

Vergaderjaar 2007–2008

30 874

**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. 7

**VERSLAG**

Vastgesteld 7 november 2007

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de indiener de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave****Blz.**

Inleiding: waarom dit voorstel?	1
1. De constitutionele kenmerken van de EU	5
2. De invloed van de EU op onze constitutionele instellingen	6
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	7
4. Een verankering van de Europese verdragen in de Grondwet: artikel 91 vierde lid en volgende van de Grondwet	9
5. Voorbeelden van andere landen	11

**Inleiding: waarom dit voorstel?**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Van der Staaij dat beoogt via grondwetswijziging een grotere greep te krijgen op (constitutionele) veranderingen die via «Europa» doordringen in Nederland. Ook al hebben zij nogal wat vragen bij het voorstel – is het, kort gezegd, niet overbodig? –, zij willen, om te beginnen, hun grote waardering tot uitdrukking brengen voor het vele werk dat de initiatiefnemer – aanvankelijk samen met het voormalige lid der Kamer, Herben – heeft verzet. Het gaat om een belangrijke, verreikende zaak die hij met de hem vertrouwde vakbekwaamheid heeft behandeld. Daarom zal hij het hun niet kwalijk nemen als zij hem hun open aanmerkingen niet besparen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

Ook op die manier willen deze leden laten zien dat zij het initiatief serieus nemen.

De leden van de CDA-fractie stellen zich, net als de indiener, de vraag naar het «waarom» van dit initiatiefvoorstel. Waarom juist nu? Dat de Nederlandse en de Europese rechtsorde steeds meer vervlochten raken, is een ontwikkeling die zich – bij wijze van spreken – al sinds 1957 heeft ingezet. Sedertdien zijn tal van soms inderdaad verreikende verdragen aanvaard: «Maastricht», «Amsterdam» en «Nice», om slechts enkele spraakmakende te noemen. Hoewel met enkelvoudige meerderheid, konden al die verdragen op ruime Kamermeerderheden rekenen. In de praktijk zijn ze stuk voor stuk met tweederde meerderheid goedgekeurd. Dat lijkt deze leden een reden om de bestaande grondwettelijke regeling te handhaven.

Te meer – extra punt – waar de grootste, meest ingrijpende constitutionele veranderingen via Europa reeds hun beslag gekregen hebben. Zeker na aanvaarding van het Verdrag van Lissabon – nog steeds met enkelvoudige meerderheid onder het huidige grondwettelijke regime – zijn er geen structuurwijzigingen van betekenis te verwachten. Maakt dat het voorstel niet overbodig?

Die vraag naar overbodigheid wint voor deze leden aan scherpte tegen de achtergrond van de bestaande Grondwet. Wat voegt het initiatief toe aan artikel 91, derde lid, van de Grondwet? Als er al een verzwaarde parlementaire goedkeuringsprocedure is voorgeschreven voor verdragen die strijdig zijn met de Grondwet, waarom niet meer aansluiting gezocht bij dat artikel? Zij geven de initiatiefnemer in overweging het debat over de interpretatie van dat grondwetsartikel te heropenen, eventueel via de nieuwe, in te stellen Grondwetscommissie.

De leden van de CDA-fractie voorzien nogal wat zwaarigheden na aanvaarding van een grondwetsherziening zoals beoogd door de indiener. Het lot van een Europees verdrag wordt immers in handen gelegd van parlementaire minderheden. Zal die bijzondere parlementaire goedkeuringsprocedure niet als een blokkade werken, een groot obstakel? Of is dat ook zijn bedoeling? Voorziet de initiatiefnemer niet het risico dat Nederland geïsoleerd in Europa kan komen te staan? Tilt hij aan dat risico niet te licht? Is hij er zich voldoende van bewust dat Europa wel zonder Nederland, maar Nederland niet zonder Europa kan?

Is dit zware middel wel geschikt om het doel te bereiken, zo vragen deze leden in navolging van de Raad van State. Als het er om gaat het nationale parlement meer te betrekken bij Europese regelgeving – deze leden onderschrijven de noodzaak ten volle – zijn er andere, meer praktische alternatieven denkbaar, menen zij. Door de Kamer al in een voorfase meer in te schakelen bij Brusselse onderhandelingen over verdragen, kan de parlementaire invloed zelfs effectiever worden gemaakt. Op dat moment staat de inhoud van het verdrag nog niet vast, hetgeen een parlement in staat stelt zich meer te laten gelden dan bij goedkeuring achteraf – per definitie een kwestie van slikken of stikken. Dat kan ook de vorm krijgen van arrangementen die – zoals eerder gesuggereerd door de Raad van State (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 993, nr. 22) – speciaal voor Europese besluitvorming zijn bedoeld. Waarom is dat niet overwogen? Deze leden vragen uitdrukkelijk naar de opinie van de initiatiefnemer op deze en soortgelijke suggesties.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van rijkswet van de heer Van der Staaij over het met tweederde van de stemmen in de Staten-Generaal goedkeuren van verdragen betreffende de Europese Unie. Zij hechten, net als de indiener,

aan een zorgvuldige totstandkoming van Europese verdragen en zijn van mening dat het parlement daarin een actieve rol moet spelen. De indiener is van mening dat de Europese Unie een bijzondere plaats inneemt onder de internationale samenwerkingsverbanden waarop artikel 91 van de Grondwet betrekking heeft. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich daarin vinden en menen dat dit ook in de activiteiten van Eerste en Tweede Kamer tot uitdrukking komt, getuige bijvoorbeeld een goede ondersteunende staf voor Europese Zaken, het jaarlijkse debat over de stand van de Unie, de samenwerking tussen leden van de Tweede Kamer en leden van het Europees parlement en overleggen tussen de Kamer en regering ter voorbereiding van de Europese ministerraden. Ligt het niet meer voor de hand, zo vragen zij de indiener, om op dit terrein verdere versterking van de positie van het parlement na te streven – in plaats van aan het einde van het wetgevingsproces. Zo nee, erkent de indiener dat er aan het streven om de parlementaire controle op de inhoud van verdragen juist aan het eind van het wetgevingsproces extra zwaar aan te zetten, aanzienlijke praktische bezwaren verbonden zijn – zoals door de Raad van State uiteengezet?

De leden van de Sp-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van dit initiatief wetsvoorstel voor een Grondwetswijziging. Het voorstel voorziet volgens deze leden in een democratische lacune waar het gaat om goedkeuring van wijzigingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest. Deze leden hebben in het vervolg enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het 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. Deze leden merken hier op dat zij met de indiener erkennen dat de Europese Unie van grote invloed op Nederland is. Dat is onmiskenbaar. Graag willen deze leden, alvorens zij een standpunt bepalen, de indiener diverse vragen voorleggen en enkele opmerkingen maken.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van dit gedegen voorstel. Zij onderschrijven het belang van dit voorstel en staan hier derhalve ook zeker niet afwijzend tegenover.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel hetgeen beoogt dat toekomstige wijzigingen van de Europese verdragen waarop de Europese Unie (EU) is gegrondvest, voortaan slechts bij tweederde meerderheid kunnen worden goedgekeurd. Zij hebben op dit moment wel behoefte aan een nadere toelichting op de gekozen vormgeving.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 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. Zij spreken tevens hun waardering uit voor de inspanningen van de indiener ten behoeve van dit voorstel. Deze leden onderschrijven de intentie, zijnde een vergroting van de parlementaire inspraak bij de goedkeuring van verreikende Europese verdragen en verdragswijzigingen, van dit wetsvoorstel, maar stellen graag, ten behoeve van het vormen van een beter gefundeerde mening, een aantal nadere vragen.

De leden van de D66-fractie hebben het huidige wetsvoorstel met interesse gelezen. In de ogen van deze leden is een grotere invloed van het parlement op EU-besluiten een positieve zaak. Alhoewel directere vormen van inspraak, bijvoorbeeld bindende en raadgevende referenda, de voorkeur zullen blijven houden, zijn deze leden om dit te bereiken desalniettemin geïnteresseerd in dit initiatief. Ook onderschrijven zij de stelling van de indiener wat betreft de aan een Grondwetswijziging gelijkstaande constitutionele invloed van bepaalde Europese verdragen en verdragswijzigingen. Zij kunnen zich voorstellen dat er een wens bestaat om in bepaalde gevallen deze invloed met een meer passende instemmingsprocedure gepaard te laten gaan. Daarbij vinden de leden van de D66-fractie ook dat Europa een dermate belangrijke rol is gaan spelen in het Nederlandse staatsbestel dat erkenning hiervan in onze Grondwet alleszins gepast zou zijn. Het advies van de WRR op dit punt, *Europa in Nederland*, inhoudende dat lidmaatschap van de EU in onze Grondwet vastgelegd dient te worden, is hier wellicht ook een interessant voorbeeld van. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de indiener. De leden van de D66-fractie vinden op dit gebied grotere betrokkenheid bij Europa in Nederland een relevant punt. Kan de indiener uitleggen of, en zo ja hoe, vermelding in de Grondwet en het verzwaren van bepaalde parlementaire instemmingsprocedures zal bijdragen aan een grotere parlementaire betrokkenheid bij Europese zaken en hierdoor indirect een grotere betrokkenheid van de burger?

