

Vergaderjaar 2016–2017

30 874 (R1818)

Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2016

In het door de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning vastgestelde voorlopig verslag inzake het voorstel van wet van het lid Van der Staaij 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 worden vijf vragen aan de regering gesteld. In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, in op deze vragen.

1. Verplichting Raad van State

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar een beoordeling van het idee, als alternatief voor het initiatiefvoorstel, van een verplichte paragraaf bij de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze paragraaf zou moeten zien op de grondwettigheid in engere en bredere zin van de in dit initiatief bedoelde besluiten wanneer deze als wetsontwerp voorliggen.

Het kabinet acht het niet wenselijk de Afdeling advisering wettelijk te verplichten in haar adviezen in te gaan op de grondwettigheid van de aan haar voorgelegde wetsvoorstellen. Hoe de Afdeling haar (grond)wettelijke adviestaak uitoefent, is aan de Afdeling zelf. Uit het toetsingskader dat de Afdeling advisering hanteert, blijkt overigens dat zij onder meer aandacht besteedt aan de overeenstemming met de Grondwet.¹ Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik erop gewezen dat de

¹ <https://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/advisering/juridische-toets.html>.

regering – ter uitvoering van de in 2009 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Schinkelshoek – in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, uitdrukkelijk en gemotiveerd ingaat op de vraag of artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing is. Dit biedt ook voor de Afdeling advisering een aanknopingspunt bij de advisering.

2. Aanvulling van huidige bepalingen artikel 91 Grondwet

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer waarom deze niet zijn voorstellen heeft gericht op aanvulling van deze grondwetsbepaling in plaats van enkele geheel nieuwe bepalingen aan artikel 91 toe te voegen? Zij vragen ook de regering een reactie op dit punt te geven.

Het kabinet meent dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet als criterium volstaat, ook voor Europese verdragen. De bepaling is bedoeld als praktisch alternatief. Een verdrag dat afwijkt of noodzaakt tot afwijken van de Grondwet, betreft materieel gezien immers een grondwetswijziging. Het is gerechtvaardigd dat voor de goedkeuring van zo'n verdrag een tweederdemeerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen is vereist. Van afwijking van de Grondwet is sprake indien het gaat om een afwijking van een concrete grondwettelijke bepaling. Dat is inmiddels een bestendige uitleg van de regering en de Raad van State. Het motief daarvoor is het belang van de rechtszekerheid. Stelsel en strekking van de Grondwet kunnen in voorkomende gevallen een aanvullende rol spelen bij de interpretatie of er van afwijking sprake is. Andere criteria voor de toepassing van artikel 91, derde lid, zullen al gauw te vaag en onbepaald zijn. Het objectieve criterium dat in het wetsvoorstel wordt genoemd, acht het kabinet ook geen wenselijk criterium, want dat leidt ertoe dat alle Europese wijzigingsverdragen, ongeacht de aard, met twee derde dienen te worden goedgekeurd. Dat acht het kabinet onwenselijk zolang er geen afwijking van de Grondwet is. Ook de staatscommissie Grondwet achtte het criterium in het wetsvoorstel zowel te ruim als te beperkt. Er kunnen zich beperkte wijzigingen van de Europese verdragen voordoen en ook andere verdragen dan Europese kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de nationale rechtsorde en de Nederlandse burger. Dit alles laat uiteraard onverlet dat het van belang is om eventuele strijdigheid van verdragen met de Grondwet per geval nadrukkelijker te beoordelen. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, wordt met het oog hierop in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, uitdrukkelijk en gemotiveerd ingegaan op de vraag of artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing is.

3. Geschiktheid van het criterium wijzigingen van EU-verdragen

De leden van de D66-fractie vragen of het voorgestelde criterium (wijzigingen van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest) wel geschikt is om in de praktijk toe te passen.

Het gebruik van dit criterium zal ertoe leiden dat alle Europese wijzigingsverdragen, ongeacht de aard, met twee derde dienen te worden goedgekeurd. Zolang geen sprake is van afwijking van de Grondwet, acht het kabinet dat, zoals hiervoor is opgemerkt, onwenselijk. Van afwijking is niet reeds sprake op de enkele grond dat het gepaard gaat met het verlies van soevereiniteit. Hoe dat afwijkingscriterium vervolgens in de praktijk wordt ingevuld, is per geval onderdeel van het debat tussen de Kamers en het kabinet.

4. Bevoegdheidsoverdracht terug naar de lidstaten

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het oordeel van het kabinet over de uitzondering die door de nota van wijziging wordt gemaakt ten aanzien van mogelijke overdrachten van bevoegdheden terug naar de lidstaten vanuit de EU.

Het kabinet constateert dat er spanning bestaat tussen die wijziging en het standpunt dat constitutionele veranderingen ten principale een tweederdemeerderheid behoeven. Daarvan zou ook sprake kunnen zijn wanneer een bevoegdheid wordt overgedragen richting een lidstaat. Kennelijk gaat het dan niet om het principe van constitutionele verandering, maar vooral om de richting van de verplaatsing. Het kabinet is van opvatting dan het dan eigenlijk om een ander debat gaat; over de vraag of hindernissen opgeworpen dienen te worden om bevoegdheden over te dragen aan de Europese Unie. Daarnaast wijst het kabinet er op dat de situatie dat een verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten zich niet licht zal voordoen; in de praktijk wordt in verdragen altijd een pakket van overdrachten in beide richtingen vastgelegd.

5. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van de PvdA en SGP vragen naar de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel en de toegevoegde waarde van het zesde lid ten opzichte van het vierde lid. Ten aanzien van de reikwijdte wordt gevraagd om aan te geven wat precies onder de zwaardere en wat onder de vereenvoudigde procedure valt.

In het voorgestelde vierde lid van artikel 91 van de Grondwet wordt gesproken van «de goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest». Het kabinet deelt de uitleg die de initiatiefnemer in de memorie van antwoord aan deze bepaling geeft, dat binnen deze formulering de verdragen vallen die een of meer wijzigingen behelzen van het EU-verdrag (VEU) en/of het EU-werkingsverdrag (VWEU), maar dat verdragen tussen EU-lidstaten die deze verdragen niet wijzigen, zoals het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme, het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur en de Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, buiten de reikwijdte van het voorgestelde vierde lid vallen. Buiten deze reikwijdte vallen naar het oordeel van het kabinet eveneens:

1. Verdragen tot wijziging van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM);
2. Besluiten van een instelling van de EU die wel het «karakter» van een verdrag hebben omdat zij van de lidstaten aanvaarding/bekrachtiging vragen, maar het VEU en/of het VWEU niet wijzigen (zoals wijziging van de Akte met betrekking tot de verkiezing van de leden van het Europees parlement op grond van artikel 223, lid 1, tweede alinea, VWEU, en het Eigen Middelenbesluit op grond van artikel 311, tweede alinea, VWEU);
3. Besluiten van een instelling van de EU die wel het VEU en/of het VWEU wijzigen, maar «pure» besluiten van een volkenrechtelijke organisatie zonder «verdragskarakter» zijn. De bevoegdheid tot het nemen van dit type besluiten is overgedragen aan de EU. Besluiten kunnen niet afzonderlijk door de lidstaten aanvaard of bekrachtigd worden (zoals de besluiten van de Europese Raad op grond van artikel 355, lid 6, VWEU over de LGO/UPG status, recentelijk met betrekking tot Saint-Bartholemy en Mayotte of een besluit van de

Raad op grond van artikel 126, lid 14, tweede volzin, VWEU over de vervanging van het protocol over de buitensporigtekortprocedure).

In het voorgestelde vijfde lid van artikel 91 van de Grondwet wordt gesproken van «een besluit van de Europese Unie tot vereenvoudigde wijziging van de verdragen waarop zij is gegrondvest.» Hierbij wordt bedoeld op de besluiten op grond van artikel 48, lid 6, VEU (vereenvoudigde herzieningsprocedure). Het kabinet wijst er op dat deze besluiten al vallen onder het voorgestelde vierde lid van artikel 91 van de Grondwet, omdat in dergelijke gevallen in het VEU is voorzien in parlementaire goedkeuring en dus – zo bezien – sprake is van verdragen (in de zin van artikel 91 van de Grondwet) die het VEU en/of het VWEU wijzigen. Bij besluiten op grond van de passerellebepalingen van artikel 48, lid 7, VEU is geen sprake van verdragsgoedkeuring in de zin van artikel 91 van de Grondwet; deze besluiten kunnen uit de aard der zaak dan ook niet vallen onder het voorgestelde vijfde lid daarvan. Bovendien kan worden betoogd dat deze besluiten de verdragen niet wijzigen en ook daarom niet onder het voorgestelde lid vallen; de verdragen bieden reeds de grondslag om de besluitvormingsprocedure te wijzigen op de wijze zoals voorgescreven. Daarnaast zijn er enkele specifieke passerellebepalingen. Besluiten op grond van deze bepalingen treden volgens het Unierecht in werking en kunnen ook niet afzonderlijk door lidstaten worden aanvaard of bekrachtigd. Ook besluiten op grond van dergelijke passerellebepalingen kunnen uit de aard der zaak niet vallen onder het voorgestelde vijfde lid van artikel 91 van de Grondwet.

Met de leden van de PvdA-fractie vraagt het kabinet zich, ten slotte, af wat de meerwaarde is van het voorgestelde zesde lid van artikel 91 van de Grondwet ten opzichte van het voorgestelde vierde lid van dat artikel, nu de toetreding van nieuwe lidstaten in de praktijk doorgaans ook zal leiden tot een wijziging van het VEU en/of het VWEU.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk