

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. 7

VERSLAG

Vastgesteld 11 februari 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken 1), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het 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. Graag willen zij daarover vragen aan de initiatiefnemers stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hun voorstel om in de Grondwet expliciet te bepalen dat het Koninkrijk lid is van de Europese Unie nader te motiveren? Wat is de meerwaarde van het voorstel? Is thans niet voldoende duidelijk dat Nederland lid is van de Europese Unie en de Europese rechtsorde in Nederland doorwerking heeft? Het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie is gebaseerd op verdragen en zo wordt bepaald waar Nederland zich internationaal c.q. Europees bij aansluit. Voordat de Europese Unie bestond kenden we het EGKS, de EEG en de EG. In hoeverre zouden deze ontwikkelingen met de voorgestelde bepaling in de Grondwet mogelijk zijn geweest, zonder elke keer de Grondwet te wijzigen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom zou lidmaatschap van andere organisaties, zoals de Benelux, de NAVO of de VN niet in de Grondwet moeten worden opgenomen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers stellen dat het voorgestelde artikel een declaratoire en een normatieve functie heeft. Daarbij spelen ook de grote belangen die met ons lidmaatschap zijn gemoeid een belangrijke rol en heeft het voorgestelde tweede lid ook een waarborgfunctie, zo stellen zij. Wat wordt

in dit verband met een «waarborgfunctie» bedoeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers stellen voorts voor om in de Grondwet te bepalen dat de wet de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming van de Europese Unie over wetgeving en verdragen regelt. In hoeverre past deze bepaling in een sobere Grondwet? Waarom is er voor het wettelijk vastleggen van de informatiepositie van de Staten-Generaal en de spelregels daarbij een grondslag in de Grondwet nodig? Wat is de meerwaarde van deze bepaling, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het 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.

De initiatiefnemers stellen dat het belang van de Europese Unie voor de Nederlandse rechtsorde zó groot is, dat het onjuist zou zijn als daaraan niet op het niveau van de Grondwet aandacht wordt besteed (memorie van toelichting, blz. 1). Kunnen de initiatiefnemers aangeven, welke andere lidstaten geen vergelijkbare bepaling in hun Grondwet hebben opgenomen en wat daarvan de reden is?

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies de juridische betekenis is van het voorgestelde eerste lid van artikel 95 Grondwet. De initiatiefnemers stellen dat het voorgestelde artikel niet alleen een declaratoire functie heeft, maar ook een normatieve (memorie van toelichting, blz. 8). Deze leden vragen wat deze normatieve betekenis meer is dan dat bij uittreding eerst de Grondwet moet worden herzien en dat niet bij gewone meerderheid, maar de facto alleen bij gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten tot uittreden uit de Europese Unie.

De initiatiefnemers stellen dat het lidmaatschap van de Europese Unie ook steeds meer gevoelsmatig lading gekregen heeft (memorie van toelichting, blz. 4). Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat de gevoelsmatige lading is van bijvoorbeeld het besef «dat stabiliteit van die euro een gemeenschappelijk monetair beleid en afspraken over begrotingen vergt»? De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers het Europese gevoel nader te duiden.

De initiatiefnemers gaan uitgebreid in op eerdere discussies over het opnemen van een bepaling over het lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet (memorie van toelichting, blz. 4–7). De leden van de CDA-fractie constateren dat deze discussies tot nu toe nooit hebben geleid tot het opnemen van een bepaling in de Grondwet. Kunnen de initiatiefnemers aangeven welke gewijzigde omstandigheden of welke vooruitschrijdende inzichten hebben geleid tot het voorliggende voorstel?

De initiatiefnemers stellen dat de voorgestelde grondwetsbepaling tot uitdrukking brengt dat de grondwetgever van mening is dat Nederland, uitgaande van het streven de internationale rechtsorde te bevorderen, nu er een Europese Unie is, daarvan lid hoort te zijn (memorie van toelichting, blz. 8). De leden van de CDA-fractie vragen wat de toegevoegde waarde van deze bepaling is, aangezien Nederland al sinds 1952 lid is van de Europese Gemeenschappen.

De initiatiefnemers stellen dat uittreding uit de EU minstens zo ingrijpende maatschappelijke gevolgen heeft als een wijziging van de gemiddelde grondwetsbepaling. De daarvoor geldende procedure verzekert het weloverwogen nemen van een besluit tot terugtrekking doordat hij besluitvorming in twee lezingen vergt. (memorie van toelichting, blz. 8). De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de vereenvoudigde procedure voor grondwetsherziening die het kabinet gewenst acht: tweede lezing in de verenigde vergadering (Kamerstuk 34 430, nr. 10, blz. 17).

De leden van de CDA-fractie vragen wat de juridische betekenis is van het voorgestelde tweede lid van artikel 95 van de Grondwet. De toegevoegde

waarde van de voorgestelde bepaling is deze leden niet duidelijk, omdat veel parlementaire procedures Europees zijn geregeld. In dit verband denken deze leden aan de gele- en oranje-kaartprocedure en het parlementaire behandelvoorbehoud. Deze leden vragen de initiatiefnemers wat zij daarnaast nog willen regelen, waarvoor een wet nodig is. Deze leden constateren dat het in de meeste gevallen zal volstaan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer te wijzigen. Hebben de initiatiefnemers in dit verband voorstellen gedaan, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorliggende voorstel zich verhoudt tot de discussie over de toekomst van Europa waarbij uitgebreid wordt ingegaan op het democratisch functioneren van de Europese Unie en de Europese beleidsprioriteiten, die de komende twee jaar gevoerd wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met veel interesse kennis genomen van het voorliggende voorstel van rijkswet om de Grondwet aan te passen en een bepaling over het lidmaatschap van de Europese Unie op te nemen. Deze leden zijn een warm voorstander van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie en zien, gelet op de verwevenheid van de EU en Nederlandse rechtsorde, de meerwaarde van het opnemen in de Grondwet van een bepaling aangaande het lidmaatschap van de Europese Unie.

De leden van de fractie van GroenLinks willen de initiatiefnemers graag enkele vragen stellen. De initiatiefnemers verwijzen naar een advies uit 2002 waarin geadviseerd werd om de Grondwet op meerdere punten aan te passen. Deze leden zijn benieuwd naar de mening van de initiatiefnemers over de adviezen op de andere punten.

Met de initiatiefnemers constateren de leden van de fractie van GroenLinks dat ook het EVRM een grote invloed heeft op de nationale rechtsorde. Deze leden zijn daarom benieuwd naar een nadere analyse van de initiatiefnemers over de vraag hoe het EVRM zich verhoudt tot de discussie over het opnemen van een grondwettelijke bepaling over het lidmaatschap van de Europese Unie.

De initiatiefnemers verwijzen naar de Europawet die de Staatscommissie Remkes noemt en naar de Europawet die eerder door de leden Maij en Anne Mulder is gepresenteerd. Hoe zien de initiatiefnemers de verhouding van een dergelijke Europawet tot de grondwettelijke bepaling over het lidmaatschap van de Europese Unie?

Tot slot hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog een vraag over de andere landen van het Koninkrijk. Hebben de initiatiefnemers het voorstel van rijkswet voorgelegd aan de andere landen in het Koninkrijk? Zo ja, welke reacties zijn daarop ontvangen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van het voorstel van de leden Verhoeven en Jetten. Zij hebben hierover enkele vragen.

In juni 2005 stemde de Nederlandse bevolking over de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. 61,5 procent van de kiezers was tegen dit verdrag. De leden van de SP-fractie vragen de indieners of zij kennis hebben genomen van deze uitslag.

Zij vragen tevens of de indieners het ook zo teleurstellend vinden dat dit verdrag met enkele kleine aanpassingen alsnog is ingevoerd.

Zijn de indieners bereid hun voorstel door middel van een referendum voor te leggen aan de Nederlandse bevolking, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij danken de indieners voor hun initiatief. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben bij het wetsvoorstel een aantal opmerkingen en vragen aan de indieners.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de Europese samenwerking een belangrijke bijdrage levert aan een continent van vrede, veiligheid, welvaart en solidariteit. De waarden waar de Europese samenwerking op berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Deze waarden onderschrijven de leden van de ChristenUnie als uitgangspunt voor de samenwerking binnen de Europese Unie, maar zij zien dat die kernwaarden binnen de Unie onder druk staan en spreken daar hun zorg over uit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners de kern onder woorden te brengen van de noodzaak om het lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet te verankeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over het achterliggende doel van het wetsvoorstel. Zij lezen het voorstel dan ook als een poging om lidmaatschap van de Europese Unie grondwettelijk te beschermen, om de drempel tot eventueel uittreden zo hoog mogelijk te leggen. Genoemde leden zien juist liever dat de Europese Unie steun vergaart door het succesvol aanpakken van grensoverschrijdende problemen op het gebied van mensenhandel, migratie, klimaat en energie. Daarin ligt in de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie de meerwaarde besloten van de Europese Samenwerking. Het neerleggen van het lidmaatschap in de Grondwet lijkt daar niet direct iets aan toe te voegen. Deze leden vragen de indieners hierop te reflecteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen ook op de grote kloof die grote groepen burgers ervaren met de Europese Unie. Deze leden vrezen dat het grondwettelijk vastleggen van het lidmaatschap van de Europese Unie deze kloof enkel zal vergroten. Er zal immers nog minder controle worden ervaren, omdat de drempel tot eventueel uittreden aanzienlijk wordt verhoogd. Kunnen de indieners hierop reflecteren? Vanuit dit perspectief vragen de leden van de ChristenUnie-fractie ook hoe een eventuele uittredingsprocedure in voorliggend voorstel zou verlopen, hoeveel tijd een dergelijke procedure in beslag zou nemen?

Het wetsvoorstel beoogt tevens de 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. Op dit moment tonen de Staten-Generaal ook al parlementaire betrokkenheid bij de Europese Besluitvorming. Procedures zoals die waarbij een gele kaart kan worden getrokken, waarbij samenwerking wordt gezocht met andere parlementen, zijn gecompliceerd. Maar daar biedt het opnemen van een bepaling in de Grondwet in de ogen van de leden van de ChristenUnie niet een oplossing voor. Kunnen de indieners toelichten waar zij de noodzaak van deze bepaling in zien, en voor welk probleem dit een oplossing zou zijn. Zijn de achterliggende motieven van de indieners gericht op een verbetering in de praktijk of meer van symbolische aard?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Verhoeven en Jetten om in de Grondwet een plaats te geven aan de Europese Unie. Zij willen graag een aantal vragen stellen over dit voorstel, omdat de toelichting bij het wetsvoorstel vragen oproept en ook bepaalde aspecten niet worden behandeld.

Allereerst vragen de leden van de SGP-fractie zich af waarom het juist nu nodig zou zijn om de Europese Unie in de Grondwet te verankeren. Juist nu ook vaker de schaduwzijden van de vergaande inmenging van Europese regelgeving in de nationale rechtsorde zichtbaar zijn en er eerder sprake is van een afname dan van een toename van de steun voor de Europese Unie in zijn huidige vorm, is het zeer de vraag of er voor een Grondwetswijziging noodzakelijke brede overeenstemming is.

De indieners hebben in het wetsvoorstel gekozen voor de opvatting dat Nederland lid van de Europese Unie hóórt te zijn. De leden van de

SGP-fractie vragen zich af of het logisch is om dat uitgangspunt in de Grondwet vast te leggen. Zou het niet veel beter zijn om op meer indirecte wijze iets te zeggen over de wijze waarop Europese regelgeving doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde? Zou het niet beter zijn te kiezen voor een beschrijvende in plaats van een normatieve formulering? Ook hebben deze leden de indruk dat een normatieve verplichting om lid te zijn van de Europese Unie juist elke discussie over de omvang en vormgeving van de Europese samenwerking zou kunnen belemmeren. Zou een bepaling over samenwerking met andere staten in Europa niet meer op zijn plaats zijn, zodat er wél aandacht is voor bijzondere vormen van samenwerking binnen Europa, maar de precieze vormgeving ervan niet vastgelegd wordt? Zou die vormgeving dan niet beter in de gewone wet vastgelegd kunnen worden? Zou hiermee niet tevens óók ruimte worden gegeven aan het vergelijkbaar vastleggen van andere vormen van samenwerking, zoals in de Raad van Europa?

De leden van de SGP-fractie vragen verder of de indieners zich ook nog beraden hebben over de vraag of de Nederlandse Grondwet niet beter kan kiezen voor een procedure waarbij omzetting van Europese regels nodig is, voordat deze in de Nederlandse rechtsorde doorwerken. Op dit moment is immers vaak op basis van de Nederlandse wetgeving maar een deel van de in een bepaalde situatie geldende regels duidelijk. Delen de indieners de opvatting dat dit in het licht van de noodzaak dat wetgeving kenbaar dient te zijn ongewenst is?

De indieners van het voorstel verwijzen naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State voor een standpunt over het al dan niet opnemen van een bepaling over uittreding uit de Europese Unie. Zij stellen met zoveel woorden dat de Afdeling van mening is dat een dergelijke bepaling niet nodig is. De leden van de SGP-fractie lezen in het advies van de Afdeling juist dat het alleen niet nodig is om een bepaling over uittreding in de Grondwet op te nemen als er gekozen wordt voor een twee-derde meerderheid bij uittreding, omdat in dat geval de gewone Grondwettelijke procedure volstaat. Deze leden zijn van mening dat bij een andere procedure voor uittreding (bijvoorbeeld een normale procedure bij gewone meerderheid) wél een bepaling over uittreding gewenst kan zijn. Dat hoeft – mede in het licht van het advies van de Afdeling advisering onder punt 6 – naar hun opvatting niet te botsen met een bepaling dat Nederland lid is van de Europese Unie. Als de eventuele uittreding eveneens is geregeld, dan vraagt dat niet nog weer een afzonderlijke procedure tot Grondwetswijziging. Delen de indieners deze opvatting?

Nu de indieners ervoor kiezen om uit te gaan van het standpunt dat voor uittreding een wijziging van de Grondwet nodig is, vragen de leden van de SGP-fractie om een expliciete reactie over de verhouding tussen de Grondwet en artikel 50 van het Verdrag inzake de Europese Unie (VEU). Maakt de voorgestelde Grondwetsbepaling de mogelijkheid van uittreding niet onnodig complex? Betekent dat niet dat een kennisgeving van uittreding pas vele jaren nadat de wens is ontstaan kan worden gedaan? Hoe verhoudt zo'n regeling zich tot de totstandkoming van de Europese gemeenschap in de jaren vijftig van de vorige eeuw?

De leden van de SGP-fractie vinden een duidelijke en heldere vastlegging van de wijze waarop de Staten-Generaal betrokken is bij besluitvorming over de Europese Unie een goede zaak. Wel vragen zij zich af hoe het voorgestelde tweede lid van artikel 95a zich precies verhoudt tot artikel 95 van de Grondwet dat ook spreekt over de wijze van bekendmaking van verdragen. Zijn die regels dan niet meer van toepassing op verdragen van de Europese Unie?

De Staatscommissie Grondwet heeft in het rapport dat in 2010 is uitgekomen (blz. 109) aangegeven dat een Europabepaling of -paragraaf zoals de indieners nu voorstellen eigenlijk alleen past in een land als Duitsland waar voor de Europese Unie specifieke regelingen gelden in

vergelijking tot de verdeling van de bevoegdheden van de Länder en de Bundesstaat. Delen de indieners de opvatting dat dit voorstel niet past bij de visie van de Staatscommissie destijds?

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat er – anders dan in het minderheidsstandpunt in het eerder genoemde rapport van de Staatscommissie – niets bepaald is over het eerbiedigen van de subsidiariteit. Is dat een bewuste keuze? Zou het geen aanbeveling verdienen wanneer juist de Grondwet zo'n belangrijk principe zou noemen?

Ten slotte vragen deze leden waarom de indieners niets bepaald hebben over een nadere clausulering van de verzwaarde goedkeuringsregels over parlementaire goedkeuring van Verdragen die van de Grondwet afwijken? Ligt het niet in lijn met opvattingen van zowel de Staatscommissie Grondwet als de Staatscommissie parlementair stelsel om daar wel in de Grondwet plaats voor te bieden?

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers