

Vergaderjaar 2007–2008

31 259

Voorstel van wet van de leden Van Bommel, Van der Ham, Ouwehand, Peters en De Roon betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Hervormingsverdrag)

Nr. 8

VERSLAG

Vastgesteld 2 april 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de indieners de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Het referendum in een stelsel van representatieve democratie	2
3. Een structurele referendumvoorziening	4
4. De motivering van het initiatief	5
5. Een referendum over het Hervormingsverdrag; rechtvaardigingsgrond	5
6. Bevordering van de betrokkenheid van de burgers en effectuering van hun opvattingen	8
7. De bindende werking van het referendum	10
8. Kiesrecht voor Nederlanders in de overzeese delen van het Koninkrijk	11
II Artikelsgewijs	11

I ALGEMEEN**1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel over het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie. Deze leden hebben waardering voor het feit dat er wetgevingsinitiatieven vanuit de Kamer worden genomen. Echter, deze leden verschillen fundamenteel van mening met de indieners van het wetsvoorstel over de vraag, of een raadplegend refe-

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Van Gent (GL), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

rendum het aangewezen instrument is om de burgerbetrokkenheid bij de Europese integratie te vergroten dan wel vast te houden.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel tot het houden van een raadplegend referendum.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over de indiening van het initiatiefwetsvoorstel. Zij delen de mening van de indieners dat goedkeuring van het verdrag, waarin bevoegdheden van Nederland worden overgedragen aan de EU, niet kan plaatsvinden zonder expliciete instemming van de bevolking.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel tot het houden van een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag. Zij hebben in eerdere debatten aangegeven het oordeel over een referendum over het hervormingsverdrag te geven aan het einde van de Intergouvernementele Conferentie. De bedoeling van het vorige consultatieve referendum in 2005 was om advies te vragen aan de Nederlandse bevolking over het voorliggende grondwettelijke Verdrag. Voor deze leden was het resultaat van dat consultatieve referendum helder. Zij hebben de uitslag dan ook gerespecteerd en hebben voor het verdere proces het Verdrag van Nice als uitgangspunt genomen. Zij hebben, rekening houdend met het resultaat van dat consultatieve referendum, geformuleerd welke aanpassingen aan het Verdrag aangebracht dienden te worden, en aangegeven dat de inhoud van het uiteindelijke Verdrag bepalend zal zijn voor de vraag of er een nieuw referendum zal komen.

De leden van de VVD-fractie hebben, alvorens zij tot een definitief standpunt over het voorliggend initiatiefwetsvoorstel komen, vragen aan de indieners ten aanzien van de wenselijkheid van het wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en argumenten. Maar het moge duidelijk zijn dat de leden van de VVD-fractie grote vraagtekens zetten bij de kwaliteit van het pleidooi van de indieners voor een referendum over dit hervormingsverdrag, dat op essentiële punten sterk afwijkt van het eerdere grondwettelijke verdrag.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met weinig enthousiasme kennis genomen van het initiatiefvoorstel om een raadplegend referendum uit te schrijven over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie. Een deel van de argumentatie daarvoor is al aan de orde geweest bij het debat over een referendum over een nieuw Europees verdrag. Deze leden hebben op dit moment slechts behoefte aan het maken van een aantal opmerkingen en het stellen van een enkele vraag.

Hoewel de leden van de SGP-fractie in de uitslag van het referendum in 2005 een bevestiging zagen van hun standpunt dat de Europese integratie te vergaande vormen heeft aangenomen, zijn zij van mening dat het ongewenst is opnieuw een referendum te houden. Zoals drie jaar geleden is gebleken, zijn de argumenten voor en tegen het Verdrag zo complex dat interpretatie van de uitslag moeilijk, zo niet onmogelijk is. Achter een op zichzelf duidelijk ja of nee gaan in de praktijk totaal verschillende redenen schuil. Een referendum is daarom niet het geëigende middel om de bevolking te betrekken bij Europa. Om die reden staan zij kritisch tegenover het voorliggende initiatiefwetsvoorstel.

2. Het referendum in een stelsel van representatieve democratie

De leden van de CDA-fractie zijn principieel voorstander van de representatieve democratie. Het referendum, raadgevend, raadplegend of correctief, staat ten principale op gespannen voet met die representatieve demo-

cratie. De afrekenbare verantwoordelijkheid is daarmee immers gedelegeerd aan de gekozen volksvertegenwoordigers. Volksvertegenwoordigers zijn gekozen op basis van een programma en doelen, die zij zich gesteld hebben. Het referendum is daarmee naar de mening van deze leden een wezensvreemd gegeven in deze representatieve democratie. Zij vragen de indieners om nader in te gaan op het spanningsveld tussen de verantwoording die gekozen volksvertegenwoordigers moeten afleggen en de duiding van de uitslag van een referendum die daar tegenover staat.

De leden van de VVD-fractie hebben, met uitzondering van het consultatieve referendum in 2005, het referendum altijd afgewezen. Zij hadden en hebben nog steeds inhoudelijk bezwaar tegen het referendum en wel om de volgende redenen. Nederland kent een vertegenwoordigende democratie. De invloed van de bevolking komt tot uiting door middel van de volksvertegenwoordigers. Aan hen hebben zij via verkiezingen hun vertrouwen geschonken. De leden van de VVD-fractie hechten dan ook aan het primaat van het vertegenwoordigende stelsel en vinden dat voorzichtig moet worden omgesprongen met elementen uit de directe democratie, zoals referenda.

De leden van de VVD-fractie zeggen echter niet op voorhand «nooit» tegen elementen uit de directe democratie. Voor hen zijn er wel degelijk momenten waarop de Staat een rechtstreeks oordeel aan de kiezers kan vragen. In 2005 deed zich zo'n moment voor bij de Europese Grondwet. Destijds hebben de leden van de VVD-fractie ingestemd met het consultatief referendum bij de Europese Grondwet, vanwege onder meer het bijzondere karakter van de totstandkoming van de Europese Grondwet en de constitutionele elementen in die Grondwet. De Europese Grondwet raakte aan de Nederlandse Grondwet en bracht aanpassingen met zich mee die doorgaans een tweede lezing van onze Grondwet vergen. Daarbij verwijzen deze leden ook naar het standpunt van de leden van de VVD-fractie in het najaar van 2003 dat het toenmalige, positieve standpunt over een referendum «niets zegt over eventuele andere, in de toekomst te houden referenda, van welke aard ook. Zij binden zich niet voor de toekomst. Als zich opnieuw een dergelijke vraag voordoet, maken zij opnieuw een afweging. Zij willen zich niet voor de toekomst vastleggen.» Kunnen de indieners aangeven hoe zij aankijken tegen het primaat van het vertegenwoordigende stelsel? Delen de indieners de mening van de leden van de VVD-fractie dat het wettelijk invoeren van een raadplegend referendum het primaat van het vertegenwoordigende stelsel aantast en dat er zwaarwegende en bijzondere argumenten moeten zijn om hierin verandering te brengen? Kunnen de indieners gemotiveerd aangeven welke zwaarwegende en bijzondere argumenten zij hebben om hiertoe over te gaan? Zien de indieners het raadplegend referendum als een eenmalige uitzondering of een structurele verandering op het vertegenwoordigende stelsel? Zijn de indieners het met de aan het woord zijnde leden eens dat het raadplegend referendum een op gespannen voet staat met het vertegenwoordigende stelsel?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben moeite met de gekozen vorm van een raadplegend referendum, zeker nu bij het vorige referendum een aantal partijen zich op voorhand heeft gebonden aan de uitkomst van het referendum. Dit past niet binnen het stelsel van representatieve vertegenwoordiging zoals dat in Nederland geldt en in de Grondwet is vormgegeven. Leden van de Tweede Kamer stemmen immers zonder last. Als partijen zich daarentegen niet binden aan de uitslag, en deze vervolgens naast zich neerleggen, levert dit alleen maar meer teleurgestelde burgers op. Dat neemt niet weg dat deze leden ook vinden dat de betrokkenheid van de burger bij het Europese besluitvor-

mingsproces dient te worden vergroot, maar zij kiezen op dit moment niet voor deze vorm van burgerbetrokkenheid.

De leden van de SGP-fractie zijn voorstander van de representatieve democratie, waarin de parlementsleden, met inachtneming van de in de samenleving levende gevoelens, een zelfstandig oordeel vormen. Zij delen de opvatting van de indieners niet dat een referendum een geschikt middel is om de bevolking bij de Europese Verdragswijziging te betrekken.

3. Een structurele referendumvoorziening

De leden van de SP-fractie constateren dat dit initiatiefwetsvoorstel voortkomt uit het ontbreken van een structurele referendumvoorziening voor Europese verdragen in de Grondwet. Zou het niet beter zijn, zo vragen deze leden, om een dergelijke voorziening in de Grondwet op te nemen?

De leden van de VVD-fractie delen niet de mening van de indieners dat belangrijke en ingrijpende wijzigingen in de Europese verdragen per definitie via een referendum aan het oordeel van de Nederlandse kiezer moeten worden onderworpen. Dat zou immers betekenen dat eerdere verdragen, zoals de verdragen van Maastricht, Amsterdam of Nice, aan het oordeel van de kiezer onderworpen hadden moeten zijn. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie de reactie hierop van de indieners van het wetsvoorstel.

Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een ondubbelzinnig en duidelijk antwoord van de indieners op de vraag of het initiatiefwetsvoorstel ertoe zal leiden dat er in Nederland een structurele referendumvoorziening ontstaat bij de goedkeuring van EU-verdragen. Zijn de indieners met de leden van de VVD-fractie en de Raad van State van mening dat zo'n structurele referendumvoorziening een inbreuk is op het sluitende stelsel van goedkeuring van verdragen en ook op het sluitende stelsel dat onze Grondwet kent? Kunnen de indieners hier gemotiveerd op ingaan en aangeven in hoeverre dit initiatiefwetsvoorstel, anders dan bij een ad hoc besluit tot het houden van een eenmalige referendum, in strijd is met de Nederlandse Grondwet? Graag ontvangen deze leden hierop een gemotiveerd antwoord.

De aan het woord zijnde leden vragen de indieners voorts concreet aan te geven op welke punten en in welke mate hun voorstel tot het houden van een raadplegend referendum verschilt van het initiatiefwetsvoorstel van het lid van der Staaij (TK 30 874 R1818). Ook vragen de aan het woord zijnde leden zich af of de indieners hebben overwogen beide wetsvoorstellen samen te voegen tot een wetsvoorstel.

Naar de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie wordt met dit referendum een structurele referendumvoorziening gecreëerd die de grondwettelijke goedkeuringsprocedure doorkruist. Deze leden vinden dat dan de koninklijke weg zou moeten worden bewandeld en een grondwetswijziging zou moeten worden voorgesteld. Graag ontvangen zij een reactie van de indieners op dit punt.

Een referendum, al dan niet raadplegend, is naar de mening van de leden van de SGP-fractie, in het licht van de grondwettelijke eisen discutabel. Deze opvatting wordt bij hen nog versterkt als zij lezen dat de indieners van mening zijn dat de Nederlandse burger het recht heeft om een oordeel te geven over belangrijke en ingrijpende wijzigingen in Europese Verdragen. Weliswaar is dit wetsvoorstel gericht op het Hervormingsverdrag, maar uit de motivering en de considerans menen deze leden op te kunnen maken dat de indieners feitelijk van mening zijn dat er steeds een referendum moet zijn bij zulke verdragswijzigingen. Allereerst vragen zij zich af wat de indieners dan precies bedoelen met belangrijke en ingrij-

pende wijzigingen. Tevens vernemen zij graag van de indieners in hoeverre een opeenvolging van (mogelijk in de toekomst te verwachten) incidentele wetsvoorstellen bij een Verdragswijziging niet in de praktijk betekent dat er buiten de Grondwet om precedentes worden geschapen op een wijze die niet getuigt van respect voor de Grondwettelijk verankerde representatieve democratie. Zou het in de ogen van de indieners niet meer voor de hand liggen om een – door deze leden afgewezen – structurele grondwettelijke regeling te creëren?

De leden van de SGP-fractie zijn blij met de constatering van de indieners van dit wetsvoorstel dat zij de in het wetsvoorstel-Van der Staaij geconstateerde lacune over goedkeuring van Europese Verdragen in de Grondwet ook waarnemen. Tegelijkertijd vragen zij zich af wat de precieze reden is om het referendum een meer geschikt instrument te vinden. Graag ontvangen zij hierbij een motivering. Zou het in de ogen van deze indieners niet meer voor de hand liggen om het door hen gewenste referendum te zien als een aanvulling op een verzwaarde goedkeuringsprocedure in het parlement? Sluit het referendum in hun ogen een dergelijke verzwaarde procedure, die vergelijkbaar is met die bij Grondwetswijzigingen, per definitie uit?

4. De motivering van het initiatief

De leden van de SP-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel juist nu aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Was het niet verkieslijker geweest, zo vragen deze leden, om al voordat het Verdrag van Lissabon werd vastgesteld, of zelfs voordat dat verdrag werd onderhandeld, duidelijkheid te krijgen of een referendum zou worden gehouden? Dreigt nu niet het gevaar dat partijen, die zich kunnen verenigen met de inhoud, niet willen riskeren dat het Verdrag wordt afgewezen in een referendum? Deze leden ontvangen graag een reactie van de indieners op dit punt.

De leden van de SGP-fractie stellen vragen over de opmerkingen van de initiatiefnemers bij het argument dat er voorzichtig moet worden omgaan met ad-hoc referenda. De indieners schrijven daar dat zij geen eenduidig voornemen hebben dat ze met het referendum willen legitimeren. Betekent deze redenering dat een ad-hoc referendum volgens de indieners alleen mag plaatsvinden als er sprake is van uiteenlopende standpunten bij de voorstanders van het referendum? Hoe moeten de aan het woord zijnde leden deze redenering anders verstaan? Zij ontvangen graag een reactie van de initiatiefnemers.

5. Een referendum over het Hervormingsverdrag; rechtvaardigingsgronden

Omdat, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, het Hervormingsverdrag van Lissabon een regulier verdrag is in lijn met de eerdere Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice, vragen deze leden de indieners toe te lichten waarom juist dit Hervormingsverdrag zou moeten worden beoordeeld door middel van een referendum.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat ook de Raad van State in zijn advies al stelt dat de Nederlandse Grondwet niet verhindert dat de wetgever ad hoc besluit tot het houden van een raadplegend referendum, mits hij een bijzondere rechtvaardiging aanvoert om van het sluitende stelsel van goedkeuring van verdragen af te wijken. Dat er eerder over het Grondwettelijke Verdrag een referendum is gehouden is hiervoor onvoldoende rechtvaardiging, hiermee zou immers een structurele referendumvoorziening ontstaan, die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent. De bijzondere rechtvaardiging voor het houden van dit referendum is naar de mening van de leden PvdA-fractie niet aanwezig.

De argumenten die in 2003 voor een referendum over de Grondwet voor Europa konden worden aangevoerd gelden nu niet. De bijzondere rechtvaardiging voor een referendum kan niet gelegen zijn in het bijzondere karakter van het Verdrag van Lissabon in vergelijking met eerder goedgekeurde Europese wijzigingsverdragen, zoals dat van Maastricht, Amsterdam of Nice.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de indieners in hun pleidooi voor een raadplegend referendum over het Hervormingsverdrag niet refereren aan de Europese regeringsleiders en politieke deskundigen, die erop wijzen dat de vorm van het huidige verdrag is ingegeven door angst voor een referendum.

Voorts ontvangen deze leden graag een nadere uiteenzetting van de initiatiefnemers over de vraag welke eerdere verdragen in hun ogen eveneens in aanmerking zouden zijn gekomen voor een referendum zoals nu wordt voorgesteld.

Anders dan bij het voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een referendum over het toenmalige grondwettelijke verdrag voor de Europese Unie, dat met steun van de VVD-fractie, op 25 november 2003 werd aangenomen door de Tweede Kamer, zijn de leden van de VVD-fractie thans niet overtuigd van de noodzaak van het houden van een referendum vanwege het ontbreken van een specifiek grondwettelijk karakter van het thans voorliggende Hervormingsverdrag. Het Hervormingsverdrag dat nu voorligt is geen conventie, kent een andere inhoudelijke vormgeving en is op een andere manier, zonder dat parlementariërs met amendementen aan de onderhandelingstafel hebben gezeten, totstandgekomen. Zoals de leden van de VVD-fractie in eerdere debatten en hiervoor hebben aangegeven zal de inhoud van het uiteindelijke Verdrag voor de leden van de VVD-fractie bepalend zal zijn voor het antwoord op de vraag of het Hervormingsverdrag aan de Nederlandse burger moet worden voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het vorige, grondwettelijke verdrag te vergelijken was met een zware grondwetswijziging die voor Nederland ingrijpend en veelomvattend zou zijn geweest. Het besluit van de toenmalige VVD-fractie om in te stemmen met een referendum daarover was «uniek» en «eenmalig». Het thans voorliggende verdrag is naar de mening van de leden van de VVD-fractie een gewoon wijzigingsverdrag dat bovendien de bevoegdheidsoverheveling zodanig beperkt dat de federale ambities van de EU voor de komende tijd krachtig worden ingedamd. Door de introductie van de oranje kaart, waar vooral de leden van de VVD-fractie sterk voor hebben gepleit, is de rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming sterk toegenomen.

Delen de indieners de mening dat het hervormingsverdrag waarover zij een referendum wensen, vanuit onze rechtsorde bezien een minder verre gaand verdrag is dan dat van Nice (opname EVRM), van Amsterdam (justitie, asiel) en van Maastricht (euro, buitenland beleid)? De leden van de VVD-fractie nodigen de indieners uit om duidelijk te maken waaraan zij, reeds lang voor de finale besluitvorming over het Hervormingsverdrag van de Europese Unie, de zekerheid ontleenden dat het verdrag opnieuw een grondwettelijk karakter zou hebben in de zin dat bepalingen van de bestaande grondwet erdoor zouden worden gewijzigd en dat er dus ook een logisch pleidooi aan kon worden verbonden voor een raadplegend referendum. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een gemotiveerd antwoord van de indieners hierop.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat na het tot stand komen van het Hervormingsverdrag van de Europese Unie door tenminste één van de indieners van het voorliggende wetsvoorstel is verklaard dat het Hervormingsverdrag voor 95 procent hetzelfde zou zijn als het verworpen grondwettelijke verdrag. Als dat zo zou zijn, is het van belang te weten

welke vijf procent veranderd is en of het daarbij mede gaat om belangrijke grondwettelijke aspecten van dat grondwettelijke verdrag. De leden van de VVD-fractie nodigen de indieners uit om ook daaraan in hun nota naar aanleiding van het verslag een beschouwing te wijden.

Verder vragen deze leden aan de indieners of zij de mening delen dat als belangrijke wijzigingen in het aangenomen hervormingsverdrag ten opzichte van het eerdere afgewezen grondwettelijke verdrag kunnen worden beschouwd: de naam van het verdrag (een hervormingsverdrag van de verdragen van Rome en Nice), de wijze van totstandkoming (een IGC in plaats van een conventie), het vervallen van de symbolen (de vlag, de euro, de hymne, de minister van BZ, wetten ipv richtlijnen) en het niet integraal opnemen in het verdrag van het Handvest van de grondrechten (waarbij ook geen sprake is van een wijziging van de grondrechten van de Nederlandse burgers).

Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie de mening van de indieners over de afspraken die in het Hervormingsverdrag zijn gemaakt over de verdeling van taken tussen Brussel en de lidstaten op de terreinen justitie en politie. Welk belang moet daarbij worden gehecht aan de daarbij genoemde «subsidiariteit» en «proportionaliteit»? Eveneens vernemen de leden van de VVD-fractie graag het commentaar van de indieners op de afspraken die in het Hervormingsverdrag zijn gemaakt over de criteria betreffende het toelaten van nieuwe lidstaten.

De indieners ontkennen dat zij streven naar een structurele referendumvoorziening bij de goedkeuring van verdragen. Zij spreken niet over alle verdragen maar enkel over EU-verdragen en bovendien alleen wanneer die ingrijpend van aard zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nader te motiveren wanneer EU-verdragen ingrijpend van aard zijn? Ook vragen deze leden aan de indieners criteria aan te geven waaraan de ingrijpendheid van de verdragen getoetst zal moeten worden om antwoord te geven op de vraag of een verdrag voor een referendum in aanmerking komt.

Anders dan de Raad van State, menen de indieners dat een bijzondere rechtvaardiging voor een referendum in casu aanwezig is. Kunnen de indieners nader ingaan op de opmerking van de Raad van State dat de bijzondere rechtvaardiging voor een referendum is komen te vervallen aangezien het Verdrag van Lissabon, in vergelijking met eerder goedgekeurde Europese verdragen, naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie tot nu toe, en dat er dus geen sprake (meer) is van bijzondere rechtvaardiging? Als de bijzondere rechtvaardiging volgens de indieners gelegen is in de afsluiting van een proces van raadpleging, kunnen de indieners de leden van de VVD-fractie dan uitleggen waarom dit initiatiefwetsvoorstel zich uitstrekt tot, en ook van toepassing is op, alle (toekomstige) EU-verdragen en niet alleen het Verdrag van Lissabon? Graag ontvangen deze leden een nadere motivering van de indieners op dit punt.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers, gelet op de ontstaansgeschiedenis van de Europese Unie, aan te geven in welke gevallen Europese Verdragen in het verleden zijn onderworpen aan een referendum in Nederland en wat daarvoor de redenen waren. Tevens vragen zij de indieners aan te geven hoeveel en welke Europese Verdragen de komende twee jaren mogelijk voor een referendum in aanmerking zouden kunnen komen als het initiatiefwetsvoorstel van kracht zou worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de inhoudelijke argumentatie voor het wederom houden van een referendum niet hetzelfde kan zijn als bij het vorige referendum. De Nederlandse regering heeft immers haar inzet voor de onderhandelingen ten aanzien van het Hervormingsverdrag voor de Europese Unie na analyse van de uitkomst van het referendum over de Europese Grondwet, bepaalt. De uitkomsten

zoals neergelegd in het Hervormingsverdrag zijn naar de opvatting van de leden van de ChristenUnie-fractie wel degelijk een weerslag van de uitslag van het referendum. Ook vragen deze leden de indieners toe te lichten waar, mocht dit referendum toch plaatsvinden, de grens zal liggen voor het opnieuw houden van een referendum. Met andere woorden, wanneer houdt het voor de indieners op? Zij sluiten zich in dit verband ook aan bij de opmerkingen die de Raad van State heeft gemaakt. De Raad stelt dat de argumenten die in 2003 voor een referendum over de Grondwet voor Europa konden worden aangevoerd nu niet gelden en dat het enkele precedent van een referendum niet voldoende is voor het houden ervan.

6. Bevordering van de betrokkenheid van de burgers en de effectuering van hun opvattingen.

Kunnen de indieners de leden van de VVD-fractie beargumenteerd aangeven op welke wijze het referendum over het Hervormingsverdrag de kloof tussen burgers en de aanjagers van de Europese integratie zal dichten? Deze leden vragen de indieners daarnaast ook nader in te gaan op de zin dat het organiseren van een raadplegend referendum over de aankomende verdragsherziening *iets* kan veranderen. Kunnen de indieners het woord «*iets*» nader toelichten?

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners een verklaring hebben voor het feit dat in de periode van bezinning, tussen 2005 en 2007 en tijdens de lokale en landelijke verkiezingen van 2006, nauwelijks aandacht aan de Europese integratie is besteed, noch door de politieke partijen, noch door de burgers, noch door de media. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een nadere analyse van de indieners op dit punt?

De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts af of de indieners dit initiatiefwetsvoorstel als de oplossing zien om de gemiste brede maatschappelijke discussie over de Europese integratie of over Europa op gang te brengen. Welke concrete verwachtingen leven er, gelet hierop, bij de indieners? Kunnen de indieners aangeven welke handelingen of stappen burgers zullen ondernemen of nalaten om (meer) betrokken te raken bij de Europese integratie als het wetsvoorstel van kracht is geworden?

Zijn de indieners met de leden van de VVD-fractie van mening dat er meer nodig is dan een raadplegend referendum om de kloof tussen burgers en de aanjagers van de Europese integratie te dichten? Kunnen de indieners de leden van de VVD-fractie precies aangeven wie met de aanjagers van de Europese integratie worden bedoeld? Hoe denken de indieners op basis van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel deze kloof definitief te dichten en ervoor te zorgen dat de betrokkenheid van de burgers bij de Europese integratie geborgd wordt? Kunnen de indieners de leden van de VVD-fractie aangeven of er meer kloven met de Nederlandse burgers zijn, die gedicht moeten worden in het streven naar verdergaande Europese integratie? Kunnen de initiatiefnemers specifiek ingaan op de opmerking van de Raad van State dat enerzijds het stelsel van representatieve democratie wel degelijk mogelijkheden biedt om burgers meer permanent te betrekken bij de Europese Unie, en dat anderzijds het feit dat deze mogelijkheden tot nu toe niet ten volle zijn benut, duidt op het bestaan van (andere) obstakels, die met het opnieuw houden van een referendum niet zonder meer worden weggenomen. Kunnen de initiatiefnemers inhoudelijk nader op deze punten ingaan?

Door in dit stadium een referendum uit te schrijven wekken de indieners, naar de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie, de suggestie dat de invloed van burgers op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat net zo groot zal zijn als bij het vorige referendum. Dat is maar zeer de vraag. Indieners delen die opvatting kennelijk door te erkennen dat, na afwijzing, Nederland weinig ruimte heeft om alsnog wijzigingen aange-

bracht te krijgen in het Hervormingsverdrag. Wat betekent dit voor de voor te leggen vraag aan burgers? Zijn de indieners van plan om de door hen genoemde negatieve consequenties van een afwijzing het Hervormingsverdrag in een eventuele campagne te benadrukken, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Deze leden vinden daarnaast dat door de tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen burgers in de gelegenheid zijn geweest om de standpunten van politieke partijen ten aanzien van de Europese Grondwet mee te laten wegen bij het bepalen van hun stem. Dat maakt de situatie ten opzichte van het vorige referendum ook anders. Ongeacht of over het onderwerp zelf een levende discussie is gevoerd, konden burgers politieke partijen wel afrekenen op het ingenomen standpunt ten aanzien van de Europese Grondwet.

In de toelichting spreken de indieners over een gegroeide betrokkenheid bij de besluitvorming over de Europese Grondwet. De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd waaruit deze gegroeide betrokkenheid blijkt. Moet de door de indieners genoemde betrokkenheid niet meer gezien worden als een tijdelijke betrokkenheid toen het referendum werd gehouden? Deze vraag klemt te meer nu de indieners zelf schrijven dat het brede maatschappelijke debat over Europa tussen 2005 en 2008 niet heeft plaatsgevonden.

De indieners schrijven dat de wens om een breder en diepgaander debat over de Europese integratie te voeren een kloof aan het licht bracht tussen de aanjagers van integratie en delen van de Europese bevolking. De leden van de SGP-fractie vinden dit een interessante constatering en zij vragen zich af of de indieners van mening zijn dat die kloof intussen minder groot is geworden. Hebben de indieners de indruk dat de verschillende politieke partijen intussen een visie op Europa hebben die dichter bij de genoemde delen van de bevolking liggen. Zou intern debat binnen de politieke partijen in dit kader niet zinvoller zijn dan een referendum, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De indieners zijn van mening dat een nieuw raadplegend referendum de kloof kan dichten. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarop dit standpunt is gebaseerd. Immers: als de bevolking opnieuw een negatief advies zou geven, terwijl de onderhandelingsruimte nog nauwelijks reëel lijkt, zou een andersluidend antwoord van de politieke partijen wel eens een vergroting van de kloof kunnen betekenen in plaats van een situatie zonder referendum. Hoe denken de indieners hierover?

Omdat de indieners er in hun reactie op het advies van de Raad van State terecht op wijzen dat het Hervormingsverdrag materieel gezien net zo ingrijpend is als het Grondwettelijk Verdrag – zelfs een vergaande stap in de ontwikkeling van de Europese Unie – zou het anderzijds verwarrend zijn als bevolking of parlement nu het Hervormingsverdrag wel zou goedkeuren, terwijl er nog steeds sprake is van een vergaande vergroting van de macht van de Europese Unie. De leden van de SGP-fractie zijn daarom van mening dat welke uitslag er ook is bij een eventueel referendum of bij de parlementaire behandeling, er naar verwachting altijd sprake zal zijn van een vergroting van de eerder genoemde kloof, zolang het parlement in meerderheid uiteindelijk zou besluiten het nieuwe Verdrag te steunen. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de indieners.

De leden van de SGP-fractie hebben met verbazing kennis genomen van de redenering dat het referendum bedoeld is om de burgers serieus te nemen. In feite lijken de indieners te suggereren dat burgers zolang er geen referendum wordt gehouden en niet hun stem kunnen uitbrengen over een individuele kwestie, er sprake is van miskennis van burgers. Deze leden zijn van mening dat er tal van andere methoden zijn om burgers serieus te nemen, en dat aan de andere kant het houden van referendum als zodanig burgers niet het gevoel kan geven serieus genomen te worden. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan lokale referenda

als in Leiden over de Rijn-Gouwelijn. Ook lijken de indieners te suggereren dat het advies van de burgers in het referendum wel overgenomen moet worden, terwijl een niet duidelijk gemotiveerd ja of nee van de burgers veel interpretatieruimte laat. Wat is in dit verband precies de definitie van de indieners over het serieus nemen van de burgers? Betekent serieus nemen automatisch dat het advies overgenomen wordt? En indien dat niet automatisch het geval is, zouden burgers zich dan nog wel serieus genomen kunnen voelen?

De in de toelichting geconstateerde geringe ruimte voor onderhandelingen roept bij de leden van de SGP-fractie de vraag op hoe de indieners van het referendum het vervolg op een eventueel nee van het parlement tegen het Hervormingsverdrag voor ogen zien. Betekent een dergelijk nee dat de onderhandelingen weer moeten worden geopend, zij het eventueel in de vorm van uitzonderingsclausules? Zou na afloop van een dergelijke onderhandeling dan weer een referendum moeten worden gehouden? Zien de indieners dit referendum als een definitief eindpunt of als een – afhankelijk van de uitslag – tussenfase in een mogelijk langjarig proces?

7. De bindende werking van het referendum

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners nog eens nader in te gaan op de vraag, hoe de standpuntbepaling van fracties in de Kamer zich verhoudt tot de uitslag van een raadplegend referendum. Achten indieners het aannemelijk, dat het stemgedrag van hun respectievelijke fracties afwijkt van de referendumsuitslag?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het initiatiefwetsvoorstel voorstel beoogt te regelen dat een raadplegend referendum wordt gehouden over het Hervormingsverdrag. Het referendum moet daarom vóór de besluitvorming door de Tweede Kamer plaatsvinden zodat de Kamer rekening kan houden met de uitkomst van het referendum. Echter, de indieners zien geen mogelijkheid, en vinden het ook niet wenselijk, om te voorkomen dat bij een niet-bindend referendum partijen of individuele Kamerleden vooraf inzicht geven in de manier waarop zij met de uitslag zullen omgaan. Dat betekent dat het mogelijk is dat partijen of Kamerleden zich vooraf al committeren aan de uitslag van het raadplegend waardoor dit raadplegend referendum feitelijk bindend wordt. Dat doorbreekt het sluitende stelsel dat de Grondwet kent voor de goedkeuring van verdragen. Voor het houden van een dergelijk referendum is immers een Grondwetswijziging noodzakelijk. Deze leden ontvangen graag een reactie van de indieners op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het, gezien de specifieke achtergrond van dit wetsvoorstel, naar de mening van de indieners, niet beter zou zijn om aan de bevolking expliciet instemming met het verdrag te vragen, waarbij die instemming pas wordt verkregen als een meerderheid «ja» stemt.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken, ten aanzien van de artikelen 22 t/m 27 en 30 t/m 38, op dat de indieners er voor hebben gekozen geen drempel op te nemen voor de geldigheid van het referendum, omdat er geen consequentie aan de uitslag zal worden verbonden. Dat vinden deze leden wel erg eenvoudig gesteld. Zij vragen de indieners in te gaan op de relevantie van de opkomst voor de zwaarwegendheid van het advies aan het parlement. Zeker nu zij kennelijk wel noodzaak zagen om blanco stemmen mogelijk te maken, zodat deze meetellen voor de opkomst. Welke opkomst achten indieners representatief om te kunnen dienen als zwaarwegend advies aan het parlement?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de indieners van mening zijn dat er geen sprake is van een automatisme dat partijen de uitslag van het referendum overnemen. Theoretisch gezien is dit juist, maar in de praktijk bleken diverse partijen van tevoren zich te binden aan de uitslag als er aan bepaalde voorwaarden was voldaan. De Raad van State vraagt zich terecht af of de situatie zich weer zal voordoen dat het raadplegend referendum al voorafgaand aan het referendum zelf, feitelijk bindend wordt. Omdat hiermee het sluitend stelsel van goedkeuring van verdragen wordt doorbroken, is het noodzakelijk zich hiervan van tevoren sterk bewust te zijn.

De visie van de indieners op de status van de uitslag blijft echter onduidelijk. De leden van de SGP-fractie zien graag een nadere toelichting op de stelling in de reactie op het advies van de Raad van State dat de indieners zich kunnen voorstellen dat met de ervaring van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag politieke partijen zich nu anders zullen opstellen met betrekking tot de uitslag. Zijn de indieners nu van mening dat partijen zich van tevoren niet mogen uitspreken in hoeverre zij het advies opvolgen? Tegelijkertijd lijken de indieners aan het eind van paragraaf 6 te schrijven dat het onwenselijk is om te voorkomen dat partijen of Kamerleden zich uitspreken hierover. Graag een toelichting in het licht van het grondwettelijk stelsel.

8. Kiesrecht voor Nederlanders in de overzeese delen van het Koninkrijk

De leden van de VVD-fractie zien een inconsequentie en tegenstrijdigheid in de waardering van het Hervormingsverdrag bij de indieners. Hoe kunnen de initiatiefnemers enerzijds zeggen dat bij het Hervormingsverdrag sprake is van een vergaande stap in de ontwikkeling van de Europese Unie met vergaande consequenties voor de Nederlandse burger – en om die reden in de ogen van de initiatiefnemers een rechtvaardiging voor een raadplegend referendum – en anderzijds dat, gezien de geringe consequenties die de verdragswijziging heeft op de overige delen van het Koninkrijk, in de wet geen voorziening getroffen hoeft te worden zodat Nederlanders aldaar kunnen meestemmen in het referendum? Kunnen de initiatiefnemers aan de leden van de VVD-fractie uitleggen wat de waarde van de opmerking van de initiatiefnemers nog is dat de Nederlandse burger het recht heeft om een oordeel te geven over belangrijke ingrijpende wijzigingen in de Europese Verdragen? Hoe willen de initiatiefnemers ervoor zorgen dat de Nederlandse burgers die hun woonplaats hebben in de overzeese gebiedsdelen dit recht ook daadwerkelijk krijgen? Hebben de leden van de VVD-fractie het goed begrepen dat de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel een onderscheid willen maken tussen Nederlanders die in Nederland woonachtig zijn, en Nederlanders die elders in het Koninkrijk woonachtig zijn, en dat de laatste groep het recht, dat de Nederlandse burgers volgens de initiatiefnemers toekomt, namelijk om een oordeel te geven over belangrijke en ingrijpende wijzigingen in de Europese Verdragen, wordt onthouden? Kunnen de initiatiefnemers aan de leden van de VVD-fractie nader gemotiveerd aangeven of dit onderscheid gerechtvaardigd is en niet in strijd is met de Grondwet, Europese en andere internationale verdragen, mede gelet ook op de ontwikkelingen, zoals wetswijzigingen, die nu in voorbereiding zijn bij de minister van Justitie op dit gebied? De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reactie van de initiatiefnemers op dit punt.

II ARTIKELSGEWIJS

Considerans

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de considerans spreekt over de vergroting van de betrokkenheid van burgers bij *de* toekomstige hervormingen van de Europese Unie. Zou het gezien de incidentele aard van het wetsvoorstel niet beter zijn dit doel specifiek te binden aan het Hervormingsverdrag?

Artikel 3

In de toelichting op artikel 3 wordt gesteld dat er problemen zijn met de kiesgerechtigdheid als er sprake is van een samenloop van het referendum en een verkiezing. Is het daarom wel zo logisch om het referendum samen met de verkiezing plaats te laten vinden? Het is immers onnodig verwarrend als er mensen zijn die wel mee mogen doen bij de verkiezing en niet bij het referendum. Bovendien kan er dan zeker bij lokale of provinciale verkiezingen sprake zijn van overschaduwning door het referendum. Vinden de indieners dat een acceptabele omstandigheid? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reactie van de indieners.

Artikel 14

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het feit dat de Europese verkiezingen altijd op een donderdag plaatsvinden, terwijl artikel 14 spreekt over de woensdag. Komt in dat geval het vierde lid automatisch in de plaats van lid 2? Zou het niet logischer zijn om het vierde lid letterlijk te formuleren als een afwijking van het tweede lid? In artikel 14 wordt tevens de datum van 24 augustus genoemd. Op die datum zijn nog niet alle schoolvakanties afgelopen. Waarom is deze datum gekozen, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx