

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2801

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 23 mei 2019

Het Presidium legt hierbij conform artikel 30 tweede lid van het Reglement van Orde aan u voor het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken om advies te vragen aan de Venetië-Commissie van de Raad voor Europa over mogelijke tekortkomingen en mogelijke verbeteringen bij de democratische controle in de Europese Unie en de Eurozone. Het verzoek is gebaseerd op de unaniem door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 22 122, nr. 2774). Hierin is ook de specificatie van de adviesaanvraag opgenomen.

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met deze adviesaanvraag en deze door te geleiden aan de Venetië-Commissie.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Arib

1. Aanleiding

1. Op 21 februari 2019 heeft de Kamer de motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 22 112, nr. 2774) over democratische controle en transparantie bij Europese besluitvormingsprocessen aangenomen.
2. Deze motie verzoekt de Venetië-Commissie van de Raad van Europa een advies uit te brengen over mogelijke tekortkomingen en mogelijke verbeteringen bij de democratische controle in de Europese Unie en de Eurozone door het Nederlandse parlement.
3. De aangenomen motie is ter behandeling in handen gesteld van de vaste commissie voor Europese Zaken.
4. De leden Omtzigt (CDA) en Leijten (SP) zijn in de procedurevergadering Europese Zaken op 14 maart 2019 gemandateerd om de begeleidende brief aan de Venetië-Commissie in concept op te stellen.
5. Deze begeleidende brief is in deze notitie opgenomen en ligt ter instemming aan uw commissie voor.

Beslispunten

1. Instemmen met de begeleidende brief bij de adviesaanvraag.
2. Dit voorstel doorgeleiden naar het Presidium van de Tweede Kamer.

1. Begeleidende brief van de rapporteurs Transparantie bij adviesaanvraag van de Kamervoorzitter aan de Venetië-Commissie

Geachte heer Buquicchio,

Heden, 28 mei 2019, heeft de Tweede Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, besloten de Venetië-Commissie van de Raad van Europa advies te vragen over mogelijke tekortkomingen en mogelijke verbeteringen bij de democratische controle in de Europese Unie en de Eurozone door het Nederlandse parlement.

Europese wetgeving heeft rechtstreekse werking. Nederlandse parlementariërs moeten dus Europese besluitvorming kunnen controleren. Het zijn immers de eigen, nationale kabinetsleden die in Brussel onderhandelen, over Europese wetgeving die rechtstreekse werking heeft in hun eigen land.

Op dit moment is die controle zeer moeilijk voor nationale parlementariërs; zij kunnen niet tijdig kennisnemen van documenten. Vaak zijn documenten vertrouwelijk zodat zij die niet kunnen voorleggen voor advies aan derden. Tot slot wordt de positie van de verschillende lidstaten, uit de verslaglegging, niet helder, zodat parlementariërs niet weten waar meerderheden of blokkerende minderheden liggen bij informele stemmingen. Ook wordt bij triloogonderhandelingen niet duidelijk welke lidstaten naast het EU-Voorzitterschap deelnemen. Door gebrek aan transparantie kunnen nationale parlementsleden de besluitvorming niet beïnvloeden waar er wel mogelijkheden zijn.

Voor het Nederlandse parlement roept dit de vraag op hoe deze Europese werkwijze van beperkte en veelal vertrouwelijke informatiedeling zich verhoudt tot de wetgevende en controlerende taken die het parlement op grond van nationaal constitutioneel recht verricht. Zo kan gewezen worden op artikel 81 van de Nederlandse Grondwet, dat regering en parlement op gelijke voet tot medewetgevers benoemt. Ook roept dit vragen op met betrekking tot artikel 68 Grondwet, dat individuele Kamerleden het recht geeft op inlichtingen van de regering. Conform het nationale constitutionele recht is de regering, behoudens uitzonderingssituaties, verplicht om alle gevraagde inlichtingen aan de Kamer te verstrekken. Aanvaard is tevens dat de regering een actieve informatieplicht richting het parlement heeft. Daarbij geldt het uitgangspunt, voortvloeiend uit artikel 66 Grondwet, dat inlichtingen in openbaarheid worden verstrekt zodat het parlement optimaal zijn democratische taken kan vervullen.

De democratische controle op de Eurogroep en Eurozone-instituties is een apart hoofdstuk, vooral omdat deze instituties zich voor een deel buiten het raamwerk van de verdragen van de Europese Unie bevinden. Er is nauwelijks democratische controle op de Eurogroep, die zelfs geen intern reglement van orde heeft en in de verdragen ook niet voorkomt. Hetzelfde geldt voor de Eurotoppen. Toch neemt dit orgaan belangrijke besluiten in noodsituaties en over de inrichting van de muntunie.

Verder is er op dit moment ook geen toetsing van de grenzen van het mandaat dat de Europese Centrale Bank (ECB) onder het EU-verdrag gekregen, behalve bij het Europees Hof van Justitie, die dat teruglegt bij de ECB zelf. De Europese Rekenkamer merkt op dat zij geen toegang heeft tot documenten voor het banktoezicht bij de ECB en dat er wel behoorlijke risico's zijn voor de belastingbetaler. Dit raakt ook rechtstreeks

de nationale controle en het budgetrecht.¹ Transparency International heeft deze problemen in de Eurozone zeer scherp in kaart gebracht.²

Gezien de snelle ontwikkelingen in de bankenunie, zoals de backstop en het Europees depositogarantiestelsel, besprekingen over een eurozone-budget en het gebrek aan democratische controle daarop, doen wij een klemmend beroep op uw Commissie om advies aan het Nederlandse parlement uit te brengen over mogelijke tekortkomingen en mogelijke verbeteringen bij de democratische controle in de Europese Unie en de Eurozone, zodat wij op basis van nationale (constitutionele) wetgeving meer democratische controle kunnen uitoefenen. Hiermee helpt u ons als nationale parlementariërs onze nationale kabinetleden beter te controleren inzake de Europese besluitvorming en ons budgetrecht op grond van artikel 105 Grondwet beter uit te oefenen.

Wellicht ten overvloede wijzen wij u erop dat de Tweede Kamer eerder al juridisch advies³ ingewonnen heeft bij de parlementair advocaat, waaruit veel van de genoemde tekortkomingen blijken. Daarop heeft de Kamer een paper⁴ geschreven dat ondertekend is door meer dan 20 Europese parlementen en als verzoek is neergelegd bij verschillende instellingen van de Unie. Tot nu toe is daarop maar zeer beperkt een reactie gekomen en zijn verbeteringen uitgebleven. De Europese Ombudsman kwam zelfstandig tot vergelijkbare conclusies⁵, maar ook haar rapport heeft nog niet tot echte veranderingen geleid.

Het Nederlandse parlement ziet op dit moment geen duidelijke mogelijkheden om zelf transparantie en controle af te dwingen in de Unie en wendt zich daarom tot u voor een advies, dat expliciet gaat over de invloed op de Nederlandse wetten, rechtsorde en begroting.

Het verzoek is gebaseerd op de unaniem aangenomen motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 22 112, nr. 2774) aangenomen door de Tweede Kamer op 21 februari 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 57, item 7). Een afschrift van deze motie met daarin een specificatie van de adviesaanvraag treft u bijgesloten aan. Indien u dat wenst dan zijn wij van harte bereid om deze adviesaanvraag mondeling toe te lichten in de vergadering van de Venetië-Commissie.

Hoogachtend,

Omtzigt (CDA)
Rapporteur Transparantie van Europese besluitvorming

Leijten (SP)
Rapporteur Transparantie van Europese besluitvorming

¹ Europese Rekenkamer rapport, gepubliceerd op 14 januari 2019, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=11574>

² Transparency International, rapport «*Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability*», gepubliceerd op 5 februari 2019, <https://transparency.eu/eurogroup/>

³ Letter from the Parliamentary Counsel of the Dutch House of Representatives, 6 maart 2017, https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/advice_parliamentary_council.pdf

⁴ Opening up closed doors: making the EU more transparent for its citizens, 26–28 november 2017, (Bijlage bij Kamerstuk 22 660, nr. 67)

⁵ Speciaal rapport Europese Ombudsman, OI/2/2017/TE, 15 mei 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/special-report/en/94921>

2. Inhoud motie

De motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 22 112, nr. 2774) verzoekt de Venetië-Commissie van de Raad van Europa, een advies uit te brengen over mogelijke tekortkomingen en mogelijke verbeteringen bij de democratische controle in de Europese Unie en de Eurozone door het Nederlandse parlement en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan:

- a. de openbaarheid van het wetgevingsproces in de Europese Raad en de triloof fase en de mogelijkheden van het Nederlandse parlement en de Nederlandse burger om tijdig kennis te nemen van documenten, de positie van de Nederlandse regering en uitslagen van formele en informele stemmingen;
- b. de controle op de begroting van de Europese Unie en andere fondsen zoals het Junckerfonds;
- c. de democratische controle op de eurogroep en het ESM, van waaruit grote sommen geld uitgeleend kunnen worden;
- d. de democratische controle op de ECB in haar rol als onafhankelijke monetaire autoriteit en de grenzen van het mandaat dat de ECB onder het EU-verdrag gekregen heeft;
- e. de democratische controle op het toezicht op banken en andere financiële instellingen in de bankenunie;
- f. en verzoekt de Venetië-Commissie vriendelijk om dit rapport spoedig te schrijven, mede met het oog op mogelijke nadere stappen in de bankenunie, zoals de backstop en het Europees depositogarantiestelsel.

3. Proces

1. Er is geen precedent van een adviesaanvraag door de Tweede Kamer aan de Venetië-Commissie van de Raad van Europa. Wel is er vaker een adviesaanvraag per motie gevraagd aan een (Nederlands) adviescollege. Dit betrof bijvoorbeeld de aangenomen motie van het lid Anne Mulder c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1229) waarin advies werd gevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) inzake de coalitievorming na de Brexit. Deze adviesaanvraag aan de AIV heeft het formele proces van een adviesaanvraag bij een adviescollege gevolgd, zoals beschreven in artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dit is ook terug te lezen in de formele aanvraagbrief van de Voorzitter, namens de Tweede Kamer, aan de AIV.
2. Met ingang van 1 januari 2018 worden alle voorstellen van een commissie om een advies te vragen via het Presidium van de Tweede Kamer doorgeleid naar de Kamer. Dit is vastgelegd in de brief van de Voorzitter van 24 november 2017. Alle verzoeken van deze aard zijn op deze wijze dan ook daadwerkelijk namens de Tweede Kamer gedaan en zowel de Kamer zelf als het Presidium beschikken zo ook doorlopend over een overzicht van uitgedane verzoeken. De procedure is aldus in eerste instantie een notificatieprocedure; hoofdrede is het informeren van het Presidium.
3. De adviesaanvraag aan de Venetië-Commissie van de Raad van Europa zal na akkoord van de vaste commissie voor Europese Zaken in de procedurevergadering op 25 april 2019 worden doorgezonden aan het Presidium.
4. Na akkoord van het Presidium zal de adviesaanvraag worden voorgelegd aan uw Kamer ter stemming. Dit proces is gelijk aan de adviesaanvraag aan de AIV op 4 juli 2017 (Kamerstuk 23 987, nr. 185).
5. Als de adviesaanvraag wordt aangenomen zal deze adviesaanvraag en de aangenomen motie met een begeleidende brief van de Kamervoorzitter aan het secretariaat van de Venetië-Commissie van de Raad van Europa worden gezonden.

6. Na ontvangst beoordeelt het secretariaat van de Venetië-Commissie van de Raad van Europa de adviesaanvraag op de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.
 - NB: Hierbij stelt het secretariaat van de Venetië-Commissie wel dat de motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 22 112, nr. 2774) een uitzonderlijk verzoek bevat omdat normaal gesproken alleen advies over *nationale* wetgeving kan worden gevraagd aan de Venetië-Commissie en niet over de *Europese* regelgeving, zoals de motie van het lid Omtzigt c.s. vraagt.
7. Bij een positief ontvankelijkheidsoordeel start de Venetië-Commissie van de Raad van Europa het onderzoek.

In de regel levert de Venetië-Commissie van de Raad van Europa binnen drie maanden een advies op. Gesteld dat het secretariaat van de Venetië-Commissie van de Raad van Europa positief zal oordelen over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag wordt wel aangegeven dat dit advies langer op zich laat wachten gezien de omvangrijke vraagstelling.