

Vergaderjaar 2005–2006

**30 372**

## **Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum)**

**Nr. 7**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 februari 2006 en de reactie van de indieners d.d. 27 april 2006, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 november 2005 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel wordt voorgesteld in afwachting van het opnemen in de Grondwet van de mogelijkheid tot het houden van een bindend correctief wetgevingsreferendum. Het voorstel wil kiezers de mogelijkheid bieden raadgevende wetgevingsreferenda te doen plaatsvinden over wetten en de stilzwijgende goedkeuring van verdragen. De voorstellers zien dit als een versterking van het representatieve stelsel. De uitslag van zo'n referendum is niet bindend, maar geldt als een advies aan de wetgever om de tot stand gebrachte wet of de goedkeuring van het verdrag te heroverwegen. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

#### *1. Constitutionele aspecten*

*In zijn advies van 11 oktober 1999 over enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum<sup>1</sup> en in zijn advies over het voorstel van Tijdelijke referendumwet<sup>2</sup> heeft de Raad zich uitgesproken over de grondwettelijke aspecten van diverse referendumvarianten indien de Grondwet zwijgt over de mogelijkheid een referendum te houden, en over de verhouding van een «referendumwet» tot andere wetten. Het kabinet heeft in de «Notitie referendum van 2 november 2005»<sup>3</sup> een beschouwing gegeven over voors en tegens van verschillende referendumfiguren; daarbij werd teruggegrepen op rapporten uit de jaren '70, '80 en '90 van de vorige eeuw, in het bijzonder op het Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming Referendum en volksinitiatief (staatscommissie-Biesheuvel, 1985).*

*Tegen de achtergrond daarvan onthoudt de Raad zich thans van algemene beschouwingen over de figuur van het raadgevende, correctieve wetgevingsreferendum als voorgesteld, en volstaat hij met het volgende.*

*Het wetsvoorstel bouwt in hoofdzaak voort op de Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw). Niettemin zijn er ten minste twee verschillen die het verdienen onder ogen te worden gezien.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VII, B.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 104, nr. 2.

*Een eerste belangrijk verschil is dat de Trw er uitdrukkelijk in voorzag dat zij na enkele jaren zou vervallen; het nu aanhangige voorstel bevat een dergelijke horizonbepaling niet. Wel is thans ook een initiatiefvoorstel aanhangig dat de figuur van het bindende correctieve wetgevingsreferendum in de Grondwet wil invoeren;<sup>1</sup> het zal de bedoeling van de initiatiefnemers zijn dat dit raadgevende referendum na inwerkingtreding van die grondwetswijziging zal worden vervangen door de beslissende vorm. Het is echter niet zeker dat de beoogde wijziging van de Grondwet daadwerkelijk tot stand zal komen. Mocht het voorstel tot grondwetswijziging in eerste of in tweede lezing worden afgewezen, dan is intrekking van de Wet raadgevend referendum allerm minst zeker. Daarom moet het voorstel worden beoordeeld als een voorstel tot definitieve invoering van een raadgevend correctief wetgevingsreferendum. Een tweede punt van belang is dat er rekening mee moet worden gehouden dat regering en Staten-Generaal na een «geldige» afwijzende, niet-bindende referendumuitslag, niet per se tot een zelfstandige beoordeling van de nieuwe situatie overgaan. Indien verschillende betrokkenen tevoren verklaren zich bij een dergelijke uitslag te zullen neerleggen, zoals het geval was bij het referendum over de wet tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dreigt het verschil tussen een juridisch bindend referendum en een juridisch niet bindend referendum louter theoretisch te worden.*

*Om deze redenen – definitieve invoering van een raadgevend correctief wetgevingsreferendum en het mogelijke bindend karakter van de uitslag – is de Raad – in aansluiting bij het reeds genoemde kabinetsstandpunt in de «Notitie referendum»<sup>2</sup> – van oordeel dat de definitieve introductie van de figuur van het raadgevende, correctieve wetgevingsreferendum een zo belangrijke staatsrechtelijke verandering inhoudt dat het aanbeveling verdient daartoe niet over te gaan voordat de Grondwet heeft geregeld over welke onderwerpen een dergelijk referendum kan worden gehouden en onder welke omstandigheden een afwijzende uitslag «geldig» is.*

*Nu dit nog niet zo is adviseert de Raad, niet een wettelijke regeling met een permanent karakter tot stand te brengen.*

#### 1. Constitutionele aspecten

De Raad van State merkt op dat het voorliggende wetsvoorstel geen tijdelijk karakter heeft en dat het daarmee afwijkt van de Tijdelijke referendumwet. Vervolgens adviseert de Raad dat zolang niet duidelijk is of de Grondwetswijziging voor het correctief referendum in beide lezingen de vereiste meerderheid haalt, om niet te komen met een wetsvoorstel met een permanent karakter.

Indieners geven aan dat zij van harte hopen dat hun wetsvoorstel ter verandering van het correctief referendum in de Grondwet in beide Kamers in beide lezingen de vereiste meerderheid haalt. Mocht dit onverhoopt niet gebeuren, dan nog is er een zelfstandig bestaansrecht voor het correctief referendum in de niet bindende variant en wel om de volgende redenen. Het is voor indieners van belang om een voorziening te hebben die kiezers de mogelijkheid biedt om een raadpleging te organiseren over bepaalde besluiten die vermeend geen draagvlak hebben in de samenleving. De reden voor een grondwetswijziging is om de uitslag van een referendum bindend te maken en daarmee een zware en in die zin «definitieve» status te geven. Dat betekent niet dat het referendum geen waarde zou hebben als het niet grondwettelijk verankerd is. Het is in de ogen van de indieners dus niet noodzakelijk om een grondwetswijziging af te wachten en het niet bindende referendum in dat perspectief te plaatsen. Indieners wijzen in dit verband op de lokale praktijk waar de laatste 15 jaar tientallen niet bindende referenda zijn gehouden zonder dat de status ervan in de grondwet is opgenomen. Zij zien niet goed in waarom op landelijk niveau die eis wel moet worden gesteld. De ervaringen met de lokale niet-bindende referenda hebben niet geleid tot staatsrechtelijke problemen.

Indieners wijzen ook op het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Hierin merkt de Raad op dat de aanstellingswijze van de burgemeester tijdelijk niet in de Grondwet opgenomen hoeft te worden: «Als deze ervaringen op termijn een duurzame opvatting over de meest wenselijke aanstellingswijze opleveren, is dat het juiste moment om dit onderwerp, als een wezenlijk onderdeel van het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 174, nr. 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, blz. 15 bovenaan.

constitutionele recht, ook in de Grondwet vast te leggen.»<sup>1</sup> Iets dergelijks kan ook gelden voor het referendum.

Wel is het zo dat het in de rede ligt dat wanneer de grondwetswijziging wordt aangenomen na twee lezingen, in het kader van de dan noodzakelijke uitvoeringswetgeving, de Wet raadgevend referendum in te trekken.

Indieners blijven van mening dat wanneer het referendum niet in de Grondwet is vastgelegd, de uitslag ook materieel niet bindend is. Per referendum-onderwerp staat het de afzonderlijke politieke partijen in het parlement vrij om te zeggen of zij criteria willen stellen aan het referendum en zo ja welke, bijvoorbeeld ten aanzien van opkomst en uitslagquorum. Het is per definitie onderdeel van het debat over het referendumonderwerp, omdat bij het niet grondwettelijk vastgelegd referendum de partijen het laatste woord behouden. Dit is voor sommige partijen juist de reden om juist dit referendum als niet strijdig met de representatieve democratie te zien. Voor andere partijen is het pas niet strijdig als het in de Grondwet wordt opgenomen. Indieners vinden het in beide gevallen niet strijdig met de representatieve democratie, maar zoals eerder betoogd, ook in lijn met het rapport van de commissie Biesheuvel, als aanvullend. De ervaring met het referendum over het Europese grondwettelijke verdrag – waar ook de Raad van State naar verwijst – heeft juist laten zien dat partijen verschillende criteria hebben gehanteerd of er zelfs van hebben afgezien criteria aan te geven. Dat uiteindelijk door de hoge opkomst en de duidelijke uitslag alle partijen zich hebben neergelegd bij de uitslag, laat onverlet dat er bij andere onderwerpen met andere uitslagen en opkomsten partijen de ruimte hebben om af te wijken van de uitslag. Indieners delen dus niet de mening dat het verschil tussen niet bindend en bindend «louter theoretisch» dreigt te worden. Indieners wijzen erop dat in het wetsvoorstel geen drempels met betrekking tot opkomst en uitslagquorum zijn opgenomen, juist om die reden van niet bindendheid.

## *2. Referenda over grondwetsherziening*

*Geen referendum zal kunnen worden gehouden over grondwetsherzieningen in eerste en tweede lezing.<sup>2</sup> Volgens de toelichting is een referendum over een eerste-lezingsvoorstel niet mogelijk, omdat er een constitutionele verplichting bestaat een dergelijk voorstel in tweede lezing in te dienen; over een tweede-lezingsvoorstel is geen referendum mogelijk omdat de Grondwet voorschrijft dat wijzigingen van de Grondwet terstond in werking treden, aldus de toelichting<sup>3</sup>, en het wetsvoorstel maakt technisch gebruik van uitstel van inwerkingtreding.*

*De Raad onderschrijft de stelling dat er een constitutionele verplichting bestaat om een in eerste lezing aanvaard voorstel tot herziening van de Grondwet in tweede lezing in te dienen. Die verplichting maakt het op zichzelf echter niet onmogelijk dat de wet zou kunnen bepalen dat na een verklaringswet<sup>4</sup> een referendum kan worden gehouden; de uitslag daarvan zou, zelfs zonder nadere voorziening, kunnen worden meegewogen bij de behandeling van het voorstel in tweede lezing. Zo'n referendum zou dan wel technisch op een afwijkende manier moeten worden vormgegeven, omdat het wetsvoorstel gebruik maakt van het gegeven dat een wet in werking moet treden, terwijl een verklaringswet onvermijdelijk in werking treedt.<sup>5</sup> Daarom adviseert de Raad de passage in de memorie van toelichting waarin wordt betoogd waarom grondwetsherzieningen buiten het bereik van het voorstel moeten blijven in dit opzicht te nuanceren.*

## *2. Referenda over grondwetsherziening*

Naar de mening van de indieners is het referendabel maken van herzieningen van de Grondwet enigszins dubbelop. Volgens de formele redenering is de tweede lezing immers bedoeld om de kiezer de gelegenheid te geven zich via zijn stem op een partij tevens uit te spreken over de herziening van de Grondwet. Hoewel indieners goed beseffen dat deze redenering een hoog theoretisch gehalte heeft, vinden zij het toch zuiverder om niet bovenop de bestaande procedure van grondwetsherziening een referendummogelijkheid te creëren.

Daar komt bij dat de tweede lezing van een grondwetsherziening bij voorkeur zou moeten worden behandeld en afgerond door de Kamer die na de ontbinding na de eerste lezing wordt gekozen. Het is dan wel zaak dat de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 422, nr. 4, blz. 2.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 5, aanhef en onderdeel d.

<sup>3</sup> Paragraaf 7.2 (Uitzonderingen), tweede tekstblok.

<sup>4</sup> De wet die verklaart dat een verandering in de Grondwet zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.

<sup>5</sup> Althans zal moeten worden bekendgemaakt, waarna het rechtsgevolg automatisch intreedt (artikel 137, derde lid, van de Grondwet). Technisch volgt de «inwerkingtreding» op de eerste dag van de tweede kalendermaand na de bekendmaking (artikel 7 van de Bekendmakingswet), maar dat is dus van gering belang. Daarom zal het effect van een negatieve uitslag van een referendum over een verklaringswet alleen betrekking kunnen hebben op het lot van de tweede lezing.

Kamer de tweede lezing met enige spoed behandelt, omdat de zittingsduur ongewis is.<sup>1</sup> Het houden van een referendum na de eerste lezing van een grondwetsherziening zou er toe kunnen leiden dat de Kamer die na de ontbinding na de eerste lezing wordt gekozen, de behandeling van de tweede lezing niet meer kan afronden.

### 3. Vaststelling van de opkomst

*Bij de vaststelling van de uitslag in het systeem van de Trw stelde de Kiesraad vast: het aantal stemmen voor en tegen, het aantal ongeldige stemmen, en het aantal kiesgerechtigden.<sup>2</sup> Aan de hand daarvan kon dan de opkomst worden berekend. In het wetsvoorstel wordt het aantal kiesgerechtigden niet langer vastgesteld,<sup>3</sup> vermoedelijk omdat de opkomst – anders dan in het systeem van de Trw – niet relevant is om te bepalen of de uitslag geldt als een raadgevende uitspraak tot afwijzing.<sup>4</sup>*

*De Raad onderkent dit verschil, maar wijst erop dat het bij de weging van de referendumuitslag door de instanties die samen de wetgever vormen, relevant kan zijn te weten hoe hoog de opkomst is geweest. Hij adviseert daarom, te bepalen dat ook het aantal kiesgerechtigden officieel wordt vastgesteld.*

### 3. Vaststelling van de opkomst

Naar het oordeel van de indieners is het voor het bepalen van een mening over de opkomst niet strikt noodzakelijk de opkomst tot op de komma nauwkeurig te weten. In de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet was ook niet voorzien in de vaststelling van de opkomst. Niettemin nemen de indieners de suggestie van de Raad over. Het wetsvoorstel is in verband hiermee aangepast.

### 4. De referendumcommissie en haar taken

*Het voorstel voorziet in de instelling van een referendumcommissie, die in hoofdzaak tot taak heeft*

- beslissingen te nemen over de toelating van het inleidende en definitieve verzoek en over de dag waarop een referendum wordt gehouden;*
- informatie te verstrekken aan de kiezers over een aan een referendum onderworpen wet;*
- een subsidieregeling vast te stellen en subsidies te verstrekken ter bevordering van het publieke debat over de aan een referendum onderworpen wet.<sup>5</sup>*

*Daarover merkt de Raad het volgende op.*

*a. In de Trw was niet voorzien in een afzonderlijk orgaan (ook overigens niet in subsidiëring). Besluiten over de toelating van het inleidende en definitieve verzoek werden genomen door de Kiesraad; de dag van de stemming over het referendum werd vastgesteld bij koninklijk besluit.<sup>6</sup>*

*De taken van de referendumcommissie zijn in veel opzichten vergelijkbaar met die van de Kiesraad. De Kiesraad voldoet aan dezelfde eisen van onafhankelijkheid waaraan de referendumcommissie moet voldoen, en beschikt over een ruime ervaring met verkiezingen. De Raad geeft in overweging af te zien van de instelling van een referendumcommissie, en de voor die commissie voorziene taken op te dragen aan de Kiesraad, althans voorzover het de taken betreft die geheel in de lijn liggen van de taken die de Kiesraad thans vervult ten aanzien van verkiezingen.*

*De taken die afbreuk zouden kunnen doen aan de «onomstredenheid» van de door de Kiesraad in elk geval te verrichten vaststellingen, zoals het verstrekken van informatie aan de kiezers (artikel 115, onderdeel f) en het verstrekken van subsidies (onderdeel g) zouden dan naar het oordeel van de Raad wel aan een of meer andere instanties moeten worden opgedragen; zie daarover ook het nu volgende onderdeel.*

*b. De referendumcommissie heeft onder meer tot taak een subsidieregeling vast te stellen. Daarin moet een subsidieplafond worden vastgesteld (ten hoogste 2 miljoen euro per referendum). Voor het overige wordt de inhoud van de regeling overgelaten aan de referendumcommissie.<sup>7</sup> Deze beleidsvrijheid van de commissie wordt niet inhoudelijk gemotiveerd. Misschien is de gedachte dat vaststelling van de subsidieregeling bij algemene maatregel van bestuur niet wenselijk is, omdat de regering medeverantwoordelijk is voor de*

<sup>1</sup> Handelingen I 2004/05, blz. 445.

<sup>2</sup> Artikel 136 Trw.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 84.

<sup>4</sup> Artikel 5 Trw; voorgesteld artikel 3.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 115.

<sup>6</sup> Artikelen 70, 105 en 110 Trw.

<sup>7</sup> Voorgesteld artikel 115, tweede lid.

*totstandkoming van wetten, die onderworpen kunnen worden aan referenda, zodat de regering in zekere zin «partij» is.*

*De Raad merkt daarover op dat het in het algemeen onwenselijk is dat algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld door zelfstandige bestuursorganen; dat ligt alleen anders bij organisatorische of technische onderwerpen.<sup>1</sup> De onafhankelijke status van de referendumcommissie heeft zijn waarde, maar zou in dit verband wel tot gevolg hebben dat de commissie – anders dan de regering – niet ter verantwoording kan worden geroepen door de Staten-Generaal of door enig ander orgaan. Voorts kan bedacht worden dat de subsidieregeling algemene strekking zal hebben, en dus niet geschreven zal worden met het oog op één bepaald referendum.*

*Daarom adviseert de Raad, te bepalen dat de subsidieregeling wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur; de voordelen daarvan wegen zijns inziens zwaarder dan de eventuele nadelen.*

*c. Indien de onder a en b gedane suggesties worden gevolgd, resten nog twee voorziene taken voor de referendumcommissie: het beslissen op aanvragen om subsidie en het verstrekken van informatie aan de kiezers over een aan een referendum onderworpen wet.*

*De vraag rijst dan of het nodig is daarvoor nu een nieuwe instantie in het leven te roepen. De Raad wijst erop dat, als de algemene maatregel van bestuur niet al te veel discretionaire ruimte laat bij de uitvoering, het beslissen op aanvragen om subsidie zonder veel bezwaar aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan worden opgedragen, eventueel onder inschakeling van een adviescommissie. Voor de voorlichtende taak – waarbij een «objectieve» voorlichting gewaarborgd moet zijn – moet het mogelijk zijn een bestaande gekwalificeerde instantie te vinden die daarmee kan worden belast. De Raad herinnert eraan dat bij het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa 20% van de subsidie bestemd was voor neutrale voorlichting en het stimuleren van het debat.<sup>2</sup> De Raad geeft in overweging thans af te zien van het instellen van een referendumcommissie.*

*d. Tegen beschikkingen inzake subsidieverlening zal bezwaar en beroep openstaan overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht. Omdat het subsidies betreft voor activiteiten die spoedig na het nemen van de beschikking zouden moeten aanvangen, geeft de Raad in overweging rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen.*

4a t/m c. De referendumcommissie en haar taken

De indieners zijn het deels eens met de Raad van State met betrekking tot de constatering dat veel van de taken van de referendumcommissie overeenkomen met de taken van de Kiesraad. Indieners hebben tevens advies gevraagd aan de Kiesraad. Naar aanleiding van beide adviezen worden de typische kiesrechttaken, zoals het controleren en het vaststellen van de inleidende en definitieve verzoeken, in het wetsvoorstel alsnog aan de Kiesraad opgedragen.

Verder is het voor indieners van fundamenteel belang dat, juist daar waar het een correctief referendum betreft waarbij kiezers zich tegen een voorgenomen kabinetsbesluit keren, elke schijn van partijdigheid vermeden dient te worden. Dit is namelijk een al te gemakkelijk kritiekpunt voor de tegenstanders van het kabinetsbeleid. De indieners zijn het eens met de constatering van de Raad dat aan het karakter van de referendumcommissie (zelfstandig bestuursorgaan) nadelen kleven, maar vinden dat de voordelen groter zijn. De suggestie van de Raad om de taken van subsidieverstrekking en voorlichting uit te voeren onder verantwoordelijkheid van de minister, al dan niet bijgestaan door terzake kundige adviescommissies of organisaties, wijzen indieners af. Zoals de Raad zelf terecht opmerkt is «de regering in zekere zin partij». Indieners zijn zelfs van mening dat de woorden «in zekere zin» te voorzichtig zijn; bij elke wet – zelfs als het een initiatiefwet is – is de regering per definitie partij. De ervaring met het referendum over het Europese grondwettelijke verdrag heeft de meerwaarde van een onafhankelijke referendumcommissie aangetoond. Elk referendum zal uit de aard der zaak voor de regering gevoelig liggen en daarom is het nodig zo zuiver mogelijk te opereren, waaronder verstaan kan

<sup>1</sup> Aldus ook aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

<sup>2</sup> Artikel 4 van de Subsidieregeling raadplegend referendum Europese Grondwet.



worden dat beslissingen over de referendumdatum, informatieverstrekking en te verstrekken subsidies bij een onafhankelijke organisatie worden ondergebracht.

#### 4d. Bezwaar en beroep bij verstrekte subsidies

Indieners zijn het eens met de Raad van State dat het wenselijk is tegen beschikkingen inzake subsidieverlening rechtstreeks beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het wetsvoorstel is in verband hiermee aangepast.

#### 5. Stilzwijgende goedkeuring

*Een referendum is ook mogelijk over de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag; gelegenheid voor een referendum is er nadat het verdrag is goedgekeurd, maar voordat de binding van het Koninkrijk aan het verdrag wordt aangegaan.<sup>1</sup> In spoedeisende gevallen kan de binding aan een stilzwijgend goedgekeurd verdrag meteen worden aangegaan; een referendum kan dan achteraf worden gehouden, en de uitslag van dat referendum kan eventueel aanleiding vormen om het verdrag op te zeggen.<sup>2</sup>*

*a. Artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen («de Rijkswet») kent een vorm van nog grotere spoed: dat artikel maakt het – in buitengewone gevallen van dringende aard – mogelijk dat het Koninkrijk wordt gebonden aan een verdrag nog voordat het is goedgekeurd. De binding kan alleen worden aangegaan onder voorbehoud van beëindiging bij onthouding van de goedkeuring.*

*De toelichting wekt de indruk dat artikel 16 van het wetsvoorstel mede op die situatie betrekking heeft.<sup>3</sup> Dat is echter onjuist: artikel 16 spreekt over het aangaan van binding aan een stilzwijgend goedgekeurd verdrag. De Raad adviseert, artikel 16 zo aan te passen dat het mede betrekking heeft op de situatie, bedoeld in artikel 10 van de Rijkswet.*

*b. Artikel 16 van het wetsvoorstel bepaalt dat, als de uitslag van een referendum daar aanleiding toe geeft, het verdrag kan worden opgezegd. Opzegging van een verdrag is echter niet altijd eenvoudig: het verdrag kan een opzegtermijn kennen, en het verdrag kan gevolgen hebben voor het Koninkrijk die door de opzegging niet volledig ongedaan zijn te maken.*

*Artikel 10 van de Rijkswet verplicht, zoals opgemerkt, bij het aangaan van de binding tot het maken van een voorbehoud van beëindiging bij onthouding van de goedkeuring. Zo'n voorbehoud maakt beëindiging van de binding echter niet mogelijk als het verdrag al is goedgekeurd en er pas daarna een referendum wordt gehouden. Ook dan is het alleen mogelijk het verdrag op te zeggen.*

*De Raad geeft in overweging, in artikel 16 te bepalen dat de binding aan een verdrag, voordat daarover een referendum heeft kunnen plaatsvinden, wordt aangegaan onder een zodanig voorbehoud dat beëindiging van het verdrag mogelijk is nadat daarover een referendum is gehouden.*

#### 5. Stilzwijgende goedkeuring

Het wetsvoorstel heeft mede betrekking op de door de Raad beschreven situatie. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad is artikel 16 van het wetsvoorstel aangepast.

#### 6. Advies van de Raad van State over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet

*Volgens de toelichting heeft de Raad van State in zijn advies over het voorstel van Wet raadplegend referendum Europese Grondwet gesteld dat er bij de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa eigenlijk sprake was van een grondwetsaangelegenheid en dat daarvoor het vereiste van een tweede lezing geldt met tussentijdse verkiezingen.<sup>4</sup>*

*Deze weergave is niet helemaal nauwkeurig. De Raad stelde destijds dat men goedkeuring van het verdrag tot op zekere hoogte zou kunnen vergelijken met een grondwetsherziening, omdat in de Europese Grondwet een bindende catalogus van grondrechten werd opgenomen, en omdat de Europese constitutie werd opgenomen in één Europese Grondwet, waarin de (gewijzigde) institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor de eerste, tweede en derde pijler op één samenhangende manier werden geregeld. Bij grondwetsherzieningen, zo vervolgde het advies, worden in veel landen de kiezers op de één of andere manier betrokken; in Nederland is daarin voorzien*

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 15.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 16.

<sup>3</sup> § 8.3.3 (Gevolgen voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen) van de toelichting.

<sup>4</sup> Paragraaf 1.2, tweede tekstblok, van de toelichting (Achtergrond).

*doordat na voltooiing van de eerste lezing van grondwetsherziening de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ontbonden.<sup>1</sup>  
De Raad adviseert, de toelichting te preciseren.*

6. Advies van de Raad van State over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet

De Raad is van mening dat in de toelichting zijn advies over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet niet helemaal nauwkeurig is aangehaald. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangepast.

*7. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

7. De redactionele kanttekening is overgenomen.

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Dubbelboer  
Duyvendak  
Van der Ham

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, punt 2b.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W04.05.0529/I met een redactionele kanttekening die de Raad in  
overweging geeft.**

- Het hoofdstuk over de referendumcommissie (hoofdstuk 13) plaatsen vóór de hoofdstukken 11 (Bepalingen inzake beroep) en 12 (Strafbepalingen).