De leden van de D66-fractie constateren dat de indiener een voorstel presenteert dat gericht is op het nationale aspect van internationale besluiten. Deze leden onderstrepen hier graag dat zij niet meegaan in de trend van het behoudzuchtig «naar binnen kijken» en in plaats hiervan met een open blik in de wereld staan. Hoe reageert de indiener op de mogelijke vraag dat zijn voorstel getuigt van het zich in toenemende mate wensen af te sluiten van een snel veranderende wereld? Ziet de indiener een mogelijk conflict met dit voorstel en de in artikel 90 van de Grondwet vervatte boodschap de internationale rechtsorde te bevorderen?

De leden van de D66-fractie interpreteren het effect van dit wetsvoorstel als een gelijktrekking van de zwaarte van procedure voor de instemming met Europese verdragen of verdragswijzigingen met die van een Grondwetswijziging, voorzover praktisch toepasbaar. De wens hiertoe kunnen zij begrijpen. Wel vragen zij of dit specifieke voorstel de enige en juiste methode is om dit te bereiken. De Nationale Conventie, in haar eindrapport *Hart voor de Publieke Zaak*, adviseert een versoepeling van de procedure tot Grondwetswijziging door middel van, onder andere, het elimineren van de tweede lezing. Is de huidige procedure van Grondwetswijziging niet te zwaar? Kan een meer vergelijkbare procedure voor instemming met Europese verdragen vergelijkbaar met die voor Grondwetswijziging, als dat het doel is, ook geëffectueerd worden door versoepeling van de Grondwetswijziging? Zijn er nog andere manieren waarop dit effect bereikt kan worden? De leden van de D66-fractie vragen de indiener hier verdere uitleg over te geven. Ook vragen deze leden de indiener om een vollediger beeld van de situatie in andere Europese landen. Gedacht kan worden aan vragen als: welke landen hebben geen verzwaarde procedure; hoe werken verzwaarde procedures in de praktijk in landen die er reeds gebruik van maken en waarom hebben bepaalde landen geen verzwaarde procedure?

De leden van de D66-fractie zouden de indiener ook willen verzoeken zijn visie te geven op de relatie van dit voorstel en zijn uitwerking met de in het regeerakkoord aangekondigde Commissie Grondwet. Ziet hij hier een rol weggelegd voor deze Commissie?

Ook vragen de leden van de D66-fractie de indiener om een impactprojectie en historisch perspectief. Wat zou er volgens de indiener anders gegaan zijn bij het afsluiten van toonaangevende verdragen zoals dat van Maastricht, Amsterdam, Nice en Lissabon als dit voorstel destijds van kracht zou zijn geweest?

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel van rijkswet. Deze leden erkennen, met de indiener, dat de invloed van de EU op de Nederlandse rechtsorde inmiddels zo ingrijpend is, dat de EU niet meer als een «normale» internationale organisatie kan worden beschouwd. De Nederlandse Grondwet, vooral de bepalingen inzake de goedkeuring van Europese verdragen, is daarop thans onvoldoende toegespitst. Hieraan wil de indiener op zichzelf terecht tegemoetkomen. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat met dit wetsvoorstel een belangrijke waarborg kan worden gecreëerd voor een zorgvuldige besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van verdragen die de Europese Unie betreffen. Wel hebben zij enkele vragen bij het wetsvoorstel die zij graag beantwoord zouden willen zien.

### **1. De constitutionele kenmerken van de EU**

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de stelling van de initiatiefnemer dat de Europese Unie een samenwerkingsverband met een bijzonder karakter is. Anders dan veruit de meeste andere volkenrechtelijke organisaties, kent de EU een supranationaliteit. Wegens dit bijzondere karakter kan Europese regelgeving rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde. Maar van daaruit is het voor deze leden nog geen vanzelfsprekende, laat staan automatische stap naar een bijzondere, grondwettelijke goedkeuringsprocedure voor Europese verdragen. Kan de initiatiefnemer die gedachtesprong nog eens toelichten? Is het niet voldoende om bijvoorbeeld de nationale parlementen effectief of zelfs effectiever te betrekken bij de totstandkoming van Europese regelgeving? Te meer waar het ruim vijftig jaar zonder verzwaarde parlementaire goedkeuringsprocedure gegaan is?

Problematisch achten de leden van de PvdA-fractie het criterium dat indiener hanteert om zijn bezwaren tegen de huidige wetgevingsprocedure zichtbaar te maken. Een enkelvoudige parlementaire meerderheid zou niet toereikend zijn voor Europese verdragen respectievelijk verdragswijzingen omdat ze «van invloed zijn» op de nationale constitutie. Dat roept tenminste twee vragen op. In de eerste plaats: is «invloed» (van strijdigheid spreekt indiener niet) niet een te vaag begrip om het voor schrijven van een gekwalificeerde meerderheid te rechtvaardigen? In de tweede plaats: indien indiener dit laatste bestrijdt, zou *nationale* wetgeving, voor zover die aantoonbare invloed heeft op het functioneren van de Nederlandse constitutie, dan eigenlijk niet ook aan de voorwaarde van een gekwalificeerde meerderheid gebonden moeten worden? Samenvattend, valt, in het licht van dergelijke overwegingen, de huidige formulering van artikel 91 derde lid van de Grondwet niet toch te prefereren? Zou de oplossing van de door indiener gesignaleerde problemen niet gezocht moeten worden in een ruimere interpretatie – door de regering of Kamer zelf – van dat artikel?

De indiener stelt dat een wijziging van de Europese verdragen wat betreft de effecten voor de Nederlandse rechtsorde, gelijkwaardig is aan een wijziging van de nationale Grondwet. De leden van de VVD-fractie vragen de indiener deze passage toe te lichten. Tevens vragen zij de indiener toe te lichten waarom niet volstaan kan worden met de toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Wat is de meerwaarde van het voorstel van de indiener ten opzichte van artikel 91, derde lid Grondwet? Waarom

is gekozen voor «alle» verdragswijzigingen de EU betreffende? Waarom is niet gekozen voor een voorstel voor een functioneel criterium (zie ook de Raad van State), aan de hand waarvan getoetst kan worden of een verdrag met betrekking tot de Europese Unie een gekwalificeerde meerderheid behoeft.

Meer in het algemeen is de vraag welk democratisch tekort door het voorstel wordt opgelost. Welk probleem wil de indiener met dit initiatiefwetsvoorstel oplossen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indiener.

Waarom hebben de voorgestelde artikelen slechts betrekking op EU-verdragen? Zijn er nog meer verdragen, waarop, naar de mening van de indiener, de voorgestelde Grondwetsartikelen eigenlijk ook betrekking zouden moeten hebben, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat te denken van de General Agreement in Trade in Services van de WTO?

De leden van de VVD-fractie merken op dat, als gevolg van het voorstel van de indiener, ook verdragen, die de soevereiniteit van Nederland vergroten, aan deze verzwaarde procedure moeten worden onderworpen. Hoe ziet de indiener dat?

Deze leden wijzen voorts op de opmerking van de Raad van State, die stelt dat een verdragswijziging van de EU een relatief beperkte betekenis heeft. Na alle verdragen is het supranationale fundament al in belangrijke mate vastgelegd. Ook bij de leden van de VVD-fractie kwam, bij lezing van het onderhavige voorstel, deze gedachte op. Oneerbiedig gezegd moesten zij denken aan het Nederlandse gezegde «mosterd na de maaltijd». De leden van de VVD-fractie vragen de indiener hierop nader in te gaan.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het supranationale karakter van de EU inmiddels een hard gegeven is. Het supranationale fundament is via verschillende ingrijpende Europese verdragen in hoofdzaak vastgelegd. Welke substantiële betekenis kan het wetsvoorstel in die zin in dit stadium feitelijk nog hebben?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de indiener het wetsvoorstel terecht ziet als een erkenning van de bijzondere positie van de Europese constitutionele orde. Het is daarom goed dat de Grondwet als gevolg van dit wetsvoorstel tevens een verwijzing naar de Europese Unie (EU) zal bevatten. Tegelijkertijd blijft de verwijzing naar de EU in de tekst van het voorstel beperkt. Zou het niet voor de hand liggen om de verhouding tussen de EU en Nederland specifieker in de nationale Grondwet te verankeren?

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

De leden van de CDA-fractie erkennen – mét de initiatiefnemer – dat de invloed van de Europese Unie «groot en groeiend» is. Met name de doorwerking van de zogenaamde derde pijler (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken) wordt steeds zichtbaarder. Maar dat communautaire acquis rechtvaardigt op zich nog geen bijzondere grondwettelijke goedkeuringsprocedure voor toekomstige Europese verdragen, menen zij. Deze leden vragen de initiatiefnemer naar zijn bedoelingen. Wat denkt hij te bereiken? Op zichzelf verbeterd een voorstel als dit de nationale parlementaire controle op de inzet van nationale regeringen in «Brussel» niet. Evenmin beïnvloedt het rechterlijke toetsing aan het gemeenschapsrecht.

