

‘Europa’ verankeren in de Nederlandse Grondwet?

24 Een grondwet moet de belangrijkste constitutionele waarden en institutionele kaders van een democratische rechtsstaat omvatten. Zij codificeert fundamentele rechten die burgers tegenover de Staat kunnen inroepen, richt de belangrijkste overheidsinstellingen op en regelt de belangrijkste processen voor een samenleving (verkiezingen, benoemingen, het uitroepen van de noodtoestand). Doet onze Grondwet dat wel in voldoende mate?

Nederland kent een vrij sobere grondwet. Op de daarin opgenomen fundamentele rechten is het nodige aan te merken, al is het maar omdat er geen proportionaliteitseis geldt voor beperkingen van deze rechten. Aan de fundamentele rechten die opgenomen zijn in de Grondwet, kunnen Nederlandse rechters wetten in formele zin bovendien niet toetsen. Daarvoor moeten zij uitwijken naar mensenrechtenverdragen en het EU-recht. Het EU-recht is ook om een andere reden belangrijk. Het behelst immers een scala aan economische fundamentele rechten zoals de bepalingen over vrij verkeer en begrenzingsaan de bevoegdheid van de Nederlandse overheid om in te grijpen in de economie en de samenleving (een verbod op staatssteun, monetaire afspraken, regeling van verblijfsrecht).

Anders gezegd: sinds de Tweede Wereldoorlog is op Europees en internationaal niveau een cruciaal en dynamisch constitutioneel raamwerk ontstaan dat voor Nederland dezelfde functie vervult als een grondwet, maar zonder dat dit een grondwettelijke status heeft. Dit alles is om verschillende redenen opmerkelijk.

Om te beginnen omdat voor een wijziging van onze Grondwet een zware en zorgvuldige procedure is voorgeschreven (artikel 137 Grondwet): een behandeling in twee lezingen, waarbij voor de tweede lezing de Tweede Kamer moet worden ontbonden en er vervolgens een tweederde meerderheid in beide kamers moet bestaan voor de grondwetswijziging. De eerder genoemde (mensenrechten)verdragen en het lidmaatschap van de EU zijn daarentegen met een eenvoudige Kamermeerderheid op te zeggen.

Het feit dat met mensenrechten en de EU samenhangende normen niet in de Grondwet zijn opgenomen, werkt bovendien een kunstmatig onderscheid in het publieke debat in de hand tussen ‘Nederlandse normen’ en ‘andere Europese en internationale normen’ (vgl. de recente UvA-oratie van Marc de Werd, te vinden op www.european-courts.blogspot.com). In die zin zou het op een of andere wijze opnemen van dit soort normen in de Grondwet het draagvlak voor die normen en daarop gebaseerde besluiten kunnen vergroten. Daarom is vaker geopperd om het lidmaatschap van de EU in de Grondwet op te nemen. Tot nu toe echter zonder succes wegens te geringe steun.

De jongste loot aan de stam van voorstellen om de EU in de Grondwet op te nemen is een onlangs aan de vooravond van de Europese verkiezingen door D66 ingediend voorstel (*Kamerstukken II 2018/19, 35 202 (R2126)*, nrs. 1-3). Dit beoogt het Nederlandse lidmaatschap van de EU in de Grondwet te verankeren en daarin ook te regelen met welke procedure dit lidmaatschap eventueel beëin-

digd kan worden. Het voorstel schrijft daarvoor dezelfde zware procedure voor als die geldt voor wijziging van de Grondwet. Daarnaast voorziet het voorstel in een grondwettelijke opdracht aan de wetgever om te komen tot een soort Europawet waarin de nu nog versnipperde afspraken over de parlementaire betrokkenheid bij de EU-besluitvorming moeten worden opgenomen.

Het voorstel is tot nu toe vooral weggezet als een – zoals wij inmiddels weten, niet geslaagde – verkiezingsstunt of poging tot het monddood maken van de kiezer met Brexit als schrikbeeld. In dat opzicht had D66 geen slechter indieningsmoment kunnen kiezen.

Toch is het onderwerp belangrijk genoeg om voorbij te gaan aan dit soort sentimenten en het voorstel serieus te nemen en op zijn merites te beoordelen. Redenerend vanuit de eerder beschreven functie van de Grondwet valt er veel te zeggen voor het voorstel. Dat geldt ook voor het idee van een Europawet waarmee de parlementaire betrokkenheid bij het EU-besluitvormingsproces wordt versterkt en geborgd. Niet voor niets kennen vele andere Europese landen vergelijkbare (grondwettelijke) bepalingen. En niet voor niets is er in het verleden door diverse deskundigen gepleit voor een meer of minder vergaande verankering van de EU in onze Grondwet (bijv. de Staatscommissie Grondwet in haar in 2010 verschenen rapport; vgl. recent nog de Staatscommissie-Remkes).

Het voorstel biedt tevens een gelegenheid om een principiële constitutionele discussie te voeren: wil Nederland het raamwerk aan (EU- en mensenrechten)verdragen dat na de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen op de een of andere wijze incorporeren in de Nederlandse Grondwet? Of blijft dat raamwerk op de stapel liggen van ‘gewone’ verdragen die Nederland gesloten heeft? En ook: willen we een mogelijke Nexit onvoorbereid tegemoet treden of zorgen we er voor dat we het vooraf ten minste eens zijn over de spelregels om een dergelijk proces in goede banen te leiden?

Dit alles impliceert dat het voorstel een serieuze behandeling verdient, maar het moet wel worden verbreed. Het zou niet alleen om een verankering van de EU moeten gaan. Van onze constitutionele orde maken het EVRM en andere mensenrechtenverdragen namelijk net zo goed deel uit. Dit betekent dat het partij zijn bij deze verdragen eveneens grondwettelijke verankering verdient en dat het opzeggen van deze verdragen alleen zou moeten kunnen via de zware grondwetswijzigingsprocedure.

Zo ontstaat er zicht op een Grondwet die daadwerkelijk onze belangrijkste constitutionele waarden weerspiegelt door het partij zijn bij de EU en mensenrechtenverdragen grondwettelijke bescherming te bieden. De behoefte daaraan is in het huidige instabiele klimaat misschien wel groter dan tevoren. Tegelijkertijd moeten we ons niet rijk rekenen. Dit zelfde instabiele klimaat zal de kans dat het voorstel de eindstreep haalt op zijn zachtst gezegd niet vergroten. Maar leidt een instabiel klimaat niet vaker tot de geboorte van nieuwe grondwettelijke regimes?

Tom Barkhuysen