

EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING DE EUROPESE UNIE EN DE IGC 2004

Advies no 24

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (*waarnemend Voorzitter*)

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Ambtelijk adviseurs Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

Secretaris Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Achtergrond herziening verdragen	6	
	<i>Twee kenmerken van verdragsherzieningen</i>	6	
	<i>De aanloop tot herziening van de verdragen en de IGC</i>	6	
	<i>Rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement</i>	7	
	<i>Bredere grondslag voor IGC's</i>	8	
II	Voor- en nadelen van een conventie en een IGC ter voorbereiding van een verdragswijziging	9	
	II.1	Andere werkwijzen	9
	<i>Groep van wijzen</i>	9	
	<i>Expertgroepen</i>	9	
	<i>Reflectiegroep (Dooge, Westendorp)</i>	9	
	II.2	Conventiemodel en klassiek IGC-model: voor- en nadelen	9
	<i>Klassiek IGC-model</i>	10	
	<i>Conventiemodel</i>	10	
	<i>Welk model?</i>	11	
III	Een conventie: hoe	12	
	III.1	Een terugblik naar de conventie Handvest Grondrechten	12
	<i>De werking van de conventie Handvest Grondrechten</i>	12	
	<i>Meningen over de conventie Handvest Grondrechten</i>	12	
	III.2	Op weg naar de IGC van 2004	13
	III.3	Voorwaarden voor het goed functioneren van een conventie	14
Bijlage I	Adviesaanvraag		

Woord vooraf

Op 13 juni 2001 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal op voordracht van de algemene commissie voor Europese zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies gevraagd over de werkwijze voor de voor 2004 geplande IGC. De AIV heeft dit verzoek, ter voorbereiding van het uit te brengen advies, voorgelegd aan één van zijn vier permanente commissies, te weten de Commissie Europese Integratie (CEI). Deze commissie bestaat uit prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen (vice-voorzitter), drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, mw. drs. A.E.J.M. Cook-Schaapveld, dhr. P. Dankert, mw. drs. N. Kroes, drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan. De CEI is voor de uitwerking van dit advies uitgebreid met prof. drs. B.A.G.M. Tromp en drs. E.P. Wellenstein van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV.

Deze uitgebreide CEI heeft daarna een werkgroep gevormd, die bestond uit prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, prof. drs. B.A.G.M. Tromp, drs. E.P. Wellenstein, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan. De werkzaamheden ten behoeve van de opstelling van het advies zijn ondersteund door de ambtelijke adviseurs van de CEI, dhr. R.C.J.M. van Schreven en drs. J.A. Werner en tevens door mr. A.R. Westerink (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens (secretaris van de CEI). Dhr. J.W. van der Veer (stagiair) heeft de werkzaamheden van de staf ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund. De AIV heeft dit advies vastgesteld op maandag 29 oktober 2001.

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk I beschrijft de huidige situatie met betrekking tot verdragsherzieningen, in hoofdstuk II worden enkele alternatieve manieren om te komen tot verdragsherzieningen tegen het licht gehouden en in hoofdstuk III doet de AIV aanbelingen voor een werkwijze voor de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 2004.¹ De aanbevelingen in het advies zijn schuin gedrukt. Als bijlage is opgenomen de adviesaanvraag.

Voor de duidelijkheid vermeldt de AIV dat de term 'conventie' wordt gehanteerd om de methode zoals gebruikt bij de voorbereiding van het Handvest Grondrechten aan te duiden. In een dergelijke conventie hebben vier groepen zitting, te weten vertegenwoordigers van de nationale parlementen, leden van het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en van de nationale regeringen.

¹ Hierna zal in de tekst telkens in plaats van de term 'Intergouvernementele Conferentie' de meer gebruikte afkorting 'IGC' worden gebezigd.

I Achtergrond herziening verdragen

Tijdens de IGC in december 2000 in Nice hebben de lidstaten van de Europese Unie een verklaring aangenomen betreffende de toekomst van de Unie.² Hierin is vastgelegd dat een breder en diepgaander debat dient plaats te vinden over de toekomst van de Europese Unie. In dit proces dienen, aldus de Verklaring, onder meer de volgende thema's te worden betrokken:

- hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel;
- de status van het te Nice afgekondigde Handvest Grondrechten van de Europese Unie;
- vereenvoudiging van de verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen;
- de rol van nationale parlementen in het Europese bestel.

De IGC-2000 is verder overeengekomen dat, wanneer dit voorbereidende werk is voltooid, een nieuwe Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in 2004 zal worden bijeengeroepen om de overeengekomen thema's te behandelen teneinde de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de verdragen aan te brengen.

Het ligt derhalve vast dat een IGC de verdere verdragswijzigingen zal aanbrengen. De vraag is derhalve aan de orde hoe deze IGC het best kan worden voorbereid. Alvorens hier nader op in te gaan, zal eerst een schets worden gegeven van de gang van zaken met betrekking tot verdragsherzieningen.

Twee kenmerken van verdragsherzieningen

De verdragen waarop de Europese samenwerking is gebaseerd zijn herhaaldelijk aangepast. Hierbij springen twee kenmerken in het oog. Allereerst vinden deze herzieningen stapje voor stapje plaats. Een tweede kenmerk is dat de verdragsherzieningen en daarvoor benodigde IGC's met steeds kortere tussenpozen plaatsvinden: de ene IGC eindigt met de afkondiging van de volgende. Men kan zelfs spreken van een bijna permanente aanpassing van de verdragen.

Een hiermee samenhangend onderwerp is de eventuele totstandkoming van een Europese grondwet. Dit onderwerp is op de agenda gekomen mede door de opstelling van een Europees Handvest Grondrechten en door het constitutionele karakter van de onderwerpen op de agenda van het toekomstdebat.

