

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Het Grondwettelijke tekort van de Europese Unie

*Een belangrijk kenmerk van de democratische rechtsstaat is dat de uitoefening van de macht door de overheid er altijd op een wettelijke grondslag moet berusten. Bij de goedkeuring van de Europese verdragen heeft de wetgever zich veelal enthousiast opgesteld, maar zich niet altijd met voldoende ernst beraden over hoe de overdracht van bevoegdheden aan de EU zich verhield tot de Grondwet. Nu de Europese samenwerking door veel burgers als controversiëler wordt ervaren, zou het goed zijn als de wetgever bij de toekomstige overdracht van bevoegdheden aan de EU een zwaardere procedure volgt.*

---

door *Bart Fleuren*

---

De auteur is advocaat.

OP 1 DECEMBER 2009 IS HET VERDRAG VAN LISSABON in werking getreden, nadat het door alle 27 EU-lidstaten werd geratificeerd. Het Verdrag van Lissabon is echter nagenoeg een kopie van de bij de Franse en Nederlandse referenda verworpen Europese Grondwet.<sup>1</sup> De constitutionele symboliek die tot uiting kwam in het gebruik van het woord ‘Grondwet’, de preambule en de verwijzing naar vlag en volkslied zijn komen te vervallen. Voor het overige stemt het Verdrag van Lissabon inhoudelijk grotendeels overeen met de verworpen Europese Grondwet.

De Nederlandse wetgever voelde zich door de uitkomst van dit referendum niet gebonden bij de ratificatie van het Verdrag van Lissabon in 2008. Dit is staatsrechtelijk niet verwijtbaar, omdat het referendum een raadplegend karakter had.<sup>2</sup> Toch kan er worden getwijfeld aan de procedure die de Nederlandse wetgever heeft gevolgd bij de ratificatie van het Verdrag van Lissabon. Diezelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot de goed-

keuring van het Verdrag tot oprichting van de EEG in 1957, het Verdrag van Maastricht in 1992 en in 2013 bij de goedkeuring van het Begrotingspact (hierna: ‘de Europese verdragen’).

De Grondwet vereist immers dat er voor de goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet een bijzondere procedure wordt gevolgd,

*De Grondwet vereist dat er voor de goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet een bijzondere procedure wordt gevolgd*

waarbij een tweederdemeerderheid is vereist in beide Kamers. Deze procedure is door de Nederlandse wetgever bij de ratificatie van de Europese verdragen niet gevolgd. Hierna ga ik in op de vraag of de wetgever deze procedure ten onrechte niet heeft gevolgd, en welke gevolgen dit kan hebben voor de

legitimiteit van deze verdragen. Ook ga ik in op de vraag hoe een begin zou kunnen worden gemaakt met het herstel van vertrouwen van de burger in de Europese samenwerking.

#### VERZWAARDE PROCEDURE VOOR GOEDKEURING VAN VERDRAGEN DIE AFWIJKEN VAN DE GRONDWET

De grondslag voor de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie is gelegen in artikel 92 Grondwet, waarin is bepaald dat wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheden door middel van een verdrag kunnen worden overgedragen aan volkenrechtelijke organisaties.<sup>3</sup> In principe is voor de goedkeuring van verdragen een gewone meerderheid van beide Kamers vereist. Sinds 1953 voorziet de Grondwet in een bijzondere waarborg voor het geval een verdragsrechtelijke bepaling afwijkt van de Grondwet of daartoe noodzaakt. In dat geval is instemming door ten minste twee derde van de leden in beide kamers vereist (artikel 91 lid 3 Grondwet).<sup>4</sup> Indien van deze procedure gebruik wordt gemaakt, dient in het wetsvoorstel tot goedkeuring tot uitdrukking te worden gebracht dat deze procedure is gevolgd (artikel 6 lid 2 Rgbv).<sup>5</sup>

Hoewel in de Grondwetsgeschiedenis geen eenduidig criterium wordt gegeven wanneer verdragen afwijken van de Grondwet of daartoe nopen, is deze procedure ook bestemd voor gevallen waarin bij de wetgever ‘gerede twijfel’ bestaat over de verenigbaarheid van een verdrag met de Grondwet.<sup>6</sup> Sinds 1953 is deze procedure slechts driemaal toegepast, waaronder bij het verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) in 1954 en de overeenkomst met Indonesië waarbij Nederland afstand deed van de soevereiniteit over Westelijk Nieuw-Guinea.<sup>7</sup> De wetge-

ver vond dat die verdragen in strijd waren met bepalingen uit de Grondwet en dat daarom de verzwaarde procedure moest worden gevolgd.<sup>8</sup>

#### GEBRUIK VAN DE EENVOUDIGE PROCEDURE BIJ DE GOEDKEURING VAN DE EUROPESE VERDRAGEN

Bij de goedkeuring van de Europese verdragen heeft de wetgever de bijzondere procedure voor goedkeuring van verdragen op grond van artikel 91 lid 3 Grondwet telkens niet gevolgd, al zijn de Europese verdragen in de praktijk wel met tweederdemeerderheid aanvaard.<sup>9</sup> Dat is opmerkelijk, omdat de regering bij de goedkeuring van het EEG-Verdrag al aangaf dat het EEG-Verdrag voorzag in uiteindelijke vervanging ‘van allerlei nationale regelingen door Gemeenschapsregelingen’<sup>10</sup> en dat de Europese Commissie eigen beslissingsbevoegdheden zou krijgen, ‘waardoor het gebruik van de ont-snappingsmogelijkheden aan intergouvernementele onderhandeling wordt onttrokken’.<sup>11</sup>

Toch vond de regering het niet noodzakelijk om de bijzondere procedure te volgen, omdat de bepalingen van het EEG-Verdrag volgens haar ‘niet afwijken van de bepalingen van de Grondwet’.<sup>12</sup> Het Verdrag van Maastricht week volgens de wetgever evenmin af van de Grondwet.<sup>13</sup> In het bijzonder vond de wetgever dat de Grondwet zich niet verzette tegen de toekenning van actief en passief kiesrecht voor de verkiezingen van het Europees Parlement, de bepalingen over onderwijs, de harmonisatie van het immigratie- en asielbeleid en de invoering van een Europees geldstelsel (het EMU-Verdrag).<sup>14</sup> Met name het standpunt van de regering dat het EMU-Verdrag geen schending opleverde van de Grondwet ondervond kritiek in de literatuur en in de Tweede Kamer.<sup>15</sup> De regering wees deze kritiek van de hand, omdat het Verdrag niet zou afwijken van ‘specifieke [G]rondwetsbepalingen’.<sup>16</sup>

Ook bij het Verdrag van Lissabon vond de wetgever dat de bijzondere procedure niet van toepassing was.<sup>17</sup> In navolging van de Raad van State overwoog de regering bovendien dat ‘het Verdrag van Lissabon zich kenmerkend onderscheidt van het in het referendum aangewezen Grondwettelijk Verdrag’.<sup>18</sup> Volgens de Raad van State was daarbij van doorslaggevende betekenis dat het Verdrag van Lissabon was ontdaan van de constitutionele symboliek, omdat deze symbolen bij de bevolking de verwachting opwekten dat de EU zich in een meer uitgesproken statelijke of federale richting zou ontwikkelen.<sup>19</sup> De inhoudelijke overeenkomsten tussen het Verdrag van Lissabon en de Europese Grondwet werden door de Raad van State en de regering niet van doorslaggevende betekenis geacht.

De eenvoudige procedure is ook gebruikt bij de goedkeuring van het

Begrotingspact, waarbij de Europese Commissie onder meer het recht krijgt de Nederlandse begroting goed te keuren en te toetsen.<sup>20</sup> Het is zeer de vraag of dit de juiste procedure is, nu het begrotingsrecht op grond van artikel 105 Grondwet toekomt aan de Staten-Generaal.<sup>21</sup> Ondanks bezwaren tegen de toepassing van de eenvoudige procedure en de wens van partijen om een Grondwettelijke basis op te nemen voor deze bevoegdheden<sup>22</sup> zal het Begrotingspact op 25 juni 2013 door de Eerste Kamer als hamerstuk worden afgedaan.<sup>23</sup> Dat is merkwaardig, omdat ook de verdragspartijen volgens de wetgever de voorkeur gaven aan het opnemen van een Grondwettelijke basis voor het Begrotingspact.<sup>24</sup>

#### FUNDAMENTEN EN ESSENTIALIA VAN HET NEDERLANDSE STAATSBESTEL

Bij de goedkeuring van de Europese verdragen heeft de wetgever telkens gekozen voor een 'literalistische' interpretatie van artikel 91 lid 3 Grondwet.<sup>25</sup> Volgens deze opvatting hoeft de bijzondere procedure alleen te worden gevolgd als een verdrag letterlijk in strijd is met een of meer specifieke Grondwettelijke bepalingen.<sup>26</sup>

Bij de behandeling van het Verdrag van Lissabon werd terecht opgemerkt dat deze benadering te beperkt is.<sup>27</sup> Met deze benadering wordt miskend dat een verdragsbepaling, hoewel niet letterlijk in strijd met een specifieke Grondwetsbepaling, wel degelijk bevoegdheden kan verlenen of wijzigen, die in Nederland alleen door middel van een Grondwetswijziging geregeld zouden kunnen worden.<sup>28</sup> Door in die gevallen de eenvoudige procedure te volgen, wordt de goedkeuring van een verdrag waarbij sprake is van soevereiniteitsoverdracht onttrokken aan de daarvoor bestemde procedure.<sup>29</sup> Dat leidt volgens voormalig PvdA-senator en rechtsgeleerde Jurgens tot de ongerijmdheid dat afwijking van relatief ondergeschikte bepalingen van de Grondwet toepassing van de verzwaarde procedure zou vereisen, terwijl wezenlijke inbreuken op de Nederlandse soevereiniteit mogelijk zouden zijn met toepassing van de eenvoudige procedure.<sup>30</sup>

Het is de vraag of de literalistische benadering van de wetgever standhoudt in het licht van de Grondwetsgeschiedenis. Hoewel artikel 91 lid 3 Grondwet geen steun biedt voor de opvatting dat alle verdragsrechtelijke bepalingen die in de geest strijdig zijn met de Grondwet, aan de daarin vastgelegde procedure moeten worden onderworpen, gaf de regering bij de totstandkoming van deze bepaling wel aan dat het in die gevallen 'een ethisch postulaat is, dat zowel Regering als Staten-Generaal (...) zich ernstig hebben te beraden of niet (...) zodanig in strijd met de geest van de Grondwet wordt gehandeld, dat ernstig overwogen dient te worden (...) in

hoeverre wel medewerking kan worden verleend'.<sup>31</sup> Dus ook als een verdragsbepaling niet letterlijk in strijd is met de Grondwet kan het zijn dat het passend is om de verzwaarde procedure te volgen.

KVP-senator Sassen (1911-1995) vroeg de regering bij de behandeling van de bepaling om in te stemmen met zijn visie dat deze bepaling niet is geschreven om afwijkingen van 'fundamentele essentialia van ons Staatsbestel mogelijk te maken', waaronder hij verstond het 'zelfstandig Staatsbestaan als Koninkrijk onder Oranje en als parlementaire democratie'.<sup>32</sup> Naar aanleiding daarvan gaf de regering aan erop te zullen letten dat 'de fundamenten of essentialia van de nationale rechtsorde (...) zelfs voorzover zij niet in bepalingen van de Grondwet zijn belichaamd, niet aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde mogen worden opgeofferd' (cursivering van mij, B.F.).<sup>33</sup>

De wetgever had zich bij de goedkeuring van de Europese verdragen in dat licht moeten afvragen hoe deze zich verhielden tot de essentialia van het Nederlandse staatsbestel, ook voor zover deze niet in de Grondwet zijn gecodificeerd. Hoewel wellicht nog te betogen is dat de Europese verdragen geen bepalingen inhielden die letterlijk in strijd waren met specifieke Grondwetsbepalingen, heeft Nederland door erkenning van de Europese verdragen echter wel soevereiniteit overgedragen en is het deel gaan uitmaken van een zelfstandige rechtsorde, die 'in de lid-staten dwingend recht is en rechtstreeks van toepassing is op hun onderdanen'.<sup>34</sup> Daarmee is op zichzelf geen einde gekomen aan het staatsbestaan van Nederland onder Oranje en als parlementaire democratie, maar het is te betogen dat er door het lidmaatschap van de EU wel een einde is gekomen aan de zelfstandigheid van Nederland.<sup>35</sup>

In dat licht is er veel voor te zeggen dat er toch gereede twijfel bestond of, althans, had moeten bestaan over de verenigbaarheid van de Europese verdragen met de fundamenten of essentialia van het Nederlandse staatsbestel. Het had daarom de voorkeur verdiend als de wetgever bij de goed-

*Er kan worden betwijfeld of de goedkeuringswetten van de Europese verdragen op een wettige manier tot stand zijn gekomen*

keuring van de Europese verdragen toch de zwaardere procedure zou hebben gevolgd, waarvoor twee derde van de stemmen in beide Kamers is vereist (en die ook feitelijk zou zijn gegeven). Daarom kan worden betwijfeld of de goedkeuringswetten van de Europese verdragen op een wettige manier tot stand zijn

gekomen.<sup>36</sup> De goedkeuringswetten zijn echter niet aantastbaar, omdat de totstandkoming van formele wetten niet aan de Grondwet kan worden getoetst.<sup>37</sup>

## VERANKERING LIDMAATSCHAP EU IN DE GRONDWET?

Bij zijn advies over de goedkeuring van de Europese Grondwet adviseerde de Raad van State dat artikel 92 Grondwet niet is toegerust voor de ratificatie van verdragen die zo belangrijk zijn als de Europese Grondwet.<sup>38</sup> Artikel 92 ziet immers op volkenrechtelijke organisaties, terwijl '[a]nders dan wat geldt voor volkenrechtelijke organisaties (...) de contacten tussen de EU en de nationale instanties, organisaties en burgers niet alleen "bovenover" via de regering lopen, maar ook rechtstreeks, "onderlangs"'.<sup>39</sup> Daarom manifesteert de EU zich 'als een constitutionele orde'.<sup>40</sup> Ook uit de rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat de werking van het Europese recht niet is ontleend aan de Grondwet, maar een zelfstandige grondslag vindt in de Europese verdragen.<sup>41</sup>

De Raad van State vraagt de regering daarom om haar visie te geven op 'de wenselijkheid van een op de aard van de EU toegesneden grondwetsbepaling'.<sup>42</sup> Een dergelijke bepaling zou kunnen inhouden dat Nederland lid is van de Europese Unie en de gevolgen daarvan erkent, indien en voor zover dit bij of krachtens de Europese verdragen is bepaald. De Staatscommissie Grondwet, die over deze vraag in 2010 rapport uitbracht, adviseerde om dit niet te doen, want '[h]et lidmaatschap van de Europese Unie is geen fundamenteel constitutioneel beginsel en past daarom niet in de algemene bepaling'.<sup>43</sup>

Dat is jammer, omdat opname van een verwijzing naar de Europese Unie in de Grondwet zou betekenen dat de kiezer de gelegenheid zou krijgen om zich uit te laten over de wenselijkheid van het lidmaatschap van de EU door middel van tussentijdse verkiezingen. Hoewel de verkiezingen tegelijkertijd ook over andere onderwerpen kunnen gaan, heeft dit als voordeel dat kiezers zich wel over de kwestie kunnen uitlaten (zoals in het verleden ook is gebeurd bij de overdracht van de soevereiniteit over Nederlands-Indië aan de Republiek Indonesia).<sup>44</sup> Het voordeel van een procedure tot Grondwetswijziging ten opzichte van een referendum is dat de kiezer zelf aan de uitkomst ervan zou zijn gebonden, wat bij een referendum niet het geval is. Daarmee kan niet alleen een democratische, maar ook een constitutionele grondslag worden gegeven voor het Europese bestel, die thans niet, althans onvoldoende expliciet, in de Grondwet is verankerd.

## CONCLUSIE

Een belangrijk kenmerk van de democratische rechtsstaat is dat de uitoefening van de macht door de overheid er altijd op een wettelijke grondslag moet berusten. Bij de goedkeuring van de Europese verdragen heeft de

wetgever zich veelal enthousiast opgesteld, maar zich niet altijd met voldoende ernst beraden over hoe de overdracht van bevoegdheden aan de EU zich verhiel tot de Grondwet. Aanvankelijk leek dat geen probleem, omdat Europese samenwerking door de burgerbevolking niet als controversieel werd ervaren.<sup>45</sup>

De uitslag van het referendum in 2005 laat zien dat een grote meerderheid van het volk daar nu anders over denkt. De ernst van de verwerping van de Europese Grondwet is erin gelegen dat de Europese Grondwet grotendeels de bestaande praktijk codificeerde. Dat zou minder problematisch zijn als de Nederlandse Grondwet een heldere grondslag zou bieden voor het EU-lidmaatschap en de aanvaarding van de gevolgen daarvan. Door ondanks het gebrek aan deze grondslag toch mee te werken aan de uitbreiding van de EU, heeft de politiek het vertrouwen van de burger niet bevorderd.

Het vertrouwen kan wellicht worden hersteld door alsnog een grondslag voor het lidmaatschap van de EU in de Grondwet op te nemen, waarover het volk zich in tussentijdse verkiezingen kan uitlaten. Het toedragen van een

*Een warm hart voor Europese samenwerking hoeft niet in de weg te staan dat dit op een constitutioneel zorgvuldige manier gebeurt*

warm hart aan Europese samenwerking hoeft immers niet in de weg te staan dat dit op een constitutioneel zorgvuldige manier gebeurt. Om te voorkomen dat het vertrouwen van het volk verder afneemt, zou de wetgever bij de toekomstige overdracht van bevoegdheden aan de EU in elk geval de daarvoor geldende

zwaardere procedure moeten volgen.<sup>46</sup> Omdat het conflict met de burger de legitimiteit van het politieke bestel als geheel raakt, lijkt dat geen overbodige luxe.

#### Noten

- 1 Vgl. A. Jacobs, 'Het Verdrag van Lissabon en de Europese Grondwet', *Nederlands Juristenblad* 83 (2008), nr. 6, pp. 320-329; R. Barents, 'De Europese Grondwet is dood. Leve de Europese Grondwet', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 13 (2007), nr. 9, pp. 174-184; B. de Witte, 'De deconstructie van het Constitutioneel Verdrag', *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 55 (2007), nr. 7-8, pp. 256-257.
- 2 Art. 2 lid 1 van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Stb. 2005, nr. 44, p. 1).

- 3 Art. 92 Grondwet is declaratoir van aard: ook zonder deze bepaling kunnen bevoegdheden worden overgedragen aan de volkenrechtelijke organisaties, zoals de EU. Vgl. J.W.A. Fleuren, in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en J.W.A. Fleuren (red.), *Grondwet, tekst en commentaar*. Deventer: Kluwer, 2009, p. 141.
- 4 Deze bepaling was voorheen verankerd in art. 63 Grondwet (1956). Zie hierover J.W.A. Fleuren, 'Grondwet, democratische rechtsstaat en internationale rechtsorde', *RegelMaat* 26 (2011), nr. 2, p. 99 e.v., p. 103.
- 5 Art. 6 lid 2 Rijkswet goedkeuring en



- bekendmaking verdragen (Rgv). Zie daarover J.W.A. Fleuren, 'Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet', in: D. Breillat e.a., *Van de constitutie afwijkende verdragen*. Deventer: Kluwer, 2002, p. 61.
- 6 *Kamerstukken II* 1951/52, 2374, nrs. 7 en 8; *Handelingen II* 1951/52, p. 1911; *Kamerstukken II* 1955/56, 4133 (R 19), nr. 4, p. 15. Uit Fleuren 2009, p. 139.
  - 7 *Stb.* 1954, 25; *Stb.* 1962, 363; *Stb.* 2001, 343. Zie Fleuren 2009, p. 104, en voetnoot 25. Zie Fleuren 2002, p. 54.
  - 8 *Ibidem*.
  - 9 Voor het Verdrag van Lissabon zie *Handelingen I* 2007/08, nr. 38.
  - 10 *Kamerstukken II* 1956/57, 4725, nr. 3, p. 5.
  - 11 *Kamerstukken II* 1956/57, 4725, nr. 3, p. 36.
  - 12 *Kamerstukken II* 1957/58, 4725, nr. 14. Dit strandde wel op verzet van enkele Kamerleden, die vonden dat het EEG-Verdrag wel afweek van de Grondwet, maar leidde niet tot wijziging van de procedure (*Kamerstukken II*, 1956/58, 4725, nr. 9, p. 17).
  - 13 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 647 (R 1437), nr. 3, p. 10.
  - 14 *Ibidem*, p. 11.
  - 15 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 647 (R 1437), nr. 11, p. 21; vgl. A.W. Heringa, 'De verdragen van Maastricht in strijd met de grondwet. Goedkeuring met twee derde meerderheid?', *Nederlands Juristenblad* 67 (1992), nr. 24, pp. 749-752.
  - 16 *Kamerstukken I* 1992/93, 22 647 (R 1437), nr. 86c.
  - 17 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 3, p. 9. Daarbij verwees de regering naar het advies van de Raad van State daarover (*Kamerstukken II*, 2007/08, 31 091, nr. 4). Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), C 13, pp. 13-14.
  - 18 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 3, p. 9. Daarbij verwees de regering naar het advies van de Raad van State daarover (*Kamerstukken II*, 2007/08, 31 091, nr. 4). Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), C 13, pp. 13-14.
  - 19 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 091, nr. 4, p. 9.
  - 20 *Trb.* 2012, nr. 51, en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 319, nr. 2, p. 1.
  - 21 Fleuren 2009, p. 157.
  - 22 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 319, nr. 6, p. 17.
  - 23 Zie [www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33319\\_goedkeuring\\_verdrag\\_inzake](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33319_goedkeuring_verdrag_inzake)
  - 24 Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 319, nr. 6, p. 17. Het Begrotingspact zelf schrijft slechts voor dat het verdrag door de verdragsluitende partijen wordt bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen, wat nog niet betekent dat de Grondwet voor dit doel moet worden gewijzigd (vgl. Art. 14 lid 1 Begrotingspact).
  - 25 Vgl. Fleuren 2011, p. 104.
  - 26 *Ibidem*, 16.
  - 27 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 6, p. 12.
  - 28 Vgl. Fleuren 2011, p. 99.
  - 29 *Ibidem*.
  - 30 *Handelingen I* 2001/02, p. 1699 e.v.; *Kamerstukken II* 2001/02, 237c, nr. 174; *Kamerstukken I* 2003/04, 27 484 (R 1669), nr. 289, bijlage, p. 46. Uit J.J.J. Sillen, 'Verdragen die afwijken van de Grondwet en beperking van de soevereiniteit. Een nieuwe benadering', *RegelMaat* 20 (2005), nr. 4, pp. 129-139, aldaar p. 131.
  - 31 *Handelingen I* 1952/53, p. 484. Uit Sillen 2005.
  - 32 *Handelingen I* 1952/53, p. 469. Uit Sillen 2005.
  - 33 *Handelingen I* 1952/53, p. 480. Uit Sillen 2005.
  - 34 Zie HvJ EG 5 februari 1963 (zaak 26/62) (Van Gend en Loos) en HvJ EG 15 juli 1964 (zaak 6/64, LJN BE3134).
  - 35 De Raad van State spreekt in dit verband over de 'vervlechting van de Europese en de nationale constitutionele structuur' (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, p. 15).
  - 36 Aan de onwettigheid van de goedkeuring kan niet worden afgedaan, doordat beide kamers de Europese verdragen in feite wel met een gekwalificeerde meerderheid hebben goedgekeurd. In het wetsvoorstel tot goedkeuring moet immers tot uiting worden gebracht dat de wet alleen met tweederdemeerderheid kan worden aangenomen (art. 6 lid 2 Rgv). Gebeurt dat niet, dan is de

- goedkeuringswet niet rechtmatig tot stand gekomen. Zie daarover Fleuren 2002, p. 61, ten aanzien van de goedkeuring van het Lockerbie-verdrag.
- 37 Zie HR 27 januari 1961, NJ 1963, 248 (prof. Van den Bergh) m.nt. D.J. Veegens. Daarnaast betekent dit, ook als zou komen vast te staan dat er een totstandkomingsgebrek kleeft aan de goedkeuring van de Europese verdragen door Nederland, niet zonder meer dat dit ook gevolgen heeft voor de verbindendheid van de Europese verdragen voor Nederland.
- 38 De Raad van State merkt op dat de ‘vervlechting van de Europese en de nationale constitutionele structuur (...) dan ook om een andere kwalificatie van de deelneming aan de EU [vraagt] dan die van de huidige bepalingen’. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, p. 15.
- 39 Ibidem.
- 40 Ibidem.
- 41 HR 2 november 2004, LJN AR1797, rov. 3.6: ‘Het middel miskent dat een op grond van het EG-verdrag vastgestelde verordening zoals waarvan hier sprake is, krachtens dat verdrag en niet krachtens enig nationaal besluit gelding heeft en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat. Die gelding is niet gebaseerd op het stelsel van art. 93 en 94 GW. Het middel is derhalve ondeugdelijk.’
- 42 Ibidem.
- 43 Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 109.
- 44 Het is moeilijk in te zien waarom onderwerpen als de instelling van de Nationale ombudsman (art. 78a Grondwet), de wijziging van art. 12 Grondwet met betrekking tot het binnentreden van woningen, of de vervanging van zieke en zwangere volksvertegenwoordigers (art. 57a Grondwet), wél een Grondwetswijziging zouden vereisen, en het lidmaatschap van de EU niet. Een overzicht van de Grondwetswijzigingen is te vinden op [www.parlement.com/id/vh8lnhrqszxn/grondwetsherzieningen\\_1815\\_heden](http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqszxn/grondwetsherzieningen_1815_heden).
- 45 Zo werd bij wijze van steekproef in 1952 een referendum gehouden in Bolsward en Delft, waarbij in beide gemeenten meer dan negentig procent van de kiezers zich uitsprak voor een verenigd Europa met een centrale overheid en met een democratische vertegenwoordiging (zie daarover Fleuren 2011, p. 99).
- 46 Sinds 2006 is er een wetsvoorstel van het lid Van der Staaij aanhangig bij de Tweede Kamer dat ertoe strekt expliciet op te nemen in de Grondwet dat goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de Europese verdragen alleen kan worden verleend door ten minste twee derde van de stemmen in beide kamers. Hoewel deze wijziging niet noodzakelijk is in het licht van de Grondwetsgeschiedenis, kan instemming met dit wetsvoorstel wel helpen om te voorkomen dat er in de toekomst discussie ontstaat over de te volgen procedure. Zie *Kamerstukken II*, 30 874 (R 1818), nr. 2.