



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kroniek van het Nederlands en Europees constitutioneel recht

Emmerik, M.L. van; Napel, H.M.T.D. ten; Pill, K.; Voermans, W.J.M.

Citation

Emmerik, M. L. van, Napel, H. M. T. D. ten, Pill, K., & Voermans, W. J. M. (2012). Kroniek van het Nederlands en Europees constitutioneel recht. *Nederlands Juristenblad*, 87(35), 2434-2442. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20100>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20100>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Kroniek van het Nederlands en Europees constitutioneel recht

Michiel van Emmerik, Hans-Martien ten Napel, Karolina Pill en Wim Voermans¹

De gedeelde maar ook zo verdeelde Europese Unie heeft het constitutionele en politieke debat, zowel binnen Nederland als daar buiten, het afgelopen jaar bepaald. Europese ontwikkelingen trekken een grote wissel op belangrijke hedendaagse constitutionele vragen: wat is nog de rol van het Nederlandse parlement bij het vaststellen van de begroting, moeten er meer bevoegdheden naar de EU, welke grens trekken we bij steun aan de euro, welk mandaat heeft de regering daarbij, etc.. Maar natuurlijk wordt niet de hele agenda bepaald door Europa. Dit jaar lijken we met het Lenteakkoord en de 'nieuwe' procedure voor de kabinetsformatie zonder koninklijke rol, in Nederland zelfs in een soort constitutioneelrechtelijke flux geraakt.

Nederland in (Europese) politieke beroering

Het schrijven van een kroniek als deze gaat altijd gebukt onder een bepaalde bijziendheid: recente ontwikkelingen worden altijd wat uitvergroot ten koste van de zaken die wat verder achter ons liggen. Ook dit keer zullen we daar niet (helemaal) aan kunnen ontsnappen. In de nazomer van 2012 was Nederland in de ban van de Tweede Kamerverkiezingen. Die waren nodig geworden na de val van het kabinet-Rutte-Verhagen. Het is het vijfde kabinet dat valt binnen tien jaar. Sinds de eeuwwisseling heeft Nederland meer kabinetten gehad dan Italië.² De Nederlandse politiek is in die tijd ontenezeglijk op drift geraakt: een grote groep kiezers beweegt betrekkelijk onvoorspelbaar heen en weer tussen partijen. Partijen die zich tegen de bestaande verhoudingen, of de 'politieke elite', keren zijn opmerkelijk populair. Al is hier niet de plaats om te proberen de oorzaak ervan aan te wijzen,³ de constitutioneelrechtelijke ontwikkelingen van het afgelopen jaar staan in ieder geval sterk in de sleutel van de aanhoudende politieke beroering. Europa en de Europese Unie spelen daarbij een steeds grotere rol. De gezamenlijke euro verkeert door de crisis in de eurozone in grote problemen. De Europese Centrale bank schuwt zelfs niet om staatsobligaties van probleemlanden op te kopen. Door de schulden crisis is het dringend dat de Europese regels over begrotingsevenwicht worden nageleefd. Die houden in dat het overheidsstekort niet groter mag zijn dan 3% en de staatsschuld niet hoger dan 60% van het BNP. Daardoor worden de marges om beleid te voeren kleiner. Al slaagde een gelegenhedscombinatie er op het laatste moment in om een sluitende begroting te maken voor 2013, het zogenoemde Lenteakkoord, de wijze waarop de EU grenzen stelt aan de Nederlandse staats-huishouding stuit op steeds meer verzet. Er is ook kritiek op

de wijze waarop het parlement (te laat) wordt betrokken bij financiële steunmaatregelen. De verkiezingen van 12 september stonden daarmee gedeeltelijk in het teken van de EU en de euro. De betekenis daarvan wordt verschillend gelezen. Je zou kunnen zeggen dat Nederland wat euromoe begint te worden in verschillende opzichten. Dat de kiezer voelt dat de natuurlijke grenzen van de Europese samenwerking, politiek toch nog steeds grotendeels verankerd in de samenwerking tussen soevereine staten, in zicht zijn gekomen, of al zijn overschreden. Redenen voor minder Europa en meer soevereine staat.⁴ Een andere verklaring is dat er een einde is gekomen aan de gedepolitiseerde Nederlandse zaaksbehartiging van Europa – tot voor kort grotendeels een zaak van deskundigen, niet direct van politici.⁵ De huidige Nederlandse discussie over Europa kan dan ook gelezen worden als een nieuwe stap in de gestage *politisering* van de Europese Unie.⁶ Een ontwikkeling waarbij de Nederlandse kiezer zich meer gaat bemoeien met politieke kwesties en Europese beleidskeuzes. Dat pleit dan weer in de richting van het verbeteren van de wijze waarop kiezers meepraten en het zoeken naar manieren om politici verantwoordelijk te kunnen houden voor het beleid dat ze binnen de Europese samenwerking voeren. Welke van de twee verklaringen de juiste is, valt op dit moment eigenlijk niet te zeggen, maar wat wel vaststaat, is dat het in het verslagjaar 2011/2012 dé rode draad in de constitutioneelrechtelijke discussies was.

Staatsrecht en politiek

Val van het kabinet en de aanloop naar nieuwe verkiezingen

Het belangrijkste nieuws van dit jaar op politiek-staats-

Er is, vanuit staatsrechtelijk perspectief, discussie mogelijk over de vraag of deze ontslagaanvraag nu eigenlijk wel nodig was geweest

rechtelijk gebied was ongetwijfeld dat de PVV zich op 21 april 2012, na bijna zeven weken van onderhandelingen in het Catshuis over het bezuinigingspakket van € 14 miljard, terugtrok uit de gedoogconstructie van het kabinet-Rutte. Een maand tevoren was de gedoogcoalitie reeds met het vertrek van Hero Brinkman uit de PVV-fractie haar doorzettingsmacht in de Tweede Kamer kwijtgeraakt, hoewel de SGP op dat punt in voorkomend geval nog wel te hulp had kunnen (blijven) schieten.

Op 23 april bood premier Rutte vervolgens het ontslag van het kabinet aan bij de Koningin. Er is, vanuit staatsrechtelijk perspectief, discussie mogelijk over de vraag of deze ontslagaanvraag nu eigenlijk wel nodig was geweest. Strikt genomen, was het kabinet-Rutte vanaf het begin immers reeds een minderheidskabinet en tussen de binnen het kabinet samenwerkende partijen waren tijdens de Catshuisonderhandelingen geen problemen gerezen. Ook een verandering in de politieke samenstelling van het zittende kabinet, zonder tussentijdse verkiezingen, was daardoor niet aan de orde. Ongetwijfeld is de beslissing om toch het ontslag van het kabinet aan te bieden mede ingegeven geweest door het feit dat fracties op wier (wisselende) steun het kabinet in het andere geval aangewezen zou zijn geraakt, de ontslagaanvraag als voorwaarde stelden hiervoor. Het is dan echter wel op zijn minst paradoxaal dat het parlement, dat zich de afgelopen decennia zo veelvuldig heeft beklagd over het staatsrechtelijk beweerdelijk onzuivere monisme, uitgerekend op het moment dat het dualistischer kon gaan opereren heeft afgedwongen dat zijn handen op korte termijn weer gebonden zouden kunnen worden.⁷

Wat hiervan zij, op de avond van 24 april verzocht de Koningin aan premier Rutte om de ontbinding van de Tweede Kamer te willen bevorderen. Op 27 april maakte het kabinet vervolgens bekend dat de nieuwe Tweede Kamerverkiezingen zouden worden gehouden op 12 september 2012, in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer.

In de aanloop naar deze verkiezingen heeft zich, nadat Job Cohen op 20 februari was opgestapt als fractievoorzitter, bij de zoektocht naar een nieuwe PvdA-leider een potentiële staatsrechtelijke complicatie voorgedaan. Partijvoorzitter Spekman gaf namelijk te kennen dat de uitkomst van de ledenraadpleging hierover naar de PvdA-fractie zou gaan als 'zwaarwegend advies' bij de aanwijzing van een nieuwe fractievoorzitter. Dit deed de vraag rijzen of deze bijzondere verkiezingsprocedure van de fractievoorzitter niet 'aanshuurde tegen' het grondwettelijk principe dat Kamerleden 'zonder last' hun werk moeten kunnen doen.⁸

Een goede maand voor de kamerverkiezingen, op 11 augustus, diende het demissionaire kabinet nog het verwachte voorstel tot grondwetswijziging in strekkende tot vermindering van het aantal Tweede en Eerste Kamerleden tot honderd respectievelijk vijftig. Als doelen noemde het daarbij het bijdragen aan 'een compacte overheid' alsmede de terugdringing van bestuurlijke drukte.⁹ Blijkens zijn advies bij het wetsvoorstel miste de Raad van State echter juist een 'dragende motivering', terwijl het tevens de vraag was of er reeds een voldoende mate van 'constitutionele rijpheid' bestaat terzake van dit onderwerp.¹⁰

Het parlement wordt assertiever

De mislukking van de Catshuisonderhandelingen bracht nog een probleem met zich mee. Uit het overleg had vóór 1 mei 2012 duidelijk moeten worden welke bezuinigingsmaatregelen Nederland moest gaan treffen teneinde per 2013 aan de Europese 3%-norm voor het begrotingstekort te voldoen. Wat in zeven weken van intensieve onderhandelingen in het Catshuis uiteindelijk niet was gelukt, volbracht vervolgens op 26 april wel de zogenoemde 'Kunduz-coalitie'. Drie oppositiepartijen – D66, GroenLinks en ChristenUnie – stelden, samen met VVD en CDA en onder regie van minister van Financiën De Jager, een begrotingsakkoord op, dat 'Lenteakkoord' werd gedoopt. Op 25 mei 2012 is het begrotingsakkoord opgenomen in de Voorjaarsnota en aangeboden aan de Tweede Kamer.¹¹

Auteurs

1. Mr. dr. M.L. van Emmerik, mr. dr. H.-M. Th.D. ten Napel, K. Pill LLB & prof. dr. W.J.M. Voermans zijn verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Deze kroniek is afgesloten op 31 augustus 2012, waarbij nog een enkele latere ontwikkeling kon worden meegenomen.

Noten

2. In de periode 2000-2010 kenden Nederlandse kabinetten een gemiddelde zittingsduur van 751 dagen. <http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvhfxcd6p0lcl/vizrgik4a8ww>.

3. Een heel plausibele verklaring wordt gegeven door Mark Bovens, in zijn oratie *Opleiding als scheidslijn: Van oude en nieuwe maatschappelijke breukvlakken*, oratie ter aanvaarding van de Van Doorn wisselleerstoel Erasmus Universiteit Rotterdam, 21 juni 2012: politieke belangen-

tegenstellingen beginnen zich meer en meer te organiseren rondom kennis- en/of opleidingsniveaus – een van de belangrijkste productiefactoren in de kenniseconomie.

4. Zie T. Baudet, *The Significance of Borders. Why representative government and the rule of law require nation states*. Diss. UL, Leiden and Boston: Brill Academic Publishers 2012.

5. Zie ook J. de Beus en J. Mak, *De kwestie Europa: Hoe de EU tot de Nederlandse politiek doordringt*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

6. Zie ook T. A. Börzel & T. Risse, 'Revisiting the Nature of the Beast – Politicization, European Identity, and Postfunctionalism: A Comment on Hooghe and Marks', *British Journal of Political Science* 2008,

39, 217-220.

7. Vgl. T. Baudet, 'Die nieuwe verkiezingen zijn in niemands belang', *NRC Handelsblad* 4 mei 2012. Anders, bijvoorbeeld: Bert van den Braak, 'Na crisis verkiezingen: een staatsrechtelijke conventie', www.parlement.com, januari 2012.

8. 'PvdA-ledenraadpleging "schuurt aan tegen grondwet"', *Volkskrant* 21 februari 2012.

9. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 345, nr. 2, p. 1.

10. *Ibid.*, nr. 4, p. 9, 5.

11. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 280, nr. 1.

Op 27 maart 2012 was de Tweede Kamer hiernaast reeds akkoord gegaan met een wijziging van zijn Reglement van Orde waarmee hij zich verplicht om na de verkiezingen het voortouw te nemen in de kabinetsformatie door een of meer informateurs te benoemen en ook de bijbehorende opdracht te formuleren. Alleen de VVD en de christelijke partijen hadden tegengestemd.¹² Tijdens een parlementaire conferentie, een jaar eerder, had Carla van Baalen nog aangedrongen op behoedzaamheid bij deze mogelijke kroon op het in ieder geval in 1939 al begonnen proces van parlementarisering van de kabinetsformatie.¹³ J.Th.J. van den Berg meende in een epiloog bij het boekje, waarin het preadvies van Van Baalen inmiddels is gepubliceerd, dat er het risico was van 'niet ongevaarlijke ongelukken', nu de afloop van met name de eerste dagen noch qua resultaat noch in de tijd adequaat was vastgelegd.¹⁴ Ook Hirsch Ballin stelt zich, in zijn boek over de Koning, de vraag 'of de complexiteit van het formatieproces met zo'n ogenschijnlijk simpel voorstel kan worden beantwoord'.¹⁵

In hoeverre deze zorgen terecht zullen blijken, valt inmiddels te bezien. Enigszins geholpen door een verkiezingsuitslag, waardoor VVD en PvdA tot elkaar veroordeeld lijken, heeft de formatie met eerst Kamp als verkenner en vervolgens dezelfde Kamp en Bos als informateurs een voortvarende start gemaakt. Het zal interessant zijn te bezien hoeveel er, ondanks dat het initiatief nu bij de Tweede Kamer ligt, nog overeind blijft van de in een Nijmeegs handboek op een rij gezette vijftig stappen waarin de kabinetsformatie zich tot dusverre placht te voltrekken.¹⁶

Ook de Eerste Kamer profileerde zich dit jaar bij tijd en wijle als een zelfverzekerde en assertieve staatsinstelling. Zo debatteerde zij op 7 februari 2012 als eerste van

Ook de Eerste Kamer profileerde zich dit jaar bij tijd en wijle als een zelfverzekerde en assertieve staatsinstelling

de twee kamers over het rapport van de Staatscommissie Grondwet. Eind oktober 2011 bracht het kabinet zijn standpunt uit over de aanbevelingen van de Staatscommissie Thomassen.¹⁷ Slechts de aanbeveling om art. 13 Grondwet (over het brief-, telefoon- en telegraafgeheim) te wijzigen in het licht van de digitalisering werd daarin overgenomen. Het kabinetsstandpunt kwam er kort gezegd op neer dat de Nederlandse Grondwet prima functioneert in zijn huidige, sobere gedaante en dat de overige voorstellen overbodig, ontijdig en onrijp zijn.

Bijzonder was niet alleen de voortvarendheid van de Eerste Kamer in het bespreken van de kabinetsreactie, maar ook het feit dat er tijdens het betreffende debat moties werden aangenomen. Een daarvan drong er bij de regering op aan een bepaling in de Grondwet op te nemen, waarin een algemeen recht op een eerlijk proces

voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt neergelegd (motie-Lokin-Sasselt).¹⁸

Opvallend was voorts dat de Eerste Kamer op 4 oktober 2011 voor het eerst een onderzoek entameerde, naar privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten. In de Tweede Kamer kwamen op 11 april 2012 de werkzaamheden van de parlementaire enquêtecommissie naar het functioneren van het financiële stelsel tot een afronding, met als een van de eindconclusies dat de Tweede Kamer bij de reddingsacties rond Fortis/ABN AMRO en ING regelmatig te laat en onvolledig geïnformeerd was.¹⁹

Ook Kamervoorzitter Gerdi Verbeet deed, ten slotte, een duit in het zakje door op 12 maart 2012 een boek te presenteren,²⁰ waarmee ze meer steun en enthousiasme voor de parlementaire democratie wilde wekken.

Functioneren staatsbestel

Met een assertiever parlement is echter nog niet gezegd dat ook het staatsbestel als geheel goed functioneert. Zo publiceerde de Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, in januari 2012 het opiniestuk 'Unitas Politica' in het *NJB*. Hierin werpt hij de vraag op of zich niet een sluipende transformatie van ons staatsbestel voltrekt van een duas politica naar een unitas politica. Eerder had dezelfde Brenninkmeijer de overgang, onder invloed van het monisme, van een trias naar een duas politica geschetst. Thans meende hij dat ook het tegenwicht tegen regering en parlement, door Hoge Colleges van Staat als de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman zelf, steeds meer onder druk komt te staan. Niet veel beter was het volgens de Ombudsman gesteld met de onafhankelijke functie van de rechter, de bestuursrechter in het bijzonder. Ook deze zou onvoldoende tegenwicht meer bieden aan het bestuur, waarbij de voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak uiteraard niet hielpen.²¹

Eind 2011 had de Nationale ombudsman overigens reeds schriftelijk vragen gesteld aan minister Opstelten omtrent de benoeming van Donner tot vice-president van de Raad van State. Dit naar aanleiding van klachten die hij had ontvangen van andere sollicitanten, die van mening waren dat zij geen schijn van kans hadden gehad in de procedure. De Nationale ombudsman was van mening dat de benoemingsprocedure transparanter diende te geschieden dan het geval was geweest.²² Donner zelf vroeg in 'zijn' eerste jaarverslag, geheel in lijn met zijn voorganger, eveneens aandacht voor 'de ontwikkelingen, die wijzen op de geleidelijke aantasting van het gezag van en het draagvlak voor instituties, op het bederf van constitutionele zeden en publieke omgangsvormen en miskennen van staatsrechtelijke regels'.²³ Overigens ontstond dit kroniekjaar ook discussie rondom de benoeming van enkele leden van de Hoge Raad.²⁴

Grondwet en overige wetgeving

2012 had een belangrijk oogstjaar moeten worden voor het kabinet-Rutte-Verhagen. Maar dat werd het niet. Natuurlijk omdat het kabinet vroegtijdig viel, maar ook omdat de wetsvoorstellen van het kabinet nogal kritisch werden onthaald door de Raad van State en de Eerste Kamer. *RTL Nieuws* berekende begin 2012 dat de voorstellen van het kabinet-Rutte-Verhagen, vergeleken met de voorstellen van

het kabinet-Balkenende-IV (2007), 60% vaker een negatief advies kregen. Met name was de Raad negatief over wetsvoorstellen die voortvloeien uit het regeer- en gedoogakkoord.²⁵ De Raad is bijvoorbeeld kritisch over de voorstellen tot introductie van een boerkaverbod,²⁶ verhoging van griffierechten²⁷ en ten aanzien van minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven.²⁸ Al drukte het kabinet veel van de gegiste wetsvoorstellen door, de streep haalden de meeste niet. Het wetsvoorstel verhoging griffierechten werd – na veel kritiek – eind april ingetrokken, het wetsvoorstel boerkaverbod wordt, met weinig enthousiasme door de (nieuwe) minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties later dit jaar in de Tweede Kamer verder behandeld, het wetsvoorstel minimumstraffen werd op 5 juni controversieel verklaard.

Ook de Eerste Kamer, met andere politieke verhoudingen dan in de Tweede Kamer, was nogal eens een sta-in-de-weg voor de wetgevingsagenda van het kabinet. Zo verwierpt de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot introductie van de echtscheidingsnotaris.²⁹ Ook het wetsvoorstel ritueel slachten – alhoewel een initiatiefvoorstel van het Lid Thieme maar omarmd door het kabinet³⁰ – werd door de Eerste Kamer verworpen. De minister van Veiligheid en Justitie komt met de schrik vrij als de Eerste Kamer na een flink debat en toezeggingen die in de invoeringswet worden neergelegd³¹ de nieuwe Politiewet alsnog aanneemt.³² Ook in wetgevingstrajecten die niet direct uit het regeerakkoord voortvloeien, zit weinig schot. Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend om de Crisis- en herstelwet voor onbepaalde tijd te verlengen.³³ Dat wetsvoorstel is weliswaar niet controversieel verklaard, maar er zitten nogal wat haken en ogen aan. Het is terechtgekomen in een maastroom van ontwikkelingen die uiteindelijk zullen moeten uitmonden in een allesomvattende regeling van het omgevingsrecht. Het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, bedoeld om stroperige besluitvorming aan te pakken is – hoe ironisch – zelf ten prooi gevallen aan stroperige besluitvorming. Traag ging het ook met de behandeling van het wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoe-

Het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is – hoe ironisch – zelf ten prooi gevallen aan stroperige besluitvorming

ding bij onrechtmatige besluiten.³⁴ Uitstel was ook het lot dat de wet tot gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod (voorstel Halsema) trof.³⁵ Eigenlijk had de tweede lezing onder de huidige Tweede Kamer afgehandeld moeten worden. Er is om strategische redenen voor gekozen dat niet te doen. Behandeling door de opvolgende Kamer schuurt met de Grondwet.³⁶ We zullen af moeten wachten.

De schrale wetgevingsoogst heeft natuurlijk ook daarmee te maken dat het kabinet de juridische grenzen opzoekt met de voorstellen die het doet.³⁷ De rechtszekerheid komt daardoor een aantal keren in het geding. Zo zet de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag³⁸ een streep door de (intrekking van de) Wet werk en inkomen kunstenaars die onder stoom en kokend water door het parlement is goedgekeurd eind 2011.³⁹ De wet maakt nogal abrupt een einde aan de regeling waarmee beginnende kunstenaars binnen een periode van drie jaar inkomensondersteuning ontvangen om ze zo te helpen zich te vestigen als zelfstandig kunstenaar. De rechter ziet deze vorm van inkomensondersteuning als een onderdeel van het vermogen van een kunstenaar dat wordt beschermd onder art. 1 Eerste Protocol EVRM. En daarin kan zonder enige vorm van overgangsrecht niet op deze manier worden ingegrepen. Strijd met de rechtszekerheid dus. Hiermee steekt de rechter een stokje voor een maatregel welke genomen zou worden in het kader van de laatste politieke afspraken om te bezuinigen op de kunstsector. Bovendien heeft zowel de Tweede als de Eerste Kamer beslist, dat een overgangsregeling achterwege kan blijven.⁴⁰ De noodzakelijke regeling (met een overgangster-

12. *Handelingen II* 2011/12, nr. 66, item 6, p. 24.

13. C.C. van Baalen, 'De kabinetsformatie en de instituties: De Tweede Kamer', in: J. Th.J. van den Berg (red.), *Koning, kabinetformatie*, Den Haag, Montesquieu Instituut, 2012, p. 15-33, aldaar p. 33.

14. J.Th.J. van den Berg, 'Epiloog: Het nieuwe art. 139a', in: *ibidem*, p. 79-85, aldaar p. 81.

15. Ernst Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2012, p. 41. Vgl. ook Bart van der Sloot, 'De koning is dood, lang leve Henk en Ingrid!', *NJB* 2011/1764, afl. 35, p. 2368.

16. Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2012.

17. *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570, nr. 20.

18. *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570 C.

19. Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 31 980, nr. 61, Eindrapport Parlementaire Enquête Financieel Stelsel van 11 april 2012, p. 18.

20. G. Verbeet, *Vertrouwen is goed maar begrijpen is beter. Over de vitaliteit van onze parlementaire democratie*, Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar, 2012.

21. A. Breninkmeijer, 'Unitas Politica', *NJB* 2012/176, afl. 3, p. 192. Vgl. ook *idem*, *NRC Handelsblad* 7 april 2012.

22. De brief van de Ombudsman alsmede de reactie daarop van de regering is beschikbaar als bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 30 85, nr. 29; Vgl. ook Paul Bovend'Eert, 'Een Haagse klucht', *NJB* 2011/2096, afl. 41, p. 2782.

23. <http://jaarverslag.raadvanstate.nl/>, p. 15.

24. Jan IJlsink, 'Benoeming in de Hoge Raad', *NJB* 2012/177, afl. 3, p. 194.

25. [http://www.rtl.nl/\(actueel/rtlnieuws/binnenland\)/components/actueel/rtl-](http://www.rtl.nl/(actueel/rtlnieuws/binnenland)/components/actueel/rtl-nieuws/2012/02_februari/25/binnenland/raad-van-state-kritisch-over-wetsvoorstellen-rutte.xml)

[nieuws/2012/02_februari/25/binnenland/raad-van-state-kritisch-over-wetsvoorstellen-rutte.xml](http://www.rtl.nl/(actueel/rtlnieuws/binnenland)/components/actueel/rtl-nieuws/2012/02_februari/25/binnenland/raad-van-state-kritisch-over-wetsvoorstellen-rutte.xml)

26. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165.

27. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 071. Zie nader W.J. van den Bergh & R.J.Q. Klomp (red.) *Verhoging griffierechten*, Prinsengrachtreeks, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

28. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 151.

29. Wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met verlening aan de notaris van bevoegdheden in verband met gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en tot ontbinding van een geregistreerd partnerschap, *Kamerstukken II* 2011/12, 31 714.

30. *Kamerstukken II* 2011/12, 31 571.

31. Invoerings- en aanpassingswet Politie, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 822.

32. *Kamerstukken II* 2011/12, 30 880. Zie kritisch hierover J. Koopman, 'De rechtssta-

telijke inbedding van de nationale politie', *NJB* 2011/1327, afl. 26, p. 1674-1681.

33. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nrs. 1-3.

34. *Kamerstukken II* 2011/12, 32 621.

35. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 334, nr. 2.

36. Zie onder meer Bert van den Braak, 'Vergeten Grondwetsherziening', 8 juni 2012, www.parlement.com.

37. Zie voor een handleiding voor goed wetgeven overigens S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

38. Rb. (vzr.) 's-Gravenhage 3 januari 2012, AB 2012/188 m.nt. I. Sewandono.

39. Wet van 22 december 2011, houdende intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars, *Stb.* 2011, 645.

40. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 701, nr. 6, p. 10-11 en *Kamerstukken I* 2011/12, 32 701, G.

De verrommeling van de wetgevingsagenda van het gewezen kabinet blijkt ook duidelijk uit de wijze waarop de wijziging van de Wob wordt aangepakt

mijn van zes maanden) is ondertussen al getroffen en geacordeerd door het Hof Den Haag.⁴¹

Studentenorganisaties stappen naar de rechter om de langstudeerdersboete van tafel te krijgen op dezelfde gronden. Er is meer rechterlijk zwaar weer voor de wetgever. Zo kunnen de leges die voor de ID-kaart geheven worden geen genade vinden in de ogen van de Hoge Raad. Meer over deze uitspraken leest u in de rubriek Rechtspraak en constitutie van deze kroniek.

De verrommeling van de wetgevingsagenda van het gewezen kabinet blijkt ook duidelijk uit de wijze waarop de wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt aangepakt. Inmiddels liggen er twee voorstellen voor een nieuwe Wob. Het eerste voorstel, het initiatiefvoorstel van Kamerlid Peters (GL) bevat onder meer de symbolische ommekeer van de openbaarmakingsplicht voor de overheid naar een recht op openbaarheid voor de burgers.⁴² De reikwijdte van de nieuwe Wob is in het voorstel breder dan van de huidige Wob. Het recht op openbaarmaking strekt zich uit tot alle documenten, die informatie bevatten afkomstig van instellingen, diensten en organen van de overheid alsook de 'semipublieke' sector. Symbolisch voor het vernieuwende karakter van het initiatiefvoorstel Peters is de naar Brits model geïntroduceerde informatiecommissaris. Kort samengevat stelt het initiatiefvoorstel Peters veel vernieuwing en meer openbaarheid voor.

Naast het initiatiefvoorstel van Kamerlid Peters is inmiddels het conceptvoorstel van de regering ter (internet)consultatie aangeboden.⁴³ Het lag enigszins in de lijn van verwachtingen dat dit tweede voorstel soberder zou zijn en meer zou focussen op de verlichting van de administratieve lasten voor de bestuursorganen dan op het creëren van openbaarheid voor de burgers.⁴⁴ De regering zag geen aanleiding om in deze tijden van crisis en bezuinigingen de reikwijdte van de wet uit te breiden. Wel creëert het kabinetsvoorstel de nieuwe mogelijkheid voor een verzoeker met een bijzonder belang informatie op te vragen welke op hemzelf betrekking heeft zonder dat sprake is van openbaarmaking voor een ieder.⁴⁵ Jit Peters vindt de plannen van de regering om de Wob aan te scherpen en de openbaarheid te beperken een aantasting van de democratische rechtsstaat.⁴⁶ Waar Peters stelt, dat meer openbaarheid van eminent belang is in een waakhondendemocratie, herhaalt Daalder het argument van Donner, dat Nederland juist een bepaalde mate van beleidsintimiteit nodig heeft, wil besluitvorming goed verlopen. De sobere benadering van openbaarheid door de regering en de focus op het voorkomen van oneigenlijke en omvangrijke Wob verzoeken vindt hij begrijpelijk en noodzakelijk.⁴⁷

Openbaar bestuur en decentralisatie

Namens het kabinet-Rutte stuurde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Don-

ner op 10 oktober 2011 de *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting* aan de Tweede Kamer, die een nadere uitwerking biedt van de afspraken in het regeerakkoord op dit punt.⁴⁸ Het kabinet benadrukt nogmaals het belang van een compacte en efficiënte overheid. Tegelijkertijd heeft het kabinet geen grootse verbouwingsplannen voor het huis van Thorbecke: de structuur van de bestuurlijke inrichting ligt vast in de Grondwet. Uitgangspunt blijft een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het rijk. Dit betekent dat de deelgemeenteraden en de zogenaamde plusregio's op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regio's worden afgeschaft. Dit betekent ook dat het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers fors kan worden verminderd. Naast het reeds genoemde wetsvoorstel tot vermindering van het aantal Kamerleden, is er ook een wetsvoorstel in voorbereiding tot verkleining van de provinciale staten, gemeenteraden en waterschapsbesturen. De inmiddels demissionaire status van dit kabinet staat het doorzetten van deze voorstellen (inclusief het voorstel tot afschaffing van deelgemeenteraden) blijkbaar niet in de weg. Ook het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moet volgens het kabinet tegen het licht gehouden worden. Weliswaar kiest het voor het handhaven van het PBO-stelsel, maar dan wel in afgeslankte en gemoderniseerde vorm. Voortaan worden alleen taken met een publiek belang binnen dit stelsel behartigd, alle andere taken worden afgestoten.⁴⁹ Een initiatiefwetsvoorstel Aptroot/Lodders beoogt nu juist wel opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (onder behoud van de SER).⁵⁰ In de visie van het kabinet dienen de waterschappen behouden te blijven. Een voorstel om de waterschapsbesturen voortaan getrapd door de gemeenteraad te laten kiezen, haalde het vooralsnog niet.⁵¹ Daarnaast is er de door de Tweede Kamer aanvaarde motie Schouw c.s. op grond waarvan de taken van het waterschap kunnen worden ondergebracht bij de provincie.⁵²

De Eerste Kamer nam vlak voor het zomerreces de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten aan. Deze wet beoogt de rijksoverheid een instrumentarium te bieden om de naleving van EU-rechtelijke verplichtingen, waaronder de regels inzake staatssteun, door publieke (decentrale) entiteiten te kunnen afdwingen. De Kruif heeft in dit tijdschrift betoogd dat de in het wetsvoorstel voorziene taakverwaarlozingsregeling in strijd is met art. 124 lid 2 Grondwet. Dit is reden voor de Eerste Kamer om in het nader voorlopig verslag aandacht te besteden aan de constitutionele aspecten van het wetsvoorstel.⁵³ Het uitvoerig in de vorige kroniek beschreven wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht haalde inmiddels het *Staatsblad*.⁵⁴ Het thema Interbestuurlijk Toezicht stond ook centraal op de Staatsrechtconferentie van 2011 georganiseerd door de Open Universiteit.⁵⁵

Staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk

Op 14 december 2011 vond de eerste Koninkrijksconferentie plaats in Den Haag tussen de vier landen die sinds 10 oktober 2010 het koninkrijk vormen, Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. In de conclusies van deze eerste conferentie wordt onder meer benadrukt dat de samenwerking tussen de landen moet zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid, vertrouwen en respect voor elkaar en voor de eigen verantwoordelijkheid van de landen.⁵⁶ Dit kon overigens niet voorkomen dat de Rijksministerraad op 13 juli 2012 Curaçao een aanwijzing heeft gegeven om de begroting voor 2012 op orde te brengen. De aanwijzing betekent onder meer dat Curaçao op korte termijn 153 miljoen Antilliaanse gulden moet besparen en geen nieuwe leningen mag aangaan zolang de begroting niet in evenwicht is. Deze vergaande maatregel volgt het advies van het College financieel toezicht, dat toezicht houdt op de (begrotings)eisen die voortvloeien uit de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten.

Eind 2011 werd het voorstel tot wijziging van de Grondwet bij de Tweede Kamer ingediend teneinde de staatkundige positie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba alsnog in de Grondwet vast te leggen.⁵⁷ Deze zogenaamde BES-eilanden maken sinds 10 oktober 2010 als openbare lichamen in de zin van art. 134 Grondwet deel uit van Nederland. Kern van het voorstel is dat de drie BES-eilanden een bijzondere grondwettelijke status krijgen, waarbij de meeste grondwettelijke regels die gelden voor provincies en gemeenten van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Bijzonder in dit verband is de voorgestelde opneming van de uitdrukkelijke erkenning van de Grondwetgever dat er fundamentele verschillen zijn tussen de drie Caribische eilanden en het Europese deel van Nederland. In de visie van de regering is sprake van gescheiden rechtsordes waarbij een uitdrukkelijke erkenning van de verschillen in de Grondwet wenselijk is. De tijdelijk bedoelde differentiatieclausule in het Statuut zou volgens de regering een vaste plaats in de Grondwet moeten krijgen. De Raad van State was in zijn advies niet overtuigd van de noodzaak van een dergelijke permanente clausule

en gaf aan dat art. 1 van de Grondwet al voldoende mogelijkheden bood om waar nodig te differentiëren.⁵⁸ Verder voorziet het voorstel onder meer in een regeling voor het kiesrecht voor de eilandsraden en voor de Eerste Kamer.

Rechtspraak en constitutie

Om te beginnen heeft de Hoge Raad op 9 september 2011 beslist, dat een gemeente geen leges mag heffen voor het verstrekken van een identiteitskaart, omdat het geen dienst zou zijn in de zin van art. 229 lid 1 letter b Gemeentewet.⁵⁹ Hiermee heeft de hoogste rechter de toenmalige minister Donner van BZK in een lastig parket geplaatst. De minister heeft het gat gedicht met een noodwet, die met terugwerkende kracht tot de dag van de indiening van het wetsvoorstel een betere grondslag voor het heffen van leges op (verplichte) identiteitspapieren in de Gemeentewet moest scheppen.⁶⁰ Deze terugwerkende kracht bij belastende fiscale wetgeving heeft voor heel wat discussie gezorgd, in het bijzonder omtrent de constitutionele aanvaardbaarheid ervan.⁶¹

Deze terugwerkende kracht bij belastende fiscale wetgeving heeft voor heel wat discussie gezorgd

De Hoge Raad maakte ook een einde aan een jarenlang lopende discussie over het karakter van zogenaamde NEN-normen, waarnaar in wetgeving wordt verwezen. Het gaat hier niet om algemeen verbindende voorschriften, zodat zij niet volgens de Grondwet en Algemene Bekendmakingswet bekend hoeven te worden gemaakt en zij vatbaar zijn voor auteursrecht.⁶²

De Rechtbank Assen heeft de vereniging Martijn per direct ontbonden wegens strijd met openbare orde. De rechtbank overweegt in haar uitspraak dat het streven van de vereni-

41. Tijdelijke regeling van 18 januari 2012, IVV/II/2012/438, Str. 2012, 1436; Hof 's-Gravenhage, 5 juni 2012, RSV 2012, 184.

42. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328; het voorstel is ter consultatie beschikbaar via www.nieuweWob.nl.

43. Te raadplegen via <http://www.internet-consultatie.nl/wetaanpassingWob>.

44. De algemene richtlijnen, waar het voorstel op is gebaseerd werden immers getekend in de brief van minister Donner aan de Tweede Kamer van 31 mei 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 802, nr. 1. De inhoud van deze brief heeft ook duidelijk invloed gehad op het standpunt van de huidige minister van BZK, zoals valt af te lezen uit de brief van minister Spies, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 802, nr. 3.

45. Zie W. Konijnenbelt, 'Een persoonlijk

recht op informatie in de WOB?', AA 11/2012, p. 766-767.

46. Zie J.A. Peters, 'De plannen van de regering om de Wet openbaarheid te beperken zijn een aantasting van de democratische rechtsstaat', *TvCR* april 2012/p. 193-196.

47. E.J. Daalder, 'Deze plannen hebben met aantasting van de democratische rechtsstaat weinig te maken', *TvCR* april 2012/p. 197-201.

48. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 047, nr. 1.

49. *Kamerstukken II* 2011/12, 32 615, nr. 3.

50. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 314.

51. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 097.

52. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 VII, nr. 98.

53. *Kamerstukken II* 2011/12, 32 157, D, p. 2-3 naar aanleiding van C. de Kruijf, 'De Wet Naleving Europese regelgeving publie-

ke entiteiten: ongrondwettig?', *NJB* 2011/294, afl. 6, p. 358-362.

54. Wet van 24 mei 2012, *Stb.* 2012, 233, inwerkingtreding op 1 oktober 2012, *Stb.* 2012, 276.

55. Zie voor de diverse bijdragen C.B.M. van Haaren-Dresens, H.C.G. Spoormans, J.M.H.F. Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

56. Zie nader voor de conclusies van de conferentie: <http://www.publiekrecht.nu/politiek.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/12/Conclusies-van-de-Koninkrijksconferentie-van-14-december-2011-te-Den-Haag.pdf>.

57. Zie voor de op het voorstel betrekking hebbende stukken *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131.

58. Zie art. 1 lid 2 Statuut. Op advies van de Raad van State wordt de grondwettelijke

differentiatieclausule wel algemener geformuleerd. Zie uitgebreid over het Statuut, de nieuwste uitgave van het standaardwerk van C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012.

59. HR 9 september 2011, *LJN* BQ4105, *BB* 2011, 1094 m.nt. J. Monsma, *Gst.* 2011/104 m.nt. J.M.H.F. Teunissen; Zie ook T. Barkhuysen, 'Legesheffing gelimiteerd', *NJB* 2011/1701, afl. 33, p. 2191.

60. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 011 nr.2.

61. *Kamerstukken II* 2011/12, 25 212. Zie nader M.J. Jacobs, H.E. Bröring, C.W. Backes, M.R.T. Pauwels, *Tijd voor verandering, Over overgangrecht, preadviezen VAR*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2012.

62. HR 22 juni 2012, *AB* 2012/227, m.nt. F.J. van Ommeren; *JB* 2012/178 m.nt. J.J.J. Sillen.

ging om voor haar leden seksueel contact met kinderen mogelijk te maken en de verheerlijking van dat contact als iets normaals en acceptabels een ernstige inbreuk vormt op de geldende fundamentele waarden binnen onze samenleving en daarom indruist tegen onze rechtsorde. De bescherming van de seksuele integriteit van kinderen vormt onmiskenbaar één van de meest wezenlijke beginselen van onze rechtsorde, aldus de rechtbank.⁶³

Op 11 juli 2012 deed de Rechtbank Den Haag uitspraak in de zaak die tegen de langstudeerdersboete werd aangespannen door studentenorganisaties. De rechter heeft de wet buiten toepassing gelaten ten aanzien van de groep deeltijdstudenten die vóór februari 2011 zijn gestart met hun studie, zolang niet in een passende overgangsregeling is voorzien. Voor deze groep studenten zou de boete een schending opleveren van het gelijkheidsbeginsel.⁶⁴ Voor de rest van de studenten was de maatregel volgens de rechtbank voorzienbaar, nu de politiek deze plannen lang tevoren heeft aangekondigd.

Het EHRM heeft de klacht van de SGP tegen de Nederlandse staat niet ontvankelijk verklaard. Het Hof overweegt onder meer dat de inmenging in de rechten van de SGP (godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en verenigingsvrijheid) gerechtvaardigd is, nu het vrouwenstandpunt van deze partij onacceptabel is vanwege het door art. 3 Eerste Protocol (kiesrecht) in samenhang met art. 14 EVRM beschermde discriminatieverbod.⁶⁵ De Nederlandse regering heeft na de uitspraak van de Hoge Raad in de SGP zaak besloten de beslissing van het Europese Hof af te wachten.⁶⁶ Hoewel het onduidelijk blijft wat de staat gaat doen, lijkt het erop dat er geen uitstel meer mogelijk is.

Europese Unie

De Europese Unie werd in het afgelopen jaar gegijzeld door de voortslepende eurocrisis. Keer op keer moest er een nieuwe top worden belegd om de problemen met name in de eurozone het hoofd te bieden, maar het vertrouwen van de financiële markten wordt er klaarblijkelijk niet mee gewonnen. Griekenland raakt zelfs met de financiële steun maar niet uit de problemen. Spanje en Cyprus raken ook in zwaar weer door oplopende rentes op hun staatsschuld. Vanaf 2011 konden eurozone landen aankloppen bij het *tijdelijk* noodfonds – de *European Financial Stability Facility* (EFSF) – maar dat fonds – bleek al snel – bood onvoldoende soelaas en heeft eigenlijk onvoldoende basis in de Verdragen. Dat tijdelijke noodfonds is na verdragswijziging in 2011 omgezet naar een permanent noodfonds, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM-noodfonds wordt in totaal gevuld met € 700 miljard. Nederland neemt daarvan 5,7% voor haar rekening, zo'n € 4,6 miljard (2013-2017). Voorjaar 2012 raakt de oorlogskas van het tijdelijke noodfonds snel leeg. De lidstaten bij het ESM-Verdrag hebben afgesproken dat het Verdrag door de nationale parlementen wordt goedgekeurd voor 1 juli. Dat lukt net in Nederland, nadat – uniek in de Nederlandse parlementaire geschiedenis – Kamerlid Wilders nog heeft geprobeerd in een kortgedingactie de goedkeuring te stuiten vanwege strijd met de EU-verdragen, de Grondwet en rechtsbeginselen. De voorzieningenrechter van de Haagse rechtbank wijst de vordering op alle punten af, verwijzend naar de standaardjurisprudentie van de Hoge Raad in het arrest *Tegelen*.⁶⁷ Deze rechter oordeelt dat het ESM-Verdrag niet in strijd is met de EU-Verdragen en dat daarenboven de

rechter in Nederland niet alleen niet een wet in formele zin, zoals de ESM-goedkeuringswet, kan toetsen aan de Grondwet, maar ook niet kan treden in de vraag of de procedure die tot de vaststelling ervan leidt in strijd is met de Grondwet of rechtsbeginselen.⁶⁸ De op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet mag ingrijpen in deze procedure van politieke besluitvorming, aldus de voorzieningenrechter.

Het ESM-Verdrag mag dan niet in strijd zijn met de EU-Verdragen, er zijn wel twijfels over de nadere afspraken die de lidstaten van de eurozone hebben gemaakt om mogelijk onder het ESM direct steun aan banken te verlenen. Dat staat het ESM-verdrag – letterlijk gelezen – eigenlijk niet toe.⁶⁹ Hoe dat ook zij, de Eerste Kamer stemde op 5 juli 2012 in met de goedkeuringswet.⁷⁰ Voorzien was dat het ESM-verdrag op 1 juli in werking zou treden na instemming van alle landen in de eurozone, maar doordat er in Duitsland in juni nog grondwettelijkheidsklachten tegen de reeds door het parlement aangenomen ESM-goedkeuringswet werden ingediend, lukte het het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) niet voor die datum tot een uitspraak te komen. Reden voor de Duitse Bondspresident om de bekrachtiging van de goedkeuringswet – en daarmee de inwerkingtreding van het ESM-verdrag – op te schorten. Het lot van de euro hing in de zomer van 2012 aan een zijden draadje met 12 september (Nederlandse verkiezingen, uitspraak BVerfG) als de dag des oordeels. Het viel allemaal reuze mee. In zijn uitspraak van 12 september 2012 oordeelt het Duitse constitutionele hof dat

Het lot van de euro hing in de zomer van 2012 aan een zijden draadje met 12 september als de dag des oordeels

de Duitse ESM-goedkeuringswet niet in strijd is met het Grundgesetz en dat daarom ook niet het bij voorlopige voorziening gevraagde verbod op bekrachtiging van de goedkeuringswet kan worden opgelegd.⁷¹ Het Hof verbindt daaraan wel de voorwaarde dat internationaalrechtelijk moet worden verzekerd dat Duitsland niet zonder parlementaire instemming tot een hogere inschrijving op het ESM kan worden verplicht dan nu het geval is (ruim € 190 miljard) en dat het recht op informatie van de Bondsdag en de Bondsraad in alle omstandigheden gerespecteerd wordt. Onder het huidige ESM is bepaalde informatie – vanwege immuniteiten die het Verdrag toekent – niet als vanzelf beschikbaar voor het Duitse parlement.

Toch, concluderend lijkt met deze uitspraak vrij baan te worden gemaakt voor het ESM. Wat waarschijnlijk nog wel een discussie wordt is de vraag wat onder 'internationaal verzekeren' wordt verstaan. Is een depositieverklaring bij het Verdrag zelf daarvoor voldoende (waardoor derden niet worden gebonden) of moet Duitsland daar meer voor doen?

Eind goed al goed voor het ESM-Verdrag en de euro? Dat is misschien een te snelle slotsom. Al stemde het Nederlandse parlement (net als de andere eurozone parlementen) dan in met het ESM-verdrag, de besluitvorming over de staatssteun aan Griekenland, de euro en het ESM-verdrag trekt ondertussen wel een wissel op de onderlinge solidariteit van de eurolidstaten. Vooral partijen op de linker- en rechterflank zagen weinig heil in de Griekse reddingsoperatie of eurosteun. In Nederland onthield gedoogpartner PVV bijvoorbeeld steun aan contributies aan het permanente reddingsfonds. Het was de oppositie die het kabinet-Rutte – tot aan de val in april – in dit dossier steeds aan een meerderheid moet helpen. Dat gaat gepaard met steeds grotere aarzelingen. Het nationale parlement heeft ook het gevoel met de rug tegen de muur te staan waar het betreft het debat over het redden van de euro. Het nationale budgetrecht, en met name de positie van het parlement, lijkt er ook mee in de verdrukking te komen.⁷²

Vanuit de EU zijn er dit jaar ook zorgen over het nakomen van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groei-pact, de Europese regels die begrotingsdiscipline beogen op te leggen aan de landen die deelnemen aan de eurozone (in het zogenaamde Fiscal Compact). De waardeverval van de euro is afhankelijk van die afspraken. Griekenland en andere landen in de EU konden en kunnen die regels niet naleven om tal van redenen. Daarom legt de EU nu veel nadruk op het verankeren van die begrotingsdiscipline in het nationale recht. Eerdere ideeën om lidstaten te verplichten dit grondwettelijk te verankeren mislukten, maar de eis van nationale wettelijke verankering per ultimo 2012 redde het wel. Nederland werkt daarom op dit moment aan een voorstel voor een Wet houdbare overheidsfinanciën.⁷³

Het geweld van de euro- en schulden crisis trok het afgelopen jaar alle aandacht naar zich toe. Dat onttrok zowat aan het oog dat de EU nog steeds voornemens is toe te treden tot het EVRM. In een brief van 3 oktober 2011 zette de minister van Veiligheid en Justitie de Nederlandse positie uiteen. Voor Nederland is belangrijk dat bij de toetreding van de EU tot het EVRM de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de EU-lidstaten onveranderd blijft en dat de vormgeving van het zogenoemde 'co-respondentmechanisme' – waardoor wordt voorkomen dat de EU (HvJEU) als aangeklaagde partij zelf wordt betrokken in een EVRM-klachtprocedure tegen een EU-lidstaat als het EVRM in het geding is – goed wordt uitgewerkt.⁷⁴ En een laatste nouveauté. Vanaf 1

april 2012 is het mogelijk een Europees burgerinitiatief te lanceren. Die mogelijkheid stond al in de EU-verdragen vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (art. 11 EU-Verdrag jo. art. 24 eerste alinea Verdrag betreffende de werking van de EU) maar de inwerkingtreding ervan was uitgesteld met het oog op de uitwerking van de procedureregels. Die zijn er nu. Een Europees burgerinitiatief is een oproep aan de Europese Commissie om een wetsvoorstel in te dienen voor een onderwerp waarvoor de Europese Unie wetgevingsbevoegdheid heeft. Een burgerinitiatief moet worden gesteund door minstens één miljoen EU-burgers uit minimaal zeven van de 27 EU-landen. Voor elk van die zeven landen is ook een minimumaantal steunbetoogingen vereist. Ook vanuit Nederland wordt er naar verluidt, gewerkt aan dergelijke burgerinitiatieven.⁷⁵

EU-jurisprudentie

De beschikking van het Gerecht van Eerste Aanleg (GEA) in de *Inuit*-zaak heeft de eerste opheldering gebracht in de gecompliceerde terminologie van het Verdrag van Lissabon op het gebied van wetgeving en regulering.⁷⁶ In deze zaak ging het in het bijzonder om de uitleg van het nieuw geïntroduceerde begrip 'regelgevingshandelingen', dat in art. 263 lid 4 VWEU opduikt en nergens anders gedefinieerd wordt.⁷⁷ Het begrip 'regelgevingshandelingen' uit art. 263 lid 4 VWEU vormt de kern van het individuele beroepsrecht bij het Hof van Justitie. Het Hof beslist in deze zaak dat de aangevochten Verordening geen 'regelgevingshandeling' is, maar een 'wetgevingshandeling', waartegen de appellanten uit hoofde van art. 263 lid 4 VWEU geen beroepsrecht toekomt.⁷⁸ Ondanks de versoepeling van het individuele beroepsrecht in het Verdrag van Lissabon door de afschaffing van de eis dat appellanten 'individueel' geraakt moeten zijn door een maatregel,⁷⁹ leest het Gerecht in art. 263 lid 4 toch een vrij beperkt individueel beroepsrecht.

In de zaak *Achughbabian* is het Hof van Justitie van oordeel dat Richtlijn 2008/115/EG zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij illegaal verblijf wordt tegengegaan met strafrechtelijke sancties.⁸⁰

Het EU-grondrechtenhandvest begint een steeds belangrijkere rol te spelen in de Luxemburgse jurisprudentie. Zo besteedt het Hof in de zaak *KME/Chalkor* aandacht aan art. 47 Handvest, het recht op een effectief rechtsmiddel, in het kader van de toetsingsbevoegdheid van EU-rechters bij boetebesluiten van de Commissie op het terrein van het mededingingsrecht.⁸¹ In een andere

63. Rb. Assen 27 juni 2012, *JB* 2012/194, m.nt. J.J.J. Sillen, r.o. 5.14.

64. Rb. 's-Gravenhage 11 juli 2012, *LJN* BX0977, r.o. 5.30.

65. EHRM 10 juli 2012, klachtnr. 58369/10.

66. HR 9 april 2010, AB 2010/190, m.nt. F.J. van Ommeren.

67. HR 19 november 1999, *NJ* 2000/160.

68. Rb. (vzr.) 's-Gravenhage 1 juni 2012, *JB* 2012/174 m.nt. J.L.W. Broeksteeg; AA 2012/p. 635-640, m.nt. R.J.B. Schutgens.

69. W.J.M. Voermans, M.L. van Emmerik, A.J. Metselaar & M. Diamant, 'Steun van

EU aan banken kan illegaal zijn', *NRC Handelsblad* 18 juli 2012.

70. *Stb.* 2012, 307.

71. BVerfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12.

72. M. Diamant & M.L. van Emmerik, 'Parlementair budgetrecht onder vuur?', *NJB* 2011/1535, afl. 29, p. 1942-1950.

73. Zie in dit verband nader M. Diamant & M.L. van Emmerik, 'Verplicht begrotingsevenwicht in Nederlandse (Grond) wet naar buitenlands voorbeeld?', *NJB* 2012/1681, afl. 29, p. 2024-2031.

74. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie 3 oktober 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 735, nr. 32.

75. Zie T. Eijbsbouts, *Onze primaire hoedanigheid*, oratie UL, 2011.

76. GEA 6 september 2011, zaak T-18/10 (*Inuit*), nog niet gepubliceerd. Zie ook de bevestiging van deze jurisprudentielijn in een latere uitspraak in de zaak *Microban*: GEA 25 oktober 2011, T-262/10 (*Microban*), nog niet gepubliceerd.

77. A.C.M. Meuwese, 'Het onderscheid tussen 'wetgeving' en 'regelgeving': de

Europese rechter spreekt zich uit', *Regel-Maat* 2012/(27), 2, p. 113-117.

78. GEA EU 6 september 2011, zaak T-18/10, r.o. 94.

79. HvJ EG 15 juli 1963, (*Plaumann & Co v. Commissie*) zaak 25/62, *Jur.* 1963/p. 207.

80. HvJEU 6 december 2011 (*Achughbabian*) zaak C-329/11.

81. HvJEU 8 december 2011 (*KME/Chalkor*) zaken C-272/09 en C-386/10 P; vgl. EHRM 27 september 2011, (*Menarini vs. Italië*), AB 2012/9, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

zaak komt het Hof tot een ruime toepassing van het Handvest op het terrein van asiel.⁸² Voor Nederland is in het bijzonder van belang een zaak waarin het Hof heeft uitgemaakt dat een lidstaat geen overdreven en onevenredig hoge leges mag heffen voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan langdurig ingezetenen onderdanen en hun gezinsleden.⁸³

Ten slotte is vermeldenswaard dat volgens het Hof een verordening in Estland niet kan worden toegepast, omdat deze niet in de Estse taal in het *Publicatieblad* is bekendgemaakt of overgenomen in het nationale Estse recht.⁸⁴

9. Tot besluit

Hoe nu verder met die gedeelde maar ook zo verdeelde Europese Unie die het constitutionele en politieke debat, zowel binnen Nederland als daar buiten, het afgelopen jaar heeft bepaald? In de meeste commentaren is wel duidelijk dat die Unie hinkt op toch ten minste twee gedachten. Ligt de oplossing in terug naar af? Naar een Europa van soevereine staten, met minder bevoegdheden en stringenter controle door de nationale parlementen, of is de tijd gekomen voor (weer) een grote stap voorwaarts, die de EU ook werkelijk tot een politieke unie samensmeedt, met een volwaardig eigen democratisch mandaat en (ook financieel-economische) doorzettingsmacht. Voor dat laatste pleit Angela Merkel op het ogenblik. Zij wil dat er eind 2012 een nieuwe conventie bijeen wordt geroepen die de voorbereidingen treft voor een nieuw verdrag waarin mogelijkheden tot gezamenlijk dragen van staatsschuld (eurobonds, enz.) worden gepaard met verdere overheveling van bevoegdheden (op het terrein van financiële en economische beleidsvoor-

ming) naar Brussel, om op die manier een politieke unie te vormen die in kan grijpen in de staatshuishouding van de lidstaten. Dat strijkt natuurlijk tegen de haren in van veel lidstaten (en zeker Nederland), maar het is voor Merkel waarschijnlijk de enige manier om de Duitse kiezers te apaiseren.⁸⁵ Doorgaan op de huidige voet is, zoveel is door de euro- en schulden crisis wel duidelijk geworden, in ieder geval geen optie.⁸⁶ Zelfs nu de kou door de BVerfG-uitspraak, het aannemen van het ESM-Verdrag en de 'realpolitische' EU-benadering van de grootste winnaars bij de Nederlandse verkiezingen wel uit de lucht is, is duidelijk dat het in stand houden van de euro via het aanleggen van steeds nieuwe noodverbanden uiterst lastig en grotendeels ineffectief is. Die gezamenlijke munt wordt meer en meer een gezamenlijk lot, want mocht die munt vallen dan is er alle kans dat ook de EU-samenwerking zelf onder grote druk zal komen te staan. Die ontwikkelingen trekken een grote wissel op grote hedendaagse constitutionele vragen: wat is nog de rol van het Nederlandse parlement bij het vaststellen van de begroting, moeten er meer bevoegdheden naar de EU, welke grens trekken we bij steun aan de euro, welk mandaat heeft de regering daarbij, etc. Natuurlijk wordt niet de hele agenda bepaald door Europa. Dit jaar lijken we met het Lenteakkoord en de 'nieuwe' procedure voor de kabinetsformatie zonder koninklijke rol, in Nederland in een soort constitutioneelrechtelijke flux geraakt. Veertig jaar na de motie Kolfshoten lijkt een formatie onder regie van de Tweede Kamer er dan toch te komen. We moeten afwachten of die ook ten einde wordt gedragen. Wat er ook van zal worden: we praten u er volgend jaar weer over bij.⁸⁷ •

⁸². HvJ EU 21 december 2011, C-411/10 en C-493/10, naar aanleiding van verzoeken om een prejudiciële beslissing door de Court of Appeal (Verenigd Koninkrijk) en door de High Court (Ierland).

⁸³. HvJEU 26 april 2012 (*Commissie vs. Nederland*) zaak C-508/10. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het kabinet inmiddels

besloten tot verlaging van de leges, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 30 573, nr. 108.

⁸⁴. HvJEU 12 juli 2012 (*AS Pimix*), zaak C-146/11.

⁸⁵. Zie Valentina Pop, 'Merkel wants EU treaty convention by end of year', *EU Observer* 27 augustus 2012 <http://euobserver.com/institutional/117333>.

⁸⁶. Zie Hans Kundnani, 'The German people will decide Europe's fate', *The Guardian* 26 augustus 2012 http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/aug/26/merkel-push-treaty-may-tear-eu-apart?CMP=twit_gu.

⁸⁷. De ruimte ontbreekt helaas om te verwijzen naar de alle in het verslagjaar

verschenen interessante constitutionele publicaties. Als laatste willen we in ieder geval wel noemen de nieuwe uitgave van het handboek van C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, B.P. Vermeulen & C.N.J. Kortmann, Deventer: Kluwer 2012.