

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. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Vastgesteld 8 april 2020

De initiatiefnemers zijn de leden van de fracties van de VVD, CDA, ChristenUnie, GroenLinks, SP en SGP erkentelijk voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben willen geven, en soms ook voor de steun die zij ervoor hebben uitgesproken. Hun vragen zullen zij hierna naar beste vermogen beantwoorden.

#### ***Doel en meerwaarde van het wetsvoorstel***

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de **VVD** over de meerwaarde van het wetsvoorstel merken de initiatiefnemers op, dat zij het wetsvoorstel aanhangig hebben gemaakt omdat het belang van het lidmaatschap van de Europese Unie voor Nederland zó groot is, dat een verankering daarvan in onze Grondwet niet mag ontbreken.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of lidmaatschap van andere organisaties niet in de Grondwet zou moeten worden opgenomen. De Europese Unie heeft een eigen rechtsorde, die rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Andere internationale organisaties zoals de Benelux, NAVO of VN hebben geen supranationale instituties waaraan bevoegdheden zijn afgestaan, en zij kennen ook geen specifiek burgerschap waar Nederlanders rechten aan ontlenen. Ook kennen zij geen rechtstreekse verkiezingen voor een wetgevend orgaan, zoals het Europees Parlement. In al die opzichten is het Nederlandse lidmaatschap van de Benelux, de NAVO of de VN dus onvergelijkbaar met dat van de Europese Unie.

Zonder verankering van het Nederlandse lidmaatschap in onze Grondwet is op dát grondwettelijke niveau onvoldoende duidelijk dat Nederland lid is van de Europese Unie en – als consequentie daarvan – dat de Europese rechtsorde in Nederland doorwerking heeft. Daarbij sluiten de initiatiefnemers aan bij het uitgangspunt van onze Grondwet, dat de hoofdelementen van onze staatsinrichting erin opgenomen moeten zijn. Op dat punt én omdat voortaan zal gelden dat voor het uittreden uit de Europese Unie een grondwetswijziging noodzakelijk is, heeft het voorstel een duidelijke meerwaarde.

De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** dat de Europese samenwerking een belangrijke bijdrage levert aan een continent van vrede, veiligheid, welvaart en solidariteit en dat de Europese samenwerking berust op de waarden eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Ook zij zien, met de hier aan het woord zijnde leden, dat die kernwaarden onder druk staan. Juist dát is voor de initiatiefnemers de kern van de noodzaak om het lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet te verankeren. En, in antwoord op wat de leden van de **SGP**-fractie zich afvroegen, daarom is dat juist nú nodig.

In een tijd waarin Europese waarden in de gehele Unie onder druk staan, is het nodig om het EU-lidmaatschap in de Grondwet op te nemen. Dit wetsvoorstel biedt op deze wijze een waarborg dat Nederland Europese waarden dient te blijven respecteren. Daarbij is ook een heldere, democratische procedure voor eventuele uittreding van groot belang. Dat heeft ook de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie duidelijk gemaakt. Met dit wetsvoorstel worden ordentelijke spelregels rondom uittreding voorgesteld en chaotische taferelen zoals in het Verenigd Koninkrijk voorkomen.

Het grote belang dat de Europese Unie voor de Nederlandse rechtsorde heeft, is al langer een argument om die Unie in onze Grondwet op te nemen. De huidige omstandigheden versterken dat argument. De (nog grotere) meerwaarde van het wetsvoorstel, waarnaar de leden van de fractie van de **VVD** vroegen, is dan ook gelegen in dit moment en deze huidige omstandigheden.

Met het wetsvoorstel worden niet alleen het formele lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie verankerd, maar óók de hiervoor genoemde kernwaarden ervan. Juist daarom hebben de initiatiefnemers gesteld dat de voorgestelde bepaling over het lidmaatschap van de Europese Unie niet alleen een declaratoire, maar ook een normatieve functie heeft. Zoals ook de Raad van State in haar advies bij dit wetsvoorstel stelt: het Nederlandse lidmaatschap van de Unie is niet vrijblijvend. De Unie is, ingevolge artikel 2 van het Verdrag inzake de Europese Unie (VEU), gebaseerd op de waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Op grond van artikel 7 VEU, brengt het lidmaatschap van de Unie voor de lidstaten de verplichting mee deze waarden actief te beschermen en te handhaven.

Anders dan de leden van de fractie van de **SGP** denken de initiatiefnemers niet, dat een grondwetbepaling elke discussie over de omvang en vormgeving van de Europese samenwerking zou kunnen belemmeren of de kloof die sommige burgers ervaren met de Europese Unie zal vergroten. Zij erkennen wel dat, naast een verankering van de waarden waarop de samenwerking in de Europese Unie berust, het van groot belang is dat – zoals de leden van de fractie van de **ChristenUnie** opmerkten – de Europese Unie steun vergaart door het succesvol aanpakken van grensoverschrijdende problemen op het gebied van mensenhandel, migratie, klimaat en energie. Zoals ook niet veronachtzaamd mag worden welke prestaties de Europese Unie al heeft geleverd ter vergroting van de welvaart in Europa.

Dat neemt echter niet weg dat de zorgen die de leden van de fractie van de **ChristenUnie** – mét de initiatiefnemers – hebben over het onder druk staan van de kernwaarden van de Europese Unie ook aanleiding moeten zijn voor de vraag hoe deze in Nederland geborgd kunnen worden.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de **VVD** wat wordt bedoeld met een «waarborgfunctie» wijzen de initiatiefnemers erop, dat verankering van het lidmaatschap van de Europese Unie in de

Grondwet een waarborg oplevert voor behoud van beide aspecten die hiervoor aan de orde waren, namelijk zowel de kernwaarden van de samenwerking in de Europese Unie als de praktische resultaten daarvan. Dat beperkt zich niet alleen tot de reeds behaalde resultaten, maar ook de samenwerking die nodig is om huidige en toekomstige uitdagingen tegemoet te kunnen treden.

Mede in antwoord op een vraag van de leden van de **CDA**-fractie voegen de initiatiefnemers daaraan toe dat zowel waarden, reeds behaalde resultaten én het besef dat samenwerking ook in de toekomst nodig is, tot een gevoel van Europese saamhorigheid kunnen leiden. De initiatiefnemers onderkennen dat dat gevoel niet bij eenieder in dezelfde mate aanwezig zal zijn en dat daarbij voor velen de accenten anders zullen liggen. Zo kunnen voor boeren en andere ondernemers vooral Europese subsidies en de toegang tot één markt belangrijk zijn; voor de financiële sector en toeristen bijvoorbeeld een gemeenschappelijke munt en de stabiliteit daarvan; en voor velen zou de bijdrage van Europese samenwerking aan inmiddels 75 jaar vrede in Europa doorslaggevend kunnen zijn.

De leden van de fractie van **VVD** en het **CDA** wezen er terecht op, dat het hierbij gaat om samenwerking die, voordat de Europese Unie bestond, vorm kreeg in het door Nederland partij zijn bij de verdragen betreffende de EGKS, de EEG en de EG. Die samenwerking was aanvankelijk veel minder intensief dan thans het geval is in de Europese Unie. De EGKS begon als gemeenschap voor kolen en staal, maar ontwikkelde zich op economisch vlak via de EEG en de Europese Akte uiteindelijk tot een eengemaakte markt. In de jaren »90 kwamen daar ook andere onderwerpen bij, zoals samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, en een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Onder het verdrag van Maastricht van 1992 kwam het Europees burgerschap tot stand, en werden de eerste stappen gezet tot de euro, die in 2002 werd ingevoerd. Daardoor is begrijpelijk dat in die periode nog niet aan de orde kwam of deze vormen van samenwerking in onze Grondwet verankerd moesten worden; met eventueel het bezwaar dat dit aan verdere ontwikkelingen in de weg zou kunnen staan. De huidige situatie is een andere. Dat de Europese Unie ooit een andere naam zou kunnen of moeten krijgen is niet aan de orde; en lijkt ook niet waarschijnlijk. Aan de orde is nu de vraag of de samenwerking in de Unie moet worden geïntensiveerd, ongeveer hetzelfde moet blijven, minder intensief moet worden en voor sommigen zelfs of Nederland niet uit de Unie zou moeten treden.

### ***Uittreden uit de Europese Unie***

In juridische zin brengt de waarborg die hiervoor aan de orde was met zich mee dat, zoals de leden van de **CDA**-fractie terecht opmerkten, bij uittreding eerst de Grondwet moet worden herzien. En dat niet bij gewone meerderheid, maar alleen bij gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten tot uittreden uit de Europese Unie. Voor een herziening van de Grondwet is in tweede lezing een meerderheid van ten minste twee derde van de stemmen nodig.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie plaatsten de hier aan de orde zijnde consequentie van het wetsvoorstel – het uittreden middels grondwetswijziging – in het perspectief van de kloof die zij tussen sommige burgers en de Europese Unie zien. Anders dan deze leden zien de initiatiefnemers niet waarom deze kloof zou worden vergroot, wanneer de drempel tot eventueel uittreden wordt verhoogd. Zij zien wel een verband met de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de besluit-

vorming van de Europese Unie. Daarop zal in een volgende paragraaf worden ingegaan.

In antwoord op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden hoe een eventuele uittredingsprocedure in voorliggend voorstel zou verlopen, en hoeveel tijd een dergelijke procedure in beslag zou nemen, merken de initiatiefnemers het volgende op. Daarbij betrekken zij vragen van de leden van de fracties van het **CDA** en van de **SGP**.

Ingevolge artikel 50, eerste lid, VEU kan een lidstaat «overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen» besluiten zich uit de Unie terug te trekken. Dit betekent in de Nederlandse verhoudingen dat, als het voorliggende voorstel na de tweede lezing tot wet wordt verheven, Nederland de kennisgeving van een voornemen, waarover het tweede lid van artikel 50 spreekt, pas kan doen nadat de Grondwet zodanig is gewijzigd, dat artikel 95a is vervallen. Voor uittreding door toepassing van artikel 50 VEU is aldus een voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk. Gelet op het normatieve karakter van dat artikel zal die bepaling er eveneens aan in de weg staan dat de Nederlandse regering zonder voorafgaande grondwetswijziging meewerkt aan een zodanige wijziging of opzegging van de EU-verdragen, dat zij niet meer van toepassing zijn op Nederland. Een dergelijke grondwetswijziging beëindigt het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie niet, maar effent wel het pad voor toepassing van artikel 50 VEU. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State terecht opmerkt zal deze grondwetswijziging immers voltooid moeten zijn voordat de regering op grond van artikel 50, tweede lid, VEU een kennisgeving doet van het Nederlandse voornemen om uit de EU te treden.

Hoe veel tijd met een grondwetswijziging is gemoeid, is afhankelijk van het moment van indiening, de duur van de kabinetsperiode waarin het voorstel is ingediend en de voortvarendheid waarmee het wordt behandeld. Dat kan snel gaan, maar ook vrij lang duren. Snel gaat het als een wetsvoorstel voortvarend behandeld wordt en er kort na het aannemen ervan in de Eerste Kamer verkiezingen voor de Tweede Kamer worden gehouden.

De initiatiefnemers zijn van mening dat ontbinding van de Tweede Kamer ten behoeve van verkiezingen en een tweede lezing van een Grondwetswijziging het democratisch mandaat rondom het EU-lidmaatschap juist vergroot. De kiezer wordt hierdoor in staat gesteld om zich uit te spreken over het wel of niet uittreden aan de hand van een concreet voorstel en een uitvoerig politiek en maatschappelijk debat.

Na verkiezingen voor de Tweede Kamer hoort een snelle indiening en behandeling in tweede lezing te volgen. Overeenkomstig de thans geldende procedure vergt dat behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer. Als het wetsvoorstel waarop de leden van de fractie van het **CDA** doelden wet is geworden, zal het iets sneller kunnen, namelijk in een verenigde vergadering.

Anders dan de leden van de **SGP**-fractie vinden de initiatiefnemers niet, dat een dergelijke gang van zaken onnodig complex is. Het kan betekenen dat een kennisgeving van uittreding pas vele jaren nadat de wens is ontstaan kan worden gedaan, maar het kan ook veel sneller gaan, met name als er een brede, stabiele meerderheid is voor een snelle uittreding. De gekozen procedure verzekert – omdat hij besluitvorming in twee lezingen vergt – het weloverwogen nemen van een besluit tot terugtrekking. Daarbij zij opnieuw opgemerkt dat het belang van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie niet onder doet voor het belang dat gemoeid is met vele andere bepalingen van de Grondwet.

Nadat de Grondwet gewijzigd is, zal de regering de procedure van artikel 50 VEU kunnen toepassen. Hoe veel tijd die procedure in beslag zal

nemen is afhankelijk van de snelheid waarmee een uittredingsakkoord kan worden bereikt. In beginsel eindigt het EU-lidmaatschap twee jaar nadat de kennisgeving van artikel 50, eerste lid is gedaan, maar uitstel is mogelijk, zoals we hebben gezien in het geval van de Brexit, waarin artikel 50 nu voor het eerst is toegepast.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van de **SGP** over de totstandkoming van de Europese gemeenschap in de jaren vijftig van de vorige eeuw merken de initiatiefnemers op, dat deze inderdaad volgens een lichtere procedure verliep. Maar die samenwerking was dan ook aanzienlijk minder verstrekkend dan de gehele huidige samenwerking in de Europese Unie en de gevolgen daarvan voor Nederland.

### **Betrokkenheid Staten-Generaal bij besluitvorming EU**

De leden van de fracties van de **VVD**, het **CDA** en de **ChristenUnie** stelden vragen over de meerwaarde van een bepaling in de Grondwet inhoudende dat de wet de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming van de Europese Unie over wetgeving en verdragen regelt.

Eerder in deze nota merkten de initiatiefnemers al op dat zij een verband zien tussen hun voorstel om de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming van de Europese Unie in de Grondwet te borgen en de kloof die de leden van de fractie van de **ChristenUnie** zagen tussen sommige burgers en de Europese Unie. De Staatscommissie-Remkes merkte daarover het volgende op met betrekking tot gebeurtenissen in de wereldpolitiek, zoals crises in de financiële sector, bij migratiestromen of dreigende handelsoorlogen, waarin crises moeten worden bezworen:

«In dit soort situaties worden beslissingen genomen door regeringsleiders en staatshoofden, in de regel zonder voorafgaande betrokkenheid van de nationale parlementen. Die moeten veelal genoegen nemen met informatievoorziening achteraf over genomen beslissingen die niet meer kunnen worden teruggedraaid. In dergelijke gevallen geldt, althans in Nederland, de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort en kan het parlement met een beroep op zijn grondwettelijk verankerde inlichtingenrecht de regering niet alleen om opheldering, maar ook om verantwoording vragen. Vaak gebeurt dat maar ten dele, waardoor het gevaar bestaat dat kwesties niet worden uitgesproken en latente onvrede blijft smeulen. Idealiter moet de regering de Tweede Kamer van te voren op de hoogte stellen en zou een debat mogelijk moeten zijn. Dat zou tevens het voordeel hebben dat Europa meer gaat leven bij de mensen in het land, met name wanneer de media daarvan verslag doen.»<sup>1</sup>

Onder de mogelijke oplossing voor de gesignaleerde problemen behandelt de Staatscommissie ook een «Europawet». Zij noemt dit «een wezenlijke aanvulling omdat een Europawet de wettelijke verankering is van bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen naast nieuwe regels die de informatievoorziening van het parlement moeten borgen.»<sup>2</sup>

De initiatiefnemers achten een Europawet ook van groot praktisch belang voor de discussies over de toekomst van Europa en in het bijzonder het democratisch functioneren van de Europese Unie en de Europese beleidsprioriteiten, waarnaar de leden van de **CDA**-fractie verwezen. In antwoord op vragen van de **CDA**- en **ChristenUnie**-fracties stellen de

<sup>1</sup> *Lage drempels, hoge dijken* (2019), p. 329.

<sup>2</sup> A.w., p. 334.

initiatiefnemers dat het daarbij niet alleen gaat om de procedures die al geregeld zijn in de verdragen betreffende de Europese Unie, maar juist ook om nationale aanvullingen daarop. De gele- en oranje kaart procedure kent zijn oorsprong in het EU-verdrag, maar het behandelvoorbehoud is een nationale uitvinding. Zo zijn er reeds veel andere nationale afspraken tussen kabinet en Kamer die niet bij wet zijn vastgelegd. Er kan gedacht worden aan het ontvangen van BNC-fiches en de geannoteerde agenda, welke inhoudelijke eisen daaraan worden gesteld en het tijdpad. Zoals mede vermeld in de memorie van toelichting, zijn de gemaakte afspraken tussen Kamer en regering nu op veel verschillende plekken te vinden. In de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel benoemt het kabinet dat er afspraken zijn gemaakt over EU-informatievoorziening en verwijst daarbij naar welgeteld veertien verschillende Kamerstukken.<sup>3</sup> Op zijn minst is dus codificering nodig. Daarnaast zijn praktische verbeteringen op het gebied van informatieverstrekking, politieke besluitvorming en verantwoording mogelijk. De gedachte dat een aanpassing van het Reglement van de Tweede Kamer daarvoor toereikend zou zijn wijzen de initiatiefnemers van de hand. Met name omdat afspraken over de betrokkenheid van de Kamer bij EU-besluitvorming, afspraken tussen Kamer en regering betreft, en het niet slechts over de orde van de Tweede Kamer gaat. Wat nodig is, is een codificering van de bestaande afspraken op het niveau van de wet. Daar bovenop is een uitbreiding nodig die recht doet aan de doelstelling om de kloof tussen het Nederlandse en het Europese democratische niveau van besluitvorming te dichten. De meerwaarde van het in de Grondwet verankeren van een Europawet ligt in het feit dat er dan een Europawet móét komen en dat die wet, als hij er is, niet kan worden ingetrokken zonder dat er een soortgelijke wet voor in de plaats komt. Daarnaast worden dan ook initiatiefwetsvoorstellen tot wijziging of aanvulling van de wet mogelijk. Een dergelijke verankering in de vorm van een grondwettelijke opdracht aan de wetgever om een onderwerp te regelen past heel goed bij het sobere karakter van onze Grondwet. Het is de gebruikelijke manier om het belang van wettelijke regels over een bepaald onderwerp te benadrukken, zonder dat de grondwetgever die regels zelf vaststelt. Daarbij blijft voor de formele wetgever een grote mate van vrijheid behouden om de inhoud van de regels te bepalen.

Samenvattend, mede naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks**, merken de initiatiefnemers op dat zij een nauw verband zien tussen de verankering in de Grondwet van het lidmaatschap van de Europese Unie en van een Europawet. Juist omdat de gevolgen van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie zo ingrijpend zijn, zal ook de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de belangrijkste besluitvorming van de Europese Unie – over wetgeving en verdragen – afdoende gewaarborgd moeten zijn. Dat kan alleen met een wet.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen hoe het voorgestelde tweede lid van artikel 95a zich verhoudt tot artikel 95 van de Grondwet. Dat lid, en ook het eerste, doet niets af aan het geldende artikel 95. Dat gaat over de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Niet alleen van de Europese Unie, maar ook van andere. In het voorgestelde tweede lid van artikel 95a gaat het over de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming van de Europese Unie. Die gaat per definitie vooraf aan het nemen van besluiten. En pas daarna volgt de bekendmaking van besluiten en verdragen.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken 2018/2019, 34 430 nr 10

De hier aan het woord zijnde leden verwezen ten slotte naar de opmerkingen van de Staatscommissie Grondwet waarvan het rapport in 2010 is uitgekomen. Daarin wees een meerderheid van de Staatscommissie erop, dat in de Grondwet van sommige andere landen de verdeling van bevoegdheden van verschillende constitutionele organen binnen de context van de Europese Unie een andere is dan in het zuivere nationale kader. Dat kan aanleiding zijn voor het in een Grondwet opnemen van een afzonderlijke bepaling of hoofdstuk over de Europese Unie. Dat is echter in Nederland niet het geval. Het wetsvoorstel rust dan ook niet op een dergelijke noodzaak, maar heeft een eigen motivering, die al in het voorafgaande is uiteengezet.

### ***Procedure van behandeling van het wetsvoorstel***

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** merken de initiatiefnemers op dat – overeenkomstig artikel 15, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en conform de gebruikelijke procedures in de Tweede Kamer – het advies van de Afdeling van de Raad van State en de reactie van de initiatiefnemers daarop direct na indiening bij de Tweede Kamer naar de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn gestuurd. Hierop is (nog) geen reactie ontvangen. Het staat echter vast dat zij hebben kunnen kennisnemen van de inhoud van het wetsvoorstel. Ingevolge artikel 17 en 18 van het Statuut kunnen de gevolmachtigde Minister en bijzonder gedelegeerden van de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten besluiten om in de kamers der Staten-Generaal de mondelinge behandeling van het ontwerp van rijkswet bij te wonen, en daarbij zullen zij conform het Statuut in de gelegenheid gesteld worden het woord te voeren of wijzigingen in het wetsontwerp voor te stellen.

De leden van de fractie van de **SP** vroegen de indieners of zij bereid zijn hun voorstel door middel van een referendum voor te leggen aan de Nederlandse bevolking. Op het wetsvoorstel zal de thans geldende procedure voor grondwetswijziging van toepassing zijn. Die voorziet niet in enigerlei vorm van referendum. Ook het aanhangige wetsvoorstel van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (35 129) voorziet daar niet in, omdat voorstellen van wet tot verandering in de Grondwet daarin worden uitgesloten.

Wel voorziet de geldende procedure voor grondwetswijziging erin, dat voorafgaand aan de behandeling van het voorstel in tweede lezing verkiezingen voor de Tweede Kamer moeten worden gehouden. In de daarbij gebruikelijke debatten zal ongetwijfeld de nodige aandacht aan het wetsvoorstel gegeven worden. Daardoor zal de kiezer in staat zijn om zijn mening over het al dan niet in de Grondwet verankeren van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie mee te laten wegen bij het bepalen van zijn stem.

### ***Vragen over niet in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen***

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren benieuwd naar een nadere analyse van de initiatiefnemers over de vraag hoe het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) zich verhoudt tot de discussie over het opnemen van een grondwettelijke bepaling over het lidmaatschap van de Europese Unie. Inderdaad heeft ook het EVRM een grote invloed op onze nationale rechtsorde. Voor deze invloed geldt eveneens dat hij bestaat, ook als het partij zijn van Nederland bij dit verdrag niet uitdrukkelijk in de Grondwet wordt vermeld. Indien echter op

dit punt dezelfde oplossing zou worden gekozen als in het wetsvoorstel is gedaan met betrekking tot de Europese Unie, zal dit aanleiding geven tot vragen en complicaties die weinig gemeen hebben met het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel. Dan rijst bijvoorbeeld de vraag naar nut en noodzaak van het in onze Grondwet handhaven van grondrechten die ook in het EVRM een regeling hebben gevonden. En naar de verhouding tussen de beperkingsmogelijkheden ingevolge het EVRM en de Grondwet. Daarmee willen de initiatiefnemers niet zeggen dat zij op voorhand een verwijzing in de Grondwet naar het EVRM niet zinvol achten, maar wel dat er nog veel onderzoek en discussie nodig zal zijn voordat sprake kan zijn van een concreet wetsvoorstel op dit punt. Wat daar ook van zij: het is een apart vraagstuk dat apart van het voorliggende wetsvoorstel besproken zal moeten worden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen naar de mening van de initiatiefnemers over de adviezen uit het rapport «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie» uit 2002. Die stonden soms in een betrekkelijk ver verwijderd verband tot het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel. Hierna beperken wij ons tot de adviezen waarbij dat duidelijk anders ligt.<sup>4</sup>

- De opstellers van het rapport stelden voor om aan artikel 94 toe te voegen: «Voor zoveel nodig in afwijking van het bepaalde in artikel 93 en 94 wordt de toepassing, rechtstreekse werking en voorrang van EG-recht beheerst door hetgeen bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Gemeenschappen is bepaald.» Zij onderkennen dat EU-recht en EG-recht daar niet toe dwingen, maar vonden het uit een oogpunt van de registratiefunctie van de Grondwet wenselijk dit toch in de Grondwet tot uitdrukking te brengen.
- Voorgesteld werd om artikel 90 uit te breiden tot «De regering bevordert de ontwikkeling van de Europese en de internationale rechtsorde» en/of eraan toe te voegen: «Het Koninkrijk maakt deel uit van de Europese Unie, onverminderd het bepaalde in deze Grondwet.» Duidelijk moge zijn dat de initiatiefnemers hebben gekozen voor (een variant op) het laatstgenoemde advies. Mede gelet op het sobere karakter van de Grondwet meenden zij dat hiermee kon worden volstaan, ook vanuit een oogpunt van de registratiefunctie van de Grondwet.
- In het rapport werd aanbevolen om bestaande verplichtingen met betrekking tot het verstrekken van informatie aan de Kamers en Kamercommissies uit te werken en te consolideren in een «Europawet». Een dergelijke wet zou ook aan de regeling van andere onderwerpen een wettelijke basis kunnen geven.  
De initiatiefnemers onderschrijven dit advies en gaan nog een stap verder: de Grondwet zou moeten verplichten tot het tot stand komen van zo'n wet.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen 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. De initiatiefnemers merken daarover op dat het Nederland niet vrij staat om een afwijkende regeling in onze Grondwet op te nemen, die zou inhouden dat altijd omzetting in Nederlandse wetgeving nodig is. Ter illustratie wijzen initiatiefnemers op artikel 288 VWEU, waarin de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen is bepaald. Het belangrijkste gevolg van deze rechtstreekse toepasselijkheid is dat een verordening niet hoeft worden omgezet in nationale wetgeving. Sterker nog, verordeningen mogen zelfs niet worden omgezet, maar lidstaten moeten wel waar nodig uitvoeringsmaatregelen treffen. In dat verband

<sup>4</sup> P. 209–210 en 212.



kan ook gewezen worden op de uitspraken van het Hof van Justitie hieromtrent.<sup>5</sup> Voor de kenbaarheid van toepasselijke regels is aldus vaak kennisname van het Publicatieblad van de Europese Unie noodzakelijk. Dat is één van de consequenties van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie; en een reden te meer om dat lidmaatschap in de Grondwet te verankeren.

De leden van de **SGP**-fractie stelden nog een vraag die, als de initiatiefnemers het goed zien, het voorstel inhoudt om enerzijds in de Grondwet te bepalen dat het Koninkrijk lid is van de Europese Unie, en anderzijds dat Nederland met een gewone meerderheid (van beide Kamers der Staten-Generaal) kan besluiten uit de Europese Unie te treden. Een dergelijke bepaling, die erop zou neerkomen dat met een gewone wet van de Grondwet kan worden afgeweken, achten de initiatiefnemers zeer onwenselijk. Hij zou in strijd zijn met het waarborgkarakter van de Nederlandse Grondwet, dat eerder in deze nota al uiteengezet is. De huidige Grondwet bevat dan ook geen voorbeeld van een dergelijke constructie.

De leden van de fractie van de **SGP** vroegen of het geen aanbeveling zou verdienen om het principe van de subsidiariteit in de Grondwet te noemen. De initiatiefnemers hebben daar bewust niet voor gekozen. Dit beginsel is al opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Opname ervan in de Grondwet zou de vraag oproepen waarom dat niet ook met andere beginselen uit de Europese verdragen is gedaan. Als daaraan tegemoet gekomen zou worden, zal al snel betoogd kunnen worden dat het op gespannen voet staat met het sobere karakter van onze Grondwet. De initiatiefnemers zien meer heil in het in een «Europawet» op nationaal niveau nader uitwerken van de procedures met betrekking tot wat in het VWEU is bepaald over het beginsel van subsidiariteit.

Ten slotte vroegen de hier aan het woord zijnde 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. De initiatiefnemers hebben dat niet gedaan omdat het een apart, ander onderwerp betreft, dat breder is dan verdragen van de Europese Unie. Daarnaast moet worden opgemerkt dat nog betrekkelijk recent een voorstel tot grondwetswijziging op dit punt in eerste lezing door de Eerste Kamer is verworpen.

### **Slotvraag**

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen met betrekking tot het voorgestelde grondwetsartikel, in het bijzonder het eerste lid daarvan, welke andere lidstaten geen vergelijkbare bepaling in hun Grondwet hebben opgenomen en wat daarvan de reden is.

Uit noot 1 bij de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat het hier gaat om Denemarken, Luxemburg, Polen, Slovenië en Tsjechië. De redenen waarom deze landen dat niet hebben gedaan, is voor de initiatiefnemers niet gemakkelijk te achterhalen. Zoals het ook nog niet zo gemakkelijk is om aan buitenlanders uit te leggen waarom in de Nederlandse Grondwet tot dusver een vermelding van de Europese Unie achterwege is gebleven.

Een korte uitleg zou kunnen zijn: omdat in Nederland altijd de vraag voorop staat waarom wij iets wél in onze Grondwet zouden moeten opnemen, en wanneer de tijd daar rijp voor is. Kennelijk zijn er in de staatkundige geschiedenis van de meeste andere overige landen in de

<sup>5</sup> Zie hiertoe de uitspraken van het HvJEU van 7 februari 1973 (ECLI:EU:C:1973:13), 10 oktober 1973 (ECLI:EU:C:1973:101) en 31 januari 1978 (ECLI:EU:C:1978:17)

Europese Unie momenten geweest waarop het voor de hand lag om aan Europa een plaats in hun Grondwet te geven. In Nederland had de grondwetsherziening van 1983 zo'n moment kunnen zijn, maar daarvoor was het toen kennelijk nog te vroeg. De Europese Unie bestond toen ook nog niet. De initiatiefnemers zijn van mening dat thans de omstandigheden zodanig zijn, dat het een goed moment is om het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet te verankeren.

Verhoeven  
Jetten