



Voorzitter

# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Binnenhof 22  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

Aan geadresseerde

telefoon 070-312 92 47  
fax 070-312 92 33

e-mail [voorzitter@eerstekamer.nl](mailto:voorzitter@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

Den Haag, 8 mei 2008

Geachte heer, geachte mevrouw,

Graag bied ik u hierbij aan het jaarbericht 2006-2007 van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het jaarbericht van de senaat verschijnt inmiddels voor het vierde opeenvolgende jaar en rondt daarmee de verslaglegging over de Kamerperiode 2003 – 2007 af.

Het jaarbericht is geen traditioneel jaarverslag waarin alle werkzaamheden van Leden, fracties of Kamercommissies worden opgesomd of verslag wordt gedaan over de bedrijfsvoering. Gekozen is voor berichtgeving over de Eerste Kamer als instituut: wat doet de Eerste Kamer, hoe gaat zij om met haar taken en bevoegdheden en waaruit bestaat haar toegevoegde waarde? Dit wordt geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden.

Het eerste deel van dit jaarbericht heeft betrekking op de taak van de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te beoordelen en daarmee de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen te toetsen. Het tweede deel geeft zicht op de werkzaamheden van de Eerste Kamer in internationaal en Koninkrijksverband. De integrale tekst van het jaarbericht is te downloaden via onze internetsite [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Mocht dit bericht u aanleiding geven tot vragen of opmerkingen, dan vernemen wij die graag.

Met vriendelijke groet,

Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck,  
Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal







# Jaarbericht Eerste Kamer der Staten-Generaal

19 september 2006 - 18 september 2007

## Colofon

Dit is een uitgave van de  
Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

**Bezoekadres:**  
Binnenhof 22  
2513 AA DEN HAAG

Telefoon : 070 312 92 00  
Fax : 070 312 93 90  
Internet : [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)  
Mail : [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)

**Ontwerp en druk**  
Drukkerij Twigt bv

**Fotografie**  
Foto omslag: Joop van Reeken fotografie  
Foto's binnenwerk: Hans Kouwenhoven

**Foto omslag**  
Plafondschildering in de grote vergaderzaal van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, gemaakt in het midden van de 17e eeuw door de schilders Andries de Haen en Nicolaas Wielingh.







De Eerste Kamer in vergadering



# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>9</b>
<b>I. DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND</b>	<b>13</b>
1. <i>Bevoegdheden en het gebruik daarvan</i>	<b>13</b>
1.1. <i>Novelles</i>	15
1.2. <i>Toezeggingen</i>	16
1.3. <i>Moties</i>	18
2. <i>Beoordeling van wetgevingskwaliteit</i>	<b>23</b>
2.1. <i>Wetsystematiek</i>	23
• <i>Versnelde implementatie Europese regelgeving</i>	23
2.2. <i>Rechtmatigheid</i>	24
• <i>Rechtsbescherming van burgers</i>	26
• <i>Rechtszekerheid</i>	27
2.3. <i>Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</i>	28
• <i>Doeltreffendheid</i>	29
<b>II. DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND</b>	<b>31</b>
1. <i>De Europese en internationale dimensie van nationale wetgeving</i>	<b>31</b>
1.1. <i>Adequaat volkenrechtelijk mandaat</i>	31
1.2. <i>Versnelde implementatie Europese regelgeving</i>	32
2. <i>De nationale parlementaire dimensie van Europese regelgeving</i>	<b>33</b>
2.1. <i>Europadebat</i>	33
2.2. <i>Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets</i>	34
• <i>Toetsing rechtsgrondslag in Europees recht</i>	38
2.3. <i>Europees Bureau voor de Grondrechten</i>	40
2.4. <i>Europese agentschappen</i>	42
3. <i>Viering vijftigjarig jubileum van de Verdragen van Rome</i>	<b>44</b>
3.1. <i>Viering met de Parlementen</i>	44
3.2. <i>Viering met de Eerste Kamer</i>	45
4. <i>Raad van Europa</i>	<b>47</b>
4.1. <i>Toetreding van de EG/EU tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens</i>	47
4.2. <i>Staat van de Mensenrechten en Democratie in Europa</i>	49
5. <i>Koninkrijksrelaties</i>	<b>50</b>
6. <i>Internationale contacten</i>	<b>52</b>
6.1. <i>Grensoverschrijdende werkzaamheden</i>	52
6.2. <i>Inkomende bezoeken</i>	53
<b>III. BIJLAGEN</b>	<b>55</b>
1. <i>Samenstelling van de fracties (peildatum 20 september 2005)</i>	<b>55</b>
2. <i>Mutaties samenstelling van de fracties</i>	<b>57</b>
3. <i>Samenstelling van de fracties (peildatum 12 juni 2007)</i>	<b>57</b>
4. <i>Wetgeving bij de Eerste Kamer in cijfers</i>	<b>59</b>

## VOORWOORD

In dit jaarbericht wordt een beeld gegeven van de wijze waarop de Eerste Kamer als instituut in het parlementaire jaar 2006-2007 van haar bevoegdheden gebruik heeft gemaakt. Het gaat niet om een uitputtende opsomming van feiten en activiteiten, gegroepeerd naar beleidsterrein of fractie. Wel wordt aan de hand van concrete voorbeelden geïllustreerd hoe de wettelijke bevoegdheden van de senaat worden aangewend en wat de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer is. Het jaarbericht valt in twee onderdelen uiteen. Het eerste betreft de kerntaak van de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Met regelmaat heeft de Kamer ook in dit verslagjaar van zich doen spreken. Zo heeft de Kamer kenbaar gemaakt niet meer te accepteren dat in gedelegeerde (lagere) regelgeving wordt afgeweken van wat in de wet is bepaald. Het tweede deel van dit jaarbericht geeft zicht op de werkzaamheden in internationaal en koninkrijksverband. Opvallend daarbij is onder andere dat de Eerste Kamer vond dat de stilte over Europa in de reflectieperiode na het referendum moest worden doorbroken. Mede om die reden werd een viering in de Ridderzaal van het vijftigjarig jubileum van de Verdragen van Rome in de vorm van debat met studenten georganiseerd.

Met dit jaarbericht wordt de zittingsperiode 2003-2007 afgerond. In deze periode is gepoogd meer zichtbaar te zijn voor belangstellende burgers en maatschappelijke organisaties. In dat kader verschijnt nu voor de vierde maal een jaarbericht en biedt de website [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) niet alleen een gedetailleerd overzicht van wetsvoorstellen die bij de Eerste Kamer aanhangig zijn maar ook - daags na de behandeling - een beknopte weergave van het verhandelde en een (ongecorrigeerd) woordelijk verslag. De website biedt tevens een overzicht van de toezeggingen die de regering de Kamer heeft gedaan.

Dit verslagjaar brachten provinciale staten van Overijssel, Utrecht en Noord-Brabant de Kamer een bezoek. De bezoeken staan in het teken van versterking van de band 'kiezers-gekozenen' (de Eerste Kamer wordt immers gekozen door de leden van provinciale staten). Thema's die in de discussie tussen de statenleden van genoemde provincies en de Kamerleden centraal stonden, waren: middenbestuur, jeugdzorg, rol Eerste Kamer en relatie met provincies, EU-samenwerking en de Grondwet. Tijdens de afgelopen zittingsperiode hebben alle twaalf provincies een bezoek gebracht aan de senaat. Van weerszijden zijn deze bezoeken zeer gewaardeerd.

Het parlementaire jaar 2006-2007 werd gekenmerkt door verkiezingen voor zowel de Tweede als de Eerste Kamer. De verkiezingen voor de Tweede Kamer - vervroegd van 15 mei 2007 naar 22 november 2006 - en de daaropvolgende coalitiebesprekingen leidden tot de vorming van het kabinet Balkenende IV dat op 22 februari 2007 aantrad. Door de vervoegde verkiezingen en de kabinetsformatie kreeg de Eerste Kamer in het laatste jaar van haar zittingsperiode een iets geringer aantal wetsvoorstellen

toegezonden dan in voorgaande jaren. De demissionaire status van het kabinet na de verkiezingen bracht mee dat de Eerste Kamer afzag van het houden van algemene politieke beschouwingen, alsook van begrotingsdebatten en beleidsdebatten naar aanleiding van begrotingsstaten. Omdat het onwenselijk werd geacht het daarbij te laten, gingen de fractievoorzitters op 3 april 2007 met de minister-president in debat naar aanleiding van de regeringsverklaring van het kabinet-Balkenende IV. Daarbij waren behalve de premier de beide vice-premiers aanwezig. Het was de eerste keer dat een dergelijk debat plaats vond.

De Provinciale Statenverkiezingen vonden op woensdag 7 maart 2007 plaats. De televisie-uitzending van de publieke omroep waarin de uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen op 7 maart 2007 werden bekend gemaakt, vond rechtstreeks plaats vanuit de vergaderzaal van de Eerste Kamer. Na de verkiezingen voor de Eerste Kamer op 29 mei 2007 vond op 12 juni 2007 de beëdiging van de leden van de Kamer in nieuwe samenstelling plaats. Een week later volgde de Voorzittersverkiezing. Dit was een (her)verkiezing die bijzonder mocht heten omdat geen sprake was van een tegenkandidaat. Op 26 juni 2007 koos de Kamer haar nieuwe twee ondervoorzitters.

Op 5 juni 2007 nam de Eerste Kamer afscheid van 37 senatoren die na de verkiezingen van 29 mei niet in de Kamer zijn teruggekeerd. Daarmee kwam een eind aan een parlementaire periode waarin het politieke leven in ons land gekenmerkt werd door aanzienlijke turbulentie. Die turbulentie is in de Eerste Kamer zeker voelbaar geweest, maar is er toch slechts in beperkte mate door aangejaagd. De Eerste Kamer was in de zittingsperiode 2003-2007 een instituut waarin politieke tegenstellingen niet uit de weg gegaan zijn, maar ook vaak werden overbrugd. Het vertrek van bijna de helft van de leden is evenzeer een verlies aan ervaring, kennis, visie en denkkracht als een uitdaging voor de Kamer in nieuwe samenstelling om als vanouds te spreken en te handelen.

In dit verslagjaar heeft de Kamer bijzondere aandacht getoond voor vier onderwerpen: de uitvoerbaarheid van wetgeving, het omgaan met de complexiteit van wetgeving, het ontwikkelen van criteria voor de kwaliteit van wetgeving en de positionering van de Eerste Kamer in Europa.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van wetgeving kwam – onder auspiciën van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer - een rapport tot stand, getiteld ‘Naar een effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering’ met diverse aanbevelingen voor een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Nadere interne bezinning op de vraag hoe om te gaan met de complexiteit van wetgeving wordt deels ingegeven door de dynamiek van wetgeving. De Eerste Kamer is minder expliciet het einde van de pijn van het wetgevingsproces maar eerder onderdeel van een cirkel waarop de verschillende punten geen vaste plaats (meer) hebben. Zo heeft de Eerste Kamer de behoefte om bij belangrijke en toenemende

kaderwetgeving de vervolgwetgeving te betrekken bij haar beoordeling. Dat geldt ook andere wetsvoorstellen die moeilijk zonder zicht op nog komende regelgeving toetsbaar zijn terzake van rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid. In het komende verslagjaar zal hierop worden teruggekomen. Dit laatste geldt tevens voor de aandacht van de Kamer in het afgelopen jaar voor criteria voor de wetgevingskwaliteit. Met externe input wordt het inhoudelijke functioneren op dit punt nog verder verbeterd.

De rol die de Eerste Kamer met betrekking tot Europa vervult, ontmoet in binnen- en buitenland waardering. Ook in de afgelopen zittingsperiode toonden de leden zich even deskundig als actief. Het getuigt van wijsheid om bezinning op de wijze waarop de eigen bevoegdheden worden uitgeoefend niet te reserveren voor tijden waarin dit functioneren van kritische vraagtekens wordt voorzien. Dit laatste moet immers juist worden voorkomen. De herbezinning zal uiterlijk begin 2009 zijn afgerond.

In slotfase van het parlementaire jaar waarop dit jaarbericht betrekking heeft, is een vernieuwde Eerste Kamer aan de slag gegaan die zich van haar taak als medewetgever en controleur van de regering zal kwijten zoals van haar mag worden verwacht.

Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck  
Voorzitter van de Eerste Kamer



## I | DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND

### 1 Bevoegdheden en het gebruik daarvan

De Eerste Kamer en de Tweede Kamer vormen samen de Staten-Generaal. De Grondwet belast de beide Kamers van de Staten-Generaal met dezelfde taken: (mede-)wetgeving, begrotingswetgeving en controle van het regeringsbeleid. Tussen de bevoegdheden van de Eerste en Tweede Kamer bij de uitvoering van die taken bestaan evenwel verschillen. Bij de uitvoering van de controlerende taak hebben de beide Kamers veel bevoegdheden gemeen. Beide Kamers hebben het recht van enquête en het recht een motie in te dienen. Ook hebben zij het recht schriftelijke vragen te stellen en het recht van interpellatie, de tegenhangers van de grondwettelijke inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen<sup>1</sup>. De verschillen bestaan vooral op het gebied van de (mede)wetgevende taak. Anders dan in de Tweede Kamer hebben de leden van de Eerste Kamer niet het recht van initiatief, dat wil zeggen het recht om een wetsvoorstel in te dienen. Ook kan de Eerste Kamer wetsvoorstellen niet wijzigen (recht van amendement), maar alleen aannemen of verwerpen. De Kamer heeft dus wel een vetorecht, maar zij maakt daar uitermate spaarzaam gebruik van. In het afgelopen verslagjaar heeft de senaat geen enkel wetsvoorstel verworpen.

Ook is er verschil in praktische toepassing van de bevoegdheden die de twee Kamers gemeen hebben. Zo heeft de Eerste Kamer van het recht van enquête tot op heden geen gebruik gemaakt. Een opmerkelijk verschil is verder de terughoudendheid waarmee de Eerste Kamer gebruikmaakt van andere instrumenten, zoals het stellen van schriftelijke vragen en het indienen van moties. Zo hebben de leden in dit verslagjaar slechts acht moties ingediend. Slechts tien maal werden schriftelijke vragen gesteld<sup>2</sup>. Deze terughoudendheid komt enerzijds voort uit haar taakopvatting als “chambre de reflexion”, anderzijds winnen beide instrumenten juist door een spaarzame toepassing bij de wetgevende en controlerende taken van de senaat aan kracht.

1) Artikel 68 Grondwet

2) Ter vergelijking in het kalenderjaar 2006 zijn in de Tweede Kamer 1.065 moties ingediend en 1.963 schriftelijke vragen gesteld.



Zoals hierboven al vermeld, heeft de senaat niet het recht in aan hem voorgelegde wetsvoorstellen wijzigingen aan te brengen. De regering kan, zodra een wetsvoorstel de Eerste Kamer ter behandeling heeft bereikt, ook geen nota's van wijziging meer inzenden, wel zonodig een nota van verbetering<sup>3</sup>. Het wetsvoorstel wordt door de Eerste Kamer overwogen "zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden"<sup>4</sup>. Niet zelden rijzen tijdens de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer fundamentele vragen die voortvloeien uit de wijze waarop de Kamer inhoud geeft aan haar taken als medewetgever. Ter afhandeling van de aan haar voorgelegde wetsvoorstellen toetst de Kamer aan de volgende kwaliteitscriteria: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een ander criterium waarop het wetsvoorstel wordt getoetst, is doeltreffendheid. Wanneer de schriftelijke voorbereiding en/of de (mondelijke) openbare behandeling van het wetsvoorstel niet tot een uitkomst hebben geleid die de Kamer tot tevredenheid stemt, kan de aanvaarding van het wetsvoorstel in gevaar komen. Regelmatig ontlokt de Kamer toezeggingen aan het kabinet die de barrière tegen aanvaarding kunnen slechten of wegnemen. Die toezeggingen kunnen zowel procedureel als inhoudelijk van aard zijn.

In die gevallen waarin de Eerste Kamer zo kritisch is over een onderdeel van de wetstekst of een formulering in een wetsvoorstel dat verwerping dreigt, kiest de regering er soms voor de senaat toe te zeggen het aanhangige wetsvoorstel te zullen wijzigen door een zogenaamde novelle (een wijzigingswetsvoorstel) bij de Tweede Kamer in te dienen. Indien de Eerste Kamer van mening is dat een wijzigingsvoorstel aan haar bezwaren tegemoet komt, besluit zij meestal de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel te schorsen in afwachting daarvan. Ook is het voorgekomen dat de angel uit de discussie wordt gehaald door de toezegging van een minister dat een artikel van een wetsvoorstel (nog) niet in werking zal treden. Deze mogelijkheid doet zich echter alleen voor wanneer in de tekst van het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid dat het tijdstip van inwerkingtreding per koninklijk besluit zal worden vastgesteld en dat dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan zijn. Deze werkwijze betekent echter wel dat – in tegenstelling tot een novelle – de Eerste Kamer dan niet meer het laatste woord voor zichzelf reserveert.

De Eerste Kamer onderscheidt zich van de Tweede Kamer ook in de wijze waarop het woord wordt gevoerd tijdens plenaire behandelingen. Regelmatig voeren senatoren namens meer dan één partij het woord. Zo schoven de fracties van het CDA, de VVD, de SP, GroenLinks, de SGP, de ChristenUnie en D66 op 20 november 2006 één woordvoerder namens die fracties naar voren bij het debat over de verruiming en vereenvoudiging van de werking van de Wet bevordering eigenwoningbezit<sup>5</sup>. In een enkel

3) Art. 84.1 Grondwet geeft de Tweede Kamer, de Verenigde Vergadering en de regering de bevoegdheid wijzigingen aan te brengen in door de regering ingediende wetsvoorstellen zolang deze door de Tweede Kamer, respectievelijk de Verenigde Vergadering niet zijn aangenomen. Een nota van wijziging is de benaming van een door de regering in het aanhangige voorstel aangebrachte wijzigingen. Indien de Tweede Kamer een wijziging voorstelt, is er sprake van een amendement. Nota's van verbetering zijn bedoeld om afwijkingen tussen de ingediende en de gedrukte tekst van een wetsvoorstel te herstellen. Zij kunnen worden uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, respectievelijk de Griffier van de Eerste Kamer.

4) Art. 85 Grondwet, eerste volzin.

5) Kamerstukken I/II 29 917 en 30 837

geval kiest de senaat er doelbewust voor om via één woordvoeder namens alle partijen het debat met de regering te voeren. Op deze wijze wil zij de eensgezindheid van de Eerste Kamer in voorkomende gevallen benadrukken. In het verslagjaar heeft zich dit niet voorgedaan.

Dat de Eerste en Tweede Kamer op verschillende wijze wetsvoorstellen beoordelen, blijkt ook uit het feit dat wetsvoorstellen die in de Tweede Kamer als hamerstuk worden afgedaan, door een andere benadering van senatoren, in de Eerste Kamer nog al eens kunnen leiden tot een uitgebreide plenaire behandeling en zelfs stemmingen. Dat laatste deed zich voor bij de behandeling van een wetsvoorstel waarmee een viertal sociale verzekeringswetten werd gewijzigd. Die wetten beoogden diegenen die vóór 1 januari 2000 een AOW-, Anw-, WAO- of WAZ-uitkering hadden en daarmee in een land woonden waar Nederland nu nog geen sociale zekerheidsverdrag mee heeft afgesloten, die uitkering te laten behouden<sup>6</sup>.

Het totale aantal wetsvoorstellen dat in dit parlementaire jaar 2006/2007 door de Eerste Kamer is behandeld, bedraagt 251<sup>7</sup>. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op de wijze waarop de Eerste Kamer in dit verslagjaar bij de behandeling van een aantal van deze wetsvoorstellen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden.

### 1.1 Nouvelles

Van nouvelles in de betekenis zoals hierboven beschreven is in dit verslagjaar geen sprake geweest. Er zijn in totaal drie nouvelles aangenomen, waarvan er een op gericht was om een technische wijziging aan te brengen in het Initiatiefvoorstel Verruiming en vereenvoudiging van de werking van de Wet bevordering eigenwoningbezit<sup>8</sup>. De novelle met betrekking tot de wijzigingen in de wet houdende overgangsrecht inzake de beëindiging van het recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet binnen de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland<sup>9</sup> zag toe op de wijziging van de ingangsdatum. De derde novelle betrof de zogenoemde Veegwet EZ 2005<sup>10</sup>. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer bleek dat geen overleg had plaatsgevonden met de provincies over een artikel in deze wet. Dat artikel beperkte de bevoegdheid van gedeputeerde staten ten aanzien van mijnbouwwerken om milieuvergunningen te verlenen tot de opslag van gevaarlijke stoffen die van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn. Met deze novelle werd dit artikel uit de wet verwijderd.

6) Kamerstukken I/II 30 665

7) Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer heeft de regering drie wetsvoorstellen ingetrokken.

8) Kamerstuk 30 837

9) Kamerstuk 30 664

10) Kamerstuk 30 433

## 1.2 Toezeggingen

Om een beter overzicht te houden op de nakoming door het kabinet van de door de bewindslieden bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen gedane toezeggingen is in 2004 een begin gemaakt met het opnemen van de toezeggingen in een databestand. Dit bestand is ook via de website van de Eerste Kamer<sup>11</sup> te raadplegen. Hiermee wordt zichtbaar gemaakt wat de Eerste Kamer heeft bewerkstelligd. Bovendien kunnen de bewindslieden met behulp van het bestand gemakkelijker en regelmatig aan hun toezeggingen worden herinnerd, hetgeen de controlerende taak van de Kamer versterkt. In commissieverband wordt de bewindslieden periodiek verzocht actuele informatie te verschaffen betreffende de stand van zaken bij het nakomen van de toezeggingen. Wanneer de reactie niet bevredigend wordt geacht dan wordt dat kenbaar gemaakt aan de betreffende bewindspersoon. Een enkele keer wordt het plenair aan de orde gesteld<sup>12</sup>. In dit verslagjaar is de Eerste Kamer bij enkele gecompliceerde en maatschappelijk ingrijpende wetsvoorstellen pas overgegaan tot aanvaarding van wetgeving nadat de regering voor de Kamer wezenlijke toezeggingen had gedaan.

Zo moest de minister van Vreemdelingenbeleid en Integratie in het debat over de Wet inburgering<sup>13</sup> op 22 november 2006 toezeggen dat gemeenten langer de tijd krijgen om aan hun verplichtingen te voldoen die deze wet aan hen stelt. De ingangsdatum van de wet stond op 1 januari 2007, wat voor gemeenten een onmogelijk korte voorbereidingstijd met zich meebracht om hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

Een toezegging van de minister van Justitie tijdens de behandeling op 28 maart 2007 van de nieuwe Pachtwet<sup>14</sup> om de regeringscommissaris snel om advies te vragen over het overgangsrecht bij de inwerkingtreding van de nieuwe Pachtwet voorkwam dat dit wetsvoorstel het risico liep niet te worden aangenomen. Het debat werd uitgesteld tot 24 april, waarna de Kamer de nieuwe wet alsnog aanvaardde. Als het advies van de regeringscommissaris daar aanleiding toe zou hebben gegeven dan zou de minister met een wetswijziging komen op dit punt, zo had hij de senaat toegezegd.

In het najaar van 2006 heeft de Kamer een discussie weer opgepakt die eerder in 2000 werd gevoerd over een initiatiefwetsvoorstel bevordering eigen woningbezit. Destijds was bijna Kamerbreed een motie aanvaard waarin werd bepleit om na aanvaarding van het wetsvoorstel ook aan de slag te gaan om tussenvormen van koop en huur mogelijk te maken voor. Nu er – wegens een beperkt bereik van deze wet bevordering eigen woningbezit – een wetsvoorstel was ingediend om de subsidie-mogelijkheden voor een ruimere doelgroep beschikbaar te stellen, vond de Kamer

het een gemiste kans dat de initiatiefnemers niet ook koopgarantieregelingen onder het wetsvoorstel hadden gebracht. Het kabinet moest toegeven ook nog niets gedaan te hebben met de motie uit 2000. Daarom nam één woordvoerder namens vele fracties het woord om in het debat de toezegging te krijgen dat dit nu op korte termijn wel zou gaan gebeuren. Daarbij spitste het debat zich toe op de vraag of een bepaald wetsartikel (artikel 22, lid 4) nu al de mogelijkheid bood dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen of dat wijziging van de wet nodig zou zijn.

Uitkomst van het debat was dat een en ander in een algemene maatregel van bestuur uitgewerkt kon worden en dat die voor de zomer van 2007 tegemoet kon worden gezien. Enige maanden later informeerde de minister de Kamer er toch de voorkeur aan te geven een en ander in de wet te regelen. Dit viel niet in goede aarde, in verband met de tijd die gemoeid is met het doorlopen van het wetgevingsproces, terwijl al in het jaar 2000 gevraagd was dit te regelen. De commissie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft schriftelijk te kennen gegeven de voorkeur te geven aan regeling bij algemene maatregel van bestuur. In een brief van 3 juli 2007 antwoordde de minister dat een reeds in 2003 hiertoe strekkend aanhangig wetsvoorstel spoedig ingediend zou worden bij de Tweede Kamer, hetgeen geschiedde op 21 juli 2007.

In het debat over het wetsvoorstel Uitvoering EU-richtlijn openbaar overnamebod<sup>15</sup>, dat op 22 mei 2007 werd aangenomen, werd ook over de gang van zaken rond de overname van de ABN-AMRO gesproken. Naar aanleiding van dit specifieke geval zegde de minister van Financiën toe dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM), ten aanzien van vijandige overnames in het algemeen, eerder in actie zal komen. Dat betekent dat de AFM niet meer hoeft te wachten totdat er een daadwerkelijke bieding is gedaan. Het toezicht van de AFM begint op het moment waarop op enigerlei wijze de naam van de doelvennootschap en een indicatie van de bieding naar buiten zijn gekomen, óók als nog geen bod wordt genoemd, maar er wel al een tijdsplanning voor de bieding wordt aangegeven. De tweede toezegging van de minister van Financiën betrof het Besluit openbare biedingen. Dat zal een voorziening bevatten waarmee de termijnen voor concurrerende biedingen kunnen worden gesynchroniseerd. Daarmee wordt voorkomen dat eenieder een voordeel in de biedingstrijd zou hebben door het enkele feit dat zijn bieding een langere looptijd heeft.

Ook in het debat over de Aanpassing van de Wet op de vennootschapsbelasting<sup>16</sup> van 13 februari 2007, ontlokte de Kamer de minister van Financiën een toezegging. De aanpassing van de Wet op de vennootschapsbelasting betekent een aanvulling van de regeling in deze wet die onder omstandigheden de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting beperkt tot het bedrag van de eerder in aanmerking genomen verliezen. Een aantal belastingplichtigen probeerde wel de lusten van de deelnemingsvrijstelling te genieten (deelnemingswinsten vrijgesteld) maar de lasten te vermijden (deelnemingsverliezen aftrekbaar). Met dit voorstel wordt het omzeilen van

11) <http://www.toezeggingenek.nl> of via link op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

12) Dit geschiedde bijvoorbeeld op 2/3 juli 2007 met betrekking tot de openstaande toezeggingen van de minister van Justitie. Zie Handelingen Eerste Kamer 2006-2007, nrs. 35 en 36.

13) Kamerstukken I/II 30 308

14) Kamerstukken I/II 30 448

15) Kamerstukken I/II 30 419

16) Kamerstukken I/II 30 117



de bestaande wettelijke regeling tegengegaan. De deelnemingsvrijstelling wordt nu aangevuld met een aantal antimisbruik maatregelen. De minister zegde toe dat in de praktijk de mogelijkheid van tegenbewijs wordt toegelaten als het kennelijk onredelijk zou zijn dit niet te doen. Hij zou ervoor zorg dragen dat in het geval een belastingplichtige aannemelijk kan maken dat de deelnemingsvoordelen niet te herleiden zijn tot de “besmette” activiteiten van de voormalige vaste inrichting maar tot overige activiteiten, er geen sancties worden opgelegd. Ook achtte hij het mogelijk de hardheidsclausule eventueel toe te passen. De minister of zijn opvolger zou zo snel mogelijk komen met een beleidsbesluit of een aanpassing van het wetsontwerp op dit punt.

Ook tijdens de plenaire behandeling van twee wetsvoorstellen over beleggingsinstellingen<sup>17</sup> ontlokte de Kamer de staatssecretaris van Financiën de toezegging dat indien de praktijk vraagt om een overgangsregeling hij die zal bezien en daarbij vooral zal letten op de administratieve lasten. Een andere toezegging van de staatssecretaris tijdens dit debat komt er op neer dat mochten er in de praktijk belangrijke knelpunten ontstaan, de staatssecretaris zo nodig actie zal ondernemen.

### 1.3 Moties

Er werden in het verslagjaar acht moties ingediend, waarvan er zes werden aanvaard. Vier van de zes aanvaarde moties werden met algemene stemmen, d.w.z. unaniem aangenomen. Eén motie werd ingetrokken omdat de inhoud werd omarmd door de betrokken bewindspersoon en één werd aangehouden.

De meest opmerkelijke motie tijdens dit verslagjaar betrof de motie inzake de inwerkingtreding van het wetsvoorstel betreffende de splitsing van energiebedrijven<sup>18</sup>. De Kamer had een gezamenlijke zorg, namelijk dat een ‘Alleingang’ in Europa schadelijk zou kunnen zijn voor de concurrentiepositie van de Nederlandse energiebedrijven enerzijds en de borging van het publieke belang anderzijds. Die zorg was te groot om het wetsvoorstel zonder slag of stoot aan te nemen. Verwerping echter werd te ver gaand geacht. Daarom werd gebruik gemaakt van het recht een motie in te dienen, waarin voorwaarden werden geformuleerd omtrent de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Met de voorgestelde structuurmaatregel beoogde de regering de onafhankelijkheid van het netbeheer voor gas en elektriciteit structureel te borgen ten opzichte van de levering, handel en productie van energie. De publieke belangen gemoeid met de energievoorziening zouden geborgd worden door onder andere een beter netbeheer

17) Wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enkele andere belastingwetten in verband met de introductie van een regeling voor vrijgestelde beleggingsinstellingen en een aanpassing van de eisen voor beleggingsinstellingen met uitdelingsverplichting (Kamerstuk 30 533) en Wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 teneinde beleggingsinstellingen de mogelijkheid te bieden om vastgoed te ontwikkelen ten behoeve van de eigen portefeuille (Kamerstuk 30 689).

18) Kamerstukken I/II 30 212 (de moties zijn gedrukt onder de letters H en N).

en daardoor leveringszekerheid. In essentie kwam het wetsvoorstel neer op de splitsing van regionale geïntegreerde energiebedrijven. Netbeheerders zouden niet langer deel mogen uitmaken van een groep waartoe ook producenten, leveranciers en handelaren van energie behoren. Tevens werd voorgesteld dat de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet alle elektriciteitsnetten met een spanningsniveau van 110 Kv en hoger zou gaan beheren. Een derde hoofdelement betrof het creëren van een zogenoemde “vette” netbeheerder, dat wil zeggen een netbeheerder die de beschikking krijgt over de economische eigendom van het net en die zijn wettelijke taken zelf uitvoert. Naar het oordeel van de regering zou zo verhinderd kunnen worden dat de relatief kleine Nederlandse energiebedrijven geïntegreerd zouden kunnen worden overgenomen door buitenlandse bedrijven samen met de netten die van vitaal belang zijn voor de leveringszekerheid van energie in ons land.

Het wetsvoorstel deed veel stof opwaaien, niet alleen in de Eerste Kamer, maar ook in de energiesector zelf en daarbuiten. Tijdens de plenaire behandeling op 13 en 14 november 2006 kwamen de bezwaren en bedenkingen aan bod, die onder andere verband hielden met de financiële risico's die verbonden zouden zijn aan de voorgestelde maatregelen (de zogenoemde problematiek van de cross border leases) én het feit dat Nederland met deze maatregelen een voorschot zou nemen op Europese besluitvorming. Dat zou volgens sommige fracties resulteren in een slechtere concurrentiepositie van Nederlandse energiebedrijven ten opzichte van buitenlandse bedrijven. Na het antwoord van de minister was de repliek van de Kamer even bondig als verrassend. Vrijwel onmiddellijk werd een motie ingediend die door de woordvoerders van alle fracties op één na was ondertekend. De motie behelsde het verzoek tot voorwaardelijke inwerkingtreding van een van de drie kernpunten van de wet: het groepsverbod voor netbeheerders enerzijds en producenten, leveranciers en handelaren van energie anderzijds. De regering zou het groepsverbod pas in werking mogen laten treden, wanneer duidelijk was dat vergelijkbare Europese regelgeving op stapel zou staan en was voorzien in de financiële risico's van de cross border leasecontracten. Alleen wanneer het publieke en onafhankelijke netbeheer in gevaar zou komen, zou het kabinet onverwijld mogen overgaan tot splitsing. Wél zou het in alle gevallen hierover vooraf in overleg moeten treden met de Tweede en Eerste Kamer. De motie riep de regering bovendien op eens per jaar te rapporteren over haar bevindingen terzake en die van de Directie Toezicht Energie (DTE). In zijn dupliek verklaarde de minister de motie te “omarmen” en zegde toe dat het kabinet schriftelijk zou bevestigen de motie te zullen uitvoeren. Een week later, op 21 november 2006, werd de motie met algemene stemmen aangenomen. Tegelijkertijd werd het wetsvoorstel aanvaard, waarbij slechts één fractie tegenstemde.

Toch werd een half jaar na aanvaarding van het wetsvoorstel de inwerkingtreding van de bepalingen betreffende het groepsverbod alsnog vastgesteld, maar niet dan nadat de minister beide Kamers der Staten-Generaal had kunnen overtuigen van de noodzaak hiertoe. Zij was van oordeel dat de recente expansie van de buitenlandse commerciële activiteiten van de nog geïntegreerde energiebedrijven onverantwoord grote risico's voor het publieke en onafhankelijke netbeheer met zich meebracht.

Dit in de ogen van de minister nieuwe gegeven zou nopen tot spoedige effectuering van het groepsverbod. Opnieuw ging de Eerste Kamer niet voetstoots akkoord: het debat met de minister duurde vijf uur en werd gevoerd voor een overvolle publieke tribune in de Eerste Kamer. Maar hoewel een motie die opriep de inwerkingtreding van de bepalingen betreffende het groepsverbod te bepalen op 1 juli 2009 door een Kamermeerderheid werd aanvaard, gaf het kabinet aan deze niet uit te zullen voeren. De Tweede Kamer had namelijk druk uitgeoefend op de minister om het groepsverbod juist zo snel mogelijk van kracht te laten worden. Toch kwam de minister de Eerste Kamer tegemoet door tussen de data van beide Kamers in te gaan zitten: ze deed een aantal toezeggingen en de inwerkingtreding van het groepsverbod werd bepaald op 1 juli 2008 en niet zoals het kabinet eerder wenste op 1 augustus 2007.

Tijdens de behandeling van de Wet medezeggenschap op scholen<sup>19</sup> is door de Eerste Kamer stilgestaan bij de verhouding tussen schoolbesturen en ouders. De Kamer was bezorgd over de geringe mogelijkheden om tegen besluiten van schoolbesturen in te gaan en het ontbreken van checks & balances. Het voorliggende wetsvoorstel was echter niet het meest geëigende om aan het gewenste tegenwicht vorm te geven. Dit zou in een volgend wetsvoorstel geregeld moeten worden. Omdat de Kamer het van groot belang vond dat de controle en interventiemogelijkheden van ouders tegenover schoolbesturen dan ook daadwerkelijk zouden worden versterkt, is een daartoe strekkende motie ingediend en aangenomen<sup>20</sup>. De Kamer signaleerde daarin dat de bevoegdheden van de schoolbesturen de afgelopen jaren zijn toegenomen en dat de positie van ouders en andere belanghebbenden daarbij is achtergebleven. De regering werd daarom opgeroepen een voorstel te doen om in de ontbrekende controle- en interventiemogelijkheden te voorzien. De minister toonde zich hiertoe bereid en kondigde aan dat de zorg van de Kamer zou worden meegenomen in het wetsvoorstel over goed bestuur in het primair en voortgezet onderwijs. Dat wetsvoorstel is in september naar de Raad van State gestuurd.

Verder werd tijdens het debat over de wijziging van de Leerplichtwet 1969<sup>21</sup> bijna Kamerbreed een motie<sup>22</sup> ingediend waarin de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt gevraagd op korte termijn, maar in ieder geval binnen een jaar, ervoor te zorgen dat het recht op onderwijs voor iedereen daadwerkelijk geëffectueerd kan worden, zo nodig via aanpassing van de Leerplichtwet. De Kamer had tijdens het voorbereidend onderzoek van het aanhangige wetsvoorstel een leemte in de Leerplichtwet geconstateerd met betrekking tot de leerplicht van kinderen die een vrijstelling van de plicht tot inschrijving op een school of instelling hebben. Het gaat daarbij om kinderen die ofwel geen onderwijs krijgen, ofwel thuisonderwijs waarvan de kwaliteit niet kan worden beoordeeld. De motie die met algemene stemmen werd aangenomen, werd door de staatssecretaris als een ondersteuning van haar beleid beschouwd.

19) Kamerstukken I/II 30 414

20) Kamerstukken I, 2006-2007, 30 414, G

21) Kamerstukken I/II 30 652

22) Kamerstuk I 2006-2007, 30 652, G

Bij de goedkeuring van het Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties<sup>23</sup> werd een motie<sup>24</sup> ingediend met een oproep aan de regering te zorgen voor meer transparante procedures voor de opnemings van vermeende terroristische organisaties op lijsten van de Europese Unie en de Verenigde Naties. Over het vervolg van deze motie heeft vervolgens een uitgebreide schriftelijke gedachtewisseling plaatsgevonden met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie, waarover meer in de paragraaf over de rechtsbescherming.

Op 22 mei 2007 werd met algemene stemmen een motie<sup>25</sup> aangenomen waarin de regering dringend wordt verzocht in gedelegeerde wetgeving niet langer af te wijken van hetgeen in de wet is bepaald. Gedelegeerde regelgeving is regelgeving die wordt opgesteld zonder dat daarvoor het volledige wetgevingsproces wordt doorlopen. De wet biedt in voorkomende gevallen expliciet de mogelijkheid voor een ander orgaan dan de formele wetgever (regering en Staten-Generaal), zoals de Kroon, de minister of een lagere overheid, om op die wet gebaseerde regels vast te stellen. Op nationaal niveau gaat het dan onder meer om algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De parlementaire controle op de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving is doorgaans beperkt. In de "Aanwijzingen voor de regelgeving"<sup>26</sup> werd deze constructie vooral toegestaan om Europese regelgeving tijdig te kunnen implementeren. Hoewel de minister van Justitie en de Kamer van mening bleven verschillen over de vraag of dit constitutioneel was, was men het er over eens dat het uit het oogpunt van kenbaarheid van de wet onwenselijk is dat in de gedelegeerde regelgeving bepalingen kunnen staan die afwijken van de wettelijke bepalingen.

De Eerste Kamer heeft zich voorgenomen wetsvoorstellen waarin alsnog sprake zal zijn van een machtiging aan een lagere wetgever om regels te stellen die afwijken van de wet, ofwel in plaats worden gesteld van wetteksten, niet langer te aanvaarden. Een dergelijke machtiging tot afwijking van hetgeen de wet bepaalt stond bijvoorbeeld in artikel 5.8 van het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen<sup>27</sup>. Dat de Kamer dit wetsvoorstel niet heeft hoeven verwerpen komt omdat de minister toezegde dit artikel niet in werking te laten treden.

Een motie hoeft niet altijd te worden aangenomen om effect te hebben. Dat bleek dit parlementaire jaar bijvoorbeeld bij de behandeling van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. De plenaire behandeling op 14 november 2006 werd halverwege de eerste termijn van de minister van Verkeer en Waterstaat – die de staatssecretaris verving – geschorst. Naar het oordeel van de Kamer bestond er teveel onduidelijkheid

23) Kamerstukken I/II 28 764

24) Kamerstuk I 2006-2007, 28 764, E

25) Kamerstuk I 2006-2007 26 200 VI, 65 / 21 109, D

26) De "Aanwijzingen voor de regelgeving" vormen de handleiding voor wetgevingsjuristen van de ministeries bij het opstellen van wet- en regelgeving. De aanwijzingen zijn opgenomen in een circulaire van de minister-president van 18 november 1992 (laatstelijk gewijzigd St-crt, 2005, 87)

27) Kamerstukken I/II 30 489. Zie ook Kamerstuk I 21 109, A.



over de uitleg van de stukken van de regering, met name over de instroom van water via de Rijn bij Lobith. De minister beloofde duidelijkheid te zullen scheppen.

Bijna een maand later, op 19 december 2006, werd het debat voortgezet. Deze keer in aanwezigheid van de staatssecretaris. De discussie spitte zich opnieuw toe op de instroom van water bij Lobith, maar ook op een zogenoemde hoogwatergeul bij Veessen/Wapenveld. Een dergelijke geul is bedoeld om rivierwater op te vangen bij extreme waterstanden, om eventuele dijkdoorbraken te voorkomen. Teneinde elke onduidelijkheid te voorkomen, dienden enkele fracties een motie<sup>28</sup> in, waarin onder meer de verantwoordelijkheid voor de hoogwatergeul werd neergelegd bij de provincie Gelderland. Ook de norm voor de waterinstroom bij Lobith werd in de motie vastgelegd. De staatssecretaris, die van mening was dat de motie bedoeld was om nadruk te leggen op hetgeen zij in het debat had toegezegd, nam de strekking van de motie integraal over. De indiener besloot daarop de motie weer in te trekken.

28) Kamerstuk I 2006-2007, 30 080, E



## 2 Beoordeling van wetgevingskwaliteit

De Eerste Kamer kiest ervoor bij de beoordeling en de toetsing van wetsvoorstellen – nu de tekst van het voorstel een vaststaand gegeven is – vooral te letten op de kwaliteit van de wetgeving. Bij deze kwaliteitstoets gaat het om de inhoudelijke beoordeling op rechtmatigheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van de regeling. In dit hoofdstuk zal onder meer op de verschillende toetsingscriteria worden ingegaan.

### 2.1 Wetsystematiek

#### *Versnelde implementatie Europese regelgeving*

In het vorige jaarbericht werd al melding gemaakt van de toezegging van de minister van Justitie de “Aanwijzingen voor regelgeving” te herzien, zodat niet langer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van wat in een wet verankerd is. Een dergelijke bepaling werd door de regering op momenten gebruikt om bijvoorbeeld de implementatie van Europese richtlijnen te bespoedigen of te vergemakkelijken.

In het plenaire debat van 15 mei 2007<sup>29</sup>, bevestigden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hun eerder gedane toezegging, zoals zij dat ook al in hun brief<sup>30</sup> van 11 mei 2007 hadden geschreven, namelijk dat bij toekomstige regelgeving het in principe niet meer zal worden toegestaan om per delegatie af te wijken van een of meer bepalingen in formele wetten. Alleen in noodsituaties en bij experimenten zou een dergelijke afwijking, en dan alleen maar tijdelijk, aan de orde kunnen zijn. In dit debat zegde de minister van Justitie eveneens toe dat hij met een termijn zal komen waarna deze bepaling zal worden geëvalueerd. Ook zegde hij

29) Plenaire debat van 15 mei 2007 ging over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 april 2007 met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport “De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie” (Kamerstuk I 2006-2007, 26 200 VI, nr. 65 / 21 109, A) en de brief inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (Kamerstuk II 2005-2006, 21 109, nr. 65). Bij dit debat werd de brief van de minister van Justitie van 13 februari 2007 inzake bijzondere totstandkomingsprocedures voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (Kamerstuk I 2006-2007 30 800 VI, C) betrokken.

30) Kamerstuk I 2006-2007, 26 200 VI, nr. 65 / 21 109, B

de Kamer toe een brief te sturen met een opgeschoond overzicht van de delegatiebepalingen per ministerie. Aan het einde van het verslagjaar had de minister hier nog geen uitvoering aan gegeven. De Kamer zal daar in de nabije toekomst nog aandacht aan besteden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde aan dat het onderwerp van de verankering van de Europese Unie en de werking van het EG-recht in de Grondwet door de staatscommissie Grondwet zal worden onderzocht.

Als extra waarborging werd hierover een motie<sup>31</sup> ingediend. Op 22 mei 2007 is deze motie (in gewijzigde vorm) met algemene stemmen aangenomen. In deze motie wordt de regering dringend verzocht die vorm van gedelegeerde wetgeving niet meer te gebruiken. Verder wordt kenbaar gemaakt dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen waarin alsnog sprake zal zijn van een machtiging aan een lagere wetgever om regels te stellen die afwijken van de wet, ofwel in plaats worden gesteld van wetteksten, niet langer zal aanvaarden.

Dit deed zich eerder al voor bij de plenaire behandeling van de Geneesmiddelenwet<sup>32</sup> op 7 februari 2007. In dat wetsvoorstel was een voorziening opgenomen om Europese richtlijnen snel te kunnen implementeren door middel van een ministeriële regeling, ook wanneer deze regeling zou afwijken van wat elders in de wet wordt bepaald. De Eerste Kamer kon dit niet accepteren en riep de minister van Justitie naar de Kamer om een en ander toe te lichten. Na enig aandringen zegde de minister de Kamer toe het betreffende artikel van de Geneesmiddelenwet vooralsnog niet in werking te laten treden.

Eenzelfde toezegging werd gedaan door de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu bij de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de luchtkwaliteitseisen, zoals al in de paragraaf over moties valt te lezen.

## 2.2 Rechtmatigheid

In het algemeen kan worden gesteld dat de Eerste Kamer bij de toetsing op rechtmatigheid bekijkt of de bepalingen van het wetsvoorstel niet strijden met hoger recht (Grondwet, verdragsrecht, Europees recht), of anderszins de juridische houdbaarheid aantasten. Maar ook vragen met betrekking tot het overgangsrecht, de rechtbescherming van de burger, de toegang tot de rechter, alsmede of er sprake is van gelegenheids-wetgeving spelen een belangrijke rol.

Een verschil van mening tussen de senaat en de regering over de toepassing van artikel 4 van de Grondwet leidde aanvankelijk tot een schorsing van de behandeling van de Wet modernisering waterschapsbestel<sup>33</sup>. Een meerderheid in de Eerste Kamer

31) Kamerstuk I 2006-2007 26 200 VI, 65 / 21 109, D

32) Kamerstukken I/II 29 359

33) Kamerstukken I/II 2006-2007, 30 601

maakte bezwaar tegen de aanstellingswijze van de bestuursleden van de waterschappen en was van mening dat er in het wetsvoorstel sprake is van een “algemeen bestuur” zoals beschreven in artikel 4 van de Grondwet, in plaats van een “functioneel bestuur”. De Grondwet schrijft voor dat in alle gevallen waarin sprake is van een algemeen bestuur de leden moeten worden gekozen. Het wetsvoorstel werd uiteindelijk aangenomen, maar pas na de toezegging van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat dat na de verkiezingen van 2008 een commissie zal worden ingesteld die gaat adviseren over de toekomstige bestuursamenstelling en wijze van verkiezing van het waterschap. Door in de wet een horizonbepaling<sup>34</sup> op te nemen, wordt gewaarborgd dat de positie van de waterschappen voor de verkiezingen van 2012 nader wordt bezien.

In het verslagjaar kwam ook een voorlopig einde aan een jarenlang gevoerde discussie over de status van artikel 91 lid 3 Grondwet<sup>35</sup>. De kwestie betreft de grondwetsbepaling die vereist dat verdragen door beide Kamers van de Staten-Generaal met een tweederde meerderheid worden goedgekeurd, als in het betreffende verdrag wordt afgeweken van Nederlandse grondwettelijke bepalingen. Het debat van 3 april 2007 werd gevoerd ten gevolge van een motie uit 2001 en het daarop volgende staatsrechtelijk onderzoek<sup>36</sup> naar het bewuste grondwetsartikel 91 lid 3.

Namens de regering bevestigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor constitutionele zaken, het in de kabinetsreactie op het rapport Besselink verwoorde standpunt dat artikel 91 lid 3 enkel van toepassing is wanneer het gaat om concrete grondwetsbepalingen. Strijdigheid met de geest of de strekking van de Grondwet noopt niet tot het vereiste van een tweederde meerderheid, aldus de minister.

Een deel van de Kamer hield echter eveneens voet bij stuk. Het is namelijk de Eerste of Tweede Kamer zelf die kan bepalen of sprake is van afwijking van een grondwettelijke bepaling en dat een verdrag dan alleen kan worden goedgekeurd als tweederde van de leden vóór stemmen. Dit zou kunnen leiden tot politiek gebruik of zelfs misbruik van artikel 91 lid 3. De van de kant van de Eerste Kamer geopperde mogelijkheid om – in geval afwijking van de Grondwet wordt geconstateerd – een goedkeuringswet te behandelen in een Verenigde Vergadering, werd door de minister van de hand gewezen. De Eerste Kamer dient een goedkeuringswet gewoon volgtijdelijk aan de Tweede Kamer te behandelen.

Hoewel de meningen over de status en betekenis van artikel 91 lid 3 Grondwet uiteen blijven lopen, werd het debat toch afgesloten. De motie die de hele discussie had ingeleid, werd aan het eind van het debat ingetrokken.

34) Een horizonbepaling is een artikel in een wet dat bepaalt dat een regel op een vooraf vastgestelde datum zal eindigen, tenzij door de wetgever nadrukkelijk anders wordt besloten.

35) Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk zijn, kunnen de Kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

36) Dr. L.F.M. Besselink c.s., De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties, Utrecht 2003



## *Rechtsbescherming van burgers*

De bescherming van de fundamentele rechten van de burger speelde in het najaar van 2006 een belangrijke rol, toen de Eerste Kamer diverse malen debatteerde over antiterrorismewetgeving. Zo werd direct na Prinsjesdag gestemd over een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt om informatie van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) via afgeschermd getuigen van deze dienst een rol te laten spelen bij de opsporing en vervolging van onder andere verdachten van terroristische aanslagen<sup>37</sup>. Vooral de toenmalige oppositie zette vraagtekens bij het voorstel wegens de mogelijke strijdigheid met het recht op een eerlijke procesgang, vastgelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De regeringsfracties zetten vraagtekens bij de mogelijkheid dat ontlastende informatie niet in het strafdossier terecht zou komen. Bij monde van de minister van Justitie stelde de regering echter dat in het wetsvoorstel voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Wel erkende de minister dat niet uitgesloten is dat in voorkomende gevallen de staatsveiligheid de waarheidsvinding in de weg zal staan<sup>38</sup>.

Een paar weken later debatteerde de senaat over het verruimen van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven<sup>39</sup>. Zodra de rechtshandhavingautoriteiten beschikken over een ‘aanwijzing’ voor een terroristisch misdrijf, kunnen zij voortaan beschikken over een breder arsenaal aan opsporingsmogelijkheden. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld eenvoudiger om verdachten te observeren of af te luisteren. Opnieuw klonken vanuit de oppositie kritische geluiden. Politie en justitie zouden wel erg vergaande bevoegdheden krijgen, die een behoorlijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers maken. Bij enkele woordvoerders van de regeringsfracties bestond zorg over de toetsing achteraf van de gronden voor gebruikmaking van bijzondere opsporingsmethoden, indien er nimmer een zaak ter terechtzitting komt. Met name oppositiewoordvoerders bleken niet overtuigd van de noodzaak van de wet. Een poging om de wet alsnog een tijdelijk karakter te geven door het opnemen van een horizonbepaling van vijf jaar stuitte echter op weerstand van de minister van Justitie. Wel zegde deze toe de noodzaak en werking van de wet vijf jaar na inwerkingtreding grondig te zullen evalueren. Ook de vraag of een institutionele vorm van toetsing achteraf van gebruikmaking van bijzondere opsporingsmethoden wenselijk is, wordt dan opnieuw bezien. Mede dankzij deze toezegging werd de wet uiteindelijk door een ruime meerderheid van de Kamer aanvaard<sup>40</sup>.

Rechtsbescherming kwam eind 2006 voor de derde maal aan bod bij de goedkeuring van het Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties<sup>41</sup>. Tijdens dit debat werd een motie<sup>42</sup>

37) Kamerstukken I/II 29 743

38) Handelingen I 2005-2006, 38 (12 september 2006) en Handelingen I 2006-2007, 1 (26 september 2006)

39) Kamerstukken I/II 30 164

40) Handelingen I 2006-2007, 5 (7 november 2006)

41) Kamerstukken I/II 28 764

42) Kamerstuk I 2006-2007, 28 764, E

ingediend met een oproep aan de regering te zorgen voor meer transparante procedures voor het opnemen van vermeende terroristische organisaties op lijsten van de Europese Unie en de Verenigde Naties. De bestaande procedures bieden onvoldoende bescherming voor de burger. Het is niet alleen lastig na te gaan of een organisatie terecht op de EU- of VN-terrorisielijst is geplaatst, het is ook zeer moeilijk om eenmaal geplaatst op de lijst hier weer vanaf te komen. Naar aanleiding van een brief over het vervolg van deze motie heeft zich een schriftelijke gedachtewisseling ontsponnen met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie die zich ook in het parlementaire vergaderjaar 2007-2008 nog voortzet. Daarbij heeft de commissie Justitie uit het oogpunt van het belang van de rechtstaat kritische vragen en vervolgvragen gesteld over de wijze waarop in de Europese Unie een vervolg is gegeven aan een arrest van het Europese Hof van Justitie<sup>43</sup> waarin de plaatsing van een organisatie op de terrorisielijst nietig werd verklaard.

## *Rechtszekerheid*

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Werken aan winst<sup>44</sup>, een wetsvoorstel dat onder grote tijdsdruk moest worden behandeld, verkreeg de Kamer van de minister van Financiën de toezegging dat eventuele later gerezen vragen, die voor de uitvoering van het wetsvoorstel in de praktijk van belang kunnen zijn, alsnog zouden worden beantwoord. Vier maanden later heeft de vaste commissie voor Financiën aan de, inmiddels voor het fiscale beleid verantwoordelijke, staatssecretaris een groot aantal vragen voorgelegd. Op deze wijze is op een later tijdstip een groot aantal onduidelijkheden voor de burger alsnog weggenomen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel<sup>45</sup> tot wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) is aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gevraagd of artsen die niet meer praktiserend zijn de mogelijkheid hebben de titel “arts niet praktiserend” te voeren, omdat ze anders na doorhaling in het BIG-register niet meer de titel arts kunnen voeren. In de praktijk zijn niet-praktiserende artsen nog wel als adviseur, bestuurder of wetenschapper in de medische sector actief, zij het niet als arts. De minister voelde hier aanvankelijk niets voor omdat daarmee een nieuwe titel gecreëerd zou worden, die het systeem van het BIG-register zou doorkruisen en onduidelijk zou zijn voor patiënten<sup>46</sup>. Tijdens de plenaire behandeling heeft de Kamer nogmaals aangedrongen op het mogen gebruiken van de titel “arts niet praktiserend”. Toen de minister hierop geen toezegging deed, is de beraadslaging voor onbepaalde tijd geschorst om de minister de gelegenheid te geven een oplossing te zoeken. De minister heeft daarop na nadere bestudering van de totstandkomingsgeschiedenis per brief laten weten dat uit de aanduiding “arts niet praktiserend” duidelijk genoeg blijkt dat het om een arts gaat die zijn praktijk heeft neergelegd en dus niet bevoegd is om aan artsen voorbehouden handelingen te verrichten.

43) Arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg in zaak T-228/02, 12 december 2006

44) Kamerstukken I/II 30 572

45) Kamerstukken I/II 30 463

46) Memorie van antwoord, Kamerstuk I 2006-2007, 30 663, C

Het gebruik van de aanduiding “niet praktiserend arts” is volgens hem niet in strijd met de wet en de betrokkene zal niet vervolgd worden.

Van de kant van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering van de geneeskunst (KNMG) is er daarna op gewezen dat dan ook personen die nooit in het BIG-register ingeschreven hebben gestaan, gerechtigd zouden zijn de aanduiding “arts niet praktiserend” te gebruiken. De leden van de commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben naar aanleiding daarvan aangedrongen op een bepaling in de wet of een aanwijzing, die er op neer zou komen dat “zij die ingeschreven hebben gestaan in het register en niet daaruit zijn verwijderd op grond van een tucht- of strafrechtelijke maatregel, de titel arts kunnen blijven gebruiken onder toevoeging van de letters np (niet praktiserend) en dat aan deze titel geen rechten kunnen worden ontleend”.<sup>47</sup>

De minister heeft daarop besloten<sup>48</sup> in het uitvoeringsbesluit BIG op te nemen dat zij die ingeschreven hebben gestaan in het BIG-register en daaruit niet zijn verwijderd op grond van een tucht- of strafrechtelijke maatregel, de gewezen titel “arts” kunnen blijven gebruiken onder vermelding van de toevoeging “niet praktiserend”. Het gebruik van de afkortingen laat de minister over aan de praktijk, zolang dit niet voor verwarring zorgt.

### 2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In dit parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer onderzoek gedaan naar de voorbereidingsfase van een wetsvoorstel en welke gevolgen een voorgenomen wet heeft voor uitvoeringsinstanties en burgers. Dit onderzoek is een vervolg op het rapport ‘Tussen beleid en uitvoering’ dat de Algemene Rekenkamer uitbracht in 2004. Tijdens het daaropvolgende debat dat de Kamer hierover voerde met de regering nam zij unaniem twee moties<sup>49</sup> aan die de regering opriepen tot een andere werkwijze.

Hoewel de regering meteen haar goede wil heeft uitgesproken, blijken de maatregelen om aan die moties te voldoen tot op heden weinig bemoedigend, zo concludeerde de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer bij de presentatie van haar rapport ‘Naar een zichtbare effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering’<sup>50</sup> op 15 mei, waarbij behalve de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder andere ook aanwezig waren de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Deze drie Hoge Colleges van Staat hadden op verzoek van de Kamer schriftelijk commentaar geleverd op het rapport. De commissie concludeerde verder dat de toetsing die ministeries voorafgaand aan de invoering van nieuwe wetgeving laten uitvoeren vooral is gericht op

47) Brief van 30 november 2006, Kamerstukken I, 30 663, G

48) Kamerstukken I, 2007-2007, 30 463, J

49) Kamerstuk I 2003-2004, nr. EK 28 831, B en Kamerstuk I 2003-2004, nr. EK 28 831 C.

50) Zie ook [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

het inventariseren van mogelijke afbreukrisico's en invoeringskosten voor de overheid, maar juist niet op het beantwoorden van de vraag of de voorgenomen wet wel leidt tot het maatschappelijk gewenste effect.

De Eerste Kamercommissie doet in haar rapport tien aanbevelingen aan de regering die moeten leiden tot een betere wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Zo vindt zij het van essentieel belang dat uitvoeringsinstanties in een zo vroeg mogelijk stadium moeten worden betrokken bij het beleids- en wetgevingsproces. Verder is de door de ministeries gehanteerde definitie van uitvoerbaarheid te beperkt. Die moet niet alleen gericht zijn op de juridische en technische gevolgen van een wetsvoorstel, maar juist en vooral op wat nodig is om de gewenste effecten voor de samenleving en individuele burgers te bereiken.

Ook wil de Eerste Kamer dat vooraf duidelijk is of voorgenomen beleid of een wetsvoorstel consistent, realistisch, juist en actueel is en of er voldoende draagvlak is bij uitvoeringsinstanties en de doelgroep. Hoewel de regering in haar memorie van toelichting op wetsvoorstellen wel aangeeft wie zij vooraf heeft geraadpleegd en wanneer, wil de senaat juist weten wat het commentaar van de direct betrokkenen was. De regering moet regelmatig worden aangesproken op meerjarige wetgevingsprogramma's, de samenhang ertussen en de langetermijnvisie.

De Eerste Kamer zou ook graag zien dat de regering meer gebruik maakt van pilots die het mogelijk maken om de kwaliteit van beleid en wetgeving op bescheiden schaal te testen. Wetten zouden bovendien voorzien moeten worden van een horizonbepaling om wetgeving te beëindigen als zij niet meer past in de uitvoeringspraktijk. Verder moeten beleidsmakers de Europese ontwikkelingen beter volgen en de politiek en de uitvoeringsinstanties daarbij betrekken. Tot slot beveelt de Eerste Kamercommissie de regering aan om nader onderzoek te doen naar de gevolgen van het feit dat wetten verschillende functies hebben.

#### *Doeltreffendheid*

In het debat over het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen<sup>51</sup>, dat vlak voor het zomerreces werd gehouden, sprak de Kamer haar zorgen uit over de doeltreffendheid van het wetsvoorstel. Gaat het ontwikkelde instrument wel werken of is het een wetsvoorstel om de gestokte bouwactiviteiten langs wegen weer op gang te brengen? Wordt een hypotheek op de toekomst genomen door de mogelijkheid van het salderen van projecten? Met die mogelijkheid kunnen in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen worden overschreden, de negatieve gevolgen van een nieuw project gecompenseerd worden binnen een afgebakend gebied. Dat kan door in de nabije omgeving van het project maatregelen te nemen die een verbetering van de luchtkwaliteit inhouden. Er kan geen beroep worden ingesteld tegen het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) omdat de projecten in die fase nog niet concreet genoeg zijn,

51) Kamerstukken I/II 30 489



maar blijkbaar wel concreet genoeg om te weten of alles tezamen bijdraagt aan het eindresultaat, namelijk verminderd fijn stof in de lucht. Om die reden wilde de Eerste Kamer tenminste de gelegenheid krijgen zelf een kritische blik te kunnen werpen op het NSL. De minister beloofde het NSL ook aan de Eerste Kamer voor te zullen leggen. De Kamer legde een verband tussen het wetsvoorstel zelf en een algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van het begrip “niet in betekenende mate”. Projecten die niet in betekenende mate luchtvervuiling teweeg zullen brengen hoeven niet in de programma’s te worden meegenomen, om teveel bureaucratische rompslomp te vermijden. Dat konden de Kamerleden billijken, maar desalniettemin waren er zorgen over cumulatie van kleine projecten die op kwetsbare locaties dan toch teveel fijn stof zouden veroorzaken. De Kamer was ook onaangenaam verrast door de openbaring van de minister dat de Raad van State enige kritiek had geuit op de uitwerking van “niet in betekenende mate” in de algemene maatregel van bestuur die de regering tot verder nadenken bracht. Het debat werd opgeschort tot daarover meer uitsluitsel was geboden. Na de verlangde informatie te hebben ontvangen kon het debat op 2 oktober 2007 worden afgerond.



## II | DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND

In het parlementaire jaar 2006-2007 vonden enkele Europese en bilaterale feestelijkheden plaats. In het voorjaar van 2007 werd op Europees niveau, op nationaal niveau en door de Eerste Kamer stilgestaan bij het vijftigjarige jubileum van de Europese Verdragen van Rome. De Europese samenwerking bestond vijftig jaar. De viering van 400 jaar vriendschap tussen Nederland en Australië in het najaar van 2006 werd luister bijgezet door een bezoek, op uitnodiging van het Australische parlement, aan Australië van een parlementaire delegatie uit beide Kamers, geleid door de Voorzitter van de Eerste Kamer. In juni 2007 werd het vijftigjarige bestaan van het Benelux-parlement gevierd. Deze vieringen waren een uitgelezen kans om niet alleen terug te kijken op jaren van succesvolle samenwerking, maar om tevens vooruit te kijken naar een gezamenlijke toekomst.

Twee initiatieven verdienen expliciete vermelding. Op 9 maart 2007 heeft de Eerste Kamer het vijftigjarige jubileum van de Verdragen van Rome gevierd in de Ridderzaal. Op 5 juni 2007, tijdens het afscheid van vertrekkende Eerste Kamerleden van de zittingsperiode van 2003-2007, overhandigde de Voorzitter van de Eerste Kamer het eerste exemplaar van het boekje “Europa en de Eerste Kamer” aan de minister-president. Het boekje biedt een inzicht in de behandeling van Europese wetsvoorstellen door de Eerste Kamer, geeft een overzicht van de uiteenlopende Eerste Kamerinitiatieven betreffende Europese samenwerking en bevat een verslag van de succesvol verlopen conferentie op 9 maart<sup>52</sup>.

### 1 De Europese en internationale dimensie van nationale wetgeving

#### 1.1 Adequaat volkenrechtelijk mandaat

Tijdens het debat in de Eerste Kamer over de regeringsverklaring op 3 april 2007 werd tevens gesproken over de uitzending van de Nederlandse militairen naar internationale

<sup>52</sup> De integrale tekst van het boekje “Europa en de Eerste Kamer” is terug te vinden op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) en [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl). Het is tevens mogelijk een gedrukt exemplaar op te vragen bij de Eerste Kamer.

brandhaarden, meer specifiek over de besluitvorming van het politieke bestel in de toekomst ter uitvoering van een actieve Nederlandse bijdrage aan de internationale rechtsorde. De Kamer achtte het wenselijk om later in het parlementaire jaar terug te komen op dit onderwerp in een expliciet debat. Dit debat vond vervolgens plaats op 10 juli 2007 na een gedegen parlementaire voorbereiding.

Deze voorbereiding betrof schriftelijke vragen over uiteenlopende onderwerpen gerelateerd aan de uitzending van Nederlandse militairen, zoals de samenhang met de Europese en internationale besluitvorming, welke niet-militaire middelen uitgeput dienen te zijn alvorens wordt besloten tot militair optreden en in hoeverre en op welke wijze geformuleerd een volkenrechtelijk mandaat voorwaardelijk moet worden gesteld aan mogelijk militair optreden. Het debat op 10 juli spitste zich met name toe op deze laatste vraag: wat wordt verstaan onder een adequaat volkenrechtelijk mandaat én welke waarde moet daaraan gehecht worden.

Het debat werd niet expliciet, maar toch duidelijk, ook geplaatst in het bredere kader van de Nederlandse politieke steun aan de inval in Irak in 2003. Al tijdens het debat over de regeringsverklaring in april werd gesproken over de mogelijkheid een parlementaire enquête te houden in de Eerste Kamer. In het debat op 10 juli werd duidelijk dat een meerderheid van de Kamer daar vooralsnog geen behoefte aan zou hebben, maar de messen werden geslepen over de parlementaire, politieke en feitelijke besluitvorming in de aanloop naar mogelijke uitzending van Nederlandse militairen. De Eerste Kamer heeft – net als de Tweede Kamer – op basis van artikel 100 van de Grondwet een instemmingsrecht bij de uitzending van Nederlandse militairen. Het gevoerde debat in de Kamer zal bij toekomstige besluiten reden temeer zijn grondig te kijken naar het mandaat voor militaire operaties.

## 1.2 Versnelde implementatie van Europese regelgeving

In het eerste deel van dit jaarbericht werd al ingegaan op het debat over de versnelde implementatie van Europese regelgeving. De Eerste Kamer hecht zeer aan een tijdige implementatie. Zij is er echter geen voorstander van de wetgevingsprocedure te omzeilen door Europese regelgeving te implementeren bij algemene maatregel van bestuur waarin dan kan worden afgeweken van wettelijke bepalingen. Onderzoek<sup>53</sup> had ook uitgewezen dat de vertraging bij implementatie via de wet lang niet altijd was te wijten aan trage behandeling door het parlement. De Kamer heeft hierover een motie<sup>54</sup> aangenomen en zich voorgenomen niet langer in te stemmen met wetsvoorstellen waarin artikelen zijn opgenomen die de regering machtigen bij algemene maatregel Europese regelgeving in te voeren waarbij kan worden afgeweken van de wet.

53) Dr. L.F.M. Besselink c.s., De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties, Utrecht 2003

54) EK 26 200 VI, nr. 65 / 21 109 D



## 2 De nationale parlementaire dimensie van Europese regelgeving

De Europese oriëntatie van de Eerste Kamer, zowel voortkomend uit een constructief kritische blik op Europese samenwerking als strevend naar een daadkrachtige bijdrage, heeft zich in het afgelopen parlementaire jaar verder ontwikkeld. De Eerste Kamer kan inmiddels bogen op een zelfstandige, zich onderscheidende rol in het Europese bestel, zowel op het nationale als op het Europese toneel.

### 2.1 Europadebat

Zoals eveneens gemeld in de voorgaande jaarberichten voert de Eerste Kamer jaarlijks een Europadebat met de regering. In dit beleidsdebat worden niet alleen vraagstukken gerelateerd aan de Europese Unie besproken, maar wordt ook gedebatteerd over aangelegenheden die het grotere Europa betreffen, waarvan méér landen deel uitmaken dan alleen de lidstaten van de Europese Unie. Het Europadebat vindt veelal plaats na aanbieding van de “Staat van de Unie” door de regering op Prinsjesdag.

In het parlementaire jaar 2006-2007 werd echter besloten het Europadebat op een later tijdstip te voeren. Hiervoor waren twee belangrijke redenen. Allereerst wenste de Kamer met de nieuwe regering – geïnstalleerd op 22 februari 2007 – van gedachten te wisselen over het Europese kabinetsbeleid. Ten tweede wilde de Kamer het debat voeren voorafgaand aan de Europese Raad waar de “Verklaring van Berlijn” aangenomen zou worden. Het officiële Europadebat vond daarom uiteindelijk plaats op 13 maart 2007.

In het debat was de Eerste Kamer unaniem van mening dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken gehandhaafd zou moeten blijven. Deze in de ogen van de Kamer belangrijke adviesraad zou geen slachtoffer moeten worden van eventuele bezuinigingen. Ook pleitte een meerderheid in de Kamer voor versterking van de Raad van Europa en voor het zo spoedig mogelijk vinden van een oplossing voor de lange wachtlijsten bij het Europees Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg.

Aangaande de toekomst van de Europese Unie, op nationaal en Europees niveau, deelden de Kamer en de regering de opvatting dat Europa efficiënter, transparanter



en meer democratisch moet worden. De intentie om Europa een zaak van alle inwoners van Nederland te maken door een betere en bredere communicatie kon op veel steun rekenen van de Kamerleden. Hierbij werd door de Kamerleden gewezen op de Eerste Kamerviering van het vijftigjarige jubileum van de Verdragen van Rome in de Ridderzaal als zijnde een goed voorbeeld. Deze viering betrof een succesvolle interactieve discussie met Nederlandse en Belgische studenten.

In het parlementaire jaar 2006-2007 was het debat op 13 maart niet het enige plenaire debat dat gevoerd werd over de toekomst van Europa. De Kamer volgde de onderhandelingen voor een nieuw Europees Verdrag onder het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie op de voet. Daar zich op Europees niveau overeenstemming aftekende inzake de inhoud van dit nieuwe Verdrag, werd besloten op 19 juni een debat te voeren over de regeringsinzet op de Europese Raad van juni 2007. Het was het eerste plenaire debat na de installatie van de op 29 mei 2007 nieuw gekozen Eerste Kamerleden.

In het debat werd gesproken over concrete voorstellen die mogelijk opgenomen worden in het nieuwe Verdrag, zoals de voorstellen inzake een vaste voorzitter van de Europese Raad en een coördinator voor het Buitenlands Beleid van de Europese Unie, de bevoegdhedenverdeling tussen Europa en de lidstaten en de invulling van de versterking van de rol van de nationale parlementen. Zowel de Kamer als de regering achtten een constructieve en actieve opstelling van Nederland in het komende proces van groot belang. Ook bestond overeenstemming over de opvatting dat de Europese Unie klaargestoomd moet worden om de toekomstige uitdagingen als terrorismebestrijding, energiezekerheid en klimaatverandering, het hoofd te bieden.

Tijdens het debat en in een latere commissievergadering pleitte de Eerste Kamer unaniem voor een kleinere omvang van de Europese Commissie; het wordt niet noodzakelijk geacht dat elke lidstaat van de Europese Unie een eigen Eurocommissaris levert. Ook is de Kamer unaniem van mening dat de Europese Unie moet toetreden tot het Europees verdrag van de Rechten van de Mens en dat de rol van de nationale parlementen in Europa – complementair aan het Europees Parlement – versterkt moet worden. Een meerderheid stelt dat meer gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming een gewenste ontwikkeling zou zijn.

## 2.2 Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

Europese wetgeving komt in veel gevallen tot stand op initiatief van de Europese Commissie, waarbij de Raad van Ministers en vaak ook het Europees Parlement amendementen kunnen aanbrengen. Nationale parlementen controleren de inbreng van hun regering in de Raad. In de eerste weken na publicatie van een initiatief en voorafgaand aan de onderhandelingen over het voorstel in de Raad kunnen nationale parlementen zich rechtstreeks richting Europese instellingen, in casu quo de Europese Commissie, uitspreken over de subsidiariteit of proportionaliteit van een voorstel. Zij

toetsen dan of het noodzakelijk en effectiever is dat maatregelen op Europees niveau worden genomen in plaats van op het niveau van de lidstaten. Tegelijkertijd gaan zij na of de Gemeenschap op grond van Europese verdragen bevoegd is tot het treffen van de voorgestelde maatregelen. Dit wordt wel de “gele kaartprocedure” genoemd, omdat het parlement een waarschuwing kan afgeven aan de Europese instellingen. Deze subsidiariteitstoets wordt in het Nederlandse parlement gecoördineerd door de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS). Deze commissie is paritair samengesteld uit leden van de Eerste én Tweede Kamer. In het jaarbericht 2005-2006 kwam de instelling en werkwijze van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets al aan de orde. De werkzaamheden van de commissie zijn te volgen via de themapagina en de dossierpagina's op de website Europapoort van de Eerste Kamer, [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

Ook in het parlementaire jaar 2006-2007 heeft de TCS gezamenlijk met de beleidsverantwoordelijke commissies in beide Kamers een aantal Europese voorstellen getoetst aan de criteria van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. De beide Kamers werkten daarbij aan de hand van selecties gebaseerd op respectievelijk het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie van 2006 en 2007. Met het maken van deze selecties gaf het parlement uitvoering aan de “verklaring het nationaal Europees bewustzijn te vergroten” die door de delegatie van de Staten-Generaal in juli 2003 in de Conventie over de Toekomst van Europa was ingediend. Deze verklaring riep de nationale parlementen op het jaarlijkse wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie parlementair te behandelen.

In het kader van de behandeling van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie nodigde de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer eind 2006 opnieuw maatschappelijke instellingen, organisaties en personen uit voor een reactie op dit programma. Daarbij werd hen in het bijzonder gevraagd aan te geven welke voorstellen onderworpen zouden moeten worden aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. In vervolg daarop had de Eerste Kamercommissie eind januari 2007 een mondeling overleg met de regering over het wetgevings- en werkprogramma voor 2007 om te bezien of het Europese voorstellen bevat waarvoor de regering expliciete aandacht wenst te vragen. Op basis van de maatschappelijke inbreng en het mondelinge overleg met de regering selecteerde de commissie vier Europese voorstellen voor de parlementaire subsidiariteitstoets. Door de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer werden twintig voorstellen aan deze lijst toegevoegd. De in beide Kamers vastgestelde lijst met 24 voorstellen vormt aldus het werkprogramma van de TCS, samen met de resterende voorstellen van de “lijst van elf”<sup>55</sup> uit 2006. In de loop van het parlementaire jaar kunnen daaraan andere Europese initiatieven worden toegevoegd.

In 2006 werd voor de eerste maal door beide Kamers der Staten-Generaal in het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets een gezamenlijke brief gezonden aan de Europese Instellingen, in casu quo de Europese Commissie, met bezwaren ten aan-

55) Werkprogramma 2006, TCS 2, bijlage I, 31 januari 2006

zien van een Europees voorstel. De eersteling had betrekking op het richtlijnvoorstel inzake strafrechtelijke maatregelen om intellectuele eigendomsrechten te waarborgen<sup>56</sup>. Toepassing van de parlementaire subsidiariteitsprocedure heeft overigens geleid tot drie andere subsidiariteitsbrieven van beide Kamers der Staten-Generaal aan de Europese Commissie (zie elders in dit Jaarbericht)<sup>57</sup>. Deze hadden betrekking op de volgende voorstellen:

- verordening tot oprichting van een Europees Instituut voor Technologie<sup>58</sup>;
- verordening inzake het toepasselijk recht en de rechtsbevoegdheid in huwelijkszaken<sup>59</sup>;
- richtlijn inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren<sup>60</sup>.

De toets met betrekking tot het toepasselijk recht en de rechtsbevoegdheid in huwelijkszaken werd gelijktijdig uitgevoerd in andere nationale parlementen in de Europese Unie. In alle gevallen ontvingen de Staten-Generaal een inhoudelijke reactie van de Europese Commissie op hun bezwaren. Aangezien de Europese Commissie geen aanleiding zag om de desbetreffende voorstellen te wijzigen of in te trekken, zijn de antwoorden door de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets in handen gesteld van de verantwoordelijke vakcommissies. Die kunnen daarover desgewenst in overleg treden met de Nederlandse regering, die onderhandelt in de Raad.

In die gevallen waarin geen aanleiding werd gezien voor een subsidiariteitsbrief naar Brussel, werden de voorstellen doorverwezen ter eigenstandige behandeling door de vakcommissies in Eerste en Tweede Kamer.

Met de nieuwe procedure voor de parlementaire subsidiariteitstoets ontstond een rechtstreekse politieke dialoog van het Nederlandse parlement met de Europese Commissie, complementair aan de controle die zij uitoefent op de Nederlandse regering. Tevens leidde de procedure ertoe dat de Nederlandse regering haar standpunt met betrekking tot subsidiariteit en proportionaliteit eerder aan het parlement deed toekomen. De Kamercommissies werden bovendien geprikkeld tijdiger en grondiger aandacht te besteden aan Europese voorstellen.

Bij haar instelling in maart 2006 was door beide Kamers besloten tot een evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets in het voorjaar 2007. Op 17 april 2007 bood deze commissie haar evaluatierapport aan beide Kamers. Hierin wordt de voortzetting van de parlementaire subsidiariteitstoets bepleit<sup>61</sup>. De evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets was aan het eind van het parlementaire jaar 2006-2007 in de Eerste Kamer nog hangende. In oktober 2007 heeft de Eerste Kamer

56) Zie dossier 4.3.92 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

57) De verzonden brieven zijn terug te vinden op de webpagina van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteit op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

58) Zie dossier E060149 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

59) Zie dossier 3.3.27 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

60) Zie dossier 4.4.57 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

61) Kamerstukken I/II, 2006-2007, 30 953 C en nr.3

naar aanleiding van het evaluatierapport geconcludeerd<sup>62</sup> dat de TCS positief heeft bijgedragen aan de vooraf door beide Kamers gestelde doelstellingen. Vraagtekens werden echter onder andere gesteld bij het daadwerkelijke effect van de subsidiariteitstoets. De Eerste Kamer wil aanvullend een aantal fundamentele vragen beantwoord zien met betrekking tot haar Europese werkzaamheden. De voorgenomen herbezinning overstijgt de evaluatie van de TCS-werkzaamheden. Gedurende deze herbezinning, die uiterlijk begin 2009 zal zijn afgerond, zal de TCS op tijdelijke basis worden voortgezet onder de naam Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets. Vervolgens zal de Eerste Kamer definitief besluiten over de parlementaire subsidiariteitstoets.

Behalve via de TCS worden ook voorstellen van de Europese Commissie in behandeling genomen via de procedure van E-dossiers in de Eerste Kamer. De Nederlandse regering laat met een zogenoemd BNC-fiche aan het parlement weten wat zij van het desbetreffende Europees voorstel vindt. De Kamer beoordeelt het Europees voorstel en het standpunt van de regering daarover en reageert – indien wenselijk – op het voorstel of het regeringsstandpunt. Deze reacties zijn gericht aan de regering.

Sinds september 2006 zendt de Europese Commissie haar voorstellen rechtstreeks aan de nationale parlementen in het kader van een grotere betrokkenheid van de parlementen. In de Eerste Kamer worden alle Europese voorstellen, die door de regering met een BNC-fiche aan de Staten-Generaal worden aangeboden, in behandeling genomen. Ook afgelopen jaar zijn meer van deze voorstellen geagendeerd in commissies van de Eerste Kamer en heeft er op gekozen momenten schriftelijk overleg plaatsgevonden met de regering<sup>63</sup>.

In het parlementair jaar 2006-2007 is een nieuwe procedure ingevoerd met betrekking tot de direct aangeboden Europese voorstellen. Een lijst met deze voorstellen wordt gemiddeld één maal per maand aangeboden aan de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties om te bezien of vroegtijdige parlementaire betrokkenheid wenselijk wordt geacht. Indien dit het geval is worden deze voorstellen – conform de standaard Eerste Kamerprocedure voor de behandeling van Europese dossiers – aangeboden aan de commissies die voor het betreffende beleidsterrein eerstverantwoordelijk zijn.

62) Kamerstuk I, 2007-2008, 30 953 E

63) Een uitgebreide beschrijving van de Eerste Kamerprocedure aangaande deze Europese voorstellen, welke worden verwerkt tot elektronische dossiers op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) is terug te vinden in het boekje "Europa en de Eerste Kamer".



### *Toetsing rechtsgrondslag in Europees recht*

In het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets onderzoeken beide Kamers der Staten-Generaal of voor een Europees voorstel een adequate rechtsgrondslag in de Europese verdragen bestaat. Het ontbreken ervan betekent dat de Europese Gemeenschap niet bevoegd is tot het treffen van de voorgestelde maatregelen. Daarmee is de rechtmatigheid van het voorstel in het geding. Wordt de bevoegdheidsgrondslag wél in orde bevonden, dan gaan de Kamercommissies na of het noodzakelijk en effectiever is dat de voorgestelde maatregelen op Europees niveau worden genomen dan wel dat moet worden volstaan met regelgeving op nationaal niveau.

De vaste commissies in de Eerste Kamer hebben een gedegen en constructieve rol gespeeld bij de uitvoering van parlementaire subsidiariteitstoetsen in het verslagjaar. Afgaande op de inhoud van de drie gezamenlijke subsidiariteitsbrieven die in die periode naar Brussel zijn verstuurd, kan worden vastgesteld dat hun inhoudelijke advisering belangrijk heeft bijgedragen aan het gemeenschappelijke eindoordeel van beide Kamers over deze voorstellen.

In september 2006 oordeelden de vaste commissie voor Justitie en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer dat de Europese Gemeenschap niet bevoegd is tot het treffen van de voorgestelde maatregelen ter zake van de bevoegdheid en het toepasselijk recht in huwelijkszaken<sup>64</sup>. Gezamenlijk betoogden beide commissies dat de door de Europese Commissie geschetste problemen terzake van echtscheidingen met een internationaal karakter in aard en omvang niet een dusdanig ernstige belemmering vormden voor de goede werking van de interne markt dat zij noopten tot de voorgestelde Europese regelgeving. De Europese Gemeenschap ontbeerde daarom de bevoegdheid tot het treffen van deze maatregelen. Deze opinie werd door de Tijdelijke Commissie Subsidiariteits-toets overgenomen en vervolgens in beide Kamers plenair vastgesteld en naar de Europese instellingen verzonden<sup>65</sup>. De toets met betrekking tot het toepasselijk recht en de rechtsbevoegdheid in huwelijkszaken werd gelijktijdig uitgevoerd in andere nationale parlementen in de Europese Unie.

De vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger onderwijs van de Eerste Kamer toetste in november 2006 een verordening voorstel tot oprichting van het Europees Instituut voor Technologie. Weliswaar onderschreef de commissie het belang dat de Europese Commissie hecht aan een nieuwe impuls voor Europese innovatiekracht en het bijbehorende Lissabon-proces, maar zij betwijfelde dat de oprichting van een Europees Instituut voor Technologie de daadwerkelijke oplossing van de door de Europese Commissie geschetste problemen zou zijn. De commissie concludeerde dat voor de artikelen in de verordening met betrekking tot innovatie en

64) 30 671 C

65) 30 671 F en nr. 6

onderzoek een adequate rechtsgrondslag in het EG-Verdrag aanwezig is, maar dat deze ontbrak voor het voorstel om het Europees Technologie Instituut onderwijs te laten verzorgen op master- en doctoraalniveau en de mogelijkheid te bieden om graden en diploma's uit te reiken<sup>66</sup>. Deze beoordeling werd in het eindadvies van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets overgenomen, waarna beide Kamers ermee instemden<sup>67</sup>. In haar antwoord op de brief met subsidiariteitsbezwaren van beide Kamers liet de Europese Commissie in februari 2007 weten dat het Europees Instituut voor Technologie niet zelf diploma's en graden zal gaan verlenen<sup>68</sup>. Daarmee werd de bevoegdheid van de lidstaten op onderwijsterrein gerespecteerd, zoals beide Kamers wensten.

In de maanden januari tot en met maart 2007 boog de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer zich in het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets over een richtlijnvoorstel voor de bescherming van transnationale kritieke infrastructuur tegen vernietiging en verstoringen van uiteenlopende aard (grootschalige calamiteiten, natuurrampen of terroristische aanslagen). Teneinde een goed oordeel te kunnen vormen over het voorstel voerde de commissie ook een gesprek met twee deskundigen, te weten de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en de EU-coördinator voor terrorismebestrijding<sup>69</sup>. In haar advies aan de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets plaatste de commissie vraagtekens bij artikel 308 EG-Verdrag als een van de rechtsgrondslagen van de voorgestelde maatregelen<sup>70</sup>. Zij betoogde dat toepassing van dit artikel door het EG-Verdrag nadrukkelijk wordt geclausuleerd. Zo moet een optreden van de Europese Gemeenschap op grond van artikel 308 EG-Verdrag “noodzakelijk” zijn om de – elders in het Verdrag genoemde – Gemeenschapsdoelstellingen te bereiken en dient het tevens een optreden te betreffen “in het kader van de gemeenschappelijke markt”. De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad voerde in haar advies drie argumenten aan waarom aan deze voorwaarden niet was voldaan en concludeerde op grond daarvan dat de rechtsgrondslag onvoldoende was. Met betrekking tot het subsidiariteitsvereiste merkte zij op dat de meerwaarde van de nieuwe maatregelen ten opzichte van de al bestaande sector-specifieke maatregelen op Europees niveau niet evident was. Tot slot plaatste zij enkele kanttekeningen bij de proportionaliteit van het voorstel. In haar eindadvies aan beide Kamers nam de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets wel de subsidiariteits- en proportionaliteitsbezwaren van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad over, maar niet haar bedenkingen bij de rechtsgrondslag van het voorstel. Reden was dat hierbij in de Tweede Kamer geen vraagtekens waren geplaatst, terwijl gestreefd werd naar een gezamenlijke brief van beide Kamers aan Brussel. De plenaire vergaderingen van beide Kamers stemden hiermee in<sup>71</sup>.

66) 30 870 D

67) 30 870 F en nr. 5

68) 30 870 G en nr. 6

69) 30 935 C

70) 30 935 E

71) 30 935 H en nr. 5

### 2.3 Europees Bureau voor de Grondrechten

In december 2004 sprak de Europese Raad het voornemen uit het bestaande Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie te willen omvormen tot een Europees Bureau voor de Grondrechten. Vanaf dat moment heeft een zeer intensieve behandeling van dit specifieke Europese voorstel plaatsgevonden in de Eerste Kamer. Het dossier werd twee jaar lang op de voet gevolgd door de senatoren. Uiteindelijk werd op de avond van de beslissende Europese Raadsvergadering in december 2006 een compromis bereikt tussen de Eerste Kamer en de regering.

In de afgelopen jaarberichten is telken male aandacht besteed aan de behandeling van dit Europese voorstel. In het voorjaar van 2006 werd bijvoorbeeld een plenair debat gevoerd waarbij de Kamer met één stem sprak en een motie<sup>72</sup> aannam waarin zij de regering verzoekt niet in te stemmen met de bestaande verordening tot oprichting van een Europees Bureau voor de Grondrechten.

De bezwaren van de Eerste Kamer tegen dit Europese voorstel waren feitelijk drieërlei. Ten eerste was de Kamer van mening dat nieuwe scheidslijnen op het Europese continent zouden ontstaan indien een Europees Uniebureau werd opgericht dat een juridische reikwijdte zou hebben over alleen de lidstaten van de Europese Unie, terwijl mensenrechten nu juist een aandachtspunt is van de Raad van Europa, dat méér Europese landen bestrijkt. Enigszins hiermee samenhangend was het tweede bezwaar dat er geen dubbeling met de werkzaamheden van de Raad van Europa zou moeten plaatshebben. Het derde bezwaar betrof de rechtsgrondslag van het voorstel, artikel 308 van het EG-Verdrag. Dit artikel wordt veelal ingezet als laatste redmiddel indien geen ander verdragsartikel adequate juridische basis biedt voor het presenteren van een voorstel. Ook achtte de Kamer dit artikel geen rechtmatig rechtsbasis omdat het artikel deel uitmaakt van het EG-Verdrag en de Europese doelstelling voor het daadwerkelijk oprichten van het Europees Bureau voor de Grondrechten, namelijk de waarborging van de grondrechten, terug te vinden is in een ander verdrag, specifiek het EU-Verdrag. Gerelateerd aan het vraagstuk van de rechtsbasis was de Kamer bovendien van mening dat het Europeesrechtelijk onjuist zou zijn indien een (supranationaal) Europees Uniebureau zich zou mogen bemoeien met intergouvernementele aangelegenheden op het terrein van justitie en binnenlandse zaken (JBZ).

De bezwaren van de Kamer ten aanzien van dit Europese voorstel betroffen noties die de Eerste Kamer ook hanteert bij de toets van nationale wetsvoorstellen: de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de handhaafbaarheid van een voorstel.

Daar het nieuwe Bureau in Wenen gevestigd zou worden, streefde het Oostenrijkse voorzitterschap van de Europese Unie (januari – juni 2006) naar afronding van het voorstel tijdens de Europese Raad van juni 2006. Deze opzet slaagde niet. Op

72) EK 22.112, letter O

aandringen van de Eerste Kamer had de Nederlandse regering aangegeven dat het vinden van een compromis inderdaad niet tot de verwachtingen behoorde. De waarneming dat het dossier niet uitsluitend in de Nederlandse Eerste Kamer maar ook bij sommige andere parlementen op bezwaren stuitte, deed de Kamer dan ook aan het begin van het parlementair jaar 2006-2007 opnieuw besluiten het dossier met grote aandacht en zorg te blijven volgen. Inmiddels waren de Europese onderhandelingen wel zo gevorderd dat het integraal aan de ontwerpverordening gehechte ontwerpbesluit om de werkzaamheden van het Bureau voor de Grondrechten uit te breiden naar de zogenoemde derde pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken) officieel werd geagendeerd op de JBZ-raad in het najaar van 2006. Het Europese streven was en bleef operationaliteit van het Bureau per 1 januari 2007.

Het specifieke JBZ-besluit was onderhevig aan het formele instemmingsrecht van de Staten-Generaal verkregen op basis van de Goedkeuringswet van het Europese Verdrag van Maastricht (1992)<sup>73</sup>. De Nederlandse regering diende instemming te verkrijgen van de Eerste Kamer alvorens op Europees niveau instemming te kunnen verlenen aan het betreffende besluit. De Kamer verleende echter geen instemming. Op Europees niveau werd het besluit dan ook niet genomen, maar werd het besluit samen met de verordening doorgeschoven naar de Raad aan het begin van december 2006.

De Eerste Kamer zocht, gelet op deze naderende besluitvorming in Europa, nogmaals contact met de parlementen van de lidstaten van de Europese Unie en verzocht deze zich een laatste maal te buigen over het specifieke voorstel. Uit de correspondentie was gebleken dat ook de parlementen van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nog knelpunten zagen. Op nationaal niveau informeerde de Nederlandse regering per brief de Eerste Kamer over de laatste stand van zaken. Hierin werd beargumenteerd dat in het aangepaste voorstel werd tegemoet gekomen aan de bezwaren van de Kamer. Vlak daarna bereikte echter een nieuwe, herziene tekst van het voorstel via een andere weg de Kamer. Op basis van deze informatie besloot de Kamer een laatste poging te wagen en gelastte een spoedoverleg met de bewindspersonen op de avond van de vergadering van de Raad waarin definitieve besluitvorming zou plaatsvinden.

In het herziene voorstel zagen de Kamerleden nog twee belangrijke knelpunten. Allereerst werd het niet opportuun geacht dat landen waarmee de Europese Unie een associatie of stabilisatieovereenkomst heeft, ook mogen deelnemen aan het Europees Bureau voor de Grondrechten. Een dergelijke deelname zou wederom kunnen leiden tot nieuwe scheidslijnen op het Europees continent en zou daarenboven niet in lijn zijn met het juridische mandaat (geografische reikwijdte van de Europese Unie) van het Bureau. Ten tweede werd het vanuit juridisch oogpunt niet correct geacht dat het ontwerpbesluit over de uitbreiding van de werkzaamheden naar het JBZ-terrein zou worden vervangen door een verklaring daaromtrent van de lidstaten, gehecht aan de beraadslagingen van de Raad. Deze constructie, die was gepresenteerd als

73) Staatsblad 1992, nr. 692

oplossing voor de ontbrekende steun aan het specifieke ontwerpbesluit, werd door Kamerleden gezien als een onwenselijke constructie waarmee alsnog uitvoering gegeven zou worden aan het ontwerpbesluit en waarbij bovendien het parlementaire instemmingsrecht werd omzeild.

Na een intensieve gedachtewisseling tussen Kamer en regering werd uiteindelijk een compromis bereikt. De regering zegde toe in de toekomst niet in te zullen stemmen met Europese voorstellen om landen waarmee de Europese Unie een associatie of stabilisatieovereenkomst heeft gesloten, te laten deelnemen aan het Europees Bureau voor de Grondrechten. Voor een dergelijk besluit is unanimititeit vereist in de Raad. Ten tweede zegde de regering toe een separate verklaring te zullen afgeven namens de Nederlandse regering waarin zou worden gesteld dat Nederland geen bevoegdheden toekent aan het Bureau op het terrein van JBZ. Aldus geschiedde.

De verordening tot oprichting van een Europees Bureau voor de Grondrechten werd op 15 februari 2007 formeel aangenomen in de Raad<sup>74</sup> en trad per 1 maart 2007 in werking. Na twee jaar welhaast tweewekelijkse agendering van het Europees voorstel in de Eerste Kamer, plenair of in commissieverband, was de Eerste Kamer er in geslaagd Europese besluitvorming daadwerkelijk te beïnvloeden.

#### 2.4 Europese agentschappen

In het afgelopen jaarbericht werd gerapporteerd over de zorg van de Eerste Kamer inzake de toenemende aanwas van Europese agentschappen en de institutionele en democratische inbedding van deze agentschappen in Europa. De Eerste Kamer had daarover – via de regering – een voorlichtingsaanvraag bij de Raad van State ingediend. Het rapport van de Raad van State onderstreepte de zorgen van de Eerste Kamer, die ook terugkwamen in de regeringsreactie op het rapport van de Raad van State.

In het parlementair jaar 2006-2007 heeft het dossier over de Europese Agentschappen een vervolg gekregen. De Eerste Kamer poogt belangrijke vraagstukken op nationaal en Europees niveau onder de aandacht te brengen, zo ook het dossier over de Agentschappen. In september van 2006 werd op Europees parlementair niveau – op initiatief van de Eerste Kamer – besloten het vraagstuk van de agentschappen nader te bestuderen en op een later tijdstip inhoudelijk te bespreken. Een concrete termijn is daartoe echter nog niet vastgesteld.

Op nationaal niveau werd besloten het advies van de Raad van State en de regeringsreactie te bespreken in een mondeling overleg met de regering. De belangrijkste uitkomst van dit overleg, dat plaatsvond op 31 januari 2007, was de overeenstemming dat terughoudendheid betracht zou moeten worden bij de realisatie van nieuwe Europese agentschappen. In referentie naar de Eerste Kamerbehandeling van het

74) Gepubliceerd in het Publicatieblad EU L53 van 22 februari 2007.

Europees voorstel voor een Bureau voor de Grondrechten wees de regering ook duidelijk naar de verantwoordelijkheid die nationale parlementen hierbij hebben. In de Eerste Kamer heeft dit alles geleid tot het realiseren van een eigen parlementair toetsingsinstrumentarium<sup>75</sup> dat gehanteerd kan worden bij nieuwe Europese voorstellen voor oprichting van een agentschap.

75) Zie dossier E050047 “Ontwerp Interinstitutioneel Akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen” op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)





### 3. Viering vijftigjarig jubileum van de Verdragen van Rome

Op 24 maart 2007 werd in de Europese Unie het vijftigjarige jubileum van de Verdragen van Rome, specifiek het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, gevierd. Het momentum werd door het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie gebruikt om de gezamenlijke “Verklaring van Berlijn” te realiseren waarin niet alleen de successen van Europese samenwerking worden vermeld, maar ook de uitdagingen waarvoor de Europese Unie zich de komende tijd gesteld zal zien. De Eerste Kamer liet deze viering echter ook niet aan zich voorbij gaan.

#### 3.1 Viering met de Parlementen

Op uitnodiging van het Italiaanse parlement waren alle Voorzitters van de nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie en het Europees Parlement tezamen met enkele Kamerleden genodigd om – in het land waar de eerste Europese verdragen waren ondertekend – het vijftigjarig jubileum van Europese samenwerking te vieren. Van 21 t/m 23 maart werd in Florence en Rome uitgebreid stilgestaan bij Europa, het verleden en de toekomst. In het kader van de (verlenging van de) Europese reflectieperiode, ingesteld na de negatieve uitslagen van het Franse en Nederlandse referendum in 2005, werden deze dagen tevens aangegrepen om het belang van de Europese samenwerking te onderstrepen.

Een seminar met wetenschappers en parlementsleden bracht meer originele ideeën aan het licht<sup>76</sup> en benadrukte nogmaals de verantwoordelijkheid die bovenal parlementen hebben om de betrokkenheid van de burgers bij het Europese integratieproces te bevorderen. Tijdens de officiële viering in het Italiaanse senaatsgebouw stonden verschillende voormalige en huidige Europese leiders en parlementsvoorzitters stil bij het vijftigjarige jubileum. De Voorzitter van de Eerste Kamer was gevraagd een bijdrage<sup>77</sup> namens de Staten-Generaal te leveren.

76) Zie voor verslaglegging en verschillende inbreng: <http://www.camera.it/insieme1957/italiano/26/default.asp>

77) Zie ook [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl), “Toespraken Voorzitter”

#### 3.2 Viering met de Eerste Kamer

Zoals reeds hierboven vermeld bevond de Europese Unie zich in de reflectieperiode waarin bezinning over de samenwerking en de toekomst geboden was. In juni 2006 was besloten deze periode met een jaar te verlengen opdat in juni 2007 zou worden bezien hoe de Europese impasse, meer specifiek de behoefte aan een nieuw Europees Verdrag, het hoofd geboden zou worden. De Eerste Kamer was van mening dat in Nederland reeds té lange tijd een stilte heerste over Europa, zeker na het “nee” in het referendum. Ook de Voorzitter van de Eerste Kamer heeft bij eerdere gelegenheden hierover gesproken. Zij hekelde onder andere het feit dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 22 november 2006 door de politieke partijen niet werden aangegrepen om hun visie op Europa te geven: “Het lijkt er op dat in de Europese Unie meer interesse bestaat voor onze verkiezingen, dan wij in onze verkiezingen belangstelling tonen voor de Europese Unie. Dat in de campagnes en debatten tot nu toe zo weinig aandacht wordt besteed aan de toekomst van Europa, getuigt van een kortzichtige politieke rationaliteit<sup>78</sup>.”

Teneinde deze nationale stilte te doorbreken werd het vijftigjarige jubileum van de Verdragen van Rome aangegrepen. De Eerste Kamer besloot een conferentie te organiseren over Europa met studenten<sup>79</sup>, waarbij ook de leden van de Tweede Kamer waren uitgenodigd. Alle Nederlandstalige universiteiten uit België en Nederland, met meer dan 300 studenten, waren vertegenwoordigd op 9 maart 2007 in de Ridderzaal.

De Voorzitter van de Eerste Kamer opende de conferentie, onder andere met de uitspraak dat Nederland zich moest ontworstelen uit de wurggreep van de referendumuitslag en de schijn van de angst voor de kiezer diende in te ruilen voor de durf tot het nemen van verantwoordelijkheid. Vervolgens zette oud premier Eyskens van België zijn visie over Europa uiteen.

Het belangrijkste deel van de conferentie waren de debatten tussen de studenten en de Kamerleden over vier uiteenlopende Europese onderwerpen: Europa als waarden-gemeenschap, de grenzen van de Unie, economie & milieu en tenslotte de institutionele toekomst van de Europese Unie. Elk onderwerp werd ingeleid door een student én door een Kamerlid. Op basis van deze inleidingen en een vooraf gedeponeerde stelling vond het debat tussen de studenten, met de Kamerleden en de zaal plaats. En marge van deze debatten werd de zaal, waarin behalve studenten ook vele genodigden hadden plaatsgenomen, gevraagd te stemmen over enkele stellingen.

De uitslag van de stemming over uiteenlopende onderwerpen werd als verrassend beschouwd. Zo was bijvoorbeeld ruim 70 procent van de aanwezigen voor afschaffing van het vetorecht in de Europese Unie; 80 procent was vóór toetreding van Turkije tot

78) Toespraak voor het European Parliament for Students op 2 november 2006. Zie ook [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl), “Toespraken Voorzitter”.

79) De verschillende bijdragen geleverd tijdens de conferentie zijn terug te vinden in het boekje “Europa en de Eerste Kamer”. Nadere informatie over de conferentie is tevens te vinden op de speciale pagina op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

de Europese Unie en bijna 90 procent was van mening dat parlementariërs meer moeten debatteren over Europa. Over de stelling dat de Europese Unie zich zou moeten ontwikkelen tot een federale staat liepen de meningen tussen de Belgische vertegenwoordigers en de Nederlandse wellicht qua percentages uiteen, maar overkoepelend werd vóór een Europese federatie gestemd.

De conferentie is zowel in de ogen van de studenten, de gasten, de Kamerleden en de media een groot succes gebleken. De Eerste Kamer is er met dit initiatief niet alleen in geslaagd de betrokkenheid van studenten bij Europa te vergroten en de jongere generatie dichter bij het parlementaire werk te brengen, maar zij heeft ook kunnen bijdragen aan het doorbreken van de stilte over Europa in Nederland.

De opzet van de Eerste Kamerconferentie is verwerkt in een model dat eind mei 2007 werd aangeboden aan alle Voorzitters van nationale parlementen in de Europese Unie opdat ook deze parlementen mogelijk een dergelijke bijeenkomst kunnen organiseren voor het vergroten en verbreden van de betrokkenheid bij Europa.

Ter gelegenheid van het Eerste Kamercongres is een boekje gepubliceerd, “Europa en de Eerste Kamer”, dat de Voorzitter van de Eerste Kamer heeft aangeboden aan de minister-president. Tegelijkertijd is op de Europese website van de Eerste Kamer, [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) een nieuwe themapagina de lucht ingegaan. Op de pagina “een nieuw Europees Verdrag” worden de ontwikkelingen en onderhandelingen over een nieuw Verdrag op de voet gevolgd. De inbreng van de Staten-Generaal, de regering en van de andere EU-lidstaten en Europese instellingen wordt – voor zover de informatie voorhanden is – weergegeven.



#### **4. Raad van Europa**

Voor de Eerste Kamer is Europa groter en breder dan alleen de Europese Unie. De Kamer heeft vele leden die zeer actief zijn in de uiteenlopende internationale en Europese fora, zoals de Organisatie voor Vrede en Stabiliteit in Europa (OVSE), de NAVO-assemblee alsook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

##### **4.1 Toetreding van de EG/EU tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens**

In het jaarbericht van 2005-2006 werd al geschreven over het initiatief van enkele Eerste Kamerleden in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE<sup>80</sup>) tot het indienen van een resolutie inzake de toetreding van de EG/EU tot het Europees verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Het initiatief dat gesteund werd door zowel vóór- als tegenstanders van het Europees Constitutioneel Verdrag was er op gericht de toetredingsonderhandelingen zo spoedig mogelijk te laten beginnen zodat – indien een adequate Europese rechtsbasis gevonden zou zijn – toetreding welhaast direct zou kunnen plaatsvinden. De resolutie werd in de PACE met een grote meerderheid aangenomen.

In afwachting van de verdere parlementaire procedure in de PACE, werd in de Eerste Kamer besloten dit initiatief pro-actief te steunen, alsmede te pogen de steun te krijgen van andere nationale parlementen in de Europese Unie en van de Nederlandse regering.

Op nationaal niveau werden schriftelijke vragen gesteld aan de regering. De vragen, die toegespitst waren op het verzoek tot steun en pro-actief optreden van de regering, werden namens alle fracties in de Eerste Kamer ingezonden. De regering antwoordde het initiatief te beschouwen als extra steun voor het regeringsstandpunt dat de Europese Unie moet toetreden tot het EVRM. Het werd evenwel niet opportuun geacht specifiek op dit voorstel of een mogelijk nieuwe Europese verdragswijziging vooruit te lopen. De regering zegde toe zich in te (blijven) zetten voor toetreding tot

<sup>80</sup>) Pace naar de Engelse afkorting “Parliamentary Assembly of the Council of Europa”.

het EVRM, zoals ook was neergelegd in het Europees Constitutioneel Verdrag. Eenzelfde toezegging werd herhaald in het Europadebat op 13 maart 2007.

Op EU-niveau werd besloten steun te vragen van de parlementen van de lidstaten. Daartoe werd de PACE-motie, op verzoek van de Eerste Kamer, geagendeerd in de conferentie van de parlementaire commissies die zich bezig houden met Europese zaken, de zogenoemde Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC). Het moge voor zich spreken dat toetreding tot het EVRM zal leiden tot een grotere coherentie tussen Europese wetsvoorstellen en de bescherming van de mensenrechten. Ook zal hiermee de bescherming van de burgers op Europees niveau hetzelfde worden als die op nationaal niveau. Toch was het voorstel relatief beladen, zowel gelet op het moment van indiening als vanuit politiek opzicht.

Ten eerste waren de Europese meningen verdeeld over het voorstel omdat het deel uitmaakte van het Europees Constitutioneel Verdrag en dit Verdrag weliswaar in Nederland was weggestemd, maar welhaast nog springlevend was in andere Europese lidstaten. De initiatiefnemers in de Eerste Kamer wensten nu juist met het initiatief de ontstane impasse over dat Verdrag te doorbreken door een voorstel te presenteren dat inhoudelijk op weinig weerstand zou stuiten. Ten tweede was op het niveau van de lidstaatregeringen gebleken dat niet alle lidstaten unaniem van mening waren dat de Europese Unie zou moeten toetreden tot het EVRM. Allereerst zou bepaald moeten worden wat de toekomstige status van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie zou worden en tenslotte werd gevreesd voor een dubbele jurisdictie van het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg en het Europese Hof in Luxemburg.

Ondanks deze scherpe tegenstellingen slaagde de Eerste Kamerdelegatie naar de COSAC-conferentie in november 2006 erin, met steun van alle parlementaire delegaties, in de conclusies te laten opnemen dat toetreding van de Europese Unie tot het EVRM werd gesteund. Het bleek een brug te ver om expliciet af te spreken dat de toetredingsonderhandelingen zo spoedig mogelijk geopend zouden moeten worden. Desalniettemin was een belangrijke stap gezet. De Voorzitter van de Eerste Kamer heeft in een tweetal toespraken ook opgeroepen tot toetreding van de Europese Unie tot het EVRM, te weten tijdens een buitengewone conferentie van de Association of European Senates in Praag op 28 en 29 september 2006, ter gelegenheid van het tienjarige bestaan van de Tsjechische senaat, en tijdens de conferentie van parlementsvoorzitters van de Europese lidstaten van 24 t/m 27 mei 2007 in Bratislava.

De inspanningen van de Eerste Kamerleden op Europees niveau vonden vervolgens hun neerslag in de resolutie van de PACE over dit specifieke voorstel. In de PACE werd daarop besloten dat nader onderzoek verricht zal worden naar de mogelijkheden om de onderhandelingen te openen en de modules waaronder en de wijze waarop de toetreding daadwerkelijk gestalte kunnen krijgen. De hiertoe aangestelde rapporteur

is een lid van de Eerste Kamer<sup>81</sup>. In het najaar van 2007 wordt een separate bijeenkomst belegd met experts om het voorliggende vraagstuk te bestuderen. In hoeverre de uitkomst van de bijeengeroepen Intergouvernementele Conferentie (IGC) zal bijdragen aan bespoediging of realisatie van het Eerste Kamerinitiatief zal moeten blijken<sup>82</sup>.

#### 4.2 Staat van de Mensenrechten en Democratie in Europa

Sinds januari 2005 bekleedt het Eerste Kamerlid Van der Linden het Voorzitterschap van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE). Naast zijn voorzitterschap bestaat de Staten-Generaal delegatie uit zeer betrokken Eerste Kamerleden. Op initiatief van de Voorzitter van de PACE is in het parlementair jaar 2006-2007 bij deze Assemblee gewerkt aan een rapport over de staat van de mensenrechten en democratie in Europa<sup>83</sup>.

Het rapport, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de staat van de democratie en mensenrechten in de verschillende landen van de Raad van Europa, was in april 2007 onderwerp van plenair debat in de PACE. In het rapport en tijdens de plenaire behandeling werd niet slechts stilgestaan bij de vooruitgang die is geboekt in de afgelopen decennia, maar werd gewaarschuwd voor een toename van democratische tekortkomingen die tevens tot ongenoegen leiden bij de Europese burgers. Deze waarschuwing had bijvoorbeeld betrekking op de erosie van de internationale waarden van democratie en mensenrechten, die grotendeels gerelateerd werd aan de strijd tegen het terrorisme. Maatregelen in deze strijd gaan soms voorbij aan de democratie en de mensenrechten, waardoor de legitimiteit van deze waarden wordt aangetast. Inzake de staat van de mensenrechten stelt het rapport bijvoorbeeld dat het gat tussen realiteit en mooie woorden groeit. Andere vraagstukken waarvoor de waarschuwingen golden waren het migratievraagstuk en discriminatie.

De betrokkenheid van de Eerste Kamerleden bij de PACE en bij de beginselen van de Raad van Europa, zoals de waarborging van mensenrechten en de bevordering van democratie, heeft ertoe geleid dat in de Eerste Kamer is besloten een nationaal vervolg te geven op het rapport en debat van de PACE. Hiertoe is allereerst de Nederlandse regering verzocht te reageren op het bovengenoemde rapport alsmede specifiek in te gaan op de aanbevelingen die gericht zijn aan Nederland.

Op basis van de inhoudelijke reactie van de regering zal de Eerste Kamer in het volgende parlementaire jaar een openbare bijeenkomst houden om van gedachten te wisselen over de staat van de Europese en Nederlandse democratie en mensenrechten en om te bezien op welke wijze de naleving en waarborging verbeterd kunnen worden.

81) Het Eerste Kamerlid prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc.

82) De EU kan niet toetreden tot het EVRM daar het geen rechtspersoonlijkheid geniet. Indien deze wel vergeven zal worden in het nieuwe Europese verdrag, zal het afhankelijk zijn van de vormgeving van dit nieuwe verdrag (wel/geen EG én EU-verdrag) of toetreding tot het EVRM spoedig kan plaatshebben.

83) Zie voor het rapport <http://assembly.coe.int/Sessions/2007/Debate/ENDemocracy.htm>.





## 5. Koninkrijksrelaties

Ook in dit verslagjaar speelden de nieuwe staatkundige verhoudingen, in casu de toekomstige nieuwe structuur en samenwerking binnen het Koninkrijk, een grote rol. De tijdens de startconferentie in november 2005 gestelde ingangsdatum van 1 juli 2007, werd niet gehaald. Wel zijn in oktober 2006 tijdens een miniconferentie in Den Haag tussen Nederland en de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius definitieve afspraken gemaakt over de toekomstige staatsrechtelijke positie en de interne staatkundige structuur, de bandbreedte voor de invulling van de nieuwe positie en de relatie met Nederland en het transitieproces, alsmede de interimperiode<sup>84</sup>. Deze slotverklaring kreeg vervolgens ook de steun van de eilandsraden van de drie eilanden.

De slotverklaring van het bestuurlijk overleg in november 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten met als onderwerpen rechtspleging en rechtshandhaving, financiën, evaluatie en implementatie<sup>85</sup>, kreeg echter niet de instemming van de eilandsraad van Curaçao. Een meerderheid van de eilandsraad sprak zich uit tegen de slotverklaring, maar verklaarde tevens dat het door Curaçao ingenomen standpunt geen belemmering mocht vormen voor de toekomstige staatkundige positie van de overige eilanden. Een volgende bestuurlijke conferentie vond inderdaad in februari 2007 plaats tussen Nederland, het land Nederlandse Antillen en de verschillende eilanden, maar zonder het eilandgebied Curaçao. Een groot aantal afspraken werd gemaakt over onder meer de invulling en aansturing van het verdere proces, de schuldsanering en maatregelen die op korte termijn moeten worden genomen. Op 7 juli 2007 is het nieuwe Bestuurscollege van Curaçao alsnog akkoord gegaan met de slotverklaring en wordt ernaar gestreefd vóór 15 december 2008 de voor de staatkundige veranderingen noodzakelijke wet- en regelgeving te implementeren opdat op die datum de nieuwe status van de verschillende eilanden daadwerkelijk kan ingaan. Zoals gebruikelijk werd de Eerste Kamer, eerst door de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en vervolgens door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang van de onderhandelingen. Een

84) Zie Slotverklaring van het overleg op 10 en 11 oktober 2006 te Den Haag.

85) Zie Slotverklaring van het overleg op 2 november 2006 te Den Haag.

definitief oordeel zal de Kamer echter pas vormen wanneer alle knelpunten zijn opgelost en de staatssecretaris haar een formeel voorstel met de nieuwe staatkundige verhoudingen ter besluitvorming voorlegt.

Gebruikelijk vindt twee maal per jaar parlementair overleg plaats tussen de drie landen van het Koninkrijk, het zogenaamde Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK). Het POK wordt één maal per jaar op een van de eilanden van de Nederlandse Antillen of Aruba gehouden en één maal in Nederland. Hieraan nemen deel delegaties uit de Staten van de Nederlandse Antillen, de Staten van Aruba en uit de Staten-Generaal. In het verslagjaar werd het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties gehouden op Aruba en in Den Haag. Bij beide bijeenkomsten werd onder meer uitgebreid aandacht besteed aan de (verwachte) nieuwe staatkundige verhoudingen. Een onderwerp dat als gevolg van het overleg met succes bij de Koninkrijksregering werd aangesneden, was het kiesrecht van rijksgenoten voor het Europees Parlement.

Tijdens het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties in januari 2007, besloten de delegaties van de drie landen van het Koninkrijk (Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba), de minister voor Bestuurlijke Vernieuwingen en Koninkrijksrelaties een reactie te vragen op een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen<sup>86</sup>. In deze zaak stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen over het al dan niet verlenen van stemrecht voor het Europees Parlement aan Nederlanders woonachtig op de Antillen en Aruba<sup>87</sup>. Deze Nederlanders hebben nu alleen kiesrecht voor dit parlement indien ze tenminste tien jaar in Nederland hebben gewoond. Het Hof oordeelde dat de Nederlandse Kieswet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. In navolging van deze uitspraak achtte de Raad van State een wijziging van de Kieswet dan ook noodzakelijk om het onderscheid op te heffen<sup>88</sup>.

In haar reactie op de brief van de drie delegaties stelt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het kiesrecht voor het Europees Parlement uit te breiden in de Nederlandse Antillen en Aruba<sup>89</sup>. Inmiddels heeft de ministerraad met dit voorstel ingestemd en is het de bedoeling het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet op korte termijn aan de ministerraad aan te bieden.

86) Brief van 16 januari 2007, opgenomen als bijlage nummer 5 bij Kamerstuk II, 30 945, 1, Slotverklaring POK 9 t/m 12 januari 2007.

87) Zaak C-300/04, Eman en Sevinger.

88) Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 november 2006, zaaknr. 200404446/1 en 200404450/1.

89) Kamerstuk II, 30 945, 4



## 6. Internationale contacten

### 6.1 Grensoverschrijdende werkzaamheden

De Eerste Kamer is behalve in Europees en Koninkrijksverband, waarover elders in dit jaarbericht meer is geschreven, ook anderszins internationaal actief. In het najaar van 2006 (18 t/m 15 oktober) bracht een delegatie van de Staten-Generaal, op uitnodiging van het Australische parlement en onder leiding van de Voorzitter van de Eerste Kamer, een bezoek aan Australië<sup>90</sup>. Aanleiding voor het bezoek was de viering van 400 jaar vriendschap tussen Nederland en Australië. Tijdens de vele gesprekken werd gesproken over de bijzondere historische banden, maar vooral ook de uitstekende economische, sociale en politieke betrekkingen tussen Nederland en Australië. Ook werd tijdens het bezoek aandacht besteed aan de emigratie van Nederlanders naar Australië in de 20e eeuw en de verschillende aspecten van de huidige relatie op gebieden als kunst, cultuur, onderwijs, wetenschap, sport, buitenlands beleid en handel. Op initiatief van de Eerste Kamerleden in de delegatie zal er op het punt waar 400 jaar geleden de eerste Nederlanders in Australië voet aan wal zetten, Point Duyfken<sup>91</sup>, een blijvend herdenkingsmonument worden geplaatst. De Tweede Kamer heeft zich achter dit initiatief geschaard.

De leden van de Eerste Kamer nemen met grote betrokkenheid en regelmaat deel aan de verschillende grensoverschrijdende Europese en internationale fora, zoals de Beneluxraad, de Interparlementaire Unie (de wereldorganisatie van nationale parlementen), de Taalunie, de NAVO-assembly en de Verenigde Naties. In dit jaarbericht wordt daaraan aandacht besteed gerelateerd aan de specifieke onderwerpen. Naast deze verschillende assemblees nemen de leden van de Eerste Kamer tevens deel aan conferenties in het kader van het voorzitterschap van de Europese Unie, interparlementaire bijeenkomsten tezamen met het Europees Parlement in Brussel en neemt de Voorzitter van de Eerste Kamer deel aan de zogenoemde Voorzittersconferenties van de Europese lidstaten en de Europese senaten.

90) Kamerstukken I/II, 30 949, nr. 1

91) Point Duyfken is vernoemd naar het schip de Duyfken, waarmee de Nederlandse ontdekkingsreiziger Willem Janszoon in 1606 naar Australië voer. Dat was 164 jaar voordat Captain James Cook officieel Australië ontdekte.

Tijdens deze laatst genoemde conferentie, de Association of European Senates, in mei 2007 in Bratislava, waren de Voorzitter van de Nederlandse Eerste Kamer en de Voorzitter van de Franse senaat verzocht een toespraak te houden over “the future of Europe”. In haar bijdrage<sup>92</sup> benadrukte de Voorzitter van de Eerste Kamer dat het welslagen van de onderhandelingen over een nieuw Europees verdrag een uitdaging was voor alle 27 lidstaten en niet alleen voor Frankrijk en Nederland, de twee landen die in referenda tegen het Grondwettelijk Verdrag hadden gestemd. Zij verwierp gedachten over een Europa van verschillende snelheden.

### 6.2 Inkomende bezoeken

In het afgelopen parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer, veelal samen met de Tweede Kamer, wederom een aantal internationale en Europese gasten mogen ontvangen. De bevindingen uit deze gedachtewisselingen hebben bijgedragen aan de inhoud van uiteenlopende debatten in de Eerste Kamer alsmede aan het ontplooiën van initiatieven die elders in onderhavig jaarbericht zijn opgenomen. Derhalve worden enkele van deze ontmoetingen kort aangestipt.

Op 30 oktober 2006 brachten Koning Abdullah II Bin Al Hussein en Hare Majesteit Koningin Rania Al Abdullah van het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië een bezoek aan Nederland en deden daarbij ook de Staten-Generaal aan. In de bijeenkomst in de Eerste Kamer sprak de Jordaanse Koning met de Kamerleden over de 'Uitdagingen en verwachtingen in het Midden-Oosten vanuit de Jordaanse optiek'. Een tweede vermeldenswaardig internationaal bezoek aan de Staten-Generaal betrof de komst van de nieuwe Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Ban Ki-moon op 1 februari 2007. In dat gesprek werd onder andere gesproken over de hervormingen binnen de Verenigde Naties.

In het afgelopen parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer tevens, in het kader van een officieel tegenbezoek, een delegatie van de senaat uit Pakistan ontvangen, waarmee gesproken werd over de politieke en economische situatie in dat land. Op 13 maart 2007 hebben Kamerleden oud-premier Primakov van Rusland en de commissievoorzitter Buitenlandse Zaken van de Russische Doema, Kosachev ontvangen. Gespreksonderwerpen waren onder meer de onafhankelijkheid van Kosovo, de zogenoemde “frozen conflicts” op de Kaukasus en de rol en functie van de Raad van Europa<sup>93</sup>. Het jaarlijkse bezoek van de Voorzitter van de Duitse Bundesrat vond dit parlementaire jaar plaats op 11 oktober 2006.

Binnen het kader van de Europese Unie heeft de Eerste Kamer in het afgelopen parlementaire jaar vele Europeanen mogen verwelkomen. Voor de eerste maal werden de Staten-Generaal vereerd met een bezoek van een Voorzitter van de

92) Zie ook [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl), “Toespraken Voorzitter”.

93) Meer informatie over de betreffende bezoeken zijn terug te vinden in de nieuwsberichten op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) en [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

Europese Commissie. De huidige voorzitter Barroso bracht een bezoek op 7 februari 2007. In het debat met de Kamerleden riep Barroso op constructief mee te denken met een nieuw Europees Verdrag en rekening te houden met de achttien lidstaten die wél het Europees Constitutioneel verdrag hadden geratificeerd.

Het bezoek van Barroso werd twee maanden later (12 april 2007) gevolgd door een bezoek van de Voorzitter van het Europees Parlement, Pöttering. Hij was reeds een aantal malen genodigd door de Eerste Kamer om een bezoek aan de Staten-Generaal te brengen. Ook met Pöttering werd gesproken over de noodzaak van een nieuw Europees Verdrag en de inzet van Nederland. De Kamerleden deelden de opstelling van de Voorzitter van het Europees Parlement dat er sprake moet zijn van een partnerschap tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement ten behoeve van het welslagen van de Europese samenwerking voor alle Europese burgers.

Als laatste verdienen de gesprekken met Eurocommissaris Wallström (19 april 2007), in de Europese Commissie Vice-voorzitter en onder andere verantwoordelijk voor de relatie met de nationale parlementen, en met de Franse parlementariër Lequiller (24 april 2007) een vermelding. De laatste bracht een bezoek aan de Eerste Kamer om zijn voorstel voor een nieuw, beknopt Europees Verdrag te presenteren en de opvatting van de Eerste Kamerleden daarover te vernemen. Eurocommissaris Wallström wenste de visie van de Kamerleden te horen over de Europese subsidiariteittoets en de communicatie daaromtrent tussen het nationaal parlement en de Europese instellingen.

### III | BIJLAGEN

De bijlagen I t/m IV hebben betrekking op de samenstelling van de fracties in de Eerste Kamer. Vanwege de Kamerverkiezingen die hebben plaatsgevonden op 29 mei 2007 hebben de bijlagen I en II betrekking op de samenstelling vóór die datum en bijlage III op de nieuwe samenstelling na de Kamerverkiezingen.

#### Bijlage 1 Samenstelling van de fracties (peildatum 20 september 2005)

##### CDA (23 zetels)

---

Beeten, mr. R.H. van de	Nap-Borger, mw. H.J.
Bemelmans-Videc, mw. prof.dr. M.L.	Pastoor, mr. J.J.L. ( <i>fractiesecretaris</i> )
Dalen-Schiphorst, mw. drs. W.W.J. van	Pruiksma, mr. H.S.
Doek, drs. H.A.	Russell, mr. P.W.L.
Dölle, prof.dr. A.H.M.	Terpstra, drs. G.H.
Essers, prof.dr. P.H.J.	Timmerman-Buck, mw. mr. Y.E.M.A.
Franken, prof.dr. H.	( <i>Voorzitter Eerste Kamer</i> )
Gennip, mr. J.J.A.M. van	Vedder-Wubben, mw. H.C.M.
Klink, dr. A.	Wagemakers, mr.drs. E.C.M.
Leeuwen, mw. J. van ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Walsma, drs. J.
Lemstra, prof.dr. W.	Werner, drs. F.J.M. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Linden, drs. P.R.H.M. van der	Woldring, prof.dr. H.E.S.

##### PvdA (19 zetels)

---

Doesburg, T.R.	Middel, drs. L.P.
Driel, drs. S.J. van	Noten, drs. H.C.P. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Eigeman, J.H.	Putters, dr. K.
Hamel, drs. J.	Rabbinge, prof.dr.ir. R. ( <i>fractiesecretaris</i> )
Jurgens, prof.dr. E.C.M.	Sylvester, mw. dr. J.J.
( <i>eerste ondervoorzitter Eerste Kamer</i> )	Tan, mw. mr. I.Y.
Leijnse, prof. dr. F.	Thijn, drs. E. van
Linthorst, mw. M.Y. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Westerveld, mw. dr. M.
Maas-de Brouwer, mw. T.A.	Witteman, mw. drs. A.C.C.
Meindertsmā, mw. M.C.	Witteveen, prof.dr. W.J.



### VVD (15 zetels)

Bierman-Beukema toe Water, mw. mr. M.E. ( <i>tweede ondervoorzitter Eerste Kamer</i> )	Heukelum, J.J. van Hoekzema, drs. W.K.
Biermans, mr. G.J.J.	Kalsbeek-barones Schimmelpenninck van der Oije, mw. drs. E.M.
Broek-Laman Trip, mw. N.H. van den	Ketting, ir. N.G.
Broekers-Knol, mw. mr. A.	Luijten, drs. P.J.H.M.
Dees, drs. D.J.D.	Oosten, C.G.J. van den
Dupuis, mw. prof.dr. H.M. ( <i>fractiesecretaris</i> )	Rosenthal, prof.dr. U. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Graaf, mr. G.J. de ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Swenker, mw. mr. P.

### GroenLinks (5 zetels)

Lans, drs. J.J.M. van der	Pormes, S.R.
Platvoet, drs. L.H.G. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Thissen, C.P. Wolff, mw. D.J.B. de ( <i>fractievoorzitter</i> )

### SP (4 zetels)

Kox, M.J.M. ( <i>fractievoorzitter</i> )	Raak, dr. A.A.G.M. van ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )
Meulenbelt, mw. drs. A.H.	Slagter-Roukema, mw. drs. T.M.

### D66 (3 zetels)

Engels, prof.mr. J.W.M.	Schuyer, E.H. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Schouw, dr. A.G. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	

### ChristenUnie (2 zetels)

Middelkoop, E. van ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )	Schuurman, prof.dr.ir. E. ( <i>fractievoorzitter</i> )
---	---

### SGP (2 zetels)

Berg, G. van den ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )	Holdijk, mr. G. ( <i>fractievoorzitter</i> )
---	--

### LPF (1 zetel)

Hessing, R.H. ( <i>fractievoorzitter</i> )
--

### Onafhankelijke Senaatsfractie (1 zetel)

Hoeve, drs. H. ten ( <i>fractievoorzitter</i> )
---

### Bijlage 2 Mutaties samenstelling van de fracties

#### Nieuw geïnstalleerd

- Op 31 oktober 2006 dr. G.D. Minderman (GroenLinks) ter vervanging van de op de genoemde datum vertrokken S.R. Pormes.
- Op 12 december 2006 mr. R.F. Ruers (SP) ter vervanging van de op 29 november 2007 vertrokken dr. A.A.G.M. van Raak.
- Op 16 januari 2007 L. Coppoolse (CDA) ter vervanging van de op 31 december 2006 vertrokken prof.dr. H.E.S. Woldring.
- Op 27 februari 2007 drs. J.P. de Vries (ChristenUnie) ter vervanging van de op 22 fe-bruari 2007 tot minister benoemde E. van Middelkoop.
- Op 6 maart 2007 ing. J. de Graaf (CDA) ter vervanging van de op 22 februari 2007 tot minister benoemde dr. A. Klink.

### Bijlage 3 Samenstelling van de fracties (peildatum 12 juni 2007)

#### CDA (21 zetels)

Beeten, mr. R.H. van de	Klein Breteler, drs. J.J.A.H.
Bemelmans-Videc, mw. prof.dr. M.L.	Leunissen, prof.dr. K.M.L.
Bijsterveld, mw. dr. S.C. van	Linden, drs. P.R.H.M. van der
Doek, drs. H.A.	Russell, mr. P.W.L.
Dölle, prof.mr. A.H.M.	Terpstra, drs. G.H.
Essers, prof.dr. P.H.J.	Timmerman-Buck mw. mr. Y.E.M.A. ( <i>Voorzitter Eerste Kamer</i> )
Franken, prof. dr. H. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Vedder-Wubben, mw. H.C.M.
Goyert, mw. A.A.E.	Vries-Leggedoor, mw. G. de ( <i>fractiesecretaris</i> )
Hendriks, mr. J.A.M.	Werner, drs. F.J.M. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Hillen, drs. J.S.J.	Willems, ir. R.
Janse de Jonge, dr. E.J.	

#### VVD (14 zetels)

Asscher, drs. E.	Hermans, drs. L.M.L.H.A.
Biermans, mr. G.J.J.	Hofstra, ir. P.H.
Broekers-Knol, mw. mr. A.	Huijbregts-Schiedon, mw. W.H.
Dupuis, mw. prof.dr. H.M. ( <i>eerste ondervoorzitter Eerste Kamer</i> )	Kappen, Generaal-Majoor der Mariniers (b.d.), F.E.
Duthler, mw. mr.dr. A.W. ( <i>fractiesecretaris</i> )	Kneppers- Heijnert, mw. prof.mr.dr. E.M.
Graaf, mr. G.J. de ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Rosenthal, prof.dr. U. ( <i>fractievoorzitter</i> )
	Schaap, dr.ing. S.
	Swenker, mw.mr. P.

#### **PVDA (14 zetels)**

Driel, drs. S.J. van	Noten, drs. H.C.P. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Eigeman, J.H.	Putters, dr. K. ( <i>fractiesecretaris</i> )
Haubrich-Gooskens, mw. mr. C.E.T.M.	Rehwinkel, dr. J.P.
Leijnse, prof.dr. F.	Sylvester, mw. dr. J.J.
Linthorst, mw. M.Y. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )	Tan, mw. mr. I.Y.
Meindersma, mw. M.C.	Vries, mr. K.G. de ( <i>tweede ondervoorzitter Eerste Kamer</i> )
Meurs, mw. prof.dr. P.L.	Westerveld, mw. dr. M.

#### **SP (12 zetels)**

Elzinga, A.	Slager, C.
Horn, mw. dr. G.H.M.M. ten	Slagter-Roukema, mw. drs. T.M. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )
Kox, M.J.M. ( <i>fractievoorzitter</i> )	Smaling, prof.dr.ir. E.M.A.
Meulenbelt, mw. drs. A.H.	Vliegenthart, drs. A.
Peters, dr. P.W.J. ( <i>fractiesecretaris</i> )	Yildirim, D.
Quick-Schuijt, mw. mr. A.C.	
Reuten, dr. G.A.T.M.	

#### **ChristenUnie (4 zetels)**

Boer, drs. R. de ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )	Lagerwerf-Vergunst, mw. mr. E.F. Schuurman, prof.dr. ir. E. ( <i>fractievoorzitter</i> )
Kuiper, prof.dr. R.	

#### **GroenLinks (4 zetels)**

Böhler, mw. dr. B.	Strik, mw. mr.drs. M.H.A.
Laurier, J.P.	Thissen, C.P. ( <i>fractievoorzitter</i> )

#### **SGP (2 zetels)**

Berg, G. van den ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )	Holdijk, mr. G. ( <i>fractievoorzitter</i> )
---	--

#### **D66 (2 zetels)**

Engels, prof.mr. J.W.M. ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )	Schouw, dr. A.G. ( <i>fractievoorzitter</i> )
--	---

#### **Partij voor de Dieren (1 zetel)**

Koffeman, drs. N.K. ( <i>fractievoorzitter</i> )
--

#### **Onafhankelijke Senaatsfractie (1 zetel)**

Hoeve, drs. H. ten ( <i>fractievoorzitter</i> )
---

#### **Bijlage 4 Wetgeving bij de Eerste Kamer in cijfers**

Sinds het verslagjaar 2005-2006 maakt de Eerste Kamer overzichten de doorlooptijden van wets-voorstellen. De actuele overzichten zijn te raadplegen op de internetsite van de Eerste Kamer, [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

#### **Wetgevingscijfers Eerste Kamer**

	2006 - 2007	2005 - 2006
Behandelde wetsvoorstellen	251	269
waarvan verworpen	-	2
Novelles	3	3
Moties	9	21
waarvan aangenomen	6	11
waarvan verworpen	-	3
waarvan aangehouden	1	4
waarvan ingetrokken	3	4
Schriftelijke vragen	10	12
Interpellaties	-	
Plenaire vergaderingen	39	38
Commissievergaderingen	469	450

#### **Doorlooptijden wetgevingsprogramma**

In het wetgevingsprogramma kunnen de volgende fases worden onderscheiden: de adviesaanvraag bij de Raad van State, de behandeling in de Tweede Kamer, de behandeling in de Eerste Kamer en de publicatie van de wet.

	gemiddelde duur		minimale duur		maximale duur	
	'06-'07	'05-'06	'06-'07	'05-'06	'06-'07	'05-'06
Raad van State*	44	45	1	1	257	136
Tweede Kamer	170	203	3	1	4.185	-
Eerste Kamer	92	97	5	6	1.680**	970
Publicatie	36	35	3	2	171	289

\* Bron: Raad van State, directie Wetgeving

\*\* De behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Kamerstuk I/II 27 426) is op verzoek van de regering op 30 augustus 2002 aangehouden en op 4 april 2006 hervat. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden bedraagt de maximale duur in de Eerste Kamer 368 dagen. Aangetekend zij, dat in de duur van de behandeling door de Eerste Kamer ook begrepen is de (soms aanzienlijke) tijd die de regering nodig heeft voor de voorbereiding van de (nadere) memorie van antwoord.

