

Van: DIE

Datum: 25 augustus 1976

Aan: N, via S, JURA, DGES en DIE

Nr: 335/76

Onderwerp: Rechtstreekse verkiezingen  
van het Europees Parlement.1. Inleiding.

/zoals U bekend

Naar aanleiding van bijgevoegd memorandum van DIE inzake bovengenoemd onderwerp moge ik het volgende naar voren brengen, waarbij aangetekend zij dat hoewel het hier/om een onderwerp gaat dat zowel het EEG-Verdrag betreft als het EGKS- en het Euratom-Verdrag, gemakshalve alleen over het EEG-Verdrag zal worden gesproken, daar de problematiek bij de andere Verdragen gelijk ligt.

Zoals DIE stelt is naast de kwestie van de zetelverdeling lange tijd voorwerp van discussie geweest welk rechtskarakter zou moeten worden gegeven aan de bepalingen inzake de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement waarvan Artikel 138 derde lid, van het EEG-Verdrag de vaststelling aan de Raad opdraagt, onder toevoeging dat ~~bepalingen~~ door de Raad deze bepalingen zal aanbevelen aan de Lid-staten ter aanneming overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

2. Wat zegt het Raadsbesluit ?

De tekst van het Raadsbesluit luidt -daarbij strikt de Verdragstekst volgende- als volgt:

"Le Conseil..... a arrêté les dispositions annexées à la présente décision dont il recommande l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives....."

Het gaat dus om een besluit dat inhoudt een aanbeveling tot aanvaarding van een akte.

3. Wat beoogt de akte ?

De akte beoogt de uitvoering van de in het 3e lid van artikel 138 van het EEG-Verdrag bedoelde bepalingen alsmede de wijziging van het eerste en tweede lid van artikel 138 van het EEG-Verdrag.

Wat de vorm van de onderhavige regeling betreft kan het volgende worden opgemerkt.

juist

Zoals U bekend, is voor de huidige vorm gekozen, in plaats van de eerder overwogen vorm van een internationaalrechtelijke overeenkomst, om staten die parlementaire goedkeuring wensten te vermijden daartoe via de Besluit met akte-oplossing de mogelijkheid te bieden. Hierdoor is het karakter van de akte evenwel nog niet vast komen staan.

/zijnde

Zo voorziet de voorhanden/tekst in twee ondertekeningsformules, waaruit nog gekozen moet worden (Doc. T/621/ 76 (ASS) dd. 20.7.76).

Voor het rechtskarakter van de akte is ook artikel 16 daarvan van belang.



Van:

Datum:

Aan:

Nr: 335/76

Onderwerp:

Daarin is immers bepaald dat de akte pas in werking zal treden nadat het laatsie aanvaardingsbericht is ontvangen.

Hierop wordt hieronder nog nader terug gekomen.

Voor het Koninkrijk bestaan intern geen redenen om parlementaire goedkeuring te mijden. Principiële bezwaren van het parlement lijken immers niet te verwachten en uitvoeringswetgeving -waarbij besluit en akte uitvoerig aan de orde zullen komen- is toch noodzakelijk.

#### 4. Overeenkomst in de zin van de Grondwet ?

Is de akte een overeenkomst in de zin van de Grondwet ?

Deze vraag dient allereerst beantwoord aan de hand van vorm en inhoud.

Als de akte voor het Koninkrijk zou worden ondertekend zou de akte zowel qua vorm als qua inhoud een overeenkomst zijn.

In dat geval is er een volmacht voor ondertekening nodig. Ondertekening van de akte door vertegenwoordigers van de Lid-Staten zou slechts de betekenis van de vaststelling van de tekst hebben (als bedoeld in artikel 10 van het Verdrag inzake het Verdragenrecht).

Daarvoor is geen volmacht nodig. Het ontbreken van een volmacht is overigens nog geen argument dat het desbetreffende stuk geen overeenkomst zou zijn; dat is een kwestie van interne, administratieve aard.

Een vingerwijzing in de richting dat de akte in de zin van de Nederlandse Grondwet beschouwd moet worden als een overeenkomst is artikel 16 van de akte dat in werking treding afhankelijk stelt van de berichten van aanvaarding

Vervolgens dient te worden opgemerkt dat wijziging van een verdragsbepaling steeds parlementaire goedkeuring vereist, tenzij de overeenkomst de bevoegdheid tot verdragswijziging uitdrukkelijk aan anderen dan de verdragsluitende partijen toekent of de Regering door de Staten-Generaal door een machtigingsartikel is gemachtigd.

De benaming van het instrument waarmee de verdragswijziging tot stand komt is daarbij niet relevant.

Ook verdragswijzigende "besluiten" behoeven goedkeuring tenzij voornoemde uitzonderingen van toepassing zijn. In dit verband kan worden verwezen naar het EigenMiddelen-Besluit van 21 april 1970 (Trb. 1970, 109), dat zoals DIE in zijn memorandum terecht stelt "onlosmakelijk was verbonden met het Verdrag tot wijziging van een aantal budgettaire bepalingen".

Ook bij het onderhavige besluit met akte is de wijziging van artikel 138, eerste en tweede lid, van het EEG-Verdrag en de corresponderende bepalingen in de andere Europese Verdragen onlosmakelijk verbonden met de rest van de akte, zodat die om deze reden parlementaire goedkeuring behoeft.

Tot slot het derde lid van artikel 138 van het EEG-Verdrag.

Zowel verdrag als raadsbesluit bepalen dat de aanbevolen bepalingen door de Lid-Staten moeten worden aanvaard. Voor besluiten die aanvaarding behoeven is parlementaire goedkeuring vereist.

.../3



Van:

Datum:

Aan:

Nr: 335/76

Onderwerp:

In de memorie van toelichting bij de Grondwetsherziening van 1953 werd reeds uiteengezet dat grondverdrag-wijzigende besluiten welke aanvaarding behoeven de grondwettelijke regels betreffende de goedkeuring van overeenkomsten moeten volgen. Later is er op dit gebied de praktijk gegroeid dat in gevallen waar bepaald is dat de staten geacht worden aanvaard te hebben -en dat dus inwerking treding volgt- als niet binnen een bepaalde tijd bezwaar is gemaakt, betoogd kan worden dat er sprake is van bindende besluiten, die onder ontbindende voorwaarden zijn genomen, zodat geen parlementaire goedkeuring is vereist. Hiertegen is nimmer door de Raad van State of het Parlement bezwaar gemaakt.

Bij het onderhavige besluit is echter heel duidelijk sprake van een uitdrukkelijke aanvaardings-handeling, zodat ook wat dit punt betreft niet onder het grondwettelijke vereiste van parlementaire goedkeuring kan worden uitgekomen.

In dit verband kan ook nog worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het EEG-Verdrag (Bijl. Hand. IIE Kamer-4725, nr.3, blz. 37, eerste kolom). De Regering merkte daar het volgende op:

"Artikel 138 van het EEG-Verdrag.....voorziet een uniforme regeling in alle deelnemende staten. De Vergadering heeft de bevoegdheid een dergelijke regeling voor te stellen.

Uiteraard kon, gezien de principiële constitutionele betekenis van een uniform stelsel van directe verkiezingen, het Verdrag de deelnemende staten niet verplichten tot het aanvaarden daarvan uit hoofde van een besluit van een instelling van de Gemeenschap. De Raad kan echter met eenstemmigheid "parallele wijziging" op dit stuk aanbevelen".

In de memorie van antwoord bij hetzelfde wetsontwerp aan de Eerste Kamer zegt de Regering terzake het volgende:

"Aangezien het hier gaat om een eventuele wijziging van het Verdrag is in de tweede alinea van artikel 138, lid 3, voorzien dat de Raad slechts met eenparigheid van stemmen aanbevelingen terzake kan doen. Voor het tot stand komen van de wijziging is uitdrukkelijk verwezen naar de in iedere Lid-Staat geldende grondwettelijke bepalingen". (Bijl. Hand. Ie Kamer, uit 1957/1958 nr. 128a, blz. 15, eerste kolom).

Voor de volledigheid kan hieraan nog worden toegevoegd wat in de literatuur over bepalingen zoals vervat in de onderhavige bijlage wordt gemeld. Zo schrijven Kaptijn en Verloren van Themaat in hun "Inleiding tot het Recht der Europese Gemeenschappen" het volgende:

.../4



Van:

Datum:

Aan:

Nr: 335/76

Onderwerp:

"Dergelijke bepalingen zullen derhalve naar voor de hand ligt in de vorm van een te ratificeren verdrag tot stand moeten komen, een verdrag waarbij het eerste lid van deze artikelen (bedoeld zijn 21 EGKS 138 EEG en 180 EGA) buiten werking wordt gesteld. (zie blz. 101, 2e alinea).

5. Rest tenslotte nog te constateren dat aan de inhoud van de akte slechts uitvoering kan worden gegeven door wijziging van de terzake vigerende wetgeving (i.c. de kieswet). Ook uit dien hoofde zal dus pas tot aanvaarding van de akte kunnen worden overgegaan nadat het parlement zijn goedkeuring aan de regeling heeft gehecht.

Conclusie.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de akte aan het parlement ter goedkeuring ware over te leggen.