

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 9 juli 2004 inzake het kabinetsstandpunt op het onderzoeksrapport De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties (27484 (R1669), A)**, en van:

- de motie-Jurgens c.s. inzake een rapport van de regering over artikel 91, lid 3, van de Grondwet (237c, nr. 174).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom in deze Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het is niet de eerste keer dat de minister in dit huis is, maar bij de vorige gelegenheid heb ik niet de gelegenheid gehad haar namens mijn fractie geluk te wensen met deze heel mooie portefeuille. Wij wensen haar daar alsnog veel geluk mee en ook veel wijsheid en sterkte.

Wij bespreken vandaag de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2004. Deze brief bevat een reactie van de regering op het onderzoeksrapport "De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties". Dit onderzoeksrapport was een gevolg van een motie van de heer Jurgens van 18 december 2001, de tijd gaat snel, waarin de regering onder meer werd verzocht op korte termijn een aantal deskundigen in het constitutionele recht nader onderzoek te laten doen naar de betekenis van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Na het verschijnen van de zojuist genoemde brief heeft er een uitgebreide gedachtewisseling, zowel schriftelijk als mondeling, plaatsgevonden tussen de regering en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat in dit huis. De heer Jurgens heeft in de vergadering van 18 december 2001 verzocht zijn motie tot nader orde aan te houden. Mijn fractie is benieuwd hoe hij vandaag verder met die motie denkt om te gaan.

Naar de mening van mijn fractie kan de gedachtewisseling over met name artikel 91, derde lid, van de Grondwet vandaag een afronding krijgen. Wij realiseren ons echter dat niet uit te sluiten valt dat dit een voorlopige afronding is. Immers, de discussie over de relatie Grondwet en het sluiten van verdragen is, zo laat de geschiedenis zien, met tussenpozen, al meer dan honderd jaar gaande. Dus wat voor garantie hebben wij dat alles nu klip en klaar is? Ik kom daar straks nog op terug.

Voorzitter. Mijn fractie heeft er geen behoefte aan vandaag weer uitgebreid met de regering te discussiëren over het onderhavige thema. In de mondelinge en schriftelijke gedachtewisseling zijn de verschillende standpunten duidelijk naar voren gebracht en er is naar de mening van mijn fractie weinig nieuws meer aan toe te voegen. Zeker als wij ook nog de uitgebreide discussies in dit huis van 11 september 2001 en

18 december 2001 bij onze oordeelsvorming betrekken, is alles wel zo'n beetje gezegd en is het risico van het in herhaling vervallen niet denkbeeldig.

Bij de behandeling van de motie Jurgens c.s. op 18 december 2001 is door mijn fractie, bij monde van de heer Rosenthal, gesteld geen behoefte te hebben aan deze motie. "Maar", zo stelde hij vervolgens, "wij zouden ons wel kunnen voorstellen dat een onderzoek door een commissie van deskundigen enige klaarheid brengt in de op zichzelf ingewikkelde materie waarmee wij te maken hebben." Mijn fractie heeft dan ook met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de commissie-Besselink. Het is een gedegen stuk werk. De commissie komt met een aantal aanbevelingen. Mijn fractie kan zich in grote lijnen vinden in de reactie van de regering op deze aanbevelingen, zoals vermeld in de brief van 9 juli 2004. Het gaat dan om:

1. handhaving van de tweederde meerderheidseis en de beslissing van gewone meerderheid over het tweederde criterium;
2. handhaving van de verwijzing in artikel 92 naar artikel 91, derde lid, van de Grondwet;
3. als het gaat om vaststelling van afwijkingen, vasthouden aan het begrip "concrete grondwettelijke bepalingen";
4. duidelijk aangeven of er van de Grondwet wordt afgeweken en zo ja van welke bepaling;
5. vasthouden aan het principe dat de Eerste Kamer, conform artikel 85 van de Grondwet, zich dient uit te spreken over het goedkeuringsvoorstel, zoals het haar door de Tweede Kamer is toegezonden.

Ik stelde dat mijn fractie zich in grote lijnen kan vinden in deze reactie van de regering. Ik heb bewust voor deze formulering gekozen, want er valt nog wel het een en ander over te zeggen. Ik doel dan met name op het punt van het vasthouden aan het begrip "concrete grondwettelijke bepalingen". De commissie-Besselink bepleitte in haar rapport een meer robuuste uitleg van de Grondwet in de zin van: niet alleen toetsen of sprake is van strijd met een specifieke grondwetsbepaling, maar ook of er strijd bestaat met het stelsel en de strekking van de Grondwet. De regering wijst dit resoluut van de hand, maar zwakt dit naar de mening van mijn fractie weer af als zij in haar reactie stelt: "Het is zeker niet zo dat de letterlijke tekst van de grondwetsbepaling in kwestie beslissend is. Ook de aan dit grondwetsartikel ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking kunnen hierbij in aanmerking worden genomen. Bij een dergelijke uitleg van een concrete wettelijke bepaling, kunnen het stelsel en de strekking van de Grondwet als geheel in voorkomende gevallen een aanvullende rol spelen." Ik begrijp het dan niet meer. Mijn vraag aan de minister is wat wij ons moeten voorstellen bij het begrip "concrete grondwettelijke bepaling"? Ik verwacht dat wij met een aanvullende uitleg van dit begrip, zoals de regering die geeft, inderdaad een reële kans hebben dat de meer dan honderdjarige discussiegeschiedenis over dit grondwetsartikel een vervolg zal hebben.

Voorzitter, tot slot. Zoals gezegd, wil mijn fractie vandaag tot een afronding van de discussie komen. Ik verwacht dat de heer Jurgens ongetwijfeld zijn vragen over artikel 91, lid 3, en artikel 92 van de Grondwet niet naar tevredenheid beantwoord vindt. Voor mijn fractie is dat, zoals gesteld, in hoofdlijnen wel het geval. Dat laat onverlet dat de heer Jurgens met het indienen van zijn motie ervoor gezorgd heeft dat er een uiterst interes-

Van Heukelum

sante discussie heeft plaatsgevonden. Een discussie die in ieder geval mijn kennis over de wetsgeschiedenis van dit grondwetsartikel aanzienlijk verrijkt heeft. Een discussie die ook nog eens onderstreept dat een juiste interpretatie van de Grondwet in dit huis een continu punt van grote aandacht is. De minister kan wat dat betreft nog het nodige verwachten.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. De minister heeft de ingang van deze Kamer weten te vinden. Ik hoop dat zij die nog vele malen zal vinden. Ikzelf ben, naar omstandigheden, naar de uitgang op weg. Ik vind het buitengewoon plezierig dat ik als lid van deze Kamer de aangehouden motie en de gevolgen daarvan hier nog mag bespreken.

Terecht zegt de heer Van Heukelum dat er in deze Kamer bijzondere aandacht voor de Grondwet is. Tot mijn spijt moet ik vaststellen dat die belangstelling aan de overzijde afnemende is. Dat moet voor een minister van Binnenlandse Zaken die zich met name ook met constitutionele zaken moet bezighouden niet bemoedigend zijn.

De afgelopen jaren hebben wij hier vier zaken teruggekregen, sommige bij herhaling en sommige een enkele maal. De eerste betrof de kwestie van de regeling in de Grondwet voor een versnelde implementatie van EG/EU-regelgeving. Dat heeft ook aanleiding gegeven tot een rapport-Besselink aan de regering, maar dan dat van mei 2002. Dit is op verzoek van de senaat uitgebracht. Er is nog steeds geen reactie van de regering. Dat is uniek. Een officieel door de Kamer verzocht advies aan de regering is uitgebracht. Het is weliswaar een dik pak van 390 pagina's, een mooi boek over de verhouding tussen de Grondwet en de Europese Unie, maar vijf jaar later heeft de regering daarop nog geen standpunt bepaald. Op 1 juni 2005 werd ons nog verzekerd dat het na het zomerreces zou gebeuren. Op 23 januari 2006 werd ons verzekerd dat het in het voorjaar zou gebeuren, dat wil zeggen het voorjaar van 2006. Wij zitten nu echter al in 2007. Zelfs met alle begrip voor het feit dat wij nogal wat ministers, verantwoordelijk voor grondwetszaken, intussen hebben zien komen en gaan, is dit een beetje een beschamend record. Dat betreft dus de versnelde implementatie van EG-regelgeving en artikel 81 van de Grondwet.

Dan kom ik te spreken over artikel 137, lid 4. Wij hebben hier een debat gehad met de voorvoorganger van de minister over de vraag of de grondwetsherziening die wij toen behandelden wel door de Tweede Kamer op een door de Grondwet geregelde wijze was behandeld. Er was een heel sterk gevoel in de Kamer, ook al hebben wij uiteindelijk maar in dubio pro reo besloten, dat als de Kamer uitdrukkelijk is ontbonden om de tweede lezing van de grondwetsherziening te houden, de Kamer die dan wordt gekozen op grond van die ontbinding dan ook de tweede lezing zou moeten behandelen. Dat was echter niet gebeurd; het was de Kamer daarna die de tweede lezing behandelde voordat het bij ons terecht kwam. Alles wat nog een referendumachtig element had is daar inmiddels uit verdwenen, als er alweer een volgende Kamer is gekozen. Daarop beloofde de voorvoorganger van de minister dat hij snel zou kijken naar de tekst van de Grondwet of er niet een aanpassing noodzakelijk was naar de ene of de andere kant: of om

deze aanpak legitiem te maken dan wel om duidelijk te maken dat het niet kon.

Het derde punt was artikel 13 van de Grondwet. Ik heb in 1999 nog meegedaan met de collega van de minister, toen nog lid van deze Kamer, de heer Hirsch Ballin, om de wijziging van artikel 13 van de Grondwet, het briefgeheim, niet hier in eerste lezing te behandelen. Dat is een stiekeme manier waarop de Eerste Kamer, zonder een novelle te vragen en zonder iets te verwerpen, iets kan verwerpen: zij behandelt eenvoudig de eerste lezing niet, dan komen de verkiezingen en dan is het te laat. Althans, gezien het vorige onderwerp zouden het misschien niet meer noodzakelijk dezelfde verkiezingen zijn, en wij zouden het alsnog kunnen behandelen! Omdat de Eerste Kamer het beneden peil vond en het niet wilde behandelen, heeft minister Peper het toen ingetrokken en de commissie-Franken ingesteld. De heer Franken is hier inmiddels in ons midden aanwezig, dankzij de gunst van de kiezers. De commissie-Franken heeft in 2000 een rapport uitgebracht en het is thans 2007. Ik herhaal mijn zang: hoe kan het dat de regering er zo lang over doet om op een voortreffelijk rapport te reageren? Ik weet dat intussen de discussie gaande is over digitale grondrechten. Dat is zeer terecht, maar het wordt nu toch hoog tijd dat er iets gebeurt, zeker nadat de vorige minister ons een voorlopig wetsvoorstel had beloofd dat nog in de vorige kabinetsperiode zou worden rondgezonden.

Voorzitter. Dat zijn dus drie onderwerpen. Wij hadden op 1 november 2005 overleg met minister Pechtold hierover, waarvan wij bepaald niet veel hebben opgestoken. De regering had per brief beloofd dat na het zomerreces 2006 bijvoorbeeld het rapport-Besselink over de EU en de Grondwet aan de orde zou komen, maar dat is niet gebeurd. Wel verwees minister Pechtold naar de voortgang van de conventie over mogelijke grondwetsherziening. De senaat drong er echter op aan om deze concrete punten, waarin de Grondwet kennelijk te kort schiet, niet hiervan afhankelijk te maken. Over concrete voorstellen naar aanleiding van de rapportage van de conventie hebben wij inmiddels van de regering niets meer gehoord. Is de minister nog van plan om daarop te reageren? Gezien al het werk dat door de conventieleden is verricht, is dat het minste wat zou moeten gebeuren.

Bij de kwestie van artikel 91, lid 3, GW, had de regering wel tijdig een reactie gestuurd op een rapport aan de regering, maar heeft de Kamer het sinds 2004 laten zitten. Althans, wij hebben het geprobeerd op 1 november 2005, maar toen lukte het niet. Nostra culpa! Dat neemt niet weg dat de kwestie die door de Kamer aan de orde is gesteld nog steeds een probleem vormt. Ik denk daar anders over dan de heer Van Heukelum. Wij hebben het vorig jaar gezien bij de behandeling van de wet ter uitvoering van het mandaat van de Veiligheidsraad over de berechting van Charles Taylor door een ad-hoctribunaal in Den Haag. Anders dan bij Lockerbie was er geen verdrag gesloten, maar ging het om de uitvoering van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie conform artikel 92 van de Grondwet, over de inhoud waarvan tevoren tussen de Verenigde Naties en Nederland was onderhandeld. Dat is op zichzelf een handige werkwijze, maar daarmee werden de Staten-Generaal wel voor een fait accompli gesteld door de regering. Van tevoren wordt met de Veiligheidsraad onderhandeld, die ons vervolgens een opdracht geeft die wij moeten uitvoeren op grond van het Handvest van de

Verenigde Naties. De Staten-Generaal staan er volkomen buiten. Wij waren wel betrokken bij het uitvoeringsverdrag voor deze opdracht. De vaste commissie van Justitie van de senaat denkt nu na over de inhoud van een mogelijk kaderverdrag met de Verenigde Naties op grond waarvan zulke tribunalen zouden kunnen worden opgericht. Wij hebben tenslotte meer gevallen gehad zoals deze: Lockerbie, Charles Taylor en wellicht nog andere. Dat kaderverdrag zou dan met een meerderheid van twee derden kunnen worden aangenomen, zodat voortaan bij de uitvoering van dat kaderverdrag deze discussie niet telkens opnieuw plaatsvindt. Wij hebben nog te weinig voortgang gemaakt met dit idee, maar ik hoop dat wij in de komende maanden een aantal gedachten kunnen neerleggen.

Nu doet de vraag zich voor waarom bij de grondwetsherzieningen in 1953 en 1956, met een wijziging in 1983 van die tekst, artikel 91, lid 3, überhaupt is ingevoerd. De Grondwet erkende toen voor het eerst, op grond van de adviezen van de staatscommissies-Van Eysinga en Van Schaik, dat verdragsrecht gaat boven nationaal recht, ook als het gaat om de Grondwet. Het was onder volkenrecht deskundigen al een overheersende opvatting, maar het was niet algemeen in de Grondwet vastgelegd. Daarom is naar aanleiding van onder andere het mislukte verdrag inzake de Europese defensiegemeenschap in 1954, de bepaling gemaakt dat bij afwijking van de Grondwet zo'n goedkeuringswet een meerderheid nodig heeft van twee derden. Zou je eisen dat er eerst een grondwetsherziening komt zoals dat in vele andere landen wel moet, dan kan dat bij ons lang duren. Dat zou ook kunnen verwijzen naar een oplossing om grondwetswijzigingen sneller te kunnen doorvoeren. Maar het is allemaal weer afhankelijk van het rapport waarvan wij al vijf jaar op een reactie wachten over de relatie tussen de Europese Unie en de Grondwet.

Overigens bestond al voor 1953 de opvatting, onder meer uitgedragen door Van Eysinga zelf, dat verdragsrecht gaat boven nationaal recht. De eis van een meerderheid van twee derden was volgens Van Eysinga niet nodig. Beide staatscommissies volgden hem daarin niet. Het gevolg was het merkwaardige construct dat thans artikel 91, lid 3, heet en dat wij vandaag behandelen. Over de historie van dat artikel is er een verhelderende bijdrage van mr. J.W.A. Fleuren in de publicatie van de Staatsrechtkring in 2002, "Van de constitutie afwijkende verdragen". Wie deze voorgeschiedenis leest, krijgt meer begrip voor de ingewikkeldheid van het vraagstuk en zal tegelijkertijd denken dat er iets moet gebeuren. Of dat er maar niks moet gebeuren, zoals collega Van Heukelum en zijn fractie al concluderen. In Frankrijk is die zaak al meerdere keren aan de orde geweest. In Duitsland heeft het tot het beroemde Solange-arrest geleid van het Bundesverfassungsgericht. Daarin werd in feite gezegd dat de Duitse grondwet hoger was dan het EU-verdrag. Op dat moment – "solange" – was er nog geen probleem, maar dat probleem kon dus ontstaan. Ook in Duitsland hebben zij het probleem nog niet opgelost.

Vervolgens komt het erop aan hoe je deze gedachte in de Grondwet verwoordt: een verdrag mag niet van de Grondwet afwijken; dat moet worden geregeld. De grondwetgever van toen heeft zich er volgens mij gemakkelijk van afgemaakt: indien een verdrag bepalingen bevat welke van de Grondwet afwijken dan wel tot zulk een afwijking noodzakelijk, enzovoort. Maar wanneer

is dat dan het geval? De consequente uitleg van de Raad van State sinds 1953 en in diens kielzog de regering is: indien die verdragsbepaling afwijkt van een aanwijsbare bepaling van de Grondwet. Ik begrijp dat de heer Van Heukelum dat wil blijven volgen. Dan nog, als die bepaling van de Grondwet inderdaad wordt aangewezen, dan zegt de goedkeuringswet naar huidig gebruik dat de versterkte meerderheid nodig is "voor zover van die of die bepalingen wordt afgeweken". Zij laat dus in het midden of dat echt zo is. De regering heeft de conclusie dat er een afwijking van de Grondwet is tot nog toe slechts vier keer getrokken in 50 jaar, zo vertellen Fleuren en het rapport-Besselink ons.

Stelt de bepaling dan wel iets voor, zo kun je je afvragen, als iets vier keer wordt vastgesteld in een halve eeuw? Want intussen zijn vele zeer ingrijpende verdragen door beide Kamers goedgekeurd. Je kunt dus redelijkerwijs stellen dat de bepaling van artikel 91, lid 3, in de praktijk weinig voorstelt. Daar komt dan nog bij dat het wat potsierlijk aandoet om bij het verdrag inzake de vestiging van het Internationaal Strafhof te zeggen dat er uitsluitend een afwijking is van de Grondwet, omdat het staatshoofd en de volksvertegenwoordigers hun immuniteit verliezen tegenover dat Strafhof, maar dat de vestiging als zodanig van dat Hof in Den Haag, waarbij rechtsmacht wordt uitgeoefend over mensen op Nederlands grondgebied door een VN-hof, geen strijd oplevert met artikelen van de Grondwet. Ik zou zeggen dat er volgens de literalistische uitleg van artikel 91, lid 3, waarbij concrete grondwetsbepalingen moeten worden genoemd, bijvoorbeeld sprake is van een afwijking van artikel 15, het recht op habeas corpus: geen gevangenneming zonder bevel van de rechter. Verder noem ik het artikel 17, het ius de non evocando, het recht waarop Johan van Oldenbarnevelt zich beriep tegenover het hof dat hem ter dood veroordeelde. Hij zei dat alleen het hof van Holland hem mocht veroordelen. Ik mag dat in deze zaal zeggen, want dit is de zaal van de Staten van Holland. Van Oldenbarnevelt zei: dit door de Staten-Generaal ingesteld hof heeft geen bevoegdheid over mij. Hij beriep zich op het ius de non evocando, dat teruggaat op de strijd tegen de Bourgondiërs, tegen het hof in Mechelen. Dat is een behoorlijk oud Nederlands recht.

Artikel 91, lid 3, stelt al qua toepassing dus weinig voor. Daar komt nog bij dat de bestaande formulering er echt om vraagt, misbruikt te worden. De Rijkswet goedkeuring verdragen eist dat de regering zelf voorstelt of artikel 91, lid 3, al dan niet van toepassing is. De Tweede Kamer kan dat bij gewone meerderheid amenderen. Dus als de regering ziet dat er wel een gewone meerderheid is voor het verdrag, maar geen tweederde meerderheid, kan zij volhouden dat er geen afwijking van de Grondwet is. Als de Tweede Kamer dit niet amendeert bij gewone meerderheid, wordt over het verdrag bij gewone meerderheid beslist. Omgekeerd: als de regering vindt dat er wel een tweederde meerderheid moet zijn, kan de Tweede Kamer dit bij gewone meerderheid amenderen en vervolgens bij gewone meerderheid vaststellen. Die situatie vraagt om politiek ge- of misbruik van artikel 91, lid 3. Senator Van Walsum, de vader van onze oud-Permanent Vertegenwoordiger bij de VN, zei in 1952 bij de eerste lezing van deze bepaling dat de interpretatie van dit artikel tot veel verschil van mening aanleiding kan geven. Daarin heeft hij gelijk gekregen. Een grondwetsartikel dat én onduidelijk is, én

Jurgens

qua toepassing de speelbal kan worden van een toevallige politieke meerderheid, schiet ernstig tekort.

De eerste aanleiding tot ons debat is wat er gebeurde bij de goedkeuring in deze Kamer van het Lockerbie-verdrag. Regering en Tweede Kamer hadden vastgesteld dat er geen afwijking was van de Grondwet, en de Tweede Kamer had het dus aangenomen met gewone meerderheid. De senaat echter zag wel een afwijking van de Grondwet. Wat nu? Moesten wij het verdrag verwerpen, vanwege het feit dat niet de naar onze mening vereiste grondwettelijk vereiste procedure was gevolgd? Het verdrag had in beide Kamers algemene instemming, en aanneming had haast. De Eerste Kamer heeft dat toen laten passeren, maar heeft wel, na een apart debat met de regering over een notitie van minister De Vries, van 29 augustus 2001, opgesteld na een advies van de Raad van State, de regering gevraagd om een studieopdracht te verstrekken, die vandaag mee voorwerp van overleg is.

Wat hadden wij bij Lockerbie gedaan als er geen algemene instemming was geweest met dat verdrag, als een forse minderheid in de Tweede Kamer het in strijd met de Grondwet had geacht, maar die forse minderheid door de gewone meerderheid het zwijgen was opgelegd? Had dan niet de senaat kunnen insisteren op het volgen van de juiste procedure, te weten een tweederde meerderheid en had dat niet kunnen leiden tot verwerping van de goedkeuringswet? Welk belang heeft Nederland erbij dat op het allerlaatste moment een dergelijk verdrag om die redenen wordt verworpen, als het bij tweederde meerderheid aangenomen had kunnen worden?

Wij hebben dus een grondwetsartikel dat een onduidelijk criterium formuleert, terwijl van het al dan niet hanteren van dat criterium zeer wel de aanvaarding van de goedkeuringswet in beide Kamers kan afhangen. Wij hebben een artikel, waarvan de uitleg de speelbal kan worden van incidentele politieke meerderheden. Wij hebben een artikel waarbij geen oplossing wordt geboden voor de vraag, wat moet geschieden als elk der beide Kamers in een concreet geval het artikel verschillend uitlegt.

Staatsrechtbeoefenaren als professor Tijn Kortmann uit Nijmegen trekken een harde conclusie: het artikel kan inderdaad beter worden ingetrokken. Het functioneert in de praktijk namelijk niet, en is maar vier keer toegepast in een halve eeuw. Een artikel dat in de praktijk een dode letter is, maar wel telkens tot discussies leidt, kan beter verdwijnen, aldus Kortmann. Als staatsrechtbeoefenaar kan ik niet anders dan het met hem eens zijn. Daar dit een grondwetswijziging behoeft, de regering in haar notitie uit 2004 meedeelt daartoe geen voornemen te hebben, en dit in ieder geval weer jaren zal duren, is het de vraag of niet ook praktische oplossingen zonder grondwetsherzieningen mogelijk zijn.

Dat zou vooreerst kunnen door tussen de drie actoren in dit proces, te weten de regering en de beide Kamers, afspraken over de juiste uitleg van artikel 91, lid 3, te maken. Daarbij ga ik er even vanuit dat de huidige restrictieve uitleg, dat wil zeggen alleen wanneer er afwijking is van concrete artikelen in de Grondwet, de bepaling tot een dode letter maakt, en dus niet meer aanvaardbaar is. De regering is daarvan, zo blijkt uit haar reactie uit 2004, nog niet overtuigd. Zij wil alleen bevorderen dat, als naar haar mening wordt afgeweken van de Grondwet, de aard van die strijdigheid met

grondwetbepalingen uitdrukkelijk wordt omschreven, en dus de terminologie "voor zover er strijd is" niet meer zal worden gebruikt.

Het rapport-Besselink stelt voor om het artikel zo te veranderen of uit te leggen dat "de goedkeuring van een verdrag dat een wezenlijke overdracht van bevoegdheid inhoudt" de gekwalificeerde meerderheid vereist. Het probleem herhaalt zich hier echter: weliswaar wordt het criterium verduidelijkt, maar je kunt nog vele kanten op bij de uitleg daarvan. De regering verwerpt het voorstel, herhalend dat ook in dat geval een concrete bepaling in de Grondwet zou moeten worden aangewezen. Oud draagt in Constitutioneel Recht II uit 1970, op bladzijde 343 een eigenlijk voor de hand liggende uitleg aan: als het verdrag zaken regelt die de Grondwet zelf niet regelt, of aan de gewone wetgever overlaat, dan is er geen probleem met de Grondwet, en is een gewone meerderheid voldoende. Slechts daar waar de Grondwet zelf iets uitputtend regelt, bijvoorbeeld het tweekamerstelsel, of aan de wetgever beperkingen stelt bij de regelgeving, zoals bij sommige grondrechten, komt de vraag op of de verdragsbepaling afwijkt van de Grondwet. De drie actoren in het proces zouden kunnen afspreken om de uitleg van Oud te zullen aanhouden. Dat betekent dus dat in een goedkeuringswet de toets-Oud telkens uitdrukkelijk zou moeten worden aangelegd, en daarmee artikel 91, lid 3, ophoudt een dode letter te zijn.

Daarmee is nog niet het tweede probleem opgelost, namelijk dat een gewone meerderheid in feite beslist of bij stemming tweederde nodig is, en dat dit tot politiek misbruik aanleiding kan geven. Het rapport-Besselink acht dit probleem niet onoverkomelijk, sterker, het acht dit normaal. Het gebruikt daarbij het curieuze argument dat ook bij de grondwetsherziening een gewone meerderheid beslist in eerste lezing. Het verschil is daarbij echter dat vervolgens grondwettelijk vaststaat dat een tweederde meerderheid nodig is in tweede lezing. Bij artikel 91, lid 3, gaat het er juist om dat tegelijk moet worden beslist over de vraag of die tweederde nodig is, en over de inhoud. De regering sluit zich helaas bij het standpunt van Besselink cum suis aan.

Er speelt nog een tweede curieus argument, aangevoerd door toen nog minister Pechtold: het gebeurt vaker dat in de Tweede en Eerste Kamer verschillend wordt gedacht over de grondwettigheid van bepaalde wetsvoorstellen. Als de Eerste Kamer dan vindt dat er strijd is met de Grondwet, moet zij het voorstel verwerpen. Ik ben dat helemaal met hem eens. Maar het bijzondere is nu juist dat de senaat, als hij vindt dat een normaal wetsvoorstel strijdig is met de Grondwet, dit wetsvoorstel alleen maar kan verwerpen. Maar bij een verdrag kan de senaat het wetsvoorstel met tweederde meerderheid aannemen, en daar zit hem nu juist het verschil. Ik moet eerst vastgesteld hebben dat er strijd is met de Grondwet, en dan heb ik een tweederde meerderheid. De redenering van Pechtold klopt dus niet.

Gezien het hierboven gestelde, lijken deze beide redeneringen dan ook op ontkenning van een wezenlijk bestaand probleem. Het heeft zich nog niet in volle omvang voorgedaan, behalve misschien in 1985/1986, bij de plaatsing van kruisraketten, waarbij een minderheid van 70 van de 150 leden van de Eerste Kamer strijd met de Grondwet aanwezig achtte. Het kan zich echter alsnog voordoen. Wij moeten dus een oplossing bedenken, niet op "zien komen" spelen.

Jurgens

Tot slot een oplossing voor de kwestie van het meningsverschil tussen beide Kamers. Reeds lang heb ik hier gepleit voor een terugzendrecht. Dit zou in het geval van een meningsverschil over artikel 91, lid 3, de opvatting van de Eerste Kamer op het bord van de Tweede Kamer hebben gelegd. Zolang het terugzendrecht er nog niet is, zou het kunnen bestaan dat de Eerste Kamer het voorstel aanhoudt, met het oog op overleg ter zake tussen beide Kamers, en eventueel tot een novelle, die alsnog bij tweederde wordt aangenomen. Ook is denkbaar dat wij het overlaten aan de Verenigde Vergadering. Dit soort oplossingen moet serieus in overweging worden genomen. Maar gezien de reactie van de regering in 2004 wil zij helemaal niets.

Ik vraag deze minister of zij wil bevorderen dat wij niet blijven bij helemaal niets, en dat voor het probleem een oplossing wordt gezocht. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden, zoals door mij genoemd. Het lijkt mij een buitengewoon plezierig begin voor de minister, als minister van constitutionele zaken, als zij dit ingewikkelde probleem inzake onze buitenlandse betrekkingen al in een vroege fase van haar ambt oplost, in goed overleg met de beide Kamers. Overigens ben ik van mening dat het terugzendrecht behoort te worden ingevoerd.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het is mij een bijzonder genoegen om als eenvoudig civilist over dit onderwerp van staatsrechtelijke aard te mogen spreken in de plaats van collega Dölle die in verband met ziekte helaas niet aan dit debat kan deelnemen. De voorbereiding ervan heeft voor mij dan ook het karakter gehad van een verdiepingscursus staatsrecht. Niettemin heb ik ook enigszins schuld aan het thans voorliggende rapport en het standpunt daarover van de regering, aangezien ik destijds in het debat over het Internationaal Strafhof en de goedkeuringswet voor het statuut, medeondertekenaar was van de motie die de heer Jurgens heeft ingediend. Dus ik ben ook wel enigszins verplicht om mij vandaag van deze taak te kwijten.

In het rapport dat overigens zeer verhelderend de problematiek in kaart brengt, wordt ook vrij uitvoerig aandacht besteed aan de paradox van Jurgens. Aangezien dit een van de laatste debatten is waaraan collega Jurgens zal deelnemen, ongetwijfeld tot grote spijt van de minister die dus haar carrière begint zonder nog vaker met hem in debat te kunnen gaan, wil ik niet nalaten met die paradox te beginnen. De paradox houdt in dat het toch merkwaardig is dat een zo vergaand besluit als de overdracht van bevoegdheden kan worden genomen met een meerderheid van 50% plus 1 in beide Kamers, terwijl – wanneer het gaat om een afwijking van wat hier en daar wel wordt genoemd een relatief onbelangrijke bepaling van de Grondwet – opeens een tweederde meerderheid vereist zou zijn. De paradox kan zelfs nog wat verdiept worden. Als op grond van artikel 92 van de Grondwet een goedkeuringswet wordt voorgelegd waarin voor zo veel nodig bepalingen worden genoemd van de Grondwet die mogelijkkerwijs in het geding zijn bij een verdrag en met het oog daarop een tweederde meerderheid wordt vereist, zou het kunnen zijn dat er met tweederde meerderheid moet worden beslist over een verdrag dat wellicht dergelijke bepalingen die afwijken van de Grondwet helemaal niet bevat. Die paradox is echter alleen maar een probleem

als wij altijd alleen maar naar het meest fraaie zouden streven bij het zoeken naar oplossingen voor problemen, ook in constitutionele zin, en als wij alleen maar een Grondwet zouden willen hebben die een rustig bezit is, in die zin dat de toepassing ervan nimmer aanleiding geeft tot discussie. Het enkele feit dat artikel 91, lid 3, pas vier keer aan de orde is geweest en dat er telkens wel een problematische discussie over is gevoerd, is er op zichzelf nog niet een bewijs van dat de bepaling niet deugt en dus maar veranderd moet worden. Men zou even goed kunnen zeggen dat omdat de Grondwet levend staatsrecht belichaamt, het ook aan de wetgever is om daarmee te werken op de manier zoals de grondwetgever dat kennelijk bedoelt. Dus van geval tot geval bekijken hoe de bepaling moet worden toegepast. Ik zou voor de laatste interpretatie willen kiezen, temeer omdat wij er tot dusverre steeds uitgekomen zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat ik geen problemen zie.

Het eerste probleem betreft de kwestie van de omvang van de toetsing die bij toepassing van artikel 91, lid 3, aan de orde is. Geen toetsing aan geest, strekking en systematiek van de Grondwet. Dat komt overeen met het standpunt zoals verwoord door de regering. De heer Van Heukelum merkte op dat het wel wat vreemd is als de regering in de brief vervolgens zegt dat er een aanvullende toetsing zou kunnen plaatsvinden. Als men kijkt naar artikel 17 kan ik mij voorstellen dat men niet enkel het feit dat er een orgaan wordt aangewezen dat de titel rechter draagt beoordeelt, maar dat men ook wel degelijk nagaat wat de positie is van die rechter. Is die onafhankelijk, is die onpartijdig en zijn er voldoende waarborgen in de procedures die deze rechter toepast waardoor men kan spreken van een rechtsgang zoals wij die ook kennen? Ik meen dan ook dat onze voorstellingen die achterliggend zijn bij het begrip "rechter" in de Grondwet wel degelijk meewegen bij het beoordelen van de vraag of het toestaan van het voor een internationale rechter brengen van een Nederlandse ingezetene toelaatbaar is. Als de regering het in die zin bedoelt, kan ik het meemaken. Als de regering het anders bedoelt, zoals ook de heer Van Heukelum vreesde, dan steun ik zijn afwijzende reactie op dat punt.

Het tweede punt betreft de kwestie van de conflicten tussen de drie wetgevende lichamen die bij deze zaak betrokken, zijn, te weten de regering als initiatiefnemer, de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en vervolgens de regering als de instantie die tot bekrachtiging moet overgaan. Op pagina 13 van het rapport van Besselink staat dat het niet goed voorstelbaar is dat als de Tweede en de Eerste Kamer gesproken hebben, de regering bekrachtiging zou kunnen onthouden aan het wetsvoorstel zoals het dan door de Eerste Kamer zou zijn aanvaard. Ik ben het met dat standpunt niet eens. Ik noem als voorbeeld een wetsvoorstel met daarin een clause op basis van artikel 91, lid 3. Als de Tweede Kamer besluit om die clause er uit te amenderen en het voorstel vervolgens door de Eerste Kamer wordt aanvaard, dan ga ik ervan uit dat de regering nog steeds de zelfstandige beoordelingsplicht heeft om te bezien of zij dat wetsvoorstel, zeker als het in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer geen tweederde meerderheid heeft gehad, nog wel wil bekrachtigen. Ik meen dat die beslissing nog steeds aan de regering is, mede ook omdat het om een goedkeuringswet gaat die als het ware machtiging geeft om een ondertekend verdrag te ratificeren.

Van de Beeten

Verder stelt de regering in haar brief dat als de Eerste Kamer er problemen mee heeft dat in de wet geen clause op grond van artikel 91, lid 3, staat of dat die er uit is geamendeerd door de Tweede Kamer, zij kan bevorderen dat er een novelle komt. Op zichzelf is dat juist, maar dan rijst wel de vraag wat dan precies de status van die novelle is. Indien de Eerste Kamer in afwijking van regering en Tweede Kamer meent dat artikel 91, lid 3, toepassing vindt, is verwerping van de goedkeuringswet of het daarmee uitlokken van een novelle de enige weg. Praktisch heeft dat alleen consequenties als er in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid was. De wetstechnische vraag is dan wat de status is van de novelle die aan de goedkeuringswet de formule van artikel 91, lid 3, toevoegt en wat het gevolg is van aanvaarding van de novelle voor het wetsvoorstel. In het geval het wetsvoorstel in de Tweede Kamer met tweederde meerderheid is aanvaard, doen zich twee hypothetische situaties voor.

Ten eerste: de novelle wordt ook met tweederde meerderheid aanvaard. Dan lijkt mij er geen probleem te zijn. Ten tweede: de novelle wordt met gewone meerderheid aanvaard door de Tweede Kamer. Dan lijkt mij dat de oorspronkelijke feitelijke tweederde meerderheid de doorslag geeft. Anders ligt het wanneer de Tweede Kamer de goedkeuringswet niet met tweederde meerderheid heeft aanvaard. Wordt de novelle wél met tweederde meerderheid aanvaard dan kan daaruit met enige goede wil afgeleid worden dat die Kamer ook de goedkeuringswet zelf met tweederde meerderheid wilde aanvaarden. Wordt de novelle met gewone meerderheid aanvaard, dan is er per definitie nooit gebleken van een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer. Mijns inziens rest dan de Eerste Kamer niets anders dan verwerping. Mijn vraag aan de minister is of zij het met die zienswijze eens kan zijn.

De oorspronkelijke doelstelling van artikel 91, lid 3, is geweest om in het geval er een verdrag voorligt dat bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, te voorkomen dat er maar twee wegen zouden zijn, te weten verwerpen van de goedkeuringswet of wijzigen van de Grondwet. De uiteindelijke oplossing die is gekozen, is op zichzelf een heel praktische omdat die ook aansluiting zoekt bij wat materieel aan de orde is, namelijk wijziging van de Grondwet. Met de keuze zoals die destijds gemaakt is, kan de CDA-fractie nog steeds leven. Wij zullen van geval tot geval moeten kijken hoe wij het probleem oplossen.

Tot slot wil ik nog iets opmerken over artikel 17. Bij zowel Lockerbie als het Taylor-hof is dat aan de orde geweest. In de visie van de CDA-fractie is het aanwijzen van een andere rechter dan een Nederlandse rechter wel degelijk een afwijking van de Grondwet. In de Taylor-zaak was naar mijn mening wel degelijk sprake van een overeenkomst tussen Nederland en de Verenigde Naties. Evenals de heer Jurgens zou ik willen bepleiten dat er gezocht wordt naar een raamverdrag met de VN om voor toekomstige situaties een basis te creëren waardoor het probleem zich in ieder geval bij de belangrijke verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde niet zal voordoen.

□

De heer **Ruers** (SP): Mevrouw de voorzitter. Net als de vorige sprekers ben ik blij dat wij met de kersverse

minister over dit interessante en ook heel moeilijke onderwerp van gedachten kunnen wisselen. Ik begin met het probleem te schetsen. Wij debatteren vandaag met de minister van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat over een brief van 3 juli 2004 van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Zowel die post als die minister is er niet meer. Deze brief betrof het standpunt van de regering inzake artikel 91, derde lid, van de Grondwet en het onderzoeksrapport van de heer Besselink van juni 2003.

Er gaat dus erg veel tijd overheen. Dan krijg je het probleem dat er steeds nieuwe gezichtspunten en opvattingen komen, ook van de zijde van de regering. Dat komt ervan, als je lang wacht met het beantwoorden van al die zaken die hier voorliggen. De opsomming van collega Jurgens vond ik indrukwekkend. Waarom krijgen wij geen antwoord op al die belangrijke rapporten en de vragen die daarover zijn gesteld? Ik hoop dat de minister toezeget dat er nu eens vaart wordt gemaakt met de beantwoording van die zaken, zodat wij deze kwestie snel kunnen afhandelen.

Zoals gezegd is de aanleiding voor dit debat de breed ondersteunde motie van collega Jurgens van 18 december 2001. Dat is een hele tijd geleden. Ook toen was ik al lid van deze Kamer. Je kunt rustig een tijd weggaan bij de behandeling van dit soort onderwerpen. Als je na verloop van tijd terugkomt in deze Kamer, blijkt het onderwerp nog steeds aan de orde te zijn. Dat is altijd prettig. Ik heb die motie ondersteund en nu gaan wij gewoon verder.

Je kunt niet zeggen dat er spoed is betracht, maar het aanzienlijke tijdsverloop tussen de aanneming van de motie in 2001 en het debat van heden heeft ook een positief effect gehad, want voor, na en naast het rapport van de heer Besselink is inmiddels een aantal boeiende, vakkundige commentaren verschenen over het weerbarstige discussiepunt van vandaag. Met die commentaren kunnen wij ons voordeel doen, zoals ik ook heb gedaan. Ik moet zeggen dat er bijzonder interessante en leerzame commentaren bij waren, waardoor ik mijn kennis over dit onderwerp weer eens kon bijspijkeren. Ik hoop dat dit is gelukt.

Daar komt bij de invloed van het referendum over de Europese grondwet van twee jaar geleden, om een beetje naar de actualiteit te komen. Anderen hebben dit aangeduid als het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. De uitkomst van dat referendum werkt nog steeds door en na. Collega Jurgens wees er al op dat de voorstellen die op stapel staan voor een nieuw Europees verdrag ter vervanging van het in 2005 gesneuvelde verdrag, het belang van de huidige discussie weer actueel hebben gemaakt en vergroot. Ik verwijs naar de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 19 maart over de EU-verdragswijziging. Ik raad lezing van deze brief aan. Het onderwerp wat wij hier behandelen, is dus een heel actueel onderwerp.

Wij wachten al vijf jaar op antwoord op het eerste rapport-Besselink uit 2002 over de relatie tussen EU en de Grondwet. In de motie-Jurgens wordt allereerst geconstateerd dat de tekst van artikel 91, lid 3, GW geen criteria verschaft voor de vraag of "een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet, dan wel tot zodanige afwijking noodzakelijk". De heer Besselink merkt op dat het ontbreken van materiële criteria berust op een doelbewuste keuze van de

Ruers

grondwetgever. Een nadere vereiste voor de mogelijkheid om van de Grondwet af te wijken is in de tekst van de Grondwet zelf niet gegeven, aldus Besselink. Hij voegt eraan toe dat dit niet betekent dat daarmee elke afwijking toelaatbaar is, noch dat een eventuele invoering van een materieel criterium niet gewenst zou zijn.

Ik nam ook kennis van het interessante verhaal van de heer Fleuren, die een artikel heeft geschreven over "Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet". Hij wijst op hetzelfde manco. Ik citeer: Noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 91, lid 3, Grondwet, noch uit de gevallen waarin toepassing van de bijzondere goedkeuringsprocedure heeft plaatsgevonden of voorwerp is geweest van een serieuze gedachte-wisseling tussen regering en Kamers komt een algemeen criterium naar voren aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een verdrag bepalingen bevat die (noodzaken tot) afwijken van de Grondwet. De stelling dat de afwijking betrekking moet hebben op concrete grondwetsbepalingen, is door de regering als criterium gepresenteerd, maar kan uiteraard niet als zodanig dienst doen. De stelling geeft immers geen antwoord op de vraag wanneer van verdragsbepalingen gezegd kan worden dat zij (noodzaken tot) afwijken van concrete grondwetsbepalingen.

Een ander interessant artikel is een vrij recente publicatie van Brouwer, uit 2005, getiteld: Een van de Grondwet afwijkend verdrag? Hij zegt het volgende: Of een verdrag afwijkt van de Grondwet is buitengewoon lastig uit te maken. Ik zou zeggen dat het debat van vandaag en in het verleden dat wel bewijst. Hij voegt eraan toe: Uit de praktijk van de verzwaarde goedkeuringsprocedure valt geen duidelijk criterium af te leiden aan de hand waarvan men eenvoudigweg kan vaststellen wanneer er sprake is van afwijken van de Grondwet, maar wel een paar uitgangspunten. (...) Bij het onderzoek naar de inhoud van een grondwetsartikel dienen de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking mede in aanmerking te worden genomen. In het algemeen kan twijfel over afwijking voldoende reden zijn om de tweederde meerderheid te verlangen.

Verderop merkt hij op: of het Verdrag van Nice of het grondwettelijk verdrag dient aan de verzwaarde procedure te worden onderworpen indien van een afwijken van de Grondwet sprake is. Hij zegt dan dat hij ervan overtuigd is dat zulks het geval is. Hij zegt verder: Zoals gezegd moet het bij afwijken van de Grondwet om een concrete bepaling in de Grondwet gaan. Het is een weinig gelukkig uitgangspunt en kan leiden tot bizarre uitkomsten. Ik denk dat de vorige sprekers hier ook terecht op hebben gewezen.

Het voorgaande toont naar mijn mening genoegzaam aan dat in de motie terecht aandacht is gevraagd voor het ontbreken van criteria. Er is ook gesproken over de paradox tussen artikel 91, lid 3, en artikel 92. Ik hoor graag wat de minister hierover denkt.

In het verlengde van de vraag naar de criteria ligt de vraag naar de interpretatie van artikel 91, lid 3. Besselink merkt hierover op dat de in de motie gesignaleerde paradox in hoge mate het gevolg is van een "black letter"-benadering van de Grondwet. Hij noemt de uitleg van de rechtsregel van artikel 91, lid 3, sterk literalistisch en restrictief. Men vreest in de constitutionele jurisprudentie de ongrijpbaarheid van wat in de fameuze trits door de Raad van State wordt genoemd de geest,

strekking en systematiek van de Grondwet, aldus de auteur. Kortheidshalve verwijs ik naar zijn interessante toelichting op pag. 26 van het rapport.

Deze onderbouwde opvatting van Besselink komt terug bij zijn beschouwing op wat hij de paradox van Jurgens noemt, zie pag. 46 en volgende. Het cruciale punt is de derde aanbeveling van zijn hand. De regering heeft in reactie op deze derde aanbeveling gepleit voor de opdracht om na te gaan of er ook strijd bestaat met het stelsel en de strekking van de Grondwet en gewezen op de door haar aangehangen interpretatie. Zij heeft daarbij verwezen naar de notitie van 29 augustus 2001, waarin zij onder meer stelt: strijd met de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet is niet voldoende voor toepassing van de procedure van artikel 91, lid 3, van de Grondwet.

In de brief van 9 juli 2004, waarover wij het nu hebben, voegt de regering daaraan toe: "Het is immers in het belang van de rechtszekerheid dat vaststaat van welke grondwettelijke bepaling wordt afgeweken. Zodra zoiets onbepaalds als 'de geest van de Grondwet', waaraan een ieder desgewenst een andere invulling kan geven, voldoende zou zijn om te kiezen voor de toepassing van de procedure artikel 91, derde lid, van de Grondwet, is de rechtszekerheid in het geding."

Het komt mij voor dat de regering hiermee geen recht doet aan de gemotiveerde opvatting van Besselink, die niet alleen spreekt over de geest van de Grondwet, maar over de geest, de strekking en de systematiek. Ik hoor graag hoe de minister hierover denkt. De heer Van Heukelum heeft er al op gewezen dat de regering zichzelf tegenspreekt. Verderop in de brief staat: "Het is zeker niet zo dat alleen de letterlijke tekst van de grondwetsbepaling in kwestie beslissend is. Ook de aan dit grondwetsartikel ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking kunnen hierbij in aanmerking worden genomen. Bij een dergelijke uitleg van een concrete grondwettelijke bepaling kunnen het stelsel en de strekking van de Grondwet als geheel in voorkomende gevallen een aanvullende rol vervullen."

Is de minister het met mij eens dat deze passage uit het antwoord op Besselink aantoont dat er helemaal niet zo'n groot verschil zit tussen haar opvatting en de opvatting en de derde aanbeveling van Besselink? Daarmee erkent zij in feite dat deze aanbeveling best waardevol is. Als de minister dat meent, getuigt het dan niet van praktische politieke wijsheid om het voorstel van Besselink om dit heikele probleem aan te pakken serieus in overweging te nemen?

Ik rond af met de vraag of toepassing in de praktijk van artikel 91, lid 3, van de Grondwet te verwachten is. Er gaat in dit soort zaken namelijk niets boven de toets van de praktijk. Ik doel daarbij in de eerste plaats op het grondwettelijk verdrag dat bijna twee jaar geleden, in juni 2005, het referendum niet overleefde. Dit grondwettelijk verdrag – zo stelt ook een auteur zoals Brouwer – week af van de Grondwet en diende derhalve aan de verzwaarde procedure te worden onderworpen. Weliswaar is dat toetsmoment door het referendum niet aan de orde gekomen, maar ik zou toch graag van de regering vernemen of zij van mening was c.q. is dat de inhoud en de strekking van dit grondwettelijk verdrag zodanig was dat de procedure van artikel 91, lid 3, van de Grondwet nodig was. Ik wijs in dat verband ook nog op de conclusie van de heer Brouwer: "Het grondwettelijk verdrag is meer grondwet dan verdrag. Daarover

Ruers

zullen wij ons met gekwalificeerde meerderheid moeten uitspreken."

Ik vraag dit ook met het oog op de discussie over de aanstaande EU-verdragswijziging. Hierbij verwijs ik naar de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 19 maart. Dit is een nijpend probleem. Collega Jurgens had een vooruitziende blik toen hij zei dat wij er nu misschien wel gemakkelijk wat minder aandacht aan kunnen besteden, maar dat het probleem terugkomt. Inderdaad dient het probleem zich hier weer direct aan.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft in de brief van 19 maart een belangrijke uitlating gedaan. Hij spreekt daarin onder meer van een "verdragswijziging" en meldt dat het kabinet de Kamer nauw bij de discussie daarover zal betrekken. Hulde! Het Verdrag van Nice voldoet volgens het kabinet niet en daarom is een nieuw verdrag nodig. In de brief wordt dat "een verdrag zonder grondwettelijk karakter" genoemd. Bij die formulering en terminologie kan ik mij iets voorstellen, gezien het slechte resultaat van de formulering van de Europese grondwet in 2005. In de brief staat echter ook dat het de bedoeling van de regering is dat het nieuwe verdrag bevoegdheden zal overdragen van ons land aan Europa en dat daardoor geen sprake meer zal zijn van een individueel vetorecht van nationale parlementen. Dat standpunt is naar mijn mening een fundamentele afwijking van het huidige systeem en de huidige Nederlandse bevoegdheden. Graag verneem ik op dit essentiële punt of de regering van oordeel is dat, indien de regering dit verdrag met deze strekking en bedoeling aan het parlement voorlegt, sprake is van een zodanige afwijking van de Grondwet dat daarvoor de gekwalificeerde meerderheid van artikel 91, lid 3, van de Grondwet nodig is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik wil een onvergeeflijke fout herstellen. In eerste instantie heb ik gesproken mede namens de GroenLinks-fractie en ik heb dat belangrijke punt vergeten te vermelden. Excuses daarvoor aan mijn collega's!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De excuses zijn aanvaard.

De **voorzitter**: De excuses zijn aanvaard.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** naar aanleiding van **de regeringsverklaring**.

□

Minister **Balkenende**: Voorzitter. Graag wil ik de leden van de Eerste Kamer bedanken voor hun inbreng in de eerste termijn en uiteraard ook voor hun goede wensen aan het adres van het kabinet. Vandaag spreken wij met elkaar over de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet zoals die zijn neergelegd in het voorliggende coalitieakkoord en naar voren zijn gebracht in de regeringsverklaring van 1 maart jongstleden. Misschien moet ik eigenlijk zeggen dat wij vandaag reflecteren op onze beleidsvoornemens. De allereerste hectiek rondom

de start van het nieuwe kabinet ligt al weer even achter ons. Het past bij de rol van de Eerste Kamer om vandaag de dialoog met elkaar aan te gaan. Zij beoordeelt met enige distantie voorstellen op hun kwaliteit, kijkt verder dan de dagelijkse politieke werkelijkheid en kijkt verder dan de waan van de dag. Dit kabinet kijkt uit naar een vruchtbare samenwerking met de Eerste Kamer in de huidige en in de toekomstige samenstelling. Wij willen samen bouwen aan een duurzame toekomst waarin mensen vertrouwen hebben en waarin mensen willen investeren maar waarin zij ook vertrouwen hebben in elkaar.

Ik zal mijn betoog als volgt opbouwen. Allereerst zal ik ingaan op de visie en de werkwijze van het kabinet. Daarna zal ik stilstaan bij vragen over het solide karakter van het coalitieakkoord. Vervolgens zal ik aan de hand van de verschillende pijlers van het coalitieakkoord ingaan op de gestelde vragen. Achtereenvolgens komen daarbij aan de orde: Europa en internationaal beleid, duurzame leefomgeving, sociale samenhang en de slagvaardige overheid.

"Wij willen samen werken aan groei, duurzaamheid, respect en solidariteit, aan een samenleving waarin oog is voor elkaar en waarin recht wordt gedaan aan ieders mogelijkheden en talenten." Dat zijn de eerste woorden uit het coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie. Die woorden drukken kernachtig uit waar dit kabinet voor staat. De drie partijen hebben elkaar gevonden op een gemeenschappelijke visie, die helder naar voren komt in het motto van dit kabinet: "samen werken, samen leven". De meeste afgevaardigden hebben in hun eerste termijn gesproken over de interactieve manier van werken van dit kabinet, meer in het bijzonder over de dialoog die voorafgaat aan het opstellen van het beleidsprogramma. Zowel degenen die positief zijn over deze manier van werken – ik denk aan de heren Werner en Noten – als degenen die daar kritisch over zijn – ik kijk naar de heer Rosenthal – hebben vragen gesteld over de positie van het parlement. Ik ga graag op die vragen in.

Allereerst wil ik graag benadrukken dat wij ons deze manier van werken, met oog voor de samenleving, ten doel stellen voor de hele kabinetsperiode en niet slechts ten behoeve van de totstandkoming van het beleidsprogramma. Het kabinet wil werken aan een goed evenwicht tussen daadkracht en draagvlak. Het kabinet streeft naar een betrokken samenleving waarin verantwoordelijkheid en respect hand in hand gaan en waarin wij optimaal gebruikmaken van de talenten van mensen, met hen samenwerken en verantwoordelijkheden daar leggen waar zij het beste gedragen kunnen worden. Natuurlijk is ruimte voor creativiteit, innovatie en vernieuwing daarbij van groot belang. De heer Schuurman heeft daar terecht zeer de nadruk op gelegd. De overheid schept hiervoor de randvoorwaarden en is zorgzaam voor hen die niet of niet meer actief kunnen deelnemen aan de samenleving.

Om die reden gaat dit kabinet het gesprek aan met burgers, maatschappelijke organisaties en mede-overheden, dus inderdaad ook met de "gewone" mensen en niet alleen met het georganiseerde middenveld. De verpleegster en de onderwijzer, over wie de heer Rosenthal sprak, komen daadwerkelijk aan het woord. Dat geldt ook voor de "gewone" jongeren. Ik heb zelf via Hyves jongeren ertoe opgeroepen om reacties te geven. Ik weet overigens niet of de aanduiding "Hyves" u