

Vergaderjaar 2018–2019

35 202 (R2126)

Voorstel van rijkswet van de leden Verhoeven en Jetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie in onze Grondwet te verankeren en daarin ook te regelen met welke procedure dit lidmaatschap eventueel beëindigd zou kunnen worden. Daarbij is voldoende democratische legitimatie voor zowel het lidmaatschap als voor een eventuele uittreding het uitgangspunt. In verband daarmee beoogt het wetsvoorstel ook de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de Unie over wetgeving en verdragen grondwettelijk te verankeren, door een opdracht aan de wetgever. Het belang van de Europese Unie voor de Nederlandse rechtsorde is zó groot, dat het onjuist zou zijn als daaraan niet op het niveau van de Grondwet aandacht wordt besteed. Veel andere lidstaten doen dat wél: Duitsland, Frankrijk, België, Italië, Oostenrijk, Zweden, Finland, Letland, Ierland, Portugal, Malta, Cyprus, Slowakije, Kroatië, Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Nederland, één van de zes oprichters van de Europese Economische Gemeenschap, heeft dat tot dusver nog niet gedaan. De terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie – de «Brexít» – heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk een heldere procedure en voldoende democratische legitimatie bij zo'n besluit zijn.

2. Betekenis van de Europese Unie voor de Nederlandse rechtsorde

Nederland is sterk verweven met de Europese Unie. Denk aan de Europese verordeningen die rechtstreeks doorwerken in Nederland, de supranationale instituties waaraan bevoegdheden zijn afgestaan, en het Europees burgerschap waaraan Nederlanders rechten ontlennen. Hierdoor kunnen de initiatiefnemers niet anders dan concluderen dat de Europese Unie niet langer gekwalificeerd kan worden als slechts een onderdeel van het Nederlandse buitenlandbeleid; of als slechts een aspect van het bevorderen van de internationale rechtsorde, waarover artikel 90 van de Grondwet spreekt. De Europese Unie is door de jaren heen vervlochten

geraakt met ons staatsbestel, heeft grote betekenis voor het functioneren van de Nederlandse overheid en directe gevolgen voor Nederlandse burgers.

De Europese Unie is ook geen reguliere internationale organisatie of een internationaal samenwerkingsverband waarbij het volkenrecht leidend is, maar heeft een specifieke en bijzondere rol binnen ons staatsbestel en onze rechtsorde.

Dat blijkt in de eerste plaats uit het feit, dat de lidstaten op een aantal beleidsterreinen bevoegdheden hebben overgedragen aan de Europese Unie. In artikel 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is vastgelegd: *«In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegeedeeld, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.»*

Ingevolge artikel 3 VWEU is de Unie exclusief bevoegd op terreinen als de douane-unie, vaststelling van mededingingsregels voor de interne markt en monetair beleid voor de euro. In de klassieke zaken Van Gend en Loos en Costa/ENEL is het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) op deze bevoegdheden ingegaan.¹ In de laatstgenoemde zaak valt bijvoorbeeld te lezen: *«de lidstaten hebben – door voor onbepaalde tijd een gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid, van vertegenwoordigingsbevoegdheid op het internationale vlak, en in het bijzonder van praktische bevoegdheden (dit laatste ten gevolge van het feit dat de staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de gemeenschap hebben overgedragen) – hun soevereiniteit beperkt en derhalve een rechtsstelsel in het leven geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf».*

Een voorbeeld van een exclusieve bevoegdheid is dat Nederland zelf bijvoorbeeld geen monetair beleid meer voert; dat ligt bij de Europese Unie. Het feit dat Nederland op een aantal beleidsterreinen zelf niet meer bevoegd is, heeft grote invloed op ons eigen staatsbestel: Nederland en daarmee vanzelfsprekend ook de wetgever, is immers niet meer bevoegd tot wetgeving op een aantal terreinen.

De Raad van State merkte over de verwevenheid tussen de Europese Unie en de Nederlandse rechtsorde op: *«Daarbij dienen de totstandkoming van Europese regels en de implementatie daarvan in de Nederlandse rechtsorde als onderdelen van één wetgevingsproces te worden beschouwd.»*²

Door die verwevenheid wijkt de Europese Unie sterk af van een reguliere internationale organisatie. Europees recht heeft voorrang op het nationale recht en kan daarnaast automatisch rechtstreeks doorwerken in onze rechtsorde (directe werking), zonder dat onze Grondwet daaraan te pas komt.³ Hierbij valt te denken aan Europese verordeningen die rechtstreeks doorwerken. Dat is anders bij internationaal recht, dat mogelijk kan doorwerken op basis van de artikel 93 en 94 van de Grondwet. Het Hof van Justitie heeft in een reeks arresten erop gewezen dat EU-besluiten rechtstreekse werking kunnen hebben. Deze doorwerking geschiedt buiten de Grondwet om. In het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht wordt daarover opgemerkt: *«... rechtstreekse werking is volgens het Hof mogelijk, onafhankelijk van de vraag of in de betrokken lidstaat in het algemeen een incorporatie- dan wel transformatiestelsel geldt wat betreft*

¹ Van Gend en Loos, HvJ EG 5 februari 1963 (ECLI:EU:C:1963:1). Costa/ENEL HvJ EG 15 juli 1964 (ECLI:EU:C:1964:66).

² Kamerstukken I, 2003/04, 29 200 VI, F 2e herdruk, p 5.

³ Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 101.

de verhouding tussen internationaal en nationaal recht» en «In de heersende Nederlandse opvatting in de doctrine zijn art 93 en 94 GW niet van toepassing ten aanzien van de werking van het gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde.»⁴

Deze rechtstreekse werking heeft verstrekende gevolgen. Burgers kunnen zich bijvoorbeeld bij een Nederlandse rechter beroepen op rechten die zij ontlene aan een Europese verordening, of op verdragsbepalingen die rechtstreeks werken. Daarnaast moeten nationale rechters het EU-recht integraal toepassen en zijn zij verplicht nationale bepalingen die strijdig zijn met EU-recht buiten toepassing te laten.⁵ Hiermee is EU-recht onderdeel geworden van onze nationale rechtsorde; het is ermee verweven.

Ook de EU-instellingen wijken af van de instituties bij een reguliere internationale organisatie. Op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag) kent de Europese Unie een eigen volksvertegenwoordiging: het Europees Parlement. In alle lidstaten, en dus ook in Nederland, kiezen burgers in verkiezingen hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement. Dat parlement speelt op zijn beurt een belangrijke rol in het Europese wetgevingsproces. De Europese Unie heeft daarnaast een eigen rechter (het Hof van Justitie) en ook een uitvoerende macht: de Europese Commissie, die overigens ingevolge artikel 17, lid 2, VEU ook het (vrijwel exclusieve) recht van initiatief tot Europese wetgeving heeft. Ook kennen we de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Rekenkamer. Al deze instituties hebben invloed op het Nederlandse staatsbestel. Op enkele punten hebben deze instituties functies van Nederlandse instituties overgenomen.

Denk bijvoorbeeld aan de exclusieve wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (Raad) op een aantal terreinen (waarmee de Nederlandse formele wetgever deze niet meer heeft), de uitvoerende macht van de Europese Commissie (bijvoorbeeld bij onderhandeling met derde landen over handelsverdragen of het uitvoeren en coördineren van het Erasmusprogramma), het onafhankelijk oordelen door het Hof van Justitie (over bijvoorbeeld het schenden van mededingingsregels) en het door de ECB te voeren monetair beleid.

De Europese Unie heeft niet alleen invloed op ons nationale staatsbestel en het functioneren van onze overheid, maar het EU-lidmaatschap van Nederland heeft ook directe gevolgen voor Nederlandse burgers. Naast het feit dat Europese wetgeving direct doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde en burgers op deze wijze geraakt worden door de Unie, ontlene zij aan het EU-verdrag ook rechten. Iedereen die de nationaliteit van één van de EU-lidstaten heeft is automatisch EU-burger. Dat is een aanvulling op het nationale burgerschap. Het brengt rechten met zich mee die in artikel 20 e.v. VWEU zijn vastgelegd.

Elke Europese burger heeft bijvoorbeeld het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, wonen of te werken. Hierbij hoort ook het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar Europese burgers verblijf houden. Een Nederlander die in Spanje woont mag daar dus stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Ook hebben Europese burgers op het grondgebied van landen buiten de Europese Unie recht op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere lidstaat. De Europese Unie heeft aldus gevolgen voor burgers: zij zijn ook Europese burgers

⁴ Elzinga, De Lange en Hoogers in Van der Pot's *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 16^{de} druk, Deventer 2014, p. 741.

⁵ Zaak Simmenthal, C-106/77 (ECLI:EU:C:1978:49).

geworden en ontlenen daaraan rechten waar ze zich bij de rechter op kunnen beroepen.

Naast de rechten die iedere Europese burger aan het verdrag ontleent heeft het lidmaatschap van de Europese Unie ook steeds meer gevoelsmatig lading gekregen. Wanneer in lidstaten als Polen en Hongarije de rechtsstaat in het gedrang dreigt te komen, zijn we ons ervan bewust dat de Europese Unie ook een waardengemeenschap is, die gekenmerkt wordt door eerbied voor niet alleen de rechtsstaat, maar ook de menselijke waardigheid, vrede, vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbiediging van mensenrechten.⁶ Wanneer grote aantallen vluchtelingen de gemeenschappelijke buitengrenzen overschrijden, beseffen we dat een goede opvang van hen slechts mogelijk is als lidstaten solidair zijn; en dat gezamenlijk opgetreden moet worden ter bewaking van de buitengrenzen. De onderhandelingen over een «Brexit» confronteren ons met het belang van een douane-unie, een interne markt en een gemeenschappelijke handelspolitiek. Als toerist in Europa ervaren we het gemak van ge-uniformeerde regels op het gebied van beltarieven en van het kunnen betalen met één munt, de euro. Maar we beseffen ook dat stabiliteit van die euro een gemeenschappelijk monetair beleid en afspraken over begrotingen vergt. Opdat burgers in Nederland niet financieel worden geraakt door slecht financieel beleid in andere eurolanden.

3. Eerdere discussies

Discussie over een plek voor de Europese Unie in onze Grondwet is niet nieuw. Bij de behandeling van de goedkeuringswet voor het Verdrag van Amsterdam in 1999 in de Eerste Kamer hield senator Jurgens (PvdA) een stevig pleidooi. Vanuit de vaststelling dat de EU toentertijd een nogal marginale plaats innam in het nationale politieke debat, vond hij het tijd om «*in onze Grondwet zichtbaar te maken dat de Nederlandse constitutie een onderdeel is van de Europese constitutie.*»⁷ Hij vroeg premier Kok of de regering voornemens was om bij de voorbereiding van een mogelijke grondwetsherziening het lidmaatschap van de Europese Unie hierin mee te nemen. Minister-President Kok zegde dit toe.⁸ Om zijn verzoek kracht bij te zetten diende Jurgens een jaar later een motie in met het volgende dictum:

*«verzoekt de regering bij de voorbereiding van Grondwetswijziging 2002 een proeve te betrekken waarbij het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie in de Grondwet wordt erkend, en regels worden geformuleerd voor de implementatie van EU-besluiten in de Nederlandse wetgeving, waarbij de betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure is verzekerd.»*⁹

Deze motie werd medeondertekend door de leden Jacob Kohnstamm (D66) en Diana de Wolff (GroenLinks). De gehele Eerste Kamer stemde voor, met uitzondering van de SGP. Minister van Binnenlandse Zaken De Vries reageerde er betrekkelijk welwillend op.¹⁰ Hij zag geen dwingende juridische noodzaak om het EU-lidmaatschap van Nederland in de Grondwet op te nemen, maar zag er ook de voordelen van in. Voor een afgewogen besluitvorming achtte hij nog enige studie noodzakelijk. Daarom gaf hij aan vijf deskundigen opdracht tot het uitvoeren van die studie.¹¹ Dat mondde uit in de publicatie «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie», die verscheen in 2002. De schrijvers adviseerden

⁶ Zie de artikelen 2 en 3 van het EU-verdrag.

⁷ Handelingen I 1998/99, p. 398.

⁸ Handelingen I 1998/99 p. 426.

⁹ Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr. 65, nr. 37b.

¹⁰ Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr. 65, nr. 37a.

¹¹ L.F.M. Besselink, H. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts en S. Prechal.

daarin om de Grondwet op meerdere punten te wijzigen en de Europese Unie daarin op te nemen. Zij deden daarbij ook enkele concrete suggesties.¹²

In 2006 maakten de Tweede Kamerleden Herben (LPF) en Van der Staaij (SGP) een voorstel van rijkswet aanhangig, waarin op een indirecte wijze de Europese Unie in de Grondwet geïntroduceerd zou worden. In de toelichting op het wetsvoorstel werd gesteld: «*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 zeerste ook de nationale constitutie (...). De Nederlandse rechtsorde is sterk vervlochten geraakt met de rechtsorde van de EU.*»¹³ Dat bracht de initiatiefnemers – na het vertrek van Herben uit de Tweede Kamer nog uitsluitend Van der Staaij – er niet toe om het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie, waarvan zij kennelijk geen voorstander waren, in de Grondwet vast te leggen. Zij beperkten zich tot het moeilijker maken van goedkeuring van wijzigingen van EU-verdragen; door daarvoor een tweederdemeerderheid in beide Kamers van de Staten-Generaal te eisen. De Raad van State merkte in zijn advies over dit wetsvoorstel op dat: «*... het gelet op de bijzondere kenmerken van de EU, denkbaar is om in de Grondwet een op de aard van de EU toegesneden bepaling op te nemen*», maar was verder nogal kritisch over het voorstel.¹⁴

In de Tweede Kamer leidde het voorstel tot een uiteenlopende standpunten. Veel leden bleken het echter wél eens te zijn over de zienswijze dat de Europese Unie van constitutionele orde is. De behandeling van het voorstel van Van der Staaij liep vertraging op doordat is gewacht totdat de Staatscommissie Grondwet 2010 adviseerde. Op 22 september 2015 nam de Tweede Kamer het voorstel aan. In de Eerste Kamer liep de behandeling opnieuw vertraging op, omdat die Kamer het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel wilde afwachten. Dat is er inmiddels.¹⁵ De Eerste Kamer besloot op 9 april jl. het voorstel te verwerpen.

Behalve de reeds genoemde staatscommissies hebben ook verschillende andere commissies en instanties geadviseerd over het opnemen van het EU-lidmaatschap in de Grondwet.

De Nationale Conventie van 2006, die was ingesteld om kritisch naar het huidige staatsbestel te kijken, stelde voor om het lidmaatschap van de Europese Unie op te nemen in een eerste hoofdstuk «Algemene bepalingen» van de Grondwet.¹⁶

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseerde in 2007 in haar rapport «Europa in Nederland» om in de Grondwet op te nemen: «*Een duidelijke maar algemene formulering van de waarden en hoofddoelstellingen die Nederland met het EU-lidmaatschap beoogt na te streven en tevens een expliciete opdracht om binnen de EU de eigenheid en hier bijhorende handelingsautonomie van Nederland te garanderen.*»¹⁷ De WRR adviseerde dit onder andere om zo een fundamenteel politiek

¹² De Minister van BZK heeft in haar reactie op dit rapport aangegeven dat zij overwoog om de staatscommissie-Grondwet te vragen om mede te adviseren over de vraag of het lidmaatschap van de EU in de Grondwet verankerd zou moeten worden, zie *Kamerstukken I, 2006/07, 26 200 VI, A*.

¹³ Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R 1818), nr. 6, p. 1.

¹⁴ Kamerstukken II 2006/08, 30 874 (R 1818), nr. 5, p. 4.

¹⁵ *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam 2018.

¹⁶ Eindrapport *Hart voor de publieke zaak*, 2006, p. 44.

¹⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Europa in Nederland*, Amsterdam 2007, p. 140.

debat over de gewenste aard en richting van de Europese Unie en de rol van Nederland te bewerkstelligen.

Het kabinet Balkenende-IV stelde in de kabinetsreactie op dit rapport niet op voorhand overtuigd te zijn van dit advies van de WRR, maar na het onderzoek door Besselink c.s. naar aanleiding van de motie-Jurgens, de rapporten van de Nationale Conventie en dit rapport van de WRR gaf het kabinet wel aan de Staatscommissie Grondwet de opdracht om bij haar onderzoek te betrekken: *«de wenselijkheid de constitutionele verhouding tussen Nederland en de Europese Unie grondwettelijk te codificeren door een grondwetwijziging voor te stellen die ertoe strekt de Europese rechtsorde te verankeren en/of te voorzien in een aparte grondwetsbepaling inzake de toepassing, rechtstreekse werking en voorrang van het EG-recht.»*¹⁸

De Staatscommissie Grondwet adviseerde in 2010 om de Grondwet langs de volgende lijnen aan te vullen. Het huidige artikel 90 stelt dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. De commissie beval aan om deze bepaling zo te wijzigen dat hierin ook de Europese rechtsorde zou worden opgenomen: *«De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale en Europese rechtsorde.»* Dit om de deelname van Nederland aan de Europese integratie, in het kader van de Europese Unie en de Raad van Europa, een plaats te geven in de Grondwet. De staatscommissie merkte daarbij op dat de Europese rechtsorde en het recht dat deze orde omvat, in het bijzonder het recht van de Europese Unie en het recht dat verband houdt met de Raad van Europa (onder andere het EVRM), zo belangrijk zijn voor Nederland, dat de Europese rechtsorde uitdrukkelijke vermelding verdient naast de internationale rechtsorde in het algemeen.¹⁹

Een meerderheid van deze commissie was geen voorstander van een nieuw artikel met betrekking tot het lidmaatschap van de Europese Unie; een minderheid deed daar wél een concreet voorstel voor.²⁰ Dit allereerst ter versterking van de normativiteit van de Grondwet. Daarnaast werd ook de toenemende betekenis van de Europese Unie voor het functioneren van de trias politica genoemd. Tot slot werd grondwettelijke verankering door deze minderheid gezien als het zichtbaar maken van de bestaande constitutionele realiteit en als aanknopingspunt om de democratische legitimatie van de Europese Unie te versterken op nationaal niveau. Het toenmalig kabinet zag in 2011 «geen noodzaak noch aanleiding» om de adviezen van de staatscommissie inzake de Europese Unie en de Grondwet op te volgen.²¹

Hierna bleef het op dit punt enige tijd stil. In 2017 presenteerden de Kamerleden Maij (PvdA) en Anne Mulder (VVD) een voorstel voor een «Europawet» teneinde verschillende bestaande informele regels voor het verkeer tussen de Staten-Generaal en de regering wettelijk te verankeren en de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie te verbeteren.²² Dit voorstel is nog niet in het parlement behandeld. Het wetsvoorstel van Maij en Mulder strekt niet tot het veranderen van de Grondwet, maar regelt wel degelijk zaken die van zó groot belang zijn, dat de Grondwet aan de wetgever opdracht zou kunnen geven om op dit punt een wet tot stand te brengen.

¹⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, advies Raad van State en nader rapport ter overweging van de adviesaanvraag inzake opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet.

¹⁹ Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 10.

²⁰ Het lid Overkleef-Verburg. Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 154 e.v.

²¹ Kamerstukken 2011/12, 31 570, nr. 20, p. 9.

²² Kamerstukken 2016/17, 2017, 34 695, nr. 1–3. Na het aanhangig maken is het wetsvoorstel niet verder behandeld.

Tot slot spreekt ook de Staatscommissie-Remkes, die onderzoek deed naar het parlementair stelsel, zich uit over zo'n Europawet. De Commissie toont zich er warm voorstander van, aangezien het een «*wezenlijke aanvulling [is] omdat een Europawet de wettelijke verankering is van bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen naast nieuwe regels die de informatievoorziening van het parlement moeten borgen.*»²³ De Staatscommissie-Remkes heeft zich niet uitgesproken over het in de Grondwet opnemen van het EU-lidmaatschap.

4. De Europese Unie in het wetsvoorstel

Op grond van het vorenstaande zijn de initiatiefnemers van mening dat de Europese Unie een plaats in onze Grondwet dient te krijgen. En dat, na alle discussies die daarover al zijn gevoerd, de tijd nu rijp is om tot wetgeving over te gaan. Daaraan zitten drie aspecten.

In de eerste plaats menen de initiatiefnemers, dat het Nederlandse lidmaatschap van de EU in de Grondwet verankerd moet worden.

In de tweede plaats dient voorzien te worden in een procedure die gevolgd moet worden in het geval Nederland zich uit de EU zou willen terugtrekken.

En in de derde plaats dient in de Grondwet de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de EU over wetgeving en verdragen verankerd te worden.

Lidmaatschap

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie een plaats te geven in artikel 90 van de Grondwet.

Dat artikel luidt thans: «*De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.*» Dit artikel gaat terug tot de grondwetsherziening van 1953. Na de Tweede Wereldoorlog begon een periode van internationalisering en mondialisering. Landen gingen intensiever samenwerken en we zagen de geboorte van internationale organisaties als de Verenigde Naties en de start van de EU: de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1952.

Artikel 90 is geformuleerd als een taakstellende bepaling, maar het heeft ook een normatieve functie. Het beoogt de open houding van Nederland tegenover internationale samenwerking door middel van juridische instrumenten te codificeren en normeert dat de internationale orde gegrondvest is op het recht.²⁴

De initiatiefnemers stellen voor deze bepaling ongewijzigd te behouden als eerste lid van artikel 90 en in het verlengde daarvan in een tweede lid een vermelding van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie op te nemen.

Anders dan de Staatscommissie Grondwet menen zij dat er wel degelijk goede gronden zijn voor een aparte vermelding van de Europese Unie. Deze zijn reeds in paragraaf 2 uitvoerig uiteengezet. De Europese Unie verschilt wezenlijk van andere internationale organisaties als de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Het gaat in het geval van de Europese Unie ook niet in de eerste plaats om een rechtsorde waarvan de ontwikkeling *bevordert* zou moeten worden, maar om een rechtsorde die *bestaat*; en als gevolg van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie ook doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Het zijn de vergaande gevolgen daarvan voor het functioneren van de Nederlandse overheid en voor de burgers van Nederland, die het passend maken om het lidmaatschap van

²³ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 334.

²⁴ Ook de uit 1922 daterende voorganger van het artikel: «*De Koning tracht geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen*» had een dergelijke normatieve achtergrond.

de Europese Unie in de Grondwet vast te leggen. De Unie is van essentieel belang voor de Nederlandse samenleving als geheel en voor het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van Nederlandse burgers. De rechtsorde van de Europese Unie is onderdeel geworden van de Nederlandse constitutionele orde.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 90 heeft niet alleen een declaratoire functie, maar – zoals ook het geval is bij het eerste lid – ook een normatieve. Het brengt tot uitdrukking dat de grondwetgever van mening is dat Nederland, uitgaande van het streven de internationale rechtsorde te bevorderen, nu er een Europese Unie is, daarvan lid hoort te zijn. Daarbij spelen uiteraard ook de waarden waarop die Unie is gegrondvest en de grote belangen die met ons lidmaatschap zijn gemoeid een belangrijke rol. Daarmee heeft het voorgestelde tweede lid ook een waarborgfunctie.²⁵

Terugtrekking

Juist omdat het voorgestelde tweede lid van artikel 90 mede een normatieve functie heeft, moet onderkend worden dat daarover in de toekomst ook anders gedacht kan worden. De «Brexite» leert ons hoe belangrijk het is dat, als Nederland zich uit de Europese Unie zou willen terugtrekken, daarvoor een duidelijke procedure geldt. Zo'n besluit moet weloverwogen en voldoende democratisch gelegitimeerd worden, waarbij verzekerd is dat er brede, stabiele steun voor is. De initiatiefnemers menen dat de bestaande procedure voor herziening van de Grondwet daarvoor het meest geschikt is. Uittreding uit de EU heeft minstens zo ingrijpende maatschappelijke gevolgen als een wijziging van de gemiddelde grondwetsbepaling. De daarvoor geldende procedure verzekert het weloverwogen nemen van een besluit tot terugtrekking, doordat hij besluitvorming in twee lezingen vergt. Voldoende democratische legitimatie wordt verzekerd doordat tussen de eerste en de tweede lezing verkiezingen moeten worden gehouden voor de Tweede Kamer, en doordat in de tweede lezing een meerderheid van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen in beide Kamers vereist is.

De initiatiefnemers hebben zich afgevraagd of het in artikel 90 opnemen van het voorgestelde derde lid wel nodig is om het hiervoor beschreven doel te bereiken. Dat zou immers niet het geval zijn, als onomstreden zou zijn, dat reeds uitbreiding van de Grondwet met een bepaling over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie tot gevolg heeft dat bij een eventueel uittreden opnieuw een grondwetswijziging noodzakelijk is. Dat was de opvatting van de regering in 2000.²⁶ Daar kan echter ook anders over gedacht worden.²⁷ Dan zou het uit de Grondwet schrappen van het lidmaatschap van de Europese Unie geen constitutieve voorwaarde voor het opzeggen van de EU-verdragen zijn, maar iets dat ook later kan plaatsvinden, ter aanpassing van de Grondwet aan de dan ontstane nieuwe situatie. Wel zal dan terugtrekking uit de Europese Unie moeten worden beschouwd als het opzeggen van een verdrag waarvoor ingevolge artikel 91 van de Grondwet voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal is vereist. Een letterlijke interpretatie

²⁵ De bepaling fungeert als een schakelbepaling, waarmee de rechtsorde van de Europese Unie, met inbegrip van de daaraan ten grondslag liggende beginselen, in de Nederlandse rechtsorde wordt geïncorporeerd. Minderheidsstandpunt van het lid Overkleef-Verburg, bijlage bij Rapport Staatscommissie-Grondwet 2010, p. 155–156.

²⁶ Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr. 37a.

²⁷ Besselink et al. p. 24–25.

van artikel 91, derde lid, zou met zich meebrengen dat daarvoor dan in beide Kamers een gewone meerderheid voldoende is.²⁸ De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat de laatstgenoemde mogelijkheid zou resulteren in een te lichte procedure voor terugtrekking uit de Europese Unie. Daarnaast dient de Grondwet geen onduidelijkheid te laten bestaan over de vraag welke procedure toegepast moet worden. Daarom is het derde lid nodig.

Parlementaire betrokkenheid

Het wetsvoorstel beoogt parlementaire betrokkenheid te versterken door in de Grondwet een bepaling op te nemen, die de wetgever opdraagt de betrokkenheid te regelen van de Staten-Generaal bij Europese besluitvorming, in het bijzonder bij de totstandkoming van wetgeving en het sluiten van verdragen. Daarbij kan gedacht worden aan een wet zoals voorgesteld door de leden Maij en Mulder, aan wetgeving zoals benoemd door de Staatscommissie parlementair stelsel²⁹ of aan onderwerpen als beschreven in het rapport «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie».³⁰ De op dit moment geldende procedures (denk aan de subsidiariteitstoets, het behandelvoorbehoud, het versturen van BNC-fiches en geannoteerde agenda's) zijn vooral vastgelegd in moties en eenzijdige toezeggingen. De initiatiefnemers zijn van mening dat het hoog tijd wordt om dit in wetgeving te consolideren. Een opdracht van de grondwetgever past daarbij. Dit is een gebruikelijke manier waarmee de grondwetgever het belang benadrukt van wettelijke regels over een bepaald onderwerp, met behoud van een grote mate van vrijheid voor de formele wetgever om de inhoud van die regels te bepalen. Dit heeft als gevolg dat indien de voorgestelde grondwetsherziening gerealiseerd wordt, er een «Europawet» moet komen. Als het inmiddels in de Tweede Kamer genomen initiatief niet voortgezet wordt, ligt het in de rede dat de regering het initiatief neemt.

De initiatiefnemers achtten dit een betere weg dan die welke gevolgd werd in het initiatiefvoorstel-Van der Staaij. Dat richtte zich op de fase van goedkeuring van verdragen. Een «Europawet» kan waarborgen dat de Staten-Generaal invloed kunnen uitoefenen voorafgaand aan het door de regering deelnemen aan de besluitvorming over de totstandkoming van verdragen en besluiten van de Europese Unie. Dat vraagt om overleg met de regering voorafgaand aan en tijdens de onderhandelingen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II

A

Lidmaatschap Europese Unie.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 90 wordt niet gesproken over «Nederland» maar over «Het Koninkrijk», omdat het Koninkrijk partij is bij de verdragen met betrekking tot de Europese Unie.

²⁸ Het vereiste van een twee derde meerderheid geldt voor verdragen die van de Grondwet afwijken, dan wel tot zodanige afwijking noodzakelijk. Het EU-verdrag wijkt zelf niet af van de Grondwet; het is de *opzegging* van dat verdrag die zou afwijken van de Grondwet, als het voorgestelde tweede lid van artikel 90 daarvan deel uit zou maken. Een eventueel uittredingsakkoord zou wel een twee derde meerderheid vereisen, omdat zo'n akkoord zou bepalen dat het lidmaatschap van de EU wordt beëindigd, in afwijking van artikel 90, tweede lid.

²⁹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 334.

³⁰ Zie voor gedachten over mogelijke onderwerpen daarvoor Besselink et al., p. 86–87.

De voorkeur is gegeven aan «is lid van» boven «maakt deel uit van», omdat aan de laatstgenoemde omschrijving (mede) een territoriale betekenis gehecht zou kunnen worden. Dat zou tot misverstanden kunnen leiden, nu Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk geen deel uitmaken van het grondgebied van de Europese Unie. Zij vallen in beginsel ook buiten de Europese rechtsorde, maar zijn ingevolge artikel 198 VWEU wel geassocieerd met de Europese Unie als «landen en gebieden overzee» (LGO).

Het wetsvoorstel gaat over de buitenlandse betrekkingen. Dat is volgens artikel 1, sub b, van het Statuut een koninkrijksaangelegenheid. Daarom heeft het wetsvoorstel, gelet op artikel 5, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk, de vorm gekregen van een voorstel van rijkswet.

Terugtrekking uit Europese Unie

Voor het beëindigen van het lidmaatschap van de Europese Unie is gebruik gemaakt van het begrip «opzeggen», ook al gebruikt artikel 50 van het EU-verdrag op dit moment de term «terugtrekken». Om de duurzaamheid van de voorgestelde bepaling te vergroten, en om duidelijk te maken dat de regeling ook geldt voor een beëindiging van het lidmaatschap die niet via artikel 50 wordt gerealiseerd maar via een verdragswijziging, is gekozen voor de bredere term «opzegging». In artikel 50 staat dat een lidstaat zich overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen kan terugtrekken uit de Europese Unie. Dit proces start op Europees niveau met een eenzijdige kennisgeving aan de Europese Raad van het voornemen van terugtrekking. Vervolgens wordt er door de lidstaat onderhandeld over een akkoord met de EU over de voorwaarden. De terugtrekking is een feit op het moment dat dat uittredingsakkoord in werking treedt, of – als het niet lukt om een dergelijk akkoord tot stand te brengen – twee jaar na de kennisgeving, tenzij tussentijds door de Europese Raad en de terugtrekkende lidstaat wordt besloten tot een verlenging, of de lidstaat zijn kennisgeving intrekt.³¹

De regeling die nu wordt voorgesteld, betekent dat uittreding uit de EU niet is toegestaan zonder dat daarvoor wettelijke goedkeuring is verleend, waarbij de procedure van grondwetswijziging van overeenkomstige toepassing is. Deze procedure vereist twee lezingen. De eerste lezing komt overeen met de procedure van totstandkoming van een gewone wet. De tweede lezing – waarbij in beide Kamers een twee derde meerderheid vereist is – volgt nadat er Tweede Kamerverkiezingen hebben plaatsgevonden. De «overeenkomstige» toepassing houdt in dat waar artikel 137 spreekt over een «een verandering in de Grondwet» daar in dit geval gelezen moet worden: de goedkeuring voor het opzeggen van het lidmaatschap van de Europese Unie.

De voorgestelde formulering van het derde lid betekent niet dat over elk van de vervolgbesluiten – denk bijvoorbeeld aan een besluit om een uittredingsakkoord te ondertekenen – opnieuw goedkeuring gevraagd moet worden zoals geregeld in het vierde en vijfde lid. Ook zullen de besluiten die nodig zijn om een goedkeuringswet tot stand te brengen niet binnen de formulering van het derde lid vallen (zoals bijvoorbeeld een besluit van de ministerraad om advies te vragen van de Afdeling Advisering van de Raad van State). De besluiten die verder nodig zijn om de uittreding uit de EU te effectueren, moeten worden genomen volgens de normale procedures. Voor een uittredingsakkoord geldt dan dat ingevolge artikel 91, derde lid, van de Grondwet de goedkeuring moet

³¹ HvJ Zaak C-621/18, Wightman/Secretary of State for Exiting the European Union, (ECLI:EU:C:2018:999).

worden verleend met ten minste twee derde van de uitgebrachte stemmen in de Tweede en Eerste Kamer, omdat een dergelijk verdrag zal afwijken van het voorgestelde tweede lid van artikel 90.

Parlementaire betrokkenheid

De formulering «betrokkenheid bij besluitvorming van de Europese Unie» ziet zowel op rechtstreekse betrokkenheid die voortvloeit uit bijvoorbeeld Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiairiteit en evenredigheid, als op de meer indirecte invloed op de besluitvorming door Europese organen die het parlement kan hebben door overleg met de regering, voorafgaand aan het door de regering deelnemen aan besluitvorming door die organen. Daarbij is de reikwijdte van de grondwettelijke taakopdracht aan de gewone wetgever beperkt tot de belangrijkste besluiten: over wetgeving en over verdragen. Dat sluit uiteraard een ruimere reikwijdte van de nog vast te stellen wet niet uit. Overigens kan de regeling ook inhouden dat die wordt beperkt tot bepaalde onderwerpen of tot bepaalde vormen van Europese besluitvorming.

B

Door de voorgestelde toevoeging van lid 3 aan artikel 90 zou de vraag kunnen rijzen of de mogelijkheid nog bestaat dat het Koninkrijk uit de EU treedt via een wijziging van de EU-verdragen. Het besluit om de opzegging van het EU-lidmaatschap na te streven via een dergelijke verdragswijziging zou in strijd zijn met artikel 90, tweede en derde lid, als daar niet op de voorgeschreven wijze voorafgaande goedkeuring voor is verleend. Het derde lid van artikel 91 maakt het echter mogelijk om verdragen te sluiten die afwijken van de Grondwet. Om vast te leggen dat deze mogelijkheid niet gebruikt mag worden om het bepaalde in artikel 90, derde lid, te omzeilen, wordt een wijziging van artikel 91 voorgesteld.

Verhoeven
Jetten