

Aan De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
*Per email*

Datum 20 november 2020

Kenmerk CM2015

Betreft **CM2015 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**

Geachte leden,

Binnenkort houdt de Tweede Kamer een plenair debat over het voorstel van de leden Verhoeven en Jetten ('de initiatiefnemers') om bij rijkswet een procedure tot aanpassing van de Grondwet te initiëren.<sup>1</sup> De door de initiatiefnemers voorgestelde aanpassing van de Grondwet strekt ertoe dat het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie middels de toevoeging van een tweeledig artikel (te noemen artikel 95a) voor het eerst op grondwettelijk niveau geregeld zou worden. Met deze notitie gaat de Commissie Meijers in op de merites van dit voorstel.

### Eerste lid: het Unielidmaatschap

Het eerste lid van het voorgestelde nieuwe Grondwetartikel luidt: "1. Het Koninkrijk is lid van de Europese Unie." Het beoogt hiermee het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie grondwettelijk, en daarmee duurzaam vast te leggen. Het vastleggen van het EU-lidmaatschap op nationaal constitutioneel niveau is niet ongebruikelijk. Tien lidstaten van verschillende grootte, geografische ligging, en constitutionele traditie kennen een dergelijke voorziening in hun grondwet, terwijl nog eens negen lidstaten het lidmaatschap niet expliciet vermelden, maar het middels verschillende meer specifieke verwijzingen als verondersteld feit presenteren.<sup>2</sup> Nederland behoort dus tot een minderheid van EU-lidstaten die geheel niet verwijzen naar de Europese Unie en/of samenwerking. In de Nederlandse context heeft de wetgever het steeds onnodig geacht een dergelijke verwijzing in de grondwet op te nemen.<sup>3</sup> Dit roept de vraag op of zich sinds de vorige uitgebreide grondwetherziening (1983) op het terrein van de Europese samenwerking een veranderde situatie heeft voorgedaan die een dergelijke constitutionalisering billijkt.

De Commissie Meijers deelt de mening van de initiatiefnemers dat dit het geval is. In het bijzonder onderschrijft de Commissie Meijers de onderbouwing van de initiatiefnemers, dat het lidmaatschap van de EU van een dergelijk ingrijpende aard is, dat het tot sterke vervlechting van de Nederlandse staat met de

<sup>1</sup> TK 2019-2020, 35202(R2126), nr. 5

<sup>2</sup> 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, Slowakije, en Spanje veronderstellen het EU-lidmaatschap middels verdere verwijzingen. 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 TK 2019-2020, 35202 (R2126), nr. 6, p. 1, voetnoot 1.

<sup>3</sup> Commissie Remkes (2018), Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, p. 328; TK 2019-2020, 35202 (R2126), nr. 6, p. 4-7.

**Commissie Meijers**  
Permanente Commissie  
van Deskundigen in  
Internationaal  
Vreemdelingen-,  
vluchtelingen- en  
strafrecht

**Postadres**  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam

**Bezoekadres**  
Surinameplein 124  
1058 GV Amsterdam

T 020 362 05 05

W [www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl)

E [post@Commissie-Meijers.nl](mailto:post@Commissie-Meijers.nl)

Europese rechtsorde heeft geleid, en de gevolgen van eventuele uittreding daarom zeer ingrijpend zouden zijn. Anders dan het geval is bij andere internationale samenwerkingsverbanden heeft het Europese integratietraject zich gaandeweg ontwikkeld tot een volwaardige nieuwe bestuurslaag, inclusief direct gekozen democratische representatie en exclusieve bevoegdheden op meerdere beleidsterreinen.<sup>4</sup>

De EU, een Europees samenwerkingsverband met zijn eigen instellingen, regelgeving, en democratische legitimering, is daarmee naar alle redelijke maatstaven een onderdeel van de Nederlandse constitutionele orde gaan vormen. Het mag daarom worden aangenomen dat een uittreding uit de EU zeer ingrijpende systemische gevolgen voor de Nederlandse politieke, juridische en economische orde zou hebben.<sup>5</sup> Het lijkt daarmee zonder meer redelijk om voorwaarden te scheppen die er bij een eventuele (overweging tot) uittreding toe zouden leiden dat er doortastend en met voldoende voorbereidingstijd zou worden gehandeld. Deze overwegingen vormen een sterk argument voor de voorgestelde grondwettelijke voorziening. De normatieve functie van het voorgestelde artikel 95a, eerste lid, zou ertoe strekken dat uittreding uit de EU door de Nederlandse regering pas verenigbaar met de Nederlandse grondwet is, wanneer deze regeling weer uit de grondwet geschrapt is. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke vereiste aanpassing van de grondwet een vertragend effect en de noodzaak tot brede, consensuele maatschappelijke discussie met zich mee zou brengen.

In het afgelopen decennium heeft de Europese samenwerking een forse verdere integratieslag gemaakt als reactie op de opeenvolgende (geopolitieke, economische, migratie-gerelateerde, en klimaat-)crises waaraan het continent werd blootgesteld. Een onverwachte uittreding van Nederland uit de Europese Unie zou daarom vandaag een nóg grotere schok voor het juridische en politieke bestel inhouden dan het ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon met zich mee zou hebben gebracht. Met het oog op de voortdurende onrust in de Europese en mondiale politieke sfeer gaat de Commissie Meijers er dienstenboven vanuit dat het belang van de EU voor Nederland 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 nabuurstaten, 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 Europese Unie.

### **Tweede lid: Europawet**

Het tweede lid van het voorgestelde nieuwe Grondwetartikel 95a luidt: “De wet regelt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij besluitvorming van de Europese Unie over wetgeving en verdragen.” In de Memorie van Toelichting geven de initiatiefnemers aan ervan uit te gaan dat de behoefte aan een afdoende parlementaire toezichtspraktijk in de toekomst eerder zal toenemen dan afnemen.<sup>6</sup> De Commissie Meijers deelt de lezing van de initiatiefnemers dat versteviging van het informatierecht van de Staten-Generaal met betrekking tot Europese besluitvorming een groot en urgent belang is. In de huidige praktijk blijft de informatiepositie van de Staten-Generaal nog altijd sterk achter op die van de regering. Dit bemoeilijkt de

---

<sup>4</sup> Een kleine greep uit verdragsrechtelijke en andersoortige commiteringen wijst de verregaande directe invloed uit die deze bestuurslaag inmiddels op de Nederlandse politieke, beleids- en juridische orde uitoefent. Zo is sinds het Verdrag van Maastricht (1992) het Nederlands burgerschap direct gebonden aan een Europees burgerschap dat autonome rechten kent, en ving op hetzelfde moment de structurele Europese samenwerking op het terrein binnenlandse en buitenlandse veiligheid aan; droeg in 1999 Nederland de bevoegdheid over het eigen monetaire beleid over aan de EU; worden sinds 2004 verdachten middels het Europees Aanhoudingsbevel quasi-automatisch aan andere lidstaten overgeleverd; en stemde Nederland onder druk van de eurozone-crisis (2009-circa 2016) en de covid-19 pandemie in met steeds verder ingrijpende economische coördinatie en omvangrijkere financiële commiteringen.

<sup>5</sup> Deze aannahme wordt verder ondersteund door het Britse besluit om uit de Unie te treden. Een recente studie becijfert de economische schade op 3,1% van het BBP op de lange termijn *in het geval van een handelsakkoord*. Dit economische verlies ligt hoger dan dat veroorzaakt door de coronacrisis (2,2%). Zie: 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-idUSKBN26Q0HD> (5 oktober 2020).

<sup>6</sup> TK 2019-2020, 35202 (R2126), nr. 6, p. 9.

doelmatige uitoefening van de controlerende taak van de Staten-Generaal, en daarmee de binding van het Nederlandse overheidshandelen in Brussel aan de gekozen volksvertegenwoordiging. In 2016 deed de Commissie Meijers daarom een voorstel voor wettelijke regeling van het parlementaire informatierecht met betrekking tot Europese besluitvorming middels een zogenoemde 'Europawet'.<sup>7</sup>

De problematiek van 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> In december 2017 kaartten 26 nationale parlementaire kamers dit probleem aan bij de voorzitters van de Europese Raad, de Raad, de Commissie, en de Eurogroep, met een onbevredigende reactie als gevolg.<sup>10</sup> Ook de Commissie Remkes onderkent in zijn recente rapport 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 een Europawet als een wezenlijke bijdrage aan het herstel van deze balans.<sup>11</sup>

De Commissie Meijers is 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 afspraken kan de regering eenzijdig zijn steun op onderdelen intrekken. Daarnaast zijn de afspraken soms onduidelijk en door gebrekkige publicatie slecht zichtbaar voor buitenparlementaire controlerende instanties. Bovendien is de beschikbare informatie, hoewel soms overweldigend in kwantiteit, kwalitatief niet altijd afdoende en niet openbaar. Een wettelijke verankering van de informatieplicht van de regering jegens de Staten-Generaal vermag deze tekortkoming in de huidige praktijk te verbeteren. De Raad van State besteedt helaas geen aandacht aan deze punten in zijn opmerkelijk bondig geformuleerde negatieve advies omtrent dit onderdeel van het wetsvoorstel.

De Raad van State merkt 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 de Commissie Meijers is 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

<sup>7</sup> Commissie Meijers (2016), CM 1605, De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor informatievoorziening: een verkenning.

<sup>8</sup> 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 D. Curtin (2014), Challenging Executive Dominance in European Democracy, *Modern Law Review* 77(1), 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. D. Jančić (2016), National Parliaments and EU Fiscal Integration, *European Law Journal* 22(2), p. 227.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 initiators 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.

<sup>11</sup> Commissie Remkes (2018), Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, p. 328-334.

bijvoorbeeld voor het Koninklijk Huis<sup>12</sup>, lagere overheden<sup>13</sup>, rechtscolleges<sup>14</sup>, de Raad van State<sup>15</sup>, de Ombudsman<sup>16</sup> en de Algemene Rekenkamer<sup>17</sup>. 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 is de Commissie Meijers 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 beleids sfeer 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 aparte voorziening onder de paragraaf betreffende regeling omtrent het internationaal recht zou het bijzondere belang van de informatieplicht in de Europese beleids sfeer ondersteunen.<sup>18</sup>

Een aparte grondwettelijke regeling voor parlementaire informatievoorziening in Europese aangelegenheden is niet ongebruikelijk. Hoewel minder wijdverbreid dan verwijzingen naar het EU-lidmaatschap, bevat de grondwet 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 (art. 23(2)) 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, art. 10) tenslotte 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.<sup>19</sup>

In dit licht is de door de initiatiefnemers voorgestelde formulering, die slechts verwijst naar informatie inzake wetgeving en verdragen, zeer beperkt te noemen. De initiatiefnemers verantwoorden deze 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.” Deze veronderstelling is echter twijfelachtig, aangezien het niet als vanzelfsprekend geacht kan worden dat Europese wetgeving sterker ingrijpt op het Nederlandse belang dan niet-wetgevende besluitvorming.<sup>20</sup> Bovendien spreken de initiatiefnemers elders in de Memorie van Toelichting van “besluiten van de Europese Unie”,<sup>21</sup> waarbij dient te worden opgemerkt dat niet alle Europese besluiten van wetgevende aard zijn. In de praktijk vindt veel

---

<sup>12</sup> O.m. artikelen 34, 39 en 40.

<sup>13</sup> O.m. artikelen 123, 126 en 130.

<sup>14</sup> Art. 116, 117, vierde lid en 118, derde lid.

<sup>15</sup> Art. 74, vierde lid en art. 75.

<sup>16</sup> Art. 78a, derde lid.

<sup>17</sup> Art. 77, vierde lid.

<sup>18</sup> De Commissie Remkes 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).

<sup>19</sup> Nederlandse vertalingen op basis van de Engelse tekst op [www.constituteproject.org](http://www.constituteproject.org).

<sup>20</sup> Zie voorbeelden in voetnoot 12.

<sup>21</sup> TK 2019-2020, 35202 (R2126), nr. 6, p. 10

besluitvorming die er werkelijk toe doet buiten de sfeer van wetgeving en verdragsherziening plaats.<sup>22</sup> En juist daar heeft Nederland een sterke stem, middels consensus danwel unanimiteit 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 mogelijk, gezien de recente blokkade door Polen en Hongarije van het financiële steunpakket ter verlichting van de economische gevolgen van de corona-pandemie, binnenkort wederom.

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]” lijkt 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. De Commissie Meijers stelt daarom de volgende tekstuele wijziging 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 maatregelen.”

Tot nadere toelichting van deze brief is onze Commissie graag bereid.

Hoogachtend,



prof. mr. A.B. (Ashley) Terlouw,  
voorzitter

---

<sup>22</sup> De Commissie Remkes spreekt in dit verband van “gebeurtenissenpolitiek” waarbij nationale parlementen “veelal genoegen nemen met informatievoorziening achteraf over genomen besluiten die niet meer kunnen worden teruggedraaid.” (p. 329).