
Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1381

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij één fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: nieuwe verordening enquêterecht Europees Parlement

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: nieuwe verordening enquêterecht Europees Parlement

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het enquêterecht van het Europees Parlement en tot intrekking van Besluit 95/167/EG, Euratom, EGKS van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Datum document: 14 oktober 2011. (NB: Er is formeel nog geen voorstel van het Europees Parlement. De Commissie Constitutionele Zaken van het EP heeft op 14 oktober een rapport gebracht, met daaraan gehecht een voorstel tot een verordening, dat nog gewijzigd kan worden)¹.

Nr. document: A7-0352/2011

Prelex: N.v.t.

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: N.v.t.

Behandelingstraject Europees Parlement: De Commissie Constitutionele Zaken (AFCO) van het Europees Parlement heeft een rapport opgesteld met daaraan gehecht een ontwerpverordening. Deze is bijgevoegd als bijlage bij dit fiche. Het rapport zal waarschijnlijk in april plenair worden behandeld in het Europees Parlement. Het betreft formeel daarom nog geen voorstel van het Europees Parlement en het kan nog worden gewijzigd. Bij uitzondering wordt nu al een fiche opgesteld omdat de Raad het voorstel alleen nog kan verwerpen of goedkeuren nadat het Europees Parlement het heeft aangenomen. Er zou op dat moment geen ruimte meer zijn voor beïnvloeding van de inhoud van het voorstel. In dit stadium vindt er juist wel nog overleg plaats tussen EP en Raad, op informele basis, waarbij de Nederlandse aandachtspunten, tezamen met die van andere Lidstaten, meegenomen kunnen worden.

Behandelingstraject Raad: Raad Algemene Zaken.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) Rechtsbasis: artikel 226 van het EU-Werkingsverdrag.
- b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement: de ontwerpverordening moet worden vastgesteld door het Europees Parlement en worden goedgekeurd door de Raad en de Commissie. De Raad besluit over de goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.
- c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

Het EP kan volgens het EU-Werkingsverdrag een parlementaire enquête houden over vermeende inbreuken op het EU-recht of wanbeleid bij de toepassing daarvan. De ontwerpverordening breidt de onderzoeksbevoegdheden van enquêtecommissies uit ten opzichte van de huidige regeling (Besluit 95/67/EG).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De ontwerpverordening is gebaseerd op artikel 226 van het EU-Werkingsverdrag. Het oordeel over de subsidiariteit is positief. Het oordeel over de proportionaliteit is negatief.

– Implicaties/risico's/kansen

De ontwerpverordening heeft financiële implicaties. Zij zou een beroep doen op Nederlandse instanties om mee te werken aan Europese parlementaire enquêtes. Verschillende bevoegdheden van EP-enquêtecommissies zouden moeten worden ingebed in de nationale rechtsorde. Iedereen in Nederland kan opgeroepen worden om te getuigen of documenten te verstrekken aan een enquêtecommissie.

– Nederlandse positie

De ontwerpverordening is in haar huidige vorm niet aanvaardbaar. Het voorstel moet duidelijk maken op welke punten de huidige regeling over parlementaire enquêtes tekortschiet en waarom er behoefte bestaat aan de vergaande onderzoeksbevoegdheden die worden voorgesteld. Los van de vraag of het EP deze versterkte bevoegdheden nodig heeft om zijn werk te kunnen doen, zijn deze in de huidige vorm te ruim geformuleerd en onvoldoende met waarborgen omkleed.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Artikel 226 van het EU-Werkingsverdrag stelt dat een meerderheid van het Europees Parlement, op verzoek van een kwart van zijn leden, in het kader van de vervulling van zijn taken een tijdelijke enquêtecommissie kan instellen om vermeende inbreuken op het recht van de Unie of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het recht van de Unie te onderzoeken. Enquêtecommissies van het EP hebben op grond van de huidige regeling (Besluit 95/67/EG) minder vergaande onderzoeksbevoegdheden dan enquêtecommissies in veel van de lidstaten. EP-enquêtecommissies kunnen onder meer getuigen niet dwingen te verschijnen of te verklaren. De EU-instellingen en lidstaten beslissen zelf welke ambtenaar voor een enquêtecommissie verschijnt en kunnen die ambtenaar instructies meegeven. Het verhoor vindt achter gesloten deuren plaats als de EU-instelling of lidstaat dat wil, of als een getuige daarom vraagt. Er is een mogelijkheid om te weigeren documenten aan een enquêtecommissie te verstrekken als redenen van geheimhouding of openbare of nationale veiligheid op grond van een nationale of Europese regeling daartoe dwingen. Het EP kan op basis van het rapport van de enquêtecommissie aanbevelingen doen aan EU-instellingen en lidstaten, die daaraan het gevolg geven dat zij passend achten.

Het Europees Parlement heeft na zijn laatste enquête (Equitable Life, 2007) de wens uitgesproken om zijn onderzoeksbevoegdheden te versterken en op één lijn te brengen met die van de meerderheid van de parlementen van de lidstaten. De Commissie Constitutionele Zaken van het EP heeft een nieuwe regeling opgesteld voor het enquêterecht. Dit voorstel moet nog worden behandeld door de plenaire vergadering van het EP en kan nog worden geamendeerd. Het voorstel bevat ruimere onderzoeksbevoegdheden dan nu zijn neergelegd in besluit 95/167/EG. Een enquêtecommissie zou onder meer het recht krijgen om ter plaatse onderzoek te verrichten. Iedereen in de EU kan gedagvaard worden om te verschijnen als getuige of deskundige, en is verplicht de vragen volledig en naar waarheid te beantwoorden. Enquêtecommissies zouden een ruimere

mogelijkheid krijgen om documenten te vorderen bij organen van de EU en van lidstaten, en bij privépersonen en bedrijven. Lidstaten (inclusief de gerechtelijke instanties) moeten bijstand verlenen bij het onderzoek door enquêtecommissies en passende en doeltreffende sancties creëren voor (onder andere) het niet-verschijnen van getuigen of het niet-verstrekken van documenten. Het EP kan op basis van het rapport van een enquêtecommissie zaken verwijzen naar gerechtelijke instanties of andere autoriteiten van de EU en de lidstaten.

– Impact assessment Commissie

De Europese Rekenkamer heeft het EP aanbevolen om bij amendementen en voorstellen impact assessments te verrichten. Er is op dit moment nog geen impact assessment voor dit voorstel beschikbaar.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het Europees Parlement is op grond van artikel 226 van het EU-Werkingsverdrag bevoegd om een verordening vast te stellen waarin nadere bepalingen betreffende de uitoefening van het enquêterecht worden opgenomen. De uitoefening van het enquêterecht van het EP wordt door een aantal zaken begrensd. Het EP kan enkel enquête-onderzoek instellen naar een vermeende inbreuk op het recht van de Unie of een geval van wanbeheer bij de toepassing van het EU-recht. Het enquêterecht dient te passen in het kader van de uitoefening van de taken van het EP (artikel 14 EU). Tevens acht het kabinet het belangrijk dat het EP-enquêterecht de bevoegdheden van andere instellingen of organen, zoals de mogelijkheid van de Commissie om een inbreukprocedure te starten of de onderzoeksmogelijkheden van de Europese Rekenkamer of het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF), onverlet laat. Het EP kan geen inbreuken op het EU-recht of gevallen van wanbeheer onderzoeken wanneer de vermeende feiten het voorwerp van een gerechtelijke procedure uitmaken en deze nog niet is voltooid. Het kabinet is van mening dat deze grenzen gerespecteerd dienen te worden. Het kabinet betwijfelt of de ontwerpverordening in de huidige vorm binnen deze grenzen blijft. Het is onder meer twijfelachtig of verzoeken om rechtshulp, het dagvaarden van getuigen en het verrichten van onderzoeken ter plaatse kunnen worden gestoeld op artikel 226 van het EU-Werkingsverdrag. Het kabinet is verder van mening dat het noodzakelijk is dat een regeling van het EP-enquêterecht geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van nationale parlementen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Het subsidiariteitsoordeel is positief. Bepalingen strekkende tot uitbreiding van het enquêterecht van het Europees Parlement dienen op EU-niveau te worden vastgesteld.

Proportionaliteit: Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Het EU-Werkingsverdrag schrijft voor dat nadere regels bij verordening kunnen worden gesteld. Het kabinet is van oordeel dat EP-enquêtecommissies enkel die bevoegdheden moeten worden toebedeeld die noodzakelijk zijn voor een effectieve werking van het enquêterecht. De ontwerpverordening maakt echter niet duidelijk waarom de huidige regeling niet voldoet, en waarom het noodzakelijk zou zijn om vergaande onderzoeksbevoegdheden aan Europese enquêtecommissies toe te kennen. Het EP heeft onvoldoende duidelijk gemaakt waarom het niet mogelijk is om met minder ingrijpende middelen op een effectieve manier het enquêterecht uit te oefenen. Een overtuigend antwoord op deze vragen is des te meer

van belang als het gaat om onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van de lidstaten, burgers en bedrijven. Bovendien vindt het kabinet het van belang dat de bevoegdheden die het Europees Parlement krijgt in het kader van het enquêterecht uitputtend worden opgesomd en nauwkeurig worden gedefinieerd.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De verwachting is dat de voorgestelde wijziging van de onderzoeksbevoegdheden van het Europees Parlement zou leiden tot extra kosten. Daarbij valt te denken aan extra kosten voor ondersteunend personeel, kosten voor vertalingen van door nationale overheden aangeleverde documenten en reiskosten voor getuigen en deskundigen. Het kabinet is van mening dat deze kosten binnen een sobere ontwikkeling van de begroting van het Europees Parlement moeten worden ingepast. Dit betekent dat artikel 22 van de ontwerpverordening moet worden aangepast.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Verschillende van de voorgestelde wijzigingen, zoals het sanctioneren van weigerachtige getuigen, personen of organen die weigeren documenten te verstrekken en het oproepen en assistentie verlenen bij het horen van getuigen, kunnen personele gevolgen hebben voor rijksoverheid en/of decentrale overheden. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Niet noemenswaard.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel bevat een plicht om inlichtingen en documenten te leveren aan een enquêtecommissie. Deze plicht kan leiden tot een stijging van de administratieve lasten voor de betrokken overheid en/of het bedrijfsleven.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel kan verscheidene gevolgen hebben voor de nationale rechtsorde:

- Een enquêtecommissie zou getuigen uit Nederland kunnen oproepen en deze zijn verplicht te verschijnen en naar waarheid te antwoorden. De dagvaardingen moeten in overeenstemming met het nationale recht door een Nederlandse instantie betekend worden (artikel 15, 16 en 17);

- Nederland zou een passende sanctie moeten opleggen aan weigerachtige getuigen (artikel 20, lid 2);
- Nederlandse organen, burgers en bedrijven zouden op verzoek van de enquêtecommissie relevante documenten moeten verstrekken (artikel 14);
- Nederland zou een passende sanctie moeten opleggen aan (rechts)personen of organen die weigeren documenten te verstrekken (artikel 20, lid 2);
- Nederland zou een passende sanctie moeten opleggen voor het afleggen van valse verklaringen voor een enquêtecommissie en het omkopen van getuigen (artikel 20, lid 2);
- Nederlandse gerechtelijke instanties zouden op verzoek van een enquêtecommissie assistentie moeten verlenen bij het horen van opgeroepen getuigen (artikel 18);
- Nederlandse instanties zouden moeten meewerken als een enquêtecommissie in Nederland onderzoek ter plaatse wil verrichten (artikel 13).

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het rapport van AFCO noemt geen datum van inwerkingtreding. Mocht het tot vaststelling van enige verordening komen die dwingt tot het treffen van nationale maatregelen, dan moet aan de lidstaten een redelijke termijn worden gegund voor het treffen van dergelijke maatregelen. Als wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld sanctiëring van niet voldoen aan de uit de verordening voortvloeiende verplichtingen) is een termijn van tenminste 3 jaar redelijk.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De ontwerpverordening bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Het is in ieder geval wenselijk dat de verordening wordt geëvalueerd na drie jaar of drie jaar nadat het recht voor het eerste is uitgeoefend.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De voorgestelde verordening zou gevolgen hebben voor de uitvoering en handhaving in Nederland omdat de enquêtecommissie een aantal onderzoeksbevoegdheden zouden krijgen die ook uitgeoefend kunnen worden in de lidstaten en waarbij nationale instanties medewerking en ondersteuning moeten leveren (zie hierboven onder 6a).

Een aantal van de onderzoeksbevoegdheden is in de ontwerpverordening te vaag geformuleerd en onvoldoende met waarborgen omkleed om met zekerheid te kunnen zeggen of deze bevoegdheden uitvoerbaar en handhaafbaar zouden zijn. De verordening geeft niet steeds precies aan welke medewerking het EP van Nederlandse instanties zou kunnen verlangen, bijvoorbeeld bij het horen van getuigen (artikel 18), waardoor nog niet goed beoordeeld kan worden in hoeverre de ontwerpverordening uitvoerbaar en handhaafbaar zou zijn.

Een ander voorbeeld is de niet nader omschreven bevoegdheid om onderzoek ter plaatse in de lidstaten te doen. Deze bepaling maakt niet duidelijk welke plaatsen een enquêtecommissie zou mogen betreden en onder welke voorwaarden. De uitvoering van een dergelijke bepaling zou

in Nederland op vragen stuiten, bijvoorbeeld hoe een dergelijke bevoegdheid zich verhoudt tot het huisrecht.

Een derde voorbeeld is de plicht om documenten en andere inlichtingen te verstrekken aan een enquêtecommissie. De formulering van deze plicht lijkt in de ontwerpverordening dermate ruim dat zij in strijd komt met geheimhoudingsplichten zoals wij die in Nederland kennen.

Tot slot roept artikel 10, derde lid, de vraag op wat een Nederlandse rechterlijke instantie zou moeten doen als het Europees Parlement een zaak naar die instantie zou «verwijzen». In het algemeen zijn gegevens die zijn opgevraagd door, of getuigenverklaringen die zijn afgelegd voor een dergelijke commissie niet bruikbaar als bewijs in een strafzaak. Het is de vraag of het voorstel voldoende rekening houdt met het zogenaamd «privilege against self-incrimination», dat inhoudt dat iemand niet verplicht kan worden om mee te werken aan zijn eigen veroordeling.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Effectieve parlementaire controle is ook op Europees niveau belangrijk en kan bijdragen aan de kwaliteit en de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming. Het kabinet is daarom van oordeel dat EP-enquêtecommissies die bevoegdheden moeten hebben die noodzakelijk zijn voor een effectieve werking van het enquêterecht.

Het kabinet is echter van oordeel dat bepaalde in het voorstel aan de enquêtecommissie toegekende bevoegdheden niet kunnen worden gebaseerd op artikel 226 van het EU-Werkingsverdrag. Het voorstel moet verder duidelijk maken dat het geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van andere instellingen of organen, noch aan de bevoegdheden van nationale parlementen.

Daarnaast is het wenselijk dat het Europees Parlement aangeeft op welke punten de huidige regeling tekortschiet, waarna in overleg kan worden gezien hoe deze problemen aangepakt kunnen worden. De ontwerpverordening is in haar huidige vorm voor Nederland, evenals voor veel andere Lidstaten, niet aanvaardbaar. Hoewel de Europese Commissie nog een formele positie zal bepalen, heeft ook zij haar zorgen geuit over de concept-verordening. De voorgestelde onderzoeksbevoegdheden zijn ingrijpend van aard, maar vaag geformuleerd en onvoldoende met waarborgen omkleed. Bovendien is niet aangetoond dat het noodzakelijk en proportioneel is om vergaande bevoegdheden te creëren jegens burgers, bedrijven en organen van de lidstaten. Het proportionaliteitsoordeel is daarom negatief. Daarnaast kunnen de voorgestelde wijzigingen leiden tot extra kosten. Het kabinet is van mening dat deze kosten binnen een sobere ontwikkeling van de begroting van het Europees Parlement moeten worden ingepast.