

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. 5**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 december 2007 en de reactie van de indieners d.d. 6 maart 2008, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 november 2007 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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 Europees Hervormingsverdrag), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel strekt ertoe regels te geven inzake het houden van een raadplegend referendum over het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: Verdrag van Lissabon). De indieners van het wetsvoorstel menen dat «de Nederlandse burger het recht heeft om een oordeel te geven over belangrijke en ingrijpende wijzigingen in de Europese verdragen. Met dit voorstel wordt ervoor gezorgd dat met betrekking tot het Verdrag van Lissabon de burger dit recht ook kan uitoefenen». Daarnaast wordt er beoogd «de gegroeide betrokkenheid bij de besluitvorming over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa vast te houden door de burgers nogmaals in een nationaal referendum advies te vragen over de goedkeuring door Nederland»<sup>1</sup>.*

*Het voorstel geeft de Raad aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen over de motivering die aan het voorstel ten grondslag ligt. Alvorens hij hiertoe overgaat, gaat hij eerst in op de achtergrond waartegen het voorstel moet worden beoordeeld.*

#### *1. Achtergrond van het wetsvoorstel*

*Het voorliggende initiatiefvoorstel tot het houden van een referendum over de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon door Nederland staat niet op zichzelf. Het voorstel vormt in de visie van de indieners een vervolg op het in 2005 gehouden raadplegende referendum over de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De uitslag van dit referendum leidde ertoe dat de Tweede Kamer besloot het reeds vóór het referendum ingediende voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa niet te behandelen; de regering trok op 17 juli 2005 dat voorstel in<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Zie paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 025 nr. 8h.

De Kamer heeft na het referendum de motie van Van Bommel c.s. aangenomen die oproep tot een brede maatschappelijke discussie om zo het «nee» van de Nederlandse bevolking te duiden<sup>1</sup>. Daarnaast werd in de Europese Unie een periode van bezinning afgesproken die uiteindelijk tot het voorjaar 2007 duurde. Gedurende de bezinningsperiode zijn de achtergronden van het Nederlandse «nee» door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek geanalyseerd. De Eerste en Tweede Kamer zijn hierover schriftelijk geïnformeerd op 19 mei 2006<sup>2</sup>. De regering heeft zich vervolgens op twee manieren ingezet om aan de aldus geanalyseerde zorgen en wensen van burgers ten aanzien van het functioneren van de Europese Unie tegemoet te komen: via de onderhandelingen over een nieuw verdrag en via voorstellen om op korte termijn, zonder verdragswijziging, het functioneren van de Unie te verbeteren<sup>3</sup>. In de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon heeft de regering ingezet op een aantal inhoudelijke wijzigingen in de huidige EG- en EU-verdragen.

Op 12 september 2007 heeft de Raad geadviseerd over het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap<sup>4</sup>. In dat advies kwam de Raad onder andere tot de conclusie dat het voorgestelde Hervormingsverdrag een wijzigingsverdrag zal zijn, dat naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de EU tot nu toe. Tezamen beogen de wijzigingen volgens de Raad het voorgestelde verdrag zoveel mogelijk te ontdoen van die elementen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een geleidelijke uitbouw van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin. Dit maakt dat het voorgestelde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Voorts ging de Raad in zijn advies in op een aantal criteria die bij de beantwoording van de vraag naar de rechtvaardiging voor het houden van een niet-bindend referendum bij de goedkeuring van verdragen in ieder geval in acht dienen te worden genomen. Op 18 en 19 oktober 2007 zijn de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie tijdens een informele bijeenkomst tot overeenstemming gekomen over de tekst van een nieuw verdrag. Op 13 december 2007 is in Lissabon het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ondertekend.

## 2. Raadplegend referendum: ad hoc of structureel?

a. *Wat de toelaatbaarheid van bindende referenda betreft geldt, dat deze slechts mogelijk zijn als de Grondwet daarin uitdrukkelijk voorziet. Dat is niet het geval en dus staat de Grondwet aan bindende referenda in de weg. Bij niet-bindende referenda ligt het genuanceerder. De Grondwet staat er niet aan in de weg, dat de wetgever ad hoc besluit tot het houden van een dergelijk referendum, mits hij een bijzondere rechtvaardiging aanvoert om van het sluitende stelsel van goedkeuring van verdragen af te wijken. Het enkele precedent is als enige argument voor het houden van een referendum onvoldoende. Daarmee zou een structurele referendumvoorziening (in casu bij goedkeuring van verdragen) ontstaan, die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent<sup>5</sup>. De indieners lijken met hun verwijzing naar «het recht van de burger om een oordeel te geven over belangrijke en ingrijpende wijzigingen in de Europese verdragen» daarmee geen rekening te houden. In hun toelichting stellen zij, dat de Raad van State in zijn advies uitvoerig ingaat op de mogelijkheden en mogelijke criteria om een raadplegend referendum te organiseren over internationale verdragen. Daarbij wordt, aldus de toelichting in punt 4, bevestigd, dat er geen grondwettelijke bezwaren zijn voor het uitschrijven van een referendum over verdragen in het algemeen. In het licht van hetgeen de Raad heeft opgemerkt, behoeft deze passage in de toelichting nuancering. Blijft de vraag naar de bijzondere rechtvaardiging voor het houden van dit ad-hoc referendum.*

2a. De indieners ontkennen dat zij streven naar een structurele referendumvoorziening bij de goedkeuring van verdragen. Zij spreken immers niet over alle verdragen maar enkel over EU-verdragen en bovendien alleen wanneer die ingrijpend van aard zijn. Het is daarom jammer dat de Raad van State ook

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 993, nr. 14.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 303, nr. 20.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4. Zo is onder meer op initiatief van Nederland tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van Brussel van 15–16 juni 2006 afgesproken dat de Europese Commissie de opmerkingen van de nationale parlementen inzake de goede toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zorgvuldig dient te overwegen. Zie de Conclusies van het Voorzitterschap, 10633/1/06.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.

<sup>5</sup> Zie het advies van de Raad van State van 12 september 2007 over het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4).

niet ingaat op de opmerkingen van de indieners over zijn eerdere advies over het wetsvoorstel Van der Staaij waar dit onderscheid expliciet aan de orde is. Bovendien leek de Raad daarin begrip te hebben voor de behoefte aan een op maat gesneden procedure voor de goedkeuring van EU-verdragen.

De indieners menen dat de bovenstaande argumenten van de Raad nauw aansluiten bij die waar al in de toelichting op wordt ingegaan. Met het noemen in de toelichting van de voorwaarden die de Raad stelt aan referendum menen zij ook al voldoende nuancering te hebben aangebracht aan de opvatting van de Raad dat de grondwet zich niet verzet tegen een referendum. Daarom is besloten de toelichting op dit punt niet aan te passen.

*b. 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 naar het oordeel van de Raad ook niet gelegen zijn in het bijzondere karakter van het Verdrag van Lissabon in vergelijking met eerder goedgekeurde Europese verdragen. Het voorgestelde verdrag is een verdrag dat naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de EU tot nu toe, zoals die tot uitdrukking komt in de wijzigingsverdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. De Raad adviseert aan te geven waarin de bijzondere rechtvaardiging voor dit referendum gelegen is.*

2b. Waar de Raad van State waarschuwt dat het enkele precedent van een referendum niet voldoende is voor het houden ervan, is andersom wijzen op het precedent dat over voorgaande EU-verdragen, met uitzondering van het Grondwettelijk Verdrag, geen referendum is gehouden niet voldoende om over nieuwe EU-verdragen geen referendum over te organiseren. De indieners menen dat ondanks de verschillen tussen het Verdrag van Lissabon en het Grondwettelijk Verdrag er materieel gezien genoeg overeenind blijft om te kunnen spreken van een net zo'n ingrijpend verdrag. De optelsom van de verschillende wijzigingen die het Verdrag van Lissabon met zich meebrengt, zoals het Handvest van Grondrechten, de enkele rechtspersoonlijkheid, het inleveren van veto's en het installeren van een vaste voorzitter, maken dat er hier sprake is van een vergaande stap in de ontwikkeling van de Europese Unie met vergaande consequenties voor de Nederlandse burger.

De Raad van State wekt op zijn minst de suggestie dat het door hem geconstateerde verschil tussen het Grondwettelijk Verdrag en het Verdrag van Lissabon, namelijk dat het laatste zoveel mogelijk ontdaan is van aanknopingspunten richting een meer statelijke of federale ontwikkeling, de enige rechtvaardiging kan zijn voor het houden van een referendum. De indieners menen dat de Raad van State, afgezien van de inhoud van het Verdrag van Lissabon, hier te weinig oog heeft voor het feit dat het Verdrag van Lissabon in de plaats komt van het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag en moet worden gezien als de afsluiting van een proces van raadpleging.

De indieners menen dat de toelichting m.b.t. dit punt helder is en daarom geen aanpassing behoeft.

### *3. Referendum: raadplegend of feitelijk bindend?*

*Het voorstel regelt in concreto dat een raadplegend referendum wordt gehouden over het Hervormingsverdrag (artikel 2, eerste lid). Uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling is een referendum te organiseren waarin de kiezer wordt gevraagd om een (niet bindend) standpunt over het Verdrag van Lissabon ten behoeve van de besluitvorming door de Staten-Generaal en de regering over het verdrag (de goedkeuring) en het contraseign. Dat referendum dient dan ook vóór de besluitvorming door de Staten-Generaal plaats te vinden zodat de Staten-Generaal bij het bepalen van hun standpunt rekening kunnen houden met de uitkomsten van het referendum<sup>1</sup>. Immers, een raadplegend referendum vooronderstelt dat regering en Staten-Generaal nog geen keuze hebben gemaakt en om tot deze keuze te komen onder meer de kiezer consulteren. De wetgever moet daarna nog een reële mogelijkheid hebben om de uitslag van het referendum zelf te wegen. Indien de regering of fracties in een Kamer vooraf te kennen geven de uitslag van een referendum te*

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting.

*volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken van een niet-bindend raadplegend referendum.*

*In de toelichting wordt dit door de indieners onderkend<sup>1</sup>. De indieners zien vooralsnog geen mogelijkheid en vinden het ook niet wenselijk om te voorkomen dat bij een niet-bindend referendum partijen of individuele kamerleden vooraf inzicht geven over de manier waarop zij met de uitslag zullen omgaan. Dat betekent dat zich wederom de situatie kan gaan voordoen, dat het raadplegend referendum al voorafgaand aan het referendum zelf, feitelijk bindend wordt<sup>2</sup>. Dat doorbreekt het sluitende stelsel dat de Grondwet kent voor de goedkeuring van verdragen. De Raad adviseert het voorstel in het licht van het vorenstaande opnieuw te bezien.*

3. De indieners blijven hier van mening verschillen met de Raad in hoeverre er sprake is van een bindend-referendum wanneer politieke partijen vooraf aangeven hoe om te gaan met een uitslag. De Raad geeft ook geen advies hoe het niet-bindende karakter van het referendum te versterken. De wet regelt geen bindende uitspraak, het verplicht politieke partijen nergens om uitspraken vooraf te doen en de praktijk van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag leert ons dat politieke partijen op verschillende wijze omgaan met de uitslag van het referendum waarbij voor een aantal partijen niet alleen de uitslag van het referendum bepalend was, zoals gedefinieerd in de wet, maar ook de opkomst en de mate waarin de uitslag werd gesteund. Dat laatste is dan ook een reden voor de indieners om in de wet te regelen dat het aantal blanco stemmen wordt vastgesteld en ook daadwerkelijk als een optie aan de kiezer wordt aangeboden. Bovendien kunnen de indieners zich voorstellen dat met de ervaring van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag politieke partijen zich nu anders zullen opstellen met betrekking tot de uitslag.

Gezien het bovenstaande is besloten om de toelichting op dit punt niet aan te passen.

#### *4. Duiding van de uitslag*

*De indieners geven aan dat het mogelijk is een heldere en eenduidige keuze te formuleren als referendumvraag. Er wordt uitgegaan van een referendum waarbij de vraag «ja» of «nee» ten aanzien het Verdrag van Lissabon wordt voorgelegd aan de kiezer<sup>3</sup>.*

*De vraag is echter of het voorleggen van de keuze tussen een «ja» of «nee» met betrekking tot het Verdrag van Lissabon werkelijk een eenduidige uitkomst oplevert. De ervaringen met het in 2005 gehouden referendum laten zien dat de overwegingen om voor of tegen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa te stemmen zeer divers waren. De getalsmatig duidelijke uitslag van het referendum betekende allerm minst dat de duiding van de uitkomst eenvoudig was. Niet alleen was onduidelijk wat de kiezers met het «nee» hadden bedoeld, maar ook was onduidelijk welke consequenties aan de uitslag verbonden moesten worden.*

*De mogelijkheid om te komen tot een precieze duiding van de uitslag van een referendum en duidelijkheid over de consequenties zijn thans nog meer van belang dan het geval was bij het in 2005 gehouden referendum. De Raad adviseert in de toelichting nader op dit aspect in te gaan.*

4. Als er met de vraag «welke consequenties aan de uitslag moet worden verbonden» bedoeld wordt of partijen voor of tegen moeten stemmen in de Kamer dan is het niet aan de indieners om daar een precies antwoord op te formuleren. Het is immers een niet-bindend referendum en moet worden opgevat als een zwaarwegend advies. Politieke partijen zouden nu, zoals ze destijds hebben gedaan, van de uitslag kunnen afleiden wat het draagvlak is voor het Verdrag van Lissabon. Of zij vervolgens met het advies mee of tegen het advies in stemmen is aan hen.

De indieners kunnen zich wel verplaatsen in het probleem waar de Raad op doelt namelijk welke consequenties een eventuele afwijzing van het Verdrag van Lissabon heeft en hoe de politieke partijen daarmee om moeten gaan. In dat licht willen de indieners erop wijzen dat er meer factoren een rol spelen dan alleen de organisatie en opzet van een referendum om te komen tot een

<sup>1</sup> Zie het slot van paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

<sup>2</sup> Zie ook het Advies 6 december 2005 over het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie, Kamerstukken II 2005/066, 30 309, nr. 4, blz. 2.

<sup>3</sup> Zie het vijfde en zesde tekstblok van paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

duidelijke duiding van de consequenties van de uitslag. Het is onder meer van belang dat politieke partijen daar in de aanloop naar het referendum duidelijkheid over verschaffen richting de kiezer. Zo krijgt zij immers meer inzicht die mede haar keuze kunnen bepalen. Echter ook achteraf staat het politieke partijen vrij ondanks een afwijzing om bijvoorbeeld de conclusie te trekken dat tijdens de campagne er te weinig duidelijk is geworden over de gewenste vervolgrichting en/of het geconstateerde gebrek aan draagvlak niet van dusdanig omvang is om daadwerkelijk ook in de Kamer het verdrag niet te ratificeren.

De Raad wijst erop dat in vergelijking met 2005 een duiding van de consequenties nog belangrijker is geworden. Als daarmee bedoeld wordt op dat de ruimte om in Europees verband te heronderhandelen kleiner is geworden dan valt daar enigszins op af te dingen. Nederland heeft vooral ingezet op het binnenhalen van haar wensen via aanpassing van het Grondwettelijk Verdrag waar andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, vooral inzetten om haar wensen via uitzonderingen op de verdragen gerealiseerd te krijgen. Dat laatste is nog steeds een reële optie voor een onderhandelingsinzet mocht Nederland het Verdrag van Lissabon niet ratificeren en in de EU geïsoleerd komen te staan met haar afwijzing.

Een ander aspect waar de Raad niet op ingaat is in hoeverre er nog andere manieren zijn om alsnog de uitslag te duiden nadat het referendum heeft plaatsgevonden. Hij wees eerder in haar reactie op kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken. Echter het belangrijkste middel laat hij onbesproken, namelijk verkiezingen. De indieners wezen dan ook op het gemis dat tijdens de Tweede Kamerverkiezingen niet de kans is gegrepen om met de kiezer in debat te treden over hoe een eventueel nieuw verdrag eruit moest zien.

Vooralsnog hebben de indieners besloten de toelichting op dit punt niet aan te passen.

#### *5. Passend en geschikt instrument*

*a. In de toelichting wordt als belangrijkste motivering voor het houden van een referendum gegeven de vergroting van het maatschappelijke draagvlak, de politieke participatie en de impuls voor het publieke debat<sup>1</sup>. Vergelijkbare motieven voerden de voorstanders van het referendum in 2005 aan. De indieners geven overigens in de toelichting bij het huidige voorstel niet aan, op welke wijze aan de politieke participatie en het publieke debat inhoud kan worden gegeven. Verwachten zij een actieve betrokkenheid van voor- en tegenstanders van (onderdelen van) het Verdrag van Lissabon? Mag van de regering die voorstander is van goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, een actieve deelname aan het debat worden verwacht? De Raad wijst in dit verband op de toelichting op artikel 15 van het voorstel. Daarin wordt gesteld dat de regering een neutrale opkomstbevorderende campagne behoort te organiseren. Voor zover deze toelichting impliceert dat de regering behoort af te zien van het onderbouwen en het uitdragen van haar standpunt, komt dat in strijd met de ministeriële verantwoordelijkheid voor indiening van het voorstel van wet tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon bij de Tweede Kamer. De Raad adviseert deze passage in de toelichting aan te passen.*

5a. Politieke partijen, voor- en tegenstanders, horen actief het debat over het Verdrag te voeren. Men kan hier leren van de ervaring van het referendum over het Grondwettelijk verdrag, wat de eerste in zijn soort was. De regering past echter een terughoudende rol. Zij heeft immers al een grote rol gespeeld in de vormgeving van het verdrag, zij beschikt over middelen die niet zo makkelijk aan de tegenstanders ter beschikking kunnen worden gesteld en bovendien staat niets in de weg voor coalitiepartijen om de verdediging van de keuzes van de regering en daarmee van het verdrag op zich te nemen.

De indieners vragen zich af waarom de constatering over de ministeriële verantwoordelijkheid niet bij het wetsvoorstel voor een referendum over het Grondwettelijk Verdrag is gemaakt. Bovendien menen de indieners dat zij niet juist is. De partijen zijn niet gebonden aan de uitslag en de regering kan haar verdediging nog steeds voeren in de Kamer. Het is immers aan de orde van de

<sup>1</sup> Zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting.



dag dat partijen rekening houden met belanghebbenden bij de behandeling van een wetsvoorstel zonder dat de regering daar rechtstreeks contact mee zoekt of kan zoeken.

De indieners hebben dan ook besloten de toelichting niet aan te passen.

*b. De indieners zijn van mening dat in de periode van bezinning in de Europese Unie (2005–2007), het publieke debat niet heeft plaatsgevonden. Ook tijdens de verkiezingen van 2006 voor de Tweede Kamer was de Europese Unie nauwelijks een politiek thema. Dit is volgende de indieners van het voorstel een gemis<sup>1</sup>. Nadat in 2005 is getracht via een referendum de Nederlandse bevolking te betrekken bij een vergaande stap in Europese integratie, werd diezelfde bevolking volgens de indieners weer op afstand gezet. Het organiseren van een (ad hoc) raadplegend referendum over het Verdrag van Lissabon kan daaraan iets veranderen<sup>2</sup>.*

*De Raad adviseert toe te lichten waarop de indieners de verwachting baseren dat het houden van een referendum over het Verdrag van Lissabon nu wel zal leiden tot «vergroting van het maatschappelijke draagvlak en de politieke participatie» en een impuls zal geven aan een, anders dan incidenteel, publiek debat.*

*Zoals in het advies van de Raad inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen te kennen is gegeven, biedt het stelsel van representatieve democratie wel degelijk mogelijkheden voor het meer permanent betrekken van de burger bij de Europese Unie<sup>3</sup>. 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.*

*De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op deze obstakels en de wijze waarop zij kunnen worden geslecht.*

<sup>1</sup> Zie het zesde tekstblok van paragraaf 2 van de memorie van toelichting.

<sup>2</sup> Zie het laatste tekstblok van paragraaf 2 van de memorie van toelichting.

<sup>3</sup> Zie het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 4 en het Advies inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen, Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22, blz. 1–2, aangehaald in het advies september 2007, punt 4.3. De belangrijkste waren:

- Verbeter de informatievoorziening over de betekenis van de EU, de werking ervan en de verbindingsschakels tussen de Unie en Nederland, bijvoorbeeld door te bevorderen dat in onderwijs en media structureel aandacht wordt besteed aan Europese onderwerpen.

- Versterk de verbinding tussen de EU en de burger door onafhankelijke organisaties van burgers en groepen van burgers die zich inzetten voor het publieke belang in een vroeg stadium te betrekken bij de voorbereiding van het nationale standpunt over EU-besluiten, bijvoorbeeld door het houden van hoorzittingen door de (Tweede) Kamer.
- Versterk de politieke controle door de Kamers der Staten-Generaal op de Nederlandse inbreng op het EU-besluitvormingsproces via de toepassing van de subsidiariteitstoets en door EU-wetgevingsinitiatieven te behandelen als waren zij nationale wetsvoorstellen.
- Versterk de politieke regie op het niveau van ministers en ministerraad ten behoeve van de ontwikkeling van een visie op het Europese samenwerkingsverband.

<sup>4</sup> Zie het derde tekstblok van paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

5b. De aanbevelingen uit voetnoot 15 kunnen de indieners onderschrijven. Zij willen echter wijzen op het gevaar dat het vooral het niet opnieuw uitschrijven van een referendum over een voor een groot deel inhoudelijk overeenkomstig verdrag zal leiden tot een gevoel van afwijzing bij de Nederlandse burger. Zij had immers in grotere mate dan voorheen betrokkenheid getoond voor de richting waarop de EU zich ontwikkelt. Aan haar vragen of zij kan instemmen met het verdrag kan gezien worden als bewijs dat het de politieke partijen serieus is om de burger te betrekken bij de EU. Voorkomen moet dus worden dat er een nieuw obstakel bijkomt. Een referendum kan bijdragen aan het beslechten van andere obstakels om de burger bij de EU te betrekken. Gezien dat het referendum volgens de indieners niet zonder meer inwisselbaar is voor de door de Raad genoemde alternatieve instrumenten is de toelichting niet aangepast op dit punt.

#### *6. Verschil bilaterale en multilaterale verdragen*

*Volgens de toelichting zijn de indieners zich bewust van de mogelijke consequenties van een eventueel afwijzen van het Verdrag van Lissabon door de kiezers, maar zijn zij van mening dat die consequenties geen reden zijn om geen referendum te houden. De consequenties kunnen en moeten volgens de indieners worden betrokken bij de afweging om voor- of tegen het verdrag te stemmen<sup>4</sup>. Voor zover de indieners hierbij op de stem van de kiezer doelen is het van belang dat die consequenties voor hen ook duidelijk zijn (zie punt 4). Voor zover de stem van de leden van de Staten-Generaal wordt bedoeld is van belang dat zij een reële mogelijkheid houden om de uitslag van het referendum zelf te wegen (zie punt 3). Meer in het algemeen merkt de Raad op dat het lidmaatschap van de Europese Unie voor de lidstaten bijzondere verantwoordelijkheden meebrengt. Bij verdragen die in het kader van EU-samenwerking worden gesloten, is het van groot belang dat de lidstaten duidelijk zijn over het constitutionele goedkeuringsstelsel dat voor hen geldt. Bovendien is van belang dat de langdurige en intensieve samenwerking die de lidstaten met elkaar in Europees verband zijn aangegaan, meebrengt dat de lidstaten een bijzondere verantwoordelijkheid tegenover elkaar hebben voor het in stand houden van de samenwerking waartoe men zich heeft verbonden. Een afwijzing betekent dat het verdrag ook voor de 26 andere EU-lidstaten niet in werking kan treden.*

*De Raad adviseert in de toelichting nader op dit aspect in te gaan.*

6. Bij punt 4 werd al opgemerkt dat afwijzing niet per definitie hoeft te leiden dat het verdrag voor andere lidstaten niet van kracht kan worden. Via het onderhandelen van eventuele uitzonderingen staat niets andere landen in de weg om alsnog in te stemmen met een voor hen ongewijzigd verdrag waarin enkel Nederland niet volledig participeert. De indieners hebben de toelichting op dit punt dan ook aangepast.

De indieners zetten vraagtekens bij de opmerkingen van de Raad over de verantwoordelijkheid van lidstaten om duidelijk naar elkaar te zijn over de te volgen goedkeuringsprocedure. De verschillen in procedures die ten tijde van het Grondwettelijk Verdrag in de EU zijn gevolgd of werden aangekondigd, lieten het bestaan van een dergelijke stilzwijgende afspraak niet zien. Bovendien raakt het aan de nationale soevereiniteit wanneer een lidstaat niet meer mag besluiten tot het wijziging van de manier waarop ze een verdrag ratificeert.

#### *7. Referenda in andere landen*

*In de toelichting wordt er op gewezen dat het in veel stelsels gebruikelijk is om wijzigingen van de Grondwet en internationale verdragen direct door middel van een referendum aan de bevolking voor te leggen. De Raad acht onderbouwing van deze stelling gewenst. Slechts in twee van de landen behorende tot de Europese Unie is het houden van een referendum bij wijziging van de Europese verdragen voorgeschreven, te weten in Ierland en in Denemarken. In dit laatste land is de verplichting zoals bekend geclausuleerd. De Raad verwijst voor Nederland naar punt 2 en 3 van dit advies.*

De betreffende passage stond ook al in de toelichting van de Wet Referendum Europese Grondwet en gaat over Europese integratie, niet enkel over de goedkeuring en wijziging van EU-verdragen. Daarmee worden ook de referenda bedoeld die hebben plaatsgevonden bij de toetreding van diverse lidstaten. De toelichting is op dit punt dan ook aangepast. De opmerking over goedkeuring van het Verdrag van Lissabon door Ierland en Denemarken kan op deze plek tot verwarring leiden en is dan ook naar het volgende hoofdstuk verplaatst.

#### *8. Kiesgerechtigden*

*Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het voorstel zijn kiesgerechtigd diegenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit is geregeld in artikel B.1 van de Kieswet. De Raad vraagt aandacht voor de omstandigheid dat het Verdrag van Lissabon vanwege de Koninkrijksaspecten bij Rijkswet zal worden goedgekeurd. Die koninkrijksaspecten betreffen meer in het bijzonder de nieuwe bepaling dat bij besluit van de Europese Raad de status van de overzeese gebiedsdelen van onder andere het Koninkrijk der Nederlanden kan worden gewijzigd. Dit leidt naar het oordeel van de Raad tot de vraag of de indieners hebben overwogen Nederlanders die vanwege hun woonplaats op de Nederlandse Antillen of Aruba in Nederland geen kiesrecht voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben, te betrekken bij een referendum over de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.*

*De Raad adviseert hierop nader in te gaan.*

De overweging om via een Rijkswet het verdrag goed te keuren houdt primair verband met de lopende discussie over de status van de genoemde gebieden in het Koninkrijk. Gezien de geringe consequenties die de verdragswijziging heeft op deze gebieden kiezen de indieners ervoor om geen voorziening te treffen in de wet zodat Nederlanders aldaar kunnen meestemmen in het referendum.

#### *9. Blanco stemmen*

*Na afloop van de stemming en de stemopneming wordt de officiële uitslag vastgesteld. Bepaald wordt of een meerderheid van de kiesgerechtigden die een geldige stem hebben uitgebracht zich voor het verdrag hebben uitgesproken<sup>1</sup>. Omdat blanco stemmen worden aangemerkt als geldig uitgebracht<sup>2</sup>, tellen de blanco stemmen feitelijk als tegenstemmen. De Raad adviseert te bepalen dat de uitslag slechts bestaat uit de stemmen die voor dan wel tegen het verdrag zijn uitgebracht.*

<sup>2</sup> Zie het voorgestelde artikel 38, aanhef en onderdelen c en d.

De indieners zijn het met de Raad eens dat blanco stemmen niet als een voor of tegenstem geteld moet worden. Bovendien leert de ervaring van het Grondwettelijk Verdrag dat er moeilijk van een eenduidige uitslag gesproken kan worden wanneer opkomst en percentage stemmen een rol spelen bij de duiding door politieke partijen van de betekenis voor hen van het referendum. Daarom hebben de indieners besloten de «uitslag» te beperken tot het simpel vaststellen van de percentages voor, tegen en blanco stemmen.

*10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen

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

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

Op 23 januari 2008 heeft de Kiesraad advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. 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.

De indieners,  
Van Bommel  
Van der Ham  
Ouwehand  
Peters  
De Roon