

Vergaderjaar 2004–2005

**29 608**

**Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham tot wijziging van het 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) in verband met het tijdstip van het referendum**

**C**

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 16 november 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie namen kennis van dit wetsvoorstel. Deze novelle, waar deze leden overigens niet expliciet om hadden gevraagd, neemt enkele van de juridisch-technische bezwaren weg die zij bij het voorlopig verslag omtrent wetsvoorstel 28 885 hadden opgeworpen. Wel resteert bij hen nog de vraag of de eventuele omstandigheid dat de Tijdelijke referendumwet zou kunnen zijn geëxpireerd op het moment dat de in voorstel 28 885 neergelegde analogieën met die wet in werking zouden treden, voldoende is verdisconteerd. Zij vernamen graag de opvatting van de verdedigers op dit punt. Deze novelle raakt niet – en dat kon ook niet worden verwacht – de kern van de zaak n.l. de constitutiona-  
liteit en wenselijkheid van het precedent van het nationaal raadplegend referendum in het algemeen en dat van een dergelijk referendum met betrekking tot het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie in het bijzonder.

Het zijn die twee debatten die voor deze leden centraal stonden in het verslag bij wetsvoorstel 28 885.

Deze leden moesten vaststellen dat een deel van de beantwoording van de vragen door hen gesteld die reeds eerder geuite bezwaren niet wegnam. Deze laatste namen zelfs eerder toe.

Vooraf wilden deze leden echter nog een vraag stellen met betrekking tot de rol van de Voorzitter van de Tweede Kamer in relatie tot die Tweede Kamer én tot de verdedigers van de initiatiefvoorstellen. Zulks naar aanleiding van opmerkingen daarover in de memorie van antwoord (blz. 2).

Begrepen deze leden het goed dat in dit verband de Voorzitter van de Tweede Kamer een mandaat bezit van die Kamer om vragen vanuit de Eerste Kamer over de procedure van een initiatiefwetsvoorstel (bijv. met betrekking tot aanhouding, intrekking e.d.) te beantwoorden zonder

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA).

raadpleging van die Kamer, met uitzondering van degenen die indertijd (het voorstel tot) een initiatiefwetsvoorstel hebben ingediend? In dit opzicht is ook het opschrift van de wetsvoorstellen die gewagen van een wetsvoorstel van de leden Karimi e.a. aan de Eerste Kamer wellicht even gebruikelijk als verwarrend. De leden van de CDA-fractie oriënteren zich liever op het onderscheid dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer zelf (Hoofdstuk IX & 3) maakt tussen aanhangigmakers/ initiatiefnemers/verdedigers van het wetsvoorstel aan de ene kant en de «eigenaar» van het wetsvoorstel, de Tweede Kamer, aan de andere kant. Deze leden hadden voor wat betreft de twee hoofdvragen die zij in het voorlopig verslag inzake wetsvoorstel 28 885 aan de orde stelden en die zij hierboven herhaalden nog een aantal nadere vragen. Is het de opvatting van de Tweede Kamer dat te allen tijde zonder grondwettelijke basis een nationaal raadplegend referendum over welk onderwerp ook, zonder drempels ook, in het Nederlandse staatsbestel moet kunnen worden gehouden? Zou men bijvoorbeeld in een regeerakkoord een raadplegend referendum kunnen aankondigen over zaken betreffende het Koningshuis, de begroting, wetten die de eerste lezing van een grondwetsherziening bevatten, opzegging van verdragen enz.? Wat is de opvatting van de regering terzake? Als dat een juiste uitleg is, heeft de introductie van dit nieuwe instrument voorwaar een betekenis die zich verre uitstrekt buiten de casus waarbij de première plaatsvindt (Europese grondwet).

Indien de leden van de CDA-fractie hier een onjuiste of gedeeltelijk onjuiste weergave van de stellingname in de memorie van antwoord hebben gegeven, wil de regering deze dan corrigeren?

Nu de verdedigers van dit wetsvoorstel eerder en elders blijk gaven van hun opvatting dat de nationale grondwet een dragend document voor de Nederlandse samenleving zou moeten zijn, leidt dit bij de leden van de CDA-fractie tot de volgende vragen. Moet de Grondwet de meest belangrijke staatsrechtelijke bevoegdheden van de centrale staatsorganen vestigen en of vermelden? Is het instrument van het nationaal raadplegend referendum dat het wetsvoorstel na ruim twee eeuwen wil introduceren zo een belangrijke bevoegdheid, in dit geval van de wetgever? De leden van de CDA-fractie stelden prijs op de visie van de verdedigers ter zake, nu het hier om een precedent gaat.

Deze nieuwsgierigheid werd alleen maar groter bij deze leden nu zij uit de memorie van antwoord begrepen dat het voorgestelde type referendum slechts vergeleken kan worden met gehouden referenda in Zweden en Malta. De Zweedse grondwet kent sinds 1922 de mogelijkheid van het consultatief referendum over een aantal belangrijke besluiten. (Malta's referendum was eenmalig en betrof het besluit tot toetreding van dat land tot de EU) Leidt dan ook niet deze rechtsvergelijking de Tweede Kamer als indiener van het initiatiefwetsvoorstel tot de opvatting dat in ieder geval het voorgestelde type referendum een grondwettelijke basis dient te hebben?

Een volgend voor deze leden wezenlijk punt is het feit dat het voorgestelde referendum materieel een beslissend referendum is. Weliswaar benadrukken de antwoorden het feit dat het formeel om raadpleging gaat. Die vaststelling die overigens juist is dient dan vervolgens om alle beperkingen die traditioneel in Nederland, maar ook in alle andere landen ten aanzien van echt beslissende maar ook raadgevende referenda worden gesteld, te ontgaan. Maar zeker ook na de reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie in de memorie van antwoord dringt zich steeds sterker de vraag op of in dit wetsvoorstel niet materieel een beslissend referendum wordt geïntroduceerd. Bij een raadplegend referendum zou het moeten gaan om raadpleging van het Nederlandse volk. Dat valt niet samen met de electoraten van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer zoals die bij recente verkiezingen optraden. De Staten-

Generaal dienen toch te letten op wat leeft in de samenleving als geheel? Zeker bij beslissende, maar ook nog wel bij raadgevende referenda spreekt de beperking van het referendumelectoraat tot dat van het betrokken staatsorgaan juist wel voor zich zelf. Maar waarom dat bij raadpleging zo moet zijn was deze leden van het CDA nog niet geheel duidelijk. Kunnen de verdedigers van het voorstel nog eens aangeven om welke principiële reden alle niet stemhebbende Nederlanders (waaronder bijv al diegenen die zeventien jaar zijn of «te laat» 18 werden) zijn uitgeschakeld bij de adviesaanvraag? Op de positie van de inwoners van het Koninkrijk overzee zouden zij hieronder terugkomen. Deze leden herhaalden in dit verband ook de andere kenmerken van dit voorgestelde referendum. zoals de referendumcommissie, de enorme publiciteit en de vermoedelijke intensiteit van de campagnes alsmede de technisch-organisatorische analogie met verkiezingen voor volksvertegenwoordigingen) die de kwalificatie materieel bindend rechtvaardigen. Deze kwalificatie werd overigens eerder ook gebruikt door de regering toen het om het raadgevend correctief referendum ging. Er is ook geen enkel ander voorbeeld te vinden in de EU, althans de memorie van antwoord 28 885 noemt ze niet, waar de uitslagen van dit type nationale referenda niet materieel als bindend worden beschouwd en dus leidden tot referendum-conforme besluitvorming.

Het viel de leden van de CDA-fractie op dat bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel, alsmede van de daarbij behorende novelle het voorgestelde type referendum afwisselend werd betiteld door de deelnemers aan het debat als een advies aan de Kamer, een advies aan beide Kamers, een advies aan de Staten-Generaal en als een advies aan de wetgever. De verdedigers lijken anders dan de regering te kiezen voor de kwalificatie advies aan de Kamer resp. de Staten-Generaal. Deze opvatting blijkt gestoeld op de vaststelling dat de regering al gekozen heeft, nl. voor het verdrag en dat het parlement nog moet kiezen en in dat verband advies nodig heeft van het Tweede Kamerelectoraat. Begrepen deze leden de verdedigers van de voorliggende wetsvoorstellen goed dat deze een raadplegend nationaal referendum in alle gevallen primair beschouwen als een advies aan de Staten-Generaal? Of is dat volgens de verdedigers in het voorstel slechts het geval indien het referendum het gevolg is van een initiatiefwetsvoorstel. Ware het niet wijzer, zo vroegen deze leden zich af, om te spreken van een advies aan de wetgever? Het is de wetgever (dus ook de regering) die het instrument van het nationaal raadplegend referendum in stelling brengt en financiert. De raadpleging heeft uiteindelijk betrekking op het al dan niet nemen van een besluit door diezelfde wetgever. De voorstelling dat de regering op eerder gemaakte keuzes niet materieel zou kunnen terugkomen is bovendien wel erg mechanistisch, zo meenden deze leden.

De volgende vragen van deze leden hadden betrekking op de specifieke context waarbinnen dit voorstel «landt». De verdedigers van het voorstel zien geen ruimte voor een benoeming door de beide Kamers van de Staten-Generaal van de leden van de referendumcommissie. Hieraan zou geen inhoudelijke reden ten grondslag liggen. Het gaat er huns inziens om de procedure zo simpel mogelijk te houden. De leden van de CDA-fractie ontging vooralsnog de analyse die hierachter schuil gaat. Het is toch ook zeer simpel indien de Tweede Kamer een X aantal leden benoemt en de Eerste Kamer een Y aantal leden? In de gedachtegang van de verdedigers van het wetsvoorstel dient toch die referendumcommissie aspecten van het proces van raadpleging te organiseren en te bewaken. Zulks ten behoeve van een zorgvuldige totstandkoming van een advies ten behoeve van de hele Staten-Generaal. Een nadere uitleg van de meerwaarde van beoogde simpelheid stelden deze leden dus terdege op prijs.

In de memorie van antwoord werd benadrukt dat de samenvatting van het verdrag een zaak is voor de referendumcommissie. De leden van de CDA-fractie wilden in dit verband niet stilstaan bij de merkwaardige figuur dat de adviesbehoevende instantie niet zelf formuleert waarover zij advies wenst. De hele figuur van een referendumcommissie bleven zij in de context van een *raadplegend* referendum licht bizar vinden. Waar deze leden echter wel bij wilden stilstaan, is het feit dat de verdedigers menen dat het aan de referendumcommissie moet worden overgelaten of zij ook nadrukkelijk wil vermelden in die samenvatting waarover het referendum niet gaat. De verdedigers merkten in dat verband niet ongeestig op, dat de lijst van zaken waarover het referendum niet gaat oneindig is. Maar daar gaat het volgens deze leden van het CDA niet om. Zij begrepen in ieder geval dat de bedoeling van de verdedigers van het wetsvoorstel mede gericht was op het organiseren van een zo goed mogelijk advies aan de Staten-Generaal. Het zou dan zaak zijn om op voorhand duidelijk te maken dat het referendum niet gaat over zaken als toetreding van landen, over de Euro e.d.. Het Zweedse voorbeeld van het referendum over een betrekkelijk simpele zaak als de Euro schijnt te leren dat veel kiezers de indruk bezaten dat meerdere «typisch Europese zaken» onderwerp waren van het referendum. Zouden de verdedigers van dit voorstel ook bij nader inzien willen blijven bij de opvatting dat de adviesbehoefte hier alles moet overlaten aan de door de Tweede Kamer benoemde referendumcommissie?

De beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van het CDA met betrekking tot de kwestie of de bevolking van de Nederlandse Antillen en Aruba al dan niet in dit verband mede moet worden geraadpleegd berust deels op een verkeerd begrip van wat werd gevraagd. Het kan ook zijn dat de door deze verdedigers zo sterk gezochte analogie met een beslissend referendum hieraan debet is. Voor zover vragenstellers onduidelijk waren vroegen zij daarvoor verontschuldiging en herhaalden zij hun vragen nu in een breder kader.

Deze leden viel het op hoe sterk de aanhangigmakers het verdrag zien als een materiële grondwetsherziening wat overigens in de ogen van diezelfde aanhangigmakers niet hetzelfde is als een afwijking van de Grondwet. Zo verdedigden zij in ieder geval (zie o.a. M.v.T. 28 885, nr. 3, blz. 7) de keuze voor het houden van een nationaal raadplegend referendum.

Als dat zo is, dan komt naar de opvatting van deze leden de koninkrijk-rechtsorde om de hoek kijken. Niet in de zin dat het onderwerp van het referendum een rijksaangelegenheid is die in een rijkswet *moet* worden geregeld, maar in het licht van artikel 45 van het Statuut. Daar is bepaald, dat enkele grondwetswijzigingen de overzeese landen «*raken*». Door de goedkeuring van het verdrag gelijk te stellen aan een materiële Grondwetswijziging hebben de aanhangigmakers ook de betrokkenheid van de Antilliaanse en Arubaanse regering aangewezen geacht.

Antillianen en Arubanen zijn evenals Europese Nederlanders burgers van de Europese Unie. Zij worden ook rechtstreeks geraakt door voor de overzeese gebiedsdelen relevante wijzigingen (LGO en «Ultraperifere gebieden») en door de grondrechtencatalogus.

Is in dit verband overigens de stelling van de indieners dat uiteindelijk de landen overzee zelf beslissen over de gelding van het verdrag wel in overeenstemming met art. 12 lid 2 Statuut en de daarachter liggende notie van het Koninkrijkswelzijn?

Waarom hebben de initiatiefnemers niet de verantwoordelijkheid genomen om te vernemen of de Antillen en Aruba behoefte hadden aan een referendum, door hen overeenkomstig art. 16 en 17 Statuut in staat te stellen dit wetsvoorstel (voor rijkswet in dat geval) te beïnvloeden?

Indien het referendum door deze landen was gewenst, had het ook in die

kiesdistricten als raadpleging voor de landsregeringen kunnen gelden ten behoeve van hun besluitvorming daaromtrent of hun beïnvloeding van besluitvorming door de koninkrijksorganen. Indien men overzee geen behoefte zou hebben gehad, hetgeen de leden van de CDA-fractie overigens merkwaardig zou lijken, dan had die opstelling na het verslag (of later via een amendement in de Tweede Kamer bij de behandeling van dit wetsvoorstel) «moeten» worden gehonoreerd. Deze leden zouden daarom graag toegelicht willen zien waarom de aanhangigmakers en thans verdedigers van het wetsvoorstel dit deel van de Europese Unieburgers niet heeft willen laten meedoen aan de raadpleging.

Tenslotte hadden de leden van de CDA-fractie nog een vraag met betrekking tot de duiding van de raadpleging in het geval het electoraat adviseert tot niet-goedkeuring van het verdrag. De redenen voor die niet-goedkeuring kunnen verschillend zijn, zelfs indien het gaat om duidelijk verdrag-gerelateerde argumenten. Waar de één kwaad zal zijn over wat deze ziet als een kwalijke negatie van de religie in de preambule, kan een ander tegenstemmen omdat hij of zij de interpretatie van de «Europese waardengemeenschap», zoals die thans opgeld doet, niet deelt. Anderen zullen het verdrag te ver vinden gaan in federalistische richting, waar weer anderen er te veel confederalisme in ontwaren. Deze mist dingen in de zogeheten Europese grondwet waar gene hetzelfde document te bemoeizuchtig vindt, enzovoort.

Deze leden gaan er van uit dat dit wetsvoorstel geen ruimte laat voor een andere dan digitale stemwijze (voor/tegen). Indien die opvatting juist is legt dat naar hun mening wel een probleem op tafel. Natuurlijk moeten de Kamers te allen tijde zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun besluiten, maar dan toch het liefst bij een goed inzicht in de structuur van de motieven van dat deel van het electoraat dat adviseert tot niet-goedkeuring. Kunnen de stembiljetten of ter plekke beschikbare enquêteformulieren ruimte bieden voor een summiere vorm van motivering desgewenst door de raadgevende kiezer? Of is zulks in alle omstandigheden totaal uitgesloten naar het oordeel van de verdedigers van dit wetsvoorstel? Deze vraag is, zo wilden deze leden nadrukkelijk vaststellen, niet badinerend bedoeld. Zij gingen er van uit dat de verdedigers van de voorstellen er van uit gaan dat «afstemmen» van het Europees Verdrag niet betekent dat de idee van een Europese Grondwet definitief van tafel moet zijn. Dat betekent dat gestreefd dient te worden naar een veranderde inhoud van het constitutioneel verdrag dan wel dat het negatieve advies genegeerd wordt. Ervan uitgaande dat de geadviseerde (in de opvatting van de verdedigers van de wetsvoorstellen de Staten-Generaal) gerichte aanpassingen wil nastreven, zal de volksvertegenwoordiging gebaat zijn bij inzicht in de wil van het referendum-electoraat.

Dient naar het oordeel van de verdedigers van deze wetsvoorstellen, nadat eventueel een wijziging – na een eventueel negatief advies van het referendum-electoraat – in het constitutioneel verdrag heeft plaatsgevonden, dat electoraat opnieuw te worden geraadpleegd?

Kunnen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, de verdedigers van de voorstellen mede gelet op de recent verschenen reacties van o.a. de VNG ingaan op de vraag welk deel van de kosten van het nationaal raadplegend referendum voor rekening komt van de gemeenten?

De leden van de **D66**-fractie hadden met waardering kennis genomen van initiatiefvoorstel 28 885 en de daarop gevolgde onderhavige novelle. Deze waardering betreft niet alleen de inzet van de aanhangigmakers, maar zeker ook het bijzondere perspectief dat met deze wetgeving zal worden geboden op het grondwettelijke verdrag voor de Europese Unie en op het instrument van het referendum.

Deze leden hebben één vraag. Het spanningsveld tussen de staatsrechtelijke vrijheid voor kamerfracties c.q. kamerleden af te wijken van de uitkomst van het referendum enerzijds en de met een raadplegend referendum verbonden figuur van de politieke zelfbinding anderzijds kan tot een complicatie leiden. In het geval van een negatieve uitspraak van de burgers zouden de Staten-Generaal (bijvoorbeeld om redenen van stabiliteit en continuïteit binnen de Unie of bijvoorbeeld in het geval van een – thans niet nader te definiëren – lage opkomst) het verdrag formeel toch kunnen goedkeuren. Vinden de verdedigers van het wetsvoorstel dat het referendum in de noodgedwongen raadplegende vorm in dat geval niettemin goed gewerkt heeft?

De leden van de fractie van de **SP** hadden de volgende vragen.

Klopt het dat het referendum rond de 30 miljoen euro gaat kosten?  
Hoeveel geld komt er beschikbaar voor groepen die een ja- danwel nee-campagne willen voeren?  
Wie bepaalt in laatste instantie de datum van het referendum? En wie de uiteindelijke vraagstelling?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen