

Vergaderjaar 2007–2008

30 303

Staat van de Europese Unie 2005–2006

Nr. 24

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 5 december 2007

Na het debat over de Staat van de Unie in november 2005 heeft de Kamer de (gewijzigde) motie-Timmermans c.s. waarin het Presidium wordt verzocht om een «zo volwaardig mogelijke deelname» van de EP-leden aan het debat mogelijk te maken (Kamerstuk 30 303, nr. 19) aangenomen.

Op verzoek van de Kamer (zie bijlage 1) is over deze kwestie advies gevraagd aan de Raad van State. Daarbij is de volgende vraag aan de Raad voorgelegd: hoe beoordeelt de Raad, in het kader van de Grondwet, deelname van leden van het EP aan een debat in de Tweede Kamer over de Staat van de Unie? De Raad heeft op 19 juli 2007 advies uitgebracht. Dit advies is bij brief van 21 september jl. door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamer aangeboden (zie bijlage 2, Kamerstuk 31 202, nr. 4).

Uit de adviezen van de Raad van State en het kabinet blijkt naar de mening van het Presidium dat:

- Nederlandse EP-leden op «uitnodiging» kunnen deelnemen aan Kamerdebatten, maar dat zij daarin een andere positie hebben dan de leden van de Tweede Kamer;
- toekenning van grondwettelijke rechten van Tweede Kamerleden aan EP-leden niet mogelijk is;
- alleen de leden van de Tweede Kamer bewindslieden kunnen aanspreken op naleving van de in artikel 68 van de Grondwet vastgelegde inlichtingenplicht en dat
- interrupties kunnen worden toegestaan mits daarbij het gestelde onder punt 2 en 3 in acht wordt genomen.

Het kabinet en de Raad van State verschillen van mening over de vraag of de Nederlandse EP-leden als zij deelnemen aan de beraadslaging in de Tweede Kamer, immuniteit genieten. Tot nu toe is echter niet gebleken dat de EP-leden deze kwestie als een probleem ervaren. Dit zou erop kunnen duiden dat zij de mening van het kabinet (immuniteit op basis van Europese regelgeving) delen. Mocht hier ooit discussie over ontstaan dan is

naar de mening van het Presidium het EP de eerste aangewezenen om helderheid te scheppen (en niet de Kamer).

Op grond van het bovenstaande heeft het Presidium in zijn vergadering van 5 december jl., gelet op de eensluidende adviezen van de Raad van State en het kabinet in dezen, besloten om gebruik te maken van de ruimte die de Grondwet de Kamer biedt om haar werkwijze vast te leggen in haar Reglement van Orde en om aan de Kamer voor te stellen om in dit Reglement een nieuw artikel 55a op te nemen (zie bijlage 3, Kamerstuk 31 299, nr. 1).

Het Presidium stelt u voor om hiermee in te stemmen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal,
Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer de Staten-Generaal,
Biesheuvel-Vermeijden

Den Haag, 24 januari 2007

Bij het debat over de Staat van Unie heeft de Kamer de gewijzigde motie Timmermans aangenomen (Kamerstuk 30 303, nr. 19). In deze motie wordt het Presidium verzocht om «met voorstellen te komen om een zo volwaardig mogelijke deelname van de delegatieleiders van de Nederlandse leden van het Europees Parlement aan het jaarlijks debat over de Staat van de Unie mogelijk te maken».

Een debat tussen de Tweede Kamer en de regering brengt met zich mee dat inlichtingen aan de regering worden gevraagd als bedoeld in artikel 68 van de Grondwet, waarin is neergelegd het inlichtingenrecht voor de Tweede Kamer, dat correspondeert met de grondwettelijke verplichting voor de regering inlichtingen te verstrekken. De uitoefening van deze bevoegdheid is voorbehouden aan leden van de Tweede Kamer; de regering behoeft zich slechts ten opzichte van de Tweede Kamer te verantwoorden. Op de vraag of niettegenstaande het bovenstaande door de regering kan worden ingestemd met deelname van leden van het Europees Parlement aan een debat en of instemming van de regering kan leiden tot staatsrechtelijke of grondwettelijke complicaties, kan volgens het Presidium geen eenduidig antwoord worden gegeven.

De huidige praktijk houdt in dat leden van het Europees Parlement bij het debat aanwezig zijn en het woord mogen voeren, maar de regering niet gehouden is op de beschouwingen van leden van het Europees Parlement te reageren. Ervan uitgaande dat deze praktijk blijft binnen de door de Grondwet getrokken grenzen, kan de vraag worden gesteld of uitbreiding van deze praktijk, bijvoorbeeld met het recht op interruptie – ook wanneer dat slechts jegens een kamerlid mag worden uitgeoefend – is te beschouwen als een grondwettelijk niet toegestane deelname aan een debat.

Gelet op het bovenstaande zou de Kamer graag vernemen hoe, in het kader van de Grondwet, de Raad van State deelname van leden van het Europees Parlement aan een debat beoordeelt. Graag wil ik u verzoeken deze kwestie voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

Vergaderjaar 2007–2008

31 202

Staat van de Europese Unie 2007–2008

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State 19 juli 2007 en het nader rapport d.d. 21 september 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij kabinetsmissive van 13 april 2007, no. 07.001203, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de voet van artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State bij de Raad van State aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake deelname van leden van het Europees Parlement aan debatten in de Tweede Kamer.

1. Inleiding

Met deze adviesaanvraag wordt gevolg gegeven aan het verzoek van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 januari 2007 om aan de Raad van State advies te vragen over enkele aspecten van deelname door Nederlandse leden van het Europees Parlement (hierna: EP) aan een debat in de Tweede Kamer.¹ Het verzoek vloeit voort uit de motie-Timmermans c.s. van 15 november 2005 waarin de Tweede Kamer het Presidium vraagt met voorstellen te komen om een zo volwaardig mogelijke deelname van de delegatieleiders van de Nederlandse EP-leden aan het debat over de Staat van de Unie in de Tweede Kamer mogelijk te maken.²

Het verzoek van de Voorzitter van de Tweede Kamer moet worden gezien in de context van het in de Kamer gegroeide gebruik Nederlandse leden van het EP voor het debat over de Staat van de Unie uit te nodigen en toe te staan het woord te voeren. Het is de wens van de Tweede Kamer om deze deelname zo volwaardig mogelijk te maken. De volgende vraag van de Tweede Kamer is aan de Raad voorgelegd: hoe beoordeelt de Raad, in het kader van de Grondwet, deelname van leden van het EP aan een debat in de Tweede Kamer over de Staat van de Unie?

Bij de beantwoording van deze vraag hanteert de Raad de volgende uitgangspunten.

Ten eerste neemt de Raad bij de vorengenoemde wens van de Tweede Kamer de huidige praktijk tot uitgangspunt. Het gaat hierbij in beginsel om de interne werkwijze van de Tweede Kamer. De grondwettelijke grenzen dienen daarbij in acht te worden genomen.

Ten tweede gaat de Raad uit van de deelname van alleen de (delegatieleiders van de) in Nederland gekozen leden van het EP aan het debat (hierna aangeduid als EP-leden).

¹ Zie kamerstukken II 2006/07, 30 303, nr. 23.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 303, nr. 19.

Ten derde merkt de Raad op dat de vermelde motie is beperkt tot het debat over de Staat van de Unie, terwijl de bijgevoegde brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer de vraagstelling heeft verruimd tot «een debat» en de adviesaanvraag zelf spreekt van «debatten». In het navolgende richt de Raad zich op door de Tweede Kamer zelf geuite wens ten aanzien van het debat over de Staat van de Unie. Hetgeen hierna wordt opgemerkt over dit debat, geldt in beginsel ook voor plenaire debatten in de Tweede Kamer die overeenkomen met het debat over de Staat van de Unie. Andere debatten in de Tweede Kamer (bijvoorbeeld commissievergaderingen en debatten in het kader van de behandeling van wetsvoorstellen) worden in dit advies buiten beschouwing gelaten.

Ten vierde wordt in de vorengenoemde brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer en in de adviesaanvraag steeds gesproken van de term «debat». Het betreft hier een beraadslaging in de zin van artikel 67, eerste lid, Grondwet. In dit advies spreekt de Raad van de «beraadslaging van de Tweede Kamer» en de deelname daaraan van EP-leden. De beraadslaging van de Tweede Kamer wordt hiermee onderscheiden van de deelname door EP-leden aan die beraadslaging. Aldus wordt de positie van leden van de Tweede Kamer ten opzichte van die van EP-leden gemarkeerd.

Apart punt van aandacht vormt, zoals ook in de adviesaanvraag zelf is aangegeven, de bijzondere verhouding tussen de Tweede Kamer en de regering, welke tot uitdrukking komt in de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet die een onderdeel vormt van het functioneren van de in artikel 42 Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid. Het streven naar «een zo volwaardig mogelijke deelname» van de EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie kan raken aan artikel 68 Grondwet.

Voordat de Raad ingaat op de grondwettelijke toetsing, staat hij eerst stil bij de rol van de Tweede Kamer ten aanzien van de werking van de Europese Unie.

2. Rol van de Tweede Kamer en het Europees Parlement ten aanzien van de Europese Unie

In de regel zijn nationale instanties op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming en implementatie van Europese besluiten. De Staten-Generaal hebben allereerst een rol als controleur van de regering ten aanzien van de inbreng van Nederland in de onderhandelingen over Europese ontwerpregels, zowel in de Raad van Ministers als in de Europese Raad. De Staten-Generaal hebben echter ook een steeds belangrijker eigen rol in het Europese wetgevingsproces. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de subsidiariteitstoets. Tijdens de Europese Raad van Brussel van 21 en 22 juni 2007¹ is het belang van deze rol onderstreept en verder versterkt. In de Derde Pijler is deze Europese rol in het Nederlandse bestel bovendien geformaliseerd in een instemmingsrecht. Verder hebben de Staten-Generaal een belangrijke rol als medewetgever bij de implementatie van Europese regels in de nationale rechtsorde. Het EP is medewetgever, in het bijzonder via de codecisieprocedure. Daarnaast stelt het de Europese begroting vast en hoort het de Raad van Ministers.

De aanwezigheid bij en de deelname van EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie tussen de Tweede Kamer en de regering is voor de nationale instituties één van de methoden om gebruik te maken van de inzichten en ervaringen van EP-leden. Voor EP-leden is dit één van de methoden om kennis te nemen van de ervaringen, gevoeligheden en ontwikkelingen in de lidstaat. EP-leden zijn net als hun collega's in de Tweede Kamer, door de kiesgerechtigden van Nederland democratisch gekozen. In die zin zijn zij geen willekeurige derden of deskundigen, maar zijn zij in Nederland gekozen volksvertegenwoordigers die zich in het Europese besluitvormingsproces grotendeels over dezelfde voorstellen een oordeel moeten vormen, maar dan wel in een andere fase en met een andere positie. Zij onderscheiden zich in dit opzicht van andere volksvertegenwoordigers, zoals de leden van Provinciale Staten of van gemeenteraden. Zowel het EP als de nationale parlementen – en dus ook het Nederlandse parlement – hebben een formele en rechtstreekse rol bij de totstandkoming van Europese regels. Die rol ontbreekt bij de andere vorengenoemde volksvertegenwoordigers. De gedachtewisseling tussen bewindslieden (als Nederlandse vertegenwoordigers in de Raad van

¹ Conclusies van de Europese Raad van Brussel 21/22 juni 2007, 23 juni 2007 (11177/07).

Ministers), leden van de Tweede Kamer en EP-leden kan bijdragen aan de oordeelsvorming over voorstellen van de Europese Commissie voor Europese wetgeving door de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement. Tevens geeft deze gedachtewisseling informatie aan EP-leden die van belang kan zijn voor de vervulling door het Europese Parlement van zijn functie van communautaire medewetgever. Deze achtergrond kan een reden vormen om EP-leden toe te laten tot de deelname aan de beraadslaging van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie.

3. Grondwettelijk kader

Hierna wordt ingegaan op de relevante grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de deelname door derden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie in de Tweede Kamer. Vervolgens wordt nader ingegaan op deze deelname door EP-leden in het licht van de bijzondere grondwettelijke relatie tussen de ministers en staatssecretarissen enerzijds en de Kamer en haar leden anderzijds.

3.1. Beraadslagingen

Wat betreft het beraadslagen in de Tweede Kamer en deelname daaraan door personen zijn de artikelen 67, 69, 71 en 72 Grondwet van belang.

Artikel 67, eerste lid, Grondwet bepaalt dat de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering alleen mogen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. Er zijn twee vormen van plenaire beraadslagingen in de Tweede Kamer: beraadslaging tussen kamerleden onderling (bijvoorbeeld over de regeling van werkzaamheden of het verslag van de commissie over geloofsbrieven) en beraadslaging tussen de Tweede Kamer en de regering – zoals de beraadslaging over de Staat van de Unie.

Artikel 69 Grondwet geeft de ministers en staatssecretarissen toegang tot de vergaderingen van de kamers der Staten-Generaal en geeft hen de mogelijkheid om aan beraadslagingen deel te nemen. Zij kunnen daartoe ook door de kamers worden uitgenodigd. De ministers en staatssecretarissen kunnen zich laten bijstaan door daartoe aangewezen personen (bijvoorbeeld een regeringscommissaris). De personen die de bewindslieden bijstand kunnen verlenen, hebben geen zelfstandige antwoordplicht. In de memorie van toelichting op artikel 69 Grondwet is gesteld dat het artikel niet uitsluit dat anderen (bijvoorbeeld kamerleden bij de verdediging van een initiatiefvoorstel) zich eveneens kunnen doen bijstaan. Of en in hoeverre zulks wordt toegelaten, kan in de reglementen van orde door de kamers zelf worden geregeld.¹ Zo is in artikel 116, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bepaald dat initiatiefnemers zich in de vergaderingen van de commissies en van de Kamer kunnen doen bijstaan door ten hoogste twee door hen daartoe aangewezen personen.

Bij de deelname van EP-leden aan beraadslagingen is evenwel geen sprake van aanwijzing ten behoeve van het verlenen van bijstand. Zij worden door de Tweede Kamer uitgenodigd om deel te nemen aan een beraadslaging.

Artikel 71 Grondwet bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van de commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd. Deze immuniteit geldt slechts voor degenen die beraadslagen en diegenen die door een minister of een kamer zijn aangewezen om aan de beraadslagingen deel te nemen. Het geldt niet voor personen die openbare of besloten vergaderingen dan wel hoorzittingen van de kamers of van kamercommissies bijwonen op uitnodiging dan wel op eigen initiatief.²

Dit artikel staat er dan ook voor de Tweede Kamer niet aan in de weg om bepaalde personen uit te nodigen om aan de beraadslagingen deel te nemen. Deze personen genieten geen parlementaire immuniteit.

Artikel 72 Grondwet bepaalt dat de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vaststellen. In deze reglementen, zoals

¹ Kamerstukken II 1976/77, 14 224, nr. 3, blz. 7.

² Kamerstukken II 1978/79, 14 224, nr. 6, blz. 10; kamerstukken II 1979/80, 14 224, nr. 14.

het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, worden de inrichting, organisatie en werkwijze van de kamers geregeld. De kamers zijn vrij om deze reglementen naar eigen inzicht vast te stellen of te wijzigen, en de kamers beoordelen zelf of de bepalingen daarvan niet in strijd komen met het bepaalde in het Statuut, de Grondwet of een wet. Deze bepaling kan worden gezien als de uitdrukking van de zelfstandigheid van de Staten-Generaal.¹

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Grondwet noch een expliciet en specifiek verbod op deelname door EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie bevat, noch een expliciete, specifieke bepaling die in een dergelijke deelname voorziet.

De Raad merkt hierbij op dat deelname van EP-leden aan de beraadslaging niet gebaseerd kan worden op artikel 69 Grondwet. Het gaat bij deelname van EP-leden aan de beraadslaging niet om het verlenen van bijstand aan de Kamer, dan wel aan één of meer kamerleden. EP-leden hebben als zodanig een onafhankelijke positie en kunnen niet worden aangemerkt als personen die bijstand verlenen.

Hun deelname kan daarnaast ook niet gebaseerd worden op artikel 71 Grondwet. De parlementaire immuniteit geldt voor die personen die door een minister of een kamer zijn aangewezen om deel te nemen aan beraadslagingen. EP-leden worden uitgenodigd en dus niet aangewezen. EP-leden genieten dan ook geen uit de Grondwet voortvloeiende parlementaire immuniteit voor hetgeen zij bij hun deelname aan de beraadslaging van de Tweede Kamer zeggen of schriftelijk overleggen.

Bij de totstandkomingsgeschiedenis van de algehele grondwetswijziging in 1983 is voorgesteld aan EP-leden bepaalde grondwettelijke rechten toe te kennen (amendement-De Kwaadsteniet c.s.²). Dit amendement is echter niet aangenomen, zodat EP-leden dergelijke rechten niet bezitten. De Raad wijst erop dat de discussie destijds was toegespitst op het al dan niet creëren van een grondwettelijke grondslag voor de deelname van EP-leden aan de beraadslaging in de Kamer. Bij de thans aan de orde zijnde deelname van de EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie is geen sprake van het toekennen van grondwettelijke rechten aan EP-leden, maar gaat het om de deelname op een andere grondslag, namelijk op uitnodiging van de Tweede Kamer. De regering heeft destijds betoogd dat, hoewel het zeker nuttig zou zijn indien er een relatie zou blijven bestaan tussen de EP-leden en het nationale parlement, een grondwettelijke regeling voorshands onevenredig zwaar zou zijn. De regering gaf er de voorkeur aan als de kamers zelf vormen zouden vinden waardoor overleg zou kunnen plaatshebben tussen de leden van de Staten-Generaal en de EP-leden over Europese aangelegenheden. Voorstellen om bijvoorbeeld in het Reglement van Orde op een of andere wijze tot uitdrukking te brengen dat op het punt van bepaalde voorzieningen intensief contact met de Kamer gewenst was, zouden, wanneer die de medewerking van de regering behoeven, door de regering positief tegemoet worden getreden.³

De Raad merkt op dat regels omtrent het parlementaire stelsel en de verhouding tussen de regering en het parlement slechts ten dele in de Grondwet zijn neergelegd. Zo zijn de vertrouwensregel en regels inzake moties niet in de Grondwet terug te vinden. Wel stelt de Grondwet een aantal begrenzungen en verplichtingen, welke bij de inrichting en het functioneren van het parlementaire stelsel en in het contact met de regering in acht dienen te worden genomen. Dit brengt mee dat de Staten-Generaal vrij zijn in het bepalen van het eigen functioneren en de inrichting van de eigen werkzaamheden, met inachtneming van de door de Grondwet gestelde begrenzungen. Dit wordt bevestigd in artikel 72 Grondwet, dat uitdrukking geeft aan de zelfstandigheid van de Staten-Generaal in het bepalen van de eigen werkwijze. De Raad acht het aangewezen dat de Grondwet in dit verband zodanig wordt uitgelegd dat er ruimte bestaat voor die werkwijzen, die recht doen aan de dynamiek en de ontwikkelingen van de verschillende nationale instellingen in het licht van de Europese integratie. De Europese Unie heeft sinds de algehele grondwetswijziging van 1983 aanzienlijke ontwikkelingen doorgemaakt. De EP-leden zijn in die periode voor het eerst rechtstreeks gekozen. Verder werd in de Europese Akte de codecisieprocedure in de praktijk gebracht en werden ter verwezenlijking van de interne markt en ander beleid, bijvoorbeeld milieubeleid, zeer vele richtlijnen tot stand gebracht die in vele gevallen door de

¹ Kamerstukken II 1976/77, 14 224, nr. 3, blz. 8.

² Kamerstukken II 1979/80, 14 224, nr. 12.

³ Kamerstukken II 1978/79, 14 222, nr. 7, blz. 6–7.

wetgever, met de Staten-Generaal als medewetgever, werden geïmplementeerd. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een instemmingsrecht gekregen bij Derde-Pijlerbesluiten. Door deze ontwikkelingen heeft ook de rol van de Tweede Kamer bij de Europese integratie een andere betekenis gekregen. De Raad acht het gewenst dat de Tweede Kamer zoveel mogelijk het instrumentarium heeft om op die ontwikkelingen en dynamiek te kunnen inspelen. In dit verband kan worden gewezen op de door beide kamers ervaren noodzaak om voorstellen voor Europese regels te onderwerpen aan een subsidiariteitstoets; de Grondwet zegt hierover niets.

Wat betreft de grondwettelijke grenzen geldt in dit verband in het bijzonder dat exclusief aan de Tweede Kamerleden toegekende grondwettelijke rechten (zoals het inlichtingenrecht, het stemrecht en het recht van initiatief en van amendement) niet aan derden – dus ook niet aan EP-leden – kunnen worden overgedragen. Zoals uit het vorenstaande blijkt, hebben EP-leden geen grondwettelijke rechten en bevoegdheden tijdens hun deelname aan de beraadslaging van de Tweede Kamer. Dit houdt ook in dat zij niet namens Tweede Kamerleden kunnen deelnemen aan de beraadslaging, omdat zij dan de facto rechten uitoefenen die voorbehouden zijn aan Tweede Kamerleden.

3.2. De bijzondere verhouding tussen bewindslieden en de Tweede Kamer
De verhouding tussen de ministers en staatssecretarissen en de Tweede Kamer omvat grondwettelijk gezien een aantal bijzondere rechten en plichten. In het bijzonder wordt gewezen op de inlichtingenplicht van de ministers en staatssecretarissen tegenover leden van de kamers (artikel 68 Grondwet), als belangrijk instrument voor het laten functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42 Grondwet). De vraag is nu hoe die informatieplicht en de ministeriële verantwoordelijkheid zich verhouden tot de aanwezigheid van derden – in dit geval EP-leden.

Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden.¹ Het beginsel vormt de basis voor de politieke controle op het functioneren van de regering en stoelt op drie bepalingen in de Grondwet, te weten: dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers, waarbij de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (artikel 42 Grondwet), dat de ministeries onder leiding van een minister staan (artikel 44, eerste lid, Grondwet) en dat de ministers en staatssecretarissen de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal de gevraagde inlichtingen verschaffen (artikel 68, eerste lid, Grondwet). In die drie bepalingen gezamenlijk ligt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid besloten.

De ministeriële verantwoordelijkheid is geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden, net zo min als de informatieplicht van artikel 68 Grondwet beperkt is tot het terrein van de bevoegdheden van de ministers en staatssecretarissen. Ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich uit tot al hetgeen de regering doet of nalaat. Dit geldt ook voor besluitvorming over Europese aangelegenheden en het beantwoorden van vragen daarover. Tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid exact gaat, is niet objectief en voor altijd aan te geven. De reikwijdte is het resultaat van een wisselwerking tussen regering en Staten-Generaal. Die reikwijdte wordt mede begrensd door opvattingen over de rol van de overheid en het vermogen dat men de overheid toedicht.

In artikel 68 Grondwet is het belangrijke staatsrechtelijke beginsel vastgelegd dat de ministers en staatssecretarissen tegenover de Staten-Generaal de verplichting hebben inlichtingen te verstrekken. Het parlement kan zijn taken niet uitvoeren indien het niet over de daarvoor noodzakelijke informatie beschikt. Volgens de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 is de reikwijdte van deze verplichting niet in de bepaling afgebakend, maar wordt deze in de staatkundige praktijk bepaald. Voorts is gesteld dat de toepasselijkheid van deze bepaling niet beperkt is tot vragen die gesteld worden in het kader van een door de kamer toegestane interpellatie, maar dat er ook bij andere vormen van contact tussen de kamer en de regering,

¹ Deze alinea is ontleend aan het advies over het voorstel tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000 (no. W04.990392/I).

mondeling of schriftelijk (bijvoorbeeld bij de behandeling van een wetsvoorstel, een begroting of een nota), een beroep op artikel 68 Grondwet mogelijk is.¹

Ten aanzien van de verhouding tussen de ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42 Grondwet) en de inlichtingenplicht (artikel 68 Grondwet) geldt dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet beperkt is tot de inlichtingenplicht. Artikel 42 Grondwet geeft geen grenzen aan en bevat evenmin een regeling jegens wie de verantwoordelijkheid geldt. Het afleggen van verantwoording jegens de Staten-Generaal is een (belangrijke) manier om inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is evenwel breder. Alleen de (leden van de) Staten-Generaal kunnen ministers en staatssecretarissen aanspreken op de nakoming van de in artikel 68 Grondwet neergelegde inlichtingenplicht, en aldus de ministers en staatssecretarissen ter verantwoording roepen. Het zijn ook alleen de (leden van de) Staten-Generaal die politieke consequenties kunnen verbinden aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

4. Deelname van EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie Zoals uit het vorenstaande (punt 3) blijkt, verzet de Grondwet zich niet tegen de deelname van EP-leden aan de beraadslaging van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie. Exclusief aan de Tweede Kamer(leden) toegekende grondwettelijke rechten – zoals het inlichtingenrecht, het stemrecht en het recht van initiatief en van amendement – kunnen echter niet aan EP-leden worden toegekend of overgedragen. Anders dan bij de grondwetsherziening van 1983 is voorgesteld (amendement De Kwaadsteniet c.s.)², zijn in de Grondwet aan de EP-leden geen (eigen) grondwettelijke rechten toegekend. EP-leden hebben dan ook geen recht op deelname aan een beraadslaging, maar kunnen daartoe worden uitgenodigd door de Tweede Kamer. Wat betreft de uitoefening van het inlichtingenrecht van artikel 68 Grondwet, is de regering uitsluitend tegenover de (leden van de) Staten-Generaal verplicht inlichtingen te verstrekken, en niet tegenover EP-leden.

EP-leden kunnen bij het deelnemen aan de beraadslaging van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie onder meer voorlichting verstrekken aan de leden van de Tweede Kamer en aan de bewindslieden. De Grondwet verzet zich er niet tegen dat EP-leden de mogelijkheid wordt geboden om tijdens de beraadslaging de bewindslieden te interrumpen en hen rechtstreeks vragen te stellen. Als het gewenst is dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, verdient het aanbeveling dit te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en daarbij het volgende in acht te nemen. De minister of staatssecretaris is niet verplicht om de vraag van een EP-lid te beantwoorden. Deze verplichting bestaat conform artikel 68 Grondwet immers alleen jegens de Kamerleden. Het zijn ook alleen Kamerleden die het inlichtingenrecht kunnen afdwingen.

De Raad heeft voorts onder ogen gezien of onder een «zo volwaardig mogelijke deelname», als bedoeld in de eerdergenoemde motie-Timmermans c.s., constitutioneel gezien ook de indiening van moties kan worden begrepen (het stemmen over een motie en het verbinden van gevolgen aan een motie is exclusief aan kamerleden voorbehouden). Een motie is weliswaar slechts een voorstel of verzoek, maar staat in de regel in het teken van activering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit blijkt het sterkst als het gaat om de indiening van een motie van wantrouwen. Ook kan worden gewezen op de regel, dat een voornemen van een minister omtrent de uitvoering van een motie in de ministerraad moet worden behandeld, indien daaraan gevolgen zijn verbonden voor het algemene regeringsbeleid, zoals belangrijke politieke of financiële consequenties.³ Moties die in het teken staan van de ministeriële verantwoordelijkheid, zijn zo zeer verbonden met de grondwettelijke rol van de Staten-Generaal in dat kader, dat de Raad van mening is dat het recht om dergelijke moties in te dienen voorbehouden dient te zijn aan de leden van de Staten-Generaal zelf. Dit recht komt niet toe aan EP-leden, als deelnemers aan de beraadslaging van de Tweede Kamer. Het zou wellicht mogelijk zijn om een onderscheid aan te brengen tussen moties gericht tot de regering en moties, zoals de motie-Timmermans c.s., die gericht zijn tot de Kamer zelf (het Presidium inbegrepen). De Raad ziet voor het

¹ Kamerstukken II 1976/77, 14 225, nr. 3, blz. 4.

² Kamerstukken II 1979/80, 14 224, nr. 12.

³ Zie artikel 45, derde lid, Grondwet en artikel 4 van het Reglement van orde voor de ministerraad.

maken van een dergelijk onderscheid echter geen aanleiding. Moties die gericht zijn tot de Kamer, plegen de werkwijze van de kamer zelf te betreffen. De werkwijze van de Kamer is gelet op artikel 72 Grondwet nu juist de verantwoordelijkheid van de Kamer zelf, zoals eerder in dit advies is opgemerkt.

In de vorengenoemde brief van de voorzitter van de Tweede Kamer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt ook de vraag gesteld of instemming van de regering met deelname van EP-leden aan de beraadslaging van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie tot staatsrechtelijke of grondwettelijke complicaties kan leiden. De vraag of deelname van EP-leden wel of niet de instemming heeft van de regering, is strikt genomen niet relevant. Gelet op de rol van EP-leden bij deze beraadslaging, is het uiteindelijk niet aan de regering om te bepalen of en in hoeverre zij mogen meedoen. Het is de Tweede Kamer die dit bepaalt. De Raad heeft in het voorgaande aangegeven aan welke begrenzingsen deze deelname gebonden is in de verhouding tussen bewindspersonen en de Kamer.

5. Conclusie

Het voorgaande betekent dat het aan de Tweede Kamer zelf is om te bepalen of de inbreng van EP-leden nuttig wordt geacht en zo dit het geval is, op welke wijze dit het beste kan plaatsvinden. De Grondwet staat niet in de weg aan (uitbreiding van) deelname van EP-leden aan de beraadslaging van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie. Dit mag echter niet leiden tot toekenning of overdracht van grondwettelijke rechten en bevoegdheden die exclusief aan de Tweede Kamer zijn verleend of die naar hun aard aan de Tweede Kamer toekomen. Dit houdt ook in dat alleen de Tweede Kamer(leden) ministers en staatssecretarissen kunnen aanspreken op de nakoming van de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet. De Raad merkt op dat het bij (uitbreiding van) deelname van EP-leden, gelet op artikel 72 Grondwet, aanbeveling verdient een aantal aspecten in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer te regelen, zoals de ruimte die EP-leden in de beraadslaging krijgen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 13 april 2007, nr. 2007-00001123448, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juli 2007, nr. W04.070094/I, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

Inleiding

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het advies van de Raad. Ongetwijfeld levert het advies een goede bijdrage aan de verdere gedachtevorming over het onderhavige vraagstuk. Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de opvatting van de Raad. Enkele aspecten van het advies verdienen nadere bespreking. Waar het advies uitsluitend de interne werkwijze van de Kamer betreft, is het aan de Kamer zelf zich een oordeel te vormen; het kabinet neemt over die onderdelen van het advies geen standpunt in.

In zijn advies hanteert de Raad een viertal uitgangspunten. Het kabinet deelt die uitgangspunten. Terecht richt de Raad zijn advisering op de deelname van Europarlementariërs aan het debat over de Staat van de Unie: daarop heeft de motie-Timmermans c.s. – die aan de adviesaanvraag ten grondslag ligt – immers primair betrekking. Voorts deelt het kabinet de opvatting van de Raad dat met «debat» in dit verband wordt bedoeld op beraadslagingen in de zin van artikel 67 Grondwet.

Beraadslagingen

In verband met de grondwettelijke regeling van beraadslagingen gaat de Raad in op een viertal bepalingen: de artikelen 67 (quorum), 69 (toegang bewindspersonen), 71 (parlementaire immuniteit) en 72 (reglement van orde). Op basis van een beschouwing van die artikelen concludeert de Raad dat de Grondwet noch een expliciet verbod noch een uitdrukkelijke regeling bevat van deelname van leden van het Europees Parlement aan de beraadslaging in de Tweede Kamer over de Staat van de Unie. Het kabinet deelt deze conclusie. Dat geldt met name ook waar de Raad opmerkt dat de Grondwet in dit verband zodanig

moet worden uitgelegd dat er ruimte bestaat voor die werkwijzen die recht doen aan de dynamiek en de ontwikkelingen van de verschillende nationale instellingen in het licht van de Europese integratie.

Op één punt wijkt de opvatting van het kabinet af van die van de Raad.

De Raad betoogt dat leden van het Europees Parlement die deelnemen aan de beraadslaging in de Tweede Kamer geen parlementaire immuniteit genieten. Zij worden immers – aldus de Raad – niet door bewindspersonen of Kamerleden «aangewezen» om deel te nemen aan de beraadslaging; Europarlementariërs worden «uitgenodigd». Het kabinet ziet dit anders. Gewezen zij op het volgende.

Op grond van artikel 71 Grondwet genieten – naast Kamerleden en bewindspersonen – ook «andere personen die deelnemen aan de beraadslaging» parlementaire immuniteit. Zoals de Raad terecht constateert, heeft de grondwetgever daarbij blijkens de wetsgeschiedenis primair het oog gehad op personen die door bewindspersonen of Kamerleden zijn aangewezen om hen bij te staan, bijvoorbeeld bij de verdediging van (initiatief-)wetgeving. Van diverse zijden is toen benadrukt dat de immuniteit zich (dus) niet uitstrekt over personen die door de Kamer worden gehoord of die vergaderingen bijwonen op uitnodiging of op eigen initiatief.¹

In het onderhavige geval nu is weliswaar geen sprake van personen die aangewezen zijn om bijstand te verlenen, maar evenmin is sprake van personen die (slechts) worden gehoord of die vergaderingen bijwonen: in de door het advies besproken situatie is sprake van Europarlementariërs die metterdaad *deelnemen* aan de beraadslaging van de Tweede Kamer. Ook de Raad neemt dat tot uitgangspunt, evenals de adviesaanvraag en daaraan ten grondslag liggende motie-Timmermans c.s.. Uit de grondwetsgeschiedenis kan niet worden afgeleid dat het begrip «andere personen» in artikel 71 Grondwet *uitsluitend* betrekking heeft op bijstandsverleners. Veeleer zou beslissend moeten zijn de vraag of betrokkenen al dan niet metterdaad deelnemen aan de beraadslaging.² Ook de ratio van de parlementaire immuniteit wijst daarop. De parlementaire immuniteit strekt er immers toe de deelnemers aan de parlementaire beraadslaging een optimale uitingenvrijheid te geven, zonder dat zij behoeven te vrezen dat zij strafrechtelijk vervolgd of civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor door hen gedane uitspraken. Dat belang is in gelijke mate aan de orde in die gevallen waarin Europarlementariërs aan de beraadslaging deelnemen.

Overigens leidt ook de hier relevante Europese regelgeving tot de conclusie dat Europarlementariërs die deelnemen aan de beraadslaging in de Tweede Kamer parlementaire immuniteit genieten.³

Het kabinet meent op grond van het voorgaande dat deelname van leden van het Europees Parlement aan beraadslagingen van de Tweede Kamer tot gevolg heeft dat ook op hen artikel 71 Grondwet van toepassing is. Bezwaarlijk acht het kabinet dat niet.

¹ Kamerstukken II 1978–1979, 14 224, nr. 8 en 1979–1980, 14 224, nr. 14. Handelingen II 1979–1980, p. 2089 en 2722.

² Zie ook HR 28 juni 2002, NJ 2002, 577, rov. 4.2.

³ Van belang zijn hier de artikelen 9 en 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, Publicatieblad Nr. L 152 van 13 juli 1967. Artikel 10 heeft tot gevolg dat artikel 71 Grondwet gelijkelijk van toepassing is op Nederlandse Europarlementariërs als op Kamerleden, wanneer zij deelnemen aan de beraadslagingen in de Tweede Kamer. Daarenboven verleent artikel 9 hen rechtstreeks immuniteit in de uitoefening van hun ambt als Europarlementariër. Zie voorts het arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 1986, zaak 149/85 (Wybot).

Verhouding tussen bewindsliden en Tweede Kamer

In verband met de deelname van Europarlementariërs aan de beraadslaging behandelt de Raad van State de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42 Grondwet) en inlichtingenplicht van bewindspersonen (artikel 68 Grondwet). Het kabinet deelt de slotsom van de Raad: alleen de leden van de Staten-Generaal kunnen bewindspersonen aanspreken op de naleving van hun verantwoordings- en inlichtingenplicht en het zijn ook uitsluitend de leden van de Staten-Generaal die aan de ministeriële verantwoordelijkheid politieke consequenties kunnen verbinden. Voor zover Europarlementariërs deelnemen aan de beraadslaging komen hen die rechten dus niet toe.

Deelname van Europarlementariërs aan de beraadslaging

In de laatste twee paragrafen van zijn advies brengt de Raad de voorafgaande beschouwingen samen. Het kabinet deelt de conclusie die de Raad daarbij trekt, te weten enerzijds dat de Grondwet zich niet verzet tegen (uitbreiding

van) deelname van leden van het Europees Parlement aan de beraadslagingen van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie terwijl anderzijds die deelname niet kan leiden tot rechten en bevoegdheden voor de leden van het Europees Parlement die exclusief aan de Tweede Kamer toekomen of die naar hun aard aan de Tweede Kamer toekomen. Bij dat laatste valt concreet te denken aan het inlichtingenrecht, het stemrecht, het recht van initiatief en van amendement. Ook de indiening van moties behoort daartoe, zo meent het kabinet in navolging van de Raad.

Evenmin als de Raad ziet het kabinet grondwettelijke beletselen voor de eventuele mogelijkheid van leden van het Europees Parlement tijdens de beraadslaging in de Tweede Kamer bewindslieden te interrumpen of hen vragen te stellen. Het is aan de Kamer te bepalen of dit wenselijk is en hoe dit vervolgens, gelet op artikel 72 Grondwet, in het Reglement van Orde zou kunnen worden geregeld. Met de Raad meent het kabinet dat de bewindslieden geen verplichting tot antwoorden hebben: die verplichting geldt op grond van artikel 68 Grondwet uitsluitend jegens Kamerleden.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te keuren dat dit nader rapport, het hierbij gevoegde advies van de Raad van State en de adviesaanvraag zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Vergaderjaar 2007–2008

31 299

Wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in verband met toevoeging van een regeling voor deelname aan de beraadslaging van in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement

Nr. 1

VOORSTEL

5 december 2007

Het Reglement van Orde wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 55 wordt een artikel ingevoegd:

Artikel 55a. Deelname aan de beraadslaging van in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement

1. De Kamer kan besluiten dat in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement worden uitgenodigd om inlichtingen te verstrekken en daartoe deel te nemen aan de beraadslaging over een aan de orde gesteld onderwerp.

2. De Voorzitter wijst de zitplaats van deze leden aan.

3. De Voorzitter bepaalt de plaats op de sprekerslijst van deze leden.

4. De Kamer kan maximumspreektijden voor de bijdrage van deze leden vaststellen.

5. Artikel 57 is van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Dit artikel bevat een omschrijving van de gang van zaken indien de Kamer besluit om in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement uit te nodigen voor deelneming aan een debat. De bevoegdheden van de uitgenodigde Europarlementariërs zijn in dit artikel limitatief vermeld; zij kunnen het woord voeren (inlichtingen geven) en mogen, als de Voorzitter dat toelaat, interrumpen; zij mogen dus geen moties indienen en evenmin mogen zij deelnemen aan de stemmingen. Verder behandelt het artikel de zitplaats, de volgorde binnen de sprekerslijst en de mogelijkheid van de Kamer om een maximumspreektijd vast te stellen.

De praktijk van deelneming van Nederlandse EP-leden aan het debat over de Staat van de Unie bestaat al enige jaren. In 2005 werd een motie-Timmermans c.s. aangenomen (kamerstukken II 2005/06, 30 303, nr. 19), waarin het Presidium werd gevraagd met voorstellen te komen

voor een zo volwaardig mogelijke deelname van de delegatieleiders aan het bedoelde debat.

Hierna besloot de Kamer om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te verzoeken hierover advies te vragen aan de Raad van State (zie advies en nader rapport, kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4).

De conclusie van de Raad is dat de Grondwet niet in de weg staat aan deelneming van EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie. Dit mag, aldus het advies, niet leiden tot toekenning of overdracht van grondwettelijke rechten en bevoegdheden die exclusief aan de Tweede Kamer zijn verleend of die naar hun aard aan de Tweede Kamer toekomen. Dit brengt mee dat alleen Tweede-Kamerleden bewindspersonen kunnen aanspreken op de nakoming van de inlichtingplicht van artikel 68 Grondwet.

Nu het uitnodigen van EP-leden een aangelegenheid van de Kamer is, adviseert de Raad een aantal aspecten van de deelneming van EP-leden in het Reglement van Orde op te nemen.

Het nieuw ingevoegde artikel formaliseert de mogelijkheid dat wederzijds wordt kennisgenomen van inzichten en ervaringen. In het artikel is de deelneming niet beperkt tot de behandeling van de Staat van de Unie. De Kamer kan besluiten ook voor andere relevante debatten EP-leden uit te nodigen.

In het eerste lid is vastgelegd dat EP-leden het woord kunnen voeren; met de formulering «inlichtingen verstrekken» wordt aangegeven dat deze leden niet op dezelfde voet deelnemen aan het debat als de leden van de Tweede Kamer; als gezegd bestaat jegens hen b.v. niet de inlichtingplicht van bewindspersonen. Hun deelname aan het debat beperkt zich derhalve tot het verstrekken van inlichtingen.

Bij leden van de Tweede Kamer wijst het Presidium de zitplaats aan. Nu het om genodigden gaat kan dit aan de Voorzitter worden overgelaten (tweede lid).

Het derde lid dient te worden gezien in samenhang met artikel 55. De kamerleden krijgen als regel het woord in de volgorde waarin zij zich op de sprekerslijst hebben laten inschrijven. Voor de EP-leden wordt die door de Voorzitter bepaald, waarbij er mee kan worden rekening gehouden dat kamerleden en EP-leden om-en-om het woord voeren.

Ingevolge het vierde lid kunnen maximumspreektijden worden vastgesteld.

Op grond van het vijfde lid kunnen interrupties door de Voorzitter worden toegelaten.

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

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Biesheuvel-Vermeijden