

Vergaderjaar 2003–2004

28 885

Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 9 april 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

Voorafgaande aan de fractiegewijze bijdragen aan dit verslag wenste de vaste commissie de indieners de volgende overwegingen voor te leggen.

Door stagnatie in de besluitvorming over de Europese Grondwet – het is op dit moment zelfs nog onzeker of deze er komt – is de koppeling die in het wetsvoorstel wordt aangebracht met de datum voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van juni 2004 in wetstechnisch opzicht een ongelukkige. Het uitstel biedt echter tevens de kans om deze koppeling ongedaan te maken. Weliswaar biedt artikel 8 lid 1, onder e de mogelijkheid om ook op een later tijdstip tot het referendum over te gaan, maar de commissie zou de indieners willen vragen of het niet verstandig zou zijn tot een andere redactie van het wetsvoorstel te komen. Niet alleen zal dat de duidelijkheid voor geïnteresseerde burgers ten goede komen (zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 10), ook kan een enkele ongelukkige bepaling dan anders worden geredigeerd. Zo acht een meerderheid van de commissie het onwenselijk bij de beoordeling of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan (artikel 3 lid 2) de toestand op het moment van inwerkingtreding van de wet aan te houden, aangezien er tussen dit moment en het feitelijke referendum jaren van verschil kunnen liggen. Indien deze lezing van dat artikel juist zou zijn dan zou de CDA-fractie zich bij de meerderheid van de commissie willen aansluiten.

De leden van de **CDA**-fractie waardeerden de inzet van de Tweede Kamer, meer in het bijzonder die van de leden die het voorstel 28 885 daar aanhangig hebben gemaakt en dit thans ook in de Eerste Kamer gaan verdedigen.

Zij hadden nog wel de vraag hoe deze leden zich ervan hebben vergewist dat de Tweede Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel wilde doorzetten. Zij begrepen uit het antwoord van de Voorzitter van de Tweede Kamer op een daartoe strekkende vraag van de Eerste Kamer-

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP).

voorzitter (op voorstel van de vaste Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken) dat de drie initiatiefnemers de behandeling wilden doorzetten, niettegenstaande de bekende ontwikkelingen rond de ICG van afgelopen winter. Zulks doen zij kennelijk uit naam van de Tweede Kamer die het wetsvoorstel immers heeft toegezonden aan (het presidium van) de Eerste Kamer. Vandaar bovengestelde vraag. Het wetsvoorstel kon overigens de leden van de CDA-fractie vooralsnog geen warme gevoelens bezorgen. Sterker nog, deze leden waren niet overtuigd van de waarde van het daarin voorgestelde nationale raadplegende referendum over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet van Europa.

Het standpunt van de Eerste Kamerfractie van het CDA ten aanzien van beslissende en raadgevende (correctieve) referenda is voor de laatste maal uitgebreid verwoord bij de behandeling van de drie «paarse referendavoorstellen»: het beslissend referendum in de Grondwet, de Tijdelijke referendumwet en het voorstel met betrekking tot het burgemeestersreferendum. (Zie Handelingen EK 2 juli 2001 35–1488). Naast praktische bezwaren is toen met name het principiële argument aangevoerd, dat dit type referenda op gespannen voet staat met de vertegenwoordigende democratie. Volksvertegenwoordigers maken hun standpunt formeel dan wel materieel afhankelijk van de wilsbepaling van een anonieme meerderheid van een referendumelectoraat en zijn aldus bereid eigen inzichten ook in principiële kwesties daarvan afhankelijk te maken. Zulks kan naar de opvatting van deze leden op gespannen voet komen te staan met de opdracht van volksvertegenwoordigers in een representatieve democratie.

Deze leden van het CDA beseften uiteraard terdege dat hier een raadplegend referendum wordt voorgesteld: een referendum dus waarbij het initiatief uitgaat van een overheid(sorgaan), die met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid raad of advies vraagt aan burgers alvorens te besluiten.

Deze leden van het CDA waren echter van opvatting dat in deze context, behoudens extreme omstandigheden, een dergelijk referendum op dezelfde wijze uitwerkt en wordt ervaren als de eerdergenoemde decisieve en correctieve varianten.

De wijze waarop dit referendum in dit wetsvoorstel wordt opgezet en uitgewerkt kan bij de burger ook nauwelijks een andere indruk vestigen: een onafhankelijke referendumcommissie die het referendum begeleidt; de van overeenkomstige toepassing verklaring van grote delen van de Kieswet en de Tijdelijke referendumwet; de beperking van de geraadpleegden tot het electoraat voor de Tweede Kamer; de begeleiding door de Kiesraad; het «ritueel» van oproepkaarten, machtigingen, stemhokjes en/of stemmachines; de publicitaire storm waarmee campagne en verkiezing gepaard zullen gaan; de uitspraak van een aantal fracties in de Tweede Kamer dat zij de uitslag accepteren of (zeer) zwaar laten meewegen enz. Is er een land in de EU, waar dan ook en wanneer dan ook, waar een raadplegend referendum op dezelfde voet en op dezelfde wijze als hier wordt voorgesteld, is georganiseerd, dat ooit anders besloot dan het referendumelectoraat (althans de meerderheid daarvan) raadde?

Dit betekent naar het inzicht van deze leden van het CDA dat, extreme situaties uitgezonderd, dit referendum materieel een beslissend referendum is.

De bezwaren die zij tegen dit type referendum hebben en die eerder en elders zijn toegelicht, golden daarom ook tegen dit voorgestelde referendum.

Zulks zou uitzondering kunnen lijden indien de situatie zo uniek zou zijn dat raadpleging van de pouvoir constituante verdedigbaar of wenselijk wordt. Dit referendum gaat echter over een verdrag dat vooral zaken codificeert en de pijlerstructuur relateert, rechtspersoonlijkheid van de

EU vestigt en grondrechten nader verankert. Er is geen substantiële soevereiniteitsoverdracht, noch lijkt de vermoedelijke inhoud van het verdrag af te wijken van de Grondwet in de zin van art. 91 lid 3 Grondwet. Er is geen principiële, maar slechts een gradueel verschil met eerdere verdragen zoals bijv. het Verdrag inzake de burgerlijke en politieke rechten van burgers, het Verdrag van Maastricht, het EMU-verdrag e.d.. De Raad van State meent dat indien initiatiefnemers dan toch een grond zoeken, zij deze nog het beste kunnen zoeken in de omstandigheid dat het verdrag «tot op zekere hoogte» vergeleken mag worden met grondwetsherziening. Dat is wat anders dan dat dit verdrag daarmee gelijkgesteld wordt. Er zit in dit wetsvoorstel, gelet op de toelichting van de initiatiefnemers en uit sommige uitlatingen van woordvoerders van Tweede Kamerfracties die het voorstel steunden, een soort absolutiekarakter. Er wordt als het ware boete gedaan en vergeving gevraagd voor eerdere tekortkomingen in de communicatie met burgers rond mijlpalen in het integratietraject: verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice; de Euro; de uitbreiding van de EU bijvoorbeeld. Het boetekleed siert de politiek maar de penitentie, een nationaal raadplegend referendum, blijft hier minder gelukkig.

Deze leden hadden een aantal vragen over dit nieuwe instrument dat na ruim twee eeuwen plotseling vanachter de constitutionele horizon lijkt op te rijzen.

De verdedigers van het voorstel zijn kennelijk van opvatting dat een nationaal raadplegend referendum geen constitutionele basis behoeft. Hiermee verwerpen ze impliciet de opvatting dat cruciale, terecht door de verdedigers als zeer belangrijk aangemerkte, nieuwe voorzieningen/experimenten zoals deze referendumvorm niet hoeven te worden gebaseerd of erkend in de nationale constitutie. Welke andere EU-landen kennen het instrument van het nationale raadplegende referendum zonder drempels zoals hier voorgesteld zonder dat de Grondwet deze mogelijkheid opent of aangeeft?

De verdedigers van het wetsvoorstel gaan er echter wel vanuit dat een dergelijk instrument een wettelijke basis moet hebben. Welke gronden – afgezien van budgettaire – brengen hen tot dit oordeel?

De indieners zien de raadpleging kennelijk vooral als een raadpleging ten behoeve van de Kamers; veel minder als een advies aan de wetgever als zodanig. Het voorstel van de regering het referendum te laten gaan over de goedkeuringswet werd bijvoorbeeld door hen ook niet overgenomen. Waarom, zo vroegen deze leden van het CDA, zou dan, redenerend in de trant van de verdedigers van het initiatief-wetsvoorstel, het niet gerechtvaardigd kunnen zijn, dat de Tweede Kamer zelf een nationaal raadplegend referendum organiseert, indien zij advies meent nodig te hebben van burgers bij haar taak als medewetgever of als vaststeller van bijvoorbeeld grote projecten?

Het viel deze leden op dat de verdedigers van het initiatief-wetsvoorstel de weg via de Tijdelijke referendumwet (Trw) niet wilden afwachten of stimuleren, mede vanwege de hoge drempels («slotgracht»). Dat betekent, dat zij aldus de drempels en condities die deze wet aan een referendum verbindt, kunnen vermijden. Is nu in de opvatting van de indieners een nationaal raadplegend referendum – al dan niet bij regeerakkoord overeengekomen – in beginsel toelaatbaar over alle denkbare onderwerpen, dus zonder de uitzonderingen van artikel 6 Trw? Slechts enkelvoudige meerderheden in beide Kamers zouden dan volstaan om – indien sanctie wordt verkregen – over wat dan ook een referendum «los te slaan». Beschouwen de initiatiefnemers dit wetsvoorstel als een opmaat of precedent voor die – nu nog virtuele – referendumpraktijk? Is de regering van opvatting dat zij in dit verband kan

blijven «bij een contraseign politiek» die ook deze voorstellen steeds accepteert?

Waarom is, nu het kennelijk gaat om een advies aan het parlement (Handelingen TK 27–1866), de Eerste Kamer uitgesloten van de benoeming van de leden van de referendumcommissie?

Zijn de verdedigers van opvatting dat een goede feitelijke samenvatting van het verdrag, zoals opgesteld door de referendumcommissie, vergezeld dient te gaan van de vaststelling dat een aantal zaken dus niet onderdeel uitmaken van het object van de raadpleging? Zo kan onder andere worden vermeden dat het altijd dreigende gevaar van plebiscitering (voor of tegen kabinetsbeleid) van het instrument zoveel mogelijk kan worden weggenomen. Hierdoor blijft de advisering zo zuiver mogelijk gericht op het verdrag zelf en wordt vervuiling van het debat tegengegaan.

Wat is de juridische status van de referendumcommissie?

De Tweede Kamer heeft gekozen voor de vorm van een initiatief-voorstel van wet en niet voor een initiatiefvoorstel van Rijkswet. De leden van de CDA-fractie hadden hierover de volgende vragen. Het staat voor hen evenals voor de Raad van State vast dat de «Europese Grondwet», althans een deel daarvan, in de terminologie van de Raad van State de Nederlandse Antillen en Aruba bindt (in der terminologie van het Statuut «raakt» en daar zal «gelden»; zie M. Nap, Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden, hoofdstuk 3, pagina 42 t/m 46). Deze zal dan ook voor die landen moeten worden goedgekeurd.

De indieners vroegen zich af of een referendum overzee wel zinnig is. De leden van de CDA-fractie lieten die stelling nadrukkelijk voor hun rekening. Maar zij meenden dat de verdedigers van het wetsvoorstel toch eens uiteen zouden moeten zetten waarom zij dan niet tenminste de vorm van een initiatief-Rijkswet hebben gekozen. Dan was enige stem gegund aan de overzeese gebiedsdelen en wel op de wijze die het Statuut daaromtrent kent.

De verdedigers van het voorstel hebben zich bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van de besluitvorming in de Tweede Kamer steeds gekeerd tegen kiesdrempels met het argument dat het om een raadplegend referendum gaat. Een raadplegend referendum is altijd geldig en verschilt bijvoorbeeld in karakter van het raadgevend correctief referendum met al zijn drempels en beperkingen, zo redeneerden zij. Deze leden van de CDA-fractie valt het vervolgens wel op, dat in dit wetsvoorstel de kring van ingezetenen wier raadpleging men op prijs stelt, is beperkt tot het electoraat van de Tweede Kamer. De volksvertegenwoordiging vertegenwoordigt toch het gehele Nederlandse volk en dient de belangen in het oog te houden van alle ingezetenen? Waarom dan toch tot in het kleinste detail (gedetineerden zijn bijv. uitgesloten) een kopiëring van het electoraat voor de Tweede Kamerverkiezing? Dit suggereert toch ook in hoge mate dat hier materieel een beslissend referendum wordt voorgesteld?

Waar in het wetsvoorstel gesproken wordt van Onze Minister is dat blijkens art. 1 onder a. Onze Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, tevens de beoogde ondertekenaar van het wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel wordt echter voor uitgebreide delen verwezen naar de Tijdelijke referendumwet (Trw) en direct of via die Trw naar de Kieswet. Daar is «Onze Minister» de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die overigens geen beoogd ondertekenaar is van dit wetsvoorstel. «Welke minister van Binnenlandse Zaken» is primair verantwoordelijk voor de wijze waarop de taken en bevoegdheden uit de Kieswet en de Trw, waarnaar wordt verwezen in dit wetsvoorstel worden uitgevoerd en uitgeoefend?

In art. 6 lid 1 wordt bepaald dat de kiesgerechtigheid voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op 10 juni 2004 van personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, tevens geldt als

registratie voor het referendum. Het tijdstip waarop het referendum zal worden gehouden is thans hoogst onzeker. Begint deze bepaling naar het oordeel van de verdedigers van het wetsvoorstel niet te knellen indien het referendum ver na 10 juni 2004 zal worden gehouden?

Is in artikel 8 lid 1 onder b na de komma het woord «en» weggefallen?

Er zijn bepalingen zoals bijvoorbeeld die onder artikel 1 onder e en in artikel 2 lid 3 die door tijdsverloop hun betekenis hebben verloren en iets zinledigs bepalen. Welke andere bepalingen in dit wetsvoorstel behoeven naar het oordeel van de verdedigers van het voorstel aanpassing indien dit kalenderjaar nog geen verdrag tot stand komt?

Schorst de onverhoopte ontbinding van één of beide Kamers de voorbereiding van een referendum waartoe was besloten?

Wat is de visie van de initiatiefnemers op een situatie die zou kunnen ontstaan indien op 10 juli a.s. de stembus een duidelijke meerderheid oplevert voor die partijen die zich hebben uitgesproken voor de huidige «concept Europese grondwet», maar uit de raadpleging een andere meerderheid blijkt?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In navolging van het advies van de Raad van State waren deze leden van mening dat, gezien het karakter van het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie, raadpleging van het oordeel van de kiezers wenselijk is. Aangezien ontbinding van de Tweede Kamer, gebruikelijk bij een herziening van de Nederlandse Grondwet, niet in de rede ligt, achtten deze leden een, niet bindend, raadplegend referendum een alleszins voor de hand liggend alternatief.

Deze leden hadden echter nog een aantal vragen:

In de considerans van het voorliggende wetsvoorstel wordt als doel voor het houden van een raadplegend referendum genoemd: het verhogen van de betrokkenheid van de burgers bij de toekomstige hervormingen van de Europese Unie die voortvloeien uit de Europese Conventie. De leden van de VVD-fractie achtten deze doelstelling niet zuiver. Zou het doel van een raadplegend referendum niet moeten zijn parlementariërs in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van de mening van de burgers over het Verdrag, zodat zij bij hun besluitvorming dienaangaande hiermee rekening kunnen houden? Waarom hebben de indieners van het wetsvoorstel voor deze onzuivere formulering gekozen?

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel gaven de indieners in paragraaf 4.2 aan dat het maatschappelijk draagvlak van referenda de laatste decennia gegroeid is. Zij geven tevens aan dat uit een in juni 2003 gehouden Eurobarometerpeiling is gebleken, dat 4 van de 5 van de ondervraagde Nederlanders het noodzakelijk vinden dat alle burgers van de EU zich bij referendum kunnen uitspreken over de ontwerp Grondwet. Zonder deze gegevens te willen bestrijden, wilden de leden van de VVD-fractie er op wijzen dat deelname aan referenda in Nederland niet gekenmerkt worden door een hoog opkomstpercentage. De site www.Referendaplatform.nl geeft hieromtrent duidelijke cijfers. De meeste in Nederland gehouden referenda betreffen gemeentelijke aangelegenheden. Als de opkomst bij deze referenda al als laag valt te bestempelen, zo vroegen deze leden aan de indieners, wat geeft hun dan het vertrouwen dat het opkomstpercentage bij een Europese aangelegenheid wel een aanvaardbaar resultaat zal laten zien? Welke waarde hechten de indieners aan het opkomstpercentage met betrekking tot de representativiteit van de uitkomst van het referendum?

Ondanks hun positieve houding ten opzichte van het te houden referendum had het de leden van de VVD-fractie ten zeerste verbaasd dat het voorliggende wetsvoorstel in deze vorm en op dit tijdstip bij de Eerste Kamer was ingediend. De feitelijke situatie is immers dat er nog geen grondwettelijk verdrag is, dat nog niet duidelijk is wat de inhoud van het

verdrag zal zijn, en, last but not least, wanneer het verdrag gesloten wordt. Met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel is met name dit laatste aspect van belang.

Aangezien inmiddels duidelijk is dat een stemming over het verdrag niet kan plaats vinden gelijktijdig met de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op 10 juni a.s. zijn meerdere onderdelen van het wetsvoorstel niet meer relevant. Zonder in dezen uitputtend te zijn willen de leden van de VVD-fractie wijzen op onder meer de volgende artikelen:

- In artikel 2 lid 3 wordt gesproken over een situatie waarbij voor 22 april bepaalde handelingen zijn verricht of besluiten zijn genomen. Nu duidelijk is dat deze handelingen of besluiten niet voor die datum verricht of genomen zullen worden lijken deze artikelen overbodig. Hetzelfde geldt mutatis mutandis ook voor het gestelde voor meerdere onderdelen van artikel 8 lid 1.
- Nu de datum van het voorgestelde referendum niet zal samenvallen met de datum van verkiezing van de leden van het Europees Parlement lijkt ook de bepaling in artikel 6 lid 1 betreffende de registratie van de kiesgerechtigdheid van personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, niet meer correct.

De leden van de VVD-fractie gaven te kennen buitengewoon veel waarde te hechten aan zorgvuldige wetgeving. Dit heeft niet alleen betrekking op de inhoud van het wetsvoorstel, doch ook op de tekst er van. In aansluiting op de inleidende commissie-opmerkingen gaven wij de indieners van het wetsvoorstel dan ook met klem in overweging het wetsvoorstel ten spoedigste te wijzigen door middel van het schrappen van overbodige tekstonderdelen. Het indienen van een novelle bij de Tweede Kamer zou daartoe een geëigend middel kunnen zijn. Dit zal naar de mening van deze leden de kwaliteit van wetgeving ten goede komen. Zij zouden graag van de indieners van het wetsvoorstel vernemen of zij hiertoe bereid zijn, en indien dit niet het geval is wat daarvoor de redenen zijn.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hadden met grote interesse kennis genomen van het voorstel «Wet raadplegend referendum Europese Grondwet». Met de indieners waren zij van mening dat het instrument «referendum» drie positieve kenmerken heeft die de democratische besluitvorming verdiepen: het is een forse impuls voor het publieke debat over het betreffende onderwerp, het is een uitstekend middel om de participatie van burgers in de politieke besluitvorming een plaats te geven en het kan het draagvlak vergroten voor de besluiten die Tweede en Eerste Kamer over het betreffende onderwerp moeten nemen. Zeker in het geval van de Europese Grondwet zijn deze drie kenmerken van kracht.

Hoewel de initiatiefwet al veel aandacht bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft gehad, resteerden er nog enkele vragen.

Het derde, hiervoor genoemde, kenmerk gaat uiteraard alleen op in het geval van een raadplegend referendum dat voor de behandeling van de desbetreffende wet in Tweede en Eerste Kamer wordt gehouden. Op advies van de Raad van State hebben de indieners in de tweede versie van de memorie van toelichting de passage over de relatie met de Tijdelijke referendum wet (Trw) geschrapt, in die zin dat de indieners aanvankelijk van oordeel waren dat op basis van de Trw ook na vaststelling van het verdrag nog een correctief raadplegend referendum zou kunnen worden gehouden. De Raad van State bestreed dat omdat de Europese Grondwet ook de Nederlandse Antillen en Aruba zou binden – en daarmee op grond van artikel 7f van de Trw niet-referendabel zou zijn. Hoewel de indieners in hun commentaar op dit onderdeel van het advies

van de Raad van State stelden hiervan niet overtuigd te zijn, hebben zij deze passage in de uiteindelijke memorie van toelichting geschrapt, omdat het nu niet aan de orde zou zijn. Daar hebben zij op zichzelf gelijk in. Toch blijft deze kwestie natuurlijk op tafel liggen. Blijven de indieners bij hun opvatting dat te zijner tijd bij de goedkeuring van het verdrag bepaald moet worden dat die goedkeuringswet moet worden uitgesloten van de Trw? En op welke grond zou dat dan moeten gebeuren? Zou deze mogelijkheid toch niet open gelaten moeten worden, omdat het immers – onder bepaalde omstandigheden – voorstelbaar is dat de besluitvorming in Tweede en Eerste Kamer een andere uitslag te zien geeft dan het raadplegend referendum, waardoor een correctief – weliswaar ook raadplegend – referendum op zijn plaats zou zijn?

Kunnen de indieners aangeven waarom het volgens hen de voorkeur verdient vooraf een raadplegend referendum te organiseren in plaats van de Trw te volgen?

Waarom hebben de indieners in de slotbepalingen geen artikel opgenomen dat verwijst naar artikel 168 van de Trw (de evaluatiebepaling) omdat een evaluatie van het referendum over de Europese Grondwet zeker ook van belang kan zijn voor de evaluatie van de Trw, waarvan het overigens maar de vraag is of deze Trw, gezien de hoge drempels, ooit tot een referendum leidt?

Nu het er naar uitziet dat artikel 8 lid e van toepassing zal zijn over de datum van de stemming en wellicht ook lid 2, verdient de vrees van de VNG en de NVB (brief van 10 december 2003) aandacht, waarin aangehikt wordt tegen de datum van 8 september als mogelijkheid gezien de voorafgaande vakantiedrukke. Kunnen de indieners op deze bezwaren reageren?

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** merkten op het wetsvoorstel bijzonder te vinden om redenen van het oogmerk, nl. om voor het eerst in onze moderne geschiedenis een referendum op nationaal niveau te organiseren, het onderwerp nl. een nog niet bestaande tekst over (vermoedelijk) een voorstel voor een Europese Grondwet en de procedure nl. een wetgevingsinitiatief. Het was deze leden niet ontgaan dat het voorstel mocht rekenen op een ruime steun in de Tweede Kamer en dat het debat in die Kamer allereerst werd gekenmerkt door enige euforie over eerdergenoemde karakteristieken en minder over de relatie van het instrument referendum tot de vereisten van ons stelsel van vertegenwoordigende democratie. Ter voorbereiding van de plenaire bespreking van het wetsvoorstel wilden zij na kennisneming van de argumenten, geuit in de schriftelijke stukken en in het debat in de Tweede Kamer, aan de indieners opheldering vragen over enkele aspecten van het voorstel.

Kern van het voorstel is dat aan de kiesgerechtigde leden van onze bevolking advies wordt gevraagd over de Europese Grondwet, die als bekend, thans nog slechts in staat van wording is. In de stukken is tot op heden nauwelijks aandacht besteed aan wie dat advies gericht zal zijn. Kunnen de initiatiefnemers bevestigen dat het advies in elk geval niet gericht kan zijn aan de regering om de simpele reden dat de regering door haar aanvaarding van het IGC-resultaat een al vaststaande mening geacht wordt te hebben? Betekent dit tevens dat de regering de vrijheid, en zelfs de politieke plicht, heeft zich met die mening te mengen in het publieke debat voorafgaande aan het referendum? Achten de initiatiefnemers dit wenselijk? Als niet de regering de geadresseerde is zal het referendum-resultaat gericht zijn aan de andere organen van de wetgevende macht te weten de Tweede en de Eerste Kamer. Kunnen de indieners met deze

waarneming instemmen? Zo ja, menen zij dan dat de Eerste Kamer op dezelfde wijze als de Tweede Kamer zich zal dienen te bezinnen op de vraag naar de betekenis en het gezag van de referendumuitspraak? Had het dan niet voor de hand gelegen, om nog maar te zwijgen over de wenselijkheid van een zo groot mogelijk parlementair draagvlak, dat de initiatiefnemers positief hadden gereageerd op de suggestie van minister De Graaf om de leden van de referendumcommissie ex artikel 24 te laten benoemen door beide Kamers der Staten-Generaal? Willen zij in overweging nemen dit alsnog te regelen?

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stelden, met verwijzing naar in het verleden gevoerde debatten over het instrument van het referendum in het algemeen, dat volstaan kan worden met een oordeel over de specifieke karakteristieken van het voorstel. Slechts één aspect van algemene strekking is aanleiding tot vragen. Zonder de initiatiefnemers te willen vragen naar de verhouding van het vertegenwoordigende stelsel enerzijds en het referendum anderzijds, wilden zij wel een antwoord hebben op de vraag waarom de initiatiefnemers een referendumuitspraak kennelijk superieur achten aan het zelfstandig oordeel van de Kamers der Staten-Generaal. Want waarom hebben zij bij herhaling een pleidooi gehouden voor een binding vooraf aan het referendumresultaat door de leden van de Staten-Generaal? Wordt zo geen onzuiver element ingebracht nl. dat het niet alleen gaat om een gevraagd advies van de bevolking maar om een uitlokken van een gezaghebbende stem van het electoraat? Wordt daarmee het karakter van het referendum geen geweld aangedaan? En hadden in elk geval de initiatiefnemers zich niet moeten onthouden van het doen van uitspraken hierover? Hebben zij nu zelf niet meegewerkt aan het creëren van de verwachting dat het de uitslag van het referendum doorslaggevend zal of zal behoren te zijn voor de opstelling van het parlement? En in het geval de opvatting van de meerderheid van het parlement blijkt af te wijken van de uitslag van het referendum, waarom zou dan de niet-beargumenteerde uitspraak van de bevolking dienen te prevaleren boven de wel-beargumenteerde uitspraak van de vertegenwoordigende lichamen? De leden van deze fracties vroegen of de initiatiefnemers zelf, bij dezen dus op de man/vrouw af gevraagd, bereid zijn uit te spreken dat zij zelf zich bij voorbaat binden aan de uitslag van het referendum.

Weinig helder is de uitspraak van de initiatiefnemers dat het volgen van de procedure die wettelijk is voorgeschreven voor de goedkeuring van verdragen in dit geval een «democratische lacune» oplevert. Nog daargelaten wat precies onder een dergelijke lacune moet worden verstaan, spreken zij daarmee impliciet niet uit dat de materieel veel verder reikende verdragen van Rome en Maastricht evenals het Enkelvoudig Verdrag onvoldoende democratisch gelegitimeerd moeten worden geacht? In dit verband vroegen deze leden ook aandacht voor de verhouding van de Grondwet voor Europa en het reeds geldende verdragenacquis. Waarover wordt de bevolking nu geraadpleegd: over het geheel van de constitutionele ordening van de Europese Unie zoals deze zich aandient in het voorstel tot een grondwet, de inhouden van de vorige verdragen dus inbegrepen, of slechts over de in de Grondwet voorgestelde aanvullingen cq. finale codificatie van de staatkundige ordening van de Europese Unie? Is het niet zo dat zowel voor het beslissende parlement als ook voor het raadgevende electoraat slechts het laatste geldt? Immers, bij een verwerping van het voorstel voor een grondwet blijven de bestaande verdragen onverkort van toepassing. Erkennen de initiatiefnemers dat het daarom van groot belang is dat de kiesgerechtigden vooraf duidelijk wordt gemaakt dat het referendum formeel en materieel niet gaat over bijvoorbeeld de afschaffing van de grenscontroles, de introductie van de euro of de Interne Markt? Een meer

specifieke vraag die hieruit voortvloeit betreft de inhoud van de feitelijke samenvatting van het verdrag ex artikel 26, lid 1 onder b. Is het geen eis van eerlijke voorlichting dat uit die samenvatting ook blijkt wat het werkelijke effect kan zijn van het referendum? Moet niet minimaal duidelijk worden gemaakt dat de referendumuitslag ook na «overnemen» van die uitslag door het parlement geen effect heeft op het bestaande acquis post-Nice?

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP betwijfelden of de initiatiefnemers een adequate reactie hebben gegeven op het – overigens respectabele – minderheidsstandpunt van het lid van de Raad van State, de heer Lauwaars. Deze stelt de realistische vraag of het beleidsmatig denkbaar is dat Nederland de andere lidstaten van de Unie trotseert met een verwerping van het voorstel voor een grondwet. De initiatiefnemers wezen in hun reactie op de mogelijkheid van heronderhandelen en het eventueel bedingen van een opt-out terzake van omstreden bepalingen. Hoe is het echter mogelijk om op grond van de referendumuitslag te concluderen welke bepalingen omstreden zijn? Welke conclusie dient naar het oordeel van de initiatiefnemers te worden getrokken indien de uitslag van een tweede referendum opnieuw negatief is? Ontstaat dan niet de situatie dat een faire honorering van de volkswil betekent dat Nederland de Europese Unie dient te verlaten? Durven de initiatiefnemers deze conclusie als voortvloeiend uit de strekking van hun voorstel voor hun rekening te nemen? Als dat niet het geval is, wat is dan nog het gewicht van dit referendum? Is het in de visie van de indieners werkelijk denkbaar dat het effect van het referendum zou kunnen zijn dat alle afwegingen en beslissingen die de wetgever vanaf het Verdrag van Rome tot het Verdrag van Nice onder eigen politieke verantwoordelijkheid in het veronderstelde belang voor ons land volkomen legitiem heeft genomen, daarbij duurzaam gesteund door verkiezingsprogramma's van bijna alle politieke partijen, terzijde worden geschoven? Kortom, hoe serieus nemen de initiatiefnemers zelf de consequenties van een mogelijke negatieve uitslag van het voorgestelde referendum?

Hebben de indieners ook onder ogen gezien dat zich de complicatie kan voordoen dat de tekst van de Grondwet voor Europa ons land verplicht tot een wijziging van de Grondwet? Ter illustratie wezen deze leden op de opmerkingen van W.J.M. Voermans in RegelMaat afl. 2003/6, blz. 229, over de wijze waarop de verdragsluitende competenties die aan de Unie zijn toebedeeld op gespannen voet staan met artikel 91 Gr. Het gaat nu niet om deze zaak zelf, waaraan nog toegevoegd kan worden dat ook andere bepalingen van de Europese Grondwet mogelijkwijs tot een aanpassing van onze Grondwet kunnen verplichten, maar om het feit dat dan ook de wijzigingsprocedure inclusief verkiezingen is voorgeschreven. Is het dan niet vreemd ook nog eens een referendum te houden? Kortom, verdient het geen aanbeveling eerst te bezien of een wijziging van de Grondwet noodzakelijk zal zijn en pas daarna een referendum te overwegen?

Weinig fraai, zo meenden de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP, is de in het tweede lid van artikel 2 opgenomen mogelijkheid dat het referendum ook gehouden kan worden over een IGC-tekst, die nog niet door de regering is ondertekend. Dat impliceert dat de bevolking een tekst wordt voorgelegd, die juridisch nog onder handen moet worden genomen en dus nog geen definitieve vorm kent. Getuigt dit niet van te weinig respect voor zowel de tekst van de zog. Grondwet als voor de kiesgerechtigden? Het was deze leden niet ontgaan dat genoemde optie zich wegens het naderen en spoedig passeren van de in het wetsvoorstel genoemde datum van 22 april zich zeer waarschijnlijk niet meer zal voordoen. Dat betekent dat het doen samenvallen van het referendum

met de eerstvolgende verkiezingen voor het Europese Parlement niet meer mogelijk zal zijn. Verdient het dan geen aanbeveling de al bijna verouderde tekst van artikel 2, lid 2, bij de tijd te stellen en uitsluitend te bepalen dat het referendum zal worden gehouden over het verdrag, zoals dat is ondertekend voor het Koninkrijk?

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen waarom in artikel 15 moet worden vastgesteld dat «een meerderheid» van de kiesgerechtigden zich voor het verdrag heeft uitgesproken. Suggereert het spreken over «een meerderheid» niet meer nl. het uitbrengen van een beslissende stem waarbij de meerderheidsregel geldt, dan wat in feite bij een raadplegend referendum het geval is. Gaat het bij dit referendum niet eerder om een bijzondere vorm van het peilen van de publieke opinie waarbij het vaststellen van de percentages pro en contra voldoende is en meer passend is bij het raadplegend karakter van het voorgestelde referendum?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen