

Is straks een Nederlandse grondwet nog nodig?

In de discussie over de Europese grondwet is een veelgehoorde vraag of er – na ratificatie van de Europese grondwet – nog behoefte is aan een Nederlandse grondwet. Alfred Kellermann zet de verschillen tussen beide grondwetten uiteen en geeft een aantal rechtsbegrippen en onderwerpen die voor het geven van een antwoord op de bovengestelde vraag van belang kunnen zijn.

DOOR ALFRED KELLERMANN

Voor het antwoord op bovengenoemde vraag is het in ieder geval wenselijk zich te realiseren wat de verschillen in inhoud, rechtskarakter en totstandkoming van de Europese en de Nederlandse grondwet zijn.

Globaal genomen komen de volgende verschillen naar voren:

- Verschil in grondgebied. De Europese constitutie heeft betrekking op het grondgebied van 25 lidstaten en een aantal van hun overzeese gebiedsdelen (artikel IV-4), terwijl de Nederlandse grondwet alleen op het grondgebied van Nederland en de overzeese rijkdelen betrekking heeft.
- Verschil in authentieke talen. De Europese grondwet betreft 21 officiële talen, terwijl de Nederlandse grondwet slechts in het Nederlands is opgesteld.
- Verschil in leeftijd. De eerste Nederlandse grondwet is van 1814, terwijl de eerste, nog niet geratificeerde, Europese grondwet dateert van 2004.
- Verschil in omvang, rechtskarakter en inhoud. Het is onmogelijk dit verschil op twee pagina's te beschrijven. Voor een uitgebreide analyse van de diverse rechtsgevolgen, de inhoud en het karakter van de Europese grondwet verwijs ik onder meer naar het a.s. Asser Colloquium Europees Recht, dat van 13 - 16 oktober 2004 als een evenement van het Nederlands EU-voorzitterschap in Den Haag wordt gehouden *

★ Verschil van leeftijd en inhoud

De Nederlandse grondwet dateert van 1814, maar is onder meer opnieuw geredigeerd en gewijzigd in de jaren 1815, 1840, 1848, 1887, 1917, 1922, 1953, 1956, 1983, 1995 en 2002. Formele nationale constituties of grondwetten worden van belang geacht, omdat deze het kader vormen voor rechtsvorming en rechtshandhaving vanwege de staat, en de grondslag vormen voor het optreden van de overheid tegenover de burgers.

De Nederlandse grondwet regelt (in 8 hoofdstukken en 142 artikelen) de instelling en bevoegdheden van de organen van de staat (Koningschap, de Regering, Ministers, de Staten-

Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Rechter en vaste colleges van advies alsmede de functies van deze organen, zoals wetgeving en bestuur en rechtspraak. Voorts de bevoegdheden en taken van de lagere rechtsgeenschappen: de provinciën, de gemeenten en de waterschappen.

De Europese grondwet dateert daarentegen van 18 juni 2004 en bevat vier delen:

- Deel I Doelstellingen, Instellingen etc. voorziet in 59 artikelen inzake de bevoegdheden, taken en werkwijze van de Europese instellingen: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Hof van Justitie.
- Deel II Handvest van de Grondrechten met 54 artikelen.
- Deel III Beleid en werking van de Unie met onder meer de Interne Markt, het Economisch en monetair beleid, Sociaal beleid, Landbouwbeleid, Milieu, Vervoer, de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Externe betrekkingen, de werking van de Europese instellingen en Nauwere samenwerking, in 342 artikelen.
- Deel IV bevat Algemene en slotbepalingen in 10 artikelen. Alhoewel de Nederlandse grondwet in de Europese grondwet niet met name wordt genoemd, wordt er regelmatig indirect naar verwezen in die gevallen dat de Europese grondwetsartikelen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen naar de lidstaten en/of de nationale grondwetten verwijzen zoals bijvoorbeeld in artikel IV-8.

★ Nederlands burgerschap versus Unieburgerschap

Volgens artikel 7 van de Nederlandse grondwet moet de wet verklaren wie Nederlanders zijn. Dit is laatstelijk geschied bij de rijkswet van 1984. De oude hoofdregel dat het kind de nationaliteit van de vader verkrijgt, werd toen vervangen door die dat Nederlander is het kind waarvan ten tijde van de geboorte de vader of moeder Nederlander is (art. 3).

De Europese grondwet geeft aan de Nederlandse burgers extra rechten



foto: Hans Koutwenhoven

Het in de Europese grondwet beschreven Unieburgerschap moet complementair worden gezien aan het nationale begrip burgerschap:

Artikel 8 lid 1. Een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, is burger van de Unie. Het burgerschap van de Unie staat naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan.

Niets in het verdrag impliceert of beoogt een toezegging tot invoering van een burgerschap van de Unie in de zin van burgerschap van een nationale staat. Het burgerschap van de Unie geeft een onderdaan van een andere lidstaat niet het recht om dat nationaal burgerschap eveneens te verwerven. Kortom, het burgerschap van de Unie is een politiek en juridisch begrip, dat aan het burgerschap van de Nederlandse burger bovendien de hiernavolgende extra rechten geeft:

Artikel 8 lid 2: De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die in deze Grondwet zijn neergelegd. Zij hebben:

- *het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;*
- *het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;*
- *het recht om op het grondgebied van een derde land waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties te genieten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;*
- *het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook de Instellingen en de adviesorganen van de Unie in een van de officiële talen van de Grondwet aan te schrijven en in die taal antwoord te krijgen.*

★ **Voorrang Gemeenschapsrecht op de Nederlandse rechtsorde**

In de Nederlandse grondwet wordt de verhouding tot de communautaire rechtsorde bepaald door de artikelen 93 en 94: verdragsbepalingen die “naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden”, hebben voorrang boven nationale wettelijke voorschriften.

In de Europese grondwet staat in artikel I-5a:

De Grondwet en het recht dat de Instellingen van de Unie krachtens de haar toegewezen bevoegdheden vaststellen, hebben voorrang boven het recht van de lidstaten.

Hier wordt geen beperking gemaakt tot een ieder verbindende bepalingen.

Overigens heeft het Europees recht voorrang boven de nationale constituties, in die zin dat een lidstaat zich niet kan beroepen op nationale grondwettelijke bepalingen die de uitvoering van gemeenschapsrecht beperken zoals het Hof van Justitie in de zaak 100/77 Commissie v. Italië (1978 JUR 887) heeft overwogen.

★ **Bevindingen**

De rechten die de Nederlandse burgers aan de Nederlandse grondwet ontlenen, worden niet vervangen door de Europese grondwet. De Europese grondwet geeft aan de Nederlandse burgers slechts extra rechten, die hij niet kan ontlenen aan de Nederlandse grondwet en die onder meer vermeld zijn in artikel 8 lid 2.

Conclusie: de Nederlandse grondwet moet ook na ratificatie van de Europese grondwet blijven bestaan.

Hoewel de Europese grondwet de bepalingen van de Nederlandse grondwet niet zal vervangen, is het wel noodzakelijk dat de Nederlandse grondwet op een aantal punten wordt aangepast aan de Europese grondwetsbepalingen.

Bovendien is het wenselijk dat in de Nederlandse grondwet een verwijzing naar de EG of EU wordt gemaakt. Een buitenlander die Nederland bezoekt en de grondwet zou lezen, zou hieruit niet kunnen afleiden dat Nederland lid is van de EU. Het zou aanbeveling verdienen dat de Nederlandse grondwetsbepalingen verwijzen naar het Nederlands lidmaatschap van de EU, een van de meest belangrijke constitutionele realiteiten van dit moment, zoals ook op 10 oktober 2000 door Jurgens c.s. in de Eerste Kamer der Staten-Generaal voorgesteld werd, maar nog altijd niet gerealiseerd is (Zitting 2000-2001, No. 37, 26200VI no. 65).

Verwijzingen in de Nederlandse grondwet naar bepalingen in de Europese grondwet kunnen het begin vormen van de totstandkoming van een Europese Federatie, waarbij de Nederlandse grondwet wordt geïntegreerd in het kader van de Europese grondwet.

DR. A. KELLERMANN

Senior Legal and Policy Advisor; Visiting Professor in the Law of the EU
T.M.C. Asser Instituut

- * Conferentie The EU Constitution: The Best Way Forward? 34th Session Asser Institute Colloquium in European Law, 13 - 16 October 2004. - Steigenberger Kurhaus Hotel The Hague, An event of Dutch EU Presidency, www.asser.nl