

Vergaderjaar 2006–2007

**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. 6**

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

### **Inhoudsopgave**

Inleiding: Waarom dit voorstel?

1. De eigen aard van de EU
2. De invloed van de EU op onze (de nationale) constitutionele instellingen
3. De geschiedenis van de parlementaire goedkeuring van de Europese oprichtingsverdragen: artikel 91, derde lid, van de Grondwet
4. Een verankering van Europese verdragen in de Grondwet: artikel 91, vierde lid en volgende, van de Grondwet
5. Voorbeelden uit andere landen
6. Wettechnische toelichting op het voorstel

### **Inleiding: Waarom dit voorstel?**

De invloed van de Europese Unie (EU) op Nederland wordt steeds groter. Van een internationaal samenwerkingsverband op een beperkt en vastomlijnd gebied, heeft zij zich ontwikkeld tot een politieke gemeenschap die in hoge mate vervlochten is geraakt met de nationale politieke gemeenschap. De EU vestigt een rechtsorde die van supranationaal karakter is, die instellingen heeft gekregen met omvangrijke, autonome bevoegdheden die de Nederlandse overheid zo goed als de Nederlandse burgers binden. Deze autonome bevoegdheden zijn van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende aard. De grondslag hiervan is een verzameling verdragsteksten.

De rechtsorde van de EU is onderdeel geworden van de Nederlandse constitutionele orde. De invloed op de nationale rechtsorde is direct en groot. Die invloed is niet beperkt tot de alledaagse rechtsorde, maar raakt op verschillende manieren ten eerste ook de nationale constitutie, zoals hierna nader zal worden toegelicht. De Nederlandse rechtsorde is sterk vervlochten geraakt met de rechtsorde van de EU.

Ondanks dit feit worden de verdragen van de Unie grondwettelijk nog steeds beschouwd als niet meer dan oprichtingsbepalingen van een regu-

lier volkenrechtelijk samenwerkingsverband. Terwijl voor aanvullingen en wijzigingen van onze eigen Grondwet een procedure van twee lezingen met tussengelegen wijzigingen en een tweederde meerderheid in tweede lezing nodig is, kan een verregaande overdracht van bevoegdheden aan de EU mogelijk worden gemaakt met slechts de goedkeuring van eenvoudige kamermeerderheden.

Om recht te doen aan de eigen aard van de EU en aan de wijze waarop zij ingrijpt op de eigen nationale constitutie, is er aanleiding om bij de wijziging en aanvulling van de verdragsbasis van de Unie een grondwettelijke procedure te volgen die daarmee in overeenstemming is.

Het bijgaande voorstel tot grondwetswijziging strekt daartoe. Dit voorstel wordt hieronder toegelicht.

## 1. De constitutionele kenmerken van de EU

De EU is niet gelijk aan welk ander internationaal samenwerkingsverband ook, doordat zij niet slechts een intergouvernementele vorm heeft, maar blijkens de Verdragen ook constitutionele kenmerken heeft. De indiener gaat het hier niet om een politieke beoordeling van de EU, maar om een juiste typering van de juridische realiteit. De EU is niet een willekeurige verzameling landen die ter behartiging van een bepaald belang samenwerken. Zij omvat een groep gelijkgezinde staten die besloten hebben samen een Europese gemeenschap te vormen op basis van solidariteit en democratie om daardoor vrede, veiligheid en welvaart te bevorderen voor al haar burgers (zie de preambules op het EG Verdrag en het EU Verdrag). Ik licht de constitutionele kenmerken van de EU verder toe met drie voorbeelden.

De constitutionele kenmerken van de EU worden met zoveel woorden weerspiegeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Al vroeg legde het Hof een basis voor het ontwikkelen van een supranationale organisatie met een constitutioneel karakter.<sup>1</sup> Het Gemeenschapsrecht heeft directe werking in de lidstaten en voorrang boven nationale wetgeving en grondwetgeving.<sup>2</sup> In latere jurisprudentie en adviezen heeft het Hof dit karakter expliciet erkend. Zo stelde het dat het E(E)G-Verdrag, hoewel gesloten in de vorm van een internationaal akkoord, [...] «niettemin het constitutionele handvest van een rechtsgemeenschap» vormt.<sup>3</sup>

Ten tweede beschikt de Unie over de constitutionele instellingen die een politieke gemeenschap kenmerken en die bestuurlijke, wetgevende en rechtsprekende taken vervullen. Er is een onafhankelijk dagelijks bestuur, de Commissie, die als uitvoerende macht fungeert. De Commissie heeft het wetgevingsinitiatief, terwijl de Raad van de EU een zeer grote invloed heeft op het uiteindelijke beleid en de wetgeving van de Unie. Daarnaast is er een volksvertegenwoordiging, het Europees Parlement, die zowel medewetgever als politiek controleur is. Ook is er een onafhankelijke rechterlijke macht, het Hof van Justitie van de EG, die onder meer de rechtmatigheid toetst van handelingen van de instellingen van de Unie, en de betekenis van het EG-recht (en in voorkomende gevallen van het overige EU-recht) vaststelt voor nationale wetten en besluiten. Het is dit Hof dat door zijn jurisprudentie het Europese integratieproces versneld heeft.

Ten derde is er het Europese Burgerschap. In artikel 17 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt elke burger van een lidstaat het gelijke burgerschap van de Unie verleend, in aanvulling op het nationale burgerschap. Dit Europese burgerschap verankert het vrij reizen en verblijven van EU-burgers binnen de EU, en is de basis van nog een aantal andere typische burgerschapsrechten zoals het petitieright en het kiesrecht. De Unie onderscheidt zich hierin van andere «internationale organisaties». Dit bewijst de constitutieve kenmerken van de EU ten duidelijkste: men kan niet burger van een internationale organisatie zijn,

<sup>1</sup> HvJ EG zaak 26/62, *Van Gend en Loos*; HvJ EG zaak 6/64, *Costa/ENEL*.

<sup>2</sup> HvJ EG zaak 106/77, *Simmenthal II*, waarin werd gestipuleerd dat rechtstreeks werkend Gemeenschapsrecht voorrang heeft op nationale grondwettelijke bepalingen die aan die rechtstreekse werking in de weg staan.

<sup>3</sup> Advies 1/91, *Ontwerp-akkoord tussen de Gemeenschap en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie tot instelling van een Europees Economische Ruimte*, ECR I-06079; zie ook het arrest HvJ EG 23 April 1986, zaak 294/83, *Les Verts*, par. 23.

men is burger van een politieke gemeenschap. De betekenis van de Unie als politieke gemeenschap blijkt bovendien ook uit het feit dat burgers zich in rechte direct op EG-besluiten kunnen beroepen, en uit de ontwikkeling van eisen die aan de nationale rechtsbescherming van die burgers, ingevolge jurisprudentie van het Hof van Justitie, moeten worden gesteld.<sup>1</sup>

Ik concludeer dat de huidige Verdragen aan de EU mede een supranationaal karakter verlenen, waardoor deze organisatie, zonder tussenkomst van de artikelen 93 en 94 van de Nederlandse Grondwet, rechtstreeks doorwerkt in de nationale constitutionele orde.<sup>2</sup> Daarmee zijn de Nederlandse en de Europese constitutionele orde zodanig met elkaar verweven, dat wijzigingen van de Europese verdragen per definitie constitutionele betekenis hebben. Anders gezegd: een wijziging van de Europese verdragen is, wat betreft de effecten voor de Nederlandse rechtsorde, gelijkwaardig aan een wijziging van de nationale grondwet.

## 2. De invloed van de EU op onze constitutionele instellingen

### 2.1. Een supranationale rechtsorde

De EU is een internationale organisatie met een sui generis karakter. De organisatie heeft zowel intergouvernementele als supranationale kenmerken. Indiener concentreert zich hier op de supranationale kenmerken. Hiermee wordt bedoeld dat de Unie bindende regels kan opleggen aan staten zonder dat deze daar zelf mee hebben ingestemd. Er is een zelfstandig bestuursapparaat geschapen met geheel eigen bevoegdheden. Daarnaast kunnen burgers zich bij de rechter direct op dit recht beroepen. Dat de EU hierin verschilt van de meeste andere internationale organisaties blijkt vooral uit de hiervoor genoemde directe werking en voorrang van Europees recht op de nationale Grondwet en het andere nationale recht.

De invloed op de nationale rechtsorde en politieke orde wordt versterkt door het uitbreidende aantal onderwerpen dat geregeld wordt op Europees niveau. Van de drie pijlers van de Unie is het alleen de eerste pijler, de Europese Gemeenschappen, die een supranationaal karakter zou hebben. De materiële en juridische reikwijdte van deze pijler wordt echter steeds breder. De literatuur signaleert dat de scheiding tussen de verschillende pijlers steeds minder duidelijk wordt.<sup>3</sup> Hierdoor verkrijgen ook steeds meer delicate onderwerpen van de tweede en derde pijler een supranationaal karakter. Dit betekent een feitelijke beperking van de soevereiniteit van de lidstaten juist bij onderwerpen waar die soevereiniteit vaak nog gekoesterd wordt.

Uit een en ander volgt dat de Unie een grote en groeiende invloed heeft op de werkzaamheid en de verhoudingen van onze nationale constitutionele instellingen. Deze invloed is soms direct en soms meer indirect. Dat de Unie deze invloed heeft is echter onbetwist en is door de Raad van State recentelijk ook onderstreept, nadat dit eerder al in een uitvoerige studie over de Nederlandse Grondwet en de EU, geschreven in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van een motie van de Eerste Kamer, werd aangetoond.<sup>4</sup> Hieronder wordt kort de invloed van deze bovenstatelijke rechtsorde weergegeven op onze belangrijkste constitutionele instellingen.

### 2.2. De invloed op de wetgevende macht

Het nationale recht wordt inhoudelijk steeds meer bepaald door besluitvorming op Europees niveau, waarbij de beleidsruimte voor de lidstaten op nationaal niveau op veel punten steeds kleiner wordt. De wetgever is bij een steeds groter aantal onderwerpen gebonden aan de grenzen die het Europese recht aan de wetgeving oplegt. Bovendien heeft een zeer

<sup>1</sup> HvJ EG, *Francovich*, C-6/90 & 9/90, Jur. (1991) I-5357.

<sup>2</sup> Zo ook de regering in Kamerstukken II, 2004–2005, 30 025 (R 1783), nr. 3.

<sup>3</sup> HvJ EG 16 juni 2005, *Pupino*, C-105/03 en HvJ EG, 13 september 2005, *Milieustrafrecht*, C-176/03.

<sup>4</sup> Advies van de Raad van State, Kamerstukken I, 2003–2004, 29 200 VI, F 2e herdruk, p. 2. Zie ook L. F. M. Besselink, H. R. B. M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelits en S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Europa Law Publishing, Groningen 2002, xii + 279 pp.. De Nederlandse regering is nog steeds een reactie op het in deze studie vervatte advies verschuldigd aan de Staten-Generaal.

groot deel van de binnenlandse wetgeving een Europese voorgeschiedenis, zelfs als het maken van regelgeving strikt genomen juridisch niet verplicht is.<sup>1</sup> De rol van de wetgever wordt daardoor aanmerkelijk beperkt en soms zelfs uitgeschakeld. De gehele nadruk komt te liggen op de positie van de regering. De regering heeft een plaats in de Raad en neemt in die hoedanigheid deel aan de wetgevende besluitvorming van de EU. De afnemende rol van de Nederlandse wetgever wordt bevestigd door de al bestaande en voorgestelde mogelijkheden om te komen tot versnelde implementatie van Europese regelgeving. Hierbij delegeert de wetgever het stellen van regels aan de regering of aan individuele ministers, waarbij dezen soms mogen afwijken van de wet en zelfs de wet buiten werking stellen en vervangen door een regeringsbesluit of een besluit van een minister.<sup>2</sup> Deze praktijk vloeit direct voort uit de grote hoeveelheid regelgeving die er vanuit Europa komt en de praktische moeilijkheid voor de wetgever hierin een bepalende rol te spelen.<sup>3</sup>

### 2.3. De invloed op de uitvoerende macht

De rol van de uitvoerende macht is toegenomen ten koste van het nationale parlement. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen. Ten eerste vindt dit zijn oorzaak in het feit dat de lidstaten alleen worden vertegenwoordigd in de Raad. Daarin zitten louter regeringsvertegenwoordigers. Er is weliswaar een Europees Parlement, maar deze heeft niet als officiële taak de belangen van nationale parlementen te behartigen. Ten tweede staat de uitvoerende macht, ondersteund door een groot ambtenarenapparaat, zowel aan het begin als aan het eind van het beleidsvormingsproces. Zij neemt het initiatief omtrent de Nederlandse inbreng in de Raad en beheerst tevens de implementatie en uitvoering daarvan. Deze ontwikkeling wordt nog eens versterkt door de belemmeringen voor een effectieve controle door de Staten-Generaal op de totstandkoming en uitvoering van Europees beleid. Een belangrijk probleem is dat het voor het nationale parlement moeilijk is de nationale uitvoerende macht verantwoordelijk te houden en dit effectief te sanctioneren. Dit komt omdat de regering zelf niet geheel en al verantwoordelijk is voor de besluitvorming op Europees niveau. En voorzover de minister wel verantwoordelijk is voor het handelen dat er plaatsvindt, zal het wegsturen van een minister noch de besluitvorming op Europees niveau veranderen, noch (althans in de overgrote meerderheid van de gevallen) de politieke samenstelling van de Raad.

### 2.4. De invloed op de rechter

Ook de positie van de nationale rechter is onder invloed van het Europees integratieproces veranderd. In paragraaf 2.2 is reeds aangegeven dat het Hof van Justitie een van de centrale actoren is in het integratieproces. Door de rechtstreekse werking van het Europese recht, hebben burgers de mogelijkheid hun rechten voor de nationale rechter af te dwingen. De nationale rechter heeft daardoor een cruciale rol in het integratieproces verworven. Hij moet het gemeenschapsrecht direct toepassen en daarmee strijdige nationale (grond)wetgeving buiten toepassing laten. Aldus zijn alle nationale rechters tegelijk ook gemeenschapsrechters geworden, waarbij de rechter gehouden is aan gemeenschapsrecht voorrang te geven, zelfs met voorbijgaan aan de nationale Grondwet.<sup>4</sup> Dit wordt bevestigd door het arrest van de Hoge Raad van 2 november 2004. Hierin stelde de Hoge Raad vast dat artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die destijds in de Grondwet zijn opgenomen juist om de werking van het Europese recht te waarborgen, voor die werking van geen betekenis horen te zijn.<sup>5</sup> Daarmee werd de uitdrukkelijke bedoeling die de grondwetgever had met artikelen 93 en 94 van de Grondwet door de Hoge Raad met een streep van de pen terzijde gesteld.

<sup>1</sup> Er zijn verschillende studies gedaan naar de hoeveelheid wetgeving die door de EU wordt bepaald, met verschillende cijfermatige uitkomsten. De Algemene Rekenkamer spreekt in een rapport van 2004 over «meer dan de helft», *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer. Jong, E. de, en M. Herweijer (2004) «Alle regels tellen», *Beleidswetenschap*, 3: 223–241, komen op 16 procent uit. M. A. P. Bovens & K. Yesilkagit, «De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever», *Nederlands Juristenblad*, jaargang 80, 10 (11 maart 2005), pp. 520–529, komen nog iets lager uit. Deze onderzoeken kennen echter belangrijke beperkingen in hun methodologie. Duidelijk is dat wetten zeer vaak een Europese voorgeschiedenis hebben, hoewel ze niet misschien direct in opdracht van Europa gemaakt worden. Zie in deze zin ook het verslag van een expert meeting op 8 februari 2005, over «De invloed van EU-recht op de in Nederland geldende regelgeving», [http://www.asser.nl/eurlaw/index.asp?sub\\_categorie=28](http://www.asser.nl/eurlaw/index.asp?sub_categorie=28), laatst geraadpleegd op 24 juli 2006.

<sup>2</sup> De in voetnoot 7 genoemde studie noemt niet minder dan 22 voorbeelden van wetten die het mogelijk maken dat bij ministeriële regeling wordt afgeweken van wetsbepalingen, en het door de minister buitenwerking stellen van de wet waarbij de minister zelf voor de duur van twee jaar een vervangende regeling vaststelt, en andere voorbeelden waar wetgevende bevoegdheid op ingrijpende wijze van de wetgever is weggenomen en naar de regering wordt verschoven.

<sup>3</sup> Aldus de minister van Justitie, Kamerstukken I, 2003–2004, 29 200 VI, F 2e herdruk, p. 2; minister van Economische Zaken in Kamerstukken 29 747, nr. 6.

<sup>4</sup> HvJ EG zaak 106/77, *Simmenthal II*.

<sup>5</sup> HR 2 November, nr. 00156/04 E, LJN: AR1797, r.o. 3.6: «Het middel miskent dat een op grond van het EG-verdrag vastgestelde verordening zoals waarvan hier sprake is, krachtens dat verdrag en niet krachtens enig nationaal besluit gelding heeft en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat. Die gelding is niet gebaseerd op het stelsel van art. 93 en 94 GW.»

De constitutionele positie van de rechterlijke macht ten opzichte van de nationale parlementaire wetgever wordt mede beïnvloed door de ontwikkeling van de Europese integratie. Zo verbiedt artikel 120 van de Grondwet de rechter om wetten te toetsen aan de Grondwet en, naar de bedoeling van de grondwetgever en blijkens de uitleg van de Hoge Raad, tevens om de wet te toetsen aan ongeschreven recht. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wijst echter uit dat dit toetsingsverbod veel van zijn betekenis verliest, aangezien de rechter wetten en verdragen wel mag toetsen aan ongeschreven beginselen van Gemeenschapsrecht, maar niet aan de eigen nationale Grondwet.

### **3. De geschiedenis van de parlementaire goedkeuring van de Europese oprichtingsverdragen: de betekenis van artikel 91, in het bijzonder het derde lid, van de Grondwet**

#### *3.1. Artikel 91*

De Nederlandse Grondwet dient volgens de Commissie-Franken als basisdocument slechts de essentialia van het staatsbestel te bevatten.<sup>1</sup> De Grondwet heeft een registratiefunctie en bevat dus geen volledige regeling van de staatsorganisatie, maar alleen zaken die een zekere constitutionele rijpheid vertonen. De EU wordt vanuit grondwettelijk perspectief nog steeds behandeld vanuit de algemene grondwettelijke regels over het internationaal recht. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre die regels geschikt zijn om aan het bijzondere karakter van de EU en de ingrijpende betekenis daarvan binnen de nationale constitutionele rechtsorde recht te doen. Achtereenvolgens zal in deze paragraaf gekeken worden naar artikel 91 van de Grondwet en naar de uitleg die de Regering en de Raad van State daaraan hebben gegeven.

De procedures voor de goedkeuring van verdragen zijn neergelegd in artikel 91 van de Grondwet. Dit artikel luidt als volgt:

#### *Artikel 91*

- 1. Het koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist.*
- 2. De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.*
- 3. Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.*

#### *3.2. Artikel 91, eerste en tweede lid, van de Grondwet*

Op de regering rust de taak om de internationale rechtsorde te bevorderen (artikel 90 van de Grondwet) en zij kan hiertoe wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke bevoegdheden bij verdrag opdragen aan volkenrechtelijke organisaties (artikel 92 Grondwet).<sup>2</sup> Verdragen zijn het belangrijkste volkenrechtelijke instrument en artikel 91, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk hieraan niet kan worden gebonden dan nadat goedkeuring is verleend door de Staten-Generaal. De leden 1 en 2 van artikel 91 zijn nader uitgewerkt in de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen (RGBV) van 7 juli 1994.<sup>3</sup> Verdragen waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, worden in overeenstemming met artikel 2 zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voorgelegd. Deze goedkeuring is volgens artikel 7 RGBV niet vereist in een aantal specifieke gevallen.<sup>4</sup> Indien een

<sup>1</sup> Rapport *Commissie grondrechten in het digitale tijdperk*, Den Haag, 24 mei 2000, p. 44.

<sup>2</sup> Het begrip «opdracht» omvat naast delegatie ook de overdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. Zie het kabinetsstandpunt over het onderzoeksrapport «De Constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties», Kamerstukken II, 2003–2004, 29 695, nr. 1, p. 5.

<sup>3</sup> Rijkswet van 7 juli 1994, houdende regeling betreffende de goedkeuring en bekendmaking van verdragen en bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, Stb. 562

<sup>4</sup> Dit is onder meer het geval indien het een verdrag betreft waarvoor dit bij wet is bepaald of indien het de uitvoering van een reeds goedgekeurd verdrag betreft (artikel 7a en 7b). De overige uitzonderingen zijn te vinden in de artikelen 7c–7f. Deze uitzonderingen kunnen slechts toepassing vinden indien er geen sprake is van afwijken van de Grondwet in de zin van artikel 91(3).

verdrag niet binnen deze uitzonderingsgevallen valt, zal het ter goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

Deze goedkeuring kan stilzwijgend of uitdrukkelijk geschieden.<sup>1</sup> Uitdrukkelijke goedkeuring geschiedt bij wet, terwijl stilzwijgende goedkeuring is verleend indien binnen dertig dagen na overlegging van het verdrag niet door of namens één van de kamers, of een vijfde van het grondwettelijke aantal leden van één van de kamers, de wens te kennen is gegeven dat het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen.<sup>2</sup> Het staat de regering in principe vrij om te bepalen of zij uitdrukkelijke, dan wel stilzwijgende goedkeuring verlangt. Verdragen die (noodzaken tot) afwijken van de Grondwet behoeven echter uitdrukkelijke goedkeuring (artikel 6, eerste lid, van de RGBV), waarbij een gekwalificeerde meerderheid is vereist op basis van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Uitdrukkelijke goedkeuring is ook gebruikelijk, hoewel niet juridisch vereist, wanneer te verwachten valt dat de Staten-Generaal met de regering over een verdrag van gedachten zal willen wisselen, als ook wanneer een uitvoeringshandeling in de vorm van een wet in formele zin nodig zal zijn.<sup>3</sup>

### 3.3. Artikel 91, derde lid, van de Grondwet

Een belangrijke bepaling in de verhouding tussen de Grondwet en verdragen is het hierboven geciteerde derde lid van artikel 91, dat bepaalt dat indien verdragsbepalingen afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, het betreffende verdrag slechts met twee derden van de stemmen door elk der kamers kan worden goedgekeurd. Deze regeling zal overeenkomstig artikel 92 van de Grondwet ook in acht moeten worden genomen bij de opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. Het belang van bovenstaande bepaling is het feit dat men partij kan worden bij een verdrag dat afwijkt van de Grondwet zonder dat daartoe eerst de uitgebreide procedure voor grondwetswijziging gevolgd hoeft te worden. Materieel gezien wordt het sluiten van een dergelijk verdrag gelijkgesteld aan een grondwetswijziging en bijgevolg is een gekwalificeerde meerderheid in beide kamers vereist.

Artikel 91, derde lid, is sinds haar invoering in 1953 slechts viermaal toegepast. Driemaal werd dit door de regering bij de indiening van het wetsvoorstel ter ratificatie voorzien, namelijk bij de wettelijke goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van een Europese Defensie Gemeenschap (Stb. 1954, 25), van de Overeenkomst met Indonesië inzake overdracht Nieuw-Guinea (Stb. 1962, 363) en van het Statuut van het Internationaal Strafhof (Stb. 2001, 343). Daarnaast heeft de Eerste Kamer bij de goedkeuring van het Lockerbie-verdrag gemeend, daarin gesteund door het advies van de Raad van State, dat dit verdrag afweek van de Grondwet, althans tot afwijken daarvan noodzaakte. Derhalve heeft zij het verdrag met de door artikel 91, derde lid, vereiste meerderheid goedgekeurd.<sup>4</sup>

### 3.4 De interpretatie van artikel 91, derde lid, van de Grondwet

De vraag of een verdragsbepaling afwijkt van de Grondwet wordt beslist door een gewone meerderheid in beide kamers van de Staten-Generaal in het kader van de goedkeuringsprocedure (zie onder meer artikel 6, tweede lid Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). Volgens de Raad van State en de regering kan er alleen sprake zijn van afwijken in de zin van artikel 91, derde lid, indien een verdragsbepaling afwijkt van een of meer concrete grondwetsbepalingen. De bijzondere goedkeuringsprocedure is niet van toepassing indien verdragsbepalingen enkel afwijken van de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet.<sup>5</sup> Redengevend voor deze restrictieve interpretatie is het in het geding komen van de rechtszekerheid bij toetsing aan onbepaalde begrippen.<sup>6</sup> De overdracht van bevoegdheden in het kader van het Europese

<sup>1</sup> Artikel 3 RGBV.

<sup>2</sup> Zie artikelen 4 en 5 RGBV.

<sup>3</sup> *Draaiboek voor de Wetgeving: Systematische Beschrijving van de Procedure*, Sdu uitgevers, Den Haag 2002, nr. 233.

<sup>4</sup> Voor een overzicht van deze goedkeuringsprocedures, zie J. W. A. Fleuren, *Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet, in: Van de constitutie afwijkende verdragen*, met bijdragen van D. Breillat, C. A. J. M. Kortmann en J. W. A. Fleuren, Publikaties van de Staatsinrichting, 2002, pp. 53–64.

<sup>5</sup> Zie Notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de toepassing van artikel 91, derde lid van de Grondwet, Kamerstukken I, 2000–2001, 27 484, nr. 237c, p. 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 3.

integratieproces, welke aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de constitutionele inrichting van Nederland, heeft tot op heden nooit tot toepassing van de bijzondere procedure voor goedkeuring geleid. Wel zijn alle Europese verdragen in de praktijk met een tweederde meerderheid goedgekeurd.<sup>1</sup>

Voorname uitleg van artikel 91, derde lid, van de Grondwet was aanleiding voor het aannemen van de motie-Jurgens c.s. in de Eerste Kamer. Daarin werden vragen gesteld over de paradox dat bij de huidige grondwetsinterpretatie een verregaande overdracht van soevereine bevoegdheden veelal bij gewone meerderheid kan geschieden, terwijl verdragen die afwijken van concrete, relatief ondergeschikte regelingen in de Grondwet een tweederde meerderheid behoeven.<sup>2</sup>

Deze motie was aanleiding voor een onderzoek en het advies aan de regering door de Universiteit Utrecht over verdragsbepalingen die van de Grondwet afwijken. Daarin werd geconstateerd dat de restrictieve uitleg van artikel 91, derde lid, van de Grondwet strijdig is met het gewicht dat aan de Grondwet moet worden toegekend. Voorgesteld is om een gekwalificeerde meerderheid te eisen voor een *«wezenlijke overdracht of beperking van bevoegdheid van nationale ambten – ook wanneer zulks niet voortvloeit uit letterlijke bepalingen van de Grondwet»*.<sup>3</sup> De regering heeft in een reactie op dit advies dit voorstel verworpen.<sup>4</sup>

Een en ander moet tot de conclusie leiden dat het huidige artikel 91 van de Grondwet als thans uitgelegd, onvoldoende mogelijkheden biedt om recht te doen aan de bijzondere betekenis van de oprichtingsverdragen waarop de EU is gegrondvest. Deze bepaling kent slechts de algemene categorie verdragen, waarbij de oprichtingsverdragen van de EU gelijk zijn aan elk willekeurig ander verdrag. Er is slechts een uitzondering voor de verdragen die (nopen tot) afwijken van de letter van een of meerdere grondwettelijke bepalingen, zonder dat dit afhangt van de aard en betekenis van een verdrag voor het Nederlandse constitutionele bestel, zoals dat verankerd is in de Grondwet.

#### **4. Een verankering van de Europese verdragen in de Grondwet: artikel 91 vierde lid en volgende van de Grondwet**

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het huidige constitutionele kader niet toereikend is. In de wijze waarop de oprichtingsverdragen en hun wijzigingen worden behandeld, wordt niet het bijzondere karakter van de Unie erkend en de betekenis daarvan voor onze constitutionele instellingen.

Dit werd ook aangevoeld toen het parlement voor de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (ook wel aangeduid als Constitutioneel Verdrag) een initiatiefwetsvoorstel aannam om dit verdrag te onderwerpen aan een raadplegend referendum. Hoewel de verwachting was dat er opnieuw een ruime meerderheid in de Tweede Kamer zou zijn die het Constitutioneel Verdrag – ondanks een aantal tekortkomingen – uiteindelijk zou steunen, werd dit toch als te weinig beschouwd om recht te doen aan de inhoud ervan. Volgens de Raad van State, bij de advisering over het initiatiefvoorstel, beschikten de Europese Gemeenschappen en de EU al geruime tijd over «een constitutie», zodat het verschil tussen eerdere verdragswijzigingen en het Constitutioneel Verdrag volgens hem eerder gradueel dan principiueel was. Tegelijkertijd wees de Raad erop dat dergelijke verdragen tot op zekere hoogte vergelijkbaar waren met een (Nederlandse) grondwetswijziging, om vervolgens een parallel te trekken tussen het raadplegend referendum en de kamerontbinding die nodig is bij grondwetswijziging.<sup>5</sup> Hoewel deze vergelijking niet helemaal juist is,<sup>6</sup> had het referendum mede de bedoeling de betekenis van de EU voor Nederland gestalte te geven op een wijze die aan de constitutionele betekenis daarvan recht doet. De vraag is wel of een consultatief referendum daartoe het beste middel is.

<sup>1</sup> *De Constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties*, rapport van het Instituut voor Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, p. 25.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2001–2002, 27 484, nr. 174.

<sup>3</sup> *De Constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties*, rapport van het Instituut voor Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, p. 35.

<sup>4</sup> Kabinetsstandpunt op het onderzoeksrapport «De Constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties», pp. 4–5; Notitie over de toepassing van artikel 91(3) van de Grondwet, Kamerstukken I, 2000–2001, 27 484, nr. 237c, p. 3.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2002–2003, 28 885, A, pp. 2–3.

<sup>6</sup> Kamerontbinding is geen volksraadpleging maar verkiezing van een Tweede Kamer met grondwetgevende macht, aldus Leonard F. M. Besselink, «Constitutional Referenda in the Netherlands: A Debate in the Margin». In: *Netherlands Contributions to the 17th International Congress of Comparative Law*, J. H. M. van Erp and L. P. W. van Vliet (eds). Antwerpen/Oxford, pp. 349–378, 354–357.

Met het thans voorliggende wetsvoorstel wil ik op een andere wijze de nationale besluitvorming rond wijziging van de Europese verdragen aanpassen aan de constitutionele betekenis die de EU voor Nederland heeft.

De meest aangewezen wijze om de constitutionele positie van de EU te erkennen, is door middel van een grondwetswijziging. Voorgesteld wordt om aan artikel 91 een vierde, vijfde en zesde lid toe te voegen, als vervat in bijgevoegd wetsvoorstel:

4. *De kamers kunnen de goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest alleen verlenen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen.*
5. *Met een verdragswijziging als bedoeld in het vierde lid wordt gelijkgesteld een besluit van de Europese Unie tot vereenvoudigde wijziging van de verdragen waarop zij is gegrondvest.*
6. *Het vierde lid is tevens van toepassing op een verdrag betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.*

#### *4.1. Aansluiting bij het stelsel van de Nederlandse Grondwet*

Een regeling die recht doet aan de bijzondere positie van de EU en de rol van de Staten-Generaal dient bij voorkeur aan te sluiten bij het bestaande (grond)wettelijke kader. Enerzijds is dit het kader van de verdragsgoedkeuring, anderzijds die van de procedure voor grondwetswijzigingen.

In dit opzicht wordt in mijn wetsvoorstel niet gekozen voor grondwettelijke verankering van het experiment van het consultatieve referendum over de EU Grondwet. Grondwetswijziging gaat in het huidige stelsel niet in eigenlijke zin gepaard met een referendum waarin de kiezer zich uitspreekt over de inhoud van een voorgelegd wijzigingsvoorstel. Het stelsel voor grondwetswijziging is in Nederland puur representatief geweest. Naar de huidige stand van het staatsrecht hoeft dit niet per se in de weg te staan aan een consultatief referendum dat uitgaat van de wetgever – vermoedelijk de grondwetgever in eerste lezing – maar een vast onderdeel is het niet, sterker: ten aanzien van een wijziging van de Nederlandse Grondwet heeft een dergelijk referendum nooit plaatsgevonden. Het voorschrijven van een consultatief referendum op initiatief van de wetgever (of op basis van een grondwettelijk voorschrift) over de wijziging van de oprichtingsverdragen zou elke parallel met kenmerken en procedures van de huidige Grondwet ontberen. In die zin brengt een dergelijk referendum over wijziging van de Europese oprichtingsverdragen het constitutionele karakter hiervan onvoldoende tot uitdrukking. Ook de momenteel aanhangige initiatiefvoorstellen voor invoering van een referendum komen daaraan onvoldoende tegemoet.<sup>1</sup> De voorgestelde referenda hebben niet een verplichtend karakter, zijn niet specifiek toegesneden op de EU, en sluiten niet aan bij de geldende regels over grondwetswijziging.<sup>2</sup>

In plaats daarvan stel ik voor om een gekwalificeerde meerderheidseis in de Grondwet in te voeren op een wijze die aansluit bij het stelsel van grondwetswijziging, geen principiële wijziging brengt in het representatieve stelsel, de positie van de volksvertegenwoordiging waarborgt bij een constitutioneel zo belangrijk besluit als de wijziging van de Europese verdragen, specifiek op de EU is toegesneden en recht doet aan haar bijzondere betekenis voor Nederland.

#### *Tweederde meerderheid*

Het voorstel om de funderende verdragen van de Unie te onderwerpen aan een gekwalificeerde meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen in beide kamers, sluit aan bij de huidige gekwalificeerde

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005–2006, 30 372, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum); Kamerstukken II, 2005–2006, 30 174, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opening van bepalingen inzake het correctief referendum; Kamerstukken II, 2005–2006, 30 309, Voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadgevend referendum over de toetreding van Turkije tot de EU (Wet raadgevend referendum toetreding Turkije).

<sup>2</sup> Het voorstel voor een raadgevend referendum sluit grondwetswijzigingen zelfs uit van de referenda.

meerderheden die de Grondwet eist voor besluiten die een brede parlementaire steun vergen.

Om aansluiting bij de systematiek van grondwetswijziging te verkrijgen ware het een optie om de regeling voor wijziging van de Grondwet van toepassing te verklaren. Daarvoor is echter een tweede lezing nodig, met tussentijdse verkiezingen voor de Tweede Kamer, die pleegt samen te vallen met periodieke verkiezingen. Dit zou tot ernstige vertragingen in het besluitvormingsproces kunnen leiden.

Het vereiste van twee derden van de stemmen in beide kamers acht ik voldoende gelijkwaardig en passend om recht te doen aan de invloed van de EU op de Nederlandse constitutionele orde. Dit vereiste sluit ook aan op de mogelijkheid om bij verdrag een materiële wijziging van de Grondwet te bewerkstelligen, zoals geregeld in artikel 91, derde lid, van de Grondwet. In wezen is deze gekwalificeerde meerderheid gelijk aan die voor de beslissende stemming bij grondwetswijziging, zoals geregeld in artikel 137, vierde lid, laatste volzin van de Grondwet. Aldus wordt recht gedaan aan het constitutionele karakter van de EU-verdragen en wordt aangesloten bij het stelsel van de Grondwet.

Het wetsvoorstel om artikel 91 uit te breiden moet de kamers meer zeggenschap geven bij de goedkeuring van wijziging (en daarmee ook de vervanging van) EU-verdragen, besluiten tot vereenvoudigde wijziging en verdragen tot toetreding van nieuwe lidstaten. Deze drie punten worden achtereenvolgens besproken.

#### *4.1. Verdragen waarop de EU is gegrondvest*

Het toe te voegen vierde lid betreft de goedkeuring van verdragen tot wijziging van de verdragen waarop de EU is gegrondvest. Het is van belang dat er een afbakening plaatsvindt van de verdragen die wel en die niet onder deze bepaling vallen. Ten eerste gaat het hier om verdragen betreffende de *Europese Unie*. Hiermee wordt vooreerst de bijzondere positie van de EU in ons staatsbestel erkend.

In dit voorstel wordt gesproken over «wijzigingen». Dit begrip moet niet in een formele en restrictieve zin worden opgevat. Het betekent allerm minst dat een geheel nieuw verdrag – zoals het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa – niet onder dit artikel zou vallen. Een dergelijk nieuw verdrag trekt de bestaande oprichtingsverdragen (al dan niet geheel) in en behelst daarmee een wijziging van de oorspronkelijke verdragen.

De gekozen formulering brengt ook tot uitdrukking dat het niet enkel om «het Verdrag betreffende de Europese Unie» gaat, maar om alle verdragen tot oprichting van de EU, in al haar onderdelen. Dit wordt benadrukt door te spreken van «*de Verdragen waarop de EU is gegrondvest.*» Met nadruk is er aldus voor gekozen de bepaling niet te beperken tot alleen het EU- en EG-verdrag en hun Protocolen. In het verleden werden bijvoorbeeld in de Europese Akte bepalingen gewijzigd van de oprichtingsverdragen in enge zin, maar tevens een aantal nieuwe, daarvan losstaande bepalingen opgenomen over de Europese samenwerking op het gebied van het buitenlandse beleid. Ook dergelijke bepalingen betreffen de grondslagen van de EU.

Tevens vallen binnen de formulering verdragen als de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan het besluit van de Raad van 20 september 1976.

Zou het Handvest van de Grondrechten van de EU een aparte verdrags tekst zijn geweest, dan was dit strikt genomen geen «oprichtingsverdrag», maar zou het wel degelijk deel uitmaken van de verdragen waarop de Unie is gegrondvest.

Buiten de reikwijdte van de voorgestelde bepaling vallen verdragen die gesloten worden door de Europese Gemeenschap, of in voorkomende

<sup>1</sup> Artikel 133 EG Verdrag: 1. De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen met name wat betreft de tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek, alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen, waaronder de te nemen maatregelen in geval van dumping en subsidies.

2. De Commissie doet aan de Raad voorstellen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

3. Indien moet worden onderhandeld over akkoorden met een of meer staten of internationale organisaties, doet de Commissie aanbevelingen aan de Raad, die haar machtigt de vereiste onderhandelingen te openen. De Commissie voert deze onderhandelingen in overleg met een speciaal comité, door de Raad aangewezen om haar daarin bij te staan, en binnen het raam van de richtsnoeren welke de Raad haar kan verstrekken. De relevante bepalingen van artikel 300 zijn van toepassing.

4. Bij de uitoefening van de bevoegdheden welke hem bij dit artikel zijn verleend, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

5. De Raad kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, besluiten de toepassing van de leden 1 tot en met 4 uit te breiden tot internationale onderhandelingen en overeenkomsten betreffende diensten en intellectuele eigendom, voorzover deze niet onder die leden vallen.

<sup>2</sup> Artikel 34, tweede lid, EU-Verdrag: De Raad neemt maatregelen en bevordert samenwerking, in een passende vorm en volgens passende procedures zoals bepaald in deze titel, die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Daartoe kan de Raad met eenparigheid van stemmen op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie: ... d) overeenkomsten vaststellen, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt. De lidstaten beginnen de toepasselijke procedures binnen een door de Raad te bepalen termijn.

Tenzij in de overeenkomsten anders wordt bepaald, treden zij, zodra zij door ten minste de helft van de lidstaten zijn aangenomen, ten aanzien van deze lidstaten in werking. De maatregelen ter uitvoering van de overeenkomsten worden in de Raad aangenomen met een meerderheid van twee derde van de stemmen van de Verdragsluitende Partijen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1988–1989, 21 214 (R 1375) nr. 3, p. 13; H. H. M. Sondaal, *De Nederlandse Verdragspraktijk*, 's-Gravenhage, T. M. C. Asser Instituut 1986, pp. 134–135.

<sup>4</sup> Zie artikel 95 EGKS Verdrag. Het gaat om een wijziging «indien onvoorziene moeilijkheden in de wijze van toepassing van dit Verdrag [...] aan het licht komen, of een ingrijpende wijziging van de economische of technische omstandigheden [...] een aanpassing noodzakelijk maken van de bepalingen met betrekking tot de uitoefening door de Hoge Autoriteit [Commissie] van de haar toegekende bevoegdheden». Deze wijzigingen kunnen door de Raad met twaalf vijftienden van de leden worden aangenomen, en na toetsing door het Hof van Justitie, treden zij in werking als het Europees Parlement ze met een meerderheid van drie vierden van de stemmen, zijnde twee derden van het aantal leden, hebben aangenomen. Andere wijzigingen vergen unanimitieit en bekrachtiging door de lidstaten.

gevallen de EU, met derde landen op grond van de funderende verdragen, zoals de overeenkomsten bedoeld in artikel 300 EG Verdrag, handelsakkoorden die gesloten worden op basis van artikel 133 EG Verdrag,<sup>1</sup> en verdragen op grond van artikel 34, tweede lid, onder de letter d, van het EU Verdrag.<sup>2</sup>

#### 4.2. Besluiten tot vereenvoudigde wijziging van de Verdragen

Het voorgestelde artikel 91, vierde lid, van de Grondwet heeft alleen betrekking op rechtshandelingen met een verdragsrechtelijk karakter en niet op besluiten van de instellingen van de EU die een vereenvoudigde procedure tot herziening van het Verdrag behelzen. Dergelijke besluiten vallen slechts binnen de grondwettelijke regeling voor verdragen indien de betrokken staat in overeenstemming met het betreffende verdrag de mogelijkheid heeft om te verhinderen dat een genomen besluit verbindend wordt, hetzij voor hem individueel of voor alle betrokken staten.<sup>3</sup> Wanneer in die mogelijkheid echter niet wordt voorzien, wordt het Koninkrijk aan een dergelijke wijziging gebonden zonder dat voorzien is in parlementaire goedkeuring. Dit acht ik in het geval van de verdragen waarop de EU is gegrondvest onwenselijk, gezien de constitutionele betekenis van de aldus gewijzigde verdragen.

Een historisch voorbeeld van een vereenvoudigde verdragswijziging in de context van Europese integratie binnen de EU is de vereenvoudigde wijziging van het EGKS Verdrag bij besluit van de Raad.<sup>4</sup>

Een bestaande manier van vereenvoudigde verdragswijziging is de *passerelle* van artikel 42 EU Verdrag, op grond waarvan besluiten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking die onder de intergouvernementele «derde pijler» van het EU Verdrag vallen, door de Raad kunnen worden overgeheveld naar de «eerste pijler» (Titel IV van het EG Verdrag). De tekst van artikel 42 EU Verdrag wijst er zelf op dat een dergelijk besluit van de Raad door de lidstaten in overeenstemming met hun grondwettelijke procedures moet worden aangenomen. Overigens is dit niet beslissend: het is immers aan het recht van elke individuele lidstaat of een dergelijk besluit grondwettelijk moet worden onderworpen aan parlementaire goedkeuring of instemming. Als een nationale wet of grondwet bepaalt dat een zeker besluit (bijvoorbeeld tot invoering van de Euro, derde-pijler besluiten of andere besluiten) aan een instemmingsprocedure of referendum moet worden onderworpen, dan ligt dit geheel buiten het bereik van de EU zelf.

Een tweede *passerelle* betreft een besluit van de Raad in de zin van artikel 67, tweede lid, tweede streepje, EG Verdrag dat ertoe strekt om de besluitvorming op het gebied van (kort gezegd) de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ontdoen van zijn intergouvernementele karakter, door de meerderheidsbesluitvorming in de zin van artikel 251 EG Verdrag van toepassing te doen zijn op aan te geven besluiten. In dit besluit kan tevens worden besloten de bevoegdheid van het Hof van Justitie «aan te passen». Omdat dit besluit allerminst automatisch is, de nodige vrijheid laat om meerderheidsbesluitvorming al dan niet van toepassing te verklaren op verschillende materies en al helemaal niet is aangegeven waarin de «aanpassingen» van de rechtsmacht van het Hof bestaan, moet ook deze *passerelle* worden beschouwd als een vereenvoudigde vorm van verdragswijziging. De eventuele wenselijkheid van een dergelijk besluit doet niet af aan de ingrijpende overdracht van bevoegdheid die een overgang tot een dergelijke besluitvormingsprocedure behelst.

Van deze bestaande algemene *passerelles* moeten de meer specifieke *passerelles* worden onderscheiden. Terwijl de algemene *passerelles* een mate van vrijheid laten ten aanzien van de bepalingen ten aanzien waarvan wel of niet een andere besluitvormingsprocedure van kracht wordt, is bij de specifieke *passerelles* veel preciezer bepaald welke besluiten onder een andere procedure komen te vallen. Een voorbeeld

van zo'n specifieke *passerelle* is artikel 137, tweede lid, onderdeel b, laatste volzin van het EG Verdrag, dat overgang van unanieme naar meerderheidsbesluitvorming behelst ten aanzien van sommige EG besluiten op het sociaal gebied. Ook bij de specifieke *passerelles* gaat het om een overdracht van bevoegdheid die de principes van Europees besluitvorming wijzigt. Deze overdracht is qua strekking echter beperkter dan bij de eerder genoemde meer algemene *passerelles*.

Het op 29 oktober 2004 ondertekende Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa kent een tweetal algemene *passerelles*, die neerkomen op een vereenvoudigde verdragswijziging, en een zevental specifieke *passerelles*, waarvan de strekking beperkter is.

Artikel IV-444, eerste lid, bevat een *passerelle* die het de regeringsleiders mogelijk maakt om bij unanimitéit een beleidsgebied over te hevelen van unanieme besluitvorming naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Artikel IV-444, tweede lid, bepaalt vervolgens dat de Europese Raad bij Europees besluit kan bepalen dat die wetten of kaderwetten volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld. Ieder initiatief van de Europese Raad zal op grond van artikel IV-444, derde lid, wel aan de nationale parlementen moeten worden toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het besluit niet vastgesteld. Artikel IV-445 van hetzelfde Verdrag kent eveneens een besluit van de Europese Raad tot vereenvoudigde wijziging van de bepalingen van het Verdrag, en wel wat betreft Titel III van Deel III van het Verdrag, waar de materiële kern van het interne beleid van de EU wordt geregeld (interne markt, het economisch en monetair beleid, andere beleidsterreinen, ruimte van vrede, veiligheid en recht). Een dergelijke wijziging mag echter geen uitbreiding betekenen van de bevoegdheid van de Unie.

De afwezigheid van een nader vereiste van een «*consent to be bound*» maakt elk van de besluiten onder artikelen IV-444 en IV-445, net als de eerder genoemde *passerelles*, tot een zuiver besluit en geen besluit met een verdragsrechtelijk karakter in de zin van artikel 91 van onze Grondwet.<sup>1</sup>

Zoals hierboven opgemerkt, kent het Grondwettelijk Verdrag, behalve de genoemde artikelen IV-444 en 445, ook nog een zevental specifieke *passerelles*.<sup>2</sup> Deze hebben tot strekking ofwel om over te gaan van unanieme naar meerderheidsbesluitvorming, ofwel van de bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure. In eerste geval gaat het om een rechtstreekse vermindering van de invloed van individuele lidstaten, in het tweede geval wordt de rol van meestal de Raad uitgebreid, hetgeen de invloed van de lidstaten gezamenlijk vermindert.

#### *De noodzaak van een nadere regeling van de vereenvoudigde verdragswijziging*

Een besluit tot vereenvoudigde verdragswijziging moet goed worden onderscheiden van de besluiten onder artikel 308 EG-verdrag. Onder artikel 308 EG-verdrag wordt de mogelijkheid tot Europese regelgeving geschapen, wanneer dit binnen de doelstellingen van het Verdrag valt en er geen andere basis in het Verdrag voor is. Het is aldus een algemene bevoegdheidsbepaling die ten doel heeft eventuele tekortkomingen van andere attributie bepalingen te ondervangen. Zo is dit artikel gebruikt voor milieuregelgeving, toen dit nog niet door het Verdrag zelf werd geregeld. Het Hof van Justitie heeft nadrukkelijk vastgesteld dat het gebruik van artikel 308 EG-verdrag niet mag leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap buiten de grenzen van de doelstellingen van het EG-verdrag of tot een feitelijke wijziging van het EG-verdrag.<sup>3</sup> Onder deze bepaling gaat het dus om een uitbreiding van een bevoegdheid die reeds in de doeleinden van het verdrag besloten ligt. Anders dan bij een besluit onder artikel 308 van het EG Verdrag, dat in zekere zin alleen aanvullend werkt, zal bij een *wijzigingsbesluit* echter de

<sup>1</sup> P. P. T. Bovend'eert e.a., *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Kluwer, Deventer, 2004, p. 129; Kamerstukken II, 1991–1992, 22 140, nr. 12, p. 5.

<sup>2</sup> Artikel I-40, zevende lid, en Artikel III-300, derde lid (besluit Europese Raad over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op het terrein van het GBVB); artikel I-55, vierde lid, besluit van de Europese Raad over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over het meerjarig financieel kader; artikel III-210, derde lid, tweede alinea, besluit van de Raad over toepassing gewone wetgevingsprocedure op onderdelen van het sociaal beleid; artikel III-234, tweede lid, tweede alinea, besluit van de Raad over toepassing van de gewone wetgevingsprocedure op gebieden genoemd in de eerste alinea; artikel III-269, derde lid, tweede alinea, besluit van de Raad over totstandkoming van handelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure op het terrein van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen; artikel III-422, eerste lid, besluit van de Raad over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in het kader van nauwere samenwerking; artikel III-422, tweede lid, besluit van de Raad over besluitvorming volgens de gewone wetgevingsprocedure in het kader van nauwere samenwerking.

<sup>3</sup> Advies van het Hof van 28 maart 1996. Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Advies 2/94 – Jurispr. 1996, I-1759.

inhoud van de verdragen indirect *gewijzigd* worden. Tot een dergelijk besluit tot verdragswijziging wordt normaliter bij verdrag besloten; er gaat een ander rechtsregime gelden dan oorspronkelijk bepaald was. Om te bewerkstelligen dat ook dergelijke besluiten, die evenzeer van constitutionele aard zijn en een aanmerkelijke en ingrijpende overdracht van soevereine bevoegdheden inhouden, aan een zelfde nationale goedkeuringsprocedure worden onderworpen, dient ook hier het vereiste van gekwalificeerde meerderheid van de stemmen in beide kamers te gelden. Derhalve wordt in het bijgaande wetsvoorstel voorgesteld aan artikel 91 een lid toe te voegen dat aan verdragswijziging gelijkstelt het besluit van de EU tot vereenvoudigde wijziging van de verdragen waarop zij is gegrondvest.

Daarbij doet zich wel de vraag voor of een dergelijke procedure zich uitstrekt over alle genoemde *passerelles*, slechts op de algemene of ook op sommige van de specifieke *passerelles*.

Men kan menen dat alleen de algemene *passerelles* gezien moeten worden als besluiten tot vereenvoudigde verdragswijziging. Echter, ook van alle specifieke *passerelle*-bepalingen geldt dat het besluiten tot vereenvoudigde verdragswijziging zijn. Formeel vergen deze besluiten geen vorm van *consent to be bound* en zijn typische rechtshandelingen die jegens de lidstaten als eenzijdig moeten worden gekwalificeerd en niet als meerzijdige verdragen. Materieel wijzigen ze de invloed van individuele lidstaten (bij overgang van unanimité naar meerderheidsbesluitvorming) of van de lidstaten als leden van de Raad (bij overgang van bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure). Het feit dat oorspronkelijk een unanieme of anderszins bijzondere besluitvormingsprocedure was voorzien, is telkens ingegeven door het belang of de gevoeligheid van het betreffende onderwerp, hoe specifiek ook, voor de individuele lidstaten.

Het voorgaande betekent dat overgang naar meerderheidsbesluitvorming of inschakeling van andere organen van de EU ten aanzien van gevoelige en belangrijke onderwerpen, ongeacht of dit in de *passerelle* niet nader bepaald is (zoals bij artikelen IV-444 en 445 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa) dan wel alleen bepaald is ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen (buitenlands en veiligheidsbeleid, politieke samenwerking, het strafrechtelijk stelsel of bepaalde onderdelen van de sociale wetgeving in de lidstaten), door de lidstaten als ingrijpend zal worden ervaren.

Het is van groot belang erop te wijzen dat het onderscheid tussen algemene en specifieke *passerelles* niet in de Grondwet zelf sluitend is vast te leggen. Aangezien reeds in de huidige Verdragen specifieke *passerelles* voorkomen waarvan de toepassing ingrijpende gevolgen heeft voor de Nederlandse overheidsbevoegdheden, en aangezien niet uitgesloten moet worden dat dergelijke *passerelles* ook in toekomstige Verdragen zullen voorkomen, geef ik duidelijk de voorkeur aan een uitleg van de voorgestelde grondwetsbepaling waarbij zowel algemene als specifieke *passerelles* gezien worden als vereenvoudigde verdragswijzigingen.

#### *Vormgeving van goedkeuring van besluiten tot vereenvoudigde wijziging*

##### *– de noodzaak van een regeling in de Grondwet*

Het stellen van een gekwalificeerde meerderheid bij wettelijke goedkeuring dient grondwettelijk te worden vastgelegd. Een eventuele vastlegging van een gekwalificeerde meerderheid ten aanzien van specifieke vereenvoudigde wijzigingsbepalingen in een concreet ter goedkeuring voorliggend verdrag in de betreffende goedkeuringswet zou zeker voordelen hebben. Dit is echter niet mogelijk. Artikel 67, tweede lid, van de Grondwet stelt immers dat besluiten door de kamers der Staten-Generaal bij meerderheid van stemmen worden genomen. Dit maakt het onmogelijk om bij wet (bijvoorbeeld in een goedkeuringswet) voor te schrijven dat

goedkeuring dient plaats te vinden bij gekwalificeerde meerderheid. Een dergelijke wet zou in strijd zijn met artikel 67, tweede lid, van de Grondwet.

– *een algemene van toepassing verklaring*

Vervolgens moet worden overwogen of men een regeling maakt die alleen betrekking heeft op de situatie bedoeld in artikel IV-444 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa of een meer algemene regeling. Het eerste is in Frankrijk gebeurd, waar men de tekst van de Grondwet heeft gewijzigd onder verwijzing naar deze specifieke bepaling in dit specifieke Verdrag. De Franse grondwetswijziging zou in werking treden tegelijk met de inwerkingtreding van het Verdrag. Dit betekent dat deze op 1 maart 2005 aangenomen grondwetswijziging mogelijk nooit in werking treedt.

In het Nederlandse grondwettelijk stelsel zou een dergelijke concrete verwijzing in de hoofdtekst van de Grondwet minder passend zijn, en ondergebracht dienen te worden in een additionele bepaling bij de Grondwet. Voor een regeling in een additionele bepaling is te meer reden omdat na gebruikmaking van de mogelijkheden van vereenvoudigde herziening onder artikel IV-444 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, de bepaling geen verdere werking of toepassing meer kan hebben en in die zin niet langer kan werken.

Omdat een bepaling als thans vervat in artikel IV-444 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa echter goed denkbaar is in andere of latere wijzigingsverdragen, terwijl wij – zoals we hierboven zagen – thans *passerelles* kennen die op een dergelijke vereenvoudigde verdragswijziging neerkomen, is een algemene regeling aangewezen. Juist omdat het dan gaat om een algemeen geformuleerde bepaling, hoeft zij geen plaats te krijgen in een additionele bepaling, maar kan zij in een apart vijfde lid van artikel 91 worden opgenomen. In bijgevoegde wetsvoorstel wordt voorgesteld om het volgende (vijfde) lid toe te voegen:

5. *Met een verdragswijziging als bedoeld in het vierde lid wordt gelijkgesteld een besluit van de Europese Unie tot vereenvoudigde wijziging van de verdragen waarop zij is gegrondvest.*

– *voorafgaande goedkeuring en de besluitvormingsprocedure in de Raad*

De strekking van de voorgestelde bepaling in een vijfde lid is dat de verzwaarde goedkeuringsprocedure voor verdragswijziging ook van toepassing wordt op besluiten tot vereenvoudigde verdragswijziging. Aangezien verdragsgoedkeuring ingevolge het eerste lid van artikel 91 *voorafgaande* goedkeuring is, impliceert dit dat een besluit tot vereenvoudigde verdragswijziging aan de Staten-Generaal ter goedkeuring wordt voorgelegd voordat het besluit het koninkrijk bindt. Dit betekent dat ingeval de besluitvormingsprocedure in de instellingen van de EU, meer in het bijzonder de (Europese) Raad, niet voorziet in bemoeienis van nationale parlementen (zoals het meergenoemde artikel IV-444 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wel deed), de vertegenwoordiger van het Koninkrijk in de (Europese) Raad dient te bewerkstelligen dat de definitieve besluitvorming wordt aangehouden totdat de Tweede en Eerste Kamer hun goedkeuring aan het ontwerp besluit hebben kunnen hechten. Dit stemt overeen met de huidige besluitvormingspraktijk in de Raad indien een (of een aantal) van de lidstaten een ontwerpbesluit dient voor te leggen aan hun nationale parlement, teneinde dit in staat te stellen het ontwerp te onderzoeken of daarmee in te stemmen. Dit is wat Nederland betreft sinds het Verdrag van Maastricht het geval met (kort gezegd) ontwerpen van «derde pijler besluiten» waarmee krachtens de achtereenvolgende goedkeuringswetten de kamers der Staten-Generaal voorafgaand moeten instemmen, en ten aanzien van in beginsel *alle* besluitvor-

ming van de Raad voor het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken met het oog op nationaal parlementair onderzoek van Raadsbesluiten. Ingeval de goedkeuring onder het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 91 niet wordt verkregen, dient de Nederlandse vertegenwoordiger in de Raad tegen het betreffende ontwerpbesluit te stemmen.

– *de essentie van artikel IV-444 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*

Een bepaling als artikel IV-444 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa regelt een parlementair *veto*. Dit betekent dat als de nationale Grondwet een gekwalificeerde meerderheid voor *goedkeuring* van een dergelijk besluit vergt, het besluit kan worden tegengehouden door een parlementaire minderheid van een derde van de stemmen. De voorgestelde redactie van een relevante nationale regeling brengt dit voldoende tot uitdrukking.

#### 4.3. *Toetredingsverdragen*

Naast verdragen en besluiten die de constituerende Verdragen van de Unie wijzigen, strekt het voorgestelde zesde lid de eis van goedkeuring bij gekwalificeerde meerderheid ook uit tot verdragen betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU.

De EU is, zoals al eerder aangegeven, niet een min of meer willekeurig conglomeraat van landen die slechts een bepaald en vast omlijnd economisch doel nastreven, maar een groep gelijkgezinde staten, die verdragen gesloten hebben die «de grondslagen [...] leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren.»<sup>1</sup>

Dit geeft aan dat het geen punt van onverschilligheid is wie er toetreedt tot deze Unie en dat het ook niet enkel afhankelijk is van het voldoen aan bepaalde economische doelstellingen. Integendeel, het gaat om een Unie, die een politieke gemeenschap vormt en waarvan de volkeren een «steeds hechter verbond» aan willen gaan. De keuze voor een «steeds hechter verbond» met een andere staat gaat verder dan de toetreding tot een willekeurig multilateraal verdrag. Het gaat om het wederzijds aangaan van bindende verplichtingen dat een lidstaat en zijn burgers deelgenoten maakt van een politieke gemeenschap die door de oprichtingsverdragen wordt geregeerd. Het heeft dezelfde strekking als de uitbreiding van het grondgebied van een rechtsgemeenschap, die al tijdens de 19e eeuw de bijzondere instemming van het parlement behoeft. Het betekent daarnaast het aangaan van belangrijke 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. Deze weloverwogen keuze kan op geen betere manier zijn weerslag vinden dan in een gekwalificeerde meerderheid in de Staten-Generaal.

## 5. Voorbeelden uit andere landen

De hierboven gepresenteerde overwegingen zijn niet uniek. Er zijn meerdere lidstaten waar wijziging van de oprichtingsverdragen op nationaal vlak een procedure vergt die, hetzij in rechte, hetzij in de praktijk, gelijk is aan een grondwetswijziging of een daarmee vergelijkbare verzwaarde meerderheid vergt.

Voorbeelden van staten waarbij een procedure als die voor grondwetswijziging moet worden gevolgd zijn de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, Tsjechië en Slowakije, terwijl andere landen een dergelijke procedure nabij komen, zoals in Luxemburg, Polen en Oostenrijk, waar een verzwaarde procedure geldt. Verzwaarde procedures komen ook voor in

---

<sup>1</sup> Preambule EG-Verdrag.

onder meer Denemarken en Griekenland. Soms is de betreffende vereiste meerderheid dezelfde als bij grondwetswijziging.

#### *Grondwetswijzigingprocedure*

In de *Grundgesetz* van de Bondsrepubliek is in artikel 23 een bepaling opgenomen die de bijzondere positie van Europa erkent en tegelijkertijd de positie van de nationale instellingen beoogt te beschermen. Het stelt dat een grondwetswijzigingprocedure van toepassing is in geval van «oprichting van de EU, wijziging van haar verdragsbasis of overige regelingen, indien deze de *Grundgesetz* wijzigen of aanvullen, of wanneer zij dergelijke wijzigingen of aanvullingen mogelijk maken.»<sup>1</sup> De *Bundestag* en de *Bundesrat* zullen dientengevolge met een gekwalificeerde meerderheid moeten instemmen. Volgens het *Bundesverfassungsgericht* dient iedere bevoegdheidsoverdracht gelijkgesteld te worden aan een dergelijke materiële grondwetswijziging.<sup>2</sup> Dit was het geval voor alle EU-verdragen die sinds de invoering van genoemd artikel 23 zijn gesloten.

In Ierland geeft artikel 29, vierde lid, van de Constitutie blijk van de constitutionele conventie dat elke wijziging van de oprichtingsverdragen door middel van een grondwetsamendement moet worden goedgekeurd.

Daarbij is een constitutioneel referendum krachtens art. 46, tweede lid, van de Constitutie verplicht. Dit hangt direct samen met de supra-constitutionele status die het Gemeenschapsrecht krijgt krachtens artikel 29, vierde lid, 10o van de Ierse Constitutie. Deze bepaling weerspiegelt de status die het Gemeenschapsrecht heeft volgens de jurisprudentie van het HvJEG.<sup>3</sup>

#### *Verzwaarde procedure*

Bij verdragen waarbij bevoegdheden van wetgevende, uitvoerende of rechtsprekende aard aan volkenrechtelijke organisaties worden overgedragen, verwijst de Luxemburgse Constitutie naar de bepaling over grondwetsherziening. Dergelijke verdragen, zoals verdragen waarop de EU is gegrondvest, vergden goedkeuring op de wijze van de tweede lezing van een grondwetsherziening. Dit betekent dat een voorstel slechts kan worden aangenomen door ten minste twee derden van het aantal leden van de Kamer van Afgevaardigden.<sup>4</sup> Blijkens artikel 49bis van de Luxemburgse Constitutie kan de overdracht van bevoegdheden alleen tijdelijk zijn.

In Denemarken schrijft § 20 van de Grondwet een verzwaarde meerderheid van vijf zesden van de leden van de Folketing voor bij de overdracht van bevoegdheden aan een internationale organisatie. Hiervan was sprake bij de Deense toetreding tot de Europese Gemeenschap en de latere wijzigingsverdragen.<sup>5</sup> Bij het aannemen door een kleinere meerderheid schrijft deze bepaling een referendum voor. In de praktijk is echter, ongeacht de meerderheid in de Folketing. Aangenomen wordt dat bij elke wijziging van de oprichtingsverdragen de noodzaak bestaat tot het uitschrijven van een referendum.

Oostenrijk erkent de *Verfassungsrang* van de EU. Bij de toetreding is de procedure van het totstandbrengen van een algehele grondwetsherziening gevolgd, waarbij artikel 44, derde lid, van de *Bundes-Verfassungsgesetz* tevens een nationaal referendum voorschrijft. Andere verdragswijzigingen volgden de procedure van artikel 44, eerste en tweede lid, van de *Bundes-Verfassungsgesetz*, welke een meerderheid van twee derden van de stemmen voorschrijven, en betrekking hebben op constitutionele wetten of bepalingen. Welke precieze meerderheden en procedures worden gevolgd hangt af van de vraag welke bevoegdheden worden overgedragen en of de bevoegdheden van beide kamers (of van de deelstaten) geraakt worden door het wijzigingsverdrag.

In Tsjechië en in Slowakije vergt goedkeuring van wijzigingsverdragen van de EU en de EG het aannemen van een constitutionele wet. In Tsjechië

<sup>1</sup> Artikel 23 Grundgesetz: «Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden.

<sup>2</sup> BverfGE 58, S.1 ff. (36).

<sup>3</sup> Zij het dat de Ierse rechtsleer en rechtspraak een voorbehoud maakt ten aanzien van de werking van EG- of EU-recht in geval van schending van de grondwettelijke grondrechten.

<sup>4</sup> Artikel 114, tweede lid, jo. 37, tweede lid, (zoals gewijzigd bij wet van 21 juni 2005), Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>5</sup> Grundlov § 20:

(1) Powers vested in the authorities of the Realm under this Constitutional Act may, to such extent as shall be provided by statute, be delegated to international authorities set up by mutual agreement with other states for the promotion of international rules of law and co-operation.

(2) For the enactment of a Bill dealing with the above, a majority of five-sixths of the members of the Folketing shall be required. If this majority is not obtained, whereas the majority required for the passing of ordinary Bills is obtained, and if the Government maintains it, the Bill shall be submitted to the electorate for approval or rejection in accordance with the rules for referenda laid down in section 42.

vergt dit een meerderheid van drie vijfden van het aantal stemmen in het Huis van Afgevaardigden en een meerderheid van drie vijfden van het aantal stemmen in de Senaat.<sup>1</sup> In Slovaĳie behoef een dergelijk verdrag een meerderheid van drie vijfden van het aantal stemmen in het (unicamerale) parlement.<sup>2</sup>

De Grondwet van Polen schrijft in artikel 90 van de Grondwet bij de overdracht van bevoegdheden aan de EU een meerderheid voor van twee derden van de stemmen in beide huizen van het parlement, of als alternatief het houden van een nationaal referendum. De goedkeuring bij gekwalificeerde meerderheid komt in Polen overeen met goedkeuring van een grondwetswijziging in tweede lezing.<sup>3</sup>

De Constitutie van Griekenland schrijft tevens een versterkte meerderheid van drie vijfden van het aantal stemmen voor bij de goedkeuring van verdragen waarbij bevoegdheden worden overgedragen. Een absolute meerderheid van meer dan het helft van het aantal stemmen is vereist voor overige beperkingen op de uitoefening van de soevereiniteit die noodzakelijk zijn op grond van een belangrijk nationaal belang, die geen inbreuk maken op grondrechten of de grondslagen van het democratisch bestuur en die worden geëffectueerd op basis van de beginselen van gelijkheid en wederkerigheid. Dit volgt uit artikel 28, tweede en derde lid, van de Griekse Constitutie. Volgens een interpretatieve verklaring bij deze bepaling is artikel 28 de grondslag voor deelname aan de EU. Bij de toetreding van Griekenland is het tweede lid van toepassing geacht, en overigens het derde lid.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Artikel 39, vierde lid, jo. 10a Constitutie van Tsjechië.

<sup>2</sup> Artikel 84, derde lid, Constitutie van Slovaĳie.

<sup>3</sup> Artikel 90, Constitutie van Polen van 1997: (1) The Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters. (2) A statute, granting consent for ratification of an international agreement referred to in para. 1, shall be passed by the Sejm by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, and by the Senate by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Senators. (3) Granting of consent for ratification of such agreement may also be passed by a nationwide referendum in accordance with the provisions of Article 125. (4) Any resolution in respect of the choice of procedure for granting consent to ratification shall be taken by the Sejm by an absolute majority vote taken in the presence of at least half of the statutory number of Deputies.

<sup>4</sup> Artikel 28 Griekse Syntagma: 2. Authorities provided by the Constitution may by treaty or agreement be vested in agencies of international organizations, when this serves an important national interest and promotes cooperation with other States. A majority of three-fifths of the total number of Members of Parliament shall be necessary to vote the law ratifying the treaty or agreement.

3. Greece shall freely proceed by law passed by an absolute majority of the total number of Members of Parliament to limit the exercise of national sovereignty, insofar as this is dictated by an important national interest, does not infringe upon the rights of man and the foundations of democratic government and is effected on the basis of the principles of equality and under the condition of reciprocity.

\*\* Interpretative clause: Article 28 constitutes the foundation for the participation of the Country in the European integration process.

### *Grenzen aan verdragswijzigingen*

Er zij op gewezen dat enkele lidstaten uitdrukkelijk grenzen stellen aan de mogelijkheid bepaalde verdragswijzigingen goed te keuren. Dit is onder meer het geval in Frankrijk, waar afwijkingen van de Constitutie voorafgaande grondwetswijziging vergen. Bovendien kan een verdragswijziging niet de «wezenlijke voorwaarden van de uitoefening van de nationale soevereiniteit» betreffen, terwijl de republikeinse aard van de staat onveranderlijk is. De staatsvorm kan evenmin gewijzigd worden in Italië. Ook de Bondsrepubliek kent een «eeuwigheidsclausule», die de fundamentele constitutionele beginselen betreft. Een verdragswijziging van de EU moet deze in acht nemen, alsmede de federale beginselen, het beginsel van subsidiariteit, democratie en rechtsstaat en het dient een grondrechtenbescherming te bieden die gelijkwaardig is aan die van de *Grundgesetz*.

## **6. Wetstechnische toelichting op het voorstel**

### *Grondwetsherziening geïndiceerd*

Indien, zoals hier het geval is, verdragsgoedkeuring bij gekwalificeerde meerderheid wordt voorgestaan, is wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen kan, zoals hierboven uiteengezet, niet voorzien in goedkeuring bij gekwalificeerde meerderheid. Ook ligt het voor de hand de voorgestelde bepaling, in het verlengde van het derde lid van artikel 93, in de Grondwet op te nemen.

### *Een voorstel van Rijkswet*

Het onderhavige voorstel is gegoten in de vorm van een voorstel van Rijkswet. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden verklaart de buitenlandse betrekkingen in artikel 3, eerste lid, onder a, tot aangelegenheden van het Koninkrijk. Artikel 5, derde lid, van het Statuut bepaalt dat op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, de artikelen 15 tot en met 20 van toepassing zijn. Nu de goedkeuring van verdragen de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk

betreft, dient de grondwetswijziging de vorm aan te nemen van een Rijkswet.

*Wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*

Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen dient gelijktijdig met dat voorstel in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen een aantal redactionele wijzigingen te worden aangebracht. De vereisten van uitdrukkelijke goedkeuring en de gekwalificeerde meerderheid zullen niet langer uitsluitend gelden voor verdragen waarop artikel 91, derde lid, Grondwet van toepassing is. Deze wijzigingen zullen door middel van een afzonderlijke wetswijziging doorgevoerd moeten worden.

Aangezien de voorliggende grondwetswijziging ertoe leidt dat de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen gewijzigd moet worden, wordt in artikel III van dit wetsvoorstel een additioneel artikel toegevoegd aan de Grondwet, dat de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 91 regelt. Deze treedt in werking na vijf jaar of zoveel eerder als de wet bepaalt. Die termijn geeft de rijkswetgever de gelegenheid de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen aan te passen aan de grondwetswijziging. Die wijzigingswet van de Rijkswet kan dan ook de inwerkingtreding van de grondwetswijziging regelen.

Omdat de voorgestelde artikelleden in paragraaf 4 van deze toelichting ieder afzonderlijk zowel inhoudelijk als wat de vormgeving betreft worden toegelicht, is een afzonderlijke artikelsgewijze toelichting niet aange-  
wezen.

Van der Staaij