De aanloop tot herziening van de verdragen en de IGC

Hoe ziet de procedure voor verdragsherziening er nu uit en wat is de rol van de verschillende spelers hierin? Artikel 48 van het Verdrag van de Europese Unie stelt dat een IGC van regeringsvertegenwoordigers unaniem besluit tot verdragswijzigingen en dat deze van kracht worden na ratificatie door alle lidstaten.³ De procedure bestaat uit een

2 Bijlage IV bij het Verdrag van Nice, p. 85, Verklaring voor de Slotakte betreffende de toekomst van de Unie.

3 Artikel 48 EU, 'De Regering van elke lidstaat of de Commissie kunnen aan de Raad ontwerpen voorleggen tot herziening van de verdragen waarop de Unie is gebaseerd. Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en, in voorkomend geval, van de Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenroepen van een conferentie van Vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten, wordt deze Conferentie door de Voorzitter van de Raad bijeengeroepen, ten einde in onderlinge overeenstemming de in genoemde verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. ... De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepaling en zijn bekrachtigd.'

communautair gedeelte en een intergouvernementeel gedeelte. In eerste instantie dient de Raad naar aanleiding van ontwerpen van lidstaten of de Europese Commissie te adviseren ten aanzien van het bijeenkomen van een IGC. Is dit advies, waarover met gewone meerderheid wordt besloten en dat wordt gegeven na raadpleging van het Europees Parlement en - in voorkomend geval - de Europese Commissie, gunstig, dan wordt de IGC door het voorzitterschap bijeengeroepen. Verdragswijzigingen dienen in onderlinge overeenstemming -derhalve met consensus- te worden vastgesteld.

De Gemeenschapsinstellingen, met name het Europees Parlement en de Europese Commissie, spelen derhalve een rol in de aanloopfase van de IGC. Het recht van de Europese Commissie om ontwerpen in te dienen, heeft haar in de praktijk ook het recht gegeven om gedurende de onderhandelingen van de IGC altijd aanwezig te zijn. De verdragswijzigingen kunnen pas in werking treden wanneer zij door alle lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen zijn geratificeerd. In sommige lidstaten maakt soms een referendum deel uit van de ratificatieprocedure.

Rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement

De rol van de Europese Commissie is vaak groter geweest dan uit het bovenstaande zou kunnen blijken. Bij de opstelling van de Europese Akte (1986) bijvoorbeeld was de inbreng van de Europese Commissie van eminent belang. Verder heeft de Europese Commissie in de voorbereidingen voor de IGC's van 1991 en 1996/1997 belangrijk bijgedragen aan de werkzaamheden, doordat zij een taakgroep in het leven had geroepen die de standpunten van de Europese Commissie formuleerde en deze consequent en gestructureerd uitdroeg in vergaderingen. Verder waren zowel de Europese Commissie als het Europees Parlement vertegenwoordigd in de Reflectiegroep Westendorp, die de IGC van 1996/1997 heeft voorbereid. De Europese Commissie heeft trouwens een (potentieel) sterke troef in handen om invloed te verwerven op IGC's: zij zit als enige Gemeenschapsinstelling ook tijdens de onderhandelingen zelf aan tafel. De mate van invloed die de Europese Commissie kan verwerven lijkt mede afhankelijk van de initiatieven die zij zelf ontwikkelt en van de mate waarin zij zich een rol weet te verwerven in de voorbereiding. Een sterke Europese Commissie zal meer in de melk te brokkelen hebben dan een die als zwak wordt gezien.

Het Europees Parlement heeft geen recht om voorstellen te doen en evenmin het recht om achteraf zijn goedkeuring te hechten aan verdragswijzigingen. De Raad kan echter alleen een IGC bijeen roepen na consultatie van het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft geprobeerd een grotere rol te verwerven dan deze formeel-bepaalde rol bij de (voorbereiding van) IGC's en is daar voor een deel in geslaagd. Er zijn ruwweg twee manieren te onderscheiden waarop het Europees Parlement zijn stem heeft laten horen.

- De eerste is op eigen initiatief: zo heeft in 1980 Altiero Spinelli als prominent EP-lid een groep van 70 gelijkgezinde leden van het Europees Parlement bij elkaar gebracht die voorstellen uitwerkten voor de (institutionele) ontwikkeling van de Europese samenwerking. In 1981 is deze groep omgezet in een Comité voor Institutionele Zaken, dat heeft voorgesteld dat er een nieuw verdrag moest komen ter instelling van een Europese Unie die de originele Europese Gemeenschap moest vervangen. De invloed van de Spinelligroep kan aanzienlijk worden genoemd, alleen al omdat deze het onderwerp van de institutionele ontwikkeling op de politieke agenda heeft weten te krijgen. Bij de herziening van de verdragen die leidde tot de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht had het Europees Parlement derhalve al een stem in het kapittel, omdat de verschillende resoluties waarin zijn visie op de toekomstige Unie waren verrat, invloed hebben gehad op de onderhandelingen en de resultaten

daarvan.⁴ Met andere woorden: doordat gekozen volksvertegenwoordigers op eigen initiatief met ideeën naar voren kwamen, hebben zij zich een plek in de Europese arena verworven.

- De tweede manier is deelname aan de voorbereiding van een IGC. Het Europees Parlement heeft deelgenomen in verschillende groepen die verdragsherzieningen hebben voorbereid. De eerste keer was dat doordat twee leden van het Europees Parlement betrokken waren bij de besprekingen in de Reflectiegroep Westendorp. Het Europees Parlement werd nog verder betrokken bij de opstelling van een Europees Handvest Grondrechten. Deze was in handen van een conventie, waarin naast vertegenwoordigers van de regeringen en de Europese Commissie ook leden van het Europees Parlement en de nationale parlementen zitting hadden. Het is de vraag of het Europees Parlement en de nationale parlementen zich bij volgende IGC's een grote(re) rol in de voorbereidingsfase zullen laten ontgaan: men heeft de smaak te pakken.

Bredere grondslag voor IGC's

Uit het voorgaande blijkt dat de rol van de Gemeenschapsinstellingen formeel de fase vóór de eigenlijke onderhandelingen betreft. Hierdoor zijn de lidstaten de voornaamste actoren, zowel voor het initiëren als het resultaat van een IGC.⁵ De exclusieve greep van de lidstaten op de IGC's lijkt echter te verminderen, onder meer doordat de Europese Commissie en het Europees Parlement een grotere rol in de voorbereidingsfase van een IGC hebben weten te verwerven dan de verdragsmatige waar zij recht op hebben. En verder proberen ook steeds meer andere groeperingen en instellingen invloed uit te oefenen op een IGC. Tijdens de IGC van 1996-1997 waren er talrijke belangengroeperingen, van nationale tot transnationale, die in de conferentieruimte gehoord wilden worden.⁶ Tijdens de IGC-2000 ontwikkelde deze 'meerstemmigheid' zich verder doordat het maatschappelijk veld een rol had bij de conventie Handvest Grondrechten.

Deze bredere grondslag voor de IGC's - een groter wordende rol van de de Europese Commissie en het Europees Parlement en het maatschappelijk veld in een steeds hoger ritme van IGC's - kan er toe leiden dat regeringen bang zijn hun greep te verliezen op de koers van de Europese Unie. Aan de andere kant worden regeringen zich er meer en meer van bewust dat de kwaliteit van de besluitvorming en het publieke draagvlak voor de Europese Unie er niet mee zijn gediend dat belangrijke beslissingen zoals van IGC's tezeer achter gesloten deuren en zonder publiek debat worden genomen. Vandaar de zoektocht naar een bredere grondslag voor de IGC's door betrokkenheid van de Gemeenschapsinstellingen, het maatschappelijk middenveld, de nationale parlementen etc.

4 Sophie Vanhoonacker, 'The European Parliament and European Political Union', p. 215, uit 'The Intergovernmental Conference on Political Union', Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker ed., EIPA, 1992.

5 'Reforming the Treaties' Amendment Procedures', Second report of the European University Institute, Florence, on the reorganisation of the European Union Treaties, p. 5.

6 Jo Shaw, 'Process and Constitutional Discourse in the European Union', Journal of Law and Society, maart 2001, p. 28.

II Voor- en nadelen van een conventie en een IGC ter voorbereiding van een verdragswijziging

II.1 Andere werkwijzen

Een IGC kan op verschillende wijzen worden voorbereid. Naast de voorbereiding door een conventie zijn andere methoden denkbaar. In het verleden zijn IGC's voorbereid met behulp van een groep van wijzen, expertgroepen en een reflectiegroep.

Groep van wijzen

De methode 'groep van wijzen' heeft zich meermaals bewezen. Een groep van wijzen zoals die onder leiding van Dehaene heeft haar waarde bewezen met rapporten over vraagstukken die koersbepalend zijn (1999). Dergelijke groepen zijn vaak samengesteld uit politieke zwaargewichten, die de Europese praktijk kennen en met reële en oorspronkelijke gedachten komen, zonder zich gebonden te hoeven voelen aan nationale belangen. De Europese Commissie heeft als zodanig geen rol in een groep van wijzen. Wel zou een (voormalig) lid van de Europese Commissie in voorkomende gevallen op persoonlijke titel deel uit kunnen maken van zo'n groep.

Expertgroepen

De waarde van een voorbereiding door een groep experts zal het best zichtbaar zijn bij onderwerpen waarover een dergelijke groep een gedegen (technisch) oordeel kan geven. Groepen van experts en van wijzen kunnen functioneren zowel in het kader van een klassieke IGC-vorbereiding als in een conventiemodel en zich bijvoorbeeld over een (deel)onderwerp buigen.

Reflectiegroep (Dooge, Westendorp)

Het Dooge Comité onder leiding van de Ierse oud-minister van Buitenlandse Zaken James Dooge bereidde de IGC voor die de Europese Akte tot stand bracht. In het comité hadden invloedrijke regeringsvertegenwoordigers zitting. De IGC van 1996 is voorbereid door de zogeheten Reflectiegroep, waarin naast regeringen ook de Europese Commissie en het Europees Parlement vertegenwoordigd waren. Onder leiding van de Spaanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Carlos Westendorp stelde deze groep een realistische agenda op voor de IGC en identificeerde terreinen waarop overeenstemming mogelijk zou zijn. Het voordeel van deze wijze van voorbereiding is dat er een overzichtelijke, reële te behandelen agenda ligt en de problemen in de onderhandelingen van tevoren zichtbaar zijn gemaakt.

Dergelijke groepen kunnen intussen per definitie niet dienen als vervanging van een IGC, waarop de besluiten uiteindelijk moeten worden genomen.⁷ Hierna zal kort het conventiemodel worden vergeleken met het model van de klassieke IGC.

II.2 Conventiemodel en klassiek IGC-model: voor- en nadelen

Wat zijn nu de voor- en nadelen van het conventiemodel en van het klassieke IGC-model, zoals laatstelijk gehanteerd in 2000?

⁷ Zie artikel 48 EU.

Klassiek IGC-model

Veelal wordt als nadeel van het klassieke model gezien dat dit te weinig rekening houdt met het algemene belang van de Europese Unie waardoor het tempo en de voortgang van de integratie wordt belemmerd. De AIV plaatst hier kanttekeningen bij. Hij is van mening dat de voortgang van de Europese integratie inderdaad in lidstaten kan stuiten op meer weerstand, maar dit is vooral toe te schrijven aan het gegeven dat deze integratie meer en meer de kern van de nationale soevereiniteit raakt. De intergouvernementele benadering via IGC's heeft bovendien in het verleden wel degelijk geleid tot een wezenlijke en pragmatische integratiedynamiek.⁸ Wel is het zo dat de belangen van de Europese Unie zelf, die de Europese Commissie behartigt, relatief het onderspit delven, omdat deze in een zuiver intergouvernementele context minder kans krijgen dan de nationale belangen die op het spel staan. Toch heeft de Europese Commissie in de praktijk in een aantal gevallen wel een invloedrijke rol kunnen spelen in het klassieke voorbereidingsmodel. In de voorbereidingen voor 'Nice' werd echter duidelijk dat deze rol minder is wanneer puur nationale belangen de agenda beheersen: de Europese Commissie probeerde wel invloed uit te oefenen, maar werd feitelijk terzijde geschoven. Zo werd bijvoorbeeld een helder en relatief eenvoudig voorstel van de Europese Commissie voor stemmenweging terzijde geschoven door de lidstaten, omdat zij van mening waren dat hun nationale belangen daarmee onvoldoende waren gediend. Indien ook dit deel van de agenda door een conventie was voorbereid was de rol van de Europese Commissie groter geweest en had het voorstel met meer kracht kunnen worden gepresenteerd. De AIV tekent hierbij wel aan dat het wellicht onvermijdelijk is dat lidstaten niet bereid zijn om toe te staan dat een conventie zich buigt over dergelijke als nationaal belang ervaren zaken.

De AIV vindt het een nadeel dat de politieke afwegingen die ten grondslag liggen aan beslissingen van IGC's te weinig zichtbaar en inzichtelijk worden gemaakt en dat genomen beslissingen te weinig achteraf worden verantwoord. Bovendien zijn die besluiten vaak onbegrijpelijk en ondoorzichtig, zeker voor diegenen die zich niet dagelijks met deze materie bezighouden, maar soms zelfs ook voor de deskundigen. Na Nice heeft het bijvoorbeeld enige tijd geduurd voor - althans ten aanzien van een aantal zaken - duidelijk was wat er nu eigenlijk was besloten.

Conventiemodel

Vaak wordt van het conventiemodel verondersteld dat het automatisch leidt tot een grotere publieke en parlementaire deelname en daarmee tot een grotere legitimiteit en sterker draagvlak voor verdragsherzieningen. De AIV tekent echter aan dat een breder samengestelde voorbereidingsgroep als een conventie niet zonder meer leidt tot een sterker draagvlak. Immers, dit veronderstelt het bestaan van een groot reservoir aan onuitgesproken Euro-enthousiasme en -betrokkenheid, waarvan het bestaan echter niet is aangetoond. Verder dient niet uit het oog te worden verloren dat de conventie voor het Handvest Grondrechten zich kon richten op één specifiek, afgebakend onderwerp. Dit ligt anders bij een conventie die zich over de vier in Nice overeengekomen thema's plus nog aan de agenda toe te voegen onderwerpen zal buigen: deze loopt het risico, indien onvoldoende gestructureerd, te verworden tot een Poolse landdag en zo zichzelf te diskwalificeren.

8 J.Q.Th. Rood, 'Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie; de Unie als sui generis verschijnsel', p. 62, in 'Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie', J.Q.Th. Rood et al., Notitie 15 van Instituut Clingendael, april 2001.

Aan de andere kant constateert de AIV dat een conventie wel degelijk voordelen kan bieden. Zoals de conventie voor het Handvest Grondrechten liet zien kan een conventie tot resultaten komen die verder gaan dan wat een gremium van louter regeringsvertegenwoordigers zou kunnen bewerkstelligen. De formule kan naar de mening van de AIV zorgen voor een vernieuwende blik op zaken die voorheen bijna alleen door vertegenwoordigers van de regeringen werden behandeld, met hun eigen afwegingen, die in eerste instantie door nationale belangen zijn ingegeven. Alleen al vanwege de mogelijkheid dat vernieuwende ideeën een platform krijgen, is het de moeite waard de IGC 2004 in een conventie voor te bereiden. Een ander voordeel is dat een conventie door haar bredere samenstelling wel degelijk kan bijdragen aan een breder (politiek en maatschappelijk) draagvlak voor de verdere ontwikkeling en uitbreiding van de Europese Unie. Het draagvlak kan namelijk in elk geval worden vergroot onder nationale parlementariërs, die nauwer worden betrokken bij aangelegenheden van de Europese Unie en bij (delen van) de 'civil society', die kunnen worden betrokken, onder andere in hoorzittingen. Belangrijker nog is het zichtbaar maken van de politieke afwegingen die op de IGC moeten worden gemaakt. De bredere samenstelling en openheid van een conventie kunnen leiden tot debatten, waarin politieke stellingnames rond de verdere ontwikkeling van de Europese Unie op tafel komen en waarin argumenten worden aangedragen die nieuws-waarde kunnen hebben waardoor publieke belangstelling voor de koers van de Europese Unie kan worden gewekt.

De bredere samenstelling van een conventie met deelnemers uit de nationale parlementen en het Europees Parlement kan nog een bijkomend voordeel opleveren. De vaak bepleite nauwere samenwerking tussen nationale parlementen onderling en tussen nationale parlementen en het Europees Parlement blijkt in de praktijk tegen te vallen. Een concrete samenwerking zoals bij de opstelling van een Handvest Grondrechten en zoals ook mogelijk in een conventie voor 2004, zou een impuls kunnen vormen voor meer afstemming en samenwerking en meer zeggenschap voor die parlementen. Daarnaast stelt de conventieformule onder voorwaarden de Europese Commissie in staat een zwaardere rol te spelen, ter bevordering van de communautaire koers van de Europese Unie.

Welk model?

Samenvattend en de voor- en nadelen van beide modellen tegen elkaar afwegend meent de AIV dat het voorbereiden van de IGC 2004 met een conventiemodel tastbare voordelen kan bieden. In elk geval stelt de AIV vast dat een IGC is gebaat bij een gedegen voorbereiding, zodat de uiteindelijke besluitvorming efficiënt en bij voorkeur op een transparante wijze tot stand kan komen. De AIV constateert dat de voorbereiding van een IGC en de keuze voor een model of werkwijze daarvoor afhankelijk is van de onderwerpen die op de agenda staan: bij de (constitutionele) onderwerpen die voor 2004 op de agenda staan ligt het voor de hand dat diegenen, die direct zullen worden geraakt door dergelijke onderwerpen, worden betrokken bij de gedachtevorming.⁹ Verder is het van belang op te merken dat het conventiemodel niet kan worden beschouwd als een toverformule voor een sterker draagvlak onder burgers of voor het dichteren van het democratisch gat.

⁹ Deze redenering is analoog aan die in het AIV-advies 'Een gelaagd Europa de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden', no. 19, april 2001, p. 39, waar wordt gesteld dat (meer) inspraak is gewenst van de subnationale overheden in de formatieve fase van de (nationale) besluitvorming op die beleidsterreinen waarop besluiten van invloed op deze overheden zijn, omdat hun kennis en expertise zullen bijdragen tot een kwalitatief beter beleid, met meer oog voor (on)haalbaarheid van de uitvoering ervan.

III Een conventie: hoe

III.1 Een terugblik naar de conventie Handvest Grondrechten

In het vorige hoofdstuk heeft de AIV op basis van een afweging tussen voor- en nadelen van het klassieke en een conventiemodel een keuze gemaakt voor het conventiemodel. De conventie moet naar de mening van de AIV dan wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Hieronder volgt een overzicht van de ervaringen opgedaan met de conventie voor het Handvest Grondrechten en de meningsvorming daaromtrent. Mede op basis hiervan formuleert de AIV aanbevelingen voor de wijze waarop een conventie effectief zal kunnen opereren.

De werking van de conventie Handvest Grondrechten¹⁰

De conventie Handvest Grondrechten had als opdracht van de Europese Raad om te komen tot een ontwerp voor een Handvest Grondrechten van de Europese Unie vóór de Europese Raad van 2000 in Nice. De conventie bestond uit vier groepen of componenten, die alle vier een even zware stem hadden: vijftien vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, één vertegenwoordiger van de Europese Commissie, zestien leden van het Europees Parlement en dertig leden van de nationale parlementen, in totaal 62 leden. De leden hebben de voormalige Duitse Bondspresident Roman Herzog uit hun midden tot voorzitter gekozen. Daarnaast waren er drie (vice-)voorzitters afkomstig uit de drie in de conventie deelnemende componenten, waar niet de voorzitter uit naar voren was gekomen. Bovendien was er een secretariaat, bestaande uit medewerkers van het Raadssecretariaat met ondersteuning van de Europese Commissie. Het secretariaat maakte tekstvoorstellen, die het presidium voorlegde aan de plenaire vergadering. Na bespreking kon het presidium een voorstel aanpassen en wederom voorleggen aan de plenaire vergadering. Het presidium en het secretariaat speelden derhalve een centrale rol.

De conventie werkte op basis van consensus. Er waren vier waarnemers, twee van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en twee van de Raad van Europa, waaronder één van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarnaast waren het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Ombudsman van de Europese Unie uitgenodigd hun visie te geven. Verder hield de conventie hoorzittingen om de mening te kunnen horen van maatschappelijke groeperingen en deskundigen. Ten slotte zijn de landen die kandidaat waren voor toetreding tot de Europese Unie gehoord door de conventie.

Meningen over de conventie Handvest Grondrechten

De uitoefening van het voorzitterschap door Roman Herzog is volgens waarnemers cruciaal geweest voor het slagen van de conventie. Herzog was als voormalig voorzitter van het federaal constitutioneel hof een deskundige voor het onderwerp van de conventie, genoot groot politiek aanzien en slaagde erin behendig politiek te opereren. Het lijkt er op dat het vinden van een voorzitter met aanzien en politiek gewicht een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van een conventie.

¹⁰ Voor een inhoudelijke behandeling van wat in de conventie Handvest Grondrechten aan de orde is geweest, kan worden verwezen naar AIV-advies no. 15, mei 2000, 'Een Europees Handvest voor Grondrechten?'

De Europese Commissie was één van de vier deelnemende componenten. Zij verleende tevens medewerking aan het secretariaat. Deelnemers constateerden een overwicht in de conventie van de Europese instellingen, waaronder de Europese Commissie. De oorzaak hiervan was de voortdurende aanwezigheid van de Europese Commissie, evenals de leden van het Europees Parlement, dankzij het feit dat de vergaderingen in Brussel plaatsvonden. Nationale parlementariërs waren minder frequent aanwezig. Een andere verklaring is de ondersteuning die de Europese Commissie met haar ambtenarenapparaat leverde aan het secretariaat. Het presidium leunde in belangrijke mate op de bijdragen die de Europese Commissie onder meer via het secretariaat inbracht. Hoewel de Europese Commissie derhalve formeel geen grotere rol had toebedeeld gekregen dan andere groepen, deed haar invloed zich in de praktijk voelen. Ten slotte is de samenwerking tussen nationale en Europees parlementariërs door sommige deelnemers als ontoereikend gekwalificeerd, maar door anderen is opgemerkt dat het samenwerken in een conventie wel degelijk leidde tot meer wederzijds begrip en kennis.

Deelnemers hebben de conventie soms als chaotisch ervaren, vanwege het gebrek aan regels en procedures. Er was geen duidelijke procedure rondom registratie van deelnemers en er kon niet met zekerheid worden vastgesteld of voor voorstellen een meerderheid bestond. Evenmin bestond duidelijkheid over hoe het presidium werd gekozen en wat de bevoegdheden van dit lichaam waren. De openbaarheid van de conventie is daarentegen algemeen als positief ervaren. Gesignaleerd werd dat deze openbaarheid de relevante maatschappelijke organisaties ('civil society') hebben gemobiliseerd. In het begin waren sommige vertegenwoordigers van deze maatschappelijke organisaties sceptisch, maar door de deelname in discussies en hoorzittingen raakten zij allengs overtuigd van de waarde van de conventie.

Uit regeringskringen werden soms minder positieve geluiden vernomen, omdat regeringen door de samenstelling van de deelnemersgroep minder invloed op de conventie konden uitoefenen en omdat het ontwerp-Handvest een 'alles of niets'-eindproduct bleek te zijn, waarin ze geen veranderingen meer konden aanbrengen.

III.2 Op weg naar de IGC van 2004

De discussie over de voorbereidingen voor de IGC 2004 is al enige tijd aan de gang. Welke afspraken zijn er concreet al gemaakt? De afspraken van Nice zijn al vermeld in het begin van hoofdstuk I. Tijdens het 'Gymnich-overleg' in Genval op 8 en 9 september 2001 bleek onder de leden van de Algemene Raad overeenstemming te bestaan over de volgende punten: een conventie bestaande uit vertegenwoordigers van regeringen en de Europese Commissie alsmede leden van nationale parlementen en het Europees Parlement zou worden bijeengeroepen om de volgende IGC voor te bereiden. De voorzitter zou moeten worden aangewezen door de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 en moeten worden omringd door een presidium bestaande uit ten minste één lid van elk van de samenstellende partijen. De conventie zou niet een definitieve tekst moeten aannemen, maar mogelijkheden oftewel opties moeten aangeven.

Tijdens de Algemene Raad van 8 en 9 oktober bleek vervolgens overeenstemming te bestaan over het betrekken bij de werkzaamheden van de 'civil society', via een gestructureerd netwerk. Verder heeft de Raad er een voorkeur voor dat tussen de afsluiting van de conventie en het begin van de IGC een periode verloopt van naar het zich laat aanzien één jaar. Een meerderheid van de lidstaten heeft aangegeven voorstander te zijn van het van meet af aan volledig betrekken van kandidaatlidstaten. Waar het echter zou gaan om de vaststelling van overeenstemming zou aan de

kandidaatlidstaten niet dezelfde positie als lidstaten kunnen worden gegeven.¹¹ Daarnaast vond de Algemene Raad dat een conventiesecretariaat zou moeten worden gevoerd door het Raadssecretariaat in overleg met het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Op dit punt in de besluitvorming bleek echter dat er commentaar kwam op de richting die de lidstaten kozen. Zo was het Europees Parlement bijvoorbeeld ontevreden over het standpunt van de Algemene Raad over samenstelling en mandaat voor de conventie. Dit bleek tijdens vergaderingen van de Commissie Constitutionele Zaken van het Europees Parlement op 10 en 11 oktober 2001. Het meest gekant bleek het Europees Parlement tegen het idee dat een conventie alleen opties zou kunnen formuleren en geen coherente tekst. Verder wilde het Europees Parlement onder andere dat de conventie meer onderwerpen kan behandelen dan de vier in Nice vastgelegde thema's.¹² Naar de woorden van de fungerend voorzitter van de Europese Unie, de Belgische premier Verhofstadt, waren tijdens de informele bijeenkomst van de Europese Raad van 19 oktober 2001 in Gent de lidstaten van mening dat de conventie zou moeten duren van maart 2002 tot juni 2003, met een voorzitter benoemd door de Europese Raad van Laken en bijgestaan door een presidium bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende groepen.¹³ De conventie zou moeten trachten te komen tot een consensus over aanbevelingen aan de IGC. Mocht dit niet haalbaar zijn, dan zou de conventie opties moeten formuleren, waarvoor dan een meerderheid van de conventie zou moeten zijn. Over deelname van Turkije was nog geen standpunt geformuleerd, aldus Verhofstadt. De Europese Raad van Laken op 14 en 15 december 2001 zal de uiteindelijke formele beslissing nemen over (de inrichting van) de conventie en waarschijnlijk eveneens de thema's ervoor vaststellen.

Premier Verhofstadt heeft enkele politieke kopstukken gevraagd zitting te nemen in een informele adviesgroep, inmiddels bekend als Groep van Laken, om het Belgische voorzitterschap te adviseren en ideeën te leveren voor de voorbereiding van de Europese Raad van Laken. Leden van deze groep zijn onder andere Amato, Dehaene, Delors, Geremek en Miliband.

III.3 Voorwaarden voor het goed functioneren van een conventie

De besluitvorming over de conventie ter voorbereiding van de IGC 2004 is hiermee een eind op streek. De AIV onderschrijft sommige standpunten van de Raad, zoals die over de samenstelling van de conventie uit vier groepen, gelijk aan die bij de conventie Handvest Grondrechten. De AIV kan zich echter niet vinden in andere standpunten van de Raad, zoals bijvoorbeeld de duur van de periode tussen einde van de conventie en begin van de IGC, over de voorzitter en de vice-voorzitters en over consensus. De AIV

11 Jan Werts, 'Kandidaatlanden EU gaan meepraten over hervormingen', in Europa van morgen no. 14, 10 oktober 2001.

12 Bulletin Quotidien Europe 8068, 'Avenir de l'Europe: le Parlement s'opposera à toute tentative de dénaturation de la Convention, avertit M. Mendez de Vigo', p. 3, 12 oktober 2001.

13 In de verklaring van de Europese Raad van Gent wordt niet verwezen naar het onderwerp conventie en IGC 2004. De AIV baseert zich derhalve op de uitspraken hierover in een persconferentie van de fungerend voorzitter van de Europese Unie, de Belgische premier Verhofstadt, zoals weergegeven in Bulletin Quotidien Europe 8075, 'Avenir de l'Europe', p. 4.

formuleert hiervoor alternatieven en stelt ook nadere voorwaarden, in het bijzonder voor de 'binding' van de IGC aan de besluiten van de conventie.

De AIV stelt voorop dat uiteindelijk de lidstaten besluiten op de IGC 2004 dienen te nemen. Maar er zit spanning tussen de wens van regeringen om een sterker draagvlak en meer legitimiteit te scheppen en de wens greep te houden op de besluitvorming. Regeringen zouden in ieder geval een conventie niet moeten kunnen gebruiken als 'bliksemafleider' door deze terug te brengen tot een model voor (schijn)participatie, een participatie die teniet wordt gedaan doordat uiteindelijk een klassieke IGC beslissingen neemt zonder zich serieus rekenschap te hoeven geven van door een conventie ontwikkelde suggesties. Een dergelijk 'gebruik' van een conventie zou juist afbreuk doen aan het draagvlak voor Europese samenwerking.

De AIV vindt derhalve dat een conventie gezag nodig heeft: ten eerste omdat een conventie die uiteindelijk niets in de melk te brokkelen heeft ook niet de deelnemers zal trekken die ze nodig heeft en daardoor geen voldoende resultaat zal opleveren. En vervolgens dus ook het risico loopt minder serieus te worden genomen door regeringen. De AIV acht daarom een duidelijke 'binding' nodig tussen conventie en IGC, die zal dwingen tot een transparantere besluitvorming, het zichtbaar maken van politieke afwegingen en het afleggen van rekenschap over de uiteindelijk gemaakte keuzes. Dit zal bijdragen aan meer legitimiteit van en een sterker draagvlak voor de uiteindelijke beslissingen van een IGC, en daarmee voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie.

De AIV is ook van oordeel dat de conventie, gezien zijn samenstelling en politieke gewicht zelfstandig besluiten moet kunnen nemen over de eigen inrichting en werkwijze. Daarom is de AIV er een voorstander van dat de conventie haar eigen voorzitter kiest, zoals ook is geschied bij de conventie Handvest Grondrechten. Mocht de voorzitter toch worden aangewezen door de Europese Raad van Laken, zoals aangegeven door de fungerend voorzitter van de Europese Unie Verhofstadt, dan signaleert de AIV dat het alleen de regeringen zijn en niet de vier groepen in de conventie die de voorzitter kiezen. De AIV vindt in dat geval dat de regeringen er zorg voor moeten dragen dat een door hen aan te wijzen voorzitter een persoon van zodanig aanzien is dat de onafhankelijke menings- en ideeënvorming van de conventie is gewaarborgd.

Duidelijk is ook dat 'binding' alleen kan uitgaan van voorstellen die op brede steun van de conventie hebben kunnen rekenen. Het is een zaak van het presidium deze ruime steun vast te stellen. Het verdient geen aanbeveling de consensusregel te hanteren. Het zoeken naar consensus in een met opzet zeer gevarieerd gezelschap zou tot eindeloze onderhandelingen kunnen leiden die waarschijnlijk niet een tot de verbeelding sprekend resultaat opleveren. Dat hangt uiteraard samen met het mandaat dat aan de conventie zal worden gegeven. De AIV acht een ruime mate van steun in een vergadering waarin alle vier groepen van de conventie vertegenwoordigd zijn voldoende om gezaghebbende voorstellen te kunnen formuleren. Die ruime mate van steun moet door het presidium worden vastgesteld en bij de formulering van voorstellen te worden toegelicht. De AIV spreekt bewust van voorstellen, omdat hij daarvan een uitgesproken voorstander is bij de voorbereiding van de IGC. Alleen indien geen ruime steun kan worden gevonden, moet de conventie kiezen voor opties: de AIV acht dit tweede keus. Er zijn duidelijke regels nodig over aanwezigheid van de leden, opdat kan worden vastgesteld of vertegenwoordiging van de vier groepen aanwezig is en bovendien of er voldoende deelname is. Een uitgebreid pakket van procedureafspraken en regels is niet nodig en bovendien strijdig met het open karakter van een vrije gedachtenwisseling en

ideeënvorming in de conventie, dat nu juist één van de aantrekkelijke aspecten vormt van deze aanpak.

Verder vindt de AIV dat, om de conventie gezaghebbend te laten optreden ten opzichte van de IGC, er niet te veel tijd moet verstrijken tussen het beëindigen van de conventie en de aanvang van de IGC. Evenmin moet er naast of na de conventie nog een aparte voorbereidingsgroep door de lidstaten in het leven worden geroepen. Mochten de lidstaten er toch toe overgaan de IGC voor te bereiden, dan zou dit op zo'n manier moeten geschieden dat dit geen afbreuk doet aan de resultaten van de conventie. De voorbereidingen voor de IGC moeten dan niet langer duren dan vier maanden. De AIV acht de periode van één jaar, zoals veel lidstaten die nu voorstaan te ruim. De AIV vindt ook dat in een eventueel na afloop van de conventie in te stellen voorbereidingsgroep in ieder geval vertegenwoordigers van het Europees Parlement en met name de Europese Commissie zitting moeten hebben.

De AIV herhaalt hier dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor beslissingen uiteraard dient te blijven waar die hoort, bij de politieke ambtsdragers van de lidstaten die voor de gemaakte beslissingen verantwoording moeten afleggen. De AIV is zich ervan bewust dat de gedachte van 'binding' tussen conventie en IGC het risico van verwarring van de scheiding der machten met zich brengt en realiseert zich dat verwarring kan ontstaan tussen de rollen van voorbereiders, beslissers en controleurs. Aan de andere kant biedt het instrument van een conventie de deelnemers, en dan met name de parlementsleden en de Europese Commissie, de mogelijkheid een meer dan gebruikelijke invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de Europese Unie. Met het oog op het belang van deze verdere ontwikkeling voor de (kandidaat)lidstaten, dus ook voor Nederland, meent de AIV dat dit voordeel opweegt tegen de geschetste risico's. Bovendien blijft het zo dat de regeringsvertegenwoordigers de uiteindelijke verantwoordelijkheid houden voor genomen beslissingen, net zoals nationale parlementariërs deze beslissingen kunnen blijven controleren.

De AIV is er een voorstander van dat de IGC 2004 wordt voorbereid in een conventie. Op grond van het voorgaande formuleert de AIV hieronder aanbevelingen waaraan de conventie moet voldoen voor een succesvol functioneren en een goede voorbereiding van de IGC 2004.

- 1. De conventie heeft, zoals ook voorgestaan door de Algemene Raad, dezelfde samenstelling als die van de conventie voor het Handvest Grondrechten en bestaat dus uit vier groepen: vertegenwoordigers van de regeringen, de Europese Commissie, nationale parlementen en het Europees Parlement.*
- 2. De kandidaatlidstaten krijgen een waarnemersstatus, aangezien de te behandelen onderwerpen de gemeenschappelijke toekomst betreffen.*
- 3. In het presidium van de conventie zijn evenals bij de conventie voor het Handvest Grondrechten de vier deelnemende groepen vertegenwoordigd. Het presidium is de bestuurder van de conventie. De vaste voorzitter van de conventie die de vergaderingen leidt bezit internationaal aanzien en is een politieke autoriteit. De conventie kiest deze voorzitter uit zijn midden. De drie groepen waaruit niet de voorzitter is gekozen, leveren de drie vice-voorzitters voor het presidium.*

4. *De agenda van de conventie wordt bepaald door de de vier thema's uit de Verklaring van Nice en door de ministers toe te voegen onderwerpen.¹⁴ De conventie hoeft zich echter niet te beperken tot deze onderwerpen.*
5. *In gevallen waarin het presidium een ruime steun constateert, worden voorstellen gedaan. In andere gevallen kunnen opties worden geformuleerd. In het eindrapport aan de IGC wordt de mate van geconstateerde steun toegelicht.*
6. *De conventie rapporteert op een zodanig tijdstip aan de IGC dat deze over een redelijke voorbereidingstermijn beschikt. Deze voorbereidingsperiode zou niet meer dan vier maanden behoren te duren. Het (eind)rapport van de conventie wordt niet opnieuw aan het oordeel van een groep of groepen deskundigen onderworpen. De conventie beslist of en zo ja, hoe vaak zij tussentijds rapporteert aan de Raad.*
7. *De voorzitter van de IGC wordt verplicht uitleg te geven aan het Europees Parlement wanneer de IGC voorstellen of opties van de conventie niet overneemt of daarvan afwijkt.*
8. *De conventie beschikt over een eigen secretariaat, samengesteld uit medewerkers van het Raadssecretariaat en de Europese Commissie.*
9. *De conventie heeft zelf de regie in handen over de wijze waarop maatschappelijke organisaties worden gehoord. De conventie benut alle mogelijkheden om het maatschappelijk veld te horen en ermee te discussiëren.*
10. *De beraadslagingen en documenten zijn openbaar.*
11. *De conventie beschikt over de mogelijkheid groepen van experts of wijzen aan te stellen die delen van de agenda voorbereiden. Dit kan een belangrijk element vormen voor het slagen van een conventie. De Europese Commissie speelt in expertgroepen de haar toekomstige rol.*

14 De AIV zal in een nader advies aanbevelingen doen over welke onderwerpen aan de vier, genoemd in de Verklaring voor de Slotakte bij het Verdrag van Nice, toegevoegd zouden dienen te worden.



's-Gravenhage, 13 juni 2001

Aan de Waarnemend Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. mr F.H.J.J. Andriessen
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

In afschrift aan de Minister van Buitenlandse Zaken
J. van Aartsen en
de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
D. Benschop.

Betreft: Adviesaanvraag inzake werkwijze IGC 2004

Zeer geachte Heer Andriessen,

De Tweede Kamer der Staten-Generaal, op voordracht van de algemene commissie voor Europese zaken, verzoekt u ex artikel 17 Kaderwet adviescolleges, om een advies uit te brengen over het volgende.

De Tweede Kamer heeft geconstateerd dat de werkwijze van de IGC-2000 tot ontevredenheid heeft geleid bij een aantal lidstaten. De Europese Commissie speelt bij de voorbereiding van en de onderhandelingen tijdens de IGC een rol van belang. Momenteel gaan er stemmen op om de Intergouvernementele Conferentie die gepland staat voor 2004, op een andere wijze te organiseren dan de IGC-2000. Zowel de werkwijze die is gehanteerd bij de totstandkoming van het Handvest Grondrechten (het Conventie-model) als de Intergouvernementele Conferentie 2000 (het Verdrag van Nice) staan thans ter discussie als mogelijke werkmethode voor de volgende Intergouvernementele Conferentie. De rol van de Europese Commissie is daarbij niet duidelijk.

De Tweede Kamer verzoekt derhalve aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken om haar te adviseren over de volgende vragen:

- Wat zijn de voor- en nadelen van het "Conventie-model" en wat is de rol van de Europese Commissie in dit model?
- Is het Conventie-model toepasbaar op een Intergouvernementele Conferentie? Wat kunnen daarvan de gevolgen zijn?
- Wat waren de voordelen en de nadelen van de werkwijze voor de IGC-2000? En wat was de rol van de Europese Commissie hierbij?
- Zijn er andere modellen denkbaar dan het Conventie-model of de IGC-2000 methode (is bijvoorbeeld het instellen van een Commissie van Wijzen een reële optie) ten behoeve van de IGC-2004? Welke voor- en de nadelen zouden daar aan verbonden zijn? En wat is dan de rol van de Europese Commissie?

De Kamer zou het op prijs stellen indien het advies binnen een periode van zes maanden beschikbaar zou kunnen zijn.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Met vriendelijke groet,

F.W. Weisglas
(plv. Voorzitter)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*

*** *Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.*