

# Het Tsjechische constitutionele hof en het Verdrag van Lissabon

A. VAN DEN BRINK<sup>1</sup>

De laatste hobbel voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was de ratificatie door Tsjechië. Na de uitspraak van het Duitse constitutionele hof van juni 2009 moest het Tsjechische constitutionele hof zich voor een tweede keer uitspreken over het verdrag, nadat het zich een jaar eerder al over enkele specifieke aspecten van het Verdrag had gebogen.<sup>2</sup> Indirecte aanleiding voor deze tweede zaak was de oppositie tegen het Verdrag die vooral door president Klaus werd gevoerd. Hij werd daarin gesteund door een groep senatoren die de ratificatie tegen wilden houden.<sup>3</sup> In beide gevallen achtte het Tsjechische hof geen constitutionele belemmeringen aanwezig voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De Tsjechische president gaf aan het fundamenteel oneens te zijn met het constitutionele hof, maar besloot toch zijn verzet op te geven. Daarmee kon Tsjechië het Verdrag ratificeren. De vraag rijst daarmee wat de blijvende betekenis is van deze uitspraken en in het bijzonder in hoeverre de relevantie van de uitspraken de Tsjechische interne situatie ontstijgt. Om die vragen te kunnen beantwoorden zal in deze bijdrage kort worden stilgestaan bij de uitspraken zelf en het bredere kader van constitutionele toetsing van Europees recht in Tsjechië. Vervolgens worden de uitspraken geanalyseerd. Ze worden vergeleken met de meer bekende uitspraak van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* over het Verdrag van Lissabon. Ten slotte is er aandacht voor de gevolgen van dit type constitutionele toetsing voor de legitimiteit van EU-recht.

## 1 Constitutionele toetsing van Europees recht in Tsjechië

In de korte tijd waarin Tsjechië lid is van de Europese Unie zijn er diverse uitspraken van het constitutionele hof geweest waarin de verhouding tot het EU-recht nader werd bepaald, zozeer dat inmiddels kan worden gesproken van een eigenstandige doctrine.<sup>4</sup> Zo sprak het constitutionele hof zich over deze verhouding uit in een zaak over de nationale implemen-

bij de  
buren

<sup>1</sup> Dr. mr. A. van den Brink is universitair hoofddocent Europees Recht, Universiteit Utrecht en tevens directeur van het aan dezelfde universiteit verbonden Europa Instituut.

<sup>2</sup> De uitspraken van het Tsjechische hof zijn te vinden op internet: <http://www.concourt.cz>. De eerste uitspraak heeft nr. Pl. US 19/08, de tweede Pl. US 29/09.

<sup>3</sup> Feitelijk was zelfs nog sprake van een derde zaak die door dezelfde senatoren was aangespannen in september 2009 (Pl. ÚS 26/09). Analoog aan de Duitse uitspraak stelden zij bezwaren in tegen de wet waarin de betrokkenheid van de Senaat en het Huis van afgevaardigden bij de Europese besluitvorming is

tatie van secundair EU-recht (een verordening over suikerquota).<sup>5</sup> De uitkomst van deze zaak was dat het Tsjechische hof EU-recht wel kan toetsen aan de Tsjechische grondwet, maar dat het hierbij een beperkte toets betreft. Een volledige toets is niet aan de orde, omdat de geldigheid van het Europese recht volgens het constitutionele hof voortvloeit uit de nationale overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie krachtens het Toetredingsverdrag dat op basis van artikel 10a van de Tsjechische grondwet is gesloten. Daarom beperkt het constitutionele hof zich tot toetsing van de kern van de grondwet, namelijk de *'fundamentele kenmerken van staatssoevereiniteit en de essentiële eigenschappen van de democratische staat die beheerst wordt door de materiële rechtsstaatgedachte* (vertaling van de auteur). De kern van de Tsjechische constitutie moet overeind blijven, omdat de Tsjechische staatsinstellingen niet vrijelijk over deze kern kunnen beschikken, dus ook niet via het lidmaatschap van de Europese Unie.<sup>6</sup> Met deze beperking schaaft het Tsjechische hof zich in een rij constitutionele rechters in Europa, zoals het Duitse *Bundesverfassungsgericht*, dat toetsing van secundair EU-recht beperkt tot schendingen van de Duitse *Verfassungsidentität*, en het Franse *Conseil Constitutionnel* dat hetzelfde doet met de *identité constitutionnelle de la France*.<sup>7</sup>

## 2 De eerste uitspraak

Tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven doctrine deed het constitutionele hof in 2008 uitspraak over een aantal specifieke bezwaren die de Senaat tegen het Verdrag van Lissabon had ingebracht. Het betrof daarmee de eerste uitspraak van het constitutionele hof in het kader van een *ex ante* toets van internationale verdragen.<sup>8</sup> Daardoor ontstond de vraag of een verdrag dat nog niet de status van onderdeel van het EU-recht heeft gekregen ook beperkt zou moeten worden getoetst, dan wel dat een integrale toepassing van de Tsjechische grondwet aangewezen zou zijn. Dan is immers nog niet voldaan aan de voorwaarde van overdracht van soevereine bevoegdheden van artikel 10a van de grondwet. Het constitutionele hof komt tot de conclusie dat de constitutie inderdaad integraal als toetssteen moet fungeren, terwijl tegelijkertijd een groot gewicht wordt toegekend aan de kern van de grondwet. Zo ontstaat er dus een duidelijk verschil in toetsing tussen bestaand EU-recht dat beperkt wordt getoetst en nieuwe verdragen die, voorafgaand aan ratificatie, integraal kunnen worden getoetst. Toch is ook de kern van de grondwet van bijzonder belang voor de toetsing van nieuwe verdragen. In de eerste plaats stelt het hof vast dat de bevoegdheid van artikel 10a grondwet niet zover gaat dat verdragen kunnen worden gesloten die de kern van de grondwet zelf aantasten. Als onderdeel van die kern spreekt het hof zich uit over het

geregeld. Deze bezwaren werden niet-ontvankelijk verklaard. Deze zaak zal daarom in de bijdrage buiten beschouwing blijven.

4 J. Zemanek, 'The Emerging Czech Constitutional Doctrine of European Law', in: *European Constitutional Law Review* 2007, p. 418-435.

5 Uitspraak van 8 maart 2006, internet: <http://www.concourt.cz/file/2274>.

6 J. Zemanek (*supra* noot 4), p. 425.

7 Zie voor een uitdieping van met name het Duitse begrip *Verfassungsidentität*: J.W. Reestman, 'The Franco-German Constitutional Divide. Reflections on National and Constitutional Identity', in:

*European Constitutional Law Review* 2009, p. 374-390.

8 P. Briza, 'The Czech Republic. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty. Decision of 26 November 2008', in: *EUConst* 2009, p. 143-164.

concept soevereiniteit en geeft het daaraan een moderne en weinig monolithische interpretatie. Volgens het constitutionele hof is de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie niet per definitie te beschouwen als een verzwakking van de nationale soevereiniteit, maar kan de gezamenlijke uitoefening van soevereine bevoegdheden juist leiden tot een versterking daarvan. Wel zijn er grenzen aan de mogelijkheden tot overdracht van soevereine bevoegdheden, maar het hof kent de wetgever een ruime beoordelingsruimte toe in het bepalen daarvan. Het hof vereist wel een duidelijke omschrijving van de bevoegdheden die zijn overgedragen, en stelt vervolgens vast dat het Verdrag van Lissabon aan de in dit verband gestelde eisen voldoet. De inspiratie die het constitutionele hof bij dit alles ontleent aan het *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe is evident; er wordt zelfs expliciet naar verwezen. Dat is nog duidelijker het geval op het punt van de verhouding tot het Europese Hof van Justitie, waarbij het Europese hof de eerste verantwoordelijkheid wordt toegekend op het terrein van de bevoegdheidsafbakening tussen de EU en de lidstaten. Ook leverde de nieuwe verhouding tussen het nationale stelsel van grondrechtenbescherming en het Handvest van de grondrechten volgens het hof geen constitutionele bezwaren op.

### 3 De tweede uitspraak

Het Tsjechische parlement ging vervolgens akkoord met het Verdrag van Lissabon. De Eurosceptische president weigerde echter vooralsnog zijn handtekening te zetten en de ratificatie te voltooien, waarna een nieuwe procedure voor het constitutionele hof werd ingeleid. Dit was mogelijk omdat het hof in het eerste arrest expliciet had uitgemaakt dat het geen integrale beoordeling van het Verdrag had gegeven, maar slechts de bezwaren van de Senaat kon beoordelen. Die beperking zag zowel op de aangevallen punten uit het Verdrag als op de motivering van de grieven.<sup>9</sup> Daarmee was duidelijk dat nieuwe bezwaren ten aanzien van het Verdrag (zelfs wanneer met een nieuwe motivatie dezelfde punten naar voren zouden worden gebracht) opnieuw in behandeling zouden moeten worden genomen.

De groep senatoren die op de hand van president Klaus waren, maakten van deze mogelijkheid gebruik. Dit keer werden de zaken grootser aangepakt en werd niet alleen tegen concrete bepalingen van het Verdrag bezwaar ingesteld, maar ook tegen het Verdrag in zijn geheel. Daarnaast werden zelfs nog het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Rome ter toetsing voorgelegd. Die laatste bezwaren werden echter afgewezen omdat ze niet de ratificatie van het ter discussie staande verdrag betroffen. De

<sup>9</sup> P. Briza (*supra* noot 8), p. 145.

andere bezwaren werden niet-ontvankelijk verklaard voor zover ze al in het arrest uit 2008 aan de orde waren geweest.

Hiermee wordt al duidelijk dat het Tsjechische constitutionele hof zich er niet voor liet lenen om het ratificatieproces eindeloos te traineren. Dat is een belangrijk punt, omdat het hof hiermee een duidelijk signaal afgeeft voor eventuele toekomstige verdragswijzigingen. Ook heeft het hof prioriteit gegeven aan het zo snel mogelijk afdoen van de zaak. Verder wijst het hof erop dat het een rechterlijke instelling is en geen plek voor eindeloze academische en/of politieke discussies. Het recht om tegen nog niet geratificeerd verdrag beroep in te stellen mag volgens het hof niet misbruikt worden. Dat betekent vooral dat beroep in het vervolg tijdig zal moeten worden ingesteld, dat wil zeggen binnen enkele weken na ratificatie door het parlement. Daarbij wijst het hof op de internationale verplichtingen en de verwachtingen die zijn gewekt door het uitonderhandelen en ondertekenen van verdragen. Weliswaar blijft het grondwettelijk recht voor de daartoe gerechtigden bestaan om bezwaar in te dienen, maar er zal alles aan moeten worden gedaan om vermoedens van ongrondwettigheid van internationale verdragen zo snel mogelijk weg te nemen. Dit deel van de uitspraak ademt daarmee op een voortreffelijke wijze de geest van het Europese loyaliteitsbeginsel.<sup>10</sup>

Er is alle reden om deze tweede uitspraak over het Lissabon-verdrag naast de uitspraak van het Duitse constitutionele hof van juni 2009 te leggen. Veel van de bezwaren van de verzoekers in deze zaak zijn namelijk rechtstreeks ontleend aan deze Duitse uitspraak. Ten eerste is daar het bezwaar van het democratisch tekort van de Europese Unie. Het Tsjechische hof is op dit punt veel minder principieel en meer pragmatisch. Het Duitse constitutionele hof was tot de conclusie gekomen dat het democratisch tekort van de Europese Unie stelselmatig is en tot uitdrukking komt in het kiessysteem voor het EP, waar niet elke stem gelijk telt (het ontbreken van 'Wahlgleichheit'), en in het ontbreken van een duidelijke tegenstelling tussen regering en oppositie. Uiteindelijk was dit voor het Duitse hof echter geen reden om het Verdrag van Lissabon af te wijzen. Als *Staatenverbund* moet de uiteindelijke democratische legitimatie van de Europese Unie volgens het Duitse hof van de nationale parlementen en regeringen komen. Het Tsjechische hof baseert zich echter niet op één of ander massief idee over democratie. Evenmin acht het hof het democratisch principe exclusief verbonden aan een bepaald overheidsniveau. Het hof neemt van dat idee expliciet afstand en stelt dat democratische processen op het nationale en Europese niveau elkaar aanvullen en van elkaar afhankelijk zijn. Bovendien kijkt het hof naar enkele concrete democratische arrangementen in het Europese systeem. Zo wijst het hof op de vrijheid die de lidstaten hebben om democratische procedures naar eigen

<sup>10</sup> Dat het constitutionele hof het loyaliteitsbeginsel ruimhartig toepast bleek ook uit zijn oordeel over het Europees arrestatiebevel: uitspraak van 5 mei 2006 (niet in de Engelse taal beschikbaar). Zie daarover: Jan Komárek, 'European constitutionalism and the European arrest warrant: contrapunctual principles in disharmony', in: *Common Market Law Review* 2007, p. 9-40.

inzichten in te richten (ook als het om Europese onderwerpen gaat), de versterking van de rol van nationale parlementen en op de controle van het hof zelf op de bevoegdheidsoverdracht aan de Europese Unie. Ook het bezwaar van het verlies van soevereiniteit pakt het Tsjechische hof op een heel andere manier op dan het Duitse constitutionele hof. In een tamelijk principiële overweging (waarin verwezen werd naar zijn eerdere Lissabon I-uitspraak) stelt het Tsjechische hof vast dat nationale soevereiniteit geen op zichzelf staand doel is, maar een middel om fundamentele waarden te realiseren waar de democratische rechtsstaat op gebaseerd is. Het 'poolen' van soevereiniteit kan volgens het hof de nationale soevereiniteit zelfs versterken, mits de overdracht van soevereiniteit een vrijwillige beslissing is en de Tsjechische overheid deelneemt - onder vooraf gestelde voorwaarden - aan de gezamenlijke uitoefening van soevereiniteit op Europees niveau. Bovendien behoudt het Tsjechische hof zijn mogelijkheden om EU-recht te toetsen aan de 'essentiële kern' van de Tsjechische grondwet, zoals het reeds gewoon is te doen. Het hof is om die reden ook niet gevoelig voor het bezwaar van de verzoekers dat Europese integratie wel eens tot een federale staat zou kunnen leiden. De pragmatischer insteek van het Tsjechische hof blijkt ook uit de toetsing van de soevereiniteitsgevoelige terreinen defensie, strafrecht en immigratie. Op die punten koppelt het hof het soevereiniteitsconcept aan het idee van 'nationaal belang'. Het nationale belang en het belang van de Tsjechische burgers is gediend bij de gezamenlijke uitoefening van soevereine bevoegdheden op Europees niveau. Daarom kan de overdracht aan de Europese Unie niet worden gezien als een aantasting van nationale soevereiniteit.

#### 4 Waardering van de uitspraak

De uitspraak van het Duitse constitutionele hof heeft zware kritiek opgeleverd.<sup>11</sup> Geldt die kritiek ook voor de uitspraken van het Tsjechische constitutionele hof? Een deel van de kritiek op 'Karlsruhe' kan begrepen worden vanuit de stellingname dat constitutionele hoven zich überhaupt zouden dienen te onthouden van uitspraken over de verenigbaarheid van EU-recht in het licht van nationale constituties.<sup>12</sup> Constitutionele hoven die dat toch doen, hebben in die visie ofwel de aard van het Europese recht niet begrepen (en dan met name het Europese voorrangsbeginsel) of ze zijn ronduit van kwade wil.<sup>13</sup> Ook het Tsjechische hof zit in deze visie natuurlijk fout, ook al is de uitkomst dan toch dat het Verdrag van Lissabon verenigbaar is met de Tsjechische grondwet. Het is echter ook mogelijk om de uitspraak op zijn merites te beoordelen. Dan valt op dat het Tsjechische hof veel meer dan het Duitse hof geneigd

11 Een greep uit de stroom van publicaties: D. Thym, 'In the Name of Sovereign Statehood. A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court', in: *C.M.L.Rev* 2009, p. 1795-1822, M. Nettesheim, 'Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG', in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2009, p. 2867, Dimitrios Doukas, 'The verdict of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: Not guilty, but don't do it again!', in: *European Law Review* 2009, p. 866 en het vijftal commentaren in *European Constitutional Law Review* 2009, nr. 3.

12 Hoewel ook in de visie nog wel een onderscheid zou kunnen worden gemaakt tussen de toetsing van geldend EU-recht (waarvan toetsing sowieso zou moeten worden uitgesloten) en toetsing van nieuwe verdragen (waarbij nog wel enige ruimte voor toetsing zou kunnen bestaan op grond van het nog niet geratificeerd zijn van deze rechtshandelingen).

13 De Waele heeft het bijvoorbeeld onomwonden over de 'kwade wil' van het Bundesverfassungsgericht, 'afdwalen van de communautaire orthodoxie' en de 'subversieve elementen' van de uitspraak: H. de Waele, 'Karlsruhe über alles. Europese integratie, constitutionele toetsing en democratie volgens het Duitse Bundesverfassungsgericht', in: *RM Themis* 2010-1.

is om te kijken naar de praktijk. Daardoor komt het tot een meer waardevolle waardering van de complexe Europese ordening en schat het bijvoorbeeld de rol van het Europees Parlement beter op waarde.

Ook de analyse van nationale soevereiniteit is waardevol. Dit concept heeft in het kader van het EU-lidmaatschap ontegenzeggelijk aan belang gewonnen. Zowel in de publieke opinie als in de politieke 'arena' wordt meer en meer terug gegrepen op het soevereiniteitsidee om uitdrukking te geven aan overtuigingen om de nationale staat te beschermen tegen ongewenste invloeden van buitenaf. Ook deze ontwikkeling kan vanzelfsprekend als onjuist afgedaan worden, maar beter is het deze als onderdeel van de huidige realiteit te aanvaarden zonder daar allerlei defensieve, achterhaalde en zelfs uit angst gevoede consequenties aan te verbinden. Deze houding is kenmerkend voor het Tsjechische hof, dat het belang van nationale soevereiniteit niet ontkent of bagatelliseert maar juist onderstreept. Anders dan de verzoekers in de procedure is het EU-lidmaatschap voor het hof echter cruciaal voor de vormgeving van de nationale soevereiniteit. Het hof manifesteert zich daarmee als een belangrijke speler in het nationale en Europese discours over de plaats van de lidstaten in de Europese Unie en vice versa. Dit is een belangrijke rol, zeker gegeven het feit dat dit discours zo belangrijk is geworden dat referenda bij wijzigingen van de grondstructuur van de Europese Unie door sommigen noodzakelijk worden geacht.

Als het EU-lidmaatschap voor de lidstaten geen bedreiging voor de nationale soevereiniteit is, dan geldt ook het omgekeerde: nationale soevereiniteit hoeft geen bedreiging te zijn voor de Europese rechtsorde. Dat was al duidelijk uit de praktijk van nationale constitutionele toetsing, maar dit komt ook steeds nadrukkelijker naar voren uit de verdragen zelf, bijvoorbeeld in artikel 4 EU waarin de eerbiediging van de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren van de lidstaten vastgelegd is. Dat moet ook de positie van het Hof van Justitie raken. Het Hof van Justitie heeft zich tot nog toe geen groot beschermer van de lidstaten getoond. Dat zou ook niet logisch geweest zijn, want het Hof moest immers de Europese rechtsorde afdwingen op en in de rechtsordes van de lidstaten en vond juist vaak de lidstaten tegenover zich als obstakels voor de goede werking van het communautaire recht. De positie van het Europese recht is echter niet meer zo zwak.

Zo kan een situatie ontstaan waarin 'ultieme' legitimiteit niet meer ofwel exclusief op het nationale niveau, dan wel exclusief op het niveau van de Unie moet worden gezocht. Eerder kan die legitimiteit worden gevonden in de onderlinge verhoudingen tussen beiden en het aldus gecreëerde

systeem van constitutionele checks and balances. Dat is een situatie die wel constitutioneel pluralisme wordt genoemd.<sup>14</sup> Dit idee van constitutioneel pluralisme is eerst en vooral descriptief van aard. Het maakt het bijvoorbeeld mogelijk om te begrijpen waarom het transnationale aspect in de constitutionele verhoudingen steeds belangrijker wordt (de bezwaren in de tweede Tsjechische uitspraak waren immers direct ontleend aan de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*). Daar het perspectief van constitutioneel pluralisme het echter ook mogelijk maakt een ruimere schakering van 'legitimizeitsbronnen' aan te boren, kan het perspectief ook een normatieve lading krijgen. Dat dit een goed begaanbare en werkbare weg kan zijn, blijkt uit de uitspraken van het Tsjechische hof, waarin de effectiviteit van de Europese Unie (bijvoorbeeld door de beperking van toetsing tot essentiële onderdelen van de nationale grondwet) verbonden werd met belangrijke nationale constitutionele karakteristieken. Bovendien is het respect voor nationale (constitutionele) identiteiten tegenwoordig ook op Europees niveau verankerd. In het Verdrag van Lissabon is immers een bepaling opgenomen (artikel 4 lid 2 VEU) waarin de eerbiediging van de nationale identiteiten 'die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren' is vastgelegd. Daarmee heeft de Europese rechtsorde zelf expliciet 'constitutioneel pluralistische' trekken gekregen, hetgeen onvermijdelijk ook de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie zal gaan beïnvloeden.

14 N. Walker, 'The Idea of Constitutional Pluralism', in: *Modern Law Review* 2002, p. 317-359. Voor een goed overzicht van de verschillende opvattingen hierover: M. Avbelj en J. Komarek, 'Four Visions of Constitutional Pluralism' *EUI Working papers Law* 2008/21.