

Vergaderjaar 2002–2003

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2003 en de reactie van de indieners d.d. 3 september 2003, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Als bijlage is toegevoegd een afzonderlijk advies van Staatsraad R.H. Lauwaars. Beide adviezen zijn cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 mei 2003, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat in Nederland een raadplegend referendum zal worden gehouden over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna ook: de Europese Grondwet), dat naar verwachting in oktober van dit jaar zal worden behandeld door de Intergouvernementele Conferentie. De wet bepaalt dat het referendum zal plaatsvinden voordat de Staten-Generaal beslissen over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van de Europese Grondwet. Het referendum is niet bindend, maar geldt als een zwaarwegend advies aan de rijkswetgever. De Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel de volgende opmerkingen.

Op de opmerkingen van de Raad van State gaan wij hieronder in.

*1. Verhouding van het voorstel tot de Grondwet
Volgens de indieners verzet de Grondwet zich niet tegen het uitschrijven van een raadplegend referendum, mits het initiatief daartoe uitgaat van de wetgever.¹
De heersende opvatting is inderdaad, zo meent ook de Raad, dat de Grondwet toelaat dat de wetgever besluit tot het houden van een raadplegend referendum, mits de wet tevens de modaliteiten van het referendum bepaalt.²
Dit laatste vereiste wordt in de toelichting niet genoemd.
De Raad is overigens van oordeel dat het wetsvoorstel aan dat vereiste voldoet, nu daarin, in lijn met de Tijdelijke referendumwet (Trw), de hoofdzaken van het referendum worden geregeld. Hij adviseert daar in de toelichting op te wijzen.*

1. De constatering van de Raad dat de Grondwet toelaat dat de wetgever besluit tot het houden van een raadplegend referendum, heeft de indieners

¹ Memorie van toelichting, bladzijden 5 en 6.
² Kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 3, blz. 4, en nr. 5, blz. 6; Kamerstukken II 1998/99, 26 156, nr. 5, blz. 10; Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 28, blz. 2.

verheugd. De memorie van toelichting is aangevuld met het vereiste dat de wet tevens de modaliteiten van het referendum bepaalt.

2. Redengeving

De toelichting bevat een uiteenzetting over de redenen waarom het referendum wenselijk wordt geacht. Daarover merkt de Raad het volgende op.

a. Het valt op dat daarbij geen aandacht is geschonken aan de omstandigheid dat de Europese Grondwet op een bijzondere wijze is voorbereid: door een breed samengestelde «conventie», waarvan onder meer vertegenwoordigers van de onderscheiden nationale parlementen deel uitmaakten, welke conventie regelmatig om commentaar heeft verzocht (en dat ook heeft gekregen) vanuit allerlei segmenten van de Europese samenleving, en die op velerlei manieren actief overleg heeft gepleegd met vertegenwoordigers van vele maatschappelijke groeperingen. Het onderdeel grondrechten, dat vrijwel geheel is ontleend aan het handvest van grondrechten, is daarenboven ontworpen door een eerdere, eveneens breed samengestelde conventie. Daarmee is nog geen sprake van rechtstreekse invloed van (Nederlandse) kiezers, maar het gaat wel om een brede en open voorbereiding die heel bijzonder mag worden genoemd.

De Raad meent dat hieraan in de toelichting op het voorstel aandacht zou moeten worden geschonken.

2a. De indieners erkennen dat de Europese Grondwet, evenals eerder het grondrechtenhandvest, op een bijzondere wijze is voorbereid. Dit is in de toelichting tot uitdrukking gebracht. Helaas heeft de brede en open voorbereiding niet geleid tot een grote betrokkenheid van de Nederlandse burgers. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het in de toelichting aangehaalde Eurobarometeronderzoek. Ook tijdens de Tweede-Kamerverkiezingen hebben politieke partijen het thema Europa niet of nauwelijks geagendeerd, waardoor er sprake is en blijft van een grote kloof tussen «Europa» en haar burgers.

b. Bij de motivering van de keus, een raadplegend referendum te houden, tekent de Raad het volgende aan.

Het voorstel van de indieners roept allereerst de vraag op waarom het wenselijk is om het oordeel van de burgers over deze wijziging van de constitutionele Europese verdragen te vragen, terwijl over de oprichtingsverdragen en eerdere belangrijke wijzigingen van die verdragen – de Raad denkt vooral aan de Verdragen van Maastricht,¹ Amsterdam en Nice – in Nederland geen referendum is gehouden.

De Raad meent dat het antwoord op deze vraag kan worden gevonden in het karakter van de Europese Grondwet. Het verschil in betekenis tussen het hier aan de orde zijnde verdrag en de andere genoemde verdragen is echter niet zozeer principieel als gradueel. De Europese Gemeenschappen en de Unie bezitten al geruime tijd een constitutie, en de Europese Grondwet is naar haar inhoud niet volledig nieuw; ze bestaat voor een groot deel uit hercodificatie van bestaande verdragen. Wel wijst de Raad erop dat in de Europese Grondwet het (enigszins uitgebreide) handvest van grondrechten zal zijn opgenomen; deze grondrechten krijgen daarmee ook een bindend karakter, en de rechter zal wettelijke bepalingen daaraan kunnen toetsen. Grondrechten zijn een wezenlijk element van een Grondwet in een democratische rechtsstaat. Voorts komt met de aanvaarding van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa één Europese «Grondwet» tot stand, waarin de (gewijzigde) institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor wat thans nog wordt aangeduid als de eerste, de tweede en de derde pijler op één samenhangende manier zullen zijn geregeld. Goedkeuring van het verdrag zou men om die reden tot op zekere hoogte kunnen vergelijken met een grondwetsherziening.

De memorie van toelichting wijst erop dat de goedkeuring van het onderhavige verdrag waarschijnlijk in een aantal lidstaten aan een volksstemming zal worden onderworpen.² Ook bij grondwetsherzieningen worden in vele landen de kiezers op de één of andere manier betrokken. In Nederland is dat geregeld in artikel 137 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal na de bekendmaking van de «verklaringswet»³ wordt ontbonden, waarna verkiezingen plaatsvinden en de dan aantredende

¹ Dit verdrag behelst overigens niet alleen wijzigingen van bestaande verdragen, het omvat ook de vaststelling van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

² Bladzijde 4.

³ De wet die verklaart dat een verandering in de Grondwet zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.

nieuwe Tweede Kamer – evenals de Eerste Kamer der Staten-Generaal – de wijzigingen slechts kan aannemen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Dat de ontbinding van de Tweede Kamer, bedoeld in artikel 137, in de praktijk sedert lang pleegt samen te vallen met Kamerverkiezingen die al om andere redenen nodig zijn, doet niet af aan het uitgangspunt dat de kiezers rechtstreeks bij een grondwetsherziening kunnen worden betrokken.

Uitgaande van het oordeel van de indieners dat het wenselijk is het oordeel van de kiezers over de Europese Grondwet te vragen, rijst vervolgens de vraag wat daarvoor de meest passende vorm zou zijn. De Raad merkt daarover het volgende op.

Op Europees niveau is tot nu toe geen regeling getroffen om de kiezers bij de vaststelling van de Grondwet te betrekken. De eerstvolgende verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen daarvoor ook niet dienen, nu dit Parlement niet beslist over vaststelling of verwerping van de Europese Grondwet.

De vraag is dan welke mogelijkheden er openstaan binnen het Nederlandse staatsbestel om het oordeel van de kiezers over de Europese Grondwet te vragen.

Een modaliteit zou zijn om, zoals ook bij de herziening van de Nederlandse Grondwet is voorzien, de Tweede Kamer te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven, waarin de kiezer zijn oordeel over de Europese Grondwet kan laten meewegen bij de samenstelling van de Tweede Kamer die zal beslissen over de goedkeuring van het verdrag. Deze mogelijkheid is echter om diverse redenen weinig realistisch. Bovendien moet er mee worden gerekend dat in de verkiezingen de keuze van de kiezers in de praktijk vooral zou worden bepaald door hun wensen ten aanzien van het algemene, in Nederland te voeren beleid.

De mogelijkheden overziende concludeert de Raad dat in vergelijking met ontbinding van de Tweede Kamer een referendum, binnen de huidige Europese en Nederlandse regels, een meer reële manier is om het oordeel van de kiezers over de Europese Grondwet te vragen. Op grond van de bestaande Nederlandse Grondwet zal zo'n referendum alleen een niet-bindend karakter kunnen hebben. De Staten-Generaal behouden dus de mogelijkheid de Grondwet ook na een negatieve uitslag van een referendum goed te keuren. De Staten-Generaal kunnen laten meewegen dat de Grondwet, zoals uiteengezet, op brede wijze is voorbereid en kunnen afgezien daarvan het risico van stagnatie van de Europese integratie meewegen.

Een punt van aandacht is of zo'n referendum, zo daartoe wordt besloten, moet plaatsvinden voorafgaand aan of liever na de besluitvorming door regering en Staten-Generaal over de goedkeuring van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Naar het oordeel van de Raad ligt een raadplegend referendum na afloop van de besluitvorming in dit geval minder in de rede, omdat de tekst van het verdrag al bij de indiening bij de Staten-Generaal van het wetsvoorstel tot goedkeuring vastligt en de Tweede Kamer – anders dan bij gewone wetsvoorstellen het geval is – geen wijzigingen kan aanbrengen. Bovendien kunnen de Staten-Generaal in geval van een raadplegend referendum dat aan hun besluitvorming voorafgaat, bij het bepalen van hun standpunt reeds rekening houden met de uitkomsten van de stemming.

De Raad adviseert in de toelichting nader op de hiervoor behandelde punten in te gaan.

2b. Het verheugt de indieners dat de Raad hun opvatting onderschrijft dat goedkeuring van de Europese Grondwet tot op zekere hoogte te vergelijken is met een herziening van de Nederlandse Grondwet, en dat een referendum, in vergelijking met ontbinding van de Tweede Kamer, een meer reële manier is om het oordeel van de kiezers over de Europese Grondwet te vragen, voorafgaande aan de besluitvorming door de Staten-Generaal. De indieners constateren met de Raad dat het referendum, gelet op de Grondwet, alleen een niet-bindend karakter kan hebben. In de toelichting wordt op deze punten ingegaan.

c. De indieners stellen dat «een positieve referendumuitspraak de legitimiteit van ratificatie¹ door het parlement» vergroot. Daarna volgt een citaat, dat echter geen betrekking heeft op de betekenis van raadplegende maar van bindende referenda.²

De Raad acht deze passage om een aantal redenen minder gelukkig.

In de eerste plaats heeft de term «legitimiteit» een juridische connotatie, die de indruk kan wekken dat goedkeuring van de Grondwet voor Europa zonder referendum juridisch onmogelijk of in elk geval minder juist zou zijn. Dat is echter geenszins het geval.

De passage roept nog een ander probleem op. De indieners spreken wel over de gevolgen van een positieve uitslag, maar zij gaan niet in op de mogelijkheid dat de opkomst laag of de uitslag negatief is. Zou de Europese Grondwet in zo'n geval niettemin worden goedgekeurd, dan is die goedkeuring staatsrechtelijk weliswaar geheel in orde, maar is het maatschappelijk draagvlak voor de beslissing smal gebleken en is van een extra legitimatie bepaald geen sprake. In een negatieve uitslag kan niet anders dan een aansporing worden gelezen om de Europese Grondwet niet goed te keuren. Of aan die aansporing gevolg zal worden gegeven, hangt, zoals hiervoor reeds is gezegd, af van de bredere afweging die de Kamers der Staten-Generaal hebben te maken.

Om deze redenen beveelt de Raad aan, de passage in de toelichting te laten vervallen of haar in elk geval te herzien. Hij adviseert, ook in de considerans van het wetsvoorstel niet te spreken van legitimiteit. Wel acht de Raad het van belang in te gaan op de vraag, welk effect een mogelijk afwijkend oordeel van de Staten-Generaal zal hebben op het hanteren van het instrument van referendum.

2c. De indieners hebben, rekening houdend met het advies van de Raad, de considerans en de toelichting van het wetsvoorstel aangepast. De term 'legitimiteit' is uit de considerans geschrapt en het gebruik ervan is in de toelichting beperkt tot een tweetal passages over het buitenland. Uiteraard is goed- of afkeuring van de Europese Grondwet zonder referendum juridisch mogelijk, maar een referendum is bij uitstek geschikt om het besluit van de Staten-Generaal het door de indieners gewenste maatschappelijk draagvlak te verschaffen.

Parlementaire goedkeuring van de Europese Grondwet, in combinatie met een negatieve uitslag van een referendum, zou de legitimiteit van het besluit van de Staten-Generaal kunnen aantasten, zo suggereert de Raad. De indieners benadrukken het recht van beide Kamers der Staten-Generaal om de uitslag van het raadplegend referendum naast zich neer te leggen. Teneinde het risico te verkleinen dat het niet-bindende karakter van de volksraadpleging schade toebrengt aan de geloofwaardigheid van de Europese Unie, het parlement of het instrument van referendum, suggereren de indieners fracties en individuele Kamerleden voorafgaande aan het referendum duidelijk te maken welk gewicht zij toekennen aan de uitslag, en hoe zwaar zij bijvoorbeeld de opkomst en het verschil tussen ja en nee stemmen zullen laten wegen bij hun oordeel over de goedkeuring van de Europese Grondwet. In de aanloop naar het referendum zal die duidelijkheid ook door burgers gevraagd worden, zo verwachten de indieners. Daarmee kan voorkomen worden dat het referendum verwachtingen oproept die later door het parlement niet zouden worden waargemaakt.

d. Volgens de indieners bevordert het houden van een referendum de politieke participatie en betekent het een belangrijke impuls voor een publiek debat over de Europese integratie. Zij menen dat een gezamenlijk Europa alleen kans van slagen heeft indien de inwoners invloed kunnen uitoefenen op de belangrijkste besluiten van de Europese Unie.³

De Raad wijst erop dat een referendum niet het enige middel is om politieke participatie en betrokkenheid van de burger bij Europese besluitvorming te versterken. Daarvoor zijn ook diverse andere middelen denkbaar. Het Europees Parlement kan zijn positie versterken, het debat over Europa kan bij landelijke verkiezingen een prominente rol spelen, politieke partijen en andere instituties kunnen een maatschappelijk debat stimuleren, niet alleen bij bevolkingsgroepen die rechtstreeks met Europa te maken hebben maar ook bij groepen die zich niet direct betrokken achten.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt te nuanceren.

¹ Lees: goedkeuring.

² Toelichting, bladzijde 7, tweede volledige alinea.

³ Toelichting, bladzijden 7 en 8.

2d. De Raad merkt terecht op dat het referendum niet de enige manier is om het debat over Europa te stimuleren of de betrokkenheid te vergroten. De indieners zijn van mening dat het referendum daartoe wel een van de krachtigste instrumenten is, zeker wanneer het gelijktijdig met de verkiezingen van de leden van het Europese parlement en met referenda in andere EU-landen gehouden wordt. Een maatschappelijk debat slaat nu eenmaal meer aan wanneer de deelnemers hun in het debat ontwikkelde standpunten ook kunnen omzetten in een concrete keuze. De toelichting is op deze punten genuanceerd.

e. Een detail betreft ten slotte het betoog op bladzijde 7 van de toelichting.¹ De indieners constateren – kort samengevat – dat de Europese Grondwet en de daarop gebaseerde besluiten en jurisprudentie voorrang hebben op de nationale Grondwet en andere nationale regels. Daarom zou volgens de indieners een democratische lacune ontstaan wanneer het parlement voor het ratificeren van de Europese Grondwet dezelfde procedure zou volgen als voor de gemiddelde internationale overeenkomst. De Raad acht dit betoog niet overtuigend. Op grond van artikel 94 van de Grondwet hebben eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties altijd voorrang boven nationale wettelijke voorschriften; deze voorrangsregel geldt voor «de gemiddelde internationale overeenkomst» niet minder dan voor het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De Raad adviseert tot schrapping van dit betoog.

2e. Het betoog over de voorrang van de Europese Grondwet op de nationale Grondwet is naar aanleiding van het advies van de Raad goeddeels geschrapt uit de toelichting.

3. Koninkrijksaspecten

a. De indieners gaan ervan uit dat over het voorstel tot goedkeuring van de Europese Grondwet een raadgevend referendum mogelijk is op grond van de Trw. Zij wensen cumulatie van referenda over de goedkeuringwet van de Europese Grondwet te voorkomen en stellen daarom voor bij de goedkeuringwet te bepalen dat de Trw niet van toepassing is.²

Bij de laatste Europese wijzigingsverdragen was de gevolgde procedure telkens dat de goedkeuring werd verleend bij rijkswet, maar dat het verdrag alleen werd bekrachtigd voor het land Nederland. De wijzigingsverdragen golden als gevolg daarvan alleen voor Nederland, maar door de toepassing van de rijkswetprocedure werd wel gegarandeerd dat de Nederlandse Antillen en Aruba konden deelnemen aan de procedure. Als een verdrag bij rijkswet wordt goedgekeurd maar alleen voor Nederland wordt bekrachtigd, is de rijkswet referendabel; andere rijkswetten zijn volgens de Trw niet referendabel.³

In dit geval ligt het anders. Met de Europese Grondwet worden alle Europese basisverdragen opgenomen in een nieuw vast te stellen verdrag. Daarin zal ook het huidige vierde deel van het EG-Verdrag worden opgenomen, de associatieregeling met de «landen en gebieden overzee», waaronder de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit betekent dat althans een deel van de Europese Grondwet de Nederlandse Antillen en Aruba bindt, en daarom ook voor die landen zal moeten worden goedgekeurd. Een referendum op basis van de Trw is om die reden niet mogelijk over de onderhavige goedkeuringwet.

De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

3a. De indieners zijn er minder stelling van overtuigd dan de Raad dat de Europese Grondwet ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal moeten worden bekrachtigd. Titel IV van Deel III van de ontwerp-Grondwet brengt slechts redactionele wijzigingen, plus een minieme procedurele wijziging, aan in de bestaande associatieregeling met de landen en gebieden overzee. Of de Europese Grondwet te zijner tijd alleen voor Nederland moet worden bekrachtigd en of in dat geval in de rijkswet tot goedkeuring van de Europese Grondwet de bepaling opgenomen moet worden dat de Trw hierop niet van toepassing is, teneinde cumulatie van referenda te voorkomen, is nu echter niet aan de orde. Om die reden is de bewuste passage in de toelichting geschrapt.

¹ Het betoog halverwege de bladzijde dat begint met de woorden «Meer in het algemeen willen de indieners».

² Toelichting, bladzijde 8.

³ Artikel 7, onderdeel f, Trw.

b. Het voorgaande roept de vraag op of een referendum beperkt kan blijven tot het land Nederland, of dat ook voor die Antilliaanse en Arubaanse kiezers welke geen kiesrecht voor de Tweede Kamer hebben, een gelegenheid zou moeten worden geschapen zich bij referendum uit te spreken. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

3b. Of voor de Antilliaanse en Arubaanse kiezers een gelegenheid zou moeten worden geschapen om zich bij referendum uit te spreken over de Europese Grondwet is naar de mening van de indieners allereerst een zaak voor Aruba en de Antillen. De indieners vragen zich wel af of het organiseren van een referendum in de overzeese rijkdelen zinnig is, indien de definitieve Europese Grondwet evenmin als de huidige ontwerp-Grondwet substantiële wijzigingen aanbrengt in de bestaande associatieregeling.

4. Referendumcommissie

Over de voorgestelde referendumcommissie en haar bevoegdheden merkt de Raad het volgende op.

a. Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een referendumcommissie, die tot taak krijgt:

- te bepalen over welke verdragstekst het referendum zal worden gehouden;*
- een feitelijke samenvatting van het verdrag vast te stellen;*
- een subsidieregeling vast te stellen;*
- te beslissen over toekenning van subsidies.¹*

Het gaat om een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, dat onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden. De indieners kiezen voor een onafhankelijke commissie, omdat de regering partij is in de beoordeling van de Europese Grondwet.²

In de Trw is daarentegen niet voorzien in een onafhankelijke commissie; daar werd dat blijkbaar niet nodig geacht. De Raad adviseert deze afwijking van het systeem van de Trw toe te lichten.

4a. De Raad wijst op het feit dat de Trw niet voorziet in een onafhankelijke referendumcommissie. De indieners menen evenwel dat voor de instelling van zo'n commissie in dit geval alle redenen zijn. In afwijking van een referendum onder de Trw gaat het in dit geval om een referendum dat voorafgaande aan de parlementaire goedkeuring wordt gehouden. De commissie zal zich buigen over de vraag over welke tekst het referendum dient te worden gehouden. Bovendien kan door de commissie subsidie worden verleend aan instanties die zich rond het referendum willen manifesteren. De instelling van een commissie verzekert naar het oordeel van de indieners onafhankelijkheid bij de totstandkoming van de vraagstelling, bij de feitelijke samenvatting van de tekst van de Europese Grondwet en bij de subsidieverlening.

b. De referendumcommissie krijgt tot taak, een subsidieregeling vast te stellen en te beslissen over de verstrekking van subsidies; subsidies kunnen worden verstrekt voor maatschappelijke initiatieven die het publieke debat over de Europese Grondwet bevorderen.³

Deze subsidieregeling is een algemeen verbindend voorschrift. Het is in het algemeen onwenselijk dat algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld door zelfstandige bestuursorganen, omdat deze zijn onttrokken aan democratische controle; dat ligt alleen anders als het gaat om organisatorische of technische onderwerpen.⁴

De Raad geeft in overweging te bepalen dat de subsidieregeling wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

4b. De indieners nemen het voorstel van de Raad niet over. Zij hechten er aan dat een onafhankelijke instantie de criteria voor de verstrekking van subsidies vaststelt. Daarom achten wij het niet wenselijk dat de subsidieregeling bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. In zijn advies over dit wetsvoorstel vraagt de Kiesraad zich af of het praktisch uitvoerbaar is dat de referendumcommissie deze taak vervult, aangezien het opstellen van een subsidieregeling een lastige aangelegenheid is en er na de vaststelling van de regeling ook een termijn moet zijn om de subsidieaanvragen in te dienen, te beoordelen en te verstrekken. Met het oog op een goede uitvoering van de

¹ Artikel 26.

² Toelichting, bladzijde 12.

³ Artikel 26, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid.

⁴ Aldus ook aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

taken van de referendumcommissie is het van groot belang dat dit wetsvoorstel voortvarend wordt behandeld en, indien het wordt aangenomen, zo spoedig mogelijk in werking treedt. Indien nodig zou bovendien al tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel een begin kunnen worden gemaakt met de voorbereiding van de werkzaamheden van de referendumcommissie.

5. Evaluatie

Er is niet in voorzien dat de commissie na afloop van haar werkzaamheden verslag uitbrengt.¹ Evenmin is voorzien in een verslag over de toepassing van de subsidieregeling.²

De Raad geeft in overweging te bepalen dat de commissie verslag uitbrengt aan de Staten-Generaal.

5. Deze suggestie is overgenomen. In verband hiermee is ook artikel 30 (vervallenverklaring van de wet) aangepast.

6. Kosten

In de toelichting wordt niet ingegaan op de kosten van het referendum en op de vraag ten laste van welke begroting, en welke begrotingspost, die komen. Het verdient aanbeveling hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

6. In de toelichting is aangegeven welke kosten zijn gemoeid met de organisatie van het referendum. Het gaat daarbij zowel om de kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van de wettelijke bepalingen, als om de kosten van het Rijk. Daarbij kan worden gedacht aan informatievoorziening (een neutrale, opkomstbevorderende campagne), personeelskosten en de verstrekking van subsidies door de referendumcommissie.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met uitzondering van de volgende:

- In artikel 10 van het wetsvoorstel wordt niet rechtstreeks verwezen naar bepalingen van de Kieswet. In het wetsvoorstel wordt slechts rechtstreeks verwezen naar bepalingen van de Kieswet indien die bepalingen zonder meer van toepassing zijn (zie bijvoorbeeld artikel 4 van het wetsvoorstel). In alle overige gevallen wordt verwezen naar bepalingen van de Trw;
- De term «grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie» is geschrapt, maar behalve de term «verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa» gebruiken de indieners, net als de Raad van State in haar advies, korthedshalve ook de term «Europese Grondwet».

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige andere wijzigingen in het wetsvoorstel door te voeren:

- Op 31 juli 2003 heeft de Kiesraad advies uitgebracht over dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2002/03, 28 885, nr. 5). De meeste opmerkingen van de Kiesraad zijn in het wetsvoorstel overgenomen. Waar nodig wordt in de artikelsgewijze toelichting naar het advies van de Kiesraad verwezen;
- Aangezien het onderwerp referendum in de portefeuille zit van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, wordt deze in artikel 1 van het wetsvoorstel aangewezen als verantwoordelijke;
- Artikel 28, eerste lid, van het wetsvoorstel is geschrapt, aangezien het wetsvoorstel tot intrekking van de Trw inmiddels is ingetrokken (Kamerstukken II 2002/03, 28 739, nr. 4).

Een gewijzigd voorstel is bijgevoegd.

Karimi
Dubbelboer
Van der Ham

¹ Vergelijk aanwijzing 124s Ar.

² Artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bijlage 1

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 juli 2003, no.W04.03 0194/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Algemeen

- Overall de term «grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie» vervangen door: verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

Vorstel van wet

- In artikel 10 de artikelen 117 tot en met 120 van de Tijdelijke referendumwet niet van toepassing verklaren (waarbij voor bepaalde begrippen andere begrippen moeten worden gelezen), maar rechtstreeks verwijzen naar bepalingen van de Kieswet; vergelijk aanwijzing 78, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Memorie van toelichting

- De term «ratificatie» (bekrachtiging van een verdrag door het Koninkrijk) niet gebruiken in de betekenis van parlementaire goedkeuring (bladzijde 6, tweede en vierde volledige alinea, bladzijde 7, tweede en derde volledige alinea, en bladzijde 8, tweede volledige alinea).
- In de paragraaf «De Europese Conventie en het grondwettelijk verdrag» (bladzijde 2) de Conventie niet omschrijven als een «grondwetgevende vergadering», aangezien de Conventie geen grondwetgevende bevoegdheid heeft.
- In de paragraaf «Het referendum in de lidstaten van de EU» op bladzijde 4 in de voorlaatste volle alinea het Verenigd Koninkrijk schrappen, nu daar hoogstwaarschijnlijk niet een referendum zal worden gehouden. De paragraaf «Het referendum in Nederland» (bladzijden 5 en 6) actualiseren.
- De paragrafen van nummers voorzien.

Bijlage 2

Gebruik makend van de bevoegdheid ex artikel 24, tweede lid, van de Wet op de Raad van State veroorlooft ondergetekende zich met betrekking tot 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) zijn gevoelen, afwijkende van dat van de meerderheid, in een afzonderlijk advies aan U neer te leggen.

Ondergetekende kan zich niet verenigen met het door de Raad van State uitgebrachte advies. Een referendum behoort naar zijn mening alleen gehouden te worden over een vraag waar een daadwerkelijke keuzemogelijkheid bestaat. In het gegeven geval zal het eventuele referendum evenwel betrekking hebben op een verdrag dat unaniem is aanvaard door een Intergouvernementele Conferentie (IGC) van alle lidstaten van de Europese Unie c.q. een ontwerp tekst waarover in het kader van die IGC een grote mate van overeenstemming bestaat. De weigering om zulk een verdrag (of het op die ontwerp tekst volgende verdrag) goed te keuren zou Nederland grote schade berokkenen en ons land ten aanzien van de andere lidstaten van de Europese Unie in een volledig isolement brengen. Naar de mening van ondergetekende wordt aan deze aspecten in het onderhavige advies, waar op verscheidene plaatsen de indruk wordt gewekt dat weigering van de goedkeuring, hoewel juridisch mogelijk, ook beleidsmatig tot de mogelijkheden behoort, onvoldoende aandacht geschonken.

R.H. Lauwaars

De indieners merken op dat het minderheidsadvies van staatsraad Lauwaars en de gehanteerde argumentatie erop neerkomt dat beide Kamers geen andere weg rest dan het goedkeuren van de Europese Grondwet. Indieners vragen zich af of deze argumentatie wel klopt. Er is immers voor beide Kamers der Staten Generaal ten principale ruimte om de Europese Grondwet niet goed te keuren. Ook kan de Nederlandse bevolking in een raadplegend referendum om een advies gevraagd worden zonder dat dit aan die ruimte voor het parlement iets af doet, zo menen de indieners.

Verwerping van de Europese Grondwet door de Staten-Generaal, daartoe al dan niet aangespoord door de uitslag van een referendum, zou Nederland grote schade berokkenen, aldus de staatsraad. Voor die situatie zijn echter beleidsmatige oplossingen, aldus de indieners. De meest voor de hand liggende is om dan opnieuw te onderhandelen over (enkele van) de (meest) omstreden bepalingen van het verdrag, teneinde deze bepalingen te verbeteren of *opt-outs* voor Nederland te bedingen. Denemarken en Ierland, waar eerder Europese verdragen bij referendum verworpen werden, zijn daardoor geenszins in een «volledig isolement» gebracht.

Inmiddels staat van vijf andere EU-landen – Denemarken, Ierland, Luxemburg, Portugal en Spanje – zo goed als vast dat zij een referendum over de Europese Grondwet zullen houden. In Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Slowakije en Slovenië is een referendum bovendien waarschijnlijk.¹ Daarbij gaat het, in tegenstelling tot het wetsvoorstel van de indieners, ook om beslissende referenda. De bevolking van die landen kan derhalve middels een referendumuitspraak de goedkeuring weigeren. Als weigering van goedkeuring voor die landen mogelijk is, waarom zou dat dan niet mogelijk zijn voor Nederland?

¹ De gegevens zijn afkomstig van de European Referendum Campaign (ERC), <http://www.european-referendum.org/countries>; anders dan de ERC achten de indieners een referendum in Frankrijk niet zeker.