



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Judging European democracy

National constitutional review of European law and its democratic legitimacy

de Boer, N.J.

Publication date

2018

Document Version

Other version

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Boer, N. J. (2018). *Judging European democracy: National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Rechtspreken over Europese democratie - Nationale constitutionele toetsing van Europees recht en haar democratische legitimatie

Dit boek gaat over constitutionele toetsing van Europees recht door nationale constitutionele hoven. In verscheidene Europese lidstaten hebben gerechtshoven de bevoegdheid om wetten te toetsen op hun grondwettigheid. In sommige van die lidstaten hebben gerechtshoven die bevoegdheid ook aangewend om de grondwettigheid te toetsen van Europese verdragen waarin competenties worden overgedragen aan de Europese Unie (EU). Evenzeer zijn er nationale constitutionele hoven die op basis van de nationale grondwet eisen stellen aan hoe de EU haar competenties uit mag oefenen. In Nederland is een dergelijke rechterlijke toetsing uitgesloten: artikel 120 van de Grondwet verbiedt de rechter om de grondwettigheid van wetten en verdragen te beoordelen. Dit verbod vindt zijn rechtvaardiging in de gedachte dat de democratisch gelegitimeerde wetgever zelf zou moeten beslissen over de grondwettigheid van wetten en verdragen.

Uitspraken van nationale constitutionele hoven waarin het Europees recht getoetst wordt aan de nationale grondwet raken vaak aan fundamentele constitutionele vraagstukken over de EU. Zo toetste het Duitse Federale Constitutionele Hof tijdens de eurocrisis meermaals of Duitse deelname aan financiële noodfondsen in overeenstemming was met de Duitse grondwet. Dit had potentieel verstrekkende consequenties voor de toekomst van de EU en de eurozone: indien het Duitse Hof de deelname aan de noodfondsen ongrondwettelijk had verklaard, dan had het de pogingen van de EU om de eurozone te stabiliseren een grote tegenslag toegebracht. En hoewel het Duitse Hof de noodfondsen steeds grondwettig achtte, formuleerde het Hof ook een aantal constitutionele obstakels voor verdere hervorming van de eurozone die volgens velen juist hard nodig is.

De oordelen van nationale constitutionele rechters over Europees recht roepen de vraag op of constitutionele gerechtshoven de juiste instituties zijn om over kwesties van zulk groot belang voor de EU te beslissen. Om het wat kort door de bocht te formuleren: is het niet een probleem als een klein aantal nationale constitutionele rechters uitspraken kunnen doen met zeer ingrijpende gevolgen voor de EU als geheel? Is het niet democratischer om dergelijke

beslissingen over te laten aan politieke, niet-rechterlijke instituties? Politieke instituties vertegenwoordigen immers Europese burgers en kunnen door diezelfde burgers verantwoordelijk gehouden worden voor hun acties. Ten aanzien van constitutionele rechters hebben zij die mogelijkheid niet.

Hoewel democratische zorgen over constitutionele toetsing van Europees recht in de rechtswetenschappelijke literatuur sporadisch al eerder naar voren zijn gebracht, zijn ze nog niet systematisch onderzocht. Daarnaast is er weinig aandacht voor de mogelijke impact van deze constitutionele toetsing op politieke besluitvorming in de EU-context. In de bestaande literatuur wordt de rol van constitutionele hoven in de EU vaak juist positief gewaardeerd. Zo zou het leiden tot meer respect voor de constitutionele identiteit van de lidstaten of tot extra debat en dialoog over de constitutionele beginselen en waarden in de EU. Andere ideeën zijn dat de toetsing zou functioneren als een extra controle op de macht van de EU of kunnen dienen als een gerechtvaardigd antwoord op het democratische tekort van het besluitvormingsproces in de EU.

Dit boek kiest voor een andere kijk op deze problematiek en stelt de verhouding tussen politieke en rechterlijke instituties centraal. Ik stel de vraag centraal hoe de democratische legitimiteit van nationale constitutionele toetsing van Europees recht moet worden geëvalueerd. In het beantwoorden van deze vraag put het boek uit drie verwante disciplines: het bouwt voort op inzichten uit de politieke filosofie en constitutionele theorie om beter te begrijpen welke legitimiteitsproblemen constitutionele toetsing oplevert; het analyseert rechtsbronnen en put uit de juridische literatuur om het geldende recht te begrijpen en het maakt gebruik van kwalitatieve empirische methoden om de besluitvorming door constitutionele hoven en politieke instellingen te analyseren. De beantwoording van de centrale vraag bestaat uit de volgende stappen.

In **hoofdstuk 2** wordt eerst gekeken naar de nationale context en de vraag hoe de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing in deze context beoordeeld moet worden. Deze analyse biedt de basis om de rol van constitutionele hoven ten aanzien van de EU te kunnen beoordelen.

Een belangrijke rechtvaardiging voor constitutionele toetsing in de nationale context is te baseren op het werk van bepaalde liberale politieke filosofen als Ronald Dworkin en John

Rawls. Uit hun werk is de gedachte af te leiden dat constitutionele beperkingen op democratische meerderheidsbeslissingen cruciaal zijn om de legitimiteit van wetgeving te waarborgen. Beslissingen van democratische meerderheden die fundamentele rechten schenden, kunnen niet als legitiem worden beschouwd. Rechterlijke toetsing zorgt er op haar beurt voor dat fundamentele rechten adequaat worden beschermd tegen potentieel tirannieke meerderheden.

Een probleem met deze rechtvaardiging voor constitutionele toetsing is dat er redelijke meningsverschillen kunnen bestaan over de vraag welke constitutionele beperkingen er op democratische meerderheidsbesluitvorming zouden moeten zijn. Zelfs als we het op abstract niveau eens zijn dat democratische besluitvorming aan bepaalde beperkingen moet worden onderworpen, dan nog bestaat er ruimte voor redelijke meningsverschillen over wat dit in concrete situaties vereist. Verscheidene auteurs beargumenteren dat juist het democratische proces een zorgvuldige afweging tussen de gezichtspunten en belangen van alle burgers mogelijk maakt, omdat burgers op basis van een gelijk recht op participatie vertegenwoordigd zijn en wetten pas worden aangenomen na uitgebreide discussie. Deze redenering vormt een belangrijke grond om constitutionele toetsing op democratische gronden te verwerpen. Constitutionele toetsing zou er namelijk toe leiden dat het beslechten van redelijke meningsverschillen over constitutionele normen wordt overgelaten aan rechters in plaats van aan de wetgever zelf.

Tegelijkertijd is ook de volledige afwijzing van constitutionele toetsing problematisch. Enkel democratische meerderheidsbesluitvorming kan niet voldoende zijn om de legitimiteit van de wetgeving te rechtvaardigen. Bepaalde meerderheidsbesluiten kunnen namelijk niet als legitiem worden geaccepteerd: meerderheidsbeslissingen die het democratische proces afschaffen, schaffen de procedure af waarop de legitimiteit van de wet in de eerste plaats berust. Bepaalde grondwettelijke rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering, zijn bovendien sterk verbonden met democratische idealen omdat zij een levendig publiek debat mogelijk maken. Wanneer democratische meerderheden daarnaast etnische minderheden met minachting behandelen of helemaal niet bereid zijn rekening te houden met hun belangen en grondrechten, is het moeilijk in te zien waarom deze minderheden het gezag van zulke meerderheden als legitiem zouden moeten aanvaarden.

Op basis van een bespreking van de sleutelposities in het debat over de legitimiteit van constitutionele toetsing, wordt in hoofdstuk 2 verdedigd dat het waarborgen van de randvoorwaarden voor democratische legitimiteit de beste rechtvaardiging voor constitutionele toetsing is. Het hoofdstuk sluit in dat opzicht aan bij theorie van deliberatieve democratie van Jürgen Habermas. In deze opvatting stelt de grondwet de voorwaarden voor een democratisch legitiem wetgevingsproces middels een systeem van rechten op private en publieke autonomie. Tegelijkertijd moet de grondwet echter worden gerealiseerd en gespecificeerd in democratische besluitvorming, omdat er redelijke meningsverschillen kunnen bestaan over wat deze randvoorwaarden zijn en wat hun bescherming vereist. Een grondwet functioneert in een democratische samenleving daarom zowel als standaard om de legitimiteit van het recht te beoordelen, als ideaal dat verder tot uitdrukking moet worden gebracht in wetgeving, maar ook als normenkader dat zelf open moet staan voor herziening in het licht van nieuwe inzichten en argumenten.

Afgezien van bepaalde minimale vereisten, is het beste waarop we kunnen hopen dat er voortdurend democratische discussie wordt gevoerd over de vraag of wetten verenigbaar zijn met de voorwaarden voor democratische legitimiteit. Het wetgevend proces zal daarom een toets moeten inhouden waarin wordt bekeken of wetgeving voldoet aan de normen en idealen die in de grondwet zijn vastgelegd. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat een constitutioneel hof deze controle moet uitvoeren. Of het instellen van constitutionele toetsing nodig is, welk soort toetsing een constitutioneel hof moet uitvoeren en hoe een constitutioneel hof gestalte moet krijgen, hangt af van een beoordeling waarin de capaciteiten van wetgevers en constitutionele hoven om constitutionele vraagstukken te behandelen met elkaar worden vergeleken. Dergelijke beoordelingen moeten empirisch worden onderbouwd. De hamvraag is of een politiek systeem mét constitutionele toetsing er op de een of andere manier beter voor zorgt dat een afweging over constitutionele kwesties plaatsvindt dan een systeem zonder dergelijke toetsing. Om deze vraag te beantwoorden, moet worden nagegaan hoe wetgevers constitutionele vraagstukken meenemen in hun beraadslagingen in afwezigheid van constitutionele toetsing. Daarnaast moet worden nagegaan hoe wetgevingsberaadslagingen over constitutionele kwesties zich verhouden tot de beoordeling van grondwettelijke hoven over soortgelijke kwesties, en hoe constitutionele toetsing van invloed is op latere wetgevingsberaadslagingen. Om het debat over de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing te bevorderen, is verder onderzoek nodig dat kritisch kijkt naar de wetgevende en rechterlijke praktijk.

Hoofdstuk 3 behandelt vervolgens de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing van Europees recht door nationale constitutionele hoven en bouwt voort op de discussie die gevoerd werd in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 betoog ik dat de toetsing door nationale constitutionele hoven van Europees recht over het algemeen een soortgelijk democratisch probleem oplevert als constitutionele toetsing in de nationale context. De toetsing in de Europese context moet echter worden beoordeeld op basis van de specifieke institutionele eigenschappen van de EU. Daarbij moet rekening worden gehouden met democratische legitimiteitsproblemen in het besluitvormingsproces van de EU.

In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de verschillende institutionele constellaties waarin de toetsing van Europees recht door de constitutionele hoven plaatsvindt, evenals de specifieke gronden voor zulke toetsing. Een belangrijk verschil in de EU-context is dat verschillende politieke instellingen op verschillende niveaus betrokken kunnen worden bij het opstellen van Europese wetgeving en verdragen. Dit verandert de institutionele vergelijking die nodig is voor de beoordeling van de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing door de nationale grondwettelijke hoven. Daarnaast moet de toetsing door de nationale hoven worden beoordeeld in het licht van de specifieke gronden voor toetsing: er moet worden bekeken of een nationaal constitutioneel hof beter in staat is dan politieke instellingen om een specifiek constitutioneel probleem te beoordelen. Ook moet worden onderzocht welke gevolgen een rechterlijk oordeel vervolgens heeft voor de daaropvolgende besluitvorming door politieke instellingen. Nationale constitutionele identiteit is bijvoorbeeld een belangrijke toetsingsgrond in de jurisprudentie van nationale constitutionele hoven. Het kan ook zo zijn dat respect voor deze identiteiten van cruciaal belang is, omdat de constitutionele identiteit van een lidstaat grondwettelijke kernwaarden omvat. Toch is een belangrijke vraag hier of nationale constitutionele hoven ervoor moeten zorgen dat deze constitutionele identiteiten gerespecteerd worden. De grote verscheidenheid aan mogelijke interpretaties van wat wel en niet uitmaakt van de nationale constitutionele identiteit lijkt een goede reden om het aan politieke instellingen over te laten wat respect voor de nationale constitutionele identiteit vereist. Bovendien geeft het politieke besluitvormingsproces van de EU de lidstaten een belangrijke rol, waardoor zij constitutionele overwegingen in dit proces kunnen aankaarten.

Op basis van deze overwegingen wordt in dit hoofdstuk gesteld dat de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing van Europees recht door nationale hoven ook afhangt van een empirisch onderbouwde institutionele vergelijking tussen constitutionele hoven en andere instituties. De toetsing door de constitutionele hoven zou een manier kunnen zijn om ervoor te zorgen dat grondwettelijke kwesties voldoende aandacht krijgen bij het maken van Europese wetgeving en verdragen. Mogelijk zou die toetsing zelfs democratische discussie over dergelijke kwesties kunnen bevorderen. Om dit te beoordelen is verder empirisch onderbouwd onderzoek vereist. Dat onderzoek moet rekening houden met de institutionele constellatie waarin toetsing plaatsvindt, hoe de grondwettelijke kwesties die door een nationaal hof worden opgeworpen een rol hebben gespeeld in het voorafgaande besluitvormingsproces, en ook hoe de uitspraken van het constitutionele hof invloed hebben op latere politieke beraadslagingen.

Hoofdstuk 4 en de daaropvolgende hoofdstukken behandelen deze meer empirische vragen in een aantal *casestudies* met betrekking tot het Duitse Federale Constitutionele Hof en politieke besluitvorming in Nederland. De *casestudies* richten zich op een beperkt aantal gevallen. De vergelijking van politieke en rechterlijke oordelen is een complexe en omvangrijke taak. Een goed begrip van een politiek proces vereist zorgvuldige studie en goed besef van de context. In het licht van deze overwegingen concentreren de *casestudies* zich op het besluitvormingsproces rond het Verdrag van Maastricht en het antwoord van de EU op de eurocrisis. In beide gevallen sprak het Duitse Constitutionele Hof zich over Europese maatregelen uit, in het geval van de crisis zelfs meerdere malen. Bovendien markeren deze besluitvormingsprocessen twee belangrijke momenten in de tijd wat betreft de rol van het Duitse Constitutionele Hof. Het *Maastricht-Urteil* van het Duitse Constitutionele Hof is een zaak die van cruciaal belang is binnen het academische debat en heeft een belangrijke invloed gehad op de jurisprudentie van andere nationale constitutionele hoven. De studie van de eurocrisis maakt vervolgens een beoordeling mogelijk van de erfenis van het *Maastricht-Urteil* en de rol van het Duitse Constitutionele Hof voor de huidige stand van de Europese integratie.

De *casestudies* vergelijken de constitutionele beoordeling van de verschillende Europese maatregelen door Europese en Duitse politieke instellingen met die van het Duitse Constitutionele Hof. Daarnaast bekijken de *casestudies* de mogelijke effecten van de jurisprudentie van het Duitse Constitutionele Hof op politieke besluitvorming in Duitsland en

op Europees niveau. De *casestudies* vergelijken de Duitse besluitvorming bovendien met de besluitvorming in Nederland in dezelfde gevallen. Het doel van deze vergelijking is om na te gaan hoe een nationale wetgever rekening kan houden met grondwettelijke vraagstukken in de context van Europese integratie zonder de mogelijkheid van constitutionele toetsing. Primaire bronnen voor de studie waren parlementaire documenten, uitspraken van het Duits Constitutioneel Hof, Europese beleidsdocumenten en interviews met betrokkenen.

In **hoofdstuk 5** wordt het *Maastricht-Urteil* van het Duits Constitutioneel Hof behandeld en beoordeeld. Een belangrijke rechtvaardiging voor dit *Maastricht-Urteil* is dat het Duitse Constitutionele Hof, ondanks de tekortkomingen in de uitspraak, belangrijke grondwettelijke kwesties aan de orde stelde die in eerdere besluitvorming nog onvoldoende aan bod waren gekomen. Zo zou het Hof op de democratische tekortkomingen van de EU hebben gewezen in een tijd waarin weinig politici over deze problemen durfden te spreken. Het hoofdstuk laat zien hoe deze rechtvaardiging van het *Maastricht-Urteil* moeilijk vol te houden is: de grondwettelijke implicaties van het Verdrag van Maastricht en met name de democratische tekortkomingen daarvan werden daarvoor al uitvoerig besproken in de onderhandelingen over het Verdrag en de ratificatiedebatten daarover. In de Duitse Bondsdag was er brede overeenstemming dat de EU grote democratische tekortkomingen had die in de toekomst moesten worden verholpen. Het verhaal is enigszins anders met betrekking tot de beraadslagingen over de monetaire unie (EMU). In dat geval lijkt het erop dat zowel het Duitse Hof als de verschillende politieke instellingen de implicaties van de monetaire unie niet volledig overzagen of bespraken.

Een tweede rechtvaardiging voor het *Maastricht-Urteil* is dat de eerdere jurisprudentie van het Duitse Constitutionele Hof over de EU ervoor zorgde dat in de politieke debatten over het Verdrag zoveel aandacht werd besteed aan grondwettelijke vragen over de EU. Zonder dreiging van constitutionele toetsing zou er in het politiek debat daarnaast niet zoveel aandacht zijn voor constitutionele vraagstukken. Ook deze rechtvaardiging is moeilijk vol te houden. De wens om de democratische legitimiteit van de EU te versterken bestond al langer onder Duitse politieke elites. Bovendien zijn er weinig verwijzingen naar deze eerdere jurisprudentie in het Duitse parlementaire debat. In Nederland werden constitutionele vragen bovendien op soortgelijke wijze behandeld, ondanks het ontbreken van een grondwettelijk hof met jurisprudentie over de EU.

Een derde en meer genuanceerde rechtvaardiging is dat het *Maastricht-Urteil* het democratische debat bevorderde door specifieke kwesties aan te kaarten die eerder niet werden besproken. In deze zin hebben sommige onderzoekers betoogd dat de procedure voor het Hof een alternatief bood voor een publiek debat over het Verdrag. Deze rechtvaardiging is overtuigender. In het pro-Europese Duitse politieke klimaat kon het moeilijk zijn om argumenten te uiten met kritiek op de Europese integratie. Weerstand tegen Europese integratie als zodanig – of anders gezegd: euroscepticisme – was destijds afwezig in het Duitse politieke debat. Het Duitse Constitutionele Hof leverde een kritischer standpunt en gaf eurocritici de mogelijkheid om via het Hof hun zorgen over Europese integratie kenbaar te maken. Deze rechtvaardiging voor de euro-kritische houding van het Duitse Hof is echter paradoxaal: blijkbaar moest het Duitse Hof een te apolitiek debat 'politiseren'. Deze rol lijkt niet erg goed te passen bij de positie van het Hof als hoeder van een grondwet die ook de democratische politiek zou moeten binden. Het *Maastricht-Urteil* zelf stond voldoende open voor verschillende mogelijke interpretaties en leidde tot een debat over nieuwe kwesties buiten het parlement. Op de lange termijn lijkt de rol van het Duitse Hof echter steeds problematischer. Als het Verdrag van Maastricht er niet in slaagde een politieke en democratische structuur te creëren voor de EMU, dan trok het Duitse Constitutioneel Hof in twijfel of een dergelijke structuur ooit zou kunnen worden bereikt. Het Hof veranderde het falen van Maastricht daarmee in een potentieel groter constitutioneel probleem. In de context van de eurocrisis van ongeveer twintig jaar later blijkt dit standpunt van het Hof steeds problematischer.

In **hoofdstuk 6** wordt vervolgens ingegaan op de problematische rol van het Duitse Constitutioneel Hof tijdens de eurocrisis. In 2009 keerde het Duitse Hof terug naar de kernbeginselen van zijn *Maastricht-Urteil* met een controversiële uitspraak over het Verdrag van Lissabon. Het Hof keurde het Verdrag goed, maar legde ook beperkingen op aan verdere Europese integratie. Die beperkingen waren ogenschijnlijk ook nog eens restrictiever dan in het eerdere *Maastricht-Urteil*: Duitse toetreding tot een Europese federale staat werd door het Hof nu als onverenigbaar beschouwd met de Grondwet en het Hof stond zeer kritisch tegenover het, in zijn ogen, gebrekkige democratische karakter van de EU. Daarnaast bepaalde het Hof dat uitgebreide bevoegdheidsoverdracht aan Europese instellingen op verschillende gebieden niet is toegestaan, waaronder de competentie om belangrijke beslissingen te nemen over publieke uitgaven en het genereren van publieke inkomsten door belastingen.

Toen een paar maanden na de uitspraak van het Hof problemen aan het licht kwamen met de Griekse staatsschuld bleek echter dat het eurogebied een ernstige crisis zou kunnen doormaken. Als reactie hierop hebben de lidstaten van de eurozone en de EU-instellingen in relatief korte tijd een reeks maatregelen genomen die de monetaire unie ingrijpend hebben veranderd: noodfondsen voor eurozone-lidstaten in financiële moeilijkheden, uitgebreider toezicht op nationale begrotingen en versterkt economisch bestuur, evenals een bankenunie. Deze veranderingen hebben ook geleid tot verschillende grondwettelijke zorgen in de EU-lidstaten en een groot aantal geschillen voor het Duitse Hof. Een belangrijke reden daarvoor is dat de EMU-hervormingen raken aan het budgetrecht van nationale parlementen.

Tijdens de crisis heeft het Duitse Hof in meerdere uitspraken dan ook herhaald dat de Bondsdag de controle moet behouden over essentiële budgettaire beslissingen (beslissingen over publieke uitgaven en inkomsten). Een kritiek op deze jurisprudentie is dat het Hof daarmee grotendeels negeert dat er al significante onderlinge afhankelijkheden bestaan tussen de EMU-lidstaten. Verschillende commentatoren betogen dat de lidstaten hun zeggenschap over economisch beleid door toetreding tot de EMU al sterk hebben beperkt: de EMU-lidstaten kunnen te maken krijgen met ongunstige economische ontwikkelingen waarop ze nauwelijks controle kunnen uitoefenen of adequaat op kunnen reageren. Op grond van deze redenering zouden de lidstaten juist begrotingsbevoegdheden aan de EU moeten overdragen om de monetaire unie en politieke controle over het economisch beleid te waarborgen.

In het licht van deze discussie wordt in dit hoofdstuk besproken hoe de uitspraken van het Duitse Hof het politieke debat over verschillende alternatieven voor de toekomst van de EMU beperken. Aan de ene kant biedt het Hof aan euro-critici een extra mogelijkheid om hun afwijkende mening te uiten, terwijl deze posities niet altijd volledig vertegenwoordigd zijn in de Bondsdag. Aan de andere kant is het hoogst twijfelachtig dat een grondwettelijk hof deze mogelijkheid voor verzet tegen de Europese integratie zou moeten bieden. De jurisprudentie van het Duitse Hof beïnvloedt verschillende politieke posities uiteindelijk op ongelijke wijze. De politieke positie dat overheidsschulden het grootste probleem zijn, is gemakkelijker te verenigen met de jurisprudentie van het Hof, dan de positie dat het gebrekkige toezicht op financiële markten en het ontbreken van een gedeeld Europees economisch beleid de kernproblemen zijn. Die laatste positie loopt immers eerder tegen constitutionele grenzen aan. De jurisprudentie van het Hof versterkt een politiek waarin

begrotingsdiscipline en behoud van de Duitse budgettaire soevereiniteit van doorslaggevend belang zijn. Het Hof maakt het bereiken van politieke alternatieven tegelijkertijd lastiger en constitutionaliseert, in naam van de democratie, een type politiek die door verschillende commentatoren juist wordt gezien als ondemocratisch.

Het idee dat de interventies van het Hof het Duitse politieke debat over de toekomst van de EU hebben verrijkt, is eveneens moeilijk te vol te houden. De uitspraken van het Hof worden in de Duitse politiek zelden ter discussie gesteld. In plaats daarvan wordt het Hof de finale autoriteit toebedeeld om de Duitse grondwet te interpreteren. De uitspraken van het Duitse Hof beperken op die manier de ruimte voor politiek debat.

Ten slotte wordt in het hoofdstuk de Duitse context met politieke besluitvorming over de crisis in Nederland vergeleken. Die vergelijking laat zien dat soevereiniteitsvraagstukken ook in het Nederlandse politieke debat een belangrijke rol spelen. Het hoofdstuk verwerpt daarom het idee dat Nederland constitutionele toetsing zou moeten invoeren om te zorgen voor een betere afweging van constitutionele kwesties in politieke debatten over Europese integratie.

In **hoofdstuk 7** wordt een positievere kant van de jurisprudentie van het Duitse Constitutioneel Hof besproken: het Hof heeft ook bijgedragen aan een geleidelijke versterking van de zeggenschaps- en informatierechten van de Bondsdag in EU-aangelegenheden. Zowel in het algemeen, als met betrekking tot beslissingen over financiële bijstand in het bijzonder. Zodoende heeft het Hof ook ruimte gecreëerd voor democratische politiek en heeft het bijgedragen aan democratische controle op de uitvoerende macht. Er zijn ook duidelijke aanwijzingen dat deze versterking van de positie van de Bondsdag niet zou hebben plaatsgevonden zonder de interventies van het Duitse Constitutionele Hof. Desalniettemin laat een vergelijking met Nederland zien dat de dynamiek tussen het Duitse parlement en de Duitse regering deels specifiek was voor de Duitse context. Hoewel de interventies van het Duitse Hof uiteindelijk hebben bijgedragen aan een veel uitgebreider stelsel van parlementaire rechten in Duitsland, heeft het Nederlandse parlement uit eigen beweging verschillende maatregelen genomen om zijn eigen positie te waarborgen. Bewijsmateriaal uit andere lidstaten geeft ook aan dat andere parlementen hun eigen rechten hebben kunnen beschermen zonder daartoe door een constitutioneel hof te worden gedwongen.

Op basis van deze inzichten wordt in hoofdstuk 7 betoogd dat constitutionele toetsing ook kan helpen om democratische legitimiteitsproblemen van de EU tegen te gaan. Dat is het geval indien de toetsing gericht is op het versterken van de positie van nationale parlementen in EU-aangelegenheden ten opzichte van hun eigen regeringen. Vooral wanneer nationale constitutionele hoven ook rekening houden met andere overwegingen, lijkt constitutionele toetsing positief uit te pakken. In lidstaten met constitutionele toetsing zouden grondwettelijke hoven waarschijnlijk meer parlementair toezicht mogen eisen. Voor lidstaten zonder constitutionele toetsing biedt het Duitse voorbeeld echter geen doorslaggevende reden om dat in te voeren. Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven, kan de invoering van constitutionele toetsing verschillende negatieve gevolgen hebben. Zodra een hof de bevoegdheid krijgt om wetgeving te toetsen aan de grondwet is namelijk niet duidelijk hoe de uitoefening van deze bevoegdheid effectief kan worden gecontroleerd of beperkt.

Hoofdstuk 8 bevat de conclusie en bespreekt de belangrijkste bevindingen in het licht van de algemene onderzoeksvraag en doelstellingen van het onderzoek. Ten eerste wordt herhaald waarom een kritische analyse van wetgevende en rechterlijke praktijk zo cruciaal is om de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing te beoordelen. Dat geldt voor zowel de nationale context als de EU-context. De bijna exclusieve focus van de huidige literatuur op gerechtshoven en het gebrek aan aandacht voor politieke instellingen is een grote tekortkoming die slechts kan leiden tot een onvolledige beoordeling van de legitimiteit van constitutionele toetsing.

Ten tweede volgen uit de *casestudies* twee hoofdconclusies. Enerzijds leiden de uitspraken van het Duitse Constitutionele Hof over Europese integratie tot verschillende democratische problemen. Dat is in wezen het geval omdat het Hof een omstrede opvatting hanteert van wat democratie behelst, en democratie expliciet koppelt aan de natiestaat. Die opvatting beperkt de ruimte voor politieke actoren om verschillende visies op de toekomst van de Europese integratie te realiseren. Het idee dat constitutionele hoven beter geplaatst zijn om constitutionele kwesties in verband met Europese integratie te beoordelen, lijkt dan ook onjuist. De *casestudies* lieten juist zien dat zowel in Duitsland als in Nederland constitutionele kwesties vaak een belangrijke rol in het politieke debat over de EU spelen. Deze politieke debatten toonden bovendien meer openheid voor een verscheidenheid aan mogelijke gezichtspunten op constitutionele beginselen. Bovendien is er nauwelijks bewijs

voor de stelling dat de oordelen van het Duitse Hof hebben bijgedragen aan een verbetering van het democratisch debat over constitutionele kwesties betreffende de EU. Anderzijds werd in de *casestudies* ook besproken hoe het Duitse Hof de positie van het Duitse parlement in EU-aangelegenheden versterkte en zo tegenwicht bood aan de dominantie van de uitvoerende macht in Europese besluitvorming. Een dergelijke toetsing, die beperkter van aard is en meer gericht is op de relatie tussen nationale regeringen en hun parlementen, bevordert de mogelijkheden van democratische politiek in plaats van deze te belemmeren.

Ten derde bespreekt het afsluitende hoofdstuk meer in het algemeen wat deze *casestudies* suggereren over de legitieme rol van nationale constitutionele hoven in de EU. Ook bespreekt het hoofdstuk hoe deze inzichten kunnen bijdragen aan de theorievorming over legitieme constitutionele interpretatie en het vormgeven van instituties. In dit opzicht suggereert de studie dat de democratische legitimiteit van constitutionele toetsing van Europees recht in veel opzichten twijfelachtig is. Nationale hoven zouden in hun toetsing in ieder geval meer rekening moeten houden met legitieme politieke meningsverschillen. Bovendien zouden nationale hoven hun toetsing meer moeten richten op het corrigeren van democratische legitimiteitsproblemen in het EU-besluitvormingsproces die niet of nauwelijks ter discussie staan. Een veelbelovende manier voor nationale constitutionele hoven om op deze manier bij te dragen aan de democratische legitimiteit van de EU, is het vergroten van de informatie- en zeggenschapsrechten van nationale parlementen in EU-aangelegenheden. Bovendien suggereert de studie dat een verzwakking van constitutionele toetsing zou kunnen bijdragen aan een evenwichtiger relatie tussen gerechtshoven en politieke instellingen. Een verzwakking van constitutionele toetsing zou zo kunnen leiden tot een betere dialoog tussen rechterlijke en politieke instellingen. Voor lidstaten zonder constitutionele toetsing van Europees recht lijkt er geen overtuigende rechtvaardiging om zulke toetsing toch in te voeren. Voor dergelijke lidstaten lijkt het passender om te investeren in versterkte constitutionele toetsing binnen de politieke instellingen. De volledige implicaties van deze studie voor constitutionele interpretatie en institutionele vormgeving moeten echter worden uitgewerkt in verder onderzoek. Bovendien zal verder onderzoek de uitkomsten van de *casestudies* verder moeten verrijken, omdat in ieder geval een aantal bevindingen uit de *casestudies* niet zijn te generaliseren naar andere gevallen.