De indiener onderbouwt zijn voorstel onder andere met het argument dat het huidige stelsel de machtsverdeling verandert. Meer macht zou door de aard van de Europese Unie en de bijbehorende onderhandelingen weg van de wetgevende en naar de uitvoerende macht verschuiven. De leden van de D66-fractie zien deze trend ook, maar vragen de indiener het

causale verband nader te illustreren. In dezelfde categorie zouden zij ook willen vragen hoe de indiener aankijkt tegen het effect dat deze voorgestelde Grondwetswijziging zou kunnen hebben op de rol van de Eerste Kamer als «chambre de réflexion», als de Tweede Kamer hier meer «gravitas», in de vorm van verhoogde zorgvuldigheid en ratificatie met meer waarborgen ontkleed, wordt toebedeeld. Ook vragen de leden in welke mate dit voorstel een uitholling van de macht van het Europees Parlement zou kunnen betekenen.

In de toelichting staat vermeld, zo constateren de leden van de SGP-fractie, dat de regering steeds vaker de mogelijkheid heeft om zonder het parlement wetten te wijzigen of buiten werking te stellen. Dit wetsvoorstel verandert als zodanig niets aan deze situatie. Heeft de indiener nog mogelijkheden overwogen om ook deze praktijk moeilijker te maken en om zo de positie van het parlement niet te verder uit te laten hollen?

De leden van de SGP-fractie concluderen dat de indiener stelt dat door een uitspraak van de Hoge Raad de uitdrukkelijke bedoeling van de grondwetgever met de artikelen 93 en 94 van de Grondwet met een streep van de pen terzijde is gesteld. Is hij van mening dat de beoogde wijziging van de Grondwet tevens kan worden gezien als een correctie op de visie van de Hoge Raad over de verhouding tussen Grondwet en verdragen?

### **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**

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van de conclusie van de initiatiefnemer dat de grondwetsbepalingen inzake parlementaire goedkeuring van verdragen (artikel 91) «onvoldoende mogelijkheden» bieden greep te houden op Europese regelgeving die afwijkt van de nationale Grondwet. Is zijn interpretatie niet te smal?

Met name het derde lid van artikel 91 («Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.») maakt het mogelijk om in bijzondere gevallen de goedkeuringsvereisten te verzwaren. Waarom niet Europese verdragen scherper met die ogen bekeken? Wat voegt dit wetsvoorstel toe?

Het is toch aan de Kamer, eventueel na advies van de Raad van State, om eventuele strijdigheid van verdragen met de Grondwet te beoordelen? Dat is geen unicum, zoals ook de initiatiefnemer weet: in 2001 wees de Eerste Kamer naar aanleiding van het Lockerbie-verdrag expliciet op dit vereiste van een tweederde meerderheid.

Toegegeven dient te worden dat de regering een paar jaar geleden dit grondwetsartikel beperkt heeft uitgelegd (Kamerstukken I, 2000–2001, 27 484, nr. 237). Maar waarom dat debat niet heropend? Is dat niet een koninklijkere weg dan aanvulling van de Grondwet met een algemene, afzonderlijke, op de Europese Unie toegesneden bepaling? Waarom heeft de initiatiefnemer geen aansluiting gezocht bij de bestaande grondwetsbepaling (artikel 91, derde lid)? Wat denkt de initiatiefnemer van de suggestie om deze kwestie – interpretatie van artikel 91 Grondwet – voor te leggen aan de Grondwetscommissie die de regering voornemens is in te stellen?

De indiener stelt dat de EU vanuit grondwettelijk perspectief nog steeds behandeld wordt vanuit de algemene grondwettelijke regels over het internationaal recht, merken de leden van de VVD-fractie op. Dit doet

volgens de indiener 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. Moet hier uit worden afgeleid dat de indiener van mening is dat eigenlijk in de Grondwet een expliciete bepaling over de EU in de Grondwet moet worden opgenomen dan wel dat er een aanvulling op een bestaand artikel in de Grondwet moet komen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De indiener merkt op dat volgens de Raad van State en de regering er alleen sprake kan zijn van afwijken in de zin van artikel 91, derde lid, Grondwet, indien een verdragsbepaling afwijkt van een of meer grondwetsbepalingen, aldus de leden van de VVD-fractie. Voorts meldt hij dat de bijzondere goedkeuringsprocedure niet van toepassing is indien verdragsbepalingen enkel afwijken van de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet. Moeten de leden van de VVD-fractie hieruit afleiden dat de indiener van mening is dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet eigenlijk ook toepassing behoeft als er sprake is van verdragsbepalingen die enkel afwijken van de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet? Als dat het geval is, is de vraag hoe dat handen en voeten zou moeten worden gegeven. Dat kan gemakkelijk tot discussies leiden over wat onder «de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet» moet worden verstaan. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indiener.

Achtergrond voor het indienen van het initiatiefvoorstel betreft de beperkte uitleg die wordt gegeven aan artikel 91 derde lid, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. 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. Volgens de Raad van State en de regering kan er alleen sprake zijn van afwijken als een verdragsbepaling afwijkt van de letterlijke tekst van de Grondwet. Indiener constateert dat de overdracht van bevoegdheden aan de EU daar strikt genomen niet onder valt, en derhalve niet een tweederde meerderheid vereist.

De leden van de ChristenUnie-fractie delen die analyse. Niettemin zetten zij vraagtekens bij de gekozen oplossing. Deze leden constateren dat hetgeen wordt opgemerkt over de beperkte interpretatie van artikel 91 derde lid niet alleen geldt voor verdragen die zien op de (wijziging van de) grondslag van de Europese Unie, maar ook voor andere internationaalrechtelijke verdragen. Ook andere internationaalrechtelijke verdragen hebben wel degelijk hun invloed op de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in Nederland. Zij vragen indiener daarom ook waarom hij ervoor heeft gekozen om het wetsvoorstel te beperken tot de EU-gerelateerde verdragen, in plaats van artikel 91 derde lid dusdanig te wijzen, dat alle verdragen die afwijken van de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet een tweederde meerderheid vereisen.

De leden van de SGP-fractie merken het volgende op. De vraag of een verdragsbepaling afwijkt van de Grondwet wordt beslist door een gewone meerderheid in beide Kamers van de Staten-Generaal. Dit gegeven kan aanleiding geven tot een vooral politieke benadering van de vraag of een verdrag afwijkt van de Grondwet. Om juist bij twijfel over afwijking van de Grondwet te verzekeren dat een Verdragswijziging breed wordt gedragen, zou er naast de beoogde Grondwetswijziging tevens voor gekozen kunnen worden om ook de bepaling in het derde lid zodanig aan te vullen dat het besluit over een verplichting tot stemming bij twee derden meerderheid door een minderheid van bijvoorbeeld een derde van het aantal leden kan worden genomen. Heeft de indiener nog een dergelijke aanvulling overwogen?



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

Na alle eerdere opmerkingen over aard en achtergrond van het voorstel zal het de initiatiefnemer niet verwonderen dat de leden van de CDA-fractie nogal wat vragen hebben bij het voornemen om de Grondwet aan te vullen met enkele specifieke, op Europese verdragen toegesneden goedkeuringsbepalingen.

Dat betreft in de eerste plaats de reikwijdte van het voorstel. Hoe ver strekt het zich precies uit? Welke verdragen vergen een tweederde meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal? De initiatiefnemer heeft het over «wijziging van verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest». Kan hij exact aangeven welke hij op het oog heeft? Wil hij nog eens duidelijk maken dat een nieuw verdrag als dat van Lissabon ook onder zo'n wijziging zou vallen? Wat te doen met verdragen die er – bij wijze van spreken – tegenaan liggen, die eveneens een grote invloed op de nationale rechtsorde hebben, zoals het Verdrag van Prüm? Wat verstaat hij onder «wijziging»? Elke wijziging? Ook als het slechts een woordje betreft?

Waarom heeft de initiatiefnemer het voorstel niet toegeschreven op werkelijke overdracht van nationale bevoegdheden aan «Brussel»? Of op verdragen die de nationale grondrechten raken? Zou zo'n functioneel criterium – zoals ook de Raad van State suggereert – niet veel meer recht doen aan de bijzondere verdragsrechtelijke samenwerkingvorm die de Europese Unie is?

Vragen hebben deze leden ook over de voorziene bepaling inzake vereenvoudigde wijzigingen van Europese verdragen. Zet de initiatiefnemer zijn voorstel niet te zwaar aan door ook zogenaamde passerelles te onderwerpen aan verzwaarde parlementaire goedkeuringsvereisten? Immers, zo'n vereenvoudigde wijziging is als regel in het verdrag voorzien, een verdrag dat in het voorstel reeds is onderworpen aan de eis van een tweederde meerderheid.

Het voorstel strekt zich ook uit tot toetredingsverdragen van nieuwe lidstaten, zo stellen de aan het woord zijnde leden vast. Waarom beperkt tot toetreding tot de Unie? Waarom zijn voorfasen van toetreding, zoals associatie, niet meegenomen? Of is dat ook de bedoeling? Is het niet overbodig? Dit soort verdragen vallen toch steeds onder de algemene regel die initiatiefnemer wil invoeren: steeds een tweederde meerderheid?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom indiener ook verdragswijzigingen uitsluitend gericht op uitbreiding van het aantal lidstaten van de Europese Unie, aan goedkeuring door een gekwalificeerde Kamermeerderheid wil binden. Welke invloed heeft een dergelijke uitbreiding op de interne Nederlandse constitutionele orde?

De leden van de SP-fractie delen de opvatting van de indiener dat ingeval van verregaande wijziging van Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, niet kan worden volstaan met een goedkeuring bij gewone meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer, maar gekozen moet worden voor een zwaardere procedure. In de procedure voor goedkeuring van een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is in 2005 gekozen voor een raadgevend referendum. Kan de indiener nog eens meedelen waarom dit naar zijn overtuiging een onvoldoende zware procedure is? De indiener wijst het voorstel van de Raad van State voor een functioneel criterium voor een verzwaarde procedure, bijvoorbeeld overdracht van nationale bevoegdheden en gevolgen voor constitutionele grondrechten, af. Zijn voorstel om voor elke wijziging van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest een verzwaarde procedure toe te passen voor-

komt volgens deze leden een moeilijke discussie over vragen van afgrenzing. Tegelijkertijd, zo merken deze leden op, zou de verzwaarde procedure van gekwalificeerde meerderheid ook toegepast moeten worden op besluiten als bijvoorbeeld de herziening van het aantal leden van het Europees Parlement, de zetels van Europese Instituties of de uitzondering voor het geven van staatssteun aan de Oostelijke deelstaten van Duitsland. Is de indiener het met deze leden eens dat een zware procedure hier niet nodig is?

Waarom is gekozen voor een apart lid dat betrekking heeft op de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie? Bij toetreding van nieuwe lidstaten moet toch ook het EU-verdrag worden gewijzigd en dan is toch automatisch het voorgestelde vierde lid van toepassing? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

Zich aansluitend bij het advies van de Raad van State aangaande dit voorstel vragen ook de leden van de D66-fractie of het criterium voor het inwerking treden van een verzwaarde instemmingsprocedure, als zijnde in het geval van «een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest» niet te vaag geformuleerd is. Wie bepaalt welke verdragen en verdragswijzigingen dit omvat? Voorziet de indiener een dergelijke werkwijze die nu ook, in de praktijk, van kracht is bij de bepaling of een verdrag onderhevig is aan artikel 91, derde lid van de Grondwet waarbij een gewone meerderheid de toepasbaarheid bepaalt voordat de twee derde meerderheid als benodigd ingeroepen kan worden?<sup>1</sup> Zo ja, voorziet de indiener hier een effectieve verzwakking van de uiteindelijke tweederde meerderheidseis? De indiener specificeert in de memorie van toelichting een aantal verdragen die binnen de reikwijdte van het bovengenoemde criterium zouden vallen, maar is zijn selectie vanzelfsprekend als zijnde de enige optie vanuit de formulering van het criterium of zouden hier verschillende interpretaties mogelijk zijn? Zouden er bij mogelijke verschillende interpretaties van het criterium problemen kunnen ontstaan in de uitleving van het nieuwe artikel?

Ook plaatsen de leden van de D66-fractie vraagtekens bij de toevoeging van een vijfde lid aan artikel 91 van de Grondwet. Het betrekken van alle vereenvoudigde verdragswijzigingen bij de handelingen die een verzwaarde procedure vereisen, is ingrijpend. Is de indiener bekend met het Belgische systeem, waarin alle vereenvoudigde verdragswijzigingen parlementaire instemming vereisen en deze in de praktijk hierdoor vrijwel nooit werkelijk aan het parlement voorgelegd worden? Is de indiener op de hoogte van het feit dat er in België juist naar het huidige Nederlandse systeem op dit punt gekeken wordt als voorbeeld?<sup>2</sup> Wat is hierop de reactie van de indiener? Waarom is de indiener van mening dat *alle* vereenvoudigde verdragswijzigingen aan een verzwaarde procedure onderworpen zouden moeten worden? Een groot deel van deze wijzigingen zijn niet controversieel en juist mogelijk gemaakt door verwachte unanimiteit van de partijen. Ook werden ze juist in het leven geroepen om in te kunnen spelen op de snelle ontwikkelingen van de hedendaagse wereld, op diverse gebieden. Vindt de indiener een verzwaarde procedure passen bij de aard en het oorspronkelijke doel van de vereenvoudigde verdragswijziging? Voorziet de indiener hierdoor een verdere vertraging van een vaak al moeizaam internationaal proces?

Ondanks het feit dat de leden van de D66-fractie de intentie van dit voorstel, zoals eerder uitgelegd, sympathiek benaderen, maken zij zich zorgen over de specifieke toevoeging van het zesde lid aan artikel 91 van de Grondwet. Erkennende dat er een redelijke analyse bestaat die poneert dat verdragen en verdragswijzigingen die gelijk zouden kunnen worden gesteld en een dergelijke invloed hebben in ons bestel een verzwaarde

<sup>1</sup> 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, pagina 7).

<sup>2</sup> D. van Eeckhoutte, T. Loose, Wijziging zkt. Instemming: het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen (Instituut voor Internationaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, Working Paper, nr. 105 – januari 2007, pagina's 17 en 18).

instemmingsprocedure verdienen, vragen de leden of de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie ook deze aard en dit effect hebben. Alhoewel de toetreding van nieuwe lidstaten ingrijpend kan lijken, vragen de leden van de D66 fractie of dit ook werkelijk de grondwettelijke implicaties met zich meebrengt die de indiener hieraan toeschrijft. Zijn de wijzigingen aan het Nederlandse bestel die vloeien uit de toetreding van een nieuwe lidstaat werkelijk vergelijkbaar met een wijziging van de Grondwet in de zin van een overdracht van bevoegdheden? Betekenden de toetredingen van bijvoorbeeld Portugal en Spanje in 1986 een dusdanige verandering in onze rechtsorde dat deze met recht vergeleken kon worden met een Grondwetswijziging? Zou dit zo zijn in het hypothetische geval van een Zwitserse of IJslandse toetreding? De fractieleden van D66 vragen de indiener hierop nader in te gaan.

De leden van de SGP-fractie informeren hoe de indiener dit wetsvoorstel ziet in verband met mogelijke referenda over Europese Verdragen. Vormt dit wetsvoorstel in de ogen van de indiener een alternatief voor mogelijke referenda of staat dit wetsvoorstel daar op zichzelf los van en sluit dit wetsvoorstel het houden van referenda niet uit?

Op bladzijde 9 en 10 van de memorie van toelichting worden enkele (soorten) verdragen genoemd die buiten de reikwijdte van het te wijzigen grondwetsartikel vallen. Graag ontvangen de leden van de SGP-fractie een motivering bij de keuze om deze verdragen niet aan de werking van dit Grondwetsartikel te onderwerpen.

## **5. Voorbeelden uit andere landen**

De leden van de CDA-fractie nemen kennis van de indrukwekkende lijst van landen die een speciale, aangepaste parlementaire goedkeuringsprocedure voor verdragen hanteren. Maar zij vragen of die gegeven voorbeelden niet liggen in lijn met wat ook de Nederlandse Grondwet voorschrijft in artikel 91, derde lid: verdragen die afwijken van de Grondwet, moeten met tweederde meerderheid worden aanvaard. In welke lidstaten gaat het specifiek om op Europa toegesneden bepalingen? Kan de initiatiefnemer melden hoe bijvoorbeeld de Verdragen van Maastricht en Nice parlementair in de lidstaten zijn behandeld?

De leden van de SP-fractie merken op dat in bijvoorbeeld Denemarken, Oostenrijk en Polen is gekozen voor twee vormen van verzwaarde procedure voor goedkeuring van een wijziging van Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, namelijk óf via een gekwalificeerde meerderheid óf via een referendum. Waarom wijst de indiener deze mogelijkheid voor Nederland af?

In dit hoofdstuk merkt de indiener op dat er meer lidstaten van de Europese Unie zijn 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. Dit brengt de leden van de VVD-fractie op de vraag of die landen een procedure in hun Grondwet hebben opgenomen die vergelijkbaar is met artikel 91, derde lid, Grondwet. Als dat niet het geval is, is de vraag welke conclusie de indiener daaruit voor het onderhavige wetsvoorstel trekt. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de indiener.

De voorzitter van de commissie,  
Leerdam

De griffier van de commissie,  
De Gier