

De stelling in deze aflevering van TvCR luidt: ‘Een verankering van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet leidt tot een aanzienlijke versteviging van het Nederlandse constitutionele bestel.’

M. Hillebrandt, M. den Heijer en C.A. Groenendijk pleiten voor deze stelling.

Erken het gewicht van de EU en de Grondwet

M. HILLEBRANDT, M. DEN HEIJER EN C.A. GROENENDIJK*

I. Een impopulair voorstel

In het publiciteitstumul van coronacrisis en aanstaande parlementsverkiezingen zal het sommigen ontgaan zijn dat de Tweede Kamer recentelijk een initiatiefwet om het EU-lidmaatschap van Nederland in de Grondwet vast te leggen wegstemde. De initiatiefwet werd op 9 mei 2019 door de leden Verhoeven en Jetten (‘de initiatiefnemers’) ingediend.¹ De voorgestelde Grondwetswijziging voorzag in de toevoeging van een tweeledig artikel (te noemen artikel 95a) dat allereerst het Nederlandse EU-lidmaatschap, en ten tweede de parlementaire informatievoorziening aangaande Europese besluitvorming zou regelen.²

Na de nodige procedurele stappen, waaronder een kritisch advies van de Raad van State en een reactie daarop van de initiatiefnemers,³ werd het voorstel vervolgens op 9 december 2020 voor het eerst door het plenum inhoudelijk besproken.⁴ Uit het verslag van deze vergadering bleek reeds dat er binnen de Kamer veel reserves over het voorstel bestonden. De eurosceptische partijen buiten beschouwing gelaten was de algemene teneur er een van solide steun voor het Unielidmaatschap, maar sterke twijfels over het constitutionaliseren daarvan. Dit sentiment werd kernachtig samengevat door VVD-woordvoerder Van Gent: ‘Het grote belang van de Unie staat voor de VVD buiten kijf. Maar de vraag blijft natuurlijk of dit dan ook een opname in onze Grondwet nodig maakt.’⁵ De stemming resulteerde uiteindelijk in een definitieve afwijzing van het voorstel door alle Kamerfracties behalve die van D66, GroenLinks, en 50Plus.⁶

Het is onzes inziens teleurstellend dat zo opnieuw een initiatief om de EU in de Grondwet op te nemen is gestrand. In het jaar 2000 nam de Eerste Kamer de motie-Jurgens c.s. aan, waarin de

* Dr. Maarten Hillebrandt is postdoctoraal onderzoeker aan het Eric Castrén Instituut, Universiteit van Helsinki. Mr. dr. Maarten den Heijer is universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam. Prof. mr. Kees Groenendijk is emeritus hoogleraar verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Een deel van dit artikel verscheen als Commissie Meijers notitie CM 2015, Reactie van de Commissie Meijers op het voorstel van rijkswet tot aanpassing van de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie.

1 *Kamerstukken II 2019/2020, 35202(R2126)*, 1, 2, en 3.

2 *Kamerstukken II 2019/2020, 35202(R2126)*, 5.

3 *Kamerstukken II 2019/2020, 35202(R2126)*, 4.

4 *Kamerstukken II 2020/2021, 35202(R2126)*, 1^e termijn kamer (ongecorrigeerd stenogram)

5 *Kamerstukken II 2020/2021, 35202(R2126)*, 1^e termijn kamer (ongecorrigeerd stenogram), p. 6.

6 Stemminguitslag 25 februari 2021, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z09158&dosier=35202-%28R2126%29#activity-2020a03032>. De initiatiefwet werd verworpen met 36 stemmen voor en 113 stemmen tegen.

regering werd verzocht een voorstel te doen om het Nederlandse lidmaatschap van de EU in de Grondwet te erkennen.⁷ De naar aanleiding van die motie samengestelde Commissie-Besselink kwam met een reeks concrete voorstellen.⁸ De Staatscommissie Grondwet raadde in 2010 weliswaar af de Europese Unie een zelfstandige plaats te geven in de Grondwet, maar stelde wel voor om in artikel 90 van de Grondwet te verwijzen naar de Europese rechtsorde.⁹ De voorstellen werden niet door de regering overgenomen.

In dit licht bezien gaat ons pleidooi vóór verankering van het EU-lidmaatschap en een begeleidend parlementair informatierecht tegen de politieke stroom in. Niettemin betogen wij dat een dergelijke maatregel een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie zou betekenen. In de kern komt ons betoog op het volgende neer: de Europese Unie is voor Nederland staatkundig, politiek en economisch té belangrijk om niet in de Grondwet te noemen. Grondwettelijke verankering behoedt het land voor een scenario van uittreding onder Britse omstandigheden, terwijl een regeling betreffende het parlementaire recht op EU-informatie een zeer wenselijke versterking van het democratische toezicht op de Europese besluitvorming zou opleveren. Wij komen tot dit standpunt zonder de ogen te sluiten voor de onvolmaaktheden van de huidige Unie en de ongelijkmatige steun voor het Unielidmaatschap onder de Nederlandse bevolking. Evenmin verwerpen wij de door diverse Kamerleden geuite zorgen. Ook maken we enkele kritische kanttekeningen bij het wetsvoorstel van de initiatiefnemers. In wat volgt behandelen wij de belangrijkste kritiek op de voorgestelde grondwettelijke verankering van het Unielidmaatschap (par. 2) en de voorgestelde regeling betreffende een parlementair informatierecht inzake EU-aangelegenheden (par. 3), waarna we afsluiten met een korte samenvattende conclusie (par. 4). Hoewel ook de vraag gesteld kan worden of de EU niet thuishoort in het Statuut – in plaats van, dan wel aanvullend op, de Grondwet – blijft gezien de beperkte ruimte die discussie buiten beschouwing.¹⁰

2. Het Unielidmaatschap in de Nederlandse Grondwet

Met het initiatiefwetsvoorstel beoogden de initiatiefnemers in de eerste plaats om het Nederlandse lidmaatschap van de EU duurzaam in de Grondwet te verankeren. Uit de bespreking van het wetsvoorstel in de Kamer blijkt dat (langs welbekende partijlijnen) een duidelijke meerderheid zich onvoorwaardelijk uitspreekt voor het EU-lidmaatschap. Dit stemt overeen met het brede draagvlak voor het Unielidmaatschap onder de Nederlandse bevolking zoals vastgesteld in een recente SCP-studie. Dat bevindt zich momenteel rond de 80%, terwijl het zelfs op de dieptepunten (in 2003, twee jaar voor het Nederlandse referendum over het voorstel voor een Europese Grondwet, en in 2013, op het hoogtepunt van de Eurocrisis) met 62% ruim boven de helft van de ondervraagden bleef.¹¹ Desondanks vertaalt zich deze steun, buiten de D66-fractie van de initiatiefnemers en de GroenLinks- en 50Plus-fracties, niet naar een omarming van het idee van constitutionalisering van dit lidmaatschap. De argumenten tegen het opnemen van de EU in de Grondwet zijn te talrijk om

7 *Kamerstukken I 2000/2001, 26200-VI, nr. 65, EK nr. 37b.*

8 Besselink e.a. 2002.

9 *Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 10, 108-110.*

10 *Kamerstukken II 2020/2021, 35202 (R2126), nr. 10.*

11 Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, p. 33-34.

hier puntsgewijs te bespreken. Wij beperken ons daarom tot een globale bespreking van de meest geuite kritiek.

2.1 Symbolisch noch arbitrair

Allereerst wekken de critici de indruk dat het zou gaan om een symbolisch en arbitrair voorstel ('waarom de EU wel maar NAVO, Benelux of VN niet in de Grondwet?'). Dit schetst een vertekend beeld van de strekking van het voorstel. De EU behoort inmiddels – op een met geen andere organisatie vergelijkbare wijze – tot de essentiële institutionele en constitutionele infrastructuur van het Nederlandse openbare bestuur. Dit komt op vele manieren tot uiting. De Tweede Kamer zelf schat in dat meer dan de helft van nieuwe Nederlandse wetten het gevolg is van Europees beleid.¹² De uitvoering van essentiële overheidstaken als marktregulering, milieubescherming, vreemdelingenbeleid en vele andere terreinen wordt beheerst door een uitgebreid stelsel van Europese wet- en regelgeving. De Britten zagen in dat uittreding juridisch enkel te realiseren was door duizenden Europese wetgevende handelingen eenvoudigweg te kopiëren in het Britse staatsblad.¹³ Die wetgevende en bestuurlijke vervlechting maakt de relatie met de EU uniek, en anders dan bijvoorbeeld het lidmaatschap van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het laatstgenoemde verdrag heeft weliswaar een duidelijk constitutioneel effect op Nederland, maar komt qua vervlechting niet in de buurt van de normstellende en institutionele afhankelijkheden die het lidmaatschap van de EU met zich meebrengt. Hoewel er ook zeker argumenten zijn om een verwijzing naar het EVRM of de Raad van Europa in de Grondwet op te nemen¹⁴, achten we dit voor de EU nog meer opportuun.

Mocht het voor Nederland ooit op een uittreding uit de EU aankomen, dan zal een dergelijke grondwettelijke voorziening allerminst symbolisch blijken. Uittreding uit de Unie kent twee kanten: die van blijvers, en die van de vertrekkers. In tegenstelling tot de bij het Verdrag van Lissabon neergelegde uittredingsprocedure,¹⁵ kent Nederland voor deze eventualiteit geen wettelijke voorziening. Dat het risico waarmee dit gepaard gaat niet hypothetisch is blijkt uit de gevolgen van het Britse besluit van 29 maart 2017 om uit de EU te treden. De tamelijk onverwachte uitkomst van een EU-lidmaatschapsreferendum van 23 juni 2016 leidde daar, ondanks de dunne marge en campagnes van bedenkelijk niveau, tot een periode van politieke, sociale en economische instabiliteit die tot op de dag van vandaag voortduurt. Het uittredingsproces bracht twee regeringen ten val, schaafde het imago van het Verenigd Koninkrijk en leidde tot een exodus van ter zake kundige hoge ambtenaren en een stroom aan rechtszaken tegen regeringsbesluiten. Een recente studie becijfert de economische schade op 3,1% van het BBP op de lange termijn. Het economische verlies

12 Zie, 'Het belang van de EU voor Nederland,' gepubliceerd op: https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/tweede_kamer_en_europa/belangeu (geraadpleegd 16 februari 2021). Het meten van de Europese invloed op nationale regelgeving is overigens een hachelijke zaak, zie: Bovens en Yesilkagit 2015, p. 520. Volgens een factcheck van de BBC kon in 2016 gezegd worden dat tussen 13% en 62% van de wetgeving geldend in het Verenigd Koninkrijk haar oorsprong vindt in de EU: BBC 8 juni 2016, 'Reality Check: How much UK law comes from the EU?'

13 Met als gevolg een geheel nieuwe categorie van wetgeving: 'retained EU law'. Hierin is voorzien door de European Union (Withdrawal) Act 2018.

14 Besselink e.a. 2002, p. 27.

15 Artikel 50 VEU.

ligt hoger dan dat veroorzaakt door de coronacrisis (2,2%).¹⁶ Daarbij dient nog in ogenschouw te worden genomen dat het Verenigd Koninkrijk beschikt over de schaal en middelen van een regionale grootmacht en mondiale economische speler. Het verankeren van het lidmaatschap in de Grondwet zou Nederland bij een eventuele uittreding behoeden voor dergelijke Britse toestanden. In tegenstelling tot het door constitutionele onzekerheid en improvisatie gekenmerkte Britse uittredingsproces zou Nederland zich ervan verzekeren dat voordat de artikel 50-procedure wordt gestart, er in twee lezingen en ten minste één landelijke verkiezing een grondige en inhoudelijk behoorlijke politieke en maatschappelijke gedachteswisseling is geweest, waardoor de politieke, bestuurlijke en economische consequenties van eventuele uittreding zorgvuldig kunnen worden afgewogen.

2.2 Legitimerende werking

Een tweede genoemde tegenwerping tegen de EU in de Grondwet is dat grondwettelijke verankering van het EU-lidmaatschap ondemocratisch zou zijn. Opname in de Grondwet zou niet stroken met toenemend maatschappelijk onbehagen over de Unie en de mogelijkheid van uittreding welhaast illusoir maken.

Deze kritiek achten wij weinig doordacht. Het dient uiteindelijk te gaan om het waarborgen van democratie en inspraak alsmede de bescherming van de grondslagen van de staat. In tegenstelling tot de voorstelling van enkele Kamerleden, behelst de afgewezen voorziening geen ‘slot op de deur’, maar biedt zij een regeling die de zekerheid en stabiliteit omtrent het EU-lidmaatschap verhoogt. De opmerking van het lid Van der Staaij (SGP) dat ‘je [er] niet omheen [moet] draaien’ dat uittreding moeilijker wordt gemaakt is natuurlijk juist. Maar dat is ook de bedoeling: de normatieve functie van grondwettelijke verankering van het EU-lidmaatschap zou ertoe strekken dat uittreding uit de EU door de Nederlandse regering pas verenigbaar met de Nederlandse Grondwet is, wanneer het Nederlandse EU-lidmaatschap weer uit de Grondwet geschrapt is. Als betoogd dient dit te worden toegejuicht. Een vereiste aanpassing van de Grondwet brengt immers onmiskenbaar een vertragend effect en de noodzaak tot brede, consensuele maatschappelijke discussie met zich mee. Gelet op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk zijn deze kenmerken van prudente omgang met de staatsinrichting bij een uittreding op basis van een enkel meerderheidsbesluit allerminst gegarandeerd.

Een meerderheid van de EU-lidstaten, waaronder Duitsland, Frankrijk en België, kent reeds een grondwettelijk verankering van hun EU-lidmaatschap.¹⁷ De landen die daarin niet voorzien, waaronder Denemarken, Luxemburg en Nederland, profiteren weliswaar vandaag sterk van het

¹⁶ Reuters, COVID-19 and no-deal Brexit could cost UK \$174 billion a year – Baker MacKenzie, <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-economy-idUSKBN26QoHD> (5 oktober 2020). De huidige situatie wijst erop dat de economische schade van beide gebeurtenissen nog verder zal oplopen.

¹⁷ Expliciet op het lidmaatschap van de EU wijzen de grondwetten van Bulgarije (art. 4(3)), Cyprus (art. 1a), Duitsland (art. 23), Finland (sectie 1), Frankrijk (art. 88-1), Ierland (4(4)), Kroatië (art. 141a), Litouwen (constitutionele wet 4, punt 1), Malta (art. 65), en Zweden (art. 10 grondwet). De grondwetten van België, Griekenland, Hongarije, Italië, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovakije, en Spanje veronderstellen het EU-lidmaatschap middels expliciete verwijzingen elders in de grondwet. Anders dan de Memorie van Toelichting tellen wij de Grondwetten van Hongarije en Letland niet mee, aangezien deze slechts in de conditionele zin naar het Unie-lidmaatschap verwijzen (als zijnde een door de Grondwet toegestane mogelijkheid). Vergelijk Kamerstukken 2019/2020, 35202 (R2126), 6, p. 1.

EU-lidmaatschap, maar riskeren morgen de instabiliteit van een ongeregelde transitie wanneer de voordelen van hun EU-lidmaatschap onverwacht wegvallen.

Dit alles betekent geenszins dat de stem van de burger wordt genegeerd. Grondwettelijke verankering van het EU-lidmaatschap sluit bijvoorbeeld het organiseren van een niet-bindend referendum over terugtrekking uit de EU als politiek signaal niet uit. Daarenboven bieden de Tweede Kamerverkiezingen na de eerste lezing van een eventueel voorstel om het EU-lidmaatschap uit de Grondwet te schrappen kiezers ook de mogelijkheid om meer EU-vijandige volksvertegenwoordigers te verkiezen wanneer zij dit wensen.

2.3 Normatieve werking

Ten slotte betogen sommige critici dat de legitimiteit van de EU eerder gebaat is bij het benoemen en aanpakken van haar tekortkomingen.¹⁸ Hoewel wij dit algemene sentiment toejuichen en in onze academische praktijk actief ondersteunen, zien wij logisch niet in hoe deze kritiek in tegenspraak is met grondwettelijke verankering van het EU-lidmaatschap. Het is immers én, én. Verankering van het EU-lidmaatschap behelst zeker niet een kritiekloze omarming van het Europese integratieproces, maar vooral het inzicht dat wij het gewicht van onze verbondenheid met de EU onderkennen. Deze verbondenheid verstevigt de basis voor een verder commitment om tekortkomingen in het functioneren van de EU onder ogen te zien en te repareren zonder het bestaansrecht van dit bestel zelf in twijfel te stellen, net zoals bijvoorbeeld de recente Parlementaire Commissie Van Dam dit voor het Nederlandse bestuurlijke bestel beoogde te doen.¹⁹

In de huidige situatie signaleren wij inderdaad EU-gerelateerde kwesties die de Nederlandse aandacht verdienen. Zo wordt de steun voor het Nederlandse EU-lidmaatschap ondanks het hoge gemiddelde gekenmerkt door een zorgelijke maatschappelijk splitsing. Het eerder genoemde SCP-rapport wijst bijvoorbeeld op een duidelijk en door de tijd toenemend perceptieverschil tussen ‘hogere- en lagere opgeleiden’ dat op bepaalde momenten in de tijd zelfs tot rond de 20 procentpunten uiteen liep, terwijl ook leeftijd een belangrijke factor vormt.²⁰ Daarnaast dient respect voor de beginselen van democratische legitimiteit, rechtsstatelijkheid, en fundamentele rechten een constante leidraad te vormen in de Europese besluitvorming, zoals de Europese Verdragen dit ook vereisen. In onze notities namens de Commissie Meijers vragen we regelmatig aandacht voor concrete aan deze beginselen gerelateerde problemen binnen de EU en doen we concrete voorstellen voor oplossing van deze problemen.²¹ Op grond van het achter Grondwet artikel 90 schuilgaande nationale belang gaan we ervan uit dat ook de Nederlandse overheid dit tot zijn kerntaken zal blijven beschouwen, ook (of zelfs: nog meer) na een eventuele grondwettelijke verankering van het Nederlandse EU-lidmaatschap.

18 Zie o.m. de opmerkingen van het lid Van der Staaij tijdens de eerste termijn van de behandeling van de initiatiefwet Verhoeven en Jetten, *Kamerstukken II 2020/2021, 35202(R2126)*, 1^e termijn kamer (ongecorrigeerd stenogram).

19 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Commissie Van Dam), *Ongekend onrecht, Kamerstukken II 2020/2021 35510-2*.

20 Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, p. 43 en p. 46. Evenwel dienen deze cijfers met enige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd; zoals de SCP-studie zelf stelt wordt de methodologische nauwkeurigheid van de Eurobarometer, waarop ze grotendeels gebaseerd zijn, door enkele vooraanstaande sociaal-wetenschappers in twijfel getrokken. Zie p. 12-13 in hetzelfde rapport.

21 De notities van de Commissie Meijers zijn terug te vinden op www.commissie-meijers.nl/nl/comments.

Tot slot wijzen wij erop dat vastlegging van het Unielidmaatschap in de Grondwet kan bijdragen aan een sterker verankerd en minder gratuit besef van het belang van de EU voor Nederland. Met het oog op de voortdurende onrust in de Europese en mondiale politieke sfeer gaan wij ervan uit dat dit belang in de komende jaren enkel verder zal toenemen. Om grote maatschappelijke en geopolitieke uitdagingen als de bestrijding van de corona-pandemie en de financiële gevolgen daarvan, de toenemende economische conflicten tussen de VS en China, de onrust in de Europese buurstaten, en de steeds meer merkbare negatieve gevolgen van de klimaatcrisis het hoofd te kunnen bieden, zal Nederland sterk afhankelijk zijn van zijn stem binnen een goed functionerende Unie. Grondwettelijke verankering van het EU-lidmaatschap zal in de praktijk Nederlandse politici aanmoedigen om de legitimiteit van Europese instellingen te verdedigen en verstevigen, zoals zij dat nu ook doen voor nationale constitutionele instellingen als de Staten-Generaal.²²

3. De informatiepositie van het parlement

Het afgewezen artikel 95a Grondwet legde niet enkel het Nederlandse Unielidmaatschap vast, maar regelde in het tweede lid ook de parlementaire informatiepositie aangaande Europese besluitvorming.²³ Dat tweede lid luidde: ‘De wet regelt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming van de Europese Unie over wetgeving en verdragen.’ In de huidige praktijk blijft de informatiepositie van de Staten-Generaal nog altijd sterk achter op die van de regering. Dit bemoeilijkt de doelmatige uitoefening van de controlerende taak van de Staten-Generaal, en daarmee de binding van het Nederlandse overheidshandelen in Brussel aan de gekozen volksvertegenwoordiging. Pogingen tot wettelijke verankering van het parlementaire informatierecht met betrekking tot Europese besluitvorming middels een zogenoemde ‘Europawet’ liepen tot dusver op niets uit.²⁴

Gebrekkige parlementaire EU-informatievoorziening is niet exclusief een Nederlands probleem. Daadwerkelijk parlementair toezicht op de eigen regering is in veel EU-lidstaten te vaak een papieren werkelijkheid.²⁵ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is dit probleem alleen maar in omvang toegenomen door opeenvolgende crises, waarin de staats- en regeringsleiders van de EU-lidstaten de regie in handen namen middels intergouvernementeel overleg, soms met verregaande nieuwe stappen in Europese integratie tot gevolg.²⁶ In december 2017 kaartten 26 nationale parlementaire kamers dit probleem aan bij de voorzitters van de Europese Raad, de Raad

22 Uit de vele bliken van voortdurende inspanning ter onderstreping en ondersteuning van deze legitimiteit door Nederlandse politici lichten wij de instelling van de Staatscommissie parlementair stelsel als voorbeeld. Deze Staatscommissie kreeg van de regering de opdracht te onderzoeken hoe het Nederlands parlementair stelsel voor de toekomst bestendig zou kunnen worden. Zie Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 19-20.

23 *Kamerstukken II* 2019/2020, 35202(R2126), 5.

24 Voor achtergrondinformatie, zie Commissie Meijers 2016 en 2018. Supra noot 21.

25 Prof. Deirdre Curtin stelt in dit licht: ‘it is up to both the national parliaments [...] to roll up their individual and collective shirtsleeves and ensure that they are the visible vectors for a genuinely *public* and ongoing debate on the front-stage and back-stage activities of executive actors’. Sinds zij deze woorden schreef is de informatiepositie van de Staten-Generaal slechts beperkt verbeterd. Zie Curtin 2014, p. 31. Ook Davor Jančić benadrukt dat nationale parlementen nog altijd een sleutelrol innemen in het leveren van input-legitimiteit van Europese besluitvorming, in het bijzonder economische bestuur. Jan i 2016, p. 227.

26 Te denken valt hierbij aan de vele Eurogroep-bijeenkomsten en Eurotoppen ten tijde van de Eurozone-crisis, de Turkije-deal op het hoogtepunt van de ‘migratiecrisis’, en recentelijk, het voorstel tot invoering van een coronaherstelfonds.

van Ministers, de Commissie en de Eurogroep, met een onbevredigende reactie als gevolg.²⁷ Ook de Staatscommissie parlementair stelsel onderkent in haar rapport van 2018 dat de verhouding tussen parlement en regering in de Europese besluitvorming uit balans is geraakt, met een verlies aan parlementaire controle als gevolg. Het rapport noemt daarbij de optie van een Europawet als een wezenlijke bijdrage aan het herstel van deze balans.²⁸

3.1 Huidige informatie-afspraken slecht kenbaar

Wij zijn het eens met de initiatiefnemers dat de huidige politieke afspraken omtrent de voorziening van informatie over Europese besluitvorming niet volstaan. Gezien het informele karakter van de bestaande afspraken kan de regering eenzijdig haar toezeggingen op onderdelen intrekken. Daarnaast zijn de afspraken soms onduidelijk, versnipperd en door gebrekkige publicatie slecht kenbaar voor buitenparlementaire controlerende instanties en burgers. De Raad van State verwijst in zijn advies gemakshalve naar een brief uit 2016 van de vaste Kamercommissie van Europese Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken, waarin de informatieafspraken zijn samengevat. De herkomst van de afspraken wordt in die brief niet inzichtelijk gemaakt en voorts is onduidelijk of de Kamer of de regering de afspraken bij dient te houden en waar men eventuele nieuwe afspraken kan vinden. Kennis van deze afspraken is derhalve in hoge mate afhankelijk van institutioneel geheugen en onderzoekend vermogen. Een belangrijke vraag is of alle Kamerleden en ministeries de afspraken op een rij hebben en ernaar handelen. Bovendien is de beschikbare informatie, hoewel soms overweldigend in kwantiteit, kwalitatief niet altijd afdoende en niet altijd openbaar. Een wettelijke regeling van de informatieplicht van de regering jegens de Staten-Generaal vermag deze tekortkomingen in de huidige praktijk te verbeteren. Van een wettelijke regeling gaat bovendien een dwingend karakter uit dan van de huidige informele toezeggingen. De Raad van State besteedt helaas geen aandacht aan deze gebreken in zijn opmerkelijk bondig geformuleerde negatieve advies omtrent dit onderdeel van het wetsvoorstel.

De Raad van State merkt net als enkele Kamerleden verder op dat een grondwettelijke opdracht voor een Europawet niet nodig is, nu ook zonder grondslag in de Grondwet de Staten-Generaal bevoegd is een dergelijke wet aan te nemen. Dat is juist, maar wij zijn van oordeel dat een grondwettelijke opdracht tot wetgeving omtrent de nationale parlementaire verhouding met de EU goed in de systematiek van de Grondwet past. Voor de openbare lichamen en andere rechtspersonen die in de Grondwet worden genoemd geldt dat de Grondwet zonder uitzondering bepalingen kent omtrent nadere regels te stellen bij formele wetgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Koninklijk

27 Zie Letter of 26 Parliamentary Chambers of the Member States of the EU to the President of the European Council, the Presidency of the Council of the EU, the President of European Commission, and the President of the Eurogroup, 20 december 2017. De initiatoren van de brief achtten de reacties die zij van de voorzitters van de Europese Raad, de Raad, en de Commissie ontvingen beneden de maat. De voorzitter van de Eurogroep beantwoordde de brief helemaal niet. Zie Letter of the Chairpersons of the Permanent Committees for European Affairs of the Senate and House of Representatives of the Netherlands and the Danish Parliament to the President of the Eurogroup, 12 juli 2018.

28 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 328-334.

Huis²⁹, lagere overheden³⁰, rechtscolleges³¹, de Raad van State³², de Ombudsman³³ en de Algemene Rekenkamer³⁴. Gelet op de fundamentele staatsrechtelijke positie van het parlement, is het passend om ook in de Grondwet te noemen dat de verhouding tussen het parlement en de EU bij wet geregeld wordt.

Zoals de Raad van State overweegt, valt het verstrekken van informatie over Europese besluitvorming reeds onder het algemene informatierecht van artikel 68 Grondwet. Met de initiatiefnemers van het afgewezen voorstel zijn wij evenwel van mening dat er goede redenen zijn om het informatierecht aangaande de Europese Unie een eigen plaats te geven in de Grondwet. De Europese samenwerking is van een dermate specifieke aard dat een aparte voorziening kan helpen ongewenste onduidelijkheid in de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal in deze beleidssfeer weg te nemen. Artikel 68 Grondwet spreekt immers van ‘inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat’. Een traditionele interpretatie van Europese besluitvorming als ‘buitenlands beleid’ zou kunnen leiden tot het onwenselijke standpunt dat te uitgebreide parlementaire informatievoorziening het staatsbelang zou schaden. In werkelijkheid is de inbreng van de Nederlandse regering in Europese besluitvorming veel structureler en verregaander dan het geval is in ‘klassieke’ internationale aangelegenheden. Een Europawet zou de nationale parlementaire controle op de besluitvorming in de Raad van Ministers versterken door de verzekering van tijdige en ongecensureerde informatieverstrekking.³⁵

3.2 Verbreiding reikwijdte tweede lid

Een aparte grondwettelijke regeling voor parlementaire informatievoorziening in Europese aangelegenheden is niet ongebruikelijk. Hoewel minder wijdverbreid dan verwijzingen naar het EU-lidmaatschap, bevatten de Grondwetten van een aantal lidstaten die bekend staan om hun sterke parlementaire toezicht juist wél een dergelijke regeling. Daarbij valt op dat deze regeling doorgaans breed wordt geformuleerd. Zo spreekt de Duitse Grondwet (artikel 23, tweede lid) van ‘...zaken aangaande de Europese Unie [...] uitputtend en op het vroegst mogelijke tijdstip’, terwijl de Finse Grondwet (sectie 96) verwijst naar ‘...de overweging van [wetten, overeenkomsten, en andere maatregelen] in de Europese Unie [evenals] de positie van de regering dienaangaande’. De Zweedse Grondwet (hs. 10, artikel 10) ten slotte geeft het parlement het recht op continue informatievoorziening ‘aangaande ontwikkelingen in het kader van samenwerking binnen de Europese Unie’, en wijst op een uitwerking van dit recht bij wet.³⁶

In dit licht is de formulering in de recent afgewezen initiatiefwet, die slechts verwijst naar informatie inzake wetgeving en verdragen, zeer beperkt te noemen. De initiatiefnemers verantwoordden deze

29 O.m. artikelen 34, 39 en 40.

30 O.m. artikelen 123, 126 en 130.

31 Art. 116, 117, vierde lid en 118, derde lid.

32 Art. 74, vierde lid en art. 75.

33 Art. 78a, derde lid.

34 Art. 77, vierde lid.

35 De Staatscommissie parlementair stelsel stelt dat het ‘belangrijk [is] te beseffen dat de besluitvorming in de EU een ander karakter heeft dan de besluitvorming op Nederlands niveau. Waar op het nationaal niveau duidelijk is wie de voorstanders en wie de tegenstanders zijn van een voorstel, is dit in de EU-instellingen meestal niet duidelijk.’ (p. 332).

36 Nederlandse vertalingen op basis van de Engelse tekst op www.constituteproject.org.

keuze door te stellen dat ‘de reikwijdte van de grondwettelijke taakopdracht aan de gewone wetgever beperkt [is] tot de belangrijkste besluiten: over wetgeving en over verdragen.’ De achterliggende veronderstelling dat Europese wetgeving sterker ingrijpt in het Nederlandse belang dan niet-wetgevende besluitvorming gaat lang niet altijd op.³⁷ Bovendien spraken de initiatiefnemers elders in de Memorie van Toelichting van ‘besluiten van de Europese Unie’,³⁸ waarbij dient te worden opgemerkt dat niet alle Europese besluiten van wetgevende aard zijn. In de praktijk vindt veel besluitvorming die er werkelijk toe doet buiten de sfeer van wetgeving en verdragsherziening plaats.³⁹ En juist daar heeft Nederland een sterke stem, middels consensus dan wel unanimitieit in bijvoorbeeld de Europese Raad, het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), en de Eurogroep. Daarnaast is in de laatste jaren gebleken dat Europese besluitvorming zich buiten de Europese verdragen heeft afgespeeld, bijvoorbeeld middels de Europese Begrotingsunie (EBU) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), en de reactie op het recente dreigement van Polen en Hongarije om het financiële steunpakket ter verlichting van de economische gevolgen van de coronapandemie te blokkeren.

Mede met het oog op de positie van de initiatiefnemers dat de voorgestelde grondwettelijke regeling ‘een ruimere reikwijdte van de nog vast te stellen wet niet uit[sluit]’ is het wenselijk om de reikwijdte van het informatierecht in de Grondwet zo open mogelijk te formuleren, en daarbij ook op mogelijke hybride Europese besluitvorming te anticiperen. Wij stellen daarom voor een toekomstige grondwettelijke regeling de volgende formulering voor:

‘De wet regelt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming in het kader van de Europese Unie over wetgeving, verdragen, en andere het Koninkrijk bindende besluiten.’

4. Ondraaglijke lichtheid

Van de hand van schrijver en overtuigd Europeaan Milan Kundera is de existentiële overpeinzing: ‘Er bestaat geen mogelijkheid om na te gaan welke beslissing beter is, want er is geen vergelijking.’⁴⁰ Dit uitgangspunt gaat in laatste lezing ook op voor de kwestie van het Nederlandse EU-lidmaatschap: leggen we onze betrokkenheid, die vandaag sterk is en breed wordt gedragen, vast, in weerwil van onzekerheid over toekomstig draagvlak? Het antwoord daarop moet, ondanks de recente afwijzing van een wetsvoorstel tot die strekking, om drie redenen positief luiden. Ten eerste omdat de huidige Grondwet miskent dat de EU in hoge mate definiërend is voor de inrichting van het Nederlandse staatsbestel. Ten tweede gaat van grondwettelijke verankering een normatieve opdracht uit om de grondslagen waarop het lidmaatschap berust actief uit te dragen en te beschermen. Ten derde stelt opname van het Unielidmaatschap zeker dat een eventuele toekomstige uittreding aan alle eisen van democratische kenbaarheid en zorgvuldige belangenafweging voldoet. Bij een grondwettelijke erkenning van het buitengewone belang van het Unielidmaatschap voor Nederland hoort een

³⁷ Zie voorbeelden in voetnoot 12.

³⁸ *Kamerstukken II 2019/2020, 35202 (R2126)*, 6, p. 10.

³⁹ De Staatscommissie parlementair stelsel spreekt in dit verband van ‘gebeurtenissenpolitiek’ waarbij nationale parlementen ‘veelal genoeg nemen met informatievoorziening achteraf over genomen besluiten die niet meer kunnen worden teruggedraaid.’ (p. 329).

⁴⁰ Kundera 1984.

behoorlijk geregeld parlementair toezicht op de Europese besluitvorming, als waarborg voor democratische legitimiteit. Het is daarom zaak om het gewicht van de EU voor Nederland zowel in het lidmaatschap als in de parlementaire informatiepositie grondwettelijk te onderkennen.

Literatuur

Besselink e.a. 2002

L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts, en S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing, 2002

Bovens en Yesilkagit 2015

M.A.P. Bovens en K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *Nederlands Juristenblad* 2015/10

Commissie Meijers 2016

Commissie Meijers, CM 1605, *De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor informatievoorziening: een verkenning*, 2016

Commissie Meijers 2018

Commissie Meijers, CM1810, *Notitie ten aanzien van de stilstand in de behandeling van de Initiatiefwet Europese Informatievoorziening*, 2018

Curtin 2014

D. Curtin, 'Challenging Executive Dominance in European Democracy', *Modern Law Review* 77(1), 2014

Jančić 2016

D. Jančić, 'National Parliaments and EU Fiscal Integration', *European Law Journal* 22(2), 2016, p. 227

Kundera 1984

M. Kundera (1984), *De ondraaglijke lichtheid van het bestaan* (Amsterdam: Ambo Anthos)

Sociaal en Cultureel Planbureau 2019

Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP-publicatie 2019-8

Staatscommissie Grondwet 2010

Staatscommissie Grondwet, Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, 2018