

Vergaderjaar 2015–2016

32 317

JBZ-Raad

Nr. 403

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2016

In uw brief van 17 december jl. verzoekt u om een korte reflectie op de parlementaire instemmingsprocedure bij de besluitvorming in de JBZ-Raad inzake familierechtdossiers, mede ten behoeve van de behandeling in de toekomst van dossiers waarop dit parlementaire instemmingsrecht van toepassing is. Aanleiding voor dit verzoek vormt de gevolgde spoedprocedure voor de parlementaire instemming met twee ontwerpverordeningen, respectievelijk inzake het huwelijksvermogensrecht en vermogensrechtelijke geschillen bij geregistreerd partnerschap en vijf ontwerpbesluiten inzake de toetreding tot het Haags Kinderontvoeringsverdrag die ter besluitvorming voorlagen aan de JBZ-Raad van 3 en 4 december.

Het kabinet heeft grote waardering voor de begin december door uw Kamer getoonde bereidheid versneld instemming te verlenen. Het kabinet realiseert zich dat de Kamer zich hierdoor onder druk kon hebben gevoeld. Het kabinet gaat graag nader in op de parlementaire instemmingsprocedure rond de besluitvorming in de Europese Unie op het gebied van familierecht en de mogelijkheden om – rekening houdend met de realiteit van het besluitvormingsproces in Brussel – in het vervolg beter recht te doen aan het instemmingsrecht van de Staten Generaal.

Wanneer is er sprake van instemmingsrecht en op welke tekst wordt instemming gevraagd?

De Eerste en Tweede Kamer hebben op grond van artikel 3, vierde lid, van de goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon onder meer instemmingsrecht voor alle voorstellen waarvoor op grond van artikel 81, derde lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) unanimité in de Raad is vereist. Terstond nadat de tekst van een ontwerp van een Raadsbesluit dat beoogt het Koninkrijk te binden openbaar is gemaakt, dient het ontwerpbesluit te worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer voor instemming. Deze verplichting ziet in beginsel op de tekst zoals die wordt geagendeerd voor besluitvorming in

de Raad. Ook een politiek akkoord valt daaronder wanneer dit het einde van de inhoudelijke onderhandelingen in de Raad markeert.

In dit concrete geval stonden de voorstellen over internationaal huwelijksvermogensrecht en de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerd partnerschap voor besluitvorming, i.c. een politiek akkoord, voor de JBZ-Raad geagendeerd. Dit betekende dat de instemming van de Kamer was vereist voordat Nederland in de JBZ-Raad zou kunnen instemmen met het politiek akkoord en daarmee met gebondenheid van het Koninkrijk aan dit politiek akkoord.

Stilzwijgende goedkeuring van finale tekst ontwerpbesluit

Op grond van artikel 3, lid 3 van de goedkeuringswet bestaat ook de mogelijkheid van stilzwijgende instemming, indien niet binnen vijftien dagen na overlegging van het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal door of namens een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het ontwerpbesluit de uitdrukkelijke instemming behoeft. De Minister van Veiligheid en Justitie constateerde tijdens het AO JBZ-Raad d.d. 2 december 2015 al dat de EU-besluitvormingsprocessen in de praktijk weinig ruimte laten voor de stilzwijgende goedkeuringsprocedure zoals voorzien in de goedkeuringswet. De dynamiek van het onderhandelingsproces maakt dat vaak tot zeer kort soms daags voor de Raad wordt onderhandeld over de finale tekst van een voorgenomen besluit van de Raad. Dit betekent dat er geregeld geen gebruik kan worden gemaakt van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure omdat de finale tekst van het ontwerpbesluit pas daags voor de Raad openbaar wordt.

In dit concrete geval werd pas na de laatste voorbereidende besprekingen in de week van 23 november 2015 duidelijk welke finale tekst van de beide voorstellen door het Luxemburgs voorzitterschap op de JBZ-Raad van 3 en 4 december voor politiek akkoord geagendeerd zou worden. Deze finale tekst is door het voorzitterschap op 26 november 2015 beschikbaar gesteld via het Extranet van de Raad van de EU (documentnr. 14655/15, 14651/15 en 14652/15). Op 27 november 2015 ontving de Kamer de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad waarin zij erop werd geattendeerd dat de beide voorstellen voor politiek akkoord in de Raad van 3 december 2015 zouden worden geagendeerd (Kamerstuk 32 317, nr. 361). Op dat moment is de Kamer niet direct formeel verzocht om instemming met de finale compromistekst. Dit verzoek volgde drie dagen later, namelijk bij brief van 30 november 2015 (Kamerstuk 32 317, nr. 365).

Procedurele afspraken parlementair instemmingsrecht

Zoekende naar een procedure die recht doet aan het instemmingsrecht van de Kamers en die tegelijkertijd ook rekening houdt met de Europese realiteit, stelt het kabinet de volgende werkafspraken voor:

- In Raadsverband wordt, zoals gebruikelijk, bij de onderhandelingen in dossiers waarvoor het parlementair instemmingsrecht geldt door Nederland een parlementair voorbehoud gemaakt;
- In het overzicht van JBZ-dossiers dat de Kamers eens per kwartaal gelijktijdig met de geannoteerde agenda ontvangen, wordt bij dossiers waarin dat aan de orde is aangegeven dat parlementaire instemming vereist is;
- Zodra de finale tekst van een voorstel waarvoor op grond van artikel 81 derde lid VWEU unanimité in de Raad is vereist openbaar is gemaakt, legt de verantwoordelijke Minister het voorstel de beide Kamers ter goedkeuring voor en verzoekt hij de Kamers schriftelijk om instemming. Hij doet dit zo mogelijk via de aanbiedingsbrief bij de

geannoteerde agenda voor de desbetreffende Raad en voegt daarbij een kopie van het voorstel.

Aparte aandacht in dit verband verdient de groep besluiten die onder de noemer «A-punten», dat wil zeggen als hamerstukken, op een Raad plegen te worden geagendeerd en waarvoor eveneens het bovengenoemde instemmingsrecht van de Kamers geldt. Voorbeeld daarvan vormen de besluiten van de Raad inzake de aanvaarding van diverse landen die zijn toegetreden tot het Haagse Kinderontvoeringsverdrag (HKOV), die als A-punten voor de JBZ-Raad van 3–4 december waren geagendeerd. Ook deze besluiten werden met een spoedprocedure aan de Kamers voorgelegd. Het Raadssecretariaat stelt, zoals uw Kamer via het Extranet van de Raad rechtstreeks kan volgen, de A-puntenlijst voor een Raad in de regel slechts kort voor een Raad beschikbaar. In het algemeen kunnen voor besluiten die als A-punten worden geagendeerd dezelfde werkafspraken worden gevolgd als hierboven voorgesteld. Deze besluiten zullen dan ook in het kwartaaloverzicht worden opgenomen. Uitzondering betreft de aanvaarding van toetredende landen bij het HKOV die ten gevolge van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter zake (zie advies 1/13 d.d. 14 oktober 2014) onder het parlementair instemmingsrecht zijn komen te vallen, maar die al voor de Hofuitspraak door Nederland werden aanvaard. Daar Nederland reeds internationaal-rechtelijk aan de eerdere aanvaarding is gebonden betreft het besluit op EU-niveau voor Nederland een zuiver procedurele aangelegenheid. Voor deze categorie landen ligt het voor de hand op het moment dat een besluit tot aanvaarding op EU-niveau in voorbereiding is direct de instemming van het parlement te verzoeken en niet te wachten tot een (ontwerp)besluit beschikbaar is.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur