

Vergaderjaar 2013–2014

**30 874 (R1818)**

**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. 16**

**NADER VERSLAG**

Vastgesteld 21 mei 2014

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft naar aanleiding van de indiening van een Nota van wijziging (Kamerstuk 30 874, nr. 15) de eer als volgt een nader verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

	<b>Blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Opportuniteit	2
3. Constitutionele betekenis	2
4. Samenhang met het rapport van de Staatscommissie Grondwet	4
5. Samenhang met andere wetgeving	4

**1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de ingediende nota van wijziging. Graag willen deze leden de indiener daarover nog een paar vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de Nota van Wijziging (Kamerstuk 30 874, nr. 15) die de indiener onlangs naar de Kamer heeft gestuurd. Zij hebben enkele vragen over deze Nota van Wijziging en maken ook gebruik van deze mogelijkheid om de indiener nog enkele vragen te stellen over zijn initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van het lid Van der Staaij en de recente nota van wijziging. Bij

deze gelegenheid herhalen de leden van de CDA-fractie graag hun waardering voor het werk van de indiener. Deze leden achten de voortgaande discussie over de parlementaire betrokkenheid bij de overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit van groot belang. Overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit vindt sinds de Tweede Wereldoorlog plaats, via het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, via het NAVO-verdrag en via de EU-verdragen. Soms gebeurt dit via expliciete besluitvorming, soms via rechtspraak en soms op andere wijze. Deelt de indiener de mening van de leden van de CDA-fractie, dat zijn initiatiefvoorstel slechts één van de mogelijke vormen van overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit bestrijkt?

De leden van de D66-fractie hebben gezien het tijdsverloop enkele nadere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijziging op het initiatiefvoorstel dat er toe strekt dat een gewone meerderheid van de Kamer volstaat indien het verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan het Koninkrijk en/of aan de andere lidstaten.

## **2. Opportuniteit**

De leden van de VVD-fractie vragen de indiener aan te geven wat de redenen zijn om deze nota van wijziging nú in te dienen. Zijn er redenen waarom dit niet eerder is gebeurd? Voorts vragen deze leden de indiener het voorstel nader toe te lichten en nader te motiveren.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de status van het wetsvoorstel. De indiener heeft aanvankelijk de stemmingen over het voorliggende voorstel uitgesteld vanwege het werk van de Staatscommissie Grondwet. Dit rapport is inmiddels al geruime tijd geleden gepubliceerd (Kamerstuk 31 570, nr. 17), het (vorige) kabinet heeft het rapport al in 2011 van een reactie voorzien (Kamerstuk 31 570, nr. 20) en het rapport is in het voorjaar van 2012 in de Kamer besproken. Bij brief van 20 juni 2012 (Kamerstuk 30 874, nr. 14) heeft de indiener bovendien de voorzitter verzocht het wetsvoorstel nog voor het zomerreces 2012 in stemming te brengen. Dat is echter niet gebeurd en ook (kort) na het zomerreces is het voorstel niet in stemming gebracht door de indiener. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van de indiener wat hiervoor de reden is/de redenen zijn?

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de motivatie van de indiener voor voortzetting van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op dit moment.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de achtergrond van deze voorgestelde wijziging nu de indiener eerder aangaf dat het terughevelen van dergelijke bevoegdheden eenzelfde goedkeuringsprocedure diende te krijgen als overdracht van bevoegdheid van nationaal naar Europees niveau. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de indiener bekend is met voorbeelden van een dergelijke omstandigheid.

## **3. Constitutionele betekenis**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de indiener door deze Nota van Wijziging de vereiste tweederde meerderheid voor goedkeuring van een wijziging van een Europees verdrag waarop de Europese Unie is gegrondvest loslaat indien een verdrag enkel voorziet in het overdragen

van bevoegdheden van de Europese Unie aan het Koninkrijk en/of aan de andere lidstaten. Zij vragen zich af hoe deze wijziging zich verhoudt tot de door de indiener tijdens de plenaire behandeling gedane uitspraak dat het «wetsvoorstel [...] zo zeg ik tegen de heer De Roon twee kanten op [werkt]. Voor het overdragen van nationale bevoegdheden aan de Europese Unie is een tweederdemeerderheid nodig, maar voor het overdragen van bepaalde EU-bevoegdheden naar het nationale vlak eveneens» (Handelingen II 2008/09, nr. 96, blz. 7562). In de toelichting bij de Nota van Wijziging lezen de leden van de PvdA-fractie bovendien geen argument waarom voor de overdracht van bevoegdheden naar lidstaten een uitzondering kan worden gemaakt. Kan de indiener deze argumentatie alsnog geven?

In het verlengde hiervan vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe deze Nota van Wijziging zich verhoudt tot de argumentatie van de indiener voor diens wetsvoorstel. Deze is namelijk doordrenkt met opmerkingen als «wijzigingen van de Europese verdragen hebben per definitie constitutionele betekenis» (Kamerstuk 30 874, nr. 6, p. 3). Deze constitutionele betekenis zal ook gelden voor verdragen die erin voorzien dat bevoegdheden aan de lidstaten worden overgedragen. Kan de indiener hier nader op ingaan, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de nota van wijziging, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor een verdrag dat uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten. Kan de indiener nader onderbouwen, waarom hij de systematiek van zijn initiatiefvoorstel daarmee doorbreekt?

De leden van de D66-fractie zien graag de term «Verdragen waarop de Europese Unie gegrondvest is» nader verduidelijkt. In de Memorie van Toelichting geeft de indiener zelf al aan dat deze constructie verduidelijking behoeft en geeft daartoe enige voorbeelden. Deze voorbeelden zijn echter historisch en exemplarisch van aard. Zij kunnen dus hooguit richting geven aan de discussie die gevoerd gaat worden wanneer het parlement een nieuw verdrag ter goedkeuring behandelt. De grootste valkuil van artikel 93 derde lid wordt daarmee niet vermeden. Nog steeds beslist een gewone meerderheid of het betreffende verdrag wel of niet volgens de procedure voor de gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd moet worden. De extra waarborg die door de indiener beoogd wordt, zal zich dus niet verwezenlijken. Welke redenen heeft de indiener om aan te nemen dat er zonder nadere invulling van de voorgestelde vierde lid ook daadwerkelijk bij de juiste verdragen een versterkte meerderheid vereist wordt voor goedkeuring? De Raad van State en de Staatscommissie Grondwet gaven beiden aan dat een puur formeel criterium zowel te ruim als te beperkt is. Zij pleiten daarom, wanneer men de constitutionele aard als leidraad neemt voor het opwerpen van een dijk, voor een meer inhoudelijke invulling van zo'n criterium. De aan het woord zijnde leden zien er daarom meer in om het bij een procedure van het derde lid voor versterkte meerderheid te houden. Over de invulling daarvan kan vervolgens in de Kamer met de regering een discussie gevoerd worden. De leden van de D66-fractie hebben in een eerder stadium al aangegeven geen heil te zien in het vereiste van een versterkte meerderheid voor de toetreding van nieuwe lidstaten. Deze zijn immers niet van constitutionele aard die de indiener hebben aangezet tot indiening van dit wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden merken op dat de Kopenhagen-criteria de afgelopen jaren steeds strikter gehanteerd worden. Zij vragen zich af of er met de toepassing van die criteria en de betrokkenheid van de Raad niet reeds voldoende waarborgen zijn bovenop de gewone parlementaire meerderheid die vereist is voor de goedkeuringswet?

#### **4. Samenhang met het rapport van de Staatscommissie Grondwet**

De leden van de CDA-fractie brengen de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel in mei en juni 2009 in herinnering. Naar aanleiding van die plenaire behandeling is de politieke en juridische discussie over de interpretatie en toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet heropend. De Kamer heeft toen uitdrukkelijk aan de Staatscommissie Grondwet de opdracht meegegeven die vraag bij haar beschouwingen te betrekken. De Kamer wilde bij de goedkeuring van verdragen scherper voor ogen krijgen hoe zij moet vaststellen of een verdrag verenigbaar is met de Grondwet en of voor goedkeuring al dan niet een tweederde meerderheid noodzakelijk is.

De Staatscommissie Grondwet is unaniem van mening dat een ruimere uitleg en toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet wenselijk is. «Verdragen die afwijken van concrete bepalingen van de Grondwet óf van de daaraan ten grondslag liggende beginselen, vereisen een sterkere dan gewone democratische legitimering. Zij moeten daarom met een meerderheid van twee derden worden goedgekeurd. Het is aan de regering en de Staten-Generaal om hiervoor op passende wijze zorg te dragen.» (Rapport Staatscommissie Grondwet, blz. 118, bijlage bij Kamerstuk 31 570, nr. 17). De Staatscommissie concludeert, dat hiervoor geen grondwetswijziging vereist is. De leden van de CDA-fractie vernemen graag de opvatting van de indiener op deze conclusie van de Staatscommissie Grondwet.

Deze leden vragen de indiener ook in te gaan op de kritiek van de Staatscommissie Grondwet op het door hem voorgestelde criterium, namelijk «een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest». Naar het oordeel van de Staatscommissie is dat criterium mogelijk zowel te ruim als te beperkt (Rapport Staatscommissie Grondwet, blz. 119, bijlage bij Kamerstuk 31 570, nr. 17). De leden van de CDA-fractie vragen de indiener zijn voorstel nader te onderbouwen in het licht van deze kritiek.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Staatscommissie Grondwet stelt dat de huidige uitleg van artikel 91 derde lid Grondwet niet de enig mogelijke uitleg is en ook niet de meest wenselijke. De Commissie schreef dat zij unaniem van mening is dat « ... verdragen die afwijken van concrete bepalingen van de Grondwet óf van de daaraan ten grondslag liggende beginselen een sterkere dan gewone democratische legitimering vereisen.» Daarvoor was volgens de Staatscommissie Grondwet nadrukkelijk geen grondwetswijziging vereist. Zoals de commissie stelde, is het aan de regering en Staten-Generaal om op passende wijze zorg te dragen dat die verdragen met een meerderheid van twee derden worden goedgekeurd. De aan het woord zijnde leden onderschrijven die conclusie. Zij vernemen graag van de indiener waarom hij in het licht van de bevindingen van de Staatscommissie Grondwet, en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke en academische discussies, voortzetting van dit wetsvoorstel noodzakelijk acht?

#### **5. Samenhang met andere wetgeving**

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de verhouding van het voorliggende wetsvoorstel met het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat over door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen een raadgevend referendum wordt georganiseerd (Kamerstuk 30 372). Dit laatste wetsvoorstel is onlangs in de Eerste Kamer aangenomen, en treedt binnenkort in werking. De leden van de PvdA-fractie vragen de indiener of de mogelijkheid tot het houden van een raadgevend referendum over de goedkeuring van wijzigingen van Europese verdragen voor hem reden is

het voorliggende wetsvoorstel in te trekken. Zo nee, waarom acht hij zijn voorstel nog steeds wenselijk nu het organiseren van een raadgevend referendum over de wetten die de indiener van een gekwalificeerde meerderheid in de Staten-Generaal wil voorzien tot de mogelijkheden gaat behoren?

In samenhang met hun reeds gemelde opmerkingen over de Staatscommissie Grondwet herinneren de leden van de CDA-fractie ook aan het debat over het burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum» op 21 januari 2014. Naar aanleiding van dat debat heeft de Kamer bij motie-Omtzigt / Segers (Kamerstuk 33 848, nr. 13) uitgesproken, dat goede democratische controle bij een overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit hoort. Daarom heeft de Kamer aan de Raad van State verzocht voorlichting te geven over de vraag, wanneer een zodanige overdracht van bevoegdheden plaatsvindt dat versterkte waarborgen aan de orde kunnen zijn en over de vraag, of en welke extra waarborgen wenselijk en noodzakelijk zijn. Deelt de indiener de mening van de leden van de CDA-fractie, dat zijn initiatiefvoorstel mede beoordeeld dient te worden in het licht van de gevraagde voorlichting van de Raad van State?

De leden van de D66-fractie menen dat het vragen van een versterkte meerderheid bij de parlementaire goedkeuring in wezen een vraag is naar het zekerstellen van een breed draagvlak in de samenleving voor het betreffende verdrag. Om dat doel te bereiken denken de aan het woord zijnde leden dat de oplossing eerder gelegen is in het raadgevend referendum. Een dergelijk referendum kan vanaf volgend jaar worden aangevraagd over goedgekeurde wetsvoorstellen. Welke toegevoegde waarde heeft het dit wetsvoorstel nog in de wetenschap dat kiezers een referendum kunnen verzoeken wanneer het parlement naar hun mening het bijzondere karakter van de Europese Unie en de daarbij horende constitutionele gevolgen niet genoeg erkent? Is het niet, zo overwegen de aan het woord zijnde leden, beter te vertrouwen op de mening van de kiezer dan een procedurele aanpassing?

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx