

Bij Kabinetsmissive van 2 november 2004, no.04.004154, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de Vice-Minister-President, de Minister van Financiën en de Vice-Minister-President, de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Trb.2004, ...), met memorie van toelichting.

De Raad onderschrijft het voorstel van rijkswet, maar hij maakt daarbij enkele kanttekeningen.

Omdat de vaststelling van de Grondwet voor Europa bij verdrag geschiedt, is het nut van opmerkingen ter verbetering van de verdragstekst zelf beperkt. De Raad van State van het Koninkrijk acht het verdrag zoals het er ligt van groot belang en concentreert zich daarom op de betekenis van dit verdrag als bron van een Europees constitutioneel bestel waarin naast de lidstaten de burgers van de Unie een centrale plaats toebedeeld hebben gekregen. De rechten van de burger en van de mens in de context van de Unie zouden naar het oordeel van de Raad in de toelichting navenant aandacht moeten krijgen. Tot de belangrijkste vragen waartoe de Grondwet voor Europa aanleiding geeft, behoort uiteraard de relatie tussen het Europese constitutionele bestel en dat van Nederland onderscheidenlijk het Koninkrijk der Nederlanden. De Raad adviseert de effecten van de Europese integratie voor de constitutionele verhoudingen in Nederland en het Koninkrijk onder ogen te zien en ook te bezien hoe de besluitvormingsprocessen in de Europese en de nationale rechtsorde systematischer dan voorheen met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht. Daar waar het onderhandelingsproces tot onvolkomenheden heeft geleid, doet hij enkele suggesties met het oog op de toekomst.

1. Verdrag en toch Grondwet

1.1. *Verdrag en toch Grondwet*

Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa kan uit verschillende perspectieven worden gezien en beoordeeld, als bezegeling of als startpunt. Bezien vanuit de ruim vijftigjarige constitutionele ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen, sinds tien jaar overkoepeld door de Europese Unie, is het Verdrag een passende bezegeling, maar hopelijk geen sluitstuk. Het is, zo gezien, net als zijn voorlopers, wederom een *verdrag*. Weliswaar stelt het verdrag een Grondwet voor Europa vast, maar een constitutie hadden de Europese Gemeenschap en de Europese Unie al lang als uitvloeisel van verdragen, rechtspraak en gewoonten. De Grondwet codificeert de verworvenheden van 50 jaar Europese constitutionele ontwikkeling, integreert de verschillende verdragen en ordent deze tezamen met de in de loop van de tijd ontwikkelde jurisprudentiële leerstukken in één overzichtelijk geheel. Bovendien corrigeert, complementeert en verbetert zij dat geheel op een aantal punten. De verdragsrechtelijke basis van de Grondwet bepaalt, ook na de vaststelling ervan, de afbakening van het speelveld: afgezien van de beperkte mogelijkheden voor

vereenvoudigde herziening van de Grondwet zullen wijzigingen uitsluitend bij verdrag kunnen worden doorgevoerd. De Unie bezit geen bevoegdheid haar eigen bevoegdheden te verruimen - heeft dus geen *Kompetenz-Kompetenz* -, maar bezit slechts die bevoegdheden welke haar in de Grondwet zijn toegekend. Dit is in de Grondwet neergelegd als het beginsel van bevoegdheidstoedeling¹, naast de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.² Deze bevoegdheidstoedeling dient ter afbakening met de (wél algemene) bevoegdheden van de lidstaten. Zij heeft bovendien een functioneel karakter, doordat ze is gerelateerd aan de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelen. Deze afbakening is evenwel rekkelijker dan de formulering van de bevoegdhedencatalogi in de artikelen I-12 tot en met I-17 doet vermoeden. In navolging van artikel 308 EG bepaalt artikel I-18 immers dat - binnen het ruime kader van de in deel III genoemde beleidsterreinen - bij unanimiteit "passende maatregelen" kunnen worden vastgesteld. Voorts is van belang dat - afgezien van de voor het merendeel der lidstaten nogal theoretische nieuwe bevoegdheid om uit de Unie te treden³ - de lidstaten geen volledige *Kompetenz-Kompetenz* meer bezitten: de afbakening van de bevoegdheden van Unie en lidstaten werkt immers wederzijds.

Bezien als startpunt van verdere ontwikkeling is het verdrag vooral van belang wegens dat wat het vaststelt: een *grondwet*, die als bindend, het geheel van de constitutionele ordening omvattend constitutioneel document een eersteling wordt in de politieke geschiedenis van Europa. Meer dan de bestaande verdragen brengen structuur en opbouw van de Grondwet mee dat het accent valt op de Europese *burgers* als degenen van wie - zij het in nevenschikking met de staten - de Unie volgens artikel I-1 uitgaat. Voor het eerst krijgt een systematische verankering en waarborging van hun grondrechten een plaats in het primaire recht van de Unie. Verscheidene bepalingen versterken het democratische karakter van het constitutionele bestel, terwijl daarnaast van betekenis is dat tevens rechtsmacht wordt toebedeeld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) inzake de Europese besluiten die bijvoorbeeld op het gebied van het strafrecht worden genomen. Deze versterking van de Europese Unie geeft ook het burgerschap van de Unie profiel: naarmate de Unie zelf zich daadkrachtiger en herkenbaarder kan manifesteren, krijgt - mits democratie en rechtsorde verzekerd zijn - het burgerschap meer betekenis als *Europees* burgerschap (vergelijk artikel I-10, eerste lid).

Bij die versterking van de Unie valt ook te denken aan de bundeling van het Europese buitenlandse beleid en defensiebeleid en aan de (volledige) rechtspersoonlijkheid van de Unie. De vereenvoudigde wijzigingsprocedures in artikel IV-444 en 445 onderstrepen en versterken bovendien het zelfstandige karakter van de Grondwet en onderscheiden deze van het gebruikelijke concept van een verdrag, ook al blijft de Grondwet als zodanig een verdragsrechtelijke oorsprong en grondslag hebben. Hieraan kan worden toegevoegd dat het democratisch gehalte van de Europese Unie en de transparantie van de Europese besluitvorming belangrijk worden versterkt. Het Europees Parlement krijgt aanzienlijk meer bevoegdheden, maar ook de rol van nationale parlementen als co-actor in de Europese besluitvormingsketen krijgt - in het bijzonder door het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de EU - meer erkenning.

¹ Art kel I-11, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid.

² Art kel I-11, eerste lid, tweede volzin, derde en vierde lid, uitgewerkt in het eerste en het tweede protocol bij het verdrag, waarin aan de nationale parlementen een rol wordt toebedeeld bij het bewaken van het subsidiariteitsbeginsel.

³ Art kel I-60.

Dat de Unie uitgaat van burgers en staten volgt ook uit het proces van voorbereiding en onderhandeling dat voor Europese begrippen een ongekennde openheid kende. De beide Conventies - de eerste onder voorzitterschap van Roman Herzog, die het Handvest van de Grondrechten (thans deel II van de Grondwet) opstelde, de tweede onder voorzitterschap van Valéry Giscard d'Estaing - waren mede samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen (een unicum bij het onderhandelen over een verdrag). Ook de inbreng van burgers is tijdens dit proces groot geweest.

De ambivalente kenmerken van de Grondwet voor Europa maken duidelijk dat de Europese Unie bij de huidige stand van zaken niet past in de traditionele categorieën van (bonds)staten en statenbonden, maar terecht wordt aangemerkt als een Unie van de burgers én de staten van Europa (artikel I-1) met een verdragsrechtelijke oorsprong en grondslag. Verder is kenmerkend dat de organieke structuur van de Europese Unie niet op zichzelf staat en kan staan, maar verweven is met die van de lidstaten, en dat zij in sterke mate afhankelijk is van de lidstaten om de gestelde doelen te kunnen verwezenlijken, terwijl de lidstaten bovendien een belangrijke rol spelen in de besluitvorming van de Europese Unie. De lidstaten hebben met de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie een deel van hun eigen soevereiniteit opgegeven, maar daarvoor in de plaats medezeggenschap over het grotere geheel teruggekregen.

De Grondwet voor Europa onderstreept die verwevenheid tussen de Europese Unie en de stelsels van de lidstaten bijvoorbeeld door de bepalingen inzake de betrokkenheid van nationale parlementen (inclusief de subsidiariteitstoets) bij het Europese besluitvormingsproces. De verwevenheid tussen de lidstaten en de Unie komt echter in meer aspecten naar voren. De Unie kan niet functioneren zonder de lidstaten, en de lidstaten kunnen niet (meer) functioneren zonder de Unie. Dit betekent dan ook dat de Grondwet voor Europa moet worden gezien en toegepast in samenhang met de nationale constitutionele arrangementen en praktijken. Dat ontnemt de Grondwet voor Europa niet het karakter van een volwaardige grondwet, maar onderstreept het bijzondere karakter van de Europese Unie en van dit constitutionele document.

De Raad concludeert dan ook dat de Grondwet voor Europa - zonder met het verleden te breken - in lijn met de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie moet worden gezien als een Grondwet met een verdragsrechtelijke basis.

De Raad zal dan ook terminologisch niet in het voetspoor treden van de memorie van toelichting, die - mogelijk in een poging in het midden te laten of het document meer verdrag of meer grondwet is - spreekt van "het Grondwettelijk Verdrag". Hij geeft er de voorkeur aan om, nu niet aan de aandacht kan ontsnappen dat de Grondwet bij verdrag is vastgesteld, het document als de "Grondwet" dan wel "Grondwet voor Europa" (afgekort GwEur) aan te duiden.

1.2. *Perspectieven voor verdere ontwikkeling van de Unie*

De Grondwet voor Europa legt de ontwikkelingen van de afgelopen 50 jaar vast in hun onderlinge samenhang en systematiseert en expliciteert de verhouding tussen Europees en nationaal recht, zoals deze zich heeft ontwikkeld. De GwEur kan dan ook met recht als een bekroning van deze constitutionele ontwikkeling worden gezien. Dit wil niet zeggen dat de ontwikkeling hiermee een eindpunt heeft bereikt. Dat is alleen al niet het geval vanwege de binnen afzienbare termijn te verwachten toetreding van een aantal nieuwe lidstaten. De toelichting wijst er bovendien terecht op dat de GwEur zelf een ontwikkelingsperspectief bevat; dat komt onder andere naar voren in de

bepalingen in deel IV die wijziging van onderdelen van de GwEur op vereenvoudigde wijze mogelijk maken. Ten slotte is van belang dat naar veler opvatting verdergaande institutionele hervormingen dringend noodzakelijk zijn. De hervormingen van de afgelopen tien jaren waren in belangrijke mate gericht op het accommoderen van een groot aantal nieuwe lidstaten met - op een enkele uitzondering na (Polen) - elk afzonderlijk een vrij klein aantal inwoners, terwijl het in de toekomst gaat om de mogelijke toetreding van enkele lidstaten (Roemenië, Turkije) met een veel groter aantal inwoners. Dat heeft (complicerende) gevolgen voor de institutionele verhoudingen, maar noch de wordingsgeschiedenis van de GwEur, noch de toelichting werpt hier licht op. Als bezegeling van een ontwikkeling die niet is afgerond past de GwEur in de traditie van geleidelijkheid van ontwikkelingen in Europees verband. Voor de verdere ontwikkeling van de Unie is van belang of zij met de GwEur - net als in de voorgaande vijf decennia - haar dynamiek zal kunnen blijven ontleen aan het vermogen in te spelen op nieuwe behoeften en ontwikkelingen. Artikel I-18 handhaaft weliswaar de thans in artikel 308 EG vervatte flexibiliteit - en breidt die uit naar de beleidsterreinen die nu nog onder het EU-verdrag ressorteren - maar die flexibiliteit wordt institutioneel afgeremd door de bevoegdheidencatalogus en de dusgenaamde subsidiariteitstoets. Het feit dat de Unie nu uit 25 en in de naaste toekomst vermoedelijk uit een nog groter aantal lidstaten zal bestaan, compliceert niet alleen de besluitvorming binnen de bestaande structuren, maar maakt een wijziging van de GwEur ook tot een moeizaam project. De Raad adviseert de mogelijkheden en belemmeringen van deze GwEur voor de verdere ontwikkeling van de Unie in de toelichting onder ogen te zien.

2. Consequenties voor de burgers van de Unie en van de lidstaten

2.1. *De rechten van de burger*

a. Sinds de instelling van het burgerschap van de Europese Unie in het Verdrag van Maastricht heeft het thema van de rechten van de burger gestaag aan betekenis gewonnen. De GwEur bouwt deels voort op de rechten die in het EG-verdrag aan individuen waren toegekend, zoals het vrije verkeer van personen en het recht op gelijke beloning voor gelijke arbeid, deels is zij een uitvloeisel van de constitutionalisering van de Europese samenwerking, waaraan - overeenkomstige de beginselen van de democratische en sociale rechtsstaat - een erkenning van fundamentele rechten eigen is. De afkondiging in december 2000 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie markeerde een in dit proces passende verplaatsing van het juridische brandpunt van in een volkenrechtelijke organisatie samenwerkende overheden naar in een rechtsgemeenschap betrokken burgers. In twee opzichten zette het Handvest daarbij een principiële stap: enerzijds door de erkenning, naast klassieke vrijheidsrechten, van economische, sociale en culturele grondrechten; anderzijds door deze grondrechten, voorzover ze zich daartoe leenden, als rechten van ieder mens te erkennen.

De GwEur ontleent haar waarde mede aan deze bevestiging en verankering van het burgerschap van de Unie en van de grondrechten, naast de voorheen overheersende nadruk op de Europese samenwerking als statenverbond. Artikel I-1 brengt dit tot uitdrukking door, anders dan de preambule van het EG-verdrag die slechts naar landen en volkeren verwees, "de wil van de burgers" naast die van de staten als inspiratiebron van de totstandkoming van de Grondwet aan te wijzen. De memorie van toelichting gaat hieraan naar het oordeel van de Raad teveel voorbij. In de inleidende

beschouwing van paragraaf I.2, getiteld “Een nieuw verdrag voor een nieuwe Unie”, worden de winstpunten van het verdrag vooral betrokken op de positie van de Europese instellingen en de invloed van nationale staatsinstellingen, terwijl - afgezien van een alinea die terecht ingaat op de baanbrekende stappen op het terrein van de grondrechtenbescherming - het Europese burgerschap onbesproken blijft. Hetzelfde geldt voor het algemeen oordeel van de regering in paragraaf I.6 van de toelichting. De Raad adviseert de inleidende beschouwing uit dit oogpunt te herzien, hetgeen ook voor de voorlichting voorafgaand aan het referendum van betekenis zou zijn.

In verband hiermede adviseert de Raad ook de passage over de punten van overeenkomst tussen de GwEur en het in 1991 vergeefs door het Nederlandse voorzitterschap gepresenteerde conceptverdrag te schrappen, of minstens te nuanceren. De teksten vertonen weliswaar in een aantal opzichten gelijkheid, zoals in de vierde alinea van paragraaf I.1 van de toelichting vermeldt, - zij hebben immers de keuze voor een unitaire, op communautaire leest geschoeide structuur gemeen - maar in het “zwarte maandag”-concept ontbrak de uitgewerkte waarborging van grondrechten en van het burgerschap van de Unie die nu in het Verdrag zijn opgenomen.

b. Het burgerschap van de Unie komt wel in de artikelsgewijze toelichting op artikel I-10 even aan de orde, alsook in de toelichting op andere bepalingen. De bepalingen die het burgerschap betreffen zijn echter zodanig verspreid dat een samenhangende bespreking in de toelichting node wordt gemist. Drie titels van het verdrag (de titels I.2, II.5 en III.2) betreffen blijkens hun opschriften het burgerschap. De relatie van de constitutionele orde van de Unie tot het burgerschap komt daarnaast in verscheidene andere bepalingen tot uitdrukking, zoals in artikel I-3 (“De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, en een interne markt waarin de mededinging vrij en onvervalst is”).⁴ Artikel I-10, tweede lid, somt de rechten van de EU-burgers op, maar deze opsomming is niet volledig. Het deel over de grondrechten omvat ook rechten van de burger (de reeds genoemde titel II.5). In de artikelen I-46 en I-47 zijn de rechten van de EU-burgers op democratische representatie en participatie neergelegd. Artikel I-48, vierde lid, introduceert op Europees niveau de mogelijkheid van het burgerinitiatief inzake wetgeving en andere besluiten. Artikel I-50, derde lid, erkent het recht op toegang tot overheidsdocumenten. De in artikel I-10 verankerde rechten worden elders in het verdrag uitgewerkt en geclausuleerd (artikelen III-125 tot en met III-128). Tegelijk doet zich de merkwaardige situatie voor dat artikel I-10 een doublure vormt - letterlijk of vrijwel letterlijk - van wat reeds in het Handvest van de Grondrechten - thans deel II van de Grondwet - was bepaald in (wat betreft artikel I-10, tweede lid onder a) de artikelen II-75 en II-105, (ad b) II-99 en II-100, (ad c) II-106, en (ad d) II-103/104 en III-334/335. Ten aanzien van de toegang tot overheidsdocumenten vormen de artikelen I-50, derde lid, en III-102 doublures. De Raad adviseert in de toelichting evenwicht te brengen in de aandacht voor enerzijds de institutionele structuren en anderzijds het burgerschap door een samenhangende uiteenzetting over de rechten van de burgers van de Europese Unie en daarbij ook in te gaan op de vraag welk van de overlappende artikelen als basis van deze rechten moeten worden beschouwd nu de beperkingen verschillen, respectievelijk in hoeverre deze artikelen aanvullende betekenis ten opzichte van elkaar hebben, rekening houdende met de beperkingsclausules die wel aan deel II, maar niet aan deel I zijn toegevoegd.

⁴ Zie artikel I-19, eerste lid, derde gedachtestreepje; artikel I-45 (gelijkheid van de burgers), artikelen I-46 en I-47 (democratie en participatie).

De Raad maakt in aansluiting hierop nog een opmerking over het burgerinitiatief (het vorenvermelde artikel I-48). Dit is een voor Nederland en veel andere lidstaten tot nu toe onbekende vorm van directe democratie, die in de toelichting slechts rudimentair wordt toegelicht. Gegeven het primaat van het EU-recht ten opzichte van het nationale recht is het denkbaar dat, voorzover dit binnen de competentie van de EU valt, een Europees burgerinitiatief in landen die nationaal geen burgerinitiatief kennen, kan worden gebruikt als een uiting van niet alleen tot de EU gerichte kritiek op het uitblijven van wetgeving of ander overheidsoptreden, mits - overeenkomstig de laatste volzin van artikel I-48 - het initiatief in een nog te bepalen aantal lidstaten wordt gedragen. De Raad geeft in overweging de merites van deze vorm van directe democratie nader te bespreken.

2.2. *De subsidiariteitstoets*

Tot de in de GwEur verankerde principes behoort de subsidiariteit. Dit begrip is in de context van de Europese constitutionele rechtsontwikkeling meer en meer verengd tot een grond voor beperking van Europese bevoegdheden ten opzichte van nationale of subnationale bevoegdheden. De tekst van artikel I-11, derde lid, van de GwEur lijkt dit te bevestigen.⁵ Artikel III-259 en de procedures in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alsmede het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zijn opgezet als een rem op Europese wetgeving. Het subsidiariteitsbeginsel heeft echter niet alleen een begrenzend, maar ook een verplichtende betekenis.⁶ Het is veeleer een afwegingsprincipe aan de hand waarvan wordt bepaald in welke gevallen een adequate vervulling van publieke taken door de overheid - en wanneer dat het geval is, door welke bestuurslaag - moet geschieden, en in welke gevallen deze taken evengoed of beter geheel of gedeeltelijk aan de samenleving kunnen worden overgelaten. Dit principe brengt ook tot uitdrukking dat, waar het algemeen belang dat vereist, de overheid juist niet terzijde mag blijven staan. Het verlangt niet alleen een goede taakverdeling tussen de ene en de andere bestuurslaag, maar ook tussen de overheid en instellingen die maatschappelijke functies vervullen. Dit betekent dat het principe van de subsidiariteit vooral een goede taakverdeling verlangt in het behartigen van publieke belangen, zowel in de publieke als in de private sector. De Raad acht het van belang dat deze ook in het Europa van de 21^{ste} eeuw alleszins zinvolle dimensies van het subsidiariteitsbeginsel niet uit het oog worden verloren, en adviseert in de toelichting daaraan aandacht te besteden.

De inhoud die aan het subsidiariteitsbeginsel wordt gegeven, is van belang voor de nieuwe rol voor nationale parlementen die in de GwEur is voorzien ter waarborging van subsidiariteit en proportionaliteit van het optreden van de EU. Die rol is verder uitgewerkt in de genoemde protocollen. Het nieuwe stelsel voorziet erin dat de nationale parlementen actief op de hoogte worden gehouden van het Europese besluitvormingsproces. Zij verrichten de subsidiariteitstoets.

⁵ Zie artikel I-11, derde lid, eerste volzin: "Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

⁶ Advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 23 mei 2001 over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, (Trb. 2001, 47) (Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R 1692), A), punt 9.

Een juiste toepassing van deze subsidiariteitstoets op voorgestelde Europese wetgeving leidt niet zonder meer tot het opwerpen van een dam tegen een voornemen tot regulering door de EU, maar zal vaak eerder de complementariteit van normering door de EU, door de lidstaat of een onderdeel daarvan, en door maatschappelijke en professionele organisaties betreffen.

Voor Europese wetgeving dient dan bepalend te zijn hoe de coëxistentie van een veelheid van nationale wetgevers in één gemeenschappelijke markt en één ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kan worden verzekerd.

Wanneer een land eenmaal heeft gekozen voor integratie in de Europese Unie, is het van belang dat zijn wetgevende organen zichzelf niet alleen zien als consumenten van het Europese recht, onderworpen aan de bindende kracht daarvan, maar evenzeer als co-actoren in de ontwikkeling van de op velerlei wijze met elkaar vervlochten rechtsstelsels van de lidstaten en de Europese Unie. De Europese rechtsordening kan immers niet worden ontwikkeld en effect hebben zonder de medewerking van wetgever, bestuur en rechter van de lidstaten.

De invoering van de subsidiariteitstoets, die de nationale parlementen aanspoort om in een zeer vroeg stadium van de besluitvorming een standpunt in te nemen over Europese wetgeving in de ontwerpfase, kan leiden tot een actiever debat tussen nationale parlementen en nationale regeringen over de standpunten die in de Raad over die ontwerpregels worden ingenomen. Dit zal ook bevorderlijk zijn voor de later eventueel benodigde implementatie van die regels in de nationale rechtsorde.

Verbetering van het Europa-debat in de nationale parlementen (waarvan op grond van de opkomstpercentages bij verkiezingen vermoed kan worden dat deze dichter bij de kiezer staan) kan ook Europa voor de burger beter zichtbaar maken. De versterkte rol van de nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces, rechtstreeks en indirect, laat zien dat de Europese besluitvorming niet buiten de lidstaten om plaatsvindt, maar dat de instanties van de lidstaten daar op verschillende manieren bij betrokken zijn en invloed daarop kunnen uitoefenen.⁷

3. Grondrechten

Een belangrijk onderdeel van de GwEur vormt het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest). De juridische status van het Handvest, dat zijn betekenis tot nu toe slechts ontleende aan de gezamenlijke proclamatie namens de instellingen van de Europese Unie op 7 december 2000 in Nice, deelt daardoor in de werking van het Verdrag als geheel, zodat - zoals ook van een grondwet mag worden verwacht - is voorzien in een eigen regime voor bescherming van de grondrechten in de Europese Unie. Opneming van dit deel II is daarom te verwelkomen. Toch blijven enkele belangrijke vragen te beantwoorden, in het bijzonder inzake de verhouding tussen de bescherming die door het Handvest wordt geboden en de werking van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

a. Het EVRM bindt thans alle lidstaten van de EU (naast een aantal andere Europese staten), ook wanneer zij uitvoering geven aan EU-recht.⁸ Via het klachtrecht ziet het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op de naleving van het verdrag door de aangesloten staat. De EU is als zodanig niet aan het EVRM

⁷ Dit komt ook tot uitdrukking in artikel I-46, tweede lid. 2. De burgers worden op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement. De lidstaten worden in de Europese Raad vertegenwoordigd door hun staatshoofd of hun regeringsleider en in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers.

⁸ EHRM 18 februari 1999, *Matthews v. Verenigd Koninkrijk* (24833/94), § 33.

gebonden, maar artikel 6 EU bepaalt - in aansluiting op vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) - dat de Unie de grondrechten zoals door het EVRM gewaarborgd "als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht" eerbiedigt. De GwEur voorziet in twee wijzigingen in deze situatie. Enerzijds zullen de bepalingen van het Handvest de instellingen van de Unie en de lidstaten bij de uitvoering van EU-recht binden, anderzijds draagt artikel I-9, tweede lid, de Unie op toe te treden tot het EVRM.

De verhouding van de grondrechten van deel II tot het EVRM zal echter pas met de in artikel I-9, tweede lid, eerste volzin, beoogde toetreding van de Unie tot het EVRM bevredigend kunnen worden geregeld. De Raad attendeert erop dat de tweede volzin van deze bepaling - vermoedelijk niet meer dan een overbodige verzekering dat een grondrecht geen bevoegdheden schept - tot verwarring kan leiden. Daar wordt immers gesteld dat die toetreding de bevoegdheden van de Unie, zoals in de GwEur bepaald, onveranderd laat. De memorie van toelichting bevat geen nadere uitleg van deze toevoeging; zij beperkt zich ertoe te vermelden dat deze zelfde passage wordt herhaald in het Protocol inzake de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM (Protocol 32). Zoals dat voor de verdragsstaten ingevolge hun toetreding tot het EVRM gold en geldt, kan het echter niet anders zijn of de toetreding moet ook voor de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen gevolgen hebben, voortvloeiend uit de in het EVRM neergelegde verdragsverplichtingen en uit het bindende karakter van de arresten van het EHRM. Even onduidelijk is de passage in genoemd Protocol dat door toetreding de positie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en de daaraan gehechte protocollen ongewijzigd blijft. De toelichting stelt dat daarbij gedacht kan worden aan eventuele voorbehouden en het feit dat niet iedere lidstaat bij alle protocollen van het EVRM partij is. Indien de Unie evenwel bij toetreding niet dezelfde voorbehouden maakt, respectievelijk voorzover zij wel partij wordt bij de protocollen, kan dit niet anders dan invloed hebben op de positie van de lidstaten. Die zullen dan immers, voorzover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (of, zoals de toelichting bij artikel II-111, lid 1 stelt: wanneer deze optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie), geen beroep meer kunnen doen op hun voorbehouden of op het feit dat zij aan het desbetreffende protocol niet zijn gebonden (artikel II-51, lid 1). De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting aan een en ander aandacht dient te schenken.

b. Bij opneming van het Handvest in de GwEur is het onderscheid in het Handvest tussen enerzijds rechten en vrijheden en anderzijds beginselen gehandhaafd. Ten aanzien van de beginselen bepaalt artikel II-112 in het vijfde lid, dat daaraan uitvoering kan worden gegeven door wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie en door handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden. Doordat deze bepaling ten aanzien van de beginselen geen verplichting tot uitvoering bevat, kunnen burgers in de regel geen beroep doen op deze bepaling terzake van nalatigheid. Dat uit artikel II-111 blijkt dat de beginselen moeten worden nageleefd, heft dit niet op. Hetzelfde is het geval met de daarop betrekking hebbende passages in de memorie van toelichting bij deel II en de daar genoemde brief van de minister van Buitenlandse Zaken.⁹

De Raad adviseert de beperkte mogelijkheid om in rechte een beroep te doen op de grondrechten van deel II, voorzover deze beginselen zijn, nader te expliciteren.

⁹ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 16 augustus 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2003/04, 29 213, nr.16).

c. Toetreding tot het EVRM, zoals voorzien in artikel I-9, derde lid, zal de werklast van het EHRM doen toenemen, tenzij een regeling voor een doeltreffende taakverdeling wordt getroffen.¹⁰ Tegelijk is echter deze toetreding nodig - afgezien van de mogelijkheid van informele afstemming - om te voorkomen dat het EHRM en het HvJ EU los van elkaar uitleg en toepassing moeten geven aan overeenkomstige bepalingen in het EVRM en in deel II van de GwEur; die situatie zou ongewenst zijn, zowel in relatie tot de nationale rechter als jegens de burgers. De werklast van het EHRM vormt op dit moment reeds een groot probleem waaronder het Straatsburgse stelsel dreigt te bezwijken. Te verwachten valt dat het Straatsburgse Hof terughoudendheid in acht zal nemen ten aanzien van de behandeling van zaken die naar inhoud gelijk zijn aan zaken waarin het Luxemburgse Hof reeds uitspraak heeft gedaan, zolang laatstbedoeld college er blijk van geeft zich mede door de Straatsburgse jurisprudentie te laten leiden. Dit vraagt om geformaliseerde dan wel informele coördinatie en samenwerking tussen de beide colleges. De memorie van toelichting dient aan te geven in hoeverre reeds in een dergelijke coördinatie en samenwerking is voorzien. Die coördinatie en samenwerking bieden echter slechts een beperkte waarborg tegen overbelasting, zodat reeds nu naar oplossingen voor dit probleem moet worden gezocht. De memorie van toelichting dient aan te geven, in welke richting die oplossingen wordt gezocht. De Raad adviseert daarbij tot uitdrukking te brengen dat in het toetredingsverdrag een regeling dient te worden opgenomen voor verzoekschriften inzake een gestelde schending van het EVRM door een besluit of gedraging waarover het HvJEU reeds heeft geoordeeld op grond van overeenkomstige bepalingen van deel II van de GwEur (in het kader van een bij dat hof ingesteld beroep of een prejudiciële procedure).

d. Protocol nr.32 bevat een aantal punten dat bij de toetreding tot het EVRM in acht zou moeten worden genomen. De toelichting op dit protocol, die is toegevoegd aan de toelichting op artikel I-9, maakt niet duidelijk waarin de noodzaak gelegen is om te bepalen dat toetreding tot het EVRM de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen onverlet laat. Duidelijker is de relevantie van artikel 3 van het Protocol, dat als strekking heeft de exclusiviteit van artikel III-375, tweede lid, GwEur te verzekeren. De Raad neemt aan dat deze bepaling van het Protocol betekent dat bij de toetreding een uitzondering op artikel 33 EVRM zal moeten worden bedongen. Artikel 47 EVRM lijkt niet door deze bepaling te worden geraakt. De Raad adviseert in de toelichting de noodzaak en betekenis van deze bepaling van het protocol te verduidelijken.

e. De Raad vestigt voorts de aandacht op het onbepaalde karakter van de in artikel I-9 vervatte verplichting. De Raad adviseert het rechtskarakter van deze verplichting te verduidelijken, in het bijzonder ten aanzien van de vraag of de staten die deel uitmaken van de Unie al dan niet vrij zullen zijn om *als staten die partij zijn bij het EVRM* een onderhandelingsstandpunt in te nemen dat afwijkt van dat van de Unie. Het komt de Raad voor dat een volledig gezamenlijk optreden van de Unie en de lidstaten, ook ten aanzien van de institutionele consequenties voor de verhouding tussen de beide hoven, van groot belang is. Hij adviseert hierbij ook in te gaan op de noodzaak, tijdig een initiatief te nemen voor het openen van onderhandelingen, zodat de periode

¹⁰ Contrib. 29 van Fischbach (rechter in het EHRM) en Krüger. Zie ook Françoise Tulkens, 'Towards a greater normative coherence in Europe / The implications of the draft Charter of fundamental rights of the European Union', in: *Human Rights Law Journal*, Vol. 21 (2000), No. 8, p. 331-332 (p. 329-332) en Van Bijsterveld / Hirsch Ballin, De integratie van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie in de Constitutie van de Europese Unie, WRR-papserie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie' Den Haag, mei 2003.

gedurende welke de formele afstemming tussen HvJ EU en EHRM ongeregeld is, zo kort mogelijk zal zijn.

4. Verhouding tot het Nederlandse constitutioneel bestel

De deelneming van het Koninkrijk der Nederlanden aan de besluitvormingsprocessen van de Europese Unie is lang beheerst door een volkenrechtelijk model. De Raad heeft reeds eerder, laatstelijk in zijn advies betreffende het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen, aandacht besteed aan de gevolgen van de Europese ontwikkelingen voor de posities van de Nederlandse staatsinstellingen.¹¹ In het nader rapport wordt hierop niet nader ingegaan, maar wordt verwezen naar een aangekondigd meer fundamenteel kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie-Jurgens.¹²

In dit volkenrechtelijke model wordt aangenomen dat de lidstaat als één geheel deelneemt aan de "volkenrechtelijke organisatie". Artikel 92 van de Grondwet wordt gezien als de grondslag voor de overdracht van soevereine bevoegdheden aan de EG/EU.¹³ In de loop der jaren is dit model echter steeds verder van de realiteit komen te staan. De Nederlandse deelneming aan de Europese besluitvorming is slechts zeer ten dele het product van een voltooid intern besluitvormingsproces. Weliswaar wordt het uiteindelijk stemgedrag in de Raad van Ministers bepaald door instructies die in de Ministerraad worden geaccordeerd, maar in veel Europese gremia wordt wel door Nederlanders, maar niet door "Nederland" geparticipeerd. Anders dan wat geldt voor volkenrechtelijke organisaties lopen de contacten tussen de EU en nationale instanties, organisaties en burgers, niet alleen "bovenover" via de regering, maar ook rechtstreeks, "onderlangs". De vervlechting van de Europese en de nationale constitutionele structuur vraagt dan ook om een andere kwalificatie van de deelneming aan de EU dan die van de huidige bepalingen in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit wordt versterkt door de erkenning in de GwEur van de nationale parlementen als medespeler in de Europese besluitvorming. Als gevolg daarvan zijn de lidstaten verplicht om voor hun nationale instituties aan die nieuwe rol een adequate invulling te geven. Uit een arrest van de Hoge Raad van 2 november 2004, LJN nr AR1797, blijkt dat dit college de gelding van EG-recht in de Nederlandse rechtsorde niet baseert op de artikelen 92 en 93 Gw.

Het aangekondigde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie-Jurgens c.s. dient naar het oordeel van de Raad dan ook bij de goedkeuringsprocedure te worden betrokken. Nu de Europese Unie zich uitdrukkelijk als een constitutionele orde manifesteert, acht de Raad het moment gekomen om in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden niet langer te volstaan met de algemene regeling voor deelneming aan volkenrechtelijke organisaties. De Raad adviseert daarom de uiteenzetting in paragraaf 1.7 van de toelichting, waarin artikel 92 wordt aangemerkt als de nog steeds bruikbare basis van de deelneming aan de EU, aan te vullen met een uiteenzetting over de wenselijkheid van een op de aard van de EU toegesneden grondwetsbepaling.

¹¹ Kamerstukken I 2004/05, 29 200, VI, F, blz. 6 en 8.

¹² Kamerstukken I 2004/05, 29 200, VI, F, blz. 12 en 13.

¹³ Vergeljk Het door Besselink e.a. in 2002 gepubliceerde onderzoeksrapport over o.a. de vraag of er reden is de Grondwet aan te passen aan de ontwikkeling van de Europese Unie (Besselink e.a., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Europa Law Publishing, Groningen 2002). Dit onderzoek is verricht naar aanleiding van een in de Eerste Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie van het lid Jurgens e.a. (Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr.37, later vervangen door nr.37b).

De veranderde rol van de nationale wetgever heeft ook gevolgen voor de rol van andere actoren in het wetgevingsproces, zoals adviesorganen. Incidenteel zijn maatregelen getroffen om het functioneren van Nederlandse staatsinstellingen beter af te stemmen op Europa. Het verschijnsel dat allerlei zaken niet meer louter worden beheerst door (autonoom) nationaal recht maar door een combinatie van communautair recht en nationale uitvoeringsregels, heeft echter zo'n vlucht genomen dat het co-actorschap van Europese en nationale wetgevers moet worden gezien als een structureel fenomeen. Dit fenomeen, dat kan worden aangeduid als 'communautaire wetgevingsketen', zal als zodanig in zijn geheel moeten worden doordacht op de vraag welke rol welke Nederlandse actoren dienen te spelen in de verschillende fasen van deze keten, die begint met de voorbereiding van Europese regels en die eindigt met de publicatie van nationale implementatieregels. In het algemeen zal het gevolg moeten zijn dat, wil vanuit Nederland op effectieve wijze invloed kunnen worden uitgeoefend op de besluitvorming, het debat over de inbreng in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden gevoerd. Dit geldt niet alleen voor de beleidsvorming op de ministeries, maar ook voor de Staten-Generaal, adviesorganen, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen bij het besluitvormingsproces. De Raad acht daarom een meer structurele opzet van de samenwerking tussen regering en Staten-Generaal in de communautaire wetgevingsketen gewenst. De Raad wijst op een aantal punten van inhoudelijke en procedurele aard dat zijns inziens in elk geval om nadere overweging vraagt:

- de selectie van onderwerpen waarbij vanaf het allereerste begin betrokkenheid van de Kamers van belang wordt geacht;
- de eventuele consequenties van het verschil in positie tussen Eerste en Tweede Kamer;
- de verhouding tussen de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit van de beide Kamers, de Vaste Commissie voor Europese Zaken respectievelijk de Commissie Europese Samenwerkingsorganisaties en de vaste commissies voor de verschillende vakdepartementen;
- de mogelijkheid voor hernieuwd overleg tussen Kamers en regering indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven;
- de vraag naar de binding van de regering aan de uitkomsten van het overleg en de procedurele consequenties voor de Kamers zelf, mede in het licht van de dynamiek van de Europese besluitvorming en gelet op de Europeesrechtelijke randvoorwaarden bij de implementatie naderhand;
- de verhouding tussen de bevoegdheden van het nationale en die van het Europese Parlement en eventuele samenwerking tussen beide;
- de wijze waarop het een en ander zijn beslag zou kunnen krijgen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Raad onderschrijft de opvatting in de toelichting dat het in de goedkeuringswetten voor de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, het Verdrag van Maastricht, het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice opgenomen parlementaire instemmingsrecht kan vervallen, nu op alle beleidsterreinen in beginsel de communautaire besluitvormingsmethode, met daarbij een volwaardige rol voor het Europese Parlement, zal gelden.¹⁴

¹⁴ Zie in dit verband ook het advies van de Raad van State betreffende de Europese Conventie, Kamerstukken II 2003/04, 28 473, nr 35, blz. 10.

5. Verhouding tot het constitutionele bestel van het Koninkrijk

a. Dat het Verdrag voor het gehele Koninkrijk zal dienen te worden bekrachtigd, staat vast. De Raad onderschrijft de argumenten die daarvoor in de toelichting worden opgesomd: zowel de bestendiging van de LGO-status van de Nederlandse Antillen en Aruba - in afwachting van nadere besluitvorming over een mogelijke toepassing van artikel IV-440 - als de omstandigheid dat de GwEur mede betrekking heeft op een aantal Koninkrijksaangelegenheden (het staatsburgerschap als criterium voor het burgerschap van de Unie, defensie en buitenlandse betrekkingen) maken dit noodzakelijk. De Raad tekent hierbij aan dat de gevolgen van de GwEur voor het Koninkrijk als geheel hiermee niet uitputtend zijn opgesomd. Naast de in paragraaf II.2 van de toelichting genoemde onderwerpen vallen ook nog enkele andere Koninkrijksaangelegenheden, genoemd in artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (de eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, de algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, en de uitlevering), onder de werking van de GwEur. De regels die ingevolge artikel III-125 bij Europese wet of kaderwet kunnen worden vastgesteld inzake paspoorten raken ook de Nederlandse Antillen en Aruba. De Raad adviseert de tweede alinea van de genoemde paragraaf van de toelichting op deze punten aan te vullen.

Wat de gevolgen van de GwEur voor de Nederlandse Antillen en Aruba betreft dient onderscheid te worden gemaakt tussen de status quo als LGO en de door artikel IV-440 mogelijk gemaakt statuswijziging voor een of meer der Caribische delen van het Koninkrijk. Hoewel er, wat de positie van de LGO betreft, in vergelijking met de bestaande regeling ogenschijnlijk niets nieuws onder de zon is, brengt de overgang van bevoegdheden op het justitiële beleidsterrein van de lidstaten naar de Unie mee dat bepaalde verdragsrelaties die voorheen voor het gehele Koninkrijk werden onderhouden, in de toekomst door het Koninkrijk alleen nog namens de Nederlandse Antillen en Aruba zullen moeten worden onderhouden. Hoewel in de naaste toekomst nog gebruik gemaakt kan worden van bestaande verdragen (zoals het Europese Uitleveringsverdrag), zal zich op den duur de behoefte manifesteren om ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba aansluiting te zoeken bij titel III, hoofdstuk IV, van deel III van de GwEur. Zonder deze aansluiting zal niet alleen de cohesie binnen het Koninkrijk, maar ook de doeltreffende behartiging van de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba op dit terrein worden ondermijnd.

De Raad merkt ten slotte op dat deel II van de GwEur zich mede richt tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel II-111). Dit betekent dat ook deze bepalingen voor de Nederlandse Antillen en Aruba zullen gelden, voorzover landsorganen taken hebben bij de toepassing van de bij of krachtens deel III, titel IV, vastgestelde regels. De Raad adviseert dit in de toelichting te vermelden.

b. Ingevolge artikel IV-440 GwEur kan de status van de Nederlandse Antillen en Aruba bij (unaniem) raadsbesluit worden gewijzigd van die van LGO naar UPG, indien daarom wordt gevraagd.¹⁵ Omtrent de mogelijkheid en betekenis van zo'n verandering

¹⁵ De Raad wijst erop dat de strekking van de genoemde verklaring [ook overigens] niet zonder meer duidelijk is. De toelichting zegt dat uit de verklaring blijkt dat een initiatief als bedoeld in artikel IV-440, zevende lid, zal moeten berusten op besluitvorming in de rijksministerraad, maar dit is zo evident dat een verklaring die dit jegens de andere lidstaten uitspreekt zonder meer overbodig moet worden geacht. Mogelijk heeft echter de verklaring desalniettemin in zoverre waarde dat het Koninkrijk ermee kenbaar maakt een eventuele overgang van de LGO-status naar die van een ultraperifeer gebied verenigbaar te achten met de in het Statuut neergelegde rechtsorde.

heeft de Raad de regering in 2003 voorgelicht, naar welk rapport de Raad thans verwijst.¹⁶ Hij voegt daaraan toe dat een weloverwogen keuze tussen de (bestaande) status als LGO, dan wel de status als UPG, met eventuele in afzonderlijke verdragen neer te leggen bijzondere regelingen, slechts kan worden gemaakt indien voldoende bekend is wat de uitwerking zal (kunnen) zijn van de associatieregeling voor de LGO en hoe ten aanzien van de UPG uitwerking kan worden gegeven aan de in artikel III-424 voorziene mogelijkheid om ten aanzien van verscheidene beleidsterreinen op de UPG toegesneden regelingen te treffen.¹⁷

c. Het Statuut bevat geen op artikel 91, derde lid, van de Gw gelijkende bepaling. Daaraan bestond geen behoefte omdat artikel 5, eerste lid, van het Statuut voor de constitutionele bepalingen inzake koninkrijksaangelegenheden (zoals de buitenlandse betrekkingen) naar de (Nederlandse) Grondwet verwijst, voorzover het Statuut daarin niet voorziet. Een situatie waarin de GwEur afwijkt van het Statuut doet zich echter thans niet voor.

d. Ook zal de vraag onder ogen moeten worden gezien of artikel IV-440, derde lid, juncto Deel III, Titel IV de betekenis heeft dat de LGO buiten het territoriale toepassingsbereik van de GwEur vallen, behoudens wat bij of krachtens deze titel dan wel *ratione materiae* (zoals het burgerschap) daar wél geldt, dan wel binnen dat toepassingsgebied vallen, maar met een omvangrijke beleidsinhoudelijke afwijking conform de associatieregeling. De bestaande praktijk en jurisprudentie wijzen in de eerstbedoelde richting, maar de totstandkoming van de GwEur geeft aanleiding om te wijzen op de gevolgen van een restrictieve uitleg. Zo zal in geval van een natuurramp op Sint-Maarten de vraag kunnen rijzen of de solidariteitsclausule in artikel I-43 verplicht tot hulp aan het Franse deel van het eiland - behorende tot een ultraperifeer gebied - maar toepassing mist op het deel dat tot het Koninkrijk der Nederlanden behoort, omdat dit naar de huidige stand van zaken tot de LGO behoort. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

e. Aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is gehecht Protocol nr.25 dat materieel ongewijzigd, maar met terminologische aanpassing is overgenomen uit de oude protocollen behorende bij het E(E)G-verdrag. Dit protocol betreft de invoer in de EU van in de Nederlandse Antillen geraffineerde aardolieproducten en bevat quota voor de zes oorspronkelijke lidstaten. De Raad vestigt er de aandacht op dat de Nederlandse Antillen ten tijde van de totstandkoming van het oorspronkelijke protocol mede Aruba omvatten en dat zolang het oude protocol van kracht was, hieraan krachtens regels van successie sinds 1986 mede Aruba moest worden begrepen. Thans echter komt een nieuw protocol behorende bij het nieuwe verdrag tot stand, met de bedoeling aldus de bestaande situatie te bestendigen. Ook op Aruba worden aardolieproducten geraffineerd. Ervan uitgaande dat het protocol niet geheel betekenisloos is geworden - in dat geval had het beter kunnen worden weggelaten - adviseert de Raad te verduidelijken waarom ervan is afgezien ter

¹⁶ *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*, Voorlichting d.d. 9 september 2003, Raad van State: 's-Gravenhage 2004.

¹⁷ Ingevolge artikel III-424, tweede alinea hebben de ingevolge dat artikel te treffen bijzondere maatregelen in het bijzonder betrekking op de het douane- en handelsbeleid, het fiscaal beleid, vrijhandelszones, het landbouw- en visserijbeleid, voorwaarden voor de voorziening met grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de fondsen met structurele strekking en tot horizontale programma's van de Unie.

bevestiging van de bestaande situatie de vermelding van Aruba toe te voegen aan die van de Nederlandse Antillen.

6. Veranderingen in het Europese constitutionele bestel

6.1. *Nieuw institutioneel evenwicht*

Met de GwEur wordt de Europese Raad volledig geïntegreerd in het institutionele bestel van de Unie. De Europese Raad heeft, in aansluiting op de gegroeide praktijk, als taak het geven van impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en het geven van de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten (artikel I-21, eerste lid). De voorzitter van de Europese Raad wordt voor een periode van tweeëneenhalf jaar gekozen en zorgt onder andere voor het in samenwerking met de voorzitter van de Commissie en op basis van de Raad Algemene Zaken voorbereiden en het bewaken van de continuïteit van de werkzaamheden van de Raad, en voor de externe vertegenwoordiging van de Europese Unie (artikel I-22).

Deze wijzigingen doen de vraag opkomen tot welk institutioneel evenwicht de GwEur zal leiden. Zo is het de vraag hoe de taak van de Europese Raad om impulsen te geven voor de ontwikkeling van de Unie en de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten vast te stellen, zich zal gaan verhouden tot de initiatiefrol van de Commissie. Ook rijst de vraag naar de verhouding tussen de rol van de (voorzitter van de) Europese Raad en het voorzitterschap van de Raad van Ministers. Thans is duidelijkheid verzekerd doordat het voorzitterschap van de Europese Raad en van de Raad van Ministers samenvallen. Dat wordt in het stelsel van de GwEur van Europa anders, doordat de Raad van Ministers een voorzitterschap bij toerbeurt kent, terwijl dat van de Europese Raad voor tweeëneenhalf jaar geldt. Verder kan worden gewezen op de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, die (afzonderlijk) wordt benoemd door de Europese Raad, voorzitter is van de Raad Buitenlandse Zaken en vice-voorzitter van de Europese Commissie (artikel I-28). Omgekeerd is de voorzitter van de Commissie lid van de Europese Raad.

In de beeldvorming lijkt aan de Europese Raad ten opzichte van de Raad van Ministers en de Commissie een leidende rol te worden gegeven, waarbij de Raad van Ministers en de Commissie min of meer de executieven van de politieke wil van de Europese Raad zijn. Het voorzitterschap van de Europese Raad zal, nu het is losgekoppeld van het voorzitterschap van de Raad van Ministers, ondanks de beperkte opzet in de Grondwet, een eigen dynamiek kunnen ontwikkelen, die in de toekomst tot uitholling van het voorzitterschap van de Raad van Ministers zou kunnen leiden. Daaraan zullen ook kunnen bijdragen artikel I-24, tweede lid, dat onder andere bepaalt, dat de Raad Algemene Zaken de bijeenkomsten van de Europese Raad voorbereidt en opvolgt, en artikel I, derde lid, dat bepaalt dat de Raad Buitenlandse Zaken het externe optreden uitwerkt volgens de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen. Hoewel elk voorzitterschap van de Raad van Ministers zijn eigen accenten zal willen leggen (zoals de toelichting op de artikelen I-23 en I-24 aangeeft), is het zeer de vraag welke ruimte daarvoor overblijft gelet op de strategische rol van de (voorzitter van de) Europese Raad.

Op zichzelf zijn geen wijzigingen aangebracht in de prerogatieven van de Commissie (in het bijzonder het initiatiefrecht). Toch lijkt de positie van de Commissie zwakker geworden. Onder andere kan worden gewezen op de invoering van de figuur van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, die weliswaar ook lid is van de Commissie, maar tevens de uitvoerende instantie van het buitenlandse beleid van de

Raad en voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken. De minister van Buitenlandse Zaken van de Unie vormt samen met de voorzitter van de Europese Raad de vertegenwoordiging van de Europese Unie naar buiten. De Commissie als geheel kan hierdoor haar greep verliezen op het buitenlandse beleid op terreinen waar zij die greep thans wel heeft.

Een niet te sterke positie van de (voorzitter van de) Europese Raad is, zo blijkt uit de toelichting, overeenkomstig de wens van de Nederlandse regering. Volgens de toelichting resulteren de taken, zoals die in artikel I-22 zijn opgesomd, in een voorzitterschap dat veeleer technisch van aard is. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, heeft de Raad op dit punt zijn twijfels. De Raad vraagt zich daarom af wat de regering een wenselijk scenario acht voor het functioneren van het samenstel van deze drie instellingen en welke bijdrage Nederland zelf denkt te leveren opdat het nieuwe institutionele bestel aan een betere besluitvaardigheid van de Europese Unie kan bijdragen.

Wat de introductie van de nieuwe functionarissen betreft - de gekozen voorzitter van de Europese Raad en de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie - merkt de Raad op dat van hen weliswaar een sterkere externe en publicitaire profilering kan worden verwacht, maar of deze ook bijdraagt aan een sterker bestuur van de Unie - de primaire taak van de Commissie - staat nog te bezien.

De Raad adviseert in de toelichting nader op deze punten in te gaan.

6.2. *Commissie*

De Commissie zal voorlopig - tot 2014 - uit evenveel leden als lidstaten bestaan. Na het verstrijken van de tweede ambtstermijn van vijf jaar zal de Commissie - waarschijnlijk heeft dan opnieuw een uitbreiding van de EU plaatsgehad - bestaan uit twee derde van het aantal lidstaten, op basis van een toerbeurtensysteem, waarbij gelijke behandeling van de lidstaten en de demografische en geografische verscheidenheid leidende beginselen zijn. Wel is er de gezamenlijke verklaring ad artikel I-26, die erop neer komt dat wanneer de Commissie niet langer uit onderdanen van alle lidstaten bestaat, zij bijzondere aandacht moet schenken aan de noodzaak van volledige transparantie in de betrekkingen met alle lidstaten, en ook bijzondere aandacht moet geven aan de niet vertegenwoordigde lidstaten, alsmede alle maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de politieke, sociale en economische realiteit in alle lidstaten, ook de niet vertegenwoordigde, in aanmerking wordt genomen. Met deze beperking van de Commissie zou een belangrijke stap kunnen worden gezet in de richting van een slagvaardiger Commissie. Met eenparigheid van stemmen kan echter van het percentage van twee derde worden afgeweken. Daardoor lijkt een en ander voor de toekomst nog niet geheel te zijn zekergesteld.

De Raad vraagt zich verder af op welke wijze de criteria, bedoeld in de onderdelen a en b van artikel I-26, zesde lid, met elkaar worden verenigd. Onderdeel b lijkt uit te sluiten dat de Commissie op enig moment zodanig zou zijn samengesteld dat daarin geen onderdaan uit een grote lidstaat lid zou zijn. Op termijn levert dat echter strijd op met onderdeel a, dat bepaalt dat het verschil tussen het totale aantal mandaten van onderdanen van twee willekeurige lidstaten nooit meer dan één mag bedragen.

6.3. *Hof van Justitie van de Europese Unie*

Ten aanzien van het HvJ EU wordt op institutioneel vlak een aantal weinig ingrijpende maatregelen voorzien. Wel wordt de bevoegdheid van het HvJ EU op verschillende terreinen, zoals justitie, ingrijpend uitgebreid. Dit zal opnieuw tot een verzwaring van de

werklast leiden. Bij verschillende gelegenheden heeft de Raad reeds zijn zorgen uitgesproken over de ontwikkelingen van de rechtspraak in Europa door het steeds verder oplopen van de behandeltermijnen bij het HvJ EU, gepleit voor ingrijpende aanpassingen en daarvoor suggesties gedaan.¹⁸ Er moet rekening mee worden gehouden dat binnen afzienbare termijn zal blijken dat de vrees voor het vastlopen van het stelsel van rechtsbescherming bewaarheid wordt. Een eerste stap om dit probleem aan te pakken zou kunnen zijn dat meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die bij het Verdrag van Nice zijn ingevoerd, alsmede van de thans voorziene aanvullingen.

In dit opzicht is het verheugend dat thans het besluit is genomen tot invoering van een gespecialiseerd gerecht voor Europese ambtenarenzaken. Binnen de voor het Verdrag van Nice gecreëerde ruimte is reeds een aantal aanpassingen in het Procesreglement van het HvJ EG aangebracht en zijn ook door het HvJ EG zelf interne maatregelen genomen, die tot verkorting van procedures leiden. Gezien de te verwachten toestroom van zaken, zullen de effecten van die maatregelen evenwel volstrekt onvoldoende zijn. De Raad constateert dat de Commissie in het zogenaamde Haags Programma wordt verzocht om met een voorstel tot wijziging van het Statuut van het Hof te komen teneinde een oplossing voor de snelle en adequate behandeling van verzoeken om prejudiciële uitspraken betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.¹⁹ De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe deze – inderdaad noodzakelijke - snelheid op justitieel terrein kan worden gerealiseerd zonder onaanvaardbare vertragingen op andere terreinen te veroorzaken en geeft tevens in overweging in te gaan op andere mogelijkheden om problemen met de procesduur weg te nemen.

7. Buitenlands en veiligheidsbeleid

Uitgaande van de artikelen I-16 en I-40 wordt het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid verder ontwikkeld. Artikel I-40, eerste lid, laat zien dat het gaat om een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat berust op de ontwikkeling van de wederzijdse politieke solidariteit van de lidstaten, de vaststelling van aangelegenheden van algemeen belang en totstandbrenging van een steeds toenemende convergentie in het optreden van de lidstaten. Hieruit komt naar voren dat het zwaartepunt van het buitenlands en veiligheidsbeleid in beginsel bij de lidstaten blijft berusten, maar dat een ontwikkeling naar een Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid mogelijk is. Dit beleid is in beginsel aanvullend en coördinerend, zo blijkt ook uit de artikelen III-294 en volgende. In dit verband kan worden gewezen op artikel III-300, dat niet alleen bepaalt dat besluiten met eenparigheid van stemmen worden genomen, maar ook dat een lidstaat zich kan onthouden van stemming en dan ook niet verplicht wordt het desbetreffende besluit toe te passen. Indien - kort gezegd - een derde van de lidstaten zich onthoudt van stemmen, wordt het besluit niet vastgesteld. Ook is van belang dat het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vooralsnog niet leidt tot een verminderde rol voor het nationale buitenlandse beleid. Het ligt ook niet in de lijn der verwachting dat de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie voortaan de permanente zetels in de VN-veiligheidsraad van Frankrijk en het VK zal gaan innemen (artikel III-305, tweede lid). Een en ander neemt niet weg dat met de invoering van de functie van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie en met de overige wijzigingen een versterking van het

¹⁸ Zie onder andere het advies van 13 juni 2003 betreffende onderwerpen verband houdende met de mogelijke uitkomsten van de Conventie over de toekomst van Europa (Kamerstukken II 2003/04, 28 473, nr.35), punt 2.

¹⁹ Bijlage I b j de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel, 4/5 november 2004, paragraaf 3.1.

Gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid plaatsvindt. Deze versterking past in de traditie van geleidelijkheid bij de ontwikkeling van Europees beleid. Betere coördinatie van het beleid van EU-leden in de Veiligheidsraad behoort daarom hoofdpunt voor het Europese buitenlands beleid te zijn. De Raad adviseert dat de regering de lidstaten voorstelt een algemene afspraak te maken die inhoudt dat niet alleen altijd vóóroverleg in de Europese Unie zal plaatsvinden voor een stemming in de Veiligheidsraad, maar dat ook geen veto door een EU-lidstaat zal worden uitgesproken zonder dat overleg in EU-verband heeft plaatsgevonden. Ook zouden EU-lidstaten in principe gelijkluidend moeten stemmen in de Veiligheidsraad, behoudens uitzonderingssituaties die kunnen zijn gelegen in het geraakt worden van vitale belangen van de desbetreffende lidstaat.

Verder kan de Europese Unie op basis van de GwEur afspreken, dat de lidstaten in principe één lijn trekken in VN-vredesoperaties, en evenredige bijdragen daaraan leveren voor een redelijke lastenverdeling. De Europese Unie kan voorwaarden formuleren waaronder landen daarvan mogen afwijken (bijvoorbeeld het geraakt worden van een vitaal belang).

8. Politiële en justitiële samenwerking

De GwEur brengt belangrijke wijzigingen op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking. Besluitvorming zal voortaan in beginsel bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvinden, met een sterkere betrokkenheid van het Europese Parlement, en een toetsingsmogelijkheid van regelingen op dit terrein voor het HvJ EU. Er komt een duidelijke rechtsbasis voor Europol en de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie wordt mogelijk gemaakt. Naast kaderwetten (voorheen kaderbesluiten, welke overeenkomen met richtlijnen) zullen ook Europese wetten (voorheen verordeningen) op dit terrein tot stand kunnen worden gebracht.

In de toelichting wordt niet ingegaan op het beleidsperspectief waarin de wijzigingen moeten worden gezet. In de "Staat van de Europese Unie" wordt gesteld dat de open Europese grenzen een toename van de criminaliteit tot gevolg heeft gehad.²⁰ Terecht wordt onderkend dat een effectieve aanpak samenwerking vergt van de autoriteiten van de lidstaten onderling en via EU-organisaties, zoals Europol en Eurojust.

Geconstateerd wordt dat de implementatie en toepassing van de inmiddels beschikbare instrumenten nog te wensen overlaat. Ook wordt gesteld dat het draagvlak voor harmonisatie van wetgeving wordt vergroot indien deze aantoonbaar bijdraagt aan het wegnemen van lacunes, of aan verbetering van de praktische samenwerking, maar dat een zekere mate van harmonisatie van het procesrecht nodig zal zijn om het vertrouwen in de wederzijdse erkenning te vergroten.

De Raad meent dat met de bepalingen op het terrein van politie en justitie een nieuwe impuls wordt gegeven aan de totstandkoming van Europees beleid op dit terrein. De in de verschillende artikelen opgenomen beperkingen doen daaraan naar het oordeel van de Raad niet af. Het zogenaamde Haags Programma, dat tijdens de onder Nederlands voorzitterschap gehouden Europese Raad van 4 en 5 november 2004 is aangenomen, laat dit duidelijk zien: "Vrijheid, recht, buitengrenscontroles, interne veiligheid en het voorkomen van terrorisme moeten voortaan als één en ondeelbaar worden gezien in de Unie als geheel. Een optimaal beschermingsniveau voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vergt een multidisciplinair en gecoördineerd optreden van de bevoegde wetshandavingsinstanties, in het bijzonder politie, douane en

²⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 803, nr.1, blz. 26.

grensbewakingsdiensten, op EU-niveau en nationaal niveau.”²¹ Bij het opstellen van het Haags Programma is de Grondwet voor Europa richtsnoer geweest. Duidelijk is dat de noodzaak tot effectief optreden in de gehele Unie vooropstaat. Europa staat in dit verband voor een aantal fundamentele keuzes, dat ook het Nederlandse strafrecht niet onberoerd zal laten. In het Haags Programma zelf worden al genoemd het ontwerp-kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten en het ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel (3.3.1). In dat programma wordt niet ingegaan op één van de vernieuwingen die de Grondwet biedt, te weten de expliciete mogelijkheid van invoering van een Europees Openbaar Ministerie. Dat verbaast, nu het Haags Programma de Grondwet als richtsnoer heeft gekozen. Een Europees Openbaar Ministerie lijkt een logisch gevolg van de stelling dat vrijheid, recht, buitengrenscontroles, interne veiligheid en het voorkomen van terrorisme voortaan als één en ondeelbaar moeten worden gezien in de Unie als geheel. Ook is duidelijk dat de invoering van een Europees Openbaar Ministerie ingrijpende gevolgen zal hebben voor de autonomie van de strafrechtstelsels van de lidstaten. De Raad adviseert in te gaan op het perspectief dat de regering voor ogen heeft voor een (wenselijke) toekomstige ontwikkeling op het terrein van het strafrecht, gegeven het voorliggende eindresultaat van de IGC, en voorts nader in te gaan op de gevolgen die de te verwachten ontwikkelingen zullen hebben voor het Nederlandse strafrechtstelsel.

9. Gevolgen referenda

In verschillende lidstaten zullen referenda worden gehouden over de goedkeuring van het verdrag tot vaststelling van de GwEur. Zo ook in Nederland.

Naar het oordeel van de Raad is het van groot belang dat de GwEur in de verschillende lidstaten wordt geratificeerd en zo spoedig mogelijk in werking treedt. Zoals de Raad reeds in zijn advies bij het Verdrag van Nice heeft opgemerkt, zijn met de huidige institutionele structuur van de verdragen de grenzen van dit institutionele stelsel bereikt.²² Zonder de institutionele wijzigingen zoals die thans voorliggen in de GwEur, dreigt een goed functioneren van de Unie ernstig te worden bemoeilijkt. Ook al kan van de GwEur niet worden gezegd dat deze het eindpunt van de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie vormt, zij bevat wel belangrijke verbeteringen van de institutionele structuur met betrekking tot de efficiëntie van de besluitvorming, de transparantie van de besluitvorming, democratische controle, invulling van het Europese burgerschap en subsidiariteit als beginsel van bevoegdheidstoedeling. Daarbij bevat de GwEur duidelijk een ontwikkelingsperspectief.

Het alternatief voor de GwEur is, dat moet worden verdergegaan met de huidige institutionele structuur die, zoals gezegd, niet is toegesneden op een Unie van 25 - of meer - lidstaten. Ook bestaat het risico dat het integratieproces, dat nog niet is afgerond, zal stokken, met alle gevolgen van dien. De Raad acht dit alternatief hoogst ongewenst.

In een verklaring bij de GwEur is procedureel rekening gehouden met de situatie waarin de GwEur in één of meer lidstaten wordt afgewezen (dit kan immers niet geheel worden uitgesloten): indien ten minste viervijfde van de lidstaten de GwEur twee jaar

²¹ Bijlage I b j de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel, 4/5 november 2004, paragraaf 1, laatste alinea.

²² Advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 23 mei 2001 over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, (Trb. 2001, 47) (Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R 1692), A), punt 1.b.

na de ondertekening ervan hebben bekrachtigd en één of meer lidstaten moeilijkheden ondervindt, zal de Europese Raad de kwestie bespreken.

Waar problemen zich zouden voordoen op bepaalde beleidsterreinen, zijn eerder gehanteerde oplossingen denkbaar: opting out of opting in. De GwEur voorziet daarin reeds waar het gaat om eerder overeengekomen opting out / in clausules voor bijvoorbeeld Denemarken (Justitie) en een aantal lidstaten (muntunie). Ook nauwere samenwerking - in wat voor vorm ook - kan een oplossing bieden zowel voor degenen die vooruit willen, als voor landen die de stap van goedkeuring nog niet kunnen zetten. De Raad adviseert nader op het voorgaande in te gaan.

10. Overige punten

10.1. *Indeling en vormgeving*

Uit constitutioneel legislatief oogpunt vertoont de GwEur op een aantal punten gebreken.

De structuur ervan munt niet uit door overzichtelijkheid. De verdeling van bepalingen over de delen I en III - het ene zonder, het andere met een opschrift - kan op het eerste gezicht worden geduid als een tweeslag van constitutionele structuur, beginselen versus normering van de beleidsterreinen. In feite bevat ook het derde deel echter tal van voorschriften die essentieel zijn voor de constitutionele structuur. Wie wil vaststellen hoe de bevoegdheden van de instellingen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de burgers zijn bepaald, ontkomt er niet aan heen en weer te gaan tussen deze delen van het verdrag. Hetzelfde geldt voor de inrichting van het wetgevingsproces en het begrotingsproces. De indeling van de GwEur zal moeten verklaard uit de in eerdere voorstellen gevolgde gedachte dat de eigenlijke Grondwet in een ander document, met een ander wijzigingsregime, zou moeten worden neergelegd dan het document betreffende het beleid van de Unie. Deze gedachte is echter door de Conventie niet aanvaard. Bovendien heeft de in paragraaf I.6 van de toelichting als belangrijk onderhandelingsresultaat aangemerkte regeling omtrent de rol van de nationale parlementen en de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid een plaats gekregen in protocollen. Dit maakt weliswaar voor de juridische status geen verschil, maar doet verder afbreuk aan de overzichtelijkheid van het constitutionele document.

Uit de toelichting blijkt niet dat de constitutioneel-legislatieve kwaliteit van het onderhandelingsresultaat voor de regering een belangrijk punt van beoordeling is geweest. Hoewel dit uit politiek oogpunt te begrijpen valt, zeker nu het tot in de slotfase zoveel moeite kostte over belangrijke onderwerpen overeenstemming te bereiken, roept het resultaat vragen op over de toereikendheid van de constitutionele expertise binnen de structuren en de constitutioneel-legislatieve inbreng in de besluitvorming van de Europese Unie. Geen van de lidstaten zal de constitutioneel-legislatieve kwaliteit van nature tot hoogste prioriteit in het onderhandelingsproces maken. De controle door de juristen-vertalers na afsluiting van de onderhandelingen vermag alleen kleinere gebreken weg te nemen.

De tekst bevat ook op verschillende plaatsen doublures. Voor een aantal voorbeelden verwijst de Raad naar onderdeel II.1 van dit advies. Meer in het algemeen bevat deel II (grondrechten) veel bepalingen die ook in deel III zijn opgenomen. De desbetreffende bepalingen zijn evenwel niet altijd geheel gelijklopend geformuleerd. Dit bevordert de duidelijkheid en de consistentie van de GwEur niet.

Indien daarvoor op enig moment gelegenheid bestaat, zou het aanbeveling verdienen dergelijke doublures in de toekomst weg te nemen. Belangrijker nog is, dat wordt

nagedacht over manieren waarop kan worden bereikt dat in toekomstige onderhandelingsprocessen wèl voldoende aandacht aan de constitutioneel-legislatieve kwaliteit wordt besteed.

10.2. *Stemmenweging*

Ten aanzien van de stemmingweging in de Raad worden in artikel I-25 regels gegeven voor het bepalen van de gekwalificeerde meerderheid. Onderdeel daarvan is het bepalen van een percentage van de bevolking van de Unie die door de leden van de Raad worden vertegenwoordigd. De Raad vraagt zich af hoe deze percentages worden bepaald. Wordt daarbij gekeken naar het aantal personen dat de nationaliteit van de desbetreffende lidstaat, die in de Raad vertegenwoordigd is, heeft, of wordt gekeken naar het aantal ingezetenen (met de nationaliteit van een lidstaat, dan wel die van een derde land)? Hoe wordt omgegaan met personen met de nationaliteit van een lidstaat die in een derde land wonen? De Raad adviseert een en ander te verduidelijken.

10.3. *Financiën van de Unie*

De jaarlijkse begroting wordt overeenkomstig de procedure van artikel III-404 bij Europese wet vastgesteld. Binnen de Raad wordt daarbij met gekwalificeerde meerderheid beslist. In de jaarlijkse begroting dient het meerjarig financieel kader in acht te worden genomen (artikel I-55, derde lid). Het meerjarig kader wordt bij unanimititeit vastgesteld, zij het dat de Raad met eenparigheid van stemmen kan besluiten dat de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt. De Raad adviseert om nader in te gaan op de afstemming tussen deze twee procedures in het licht van de verschillen in besluitvorming tussen deze procedures en in het bijzonder op de beperkingen van het Europese parlementaire budgetrecht die hieruit voortvloeien.

10.4. *Open coördinatiemethode*

De open coördinatiemethode is in de afgelopen jaren sterk tot ontwikkeling gekomen als alternatieve methode voor de afstemming van het beleid van de lidstaten op elkaar. Als voordelen van deze methode worden genoemd de flexibiliteit (voorkomen wordt dat lidstaten worden gebonden aan starre regels), hetgeen op beleidsterreinen waarbij snel op ontwikkelingen moet worden ingespeeld, noodzakelijk wordt geacht, en het ontbreken van de noodzaak bevoegdheden aan de Unie over te dragen. "Peer pressure" kan lidstaten tot beleidswijzigingen bewegen. De kracht van het instrument van open coördinatie is tegelijkertijd echter ook een zwakte. Het gebrek aan mogelijkheden om de naleving te verzekeren heeft als risico dat de uitvoering en implementatie door de lidstaten van hetgeen zij onderling hebben afgesproken, tekortschieten. De praktijk laat zien dat deze risico's reëel zijn. "Peer pressure" als handavingsinstrument geeft bovendien wel een impuls om niet het slechtste jongetje van de klas te zijn, maar niet om het beter te doen wanneer dat wel mogelijk is. Verder laat de praktijk zien dat de tegenstelling tussen grote en kleine lidstaten juist bij dit instrument op het punt van de naleving scherp naar voren komt.

De Raad adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en daarbij uiteen te zetten wat de Nederlandse inzet zal zijn ten aanzien van het gebruik van de open coördinatiemethode als alternatief voor Europese wetgeving, en daarbij in te gaan op de vraag op welke wijze de naleving zou kunnen worden versterkt, zonder de voordelen van dit instrument teniet te doen.

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de
Raad van State van het Koninkrijk,

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W01.04.0517/I/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Paragraaf I.1 van de toelichting aanvullen met een vermelding van een openbare vindplaats van het op “zwarte maandag” verworpen concept-verdrag.
- In de toelichting bij artikel I-3, derde lid, aangeven wat wordt bedoeld met het bevorderen van de solidariteit tussen de generaties en de bescherming van de rechten van het kind, wat van deze doelstellingen de juridische betekenis is en hoe deze operationeel zullen worden gemaakt.
- In de toelichting aangeven wat de juridische betekenis is van artikel I-3, vijfde lid.
- In de toelichting bij artikel I-8 “eenheid in verscheidenheid” vervangen door: in verscheidenheid verenigd.
- In de algemene toelichting bij titel III, vijfde alinea, aangeven hoe de “steeds vaker gesignaleerde angst voor een ongebreidelde machtstoename van het Brusselse apparaat ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten” zich verhoudt tot het grote belang van de participatie vanuit de lidstaten (in de Raad en in werkgroepen e.d.) in het “Brusselse apparaat”.
- In de toelichting op artikel I-11, derde lid, over het subsidiariteitsbeginsel ingaan op de juridische betekenis van het aldaar noemen van het regionale en lokale niveau van de lidstaten en op de praktische uitwerking van de subsidiariteitstoets.
- In de toelichting bij artikel I-16, tweede lid, verduidelijken welke juridische betekenis deze bepaling geacht moet worden te hebben, mede in het licht van artikel I-5 en de jurisprudentie van het HvJ EG over artikel 10 EG.
- In de toelichtingen bij artikel I-21, eerste lid, en I-35, eerste lid, verduidelijken wat de juridische aard is van de in verschillende artikelen van de Grondwet geregelde besluitvormende taken van de Europese Raad, nu deze taken geen wetgevende taken zijn.
- In de toelichting bij artikel I-26, zevende lid, verduidelijken hoe de daarin geregelde onafhankelijkheid van de Commissie en haar leden toepassing vindt ten aanzien van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie met zijn dubbelrol.
- In de toelichting bij artikel I-36 aangeven waarom verklaring nr.8 over het door de Commissie betrekken van aangewezen deskundigen bij de voorbereiding van de gedelegeerde verordeningen op het gebied van de financiële diensten, beperkt is tot de financiële diensten, en waarom, indien hieraan ten aanzien van de financiële diensten specifiek behoefte bestaat, dan niet gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden van het tweede lid van artikel I-36.
- In de toelichting op artikel I-57 nader ingaan op de juridische betekenis van dat artikel, daarbij aangeven hoe groot de kring van naburige landen is en wat het perspectief voor de verschillende naburige landen en groepen van naburige landen is.
- In de toelichting op artikel I-58, tweede lid, aangeven welke staten als Europese staten kunnen worden aangemerkt.
- In de toelichting bij artikel III-116 verduidelijken hoe de verklaring nr.13 over de bestrijding van huiselijk geweld zich verhoudt tot het subsidiariteitsbeginsel.
- In de toelichting bij de artikelen III-170 en III-171 onderscheid maken tussen de indirecte belastingen (artikel III-171) en de directe belastingen (artikel III-173).

- Gelet op de andere taalversies van artikel III-173 van de Grondwet een verklaring als bedoeld in artikel 33, vierde lid van het Weense Verdrag over het verdragenrecht afleggen dat deze bepaling aldus dient te worden gelezen dat bij unanimititeit wordt beslist.
- In de toelichting bij artikel III-274 toevoegen welk standpunt Nederland heeft ingenomen over de mogelijke instelling van een Europees openbaar ministerie.
- In de toelichting bij artikel III-281 aangeven wat de reden is geweest voor het invoegen van een nieuwe bepaling over toerisme en wat het ontwikkelingsperspectief van deze bepaling is
- In de toelichting bij Deel III, Titel IV, eerste alinea, “Nederland” telkens vervangen door: het Koninkrijk der Nederlanden.
- In de toelichting bij artikel IV-441 aangeven wat de Nederlandse inzet ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de Benelux zal zijn.
- Aan de toelichting een passage over de planning voor aanpassingswetgeving toevoegen.