

Vergaderjaar 2019–2020

35 202 (R2126)

Voorstel van rijkswet van de leden Verhoeven en Jetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie in onze Grondwet te verankeren en daarin ook te regelen met welke procedure dit lidmaatschap eventueel beëindigd zou kunnen worden. Daarbij is voldoende democratische legitimatie voor zowel het lidmaatschap als voor een eventuele uittreding het uitgangspunt. In verband daarmee beoogt het wetsvoorstel ook de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de Unie over wetgeving en verdragen grondwettelijk te verankeren, door een opdracht aan de wetgever.

Het belang van de Europese Unie voor de Nederlandse rechtsorde is zó groot, dat het onjuist zou zijn als daaraan niet op het niveau van de Grondwet aandacht wordt besteed. Meer dan twintig andere EU-lidstaten doen dat wel.¹ Nederland, één van de zes oprichters van de Europese Economische Gemeenschap, heeft dat tot dusver nog niet gedaan.

De terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie – de «Brexit» – heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk een heldere procedure en voldoende democratische legitimatie bij zo'n besluit zijn.

2. Betekenis van de Europese Unie voor de Nederlandse rechtsorde

Nederland is sterk verweven met de Europese Unie. Denk aan de Europese verordeningen die rechtstreeks doorwerken in Nederland, de supranationale instituties waaraan bevoegdheden zijn afgestaan, en het

¹ Te weten: Duitsland, Frankrijk, België, Italië, Oostenrijk, Zweden, Finland, Letland, Estland, Litouwen, Spanje, Griekenland, Ierland, Portugal, Malta, Cyprus, Slowakije, Kroatië, Hongarije, Roemenië en Bulgarije en het Verenigd Koninkrijk. Het VK heeft het EU-lidmaatschap (nu nog) geregeld in een wet met constitutionele status.

Europees burgerschap waaraan Nederlanders rechten ontlelen. Hierdoor kunnen de initiatiefnemers niet anders dan concluderen dat de Europese Unie niet langer gekwalificeerd kan worden als slechts een onderdeel van het Nederlandse buitenlandbeleid; of als slechts een aspect van het bevorderen van de internationale rechtsorde, waarover artikel 90 van de Grondwet spreekt. De Europese Unie is door de jaren heen vervlochten geraakt met ons staatsbestel, heeft grote betekenis voor het functioneren van de Nederlandse overheid en directe gevolgen voor Nederlandse burgers.

De Europese Unie is ook geen reguliere internationale organisatie of een internationaal samenwerkingsverband waarbij het volkenrecht leidend is, maar heeft een specifieke en bijzondere rol binnen ons staatsbestel en onze rechtsorde.

Dat blijkt in de eerste plaats uit het feit, dat de lidstaten op een aantal beleidsterreinen bevoegdheden hebben overgedragen aan de Europese Unie. In artikel 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is vastgelegd: *«In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toege-deeld, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.»*

Ingevolge artikel 3 VWEU is de Unie exclusief bevoegd op terreinen als de douane-unie, vaststelling van mededingingsregels voor de interne markt en monetair beleid voor de euro. In de klassieke zaken Van Gend en Loos en Costa/ENEL is het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) op deze bevoegdheden ingegaan.² In de laatstgenoemde zaak valt bijvoorbeeld te lezen: *«de lidstaten hebben – door voor onbepaalde tijd een gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid, van vertegenwoordigingsbevoegdheid op het internationale vlak, en in het bijzonder van praktische bevoegdheden (dit laatste ten gevolge van het feit dat de staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de gemeenschap hebben overgedragen) – hun soevereiniteit beperkt en derhalve een rechtsstelsel in het leven geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf».*

Een voorbeeld van een exclusieve bevoegdheid is dat Nederland zelf bijvoorbeeld geen monetair beleid meer voert; dat ligt bij de Europese Unie. Het feit dat Nederland op een aantal beleidsterreinen zelf niet meer bevoegd is, heeft grote invloed op ons eigen staatsbestel: Nederland en daarmee vanzelfsprekend ook de wetgever, is immers niet meer bevoegd tot wetgeving op een aantal terreinen.

De Raad van State merkte eerder over de verwevenheid tussen de Europese Unie en de Nederlandse rechtsorde op: *«Daarbij dienen de totstandkoming van Europese regels en de implementatie daarvan in de Nederlandse rechtsorde als onderdelen van één wetgevingsproces te worden beschouwd.»*³

Door die verwevenheid wijkt de Europese Unie sterk af van een reguliere internationale organisatie. Europees recht heeft voorrang op het nationale recht en kan daarnaast automatisch rechtstreeks doorwerken in onze rechtsorde (directe werking), zonder dat onze Grondwet daaraan te pas komt.⁴ Hierbij valt te denken aan Europese verordeningen die rechtstreeks doorwerken. Dat is anders bij internationaal recht, dat mogelijk kan doorwerken op basis van de artikel 93 en 94 van de Grondwet. Het Hof

² Van Gend en Loos, HvJ EG 5 februari 1963 (ECLI:EU:C:1963:1). Costa/ENEL HvJ EG 15 juli 1964 (ECLI:EU:C:1964:66).

³ Kamerstukken I, 2003/04, 29 200 VI, F 2e herdruk, p. 5.

⁴ Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 101.

van Justitie heeft in een reeks arresten erop gewezen dat EU-besluiten rechtstreekse werking kunnen hebben. Deze doorwerking geschiedt buiten de Grondwet om. In het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht wordt daarover opgemerkt: «... *rechtstreekse werking is volgens het Hof mogelijk, onafhankelijk van de vraag of in de betrokken lidstaat in het algemeen een incorporatie- dan wel transformatiestelsel geldt wat betreft de verhouding tussen internationaal en nationaal recht*» en «*In de heersende Nederlandse opvatting in de doctrine zijn art 93 en 94 GW niet van toepassing ten aanzien van de werking van het gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde.*»⁵

Deze rechtstreekse werking heeft verstrekende gevolgen. Burgers kunnen zich bijvoorbeeld bij een Nederlandse rechter beroepen op rechten die zij ontleen aan een Europese verordening, of op verdragsbepalingen die rechtstreeks werken. Daarnaast moeten nationale rechters het EU-recht integraal toepassen en zijn zij verplicht nationale bepalingen die strijdig zijn met EU-recht buiten toepassing te laten.⁶ Hiermee is EU-recht onderdeel geworden van onze nationale rechtsorde; het is ermee verweven.

Ook de EU-instellingen wijken af van de instituties bij een reguliere internationale organisatie. Op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag) kent de Europese Unie een eigen volksvertegenwoordiging: het Europees Parlement. In alle lidstaten, en dus ook in Nederland, kiezen burgers in verkiezingen hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement. Dat parlement speelt op zijn beurt een belangrijke rol in het Europese wetgevingsproces. De Europese Unie heeft daarnaast een eigen rechter (het Hof van Justitie) en ook een uitvoerende macht: de Europese Commissie, die overigens ingevolge artikel 17, lid 2, VEU ook het (vrijwel exclusieve) recht van initiatief tot Europese wetgeving heeft. Ook kennen we de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Rekenkamer. Al deze instituties hebben invloed op het Nederlandse staatsbestel. Op enkele punten hebben deze instituties functies van Nederlandse instituties overgenomen.

Denk bijvoorbeeld aan de exclusieve wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (Raad) op een aantal terreinen (waarmee de Nederlandse formele wetgever deze niet meer heeft), de uitvoerende macht van de Europese Commissie (bijvoorbeeld bij onderhandeling met derde landen over handelsverdragen of het uitvoeren en coördineren van het Erasmusprogramma), het onafhankelijk oordelen door het Hof van Justitie (over bijvoorbeeld het schenden van mededingingsregels) en het door de ECB te voeren monetair beleid.

De Europese Unie heeft niet alleen invloed op ons nationale staatsbestel en het functioneren van onze overheid, maar het EU-lidmaatschap van Nederland heeft ook directe gevolgen voor Nederlandse burgers. Naast het feit dat Europese wetgeving direct doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde en burgers op deze wijze geraakt worden door de Unie, ontleen zij aan het EU-verdrag ook rechten. Iedereen die de nationaliteit van één van de EU-lidstaten heeft is automatisch EU-burger. Dat is een aanvulling op het nationale burgerschap. Het brengt rechten met zich mee die in artikel 20 e.v. VWEU zijn vastgelegd.

Elke Europese burger heeft bijvoorbeeld het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, wonen of te werken. Hierbij hoort ook het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar Europese burgers verblijf houden. Een

⁵ Elzinga, De Lange en Hoogers in Van der Pot's *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 16^{de} druk, Deventer 2014, p. 741.

⁶ Zaak Simmenthal, C-106/77 (ECLI:EU:C:1978:49).

Nederlander die in Spanje woont mag daar dus stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Ook hebben Europese burgers op het grondgebied van landen buiten de Europese Unie recht op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere lidstaat. De Europese Unie heeft aldus gevolgen voor burgers: zij zijn ook Europese burgers geworden en ontleen daaraan rechten waar ze zich bij de rechter op kunnen beroepen.

Naast de rechten die iedere Europese burger aan het verdrag ontleent heeft het lidmaatschap van de Europese Unie ook steeds meer gevoelsmatig lading gekregen. Wanneer in lidstaten als Polen en Hongarije de rechtsstaat in het gedrang dreigt te komen, zijn we ons ervan bewust dat de Europese Unie ook een waardengemeenschap is, die gekenmerkt wordt door eerbied voor niet alleen de rechtsstaat, maar ook de menselijke waardigheid, vrede, vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbiediging van mensenrechten.⁷ Wanneer grote aantallen vluchtelingen de gemeenschappelijke buitengrenzen overschrijden, beseffen we dat een goede opvang van hen slechts mogelijk is als lidstaten solidair zijn; en dat gezamenlijk opgetreden moet worden ter bewaking van de buitengrenzen. De onderhandelingen over een «Brexit» confronteren ons met het belang van een douane-unie, een interne markt en een gemeenschappelijke handelspolitiek. Als toerist in Europa ervaren we het gemak van ge-uniformeerde regels op het gebied van belastingen en van het kunnen betalen met één munt, de euro. Maar we beseffen ook dat stabiliteit van die euro een gemeenschappelijk monetair beleid en afspraken over begrotingen vergt. Opdat burgers in Nederland niet financieel worden geraakt door slecht financieel beleid in andere eurolanden.

Uit het voorgaande trekken de initiatiefnemers de conclusie, dat het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie onmiskenbaar behoort tot de hoofdelementen van ons staatsbestel. Het maatschappelijke draagvlak ervoor is steeds groot geweest. Dat gold niet alleen toen Nederland een van de oprichters van de Europese Economische Gemeenschap was – die nog beperkt was tot een gemeenschappelijke markt – maar ook na de omvorming daarvan tot de Europese Unie en de uitbreiding tot beleidsterreinen als sociale vooruitgang, milieu en klimaat en de handhaving van mensenrechten en democratie. Deze idealen werden en worden in Nederland gedeeld. De recente publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau *«Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?»* heeft diverse beschikbare bevolkingsenquêtes in kaart gebracht. Uit die diverse onderzoeken blijkt dat er brede steun is voor het EU-lidmaatschap. 70% van de Nederlanders wil lid van de EU blijven, 21% is voor uittreding.⁸ Volgens het rapport steunt de gemiddelde Nederlander het lidmaatschap met een nuchtere en pragmatische grondhouding; omdat Nederland het als klein land niet alleen kan moeten we samen werken, samen sta je immers sterker. Hoewel er vanzelfsprekend maatschappelijke discussie plaatsvindt over welke taken de EU wel of niet zou moeten uitvoeren en hoe de EU deze uitvoering vormgeeft, steunt de gemiddelde Nederlander het lidmaatschap van de EU.

3. Eerdere discussies

Discussie over een plek voor de Europese Unie in onze Grondwet is niet nieuw. Bij de behandeling van de goedkeuringswet voor het Verdrag van Amsterdam in 1999 in de Eerste Kamer hield senator Jurgens (PvdA) een stevig pleidooi. Vanuit de vaststelling dat de EU toentertijd een nogal marginale plaats innam in het nationale politieke debat, vond hij het tijd

⁷ Zie de artikelen 2 en 3 van het EU-verdrag.

⁸ SCP-publicatie 2019,8.

om «in onze Grondwet zichtbaar te maken dat de Nederlandse constitutie een onderdeel is van de Europese constitutie.»⁹ Hij vroeg premier Kok of de regering voornemens was om bij de voorbereiding van een mogelijke grondwetsherziening het lidmaatschap van de Europese Unie hierin mee te nemen. Minister-President Kok zegde dit toe.¹⁰ Om zijn verzoek kracht bij te zetten diende Jurgens een jaar later een motie in met het volgende dictum:

*«verzoekt de regering bij de voorbereiding van Grondwetswijziging 2002 een proeve te betrekken waarbij het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie in de Grondwet wordt erkend, en regels worden geformuleerd voor de implementatie van EU-besluiten in de Nederlandse wetgeving, waarbij de betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure is verzekerd.»*¹¹

Deze motie werd medeondertekend door de leden Jacob Kohnstamm (D66) en Diana de Wolff (GroenLinks). De gehele Eerste Kamer stemde voor, met uitzondering van de SGP. Minister van Binnenlandse Zaken De Vries reageerde er betrekkelijk welwillend op.¹² Hij zag geen dwingende juridische noodzaak om het EU-lidmaatschap van Nederland in de Grondwet op te nemen, maar zag er ook de voordelen van in. Voor een afgewogen besluitvorming achtte hij nog enige studie noodzakelijk. Daarom gaf hij aan vijf deskundigen opdracht tot het uitvoeren van die studie.¹³ Dat mondde uit in de publicatie «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie», die verscheen in 2002. De schrijvers adviseerden daarin om de Grondwet op meerdere punten te wijzigen en de Europese Unie daarin op te nemen. Zij deden daarbij ook enkele concrete suggesties.¹⁴

In 2006 maakten de Tweede Kamerleden Herben (LPF) en Van der Staaij (SGP) een voorstel van rijkswet aanhangig, waarin op een indirecte wijze de Europese Unie in de Grondwet geïntroduceerd zou worden. In de toelichting op het wetsvoorstel werd gesteld: *«De rechtsorde van de EU is onderdeel geworden van de Nederlandse constitutionele orde. De invloed op de nationale rechtsorde is direct en groot. Die invloed is niet beperkt tot de alledaagse rechtsorde, maar raakt op verschillende manieren ten zeerste ook de nationale constitutie (...). De Nederlandse rechtsorde is sterk vervlochten geraakt met de rechtsorde van de EU.»*¹⁵ Dat bracht de initiatiefnemers – na het vertrek van Herben uit de Tweede Kamer nog uitsluitend Van der Staaij – er niet toe om het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie, waarvan zij kennelijk geen voorstander waren, in de Grondwet vast te leggen. Zij beperkten zich tot het moeilijker maken van goedkeuring van wijzigingen van EU-verdragen; door daarvoor een tweederdemeerderheid in beide Kamers van de Staten-Generaal te eisen. De Raad van State merkte in zijn advies over dit wetsvoorstel op dat: *«... het gelet op de bijzondere kenmerken van de EU, denkbaar is om in de Grondwet een op de aard van de EU toegesneden bepaling op te nemen»*, maar was verder nogal kritisch over het voorstel.¹⁶

In de Tweede Kamer leidde het voorstel tot een uiteenlopende standpunten. Veel leden bleken het echter wél eens te zijn over de zienswijze dat de Europese Unie van constitutionele orde is. De behandeling van het

⁹ Handelingen I 1998/99, p. 398.

¹⁰ Handelingen I 1998/99 p. 426.

¹¹ Kamerstukken I 2000/01, 26 200-VI nr. 65, nr. 37b.

¹² Kamerstukken I 2000/01, 26 200-VI nr. 65, nr. 37a.

¹³ L.F.M. Besselink, H. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts en S. Prechal.

¹⁴ De Minister van BZK heeft in haar reactie op dit rapport aangegeven dat zij overwoog om de staatscommissie-Grondwet te vragen om mede te adviseren over de vraag of het lidmaatschap van de EU in de Grondwet verankerd zou moeten worden, zie *Kamerstukken I*, 2006/07, 26 200-VI, A.

¹⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R 1818), nr. 6, p.1.

¹⁶ Kamerstukken II 2006/08, 30 874 (R 1818), nr. 5, p. 4.

voorstel van Van der Staaij liep vertraging op doordat is gewacht totdat de Staatscommissie Grondwet 2010 adviseerde. Op 22 september 2015 nam de Tweede Kamer het voorstel aan. In de Eerste Kamer liep de behandeling opnieuw vertraging op, omdat die Kamer het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel wilde afwachten. Dat is er inmiddels.¹⁷ De Eerste Kamer besloot op 9 april jl. het voorstel te verwerpen.

Behalve de reeds genoemde staatscommissies hebben ook verschillende andere commissies en instanties geadviseerd over het opnemen van het EU-lidmaatschap in de Grondwet.

De Nationale Conventie van 2006, die was ingesteld om kritisch naar het huidige staatsbestel te kijken, stelde voor om het lidmaatschap van de Europese Unie op te nemen in een eerste hoofdstuk «Algemene bepalingen» van de Grondwet.¹⁸

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseerde in 2007 in haar rapport «Europa in Nederland» om in de Grondwet op te nemen: «*Een duidelijke maar algemene formulering van de waarden en hoofddoelstellingen die Nederland met het EU-lidmaatschap beoogt na te streven en tevens een expliciete opdracht om binnen de EU de eigenheid en hier bijhorende handelingsautonomie van Nederland te garanderen.*»¹⁹ De WRR adviseerde dit onder andere om zo een fundamenteel politiek debat over de gewenste aard en richting van de Europese Unie en de rol van Nederland te bewerkstelligen.

Het kabinet Balkenende-IV stelde in de kabinetsreactie op dit rapport niet op voorhand overtuigd te zijn van dit advies van de WRR, maar na het onderzoek door Besselink c.s. naar aanleiding van de motie-Jurgens, de rapporten van de Nationale Conventie en dit rapport van de WRR gaf het kabinet wel aan de Staatscommissie Grondwet de opdracht om bij haar onderzoek te betrekken: «*de wenselijkheid de constitutionele verhouding tussen Nederland en de Europese Unie grondwettelijk te codificeren door een grondwetwijziging voor te stellen die ertoe strekt de Europese rechtsorde te verankeren en/of te voorzien in een aparte grondwetsbepaling inzake de toepassing, rechtstreekse werking en voorrang van het EG-recht.*»²⁰

De Staatscommissie Grondwet adviseerde in 2010 om de Grondwet langs de volgende lijnen aan te vullen. Het huidige artikel 90 stelt dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. De commissie beval aan om deze bepaling zo te wijzigen dat hierin ook de Europese rechtsorde zou worden opgenomen: «*De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale en Europese rechtsorde.*» Dit om de deelname van Nederland aan de Europese integratie, in het kader van de Europese Unie en de Raad van Europa, een plaats te geven in de Grondwet. De staatscommissie merkte daarbij op dat de Europese rechtsorde en het recht dat deze orde omvat, in het bijzonder het recht van de Europese Unie en het recht dat verband houdt met de Raad van Europa (onder andere het EVRM), zo belangrijk zijn voor Nederland, dat de Europese rechtsorde uitdrukkelijke vermelding verdient naast de internationale rechtsorde in het algemeen.»²¹

¹⁷ *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam 2018.

¹⁸ Eindrapport *Hart voor de publieke zaak*, 2006, p. 44.

¹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Europa in Nederland*, Amsterdam 2007, p. 140.

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, advies Raad van State en nader rapport ter overweging van de adviesaanvraag inzake opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet.

²¹ Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p.10.

Een meerderheid van deze commissie was geen voorstander van een nieuw artikel met betrekking tot het lidmaatschap van de Europese Unie; een minderheid deed daar wél een concreet voorstel voor.²² Dit allereerst ter versterking van de normativiteit van de Grondwet. Daarnaast werd ook de toenemende betekenis van de Europese Unie voor het functioneren van de trias politica genoemd. Tot slot werd grondwettelijke verankering door deze minderheid gezien als het zichtbaar maken van de bestaande constitutionele realiteit en als aanknopingspunt om de democratische legitimatie van de Europese Unie te versterken op nationaal niveau. Het toenmalig kabinet zag in 2011 «geen noodzaak noch aanleiding» om de adviezen van de staatscommissie inzake de Europese Unie en de Grondwet op te volgen.²³

Hierna bleef het op dit punt enige tijd stil. In 2017 presenteerden de Kamerleden Maij (PvdA) en Anne Mulder (VVD) een voorstel voor een «Europawet» teneinde verschillende bestaande informele regels voor het verkeer tussen de Staten-Generaal en de regering wettelijk te verankeren en de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie te verbeteren.²⁴ Dit voorstel is nog niet in het parlement behandeld. Het wetsvoorstel van Maij en Mulder strekt niet tot het veranderen van de Grondwet, maar regelt wel degelijk zaken die van zó groot belang zijn, dat de Grondwet aan de wetgever opdracht zou kunnen geven om op dit punt een wet tot stand te brengen.

Tot slot spreekt ook de Staatscommissie-Remkes, die onderzoek deed naar het parlementair stelsel, zich uit over zo'n Europawet. De Commissie toont zich er warm voorstander van, aangezien het een «*wezenlijke aanvulling [is] omdat een Europawet de wettelijke verankering is van bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen naast nieuwe regels die de informatievoorziening van het parlement moeten borgen.*»²⁵ De Staatscommissie-Remkes heeft zich niet uitgesproken over het in de Grondwet opnemen van het EU-lidmaatschap.

4. De Europese Unie in het wetsvoorstel

Op grond van het vorenstaande zijn de initiatiefnemers van mening dat de Europese Unie een plaats in onze Grondwet dient te krijgen. En dat, na alle discussies die daarover al zijn gevoerd, de tijd nu rijp is om tot wetgeving over te gaan. Daarbij moet het naar de mening van de initiatiefnemers niet alleen gaan om het lidmaatschap, maar ook om het verankeren van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de EU, in ieder geval over wetgeving en verdragen.

Lidmaatschap

De redenen voor een aparte vermelding in de Grondwet van de Europese Unie zijn reeds uitvoerig uiteengezet in paragraaf 2. De Europese Unie verschilt wezenlijk van andere internationale organisaties als de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Het gaat in het geval van de Europese Unie ook niet in de eerste plaats om een rechtsorde waarvan de ontwikkeling bevorderd zou moeten worden, maar om een rechtsorde die bestaat; en als gevolg van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie ook doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Het zijn de vergaande gevolgen daarvan voor het functioneren van de Nederlandse overheid en voor de

²² Het lid Overkleef-Verburg. Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 154 e.v.

²³ Kamerstukken 2011/12, 31 570, nr. 20, p. 9.

²⁴ Kamerstukken 2016/17, 2017, 34 695, nr. 1–3. Na het aanhangig maken is het wetsvoorstel niet verder behandeld.

²⁵ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 334.

burgers van Nederland, die het passend maken om het lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet vast te leggen. De Unie is van essentieel belang voor de Nederlandse samenleving als geheel en voor het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van Nederlandse burgers. De rechtsorde van de Europese Unie is onderdeel geworden van de Nederlandse constitutionele orde.

De initiatiefnemers hebben, mede gelet op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, ervoor gekozen het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie een plaats te geven in een nieuw artikel 95a van de Grondwet.

Het voorgestelde artikel heeft niet alleen een declaratoire functie, maar – zoals in de Grondwet wel vaker het geval is – ook een normatieve. Het brengt tot uitdrukking dat de grondwetgever van mening is dat Nederland, uitgaande van het in artikel 90 vastgelegde streven de internationale rechtsorde te bevorderen, en gelet op de doelstellingen en kernwaarden van de Europese Unie, daarvan lid hoórt te zijn. Daarbij spelen uiteraard ook de grote belangen die met ons lidmaatschap zijn gemoeid een belangrijke rol. Daarmee heeft het voorgestelde tweede lid ook een waarborgfunctie.

Anders dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgesteld, hebben de initiatiefnemers in het wetsvoorstel geen bepaling opgenomen over de bij een eventuele terugtrekking van Nederland te volgen procedure. Uit het advies van de Afdeling advisering trekken zij de conclusie dat zo'n bepaling – juist omdat het voorgestelde artikel mede een normatieve functie heeft, niet nodig is. En dat voor een eventueel uittreden door toepassing van artikel 50 EU-verdrag een daaraan voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk is.²⁶ Een dergelijke grondwetswijziging zal voltooid moeten zijn voordat de regering op grond van artikel 50, tweede lid van het VEU een kennisgeving doet van het voornemen om uit de Europese Unie te treden, zoals de Afdeling terecht opmerkt. Gelet op het normatieve karakter van de voorgestelde bepaling zal die bepaling er eveneens aan in de weg staan dat de Nederlandse regering zonder voorafgaande grondwetswijziging meewerkt aan een zodanige wijziging van het EU-verdrag, dat de EU-verdragen niet meer van toepassing zijn op Nederland.

Artikel 91, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat bij verdrag kan worden afgeweken van de Grondwet. Een afwijking doet verder niet af aan de gelding van het grondwetsartikel waarvan eenmalig wordt afgeweken. Als echter een verdrag wordt gesloten waarmee een grondwetsartikel zijn normatieve betekenis geheel verliest, doet zich een andere situatie voor. Dan is er geen sprake meer van een afwijking, maar van het geheel buiten werking stellen van een artikel. Artikel 91, derde lid, biedt geen grondslag om op deze wijze een grondwetsartikel geheel buiten werking te stellen; zeker niet wanneer het een artikel met een normatief karakter betreft. Daarom is het niet mogelijk om door middel van een verdragswijziging uit de Europese Unie te treden zonder eerst het voorgestelde artikel 95a uit de Grondwet te schrappen.

Aldus is voldaan aan het uitgangspunt van de initiatiefnemers, dat voor uittreding van Nederland uit de Europese Unie een duidelijke procedure moet gelden die waarborgt dat zo'n besluit weloverwogen en voldoende

²⁶ Dat was ook de opvatting van de regering in 2000. Kamerstukken I 2000/01, 26200-VI, nr. 37a. Weliswaar kan daar ook anders over gedacht worden – zie Besselink et al. p. 24–25 – maar nu de Afdeling advisering zich hierover zo duidelijk heeft uitgesproken, menen de initiatiefnemers dat van de juistheid van deze opvatting mag worden uitgegaan.

democratisch gelegitimeerd wordt, waarbij verzekerd is dat er een brede, stabiele steun voor bestaat.²⁷

Parlementaire betrokkenheid

Het wetsvoorstel beoogt parlementaire betrokkenheid te versterken door in de Grondwet een bepaling op te nemen, die de wetgever opdraagt de betrokkenheid te regelen van de Staten-Generaal bij Europese besluitvorming, althans bij de totstandkoming van wetgeving en het sluiten van verdragen. De desbetreffende bepaling past in het normatieve karakter van de Grondwet. Nu in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de Grondwet een (normatieve) bepaling omtrent het lidmaatschap van de Europese Unie op te nemen, hoort daarbij – gelet op de in ons staatsbestel gebruikelijke, en noodzakelijke, «checks and balances» – ook een bepaling omtrent de parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming van de Europese Unie.

Het betreft hier bovendien geen nieuwe gedachte, maar een die reeds geruime tijd in de parlementaire praktijk toepassing heeft gevonden. Het komt de initiatiefnemers voor dat in de toekomst eerder een behoefte aan intensivering van deze praktijk zal kunnen gaan ontstaan dan dat aan een dergelijke praktijk níet duurzaam behoefte zal blijken te bestaan. In dit verband verwijzen de initiatiefnemers ook naar het recente advies van de Staatscommissie-Remkes.

De voorgestelde bepaling past ook bij wijze waarop vaak aan het normatieve karakter van de Grondwet vorm wordt gegeven. Dat gebeurt dan niet in de vorm van een grondwetsbepaling met een eigen normatieve inhoud, maar in een grondwettelijke opdracht aan de (formele) wetgever. Dat is een gebruikelijke manier waarmee de grondwetgever het belang benadrukt van wettelijke regels over een bepaald onderwerp, met behoud van een grote mate van vrijheid voor de formele wetgever om de inhoud van die regels te bepalen. Gewezen kan worden op bepalingen als de artikelen 2, eerste en tweede lid, 106, 107, 109 en 111. Voor al deze voorbeelden geldt, dat voor het vaststellen van een wet in formele zin een grondslag in de Grondwet strikt genomen niet nodig is, maar dat het wel past in de opzet van de Grondwet om daarin de hoofdelementen van het staatsbestel op te nemen.

Het lidmaatschap van de Europese Unie en parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming van die unie behoren daar naar de mening van de initiatiefnemers bij, gelet op de ingrijpende gevolgen die wetgeving en verdragen van de Europese Unie voor Nederland kunnen hebben. De huidige afspraken over informatieverstrekking door de regering achten de initiatiefnemers in dit verband onvoldoende. Ze zijn alleen voor insiders min of meer toegankelijk.²⁸ Dat kan er mede een oorzaak van zijn dat – zoals de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer in 2016 vaststelde – de naleving ervan door ministers gebrekkig is. Consolidatie in een wet bevordert de kenbaarheid. En een opdracht aan de wetgever om dit onderwerp te regelen impliceert ook een waarborg tegen het beëindigen van de thans bestaande praktijk zonder daarvoor iets in de plaats te stellen.

²⁷ Ook in landen als Zweden, Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Hongarije, Letland, Roemenië en Slovenië is minimaal een tweederdemeerderheid nodig voor een uittredingsprocedure.

²⁸ In de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel (Kamerstukken 2018/2019, 34 430 no. 10) benoemt het kabinet dat er afspraken gemaakt zijn over EU-informatievoorziening en verwijst daarbij naar welgeteld veertien verschillende Kamerstukken. Het is te danken aan de (bijlage bij de) brief van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer aan de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 maart 2016, kenmerk 2016Z05817/2016D13275, betreffende een verzoek om reactie over de stand van zaken inzake naleving van afspraken over de informatievoorziening in Europese dossiers, dat alle – toen – bestaande afspraken op een rij werden gezet. Deze brief is echter alleen te vinden op de website van de Tweede Kamer.

De initiatiefnemers achtten dit een betere weg dan die welke gevolgd werd in het initiatiefvoorstel-Van der Staaij. Dat richtte zich op de fase van goedkeuring van verdragen. Een «Europawet» kan waarborgen dat de Staten-Generaal invloed kunnen uitoefenen voorafgaand aan het door de regering deelnemen aan de besluitvorming over de totstandkoming van verdragen en besluiten van de Europese Unie. Dat vraagt om overleg met de regering voorafgaand aan en tijdens de onderhandelingen. Een opdracht van de grondwetgever heeft als gevolg dat, indien de voorgestelde grondwetsherziening gerealiseerd wordt, zo'n «Europawet» er moet komen. Als het inmiddels in de Tweede Kamer op dat gebied genomen initiatief niet voortgezet wordt, zal dan de regering daartoe het initiatief moeten nemen.

Wat precies de inhoud van een «Europawet» zal moeten zijn, is thans nog niet aan de orde. Gedacht zou kunnen worden aan ten minste het codificeren van de thans gebruikelijke procedures op het gebied van de subsidiariteitstoets, het behandelvoorbehoud en het versturen van BNC-fiches en geannoteerde agenda's en aan wettelijke bepalingen zoals voorgesteld door de leden Maij en Mulder. Maar ook aan wetgeving zoals benoemd door de Staatscommissie parlementair stelsel,²⁹ en aan onderwerpen als beschreven in het rapport «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie».³⁰

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II

Lid 1, lidmaatschap Europese Unie.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 90 wordt niet gesproken over «Nederland» maar over «Het Koninkrijk», omdat het Koninkrijk partij is bij de verdragen met betrekking tot de Europese Unie.

De voorkeur is gegeven aan «is lid van» boven «maakt deel uit van», omdat aan de laatstgenoemde omschrijving (mede) een territoriale betekenis gehecht zou kunnen worden. Dat zou tot misverstanden kunnen leiden, nu Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk geen deel uitmaken van het grondgebied van de Europese Unie. Zij vallen in beginsel ook buiten de Europese rechtsorde, maar zijn ingevolge artikel 198 VWEU wel geassocieerd met de Europese Unie als «landen en gebieden overzee» (LGO).

Het wetsvoorstel gaat over de buitenlandse betrekkingen. Dat is volgens artikel 1, sub b, van het Statuut een koninkrijksaangelegenheid. Daarom heeft het wetsvoorstel, gelet op artikel 5, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk, de vorm gekregen van een voorstel van rijkswet.

Lid 2, parlementaire betrokkenheid

De formulering «betrokkenheid bij besluitvorming van de Europese Unie» ziet zowel op rechtstreekse betrokkenheid die voortvloeit uit bijvoorbeeld Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, als op de meer indirecte invloed op de besluitvorming door Europese organen die het parlement kan hebben door overleg met de regering, voorafgaand aan het door de regering deelnemen aan besluitvorming door die organen. Daarbij is de reikwijdte van de grondwettelijke taakopdracht aan de gewone wetgever beperkt tot

²⁹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 334.

³⁰ Besselink et al., p. 86–87.

de belangrijkste besluiten: over wetgeving en over verdragen. Dat sluit uiteraard een ruimere reikwijdte van de nog vast te stellen wet niet uit. Overigens kan de regeling ook inhouden dat die wordt beperkt tot bepaalde onderwerpen of tot bepaalde vormen van Europese besluitvorming.

Verhoeven
Jetten