aard het bepaald noodzakelijk maken dat het ontwerp een geheim of vertrouwelijk karakter draagt. Dit is met name het geval wanneer de (rechtstreeks werkende) Verordening inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (verder: de Eurowob<sup>1</sup>) zich tegen openbaarmaking verzet. Artikel 5 jo artikel 4, derde lid, van de Eurowob brengt met zich mee dat de openbaarmaking van documenten voor intern gebruik kan worden geweigerd als openbaarmaking het besluitvormingsproces ernstig ondermijnt. Hierbij moet een afweging worden gemaakt of een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. In de Eurowob worden geen criteria gegeven voor de afweging of een hoger openbaar belang bij openbaarmaking is gediend. Wel is duidelijk dat dit van geval tot geval door de Raad bepaald zal worden.

Het is uw Kamer bekend dat er zeer korte termijnen gelden tussen het beschikbaar komen van een voorlopige agenda voor de JBZ-Raad en het sturen van een geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad aan de Staten-Generaal. In deze korte tijdspanne is het praktisch onmogelijk om van alle documenten die met de geannoteerde agenda worden meegestuurd een verzoek om openbaarmaking aan de Raad te richten waarop de Raad zodanig tijdig reageert dat de uitkomst daarvan nog meegenomen kan worden in de geannoteerde agenda. Voor zover documenten al via elektronische of andere weg actief (al dan niet gedeeltelijk) openbaar gemaakt zijn door de Raad, blijkt dit uit het elektronische documentenregister van de Raad<sup>2</sup>. De regering zal voortaan in alle correspondentie over de JBZ-Raad aangeven of een document al dan niet openbaar gemaakt is. Uiteraard prejudicieert dit niet op toekomstige besluiten over openbaarmaking van de documenten.

Het voorgaande leidt tot een wijziging in vergelijking met de praktijk tot nu toe. Tot voor kort werden immers slechts Raadsdocumenten die als «RESTREINT» of «CONFIDENTIEL» waren geclassificeerd ter vertrouwelijke kennisgeving aan de Staten-Generaal voorgelegd. Gelet op de Eurowob zal dat vanaf heden ook moeten gelden voor documenten met de code «LIMITÉ», voor zover deze nog niet (gedeeltelijk) openbaar gemaakt zijn.

#### *Openbaar maken van politieke akkoorden*

De regering acht het belang van transparantie in de besluitvorming zwaarwegend genoeg om zich hier voor in te zetten. Uw verzoek past binnen de Nederlandse inzet in de Conventie voor grotere transparantie van de Europese wetgevingsprocedures.

Onder de bestaande regelgeving is evenwel expliciete goedkeuring nodig van de Raad voor openbaarmaking van politieke akkoorden. De Nederlandse regering is bereid om in overeenstemming met de huidige procedures na het bereiken van een politiek akkoord hiertoe een verzoek te doen aan de JBZ-Raad. Voor een dergelijk besluit is een meerderheid in de Raad noodzakelijk.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, PB 2001 L 145/43.

<sup>2</sup> <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsNL.htm>.

*Termijn tussen politiek akkoord en formele aanneming en de betrokkenheid van het Europees Parlement*

De motie verzoekt de regering tevens te bevorderen dat tussen het bereiken van een politiek akkoord en het omzetten van dit akkoord in een formeel besluit tenminste een tijdspanne van zes weken zit. Gedurende deze periode kan een openbare discussie plaatsvinden en is het Europees Parlement in de gelegenheid om advies uit te brengen. Over het adviesrecht van het Europees Parlement bestaat jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Zo dient een voorstel opnieuw aan het Europees Parlement voorgelegd te worden, indien het voorstel dat bij de Raad voorligt door aanpassingen tijdens de onderhandelingen substantieel afwijkt van het oorspronkelijk voorstel waarover het Europees Parlement heeft geadviseerd. Ten gevolge van het opnieuw raadplegen van het Europees Parlement, de benodigde instemming van de nationale parlementen en het werk van de taalkundige juristen om alle taalversies correct met elkaar te laten sporen, is er in de praktijk meestal sprake van een termijn van meer dan zes weken tussen het moment van een politiek akkoord en de definitieve besluitvorming. Dit is alleen niet het geval in de uitzonderlijke situatie dat het kaderbesluit niet substantieel gewijzigd is ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel waarover het Europees Parlement heeft geadviseerd. De meest voorkomende gang van zaken is niet als zodanig in een verdragsbepaling vastgelegd, maar komt dus voort uit jurisprudentie, de onderhandelingspraktijk en de termijn met betrekking tot het opnieuw verkrijgen van advies van het Europees Parlement.

Op grond van bovenstaande meen ik dat de betrokkenheid van zowel het Europees Parlement als de Staten-Generaal bij de totstandkoming van kaderbesluiten voldoende is gegarandeerd en daarmee de gelegenheid tot openbaar debat. Het spreekt voor zich dat de Nederlandse regering pas aan besluitvorming in de JBZ-Raad kan meewerken wanneer de Staten-Generaal hun instemming hebben gegeven op het voorstel zoals dit uiteindelijk formeel zal worden vastgesteld. Daarnaast is het ook mogelijk voor de Staten-Generaal om reeds in een vroeg stadium aan de hand van de desbetreffende BNC-fiches met de regering te overleggen over de voorstellen ten aanzien waarvan zij bespreking wenselijk achten.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner