

Vergaderjaar 2008–2009

**30 874 (R 1818)**

**Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie**

**Nr. 9**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 9 december 2008

**Inleiding**

De indiener heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag. Hij is erkentelijk voor de inhoudelijke reactie van de verschillende fracties op het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen zal de indiener de onderstaande volgorde volgen:

1. De achtergrond van het voorstel en in het bijzonder de toegevoegde waarde hiervan
2. De beoogde effecten en de gevolgen van het voorstel
3. Gesuggereerde alternatieven voor het wetsvoorstel
4. Gekozen criteria
5. Gebruikte procedures in andere lidstaten
6. Overige vragen

*Oogmerk*

Alvorens in te gaan op de specifieke vragen en opmerkingen van de verschillende fracties hecht de indiener eraan om allereerst het oogmerk van het wetsvoorstel nog eens voor het voetlicht te brengen.

De Europese Unie heeft een bijzonder grote invloed op het Nederlandse politieke bestel en op de Nederlandse wetgeving. De EU kan, anders dan andere internationale organisaties waarvan Nederland lid is, een grote hoeveelheid bindende regels opleggen aan Nederland over allerlei onderwerpen. En dat doet zij ook dagelijks. Een groot deel van alle nieuwe wetgeving is verplichte nationale omzetting van Brusselse regels. De EU heeft supranationale trekken.

In de loop van de achterliggende decennia zijn door regering en parlement vele wetgevende bevoegdheden aan Brussel overgedragen. Dat is al gebeurd bij het Verdrag van Rome (1957), het oprichtingsverdrag van – toen nog – de EEG. En het heeft zich herhaald bij de Europese Akte (1985), het Verdrag van Maastricht (1992), het Verdrag van Amsterdam (1997) en

het Verdrag van Nice (2000). Het Verdrag van Lissabon (2007) borduurt op deze lijn voort, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de gevolgen voor de positie van het nationale parlement, welke in de visie van de regering en een meerderheid van de Tweede Kamer voortvloeit uit de toegenomen positie van het Europees Parlement. In het Verdrag van Lissabon is deze positie zodanig gewijzigd dat het voor de regering aanleiding was om voor te stellen aan de beide Kamers der Staten-Generaal het instemmingsrecht te ontnemen die zij onder eerdere EU-Verdragen had ten aanzien van het Koninkrijk bindende besluiten op gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Een Kamermeerderheid heeft de regering daarin in grote lijnen gevolgd. Een duidelijker bewijs van de constitutionele impact van ook dit Verdrag is moeilijk denkbaar.

Als gevolg van de ontwikkeling van de Europese Unie kan men nu met recht spreken van een Europese constitutionele orde met wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende bevoegdheden over de burgers van de Europese Unie. Al met al heeft dit proces ingrijpende gevolgen gehad, niet alleen voor onze wetgeving, maar ook voor de positie van regering, parlement en rechterlijke macht. Daarbij is de nationale constitutionele orde verweven geraakt met de Europese constitutionele orde. In de Memorie van Toelichting is deze ontwikkeling nader uitgewerkt en weergegeven. Ook in een reeks van adviezen heeft de Raad van State op deze verwevenheid gewezen.

De huidige Grondwet kent geen bijzondere positie toe aan de Europese verdragen. Dit geldt ook voor de parlementaire goedkeuring van verdragen. De Grondwet bepaalt dat internationale verdragen door de Staten-Generaal met een gewone meerderheid aangenomen kunnen worden. Alleen in geval een verdrag afwijkt van de Grondwet of tot afwijking daarvan noopt, is een tweederde meerderheid nodig voor de parlementaire goedkeuring. De interpretatie van deze bepaling is echter dusdanig beperkt, dat deze bepaling nooit gebruikt is voor de stemming over een van de genoemde Europese verdragen.

Gelet op de grote invloed van de achtereenvolgende Europese verdragen voor ons constitutionele bestel is dat onbevredigend. Sterker, zoals de Eerste Kamer in de motie-Jurgens c.s. van 18 december 2001 tot uitdrukking bracht, is het een fundamentele onevenwichtigheid dat (zonder enige extra waarborg) het parlement met een eenvoudige meerderheid kan besluiten tot vergaande overdracht van bevoegdheden, die de nationale soevereiniteit in principe onomkeerbaar uithollen.<sup>1</sup>

Ook gezien vanuit het perspectief van het nationale constitutionele recht acht de indiener het onbevredigend dat op tal van plaatsen in de Grondwet de eis van een gekwalificeerde meerderheid wordt gesteld, maar dit niet geldt voor fundamentele verdragen van de Europese Unie.

Een expliciet op de verdragen van de Europese Unie toegesneden grondwetsbepaling is het gepaste antwoord op deze ontwikkeling. Vanwege de sterke vervlechting van de Europese rechtsorde met de Nederlandse constitutionele orde behelst een wijziging van de Europese verdragen immers welhaast automatisch een wijziging van de Nederlandse constitutionele orde.

In veel andere lidstaten heeft men uit deze stand van zaken de gevolgtrekking gemaakt en de bijzondere positie van de EU oprichtings- en wijzigingsverdragen in de nationale grondwet tot uitdrukking gebracht. We zien dat daar – anders dan in Nederland -zwaardere procedures voor de goedkeuring van Europese verdragen voorgeschreven worden dan voor andere verdragen. In landen als Duitsland, Ierland en Tsjechië hanteert men voor zo'n verdrag dezelfde procedure als voor de wijziging van de eigen Grondwet. In landen als Denemarken en Griekenland zijn

---

<sup>1</sup> Motie-Jurgens c.s. van 18 december 2001, EK 2000–2001, 237c, nr. 174.

gekwalficeerde meerderheden in het parlement nodig voor de goedkeuring. Laatstelijk heeft Frankrijk de Grondwet aangepast zodat voor toetreding van nieuwe lidstaten na Kroatië een gelijke of mogelijk zwaardere procedure nodig is dan voor grondwetswijziging.<sup>1</sup> Verschillende EU-lidstaten geven daarmee aan dat de goedkeuring van een nieuw Europees verdrag een belangwekkende zaak is die bijzonder gewicht moet krijgen.

De indiener vindt dat de substantiële positie en invloed van de Europese Unie in onze rechtsorde en in ons politieke bestel het wenselijk maakt én wettigt om een expliciet op de verdragen van de Europese Unie toegesneden grondwetsbepaling op te nemen, die een hogere drempel invoert voor de goedkeuring van verdragen waarop de Unie is gegrondvest. Voor wat betreft de EU is de invoering van een gekwalficeerde meerderheid bij verdragsgoedkeuring de gepaste gevolgtrekking uit de onevenwichtigheid die door de eerder genoemde motie-Jurgens is gesignaleerd.

De Grondwet dient zodanig gewijzigd te worden dat voor goedkeuring van verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest voortaan een tweederde meerderheid is vereist. Het hanteren van een drempel van twee derden vormt een erkenning van het gegeven, dat de Europese verdragen vanwege hun grote invloed op ons constitutionele bestel alleen met een breed draagvlak in de volksvertegenwoordiging goedgekeurd kunnen en mogen worden.

Deze benadering sluit naadloos aan bij de bestaande gekwalficeerde meerderheidseis van art. 91 voor verdragen die tot afwijking van de Grondwet nopen en bij het grondwettelijk vastgelegde stelsel van de representatieve democratie. Een bijkomend voordeel is dat het eenvoudig uitvoerbaar is en het wetgevingsproces niet langer maakt. Om deze redenen heeft deze benadering de voorkeur boven het verplicht voorschrijven van een referendum, of het bewandelen van de gewone procedure voor grondwetswijziging. Overigens merkt de indiener van het wetsvoorstel ten overvloede op, dat zijn voorstel het uitschrijven van een referendum op geen enkele wijze uitsluit of belemmert.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de verhoogde drempel in de Grondwet voor te schrijven voor elk nieuw (wijzigings)verdrag waarop de Unie is gegrondvest én voor elk verdrag dat de uitbreiding met nieuwe lidstaten mogelijk maakt. Daarmee brengt de indiener tot uitdrukking dat de overdracht van bevoegdheden aan de Unie, de wijziging van de wijze waarop de Unie deze uitoefent én de uitbreiding van het rechtsgebied van de Unie ingrijpende beslissingen zijn. De mogelijk toekomstige toetreding van een land als Turkije, die het gezicht van de Unie aangrijpend zou veranderen, is van dat laatste een helder voorbeeld. Maar ook de toetreding van recente lidstaten en de kandidaat-toetreding van Servië zijn bepaald geen onbetekenende wijzigingen.

Een verhoogde drempel zal de regering bovendien stimuleren om bij de onderhandelingen over een nieuw verdrag het onderste uit de kan te halen. Het zal de volksvertegenwoordiging erbij bepalen dat instemming met Europese verdragen geen vanzelfsprekendheid is, maar op een weloverwogen keus moet berusten. De indiener meent dat zijn voorstel hiermee tevens eraan kan bijdragen dat de gewenste politisering van de Europese integratie in Nederland een serieuze impuls krijgt.

---

<sup>1</sup> Het nieuwe artikel 88-5 van de Franse Constitutie (ingevolge Loi LOI constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, Journal Officiel de la République Française) schrijft een referendum voor, of in plaats daarvan, op voorwaarde van een besluit van elk der beide kamers van de volksvertegenwoordiging bij ten minste drie vijfden van de stemmen, op de wijze van een grondwetswijziging door de grondwetgevende vergadering (Congrès, de verenigde vergadering van beide kamers).

# 1. De achtergrond van het initiatiefvoorstel en in het bijzonder de toegevoegde waarde hiervan

## A. De toegevoegde waarde van het voorstel

- *De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het voorstel niet overbodig is omdat er al sinds 1957 een toenemende vervlechting is tussen de Nederlandse en Europese rechtsorde en er nooit een verzwaarde procedure is geweest, de grootste constitutionele veranderingen via Europa reeds voorbij zijn, en artikel 91 lid 3 van de Grondwet voorziet in een mogelijkheid voor een verzwaarde procedure voor verdragen die afwijken van de Grondwet. Ook de leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen zich af welke betekenis dit voorstel nog kan hebben nu de supranationaliteit al een gegeven is.*

In reactie op deze vragen wil de indiener allereerst wijzen op het karakter van onze Nederlandse Grondwet. Er bestaat algemene overeenstemming over dat de Nederlandse Grondwet de belangrijkste constitutionele realiteiten zoveel mogelijk dient te weerspiegelen. Dit wordt in het staatsrecht wel de registratiefunctie of het codificerende aspect van de Grondwet genoemd. In overwegende mate is de Nederlandse Grondwet door deze registrerende functie gekenmerkt. Vele grondwetswijzigingen van de afgelopen eeuw zijn voornamelijk een codificatie van ontstane en bestaande constitutionele verhoudingen. Niet in de laatste plaats betreft dit de algemene grondwetsherziening van 1983, maar het kan ook van vele andere wijzigingen worden gezegd.

Ook een ander belangrijk kenmerk van onze Nederlandse grondwet moet hier worden genoemd, namelijk de hoge mate waarin de Nederlandse Grondwet de veranderingen in de internationale betrekkingen heeft willen weergeven. Reeds de grondwetsherziening van 1922, die belangrijke veranderingen bracht op gebied van de democratisering van het bestuur van de buitenlandse betrekkingen door vergroting van de rol van het parlement, de wijzigingen die te maken hadden met de grondwettelijke verwerking van de nieuwe verhoudingen tot de voormalige koloniën, de bepalingen over de doorwerking van internationaal recht na de Tweede Wereldoorlog, de grondwetswijziging van de bepalingen over de krijgsmacht die de nieuwe internationale verhoudingen sedert het einde van de Koude Oorlog zijn grondwettelijke beslag liet krijgen – zowel die over de samenstelling van de krijgsmacht, maar belangrijker artikel 100 van de Grondwet.

Als het gaat om het weerspiegelen van het belang van de Europese Unie in de Grondwet, loopt de Nederlandse Grondwet loopt sterk achter bij zowel de nieuwe als de oudere lidstaten. Bijna allemaal erkennen zij de bijzondere betekenis van de Europese Unie voor de nationale constitutie; vele kennen vanwege dat grote belang verzwaarde procedures bij toetreding en goedkeuring van de oprichtingsverdragen en hun wijziging. Het huidige initiatiefvoorstel beoogt de grondwettelijke lacune te vullen op een wijze die de democratische legitimatie van de supra-constitutionele positie van de Europese Unie versterkt.

De indiener erkent met de leden van de CDA-fractie dat er sinds 1957 (het jaar van oprichting EEG) grote constitutionele veranderingen hebben plaatsgevonden. Volgens het CDA is een verzwaarde procedure daarom niet meer nodig.

Deze voorstelling van zaken zou de indiener willen weerspreken. De Europese ontwikkelingen waren in 1952 en 1957 niet voorzien in de mate en de vorm die zij hebben aangenomen. De indiener meent, dat de leden van het CDA er ten onrechte van uitgaan, dat zich geen belangrijke constitutionele ontwikkelingen meer zullen voordoen in de Europese Unie. De jurisprudentie van het Hof van Justitie bewijst voortdurend dat zich zulke

belangrijke ontwikkelingen wel voordoen. De recente jurisprudentie over de bevoegdheid tot regulering van het milieustrafrecht, de jurisprudentie over de sanctieresoluties van de VN Veiligheidsraad, de jurisprudentie omtrent het EU burgerschap, zij tonen elk voor zich en alle tezamen aan dat zich voortdurend belangrijke constitutionele ontwikkelingen voordoen die de beleidsruimte van de lidstaten om conform autonoom grondwettelijk inzicht te handelen voortdurend verandert.

Ook op verdragsniveau tonen de ontwikkelingen van de constitutionele conventie tot en met de verwerping van de Europese grondwet aan dat ontwikkelingen telkens anders zijn dan voorzien werd.

Ook de vraag naar de territoriale reikwijdte van de EU is allerminst voorspelbaar. De ontwikkelingen ten aanzien van een mogelijke toetreding van verschillende Balkan-landen en wie weet de landen binnen de Russische invloedssfeer zijn voortdurend in beweging. Te stellen dat we nu al kunnen weten wie wij als toekomstig EU burgers in de Nederlandse samenleving willen ontvangen en welke landen wij in concreto lotgenoot willen maken van de politieke gemeenschap die de Europese Unie is, is een vorm van vooruitlopen op de geschiedenis waarvan de indiener van het voorstel zich wil onthouden.

Historische ontwikkelingen zijn uiteraard soms onvermijdelijk en gebonden aan specifieke lotgevallen. Zij zijn daarom juist niet in hun precieze vorm zonder meer voorzienbaar en voorspelbaar. Waar het in het voorstel om gaat is dat het in elk geval de democratische legitimatie onder zulke ontwikkelingen zou versterken als de Nederlandse burgers kunnen weten dat daaraan een versterkte parlementaire meerderheid ten grondslag ligt, een sterke meerderheid die grondwettelijk gewaarborgd is. Het voorstel ziet er niet op om verdere overdracht van soevereiniteit te voorkomen, maar wil hieraan de noodzakelijke legitimatie verlenen.

De indiener wijst er bovendien op dat de ontwikkeling van de Europese Unie een incrementeel, stapsgewijs proces is. Kennelijk gaan de vraagstellers er vanuit dat de vervlechting van de nationale en Europese constitutionele orde reeds in 1957 plaatsvond. Het is echter niet goed mogelijk om precieze punten aan te wijzen in de verdragen. Deels gaat het niet zozeer om de verdragsteksten als om de uitleg daarvan, in het bijzonder door de Europese rechter, deels om ontwikkelingen die door verdragswijzigingen zijn mogelijk gemaakt, maar daarmee nog niet in al hun omvang werd voorzien. Slechts met het voordeel van de terugblik in de geschiedenis zijn punten aan te wijzen die de ontwikkeling bleken te markeren. De Europese Akte werd destijds gezien als een belangrijk verdrag dat de grenzen tussen de lidstaten zou opheffen. Maar niet werd voorzien op welke wijze de instelling van de interne markt uiteindelijk gevolgen zou hebben voor bijvoorbeeld nationale bevoegdheden ten aanzien van de bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving.

Zelfs betekenis voor de Europese ontwikkelingen van de oprichting van de Europese Unie in het Verdrag van Maastricht, waarvan de constitutionele betekenis wel werd aangevoeld maar niet geheel doorzien, werd door de belangrijkste Nederlandse publicatie over dit verdrag nog aangeduid als duidend op een *Europe of bits and pieces*<sup>1</sup>.

Juist omdat de constitutionele ontwikkeling van Europa incrementeel is, is van des te groter belang dat *elke* stap in het proces dat zich leent voor nationale parlementaire sanctionering begeleid wordt met een formele goedkeuring door een versterkte parlementaire meerderheid.

*B. De achtergrond van een verzwaarde procedure voor goedkeuring van Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest*

- *De leden van de CDA-fractie vinden het geen vanzelfsprekende stap dat supranationaliteit, doorwerking en voorrang moet leiden tot een bijzondere grondwettelijke procedure voor EU-verdragen. Zij vragen of*

---

<sup>1</sup> Prof. Deirde Curtin, «The constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces», 1993, p. 17.

*de indiener dit kan toelichten, zeker nu het al vijftig jaar zonder een dergelijke procedure gaat.*

Op zichzelf zijn voorrang en doorwerking niet uniek voor de Europese Unie. Afhankelijk van welke definitie van supranationaliteit, zou dit ook voor dit begrip kunnen gelden – men denke aan de bevoegdheden van de VN Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het VN Handvest. Nochtans is de Europese Unie wezenlijk anders van aard dan enige andere internationale organisatie, en daarmee de oprichtingsverdragen van een andere betekenis. Het meest sprekend is de uitoefening van bevoegdheden jegens burgers. Slechts van de Europese Unie kan elke Nederlander zeggen dat hij burger is – «onderdaan» zelfs, gezien de bijzondere vertaling van de bepalingen over het Europees burgerschap in de Nederlandse versie van de oprichtingsverdragen en secundaire Europese regelgeving. Hij is geen burger van de VN, geen burger van de Wereldhandelsorganisatie, geen burger van de NAVO. Hij is wel EU-burger en EU-onderdaan. Dit komt omdat de Europese Unie geen willekeurige rechtsorde is zoals elk verdrag dit in zekere mate ook voor particulieren in het leven kan roepen, het is een politieke gemeenschap. Van een verdrag kan men geen burger zijn, van een politieke gemeenschap wel.

De EU legt plichten op aan burgers en kent rechten aan hem toe zonder tussenkomst van nationale regelgevers. De EU doet dit in een omvang die onvergelijkbaar veel groter is dan van welke andere internationale organisatie of verdragsregime ook.

De mate waarin en de wijze waarop de EU bevoegd is dit jegens burgers te doen, wordt bepaald door fundamentele regels die zulks mogelijk maken en worden vastgelegd in de oprichtingsverdragen en in verdragen tot wijziging daarvan. Om deze reden is het vaststellen en goedkeuren van deze regels van eminent belang voor elke Nederlander en elke inwoner van ons land.

Daarbij komt dat de EU uiteraard ook nationale overheden rechtstreeks bindt, de uitoefening van hun autonome bevoegdheden reguleert, aan banden legt en in een reeks gevallen verbiedt. Ook dit wordt ten principale beheerst door de oprichtingsverdragen en de wijzigingen daarvan.

Als de fundamentele regels, op grond waarvan deze Europese bevoegdheden worden uitgeoefend, worden gewijzigd of uitgebouwd, wordt daarvoor in beginsel elke Nederlander en elke Nederlandse overheid rechtstreeks geraakt in een omvang die niet geldt voor enige ander internationaal verdrag.

Omdat dit een en ander voor geen enkele andere internationale organisatie opgaat, is het gepast tot een bijzondere grondwettelijke regeling te komen voor de Europese Unie.

Over de redenen waarom men de betekenis van de Europese ontwikkelingen vijftig jaar geleden niet voorzag en ook bij recentere gelegenheden de toen al duidelijker betekenis niet heeft doorgetrokken naar de wijze van goedkeuring van die fundamentele regels kan men speculeren. Wel is toen al duidelijk geworden dat artikel 91 lid 3 van de Grondwet geen adequate basis vormde.

Hoe dit ook zij, het belangrijkste is dat thans het moment is aangebroken om een en ander grondwettelijk op deugdelijke wijze tot uitdrukking te brengen.

- *De leden van de PvdA-fractie hebben bezwaar tegen het criterium «van invloed zijn op de nationale constitutie» als reden voor het invoeren van een verzwaarde procedure. Is het niet een zeer vaag begrip en zou nationale wetgeving wanneer het invloed heeft op de constitutie dan ook niet met een gekwalificeerde meerderheid moeten worden goedgekeurd?*

De invloed van de Europese unie op de Grondwet en onze rechtsorde is uniek en is niet te vergelijken met de invloed van eventuele nationale wetgeving. De EU is een politieke gemeenschap met eigen burgerrecht, een onafhankelijke rechtspraak en uitvoerende politieke organen. De invloed vanuit de Europese Unie op de nationale constitutie blijkt bijvoorbeeld heel pregnat uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Op grond van deze jurisprudentie is de Nederlandse rechter verplicht om met het Europees recht strijdige bepalingen van Nederlands recht, óók als het gaat om *grondwettelijke* voorschriften, buiten toepassing te laten. Aldus zal de Nederlandse rechter in voorkomende gevallen gedwongen zijn om af te wijken van de Nederlandse grondwet. De indiener verwijst hierbij onder meer naar het bekende *Costa/Enel*-arrest uit 1964 en het *Internationale Handelsgesellschaft*-arrest uit 1970.<sup>1</sup>

Ten overvloede wijst de indiener er daarbij op, dat hij niet het inderdaad nogal «open» criterium «invloed op de nationale constitutie» als wettelijke formulering wil kiezen. Er is dus geen enkele sprake van dat het van invloed zijn op de constitutie ook in andere gevallen tot toepassing van een gekwalificeerde meerderheid zou moeten leiden. Het gaat er om dat die invloed in het geval van de Europese Unie zodanig van gewicht is, dat er reden is voor een specifieke op deze verdragen toegesneden grondwettelijke bepaling.

- *De leden van de D66-fractie vragen hoe de indiener reageert op de vraag of zijn voorstel getuigt van het zich in toenemende mate wens af te sluiten van een snel veranderende wereld en of er strijdigheid bestaat met het doel van artikel 90 van de Grondwet, namelijk het bevorderen van de internationale rechtsorde?*

De indiener merkt op, dat dit wetsvoorstel volstrekt niet de wens ademt om zich af te sluiten van een snel veranderende wereld. Integendeel. Dit wetsvoorstel vormt juist een erkenning van de grote invloed die de Europese Unie heeft op de Nederlandse rechtsorde. In de Nederlandse grondwet blijft op dit moment de positie van de Europese Unie ongenoemd. Met dit wetsvoorstel komt daar verandering in.

Daarnaast is dit wetsvoorstel mede de vrucht van een verkenning over de grenzen heen, van de rechtsstelsels van andere lidstaten. Diverse andere lidstaten kennen een verzwaarde procedure voor de toetsing van Europese Verdragen<sup>2</sup>. De indiener heeft niet de indruk gekregen, dat landen als Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Griekenland, Slowakije, Tsjechië, Polen, Bulgarije en Roemenië, die een geheel of op onderdelen vergelijkbare verzwaarde procedure hanteren als door ons voorgesteld, de wens koesteren om zich af te sluiten van de wereld.

Het initiatiefwetsvoorstel spoort bovendien geheel met artikel 90 van de Grondwet dat aan de regering opdraagt om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Het voorstel beoogt een procedure die zal bijdragen aan een versterkte parlementair-democratische legitimatie van de internationale rechtsorde. Het versterken van de democratische legitimatie van de internationale rechtsorde kan in de opvatting van de indiener nimmer afbreuk doen aan de ontwikkeling daarvan.

Het enkele gegeven dat artikel 91 lid 3 van de Grondwet reeds een gekwalificeerde meerderheid voorschrijft, en in huidige vorm gelijktijdig met artikel 90 in de Grondwet van 1953 is ingevoerd, duidt er al op dat er geen enkele strijdigheid kan bestaan tussen het huidige voorstel en artikel 90 van de Grondwet.

- *De leden van de VVD-fractie vragen of de indiener wil toelichten wat hij bedoelt met de opmerking dat een wijziging van de EU-verdragen wat betreft de effecten voor de Nederlandse rechtsorde, gelijkwaardig is aan een wijziging van de nationale grondwet.*

<sup>1</sup> Zie voor een uitvoerige studie naar de invloed van de Europese Unie op het nationale constitutionele recht: «De Nederlandse grondwet en de Europese Unie», dr. L.F.M. Besselink e.a., juni 2002.

<sup>2</sup> Zie Memorie van Toelichting (30 874 nr. 6) p. 14–16.

Doordat de EU als politieke en juridische entiteit zelfstandig deel uitmaakt van de Nederlandse constitutionele orde, zijn de Nederlandse en de Europese constitutionele orde met elkaar verweven geraakt. Uit dien hoofde hebben wijzigingen van de Europese verdragen per definitie constitutionele betekenis. Een wijziging van de Europese verdragen is daardoor gelijkwaardig aan wijziging van de nationale grondwet. Dit volgt te meer uit het feit dat als gevolg van de jurisprudentie van het Hof van Justitie rechtstreeks werkend Europees recht zelfs voorrang heeft op de Nederlandse Grondwet. De indiener verwijst hierbij tevens naar het hierboven gegeven antwoord aan de fractie van de PvdA.

- *De leden van de VVD-fractie vragen welk democratisch tekort of ander probleem door het voorstel wordt opgelost.*

Het centrale probleem is dat de huidige wijze van goedkeuren door het parlement van Europese verdragen in schril contrast staat met de betekenis van de Europese Unie voor onze rechtsorde. Is dat een democratisch tekort? Het is tenminste een onevenwichtigheid te noemen, dat zonder enige extra waarborg de helft-plus-één kan besluiten tot vergaande overdracht van bevoegdheden, die de nationale soevereiniteit onomkeerbaar uithollen.

De meest geëigende wijze om deze genoemde onevenwichtigheid te herstellen, is het hanteren van een gekwalificeerde meerderheid. Het hanteren van een drempel van twee derden vormt de erkenning dat Europese verdragen alleen met een breed draagvlak in de volksvertegenwoordiging goedgekeurd kunnen worden. Anders gezegd, kan de verzwaarde procedure bijdragen aan een versterkte positie van het parlement en daardoor een versterkte politieke en constitutionele legitimatie van toekomstige verdragswijzigingen betreffende de Europese Unie.

- *De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de artikelen alleen betrekking hebben op EU-verdragen en niet op GATT of WTO.*

Als politieke en juridische supranationale organisatie heeft de EU autonome bevoegdheden van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende aard, samengevat in verdragsteksten. Deze constitutionele basis verschilt wezenlijk van hoofdzakelijk economische verdragen die gesloten worden met internationale organisaties zoals GATT en WTO. Anders dan de GATT en WTO heeft de Europese Unie niet als min of meer enige en voornaamste hoofdtak het voeren van een handelsbeleid, maar een aanmerkelijk omvangrijker takenpakket.

Zo kennen de bepalingen van GATT en WTO geen burgerschap toe aan de onderdanen van de staten die partij zijn bij hun oprichtingsverdragen. Deze organisaties hebben geen echte rechterlijke instanties tot wie burgers of nationale rechters zich kunnen wenden om een juridisch bindende uitspraak kunnen verkrijgen die zij in hun eigen staat kunnen doen naleven. De GATT en WTO hebben evenmin een eigen volksvertegenwoordiging van de burgers van de staten die lid zijn van deze organisaties.

Ten slotte, de bepalingen van GATT- en WTO-verdragen hebben geen rechtstreekse werking en voorrang op strijdig nationaal recht omdat ze niet «een ieder verbindende bepalingen» bevatten. Zij kunnen dus niet rechtstreeks plichten opleggen aan burgers en rechten toekennen die door burgers voor de rechter af te dwingen zijn. Zij kunnen evenmin voorrang hebben op de Nederlandse wetgeving, zoals dat bij het Europees recht het geval is sedert de arresten die bekend staan onder de naam Van Gend & Loos en Costa/ENEL.

- *De leden van de ChristenUnie vragen waarom de indiener zich heeft beperkt tot EU-verdragen en niet andere verdragen die strijden met de*

*geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet, nu wat hij gezegd heeft over 91 lid 3 ook op andere verdragen van toepassing is.*

Het wetsvoorstel gaat specifiek in op de EU, als zijnde een unieke organisatie met politieke en juridische doorwerking in het beleid van de nationale lidstaten. De indiener kent geen voorbeelden van andere verdragen die een zodanig vergaand bereik en doorwerking hebben, dat een vergelijkbare regeling als ten aanzien van EU-verdragen als nu wordt voorgesteld, aangewezen zou zijn.

#### *C. De achtergrond van een verzwaarde procedure voor vereenvoudigde wijzigingen*

- *De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel niet te zwaar is aangezet als ook de zogenaamde passerelles worden onderworpen aan een verzwaarde parlementaire procedure. Ook de leden van de D66-fractie vragen zich af waarom alle vereenvoudigde verdragswijzigingen aan een verzwaarde procedure onderworpen zouden moeten worden, nu een groot deel van deze wijzigingen niet contro-versieel zijn en in het leven geroepen zijn om in te kunnen spelen op de snelle ontwikkelingen van de wereld.*

Vereenvoudigde verdragswijzigingen hebben dezelfde status als verdragen. Ook zij kunnen een vergaand effect hebben. Zo betreffen passerelles nogal eens het opgeven van een nationaal veto op een bepaald beleidsgebied. Dat zijn betekenisvolle consequenties. Daarom doet een verzwaarde procedure recht aan de situatie waarin een verdragswijziging doorwerkt in de Grondwet. De verzwaarde procedure die de indiener voorstelt, betreft uitsluitend de eis van gekwalificeerde meerderheid. Er is daarom geen reden om te verwachten dat daardoor vertraging in het proces zal optreden. Het is de indiener evenmin gebleken dat de ervaringen met een «zware procedure» voor passerelles in andere landen, waaronder België, redenen zouden opleveren om hiervan af te zien. Het staat elk van de lidstaten vrij om krachtens de eigen constitutionele regels al dan niet in te stemmen met een vereenvoudigde verdragswijziging. De *passerelles* en procedures tot vereenvoudigde verdragswijziging in Europese verdragen brengen als zodanig geen verandering in de nationale voorschriften om met welk besluit dan ook in te stemmen. Er zij overigens op gewezen dat de ratio van de vereenvoudigde verdragswijziging niet gelegen is in het niet-controversiële karakter daarvan, of in de wens op snelle ontwikkelingen van de wereld in te kunnen spelen, al maakt een dergelijke procedure het in principe mogelijk om niet-controversiële besluiten snel te nemen en aldus mogelijkerwijs sneller in te spelen op bepaalde ontwikkelingen.

#### *D. De achtergrond van een verzwaarde procedure voor toetredingsverdragen*

- *De leden van de CDA-fractie vragen waarom associatieovereenkomsten en andere samenwerkingsvormen en voorfasen van toetreding niet zijn opgenomen.*

Associatieverdragen en andere samenwerkingsvormen hebben niet diezelfde impact als het geheel van politieke, economische en juridische verplichtingen in het permanent verband van de Europese Unie. Vanwege de meer afstandelijke relatie die voortvloeit uit bovengenoemde samenwerkingsovereenkomsten is opname daarvan daarom niet noodzakelijk. De voorfasen van toetreding zullen bij succesvolle kwalificatie voor het EU-lidmaatschap vroeg of laat uitmonden in een formeel toetredingsverdrag. Het moge duidelijk zijn dat er telkens rekening mee moet worden

gehouden dat elke stap die tot zo'n verdrag leidt op voldoende steun in de Staten-Generaal zal kunnen rekenen. Net als bij andere vormen van verdragssluiting is het uiteindelijk echter aan de Staten-Generaal de definitieve vastlegging in een verdrag goed of af te keuren. Eerdere instemming kan nooit afbreuk doen aan de noodzaak van een definitief goedkeuringbesluit of deze overbodig maken. Parlementaire beslissing-smacht is wezenlijk voor de parlementaire democratie en kan nooit vervangen worden door een krachteloos «meepraten» zonder beslissing-smacht.

- *De leden van de fracties van de PvdA, de D66 en de VVD vragen waarom de uitbreidingsverdragen volgens een verzwaarde procedure moeten worden goedgekeurd. Welke invloed heeft uitbreiding van de Unie op de interne Nederlandse constitutionele orde? In het bijzonder wordt gevraagd of zij vergelijkbaar zijn met een wijziging van de Grondwet in de zin van een overdracht van bevoegdheden en dat zij om die reden onder een verzwaarde procedure moeten worden goedgekeurd.*

De vragenstellers hebben gelijk dat het bij toetredingsverdragen niet gaat om een overdracht van bevoegdheden. Het wetsvoorstel voor zover dat betrekking heeft op het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 91 van de Grondwet ziet overigens ook niet slechts daarop, maar op elke wijziging van de oprichtingsverdragen. Het voorgestelde zesde lid stelt buiten twijfel dat de verzwaarde procedure tevens betrekking heeft op de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten.

Toetredingsverdragen hebben een bijzonder karakter. De invloed op onze nationale constitutionele orde is bij toetredingsverdragen anders dan bij een wijziging van de inhoud van de basisverdragen. Bij Toetredingsverdragen wordt het grondgebied van de Unie uitgebreid.

Toetredingsverdragen worden bewust aangegaan met een groep gelijkgezinde staten om te komen tot een steeds hechter politiek verbond tussen de Europese volkeren. Dit leidt tot het wederzijds aangaan van bindende politieke, juridische en economische verplichtingen met een andere staat, waardoor een politieke lotsverbondenheid aangegaan wordt die voordien niet bestond.

Dat toetreding van nieuw lidstaten controversiële aspecten kan hebben, zelfs indien men het politiek wenselijk vindt om de betreffende staten tot de Unie toe te laten, blijkt ook uit de toetreding van Spanje en Portugal. De noordelijke lidstaten, en Nederland was geen uitzondering, vreesden een grote toevloed van goedkope arbeid en van goedkope landbouwproducten die de markt ernstig zouden verstoren. Derhalve werden er overgangstermijnen bedongen die de uitoefening van de fundamentele vrijheden van het EG uitstelden.

Hoewel er bij toetredingsverdragen geen bevoegdheden worden overgedragen aan de Europese Unie, worden de verhoudingen tussen de lidstaten van de Europese Unie bij een toetreding wel degelijk beïnvloed. Daarmee kan ook de positie van Nederland in de Europese Unie veranderen. Dit geldt in het bijzonder voor de stemverhoudingen in de Raad en voor het aantal afgevaardigden voor Nederland in het Europees Parlement. Zeker wanneer het gaat om toetreding van meerdere lidstaten of van grote lidstaten, zal dit zeker gevolgen hebben voor de stem van Nederland in Europa. Ontegenzeggelijk was die stem van een Europa van de Zes anders dan in een Europa van de Zevenentwintig.

Dit zal ook de inhoud van de samenwerking binnen de EU beïnvloeden. De toetreding van een land als Turkije of Oekraïne zou belangrijke geopolitieke gevolgen hebben. Ook de puur economische verschillen zullen hun weerslag hebben op de aard en inhoud van het beleid dat de EU voert. Tenslotte moet worden opgemerkt dat het opnemen van een nieuwe lidstaat in het verband van de EU in beginsel een definitief karakter heeft.

Met een verandering van de EU door toetreding van nieuwe lidstaten verandert indirect de aard en inhoud van de invloed op ons nationale staatsbestel. Toetreding is daarom van een zodanig fundamenteel karakter dat een verzwaarde procedure voor de goedkeuring van een toetredingsverdrag gerechtvaardigd is.

## **2. De beoogde effecten en de gevolgen van het voorstel**

### *A. De verhouding van de verzwaarde procedure tot het gestelde doel*

- *De leden van de CDA-fractie vragen in navolging van de Raad van State of dit middel geschikt is om het doel te bereiken, wanneer het er om gaat het nationale parlement meer te betrekken bij Europese regelgeving. Verder versterkt het voorstel volgens de CDA-fractie ook niet de parlementaire controle op de inzet van nationale regeringen in Brussel of de rechterlijke toetsing aan het gemeenschapsrecht. Ook de leden van de D66-fractie vragen of en hoe de vermelding in de Grondwet en het verzwaren van bepaalde parlementaire instemming-procedures zal bijdragen aan een grotere parlementaire betrokkenheid bij Europese zaken en hierdoor indirect een grotere betrokkenheid van de burger.*

Het doel van het voorstel is allereerst om een fundamentele onevenwichtigheid in de wijze waarop wij de Europese Verdragen goedkeuren weg te nemen. Het gaat dus om de staatsrechtelijke modaliteit van verdragswijzigingen. Daarbij wordt met dit voorstel de positie van het parlement bij de goedkeuring van Europese verdragen (Europese *primaire regelgeving*) aanzienlijk versterkt. Het voorstel richt zich echter niet op het betrekken van het parlement bij de totstandkoming van *secundaire* Europese regelgeving, zoals verordeningen en richtlijnen.

De betrokkenheid bij de goedkeuring van verdragen krijgt door middel van een zwaardere goedkeuringsprocedure een sterkere grondslag en daardoor een sterkere impuls. De regering zal actiever de steun van het parlement moeten verwerven voor een verdragswijziging en kan niet alleen op de fracties van de coalitie steunen. Het is de verwachting dat in het zicht van de formele eis van goedkeuring met ten minste twee derden van de stemmen, de regering het parlement voortdurend op de hoogte houdt van de stand van de onderhandelingen en voortdurend steun zal zoeken voor de onderhandelingsresultaten. Weliswaar is bij het sluiten van het Verdrag van Amsterdam, Nice en het Grondwettelijk Verdrag een hoge mate van openheid aan regeringszijde geweest. Er zij echter aan herinnerd dat bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht de regering deze openheid in beduidend mindere mate bood, met als opvallend moment de weigering van de regering om een ontwerptekst die reeds elders was gepubliceerd aan de Tweede Kamer te zenden of ook maar ter inzage te geven. Ook is er vanuit de samenleving discussie geweest over de beslotenheid waarin althans over een aantal constitutioneel belangrijke punten van het Verdrag van Lissabon, met name de rechtsmacht van het Hof van Justitie, onderhandeld is.<sup>1</sup>

Zonder de benodigde sanctie van een versterkte meerderheid zou een regering zich met behulp van coalitiedwang in voorkomende gevallen kunnen onttrekken aan de noodzaak het parlement vroegtijdig te betrekken bij de onderhandelingen over de verdragen.

Daarnaast merkt de indiener op, dat dit voorstel geen alternatief vormt voor andere vormen van parlementaire controle op de inzet van nationale regeringen binnen de Europese Unie, ook in de belangrijke fase van de discussie over aanpassingen of hervormingen van de bestaande

---

<sup>1</sup> D. Curtin, in een spraakmakende bijdrage in NRC Handelsblad 16 oktober 2007, p. 9.

verdragen. Die controle is van groot belang en verdient evenzeer versterking. Daarvoor is in dit stadium echter geen wijziging van de Grondwet nodig.

De vraag hoe burgers meer kunnen worden betrokken bij Europese besluitvorming bestrijkt eveneens een veel groter terrein. Wel onderstreept de verzwaarde stemprocedure het grote belang van dit onderwerp en de noodzaak van een breed draagvlak. Daarom kan worden verwacht dat met het voorstel eveneens een impuls wordt gegeven aan de politieke en maatschappelijke aandacht voor toekomstige verdragswijzigingen. De indiener merkt daarbij op dat het vanzelfsprekend zeer wenselijk is dat al in een veel eerder stadium dan de uiteindelijke ratificatieprocedure sprake is van een grote betrokkenheid van burgers.

De beslissing over de goedkeuring van de Staten-Generaal moet uiteindelijk worden gezien als het sluitstuk van een intensieve betrokkenheid van parlement en burgers.

- *De leden van de CDA-fractie erkennen dat de invloed van de EU toeneemt, maar achten dat geen rechtvaardiging voor een verzwaarde procedure. De leden van de CDA-fractie vragen naar de bedoeling van de initiatiefnemer met dit voorstel, omdat het voorstel niet de parlementaire controle op de inzet van nationale regeringen in Brussel of de rechterlijke toetsing aan het gemeenschapsrecht zal versterken.*

Nogmaals wordt gezegd dat dit voorstel alleen ziet op de betrokkenheid van het parlement bij de goedkeuring van Verdragen. Deze betrokkenheid krijgt door middel van een zwaardere goedkeuringsprocedure een sterkere grondslag. De regering zal actiever de steun van het parlement moeten verwerven en kan niet alleen op de coalitie steunen.

Daarnaast merkt hij op, dat dit voorstel geen alternatief vormt voor andere vormen van parlementaire controle op de inzet van nationale regeringen binnen de Europese Unie, ook in de belangrijke fase van de discussie over aanpassingen of hervormingen van de bestaande verdragen. Die controle is van groot belang en verdient evenzeer versterking. Daarvoor is echter geen wijziging van de Grondwet nodig.

Verder verwijst de indiener naar het antwoord wat hierboven aan de fractie van het CDA is gegeven, alsmede naar hetgeen hij in de Inleiding van deze Nota heeft gesteld.

- *De leden van de D66-fractie vragen of en hoe de vermelding in de Grondwet en het verzwaren van bepaalde parlementaire instemming-procedures zal bijdragen aan een grotere parlementaire betrokkenheid bij Europese zaken en hierdoor indirect een grotere betrokkenheid van de burger.*

Vooropgesteld zij dat de initiatiefnemer zich in dit voorstel vooral richt op de staatsrechtelijke modaliteit van verdragswijzigingen. De vraag hoe burgers meer kunnen worden betrokken bij Europese besluitvorming bestrijkt een veel groter terrein.

Wel onderstreept de verzwaarde stemprocedure het grote belang van dit onderwerp en de noodzaak van een breed draagvlak. Daarom kan worden verwacht dat hiermee een impuls wordt gegeven aan de politieke en maatschappelijke aandacht voor toekomstige verdragswijzigingen.

De indiener merkt daarbij op dat het vanzelfsprekend zeer wenselijk is dat al in een veel eerder stadium dan de uiteindelijke ratificatieprocedure sprake is van een grote betrokkenheid van burgers. De beslissing over de goedkeuring van de Staten-Generaal moet worden gezien als het sluitstuk van een intensieve parlementaire betrokkenheid.

- *De leden van de D66-fractie vragen eveneens om een impactprojectie en historisch perspectief. Wat zou er volgens de indiener anders zijn*

*gegaan bij het afsluiten van toonaangevende verdragen wanneer dit voorstel van kracht zou zijn geweest.*

Wanneer dit voorstel van kracht zou zijn geweest zou de Staten-Generaal zich mogelijk meer bewust zijn geweest van het bijzondere belang en de vergaande betekenis van het voor de lidstaten bindende Europese recht. De hogere goedkeuringsdrempel zou de Staten-Generaal er nadrukkelijk bij bepalen dat goedkeuring van het verdrag of de verdragswijziging in kwestie belangrijke gevolgen heeft voor de Nederlandse rechtsorde. Het zou ook een extra impuls gegeven kunnen hebben aan de publieke discussie.

Voor zover de leden van de fractie van D66 vragen om een hypothetische geschiedenisreconstructie, zij opgemerkt dat die van beperkte betekenis moet zijn. Nochtans had het genoemde tafereel waarbij minister Van den Broek weigerde om een ontwerp tekst van het Verdrag van Maastricht aan de Tweede Kamer te overleggen mogelijk kunnen zijn voorkomen. Eveneens had de regering bij de onderhandeling van het Verdrag van Lissabon de Kamers kunnen inlichten over het voornemen de jurisdictie van het Hof van Justitie in aangelegenheden betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht langer te beperken dan eerder in de bedoeling lag.

Het aanhangige wetsvoorstel strekt ertoe althans ten aanzien van de funderende verdragen een brede betrokkenheid bij het proces van Europese integratie en een sterke democratische legitimatie daarvan te waarborgen.

- *De leden van de D66-fractie vragen of de indiener het causale verband tussen de aard van de Europese Unie en de daarbij behorende onderhandelingen enerzijds en de machtsverdeling tussen de nationale wetgevende en uitvoerende macht anderzijds nader wil illustreren.*

Door de aard van de Europese Unie en de bijbehorende onderhandelingen is de positie van de uitvoerende macht relatief groot. Het Verdrag van Lissabon bewijst dat het werken met een onderhandelingsprocedure waarbij parlementen meer rechtstreeks betrokken zijn, inmiddels een alweer gepasseerd station is. Er is uitsluitend sprake geweest van een intergouvernementele conferentie, uitsluitend bestaande uit leden van de uitvoerende macht. In die zin biedt dit wetsvoorstel daarop een correctie, door te voorzien in een zwaardere procedure bij behandeling van de goedkeuringswet in het nationale parlement. Daarmee wordt de positie van het parlement in zijn wetgevende functie versterkt.

#### *B. Bezwaren tegen een verzwaarde procedure*

- *De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde wijziging niet zal leiden tot blokkeringen door parlementaire minderheden? In het bijzonder of dit de bedoeling van de indiener is.*

Het initiatiefvoorstel gaat in de eerste plaats over de staatsrechtelijke modaliteit en de constitutionele legitimiteit van het proces van Europese integratie zonder daarmee partijpolitieke belangen of een bepaalde samenstelling van het parlement op het oog te hebben.

Het is inherent aan alle gekwalificeerde stemmingen dat een parlementaire minderheid een relatief grote invloed krijgt. Daar staat tegenover dat in parlementaire stelsels de realiteit van enkelvoudige meerderheden er een is waar de overleving van de coalitie de grootste zorg is van de meerderheid van de dag. Nederland is daarop geen uitzondering. Aan dergelijke verschijnselen dient de legitimering van de Europese Unie in Nederland zoveel mogelijk te worden onttrokken. Het stellen van de eis van een gekwalificeerde meerderheid is daartoe een mogelijkheid. Dit is niet anders dan bij aannemen van alle andere wetten en besluiten die kracht

tens grondwettelijk voorschrift slechts kunnen worden aangenomen bij gekwalificeerde meerderheid.

- *De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit voorstel er rekening mee houdt dat Nederland niet zonder Europa kan en door dit voorstel geïsoleerd kan komen te staan in Europa.*

Dit voorstel heeft niet als doel om een isolement te koesteren in Europa, maar gaat uit van de realiteit van de ontwikkeling van de EU. Voor deze rechtsstatelijke ontwikkeling met haar verre gaande betekenis voor de lidstaten is een gekwalificeerde meerderheid een methode om een breed draagvlak te geven aan de ontwikkeling van de EU.

De gedachte dat Nederland niet zonder Europa kan, moet er overigens niet automatisch toe leiden dat het parlement met ieder Europees Verdrag dient in te stemmen. De angst voor een geïsoleerde positie in Nederland kan geen reden zijn om af te zien van een verzwaarde goedkeuringsprocedure.

Bij toekomstige verdragswijzigingen zal er in het geval van een verzwaarde stemprocedure al in de voorfase rekening mee moeten worden gehouden, dat uiteindelijk een breed parlementair draagvlak nodig is. De indiener ziet dat als een positief effect.

Daarbij moet worden opgemerkt dat tot nu toe steeds een ruime parlementaire steun verworven kon worden voor de Verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice. Ook het Verdrag van Lissabon is inmiddels met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer aanvaard. Daarnaast hebben tal van andere landen bovendien thans een verzwaarde procedure, zonder dat dit tot een isolement heeft geleid.

Ten overvloede zij er aan herinnerd dat de CDA-fractie tegen de toetreding van Roemenië en Bulgarije heeft gestemd.<sup>1</sup> Het vooruitzicht dat als het parlement het CDA in deze opvatting zou hebben gesteund, hetgeen deze fractie ongetwijfeld zou hebben toegejuicht, dit Nederland in een geïsoleerde positie zou hebben gebracht, heeft het CDA niet van een tegenstem weerhouden. Nog minder zou dit perspectief reden kunnen zijn geweest om af te zien van goedkeuring van het toetredingsverdrag.

In de gestelde vraag lijkt impliciet besloten te liggen, dat de theoretische mogelijkheid dat te eniger tijd het Nederlandse parlement de goedkeuring aan een verdragswijziging zou kunnen onthouden een goede reden is om af te zien van de eis van parlementaire goedkeuring. Dit acht de initiatiefnemer vanuit constitutioneel oogpunt onaanvaardbaar.

- *De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de indiener voldoende rekening heeft gehouden met de praktische bezwaren die er zijn verbonden aan het versterken van de positie van het Parlement aan het einde van het wetgevingsproces.*

Inderdaad is het onmogelijk voor het parlement om aan het einde van de onderhandelingen invloed uit te oefenen op de inhoud van het verdrag. Daarom is het zeker gewenst om de positie van het parlement voorafgaand aan en tijdens de verdragsonderhandelingen te versterken. Dit is een direct gevolg van een verzwaarde procedure.

Met de Raad van State deelt de indiener de opvatting dat betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de goedkeuring van verdragen het meest effectief is, wanneer het zwaartepunt van de parlementaire bemoeienis ligt bij het proces van totstandkoming van de verdragsteksten. Bemoeienis vooraf sluit echter een zware parlementaire rol bij de goedkeuring van Europese verdragen geenszins uit. Integendeel, het bevestigt en versterkt dit.

- *De leden van de D66-fractie vragen wat het effect van het voorstel zal zijn op de rol van de Eerste Kamer en van het Europese Parlement.*

---

<sup>1</sup> Handelingen TK, 7 februari 2006, 46–3053.

Een mogelijke grondwetswijziging impliceert ook een actieve rol van de Eerste Kamer, aangezien in beide Kamers een gekwalificeerde meerderheid nodig is. Het voorstel brengt geen verandering in de verhouding tussen beide Kamers. Evenmin is er sprake van een enig effect op de rol van het Europees Parlement. De functie van het Europees Parlement als medewetgever en politiek controleur in Europa blijft geheel intact.

### 3. Gesuggereerde alternatieven voor het wetsvoorstel

#### A. De interpretatie van artikel 91 lid 3 van de Grondwet

De leden van de CDA-fractie vragen wat dit wetsvoorstel toevoegt aan artikel 91 lid 3 en of niet een ruimere interpretatie van dit artikel gevolgd zou kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie vragen of in het licht van eerder gegeven overwegingen de formulering van het huidige 91 lid 3 niet valt te prefereren en of de oplossing van de gesignaleerde problemen niet opgelost kunnen worden door een ruimere interpretatie van dat artikel? De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de mogelijkheden voor ruimere interpretatie van het bestaande artikel 91, lid 3.

Artikel 91 lid 3 van de Grondwet gaat specifiek over verdragsbepalingen die afwijken van de Grondwet, dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk. Hoewel vragen kunnen worden gesteld bij de huidige uitleg die de regering voorstaat van deze grondwetsbepaling, wijst de praktijk uit dat aan deze bepaling een restrictieve uitleg wordt gegeven. Gelet op de bewoordingen van dit artikel en de interpretatiegeschiedenis tot dusver, ligt het niet in de rede te verwachten dat in de toekomst een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3 gevolgd zal gaan worden. Daarbij zij erop gewezen dat tot op heden de Tweede Kamer zich niet intensief heeft gemengd in de al vele jaren lopende discussie tussen regering en Eerste Kamer over de betekenis van artikel 91 lid 3 van de Grondwet, waarbij ook de Raad van State en externe deskundigen betrokken zijn.<sup>1</sup>

Nog recent hebben Tweede en Eerste Kamer zich bij de parlementaire behandeling van het Verdrag van Lissabon neergelegd bij de verklaring van de regering dat Verdrag niet zou nopen tot afwijken van het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet. Voor een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet lijkt daarom vooralsnog geen steun te bestaan. Gelet op de bewoordingen en de huidige interpretatie van dit artikellid, moet er daarom vanuit worden gegaan dat zonder wijziging van de Grondwet de onbevredigende situatie voortduurt dat ingrijpende verdragen betreffende de Europese Unie met enkelvoudige meerderheid aanvaard kunnen worden zolang een verdrag niet van de letter van de Grondwet afwijkt.

Op grond van de bijzondere betekenis van de Europese verdragen in samenhang met de restrictieve uitleg die aan artikel 91 lid 3 Grondwet gegeven wordt, beoogt de indiener in het aanhangige wetsvoorstel juist ook Europese verdragen die niet per definitie tegen de Grondwet in gaan te bestrijken.

- *De leden van de CDA-fractie vragen zich daarbij af of het mogelijk is het debat over de interpretatie van artikel 91 lid 3 te heropenen, eventueel via de nieuwe grondwetscommissie.*

<sup>1</sup> Zie kamerstukken 27 848 en ondermeer de Handelingen 2000–2001, nr. 40, Eerste Kamer, pag. 1697–1712, , Handelingen 2001–2002, nr. 14, Eerste Kamer, pag. 696–706, , Handelingen 2006–2007, nr. 25, Eerste Kamer, pag. 830–831, , Handelingen 2006–2007, nr. 25, Eerste Kamer, pag. 812–819, Handelingen 2006–2007, nr. 25, Eerste Kamer, pag. 812–819, Handelingen 2006–2007, nr. 29, Eerste Kamer, pag. 893–899.

De indiener stelt vast dat er sprake is van een bestendige uitleg van artikel 91, derde lid, waarin aan dit artikellid een beperkte reikwijdte wordt gegeven. Vanzelfsprekend kunnen allerlei mogelijkheden, zoals de nieuw in te stellen Grondwetscommissie, worden benut om het debat hierover voort te zetten.

Er is echter geen enkel zicht op dat daarmee een zodanig ruimere interpretatie van dit artikellid voorhanden zou komen, dat daarmee een oplossing

zou worden geboden voor de door de indiener gesignaleerde problematiek. Daarbij is van belang dat de mogelijkheden voor een ruimere interpretatie van dit artikellid uiteindelijk worden begrensd door de bewoordingen van het artikellid zelf, waarin uitdrukkelijk het werkwoord «afwijken» wordt gebezigd.

Zelfs al zouden er – anders dan nu te verwachten valt – meerderheden ontstaan voor een enigszins ruimere interpretatie van dit artikel, dan nog is het twijfelachtig of daarmee het gesignaleerde probleem in volle omvang kan worden opgelost.

Concluderend stelt de indiener vast dat het niet in de rede ligt de oplossing te zoeken in de weg van ruimere interpretatie van de bestaande grondwetsbepalingen. Uiteindelijk brengen de bewoordingen van dit artikellid een te grote rechtsonzekerheid met zich mee. Daarmee dient de goedkeuring van de Europese verdragen niet te worden belast. Herhaald zij, dat de voorgestelde grondwetsbepaling ervan uitgaat dat de verdragen waarop de Europese integratie is gebaseerd in alle gevallen een ruimere parlementair-democratische legitimatie verdienen dan die van een enkelvoudige meerderheid.

- *De leden van de VVD-fractie vragen of zij uit de redenering van de indiener moeten afleiden dat verdragen die afwijken van de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet onder artikel 91 lid 3 zouden moeten vallen.*

De indiener heeft niet bepleit om artikel 91 lid 3 aldus uit te leggen dat in het algemeen verdragen die af zouden wijken van de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet de in dit lid vervatte procedure zou moeten worden toegepast. Het aanhangige voorstel beoogt geen uitleg te geven aan deze bepaling. Juist door een aparte bepaling voor Europese verdragen te scheppen worden problemen rond de uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet voorkomen. De huidige interpretatie van artikel 91, derde lid, kan dan onaangetaast blijven.

- *De leden van de SGP- fractie vragen of het niet mogelijk is dat artikel 91 lid 3 in werking kan worden gesteld door een derde van de Kamerleden in plaats van door de huidige gewone meerderheid.*

De indiener ziet geen aanleiding een dergelijke bepaling voor te stellen. Het gevolg hiervan zou immers zijn dat in afwijking van de gebruikelijke besluitvormingswijze een kleine minderheid zou bepalen hoe in een concreet geval de grondwettelijke regels moeten worden toegepast. Dat acht de indiener onwenselijk. Het is bovendien niet in lijn met de gang van zaken bij andere vragen die de interpretatie van de Grondwet raken. Of bijvoorbeeld een wet in overeenstemming is met de Grondwet, wordt ook bij gewone meerderheid bepaald. Daarnaast zegt een dergelijke wijziging niets over de interpretatie van artikel 91, lid 3. Dezelfde bovengenoemde bezwaren blijven dus bestaan.

*B. Het betrekken van het Parlement in de voorfase van het opstellen van een verdrag*

- *De leden van de CDA-fractie en PvdA-fractie vragen of er niet praktische alternatieven denkbaar zijn waardoor de Kamer meer betrokken wordt in de voorfase van de totstandkoming van Europese verdragen, wanneer de inhoud van het verdrag nog niet vaststaat.*

Zowel de indiener als de Raad van State oordelen dat betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de goedkeuring van verdragen het meest effectief is, wanneer het zwaartepunt van de parlementaire bemoeienis ligt bij het proces van totstandkoming van de verdragsteksten. De indiener is ook

met de leden van de CDA-fractie van mening dat de Staten-Generaal een belangrijke rol hebben als controleur van de regering ten aanzien van de inbreng van Nederland in de onderhandelingen over Europese verdragen. Deze inbreng en betrokkenheid van het parlement voorafgaand aan de totstandkoming van wijziging van de verdragen betreffende de Europese Unie, staat echter een verzwaarde stemprocedure ten aanzien van het uiteindelijke resultaat geenszins in de weg. Integendeel, een grote betrokkenheid in de voorfase wordt versterkt door een sterke positie van het Parlement aan het eind. De positie van het Parlement om verdragen achteraf te beoordelen, moet gezien worden als het sluitstuk van een intensieve parlementaire betrokkenheid tijdens de onderhandelingen.

#### *C. Versoepeling van de grondwetswijzigingprocedure*

- *De leden van de D66-fractie vragen onder verwijzing naar de Nationale Conventie of een gelijk resultaat niet kan worden bereikt door een versoepeling van de grondwetswijzigingprocedure.*

De leden van de D66-fractie wijzen er terecht op dat door sommigen wordt bepleit om te komen tot een vereenvoudiging van de procedure voor wijziging van de Grondwet. De indiener ziet hierin echter geen alternatief gelegen voor het voorstel dat in dit initiatiefwetsvoorstel is vervat. Deze procedure is immers reeds lichter dan het geval is bij een grondwetswijziging, omdat uitsluitend de eis van een gekwalificeerde meerderheid geldt, en niet tevens Kamerontbinding en behandeling in tweede lezing is voorgeschreven.

#### *D. De mogelijkheid van een raadgevend referendum*

- *De leden van de SP-fractie vragen waarom de procedure voor een raadgevend referendum, zoals gehouden in 2005, een onvoldoende zware procedure is. Ook de leden van de SGP-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot mogelijke referenda over Europese Verdragen. Worden deze daardoor uitgesloten of staan zij daar los van?*

Vooropgesteld dient te worden dat een referendum geen deel uitmaakt van de normale procedure. Weliswaar is in 2005 een dergelijk referendum gehouden naar aanleiding van het grondwettelijk verdrag, doch bij het Verdrag van Lissabon is daarvoor niet gekozen. Het opnemen van een referendum bij de wijziging van de oprichtingsverdragen zal daarom elke parallel met kenmerken en procedures van de huidige Grondwet ontberen.

De voorgestelde benadering sluit naadloos aan bij de bestaande gekwalificeerde meerderheidseis van artikel 91 voor verdragen die tot afwijking van de Grondwet nopen. Naar de mening van de indiener past zo'n eis ook beter bij onze representatieve democratie dan een referendum. Een bijkomend voordeel is dat het eenvoudig uitvoerbaar is en het wetgevingsproces niet langer maakt. Om deze redenen heeft deze «route» de voorkeur boven het verplicht voorschrijven van een raadgevend referendum, of het bewandelen van de gewone procedure voor grondwetswijziging. Evenwel geldt dat het wetsvoorstel het uitschrijven van een referendum op geen enkele wijze uitsluit of belemmert. Los van de uiteindelijke meningsvorming over het al dan niet houden van een referendum, is naar het oordeel van de indiener derhalve de eis van een gekwalificeerde meerderheid op zijn plaats.

Inzake Denemarken en Polen geldt dat hier pas een referendum wordt gehouden *nadat* een verzwaarde eis in het parlement niet voldoende steunbetuiging heeft gekregen. Voor Oostenrijk geldt dat er een nationaal referendum wordt gevolgd door een grondwetswijziging. In alle drie voor-

beelden geldt dat parlementaire goedkeuring boven het houden van een referendum wordt geplaatst.

#### **4. Gekozen criteria**

##### *A. Het criterium «verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest»*

- *De leden van de CDA-fractie vragen wat precies de reikwijdte is van het voorstel.*

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de indiener graag naar hetgeen hij daarover heeft opgemerkt in de Memorie van Toelichting, par. 4.1, p. 9 e.v.

- *De leden van de CDA-fractie vragen welke verdragen onder het gekozen criterium vallen, Wil hij nog eens duidelijk maken dat een nieuw verdrag als dat van Lissabon ook onder zo'n wijziging zou vallen? Wat te doen met verdragen die tegen Europa aanliggen, zoals het Verdrag van Prüm?*

Het verdrag van Lissabon is een duidelijk voorbeeld van een verdrag dat onder de werking van dit wetsvoorstel zou vallen. Daarmee worden immers de bestaande verdragen tot oprichting van de Europese Unie gewijzigd. Het beslissende criterium dat in het aanhangige voorstel zelf vevat is, is het moet gaan om een wijziging van de verdragen waarop de Unie gegrondvest is.

Een verdrag als het verdrag van Prüm valt daar niet onder. Dit verdrag heeft geen betrekking op de Europese Unie of haar instellingen. Evenmin wijzigt het de Verdragen waarop de Europese Unie gegrondvest is. Voor een dergelijk verdrag is de goedkeuring conform het huidige artikel 91, lid 1 van de Grondwet voldoende.

- *De leden van de CDA-fractie vragen of een functioneel criterium, zoals de overdracht van nationale bevoegdheden of het raken van nationale grondrechten niet geschikter is voor de EU als samenwerkingsvorm. De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor alle verdragswijzigingen die de EU betreffen, en niet voor een functioneel criterium.*

«Overdracht van nationale bevoegdheden» is een zeer ruime omschrijving. Een dergelijke overdracht is bovendien niet altijd even zichtbaar in de verdragstekst. Het kan ook in potentie aanwezig zijn, en onderworpen zijn aan nadere besluitvorming.

De indiener heeft in zijn reactie op het advies van de Raad van State al ingebracht dat een dergelijk functioneel criterium nieuwe vragen oproept op het gebied van afgrenzing.

Een paar voorbeeld mogen dit verduidelijken. Stel dat bij verdrag uitsluitend de huidige pijlerstructuur van de EU zou worden opgeheven, en de bestaande pijlers in een eenvormige structuur zou worden ondergebracht. Dit zou geen overdracht van bevoegdheden van lidstaten naar de EU behelzen, doch uitsluitend een verandering van de wijze waarop bestaande bevoegdheden worden uitgeoefend. Dit is uiteraard van grote betekenis. Nochtans zou een dergelijk ingrijpend besluit buiten de eis van een gekwalificeerde meerderheid vallen.

Een ander voorbeeld is wanneer een verdrag alle unanimiteitseisen bij de Europese besluitvorming zou wijzigen in meerderheidsbesluitvorming, de stemverhoudingen in de besluitvorming in de Raad zou veranderen en het aantal zetels van Nederland in het Europees Parlement drastisch zou wijzigen. Een dergelijk verdrag behelst formeel geen enkele bevoegdheidsoverdracht. Toch zou het gaan om een zeer ingrijpend verdrag. Niet-

temin zou daarvoor een uitzondering bestaan op de eis van een gekwalificeerde meerderheid bij goedkeuring.

Ten slotte behelzen toetredingsverdragen in het algemeen geen bevoegdheidsoverdracht voor Nederland. Alleen de territoriale reikwijdte van de verdragen wordt veranderd, met daarbij enige institutionele wijzigingen. Opnieuw zou een dergelijk verdrag buiten het criterium «bevoegdheidsoverdracht» vallen.

Ook het criterium «het raken van de nationale grondrechten» acht de indiener te onbepaald om als wettelijke criterium te kunnen fungeren. Deze omschrijvingen doen bovendien niet herkenbaar recht aan het bijzondere karakter van de EU.

Bovendien is het bijzondere constitutionele karakter van de EU en haar invloed op het nationale beleid onmogelijk concreet af te bakenen in een functioneel criterium.

- *De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de indiener er tegen aan kijkt wanneer een verdrag de soevereiniteit van Nederland vergroot en of dan ook deze procedure moet worden gevolgd.*

De consequentie van het voorgestelde artikel 91 lid 4, is dat ook verdragen die een grotere soevereiniteit van Nederland beogen, onderworpen dienen te worden aan een verzwaarde procedure. Daarbij dient te worden bedacht dat bepaalde beleidsgebieden beter op Europees niveau behartigd kunnen worden dan op nationaal niveau. Een terughevelen van een dergelijke bevoegdheid vergt uiteraard eenzelfde goedkeuringsprocedure als overdracht van bevoegdheid van nationaal naar Europees niveau.

- *De leden van de VVD-fractie vragen waarom er is gekozen voor een apart lid voor de toetreding van staten, nu volgens hen dit al zal vallen onder het criterium van lid 4: «verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest.»*

De afzonderlijke bepaling voor de toetreding van lidstaten doet recht aan de invloed die nieuw toegetreden staten uitoefenen op het gemeenschapsrecht en aan de bindende politieke, economische en juridische verplichtingen tegenover een nieuwe lidstaat waarmee we nauw verbonden raken in een permanente gemeenschap. Instemmen met de toetreding van een nieuwe lidstaat is een besluit van inherent constitutionele aard.

Bij het gehanteerde criterium van wijziging van de verdragen waarop de Unie is gegrondvest valt in eerste instantie te denken aan materiële wijziging van de inhoud van die verdragen, en minder aan toetredingsverdragen.

Er zij daarbij erop gewezen dat bijvoorbeeld het nimmer in werking getreden Grondwettelijk Verdrag voorzag in een toetredingsprocedure waarbij het Verdrag zelf niet veranderd zou worden, zoals thans feitelijk wel meestal het geval is. Na wijziging van de huidige verdragen is het mogelijk dat toekomstige toetredingen zonder wijzigingen van de oprichtingsverdragen mogelijk is.

Het is niet geheel uitgesloten dat men ook verdragen waarbij nieuwe lidstaten toetreden zou rekenen onder «wijziging van verdragen waarop de Unie is gegrondvest». De indiener acht het ter wille van de rechtszekerheid echter wenselijk dat in de Grondwet zelf ook uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de eis van versterkte meerderheid ook in gevallen van toetreding geldt, en dus niet is beperkt tot aanpassingen van de inhoud van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest.

- *De leden van de SP-fractie erkennen dat een algemeen criterium, zoals in het voorstel genoemd, veel vragen over afgrenzing voorkomt. Ziet de indiener echter ook dat er herzieningen kunnen zijn waarbij een zware procedure niet nodig is, zoals het aantal leden van Europees*

De indiener erkent dat de reikwijdte en de mate van ingrijpendheid van wijzigingsverdragen vanzelfsprekend verschillen kent. Niettemin is het naar zijn mening een redelijke veronderstelling dat wijziging, juist van de funderende verdragen van de Europese Unie een zodanige betekenis heeft, dat een gekwalificeerde procedure aangewezen is. Een nadere inperking acht de indiener uit oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk en niet doenlijk. In de door de SP-fractie genoemde gevallen zal het ook geen enkel probleem geven om tot goedkeuring te komen met gekwalificeerde meerderheid. Deze situatie is feitelijk vergelijkbaar met de vele wijzigingen van de Grondwet die eveneens niet ingrijpend zijn.

- *De leden van de D66-fractie vragen of het criterium van lid 4 niet te vaag geformuleerd is over de verdragen en verdragswijzigingen die dit omvat, mede in het licht van de huidige interpretatiewijze van artikel 91 lid 3 door middel van meerderheid in het Parlement.*

De indiener meent dat het gekozen criterium helder geformuleerd en toereikend is. Juist een algemener, functioneel criterium zou meer interpretatieproblemen geven. Inderdaad is het zo dat het uiteindelijk aan een gewone Kamermeerderheid is, om te bepalen of al dan niet toepassing dient te worden gegeven aan de verzwaarde instemmingsprocedure. Dit is geheel in overeenstemming met de vaste constitutionele praktijk in beide kamers der Staten-Generaal.

- *De leden van de SGP-fractie vragen waarom volgens de indiener een aantal verdragen buiten de reikwijdte van het voorstel vallen en willen graag een duidelijkere motivering voor deze keuzes.*

In de memorie van toelichting zijn inderdaad terwille van de duidelijkheid ook uitdrukkelijk voorbeelden genoemd van Verdragen die niet onder de gekozen formulering vallen. Het gaat daarbij niet om wijziging van funderende Verdragen zelf, maar om bijvoorbeeld handelsakkoorden die op basis van de funderende verdragen wordt gesloten. Het is niet staande te houden dat de Europese Unie is gegrondvest op handelsakkoorden die de Unie in het kader van de WTO of GATT sluit. Evenmin kan worden volgehouden dat de Unie is gegrondvest op associatieakkoorden, zoals die met Turkije en Middellandse Zee-landen.

#### *B. Het criterium «wijziging»*

- *De leden van de CDA-fractie vragen wat de indiener verstaat onder het woordje «wijziging».*

Met «wijziging» wordt bedoeld een verandering van de verdragsinhoud door middel van vervanging van bepalingen door nieuwe bepalingen, het doen vervallen van bepalingen en het aanvullen van de bepalingen van de bestaande verdragen.

### **5. Gebruikte procedures in andere lidstaten**

#### *A. Landen zonder een verzwaarde procedure*

- *De leden van de D66-fractie vragen de indiener in het bijzonder welke landen geen verzwaarde procedure hebben en waarom zij deze niet hebben.*

Er zijn diverse landen die geen verzwaarde procedure hebben, zoals het Verenigd Koninkrijk, Cyprus, Estland, Letland, Malta en Portugal. In het Verenigd Koninkrijk is het constitutioneelrechtelijk onmogelijk om wetten anders dan bij gewone meerderheid aan te nemen, op grond van het beginsel van *sovereignty of parliament* en de daarin besloten liggende regel dat een parlement geen toekomstig parlement kan binden. In de andere lidstaten werd kennelijk geen noodzaak gevoeld om hiervoor een afzonderlijke regeling te treffen.

*B. De verzwaarde procedure in andere lidstaten*

- *De leden van de CDA-fractie vragen of de gevolgde zwaardere procedures in andere lidstaten een zelfde vorm hebben als artikel 91 lid 3 van de Nederlandse Grondwet en in welke lidstaten het gaat om specifieke op Europa toegesneden bepalingen. De leden van de VVD-fractie vragen of lidstaten die hetzij in rechte of in de praktijk een verzwaarde procedure volgen een procedure hebben die gelijk is aan artikel 91 lid 3 van de Nederlandse Grondwet. Als dat niet het geval is vragen zij welke conclusies daaruit zijn op te maken voor dit voorstel. De leden van de D66-fractie vragen hoe deze procedures in de praktijk werken.*

In lidstaten zoals Duitsland, Polen, Tsjechië, en Slowakije gaat het om op Europa toegesneden bepalingen.

De verzwaarde procedure in andere Europese lidstaten hebben op uiteenlopende wijzen gestalte gekregen. Zo verschilt het per land of een Europees verdrag ook grondwetswijziging vraagt, hoe die grondwetswijziging zijn beslag krijgt, en welke meerderheid daar voor nodig is. Voorbeelden van staten waarbij een procedure als die voor grondwetswijziging moet worden gevolgd zijn de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, Tsjechië en Slowakije, terwijl in andere landen, zoals in Luxemburg, Polen en Oostenrijk, een verzwaarde procedure geldt, die qua zwaarte vergelijkbaar is met de procedure voor grondwetswijziging. Verzwaarde procedures komen ook voor in onder meer Denemarken en Griekenland.

Ook het gehanteerde criterium verschilt. Zo geldt in Denemarken een verzwaarde meerderheid voor de overdracht van bevoegdheden aan een internationale organisatie. In Duitsland is een grondwetswijzigingsprocedure voorgeschreven als de wijziging van de Europese verdragsbasis de *Grundgesetz* wijzigen of aanvullen, of wanneer zij dergelijke wijzigingen of aanvullingen mogelijk maken.

Een volstrekt identieke procedure als in artikel 91, derde lid, van de Grondwet is in geen andere lidstaat te vinden. Alleen in Finland en in Portugal<sup>1</sup> is het mogelijk een verdrag aan te nemen dat afwijkt van de Grondwet. In Portugal is dit niet afhankelijk gemaakt van parlementaire meerderheden of andere procedurele waarborgen. In Finland dient een van de Grondwet afwijkend besluit slechts in beperkte mate afwijken en dient met een meerderheid van twee derden van de stemmen te worden goedgekeurd na tussenkomenende parlementsverkiezingen, of op basis van een besluit van vijf zesden van de stemmen onmiddellijk en wel met ten minste twee derden van de stemmen.<sup>2</sup>

In de overige lidstaten geldt de regel dat zij pas partij kunnen worden bij een van de grondwet afwijkend verdrag nadat de Grondwet is aangepast. In sommige lidstaten is deze regel uitdrukkelijk in de Grondwet vastgelegd.

De vraag of een verdrag tot wijziging van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest volgens een verzwaarde procedure moet worden aangenomen, staat met uitzondering van Finland, los van de vraag of een dergelijk verdrag afwijkt van de Grondwet.

<sup>1</sup> Artikel 277, lid 2, Constitutie Portugal.

<sup>2</sup> Artikel 73, Constitutie Finland.

De indiener verbindt hieraan de conclusie dat zijn voorstel goed aansluit bij in de tal van lidstaten bestaande procedures, die er bij alle verscheidenheid in de vormgeving erop neerkomen dat een verzwaarde procedure geldt voor wijziging van EU-verdragen.

Het is de indiener niet gebleken dat de verzwaarde procedures in andere landen specifieke nadelige effecten hebben.

- *De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Verdragen Maastricht en Nice in de lidstaten met een op Europa toegesneden bepaling zijn behandeld.*

In de lidstaten met een specifiek op Europa toegesneden bepalingen zijn de verdragen uiteindelijk parlementair aanvaard conform de in die lidstaten voorziene procedure, die zoals hierboven uiteengezet is, uiteenlopend is. In Ierland en Denemarken werd een referendum uitgeschreven.

### **C. Het gebruik van Referenda**

- *De leden van de SP-fractie merken op dat Denemarken, Oostenrijk en Polen de mogelijkheid bieden om ook te kiezen voor een referendum en vragen waarom deze mogelijkheid niet voor Nederland interessant is.*

Inzake de voorbeelden Denemarken en Polen geldt dat hier pas een referendum wordt gehouden nadat een Verdrag in het parlement niet voldoende steunbetuiging heeft gekregen. Voor Oostenrijk geldt dat een nationaal referendum wordt gevolgd door een grondwetswijziging. Op de vraag naar de verhouding van dit voorstel voor een gekwalificeerde meerderheid tot het instrument referendum, is hierboven al uitvoerig ingegaan.

## **6. Overige vragen**

### *A. Een specifiek EU-artikel in de Grondwet*

- *De leden van de D66-fractie erkennen de analyse van de indiener over de positie van de EU en vragen een reactie op het advies van de WRR dat het lidmaatschap van de EU in de Grondwet moet worden opgenomen.*

In de WRR-bundel *Europa in Nederland* heeft de WRR bepleit een tweetal waarborgen op te nemen in de Nederlandse grondwet: 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 hierbij horende handelingsautonomie van Nederland te garanderen.<sup>1</sup> Indiener is niet geheel overtuigd van de wenselijkheid van een zodanige toevoeging. Hij deelt de bedenkingen die hieromtrent door het kabinet in de reactie op het WRR-advies naar voren zijn gebracht.<sup>2</sup> Waarborgen als bedoeld door de WRR zijn te vaag en te onbepaald voor constitutionele verankering. Bovendien kan de doelstelling van de WRR om hierdoor het politiek en maatschappelijk debat over Europa te voeden, ook op andere, minder ingrijpende manieren, worden gediend.

- *De leden van de SGP-fractie achten de verwijzing naar de EU in de Grondwet nog beperkt en vragen of het voor de hand ligt de verhouding tussen de EU en Nederland specifiek in de Grondwet te verankeren. De leden van de VVD-fractie vragen of uit de redenering van de indiener volgt dat er een op de EU toegesneden bepaling in de*

<sup>1</sup> WRR-bundel *Europa in Nederland* (Amsterdam 2007) 141.

<sup>2</sup> TK 31 202, nr. 5, p. 8.

*Grondwet moet komen of een artikel in de Grondwet moet worden aangevuld.*

Indiener is van oordeel dat een voordeel van het initiatiefvoorstel is, dat hierdoor de verhouding tot de Europese Unie op bescheiden wijze ook constitutionele erkenning krijgt. Dit sluit aan bij de politieke en juridische realiteit. De indiener ziet voorshands geen noodzaak noch draagvlak voor een verdergaand artikel over de verhouding tot de Europese Unie.

#### *B. De Staatscommissie Grondwet*

- *De leden van de D66-fractie vragen of de indiener een visie wil geven op de relatie tussen dit voorstel en de in het regeerakkoord aangekondigde Staatscommissie Grondwet. Is er een rol voor deze Commissie weggelegd?*

De Staatscommissie Grondwet zal zich onder meer buigen over de invloed van de internationale rechtsorde op de Nederlandse rechtsorde in relatie tot de vraag of het grondwettelijk kader nog adequaat is (zie Kamerstuk 31 570, nr. 3, p. 3 en 31 570, nr. 7, p. 7). Daarvan is echter art. 91, derde lid uitgezonderd.

Wat hiervan ook de uitkomst zal zijn, het voorstel dat in het onderhavige wetsvoorstel is vervat, kan worden beschouwd als een noodzakelijk minimum.

#### *C. Versnelde implementatie*

- *De leden van de SGP- fractie merken op dat dit voorstel niets verandert aan het feit dat de regering steeds vaker de mogelijkheid heeft om zonder parlement wetten te wijzigen of buiten werking te stellen en of de indiener ook mogelijkheden heeft overwogen om ook deze praktijk moeilijker te maken.*

De Grondwet gaat uit van parlement en regering als medewetgevers. Indien in een wet aan de regering de mogelijkheid wordt geboden tot het mogen afwijken van wetsbepalingen, is het zaak dat het parlement zich daartegenover kritisch opstelt. Dit raakt dus aan de wijze waarop het parlement zelf invulling geeft aan de wetgevende bevoegdheid. Het is niet nodig of wenselijk hierover in de Grondwet hierover een aanvullende specifieke bepaling op te nemen.

#### *D. Jurisprudentie Hoge Raad over doorwerking EG-recht*

- *De leden van de SGP-fractie vragen of de indiener van mening is dat het voorstel gezien kan worden als een correctie op de visie van de Hoge Raad over de verhouding tussen Grondwet en verdragen<sup>1</sup>.*

Uit het arrest van de Hoge Raad op 2 november 2004 bleek dat de artikelen 93 en 94 van de Grondwet niet van betekenis zijn voor de doorwerking van het recht van de Europese Unie in Nederland. De indiener ziet zijn voorstel niet als correctie op de visie van de Hoge Raad. Het is veeleer een erkenning van de bijzondere positie van de Europese Unie. De indiener wil alleen de bijzondere betekenis van de Europese verdragen ten opzichte van de nationale Grondwet specifiek benadrukken. De voorgestelde gekwalificeerde meerderheidseis doet daarmee zowel recht aan de bijzondere verhouding van de EU ten opzichte van Nederland als recht aan het bindende karakter van internationale verdragen.

---

<sup>1</sup> <http://www.uu.nl/uupublish/content/annotatieSEWherfstarrestenHROverconstbetekenisegrecht.pdf>

Van der Staaij