

Vergaderjaar 2020–2021

35 202 (R2126)

Voorstel van rijkswet van de leden Verhoeven en Jetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN CURAÇAO

Ontvangen 15 september 2020

De initiatiefnemers zijn de leden van de fracties van de PAR, MAN, MFK, PIN en PS erkentelijk voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben willen geven, en soms ook voor de steun die zij ervoor hebben uitgesproken. Hun vragen zullen zij hierna naar beste vermogen beantwoorden.

Doel en meerwaarde van het voorstel

In antwoord op vragen van de leden van de **PAR**-fractie naar de toegevoegde waarde van dit initiatiefvoorstel van rijkswet voor de drie Caribische landen van het Koninkrijk, merken de initiatiefnemers het volgende op. De drie Caribische landen maken geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie. Wel hebben zij, zoals u welbekend, een bijzondere status als «landen en gebieden overzee» (LGO), die voortvloeit uit art. 198 van het Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie. Het Koninkrijk is lid van de EU, maar het Europese recht is slechts integraal van toepassing binnen het Europese deel van het Koninkrijk. De geassocieerde status brengt wel gevolgen met zich mee voor de Caribische landen van het Koninkrijk en de burgers van die landen.

Het initiatiefvoorstel verankert het reeds bestaande EU-lidmaatschap van het Koninkrijk in de Grondwet, waarmee tevens duidelijk wordt welke procedure van toepassing zou zijn in het geval uittreding wordt voorgesteld. Doordat die procedure als gevolg van dit voorstel vaststaat, namelijk grondwetswijziging, is ook voor de Caribische landen van het Koninkrijk helder op welke wijze uittreding zou geschieden. Een duidelijke procedure geeft de Caribische landen van het Koninkrijk gelegenheid om op zorgvuldige wijze hun eigen positie te bepalen, deel te nemen aan het debat hierover en zich eventueel voor te bereiden op de gevolgen. Wanneer de procedure vaststaat, geeft dat alle betrokken partijen, waaronder de Caribisch landen van het Koninkrijk de mogelijkheid om zich op de inhoud te concentreren in plaats van op de procedure.

Daarnaast verzekert het voorstel de betrokkenheid van de gevolmachtigde Ministers, de Staten en eventueel de bijzondere gedelegeerden bij de uittredingsprocedure en de bevoegdheden die zij daarbij kunnen uitoefenen.

Daarnaast is de voorgestelde procedure zwaar, namelijk een grondwetswijziging. Dat betekent dat ook de geassocieerde status van de Caribische landen van het Koninkrijk steviger wordt verankerd en niet zomaar kan verdwijnen, zoals het geval zou zijn als er een plotseling uittreden van het Koninkrijk uit de Europese Unie zou zijn.

De leden van de **PAR**-fractie vragen waarom dit initiatief tot wijziging van de Grondwet in de vorm van een Rijkswet gegoten is. Dit houdt volgens de initiatiefnemers verband met het feit dat het voorstel een constitutionele verankering van de Europese Unie, een supranationale organisatie, betreft. Het voorstel houdt zodoende verband met internationale betrekkingen, die ingevolge artikel 3 van het Statuut een aangelegenheid van het Koninkrijk zijn.

De leden van de **PAR**-fractie vragen naar de eventuele toekomstige toegevoegde waarde van deze Nederlandse Grondwetswijziging voor Curaçao. De initiatiefnemers merken op dat het voorstel de bestaande situatie dat het Koninkrijk lid is van de Europese Unie, constitutionaliseert. Wat verandert is dat het lidmaatschap verder wordt verankerd en daarmee robuuster wordt. Ook wordt hiermee voorzien in duidelijkheid over de te volgen procedure tot uittreding. Hiermee wordt een procedureel onduidelijke situatie, zoals gezien in het Verenigd Koninkrijk, voorkomen. Gevolg daarvan is dat alle landen van het Koninkrijk, wanneer een uittreding uit de EU aan de orde zou komen, zich kunnen richten op de inhoud in plaats van tijd energie kwijt te zijn aan de procedure.

De Europese Unie, het Koninkrijk en het Statuut

De leden van de **PAR**-fractie vragen waarom, bij een wens van twee *Nederlandse* Tweede Kamerleden voor wat betreft het opnemen van de *Nederlandse* lidmaatschap aan de Europese Unie te verankeren in de *Nederlandse* Grondwet, het Koninkrijk erbij gehaald? Het zweeft volgens de fractie een beetje in het midden. De fractie geeft aan dat het goed is als de initiatiefnemers dit duidelijk aangeven voor de overige landen binnen het Koninkrijk.

De initiatiefnemers merken op dat vermelding van het Koninkrijk in het voorgestelde artikel 95a er inderdaad mee te maken heeft dat het Koninkrijk als verdragspartij lid is van de EU en niet het land Nederland. Dat Nederland partij zou zijn zou een onjuist beeld geven, zeker nu het voorstel juist mede beoogt de Grondwet een betere weergave te laten zijn van de staatsinrichting. Het Koninkrijk is verdragspartij bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Het voorstel verankert dat feit in de Nederlandse Grondwet. Als gevolg van de verstrengeling tussen het Statuut en de Grondwet, waarvoor in 1954 is gekozen en die is vastgelegd in artikel 5 van het Statuut, wordt het Koninkrijk overigens ook in andere bepalingen van de Grondwet genoemd, zoals bijvoorbeeld artikelen 91, 94 en 96. In antwoord op de vraag waarom er in het schriftelijke traject (nummer 1 tot en met 8 van de Kamerstukken) afwisselend Koninkrijk en dan weer Nederland gebruikt wordt, antwoorden de initiatiefnemers dat dat inderdaad het geval is. Het klopt inderdaad dat soms Nederland en soms het Koninkrijk wordt genoemd. Dat dat tot enige verwarring leidt is niet volledig te voorkomen. Het heeft ermee te maken dat het Koninkrijk en het land Nederland een andere verhouding hebben tot de Europese Unie. Zoals eerder gezegd is het Koninkrijk lid van de Europese Unie. Echter is niet het volledige Koninkrijk integraal onderdeel van de Europese

rechtsorde. Het land Nederland is dat wel en daarmee is de Europese Unie van zeer grote betekenis voor de Nederlandse rechtsorde.

De leden van de **PAR**-fractie vragen welke besluitvorming van de Europese Unie over wetgeving en verdragen heeft geleid tot een positieve toegevoegde waarde voor de drie Caribische landen van het Koninkrijk. De initiatiefnemers vinden dat het, als parlementariërs van Nederland, niet aan hen is om te bepalen of besluitvorming «positief» is voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het is aan zelfstandige landen om een kwalificatie te geven aan de gevolgen van het EU-lidmaatschap voor die landen. Wel merken de initiatiefnemers in het algemeen op dat het lidmaatschap van het Koninkrijk voordelen met zich mee brengt. Doordat de burgers van de Caribische landen de Nederlandse nationaliteit hebben, beschikken zij tevens over het unieburgerschap. Dit stelt hen in staat om gebruik te maken van tal van rechten, zoals werken en studeren in de Europese Unie, diplomatieke en consulaire bescherming door andere lidstaten en stemrecht voor het Europees Parlement. Daarnaast kan aanspraak gemaakt worden op middelen uit onder meer het Erasmus+-subsidieprogramma. Voor de landen geldt verder de voordelige handelsregeling die is uitgewerkt in het LGO-besluit. Zij kunnen ook een beroep doen op het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).¹

Ook vragen deze leden wat voor betekenis de Europese Unie voor de rechtsorde van het Koninkrijk heeft. Zij doelen daarbij niet alleen op Nederland, maar ook voor de overige landen binnen het Koninkrijk, aldus deze leden.

In dit kader vinden de initiatiefnemers het onder meer van belang te kijken naar de rechten die burgers van het Koninkrijk hebben vanuit hun hoedanigheid als EU-burger. Uiteraard zijn de Caribische landen van het Koninkrijk zelfstandig en werkt het Europese recht niet direct door in de rechtsorde van de Caribische landen. Daardoor is de betekenis van de Europese rechtsorde voor het Koninkrijk als geheel minder dan voor het Europese deel van het Koninkrijk, waar het Europese recht wel direct van toepassing is, dan wel het Europese recht de Nederlandse staat kan dwingen Europees recht te implementeren.

De leden van de **MAN**-fractie vragen naar de gevolgen van de voorliggende wijzigingen voor de positie van Curaçao voor wat betreft artikel 198 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarover kunnen de initiatiefnemers bondig zijn: die zijn er niet. Het voorstel constitutionaliseert de bestaande situatie dat het Koninkrijk lid is van de Europese Unie.

De leden van de **PAR**-fractie merken op dat op pagina 4 van de toelichting blijkt dat de Europese Unie een waardengemeenschap is, die gekenmerkt wordt door eerbied voor niet alleen de rechtsstaat, maar ook de menselijke waardigheid, vrede, vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbieding van de mensenrechten. Zij vragen: is het Koninkrijk der Nederlanden ook een waardengemeenschap, gebaseerd op warmhartigheid, die gekenmerkt wordt door eenheid voor niet alleen de rechtsstaat, maar ook voor de menselijke waardigheid, solidariteit, vrede, vrijheid, democratische gelijkheid en eerbied voor de mensenrechten? Is er sprake van warmhartige solidariteit binnen het Koninkrijk der Nederlanden? De initiatiefnemers merken daarover het volgende op. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden heeft aan de solidariteit binnen het Koninkrijk vorm gegeven door te bepalen dat de landen van het Koninkrijk oog

¹ Op de website van het Expertisecentrum Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is meer informatie te vinden over de LGO-status: <https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/landen-en-gebieden-overzee-lgo/3.-het-lgo-besluit>.

hebben voor elkaars belang en elkaar waar nodig hulp en bijstand verlenen. De initiatiefnemers zijn van mening dat de waarden die genoemd worden in de vraag belangrijke waarden zijn die moeten worden meegewogen bij het verlenen van hulp en bijstand.

De leden van de **PAR**-fractie vragen welke bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden allemaal van toepassing op deze rijkswet zijn. Deze vraag is volgens de **PAR**-fractie van belang, omdat het Statuut niet terug te zien is in het voorstel van rijkswet. Er wordt slecht verwezen naar artikel 5 lid 3 van het Statuut, maar verder wordt geen nadere uitleg gegeven. De fractie meent dat de bepalingen 15 tot en met 20 van het Statuut in casu ook relevant zijn.

Naar aanleiding daarvan merken de initiatiefnemers op dat in de considerans van een wetsvoorstel de bepaling genoemd wordt van de hogere regeling waarop het wetsvoorstel is gebaseerd. In dit geval is dat het derde lid van artikel 5 van het Statuut. Elk voorstel van rijkswet wordt behandeld met inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het Statuut. De leden van de **PAR**-fractie gaan er terecht vanuit dat de artikelen 15 tot en met 20 van het Statuut van toepassing zijn op het onderhavige voorstel. Dit is uitdrukkelijk bepaald in het derde lid van artikel 5 van het Statuut.

Met betrekking tot het voorstel om de wijziging in artikel 90 Grondwet waarbij «Nederland» vervangen wordt door «Het Koninkrijk», wenst de **MAN**-fractie te weten wat het Koninkrijk betekent voor de indieners. Is het Koninkrijk Nederland? Of is het Nederland samen met Aruba, Curaçao en St. Maarten?

Daarover merken de initiatiefnemers het volgende op. Het Koninkrijk omvat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, inclusief de Caribische openbare lichamen van Nederland. Het Koninkrijk is partij bij de EU-verdragen en daarom lid van de Europese Unie.

De initiatiefnemers stellen overigens niet voor om artikel 90 van de Grondwet te wijzigen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat aan de Afdeling voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk is voorgelegd, was wel een wijziging van artikel 90 opgenomen. De Afdeling adviseerde echter om de voorgestelde bepalingen in een apart Grondwetsartikel op te nemen. De initiatiefnemers hebben dit advies overgenomen. In het wetsvoorstel zoals het nu voorligt (Kamerstuk 35 2020 (R2126), nr. 5), wordt daarom voorgesteld om artikel 90 niet te wijzigen maar een nieuw artikel 95a in te voegen.

Op het verzoek van de **PAR**-fractie om de volgende zinsnede toe te voegen aan artikel 95a, «Nederland is een vast lid van de Europese Unie. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn geassocieerde leden van de Europese Unie als landen en gebieden overzee (LGO's),» reageren de initiatiefnemers als volgt.

Het staat bijzondere gedelegeerden constitutioneel gezien vrij een voorstel te doen om de tekst van het voorstel te amenderen. De initiatiefnemers nemen het idee niet over. Het wordt niet als gepast gezien de precieze status van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de Nederlandse Grondwet vast te leggen. Het zou misplaatst zijn om in de Nederlandse Grondwet te bepalen wat de Europeesrechtelijke positie van deze zelfstandige landen is. Bovendien past dit voorstel niet in de verhouding die bestaat tussen het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet. Tot slot zou het ook niet juist zijn om de afzonderlijke landen van het Koninkrijk als «leden» aan te merken, nu het Koninkrijk als geheel lid is.

De leden van de **PAR**-fractie vragen ook naar de mening van de drie regeringen van de drie Caribische landen van het Koninkrijk, en tevens naar de mening van de Nederlandse regering. Daarnaast vragen zij

wanneer input is gevraagd aan de vier regeringen van het Koninkrijk. Zijn er officiële documenten waarbij de input van de vier regeringen blijkt, zo vragen zij.

In antwoord op deze vragen merken de initiatiefnemers het volgende op. De Nederlandse regering heeft nog niet gereageerd op het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is nog in behandeling in de Tweede Kamer en de regering heeft nog geen positie ingenomen. Het is gebruikelijk dat de regering haar positie kenbaar maakt tijdens de behandeling in de Tweede Kamer.

Ook de mening van de Caribische regeringen is aan de initiatiefnemers nog niet bekend. Zij kunnen via de gevolmachtigde Ministers reageren in de Rijksministerraad en/of in het debat in de Tweede en Eerste Kamer. Van de regeringen is geen input gevraagd. Dat is ook geen gebruikelijke stap bij wetsvoorstellen waarbij die regeringen geen specifieke rol krijgen bij de uitvoering of handhaving van de wet.

De Europawet

De **MAN-fractie** staat positief ten aanzien van dit voorstel, maar heeft desondanks de volgende vragen. Zij merken op dat de initiatiefnemers dit voorstel als een voorportaal voor de «Europawet» zien en vragen wat dat inhoudt. Wat zal de betekenis hiervan zijn voor Curaçao?

De initiatiefnemers merken op dat de Europawet geen Rijkswet zal zijn, maar slechts zien op de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij Europese besluitvorming.

Een «Europawet» kan waarborgen dat de Staten-Generaal invloed kunnen uitoefenen voorafgaand aan het door de regering deelnemen aan de besluitvorming over de totstandkoming van verdragen en besluiten van de Europese Unie. Dat vraagt om overleg met de regering voorafgaand aan en tijdens de onderhandelingen. Een opdracht van de grondwetgever zoals voorgesteld heeft als gevolg dat, indien de voorgestelde grondwetsherziening gerealiseerd wordt, zo'n «Europawet» er moet komen.

Verhoeven
Jetten