

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden,
Integratie en Vreemdelingenzaken

Directie Europese en Internationale Aangelegenheden

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAGBezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 68 66
Fax (070) 3 70 79 29
www.justitie.nl

Datum	22 november 2006	Bij beantwoording de
Ons kenmerk	5450198/06/DEIA	datum en ons kenmerk
Bijlage(n)		vermelden. Wilt u slechts
Onderwerp	Kabinetsnotitie over toepassing van de passerellebepalingen in artikel 42 EU-verdrag en artikel 67(2) EG-verdrag	één zaak in uw brief behandelen.

Bij brief van 12 september 2006 verzocht de voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad uit uw Kamer de minister van Justitie om van gedachten te wisselen over het benutten van de “passerellebepalingen” in artikel 42 EU-verdrag (VEU) en artikel 67(2) EG-verdrag (VEG). Deze brief ging in kopie naar zijn ambtgenoten voor Vreemdelingenzaken en Integratie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als basis voor dat overleg zou moeten dienen de in de “Kabinetsanalyse Europese Bezinningsperiode” (Kamerstukken II 2006-2007, 30303, nr.20) in het vooruitzicht gestelde notitie.

Wij menen er goed aan te doen, op te merken dat de gedachte dat er een notitie over dit thema is toegezegd mogelijk op een misverstand berust. Dit misverstand is waarschijnlijk terug te voeren op het feit dat in de Kabinetsanalyse is aangegeven dat de effecten, alsmede de eventuele modaliteiten van een wijziging in de besluitvormingsprocedure zorgvuldig in kaart zullen moeten worden gebracht tijdens de verlengde bezinningsperiode. Wij begrijpen uit het verzoek van de voorzitter van de bijzondere commissie, dat de bijzondere commissie voordat door Nederland in het overleg op EU-niveau richtinggevend standpunten worden ingenomen over de toekomst van het JBZ-terrein, met ons daarover zou willen overleggen. Wij zijn daartoe gaarne bereid.

Mede met het oog op deze gedachtewisseling achten wij het zinvol u te informeren over de stand van zaken rond de behandeling van de mededeling van de Commissie getiteld “Uitvoering van het Haags Programma: koersbepaling”¹.

¹ (COM(2006) 331 def) van 28 juni 2006

De Europese Raad van 15 en 16 juni 2006 gaf het aantredende Finse voorzitterschap het mandaat te onderzoeken "hoe de besluitvorming en het optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kan worden verbeterd" onder de bestaande verdragen.

Mede in reactie hierop presenteerde de Europese Commissie op 28 juni 2006 genoemde mededeling. In hoofdstuk 3 van deze mededeling wordt ingegaan op de door de Commissie noodzakelijk geachte verbetering van het besluitvormingsproces op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Volgens haar leidt de toepassing van het unanimitetsvereiste tot onwenselijke vertraging bij de totstandkoming van regelgeving. Door het unanimitetsvereiste te laten vervallen, zal volgens de Commissie de besluitvorming op JBZ-terrein veel sneller verlopen en kan ook kwalitatief beter in worden gespeeld op de behoefte bij burgers om bijvoorbeeld terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Een vergelijkbaar pleidooi hanteert de Commissie als het gaat om het in Titel IV VEG opgenomen beleidsterrein van de legale migratie, waarover tot nu toe nog met unanimitet wordt besloten. De juridische instrumenten om een en ander tot stand te brengen, vormen de zogeheten passerellebepalingen van artikel 42 VEU en artikel 67, lid 2 VEG.

Toepassing van artikel 42 VEU kan ingrijpende gevolgen hebben, als ware het een verdragswijziging. Dat is ook de reden waarom de bepaling zelf voorziet in de noodzaak van het doorlopen van nationale procedures ter bekrachtiging van een dergelijk Raadsbesluit. Zoals is afgesproken bij de parlementaire goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, zal de parlementaire goedkeuring voor een dergelijke wijziging worden gevraagd.

Een aparte goedkeuringsprocedure van een raadsbesluit tot toepassing van artikel 67, lid 2, VEG is niet aan de orde. Immers, met de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam heeft het Nederlandse parlement ook zijn goedkeuring gehecht aan de mogelijke toepassing van die bepaling. Dit laat onverlet dat het Nederlandse parlement bij de behandeling van een daartoe strekkend Raadsbesluit het instemmingsrecht zal kunnen uitoefenen, zoals ook eind 2004 is gebeurd (Kamerstukken II 2004-2005, 23 490, nr. 346 en 352).

Het Finse voorzitterschap heeft de ambitie getoond om tijdens zijn voorzitterschap tot besluitvorming over (gedeeltelijke) toepassing van de passerellebepalingen te komen. Het eerste oriënterende debat vond plaats in Tampere tijdens de informele bijeenkomst van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 tot en met 22 september jl., waarover bij brief van 12 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006-2007, 23 490, nr. 434) verslag is uitgebracht. Kort samengevat bleek in dat debat, dat de argumenten die de Commissie in haar mededeling hanteerde en die Commissaris Frattini in de Raad nog eens toelichtte, de meerderheid van lidstaten niet overtuigden van de noodzaak om gebruik te maken van de passerellebepalingen. Slechts twee lidstaten spraken daarvoor onverkorte steun uit.

Nederland verklaarde zich, in lijn met de eerder genoemde "Kabinetsanalyse Europese Bezinningsperiode" en het u toegepaste BNC-fiche Mededeling inzake de uitvoering van het Haags Programma: koersbepaling (Kamerstukken II 2006-2007, 22112, nr. 464), bereid de mogelijkheden van verbetering van het besluitvormingsproces en invoering van de "communautaire methode" te bestuderen. Nederland gaf aan dat gedifferentieerde toepassing van de passerelle zorgvuldig moest

worden gezien mede in het licht van de concrete voorzieningen in het Grondwettelijke Verdrag. Regeringen met bezwaren tegen het gebruik van de passerelle betoogden dat het tempo van besluitvorming sterk werd beïnvloed door hetgeen aan de Raad werd voorgelegd. Daarbij werd vooral gedoeld op het hoge gehalte van wetgevende maatregelen en de geringe aandacht voor maatregelen van uitvoerende aard. Voor de verdere standpunten wordt verwezen naar ons verslag. Het voorzitterschap kondigde na afloop van deze bijeenkomst aan zich te beraden over de verdere behandeling in de vergadering van de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 5 en 6 oktober 2006. Echter, in de dagen na de bijeenkomst in Tampere werd duidelijk dat het gebrek aan draagvlak een zware wissel zou trekken op de verdere discussie. Dat bleek ook al snel, want het onderwerp werd voor de Raad van oktober slechts als informatiepunt geagendeerd. Tijdens die Raad heeft het voorzitterschap aangegeven dat de passerelldiscussie een onderwerp zal zijn op de Europese Raad van december. Voor de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van december 2006 wil het voorzitterschap met een notitie komen over andere methoden om de besluitvorming te verbeteren. Mogelijk zal het voorzitterschap hierin ingaan op de suggesties van diverse ministers in Tampere, dat de besluitvorming sneller zal verlopen als de Raad beter prioriteiten stelt. Indien dit het geval is, zullen wij u bij de toezending van de geannoteerde agenda nader informeren. Het is echter zeer wel mogelijk dat deze discussie pas onder het volgende, Duitse voorzitterschap zal worden voortgezet.

Bij deze stand van zaken lijkt er naar onze mening weinig noodzaak te bestaan om thans een standpunt uit te werken over de toepassing van de passerellebepalingen, dat verder gaat dan is aangegeven in het BNC-fiche bij de mededeling van de Commissie (Kamerstukken II 2006-2007, 22 112, nr. 464).

De Minister van Justitie,

E.M.H. Hirsch Ballin

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

M.C.F. Verdonk

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.W. Remkes

De Minister van Buitenlandse Zaken,

B.R. Bot