

Vergaderjaar 2007–2008

31 259

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

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS ONDER MEER GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

«Europe will be born on the day on which the different peoples fundamentally decide to join. It will not suffice for members of parliament to vote for ratification. It will require popular referendums, preferably held in the same day in all the countries involved.»

Charles de Gaulle¹

«It would be entirely in character for Europe's governments to adopt a written constitution for the Union, good or bad, without drawing the wider public into debate about it, without seeking even their formal endorsement. So here is a stipulation: any new constitution for the EU should be put to a referendum in each and every country, and be adopted only if passed in every case».

The Economist²

1. Algemeen

Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna: Europese Grondwet), dat door de Europese Conventie was ontworpen, werd gezien als een mijlpaal in de geschiedenis van de Europese integratie. In het verdrag zouden de lidstaten aan de Europese instellingen nadrukkelijker bevoegdheden toekennen op terreinen die tot de kern van de nationale soevereiniteit werden gerekend, zoals strafrecht en buitenlandse politiek. Ook de opname van het Handvest van de Grondrechten in het verdrag toonde aan dat de Conventie niet slechts de zoveelste verdragsherziening had voorbereid, maar een Europese constitutie had ontworpen. Het precedentloze karakter van de verdragsherziening, die volgens de Raad van State tot op zekere hoogte te vergelijken viel met een wijziging van de Nederlandse Grondwet, vormde de aanleiding voor het wetsvoorstel van Karimi, Dubbelboer en Van der Ham voor een raadplegend referendum over de Europese Grondwet. Een grotere betrokkenheid van de burgers bij de Europese constitutie was volgens hen dringend gewenst. De Tweede Kamer sprak in november 2002 uit dat een referendum daartoe het aangewezen instrument was.³

¹ Geciteerd in A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Parijs 1994.

² «Our constitution for Europe», hoofdredactioneel commentaar in: *The Economist*, 28 oktober 2000, p. 11.

³ Motie van het lid Timmermans c.s., voorgesteld 30 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 21 502-20, nr. 197) aangenomen 5 november 2002.

Het referendum vond uiteindelijk plaats op 1 juni 2005. Toen stemde 62% van de Nederlandse bevolking tegen de Europese Grondwet. De betrokkenheid bij het referendum was met een opkomst van 63% groter dan bij de verkiezingen voor het Europese Parlement. De indieners bestempelden de opkomst en de discussie die het referendum teweegbracht over de Europese Unie als positief.

Na een bezinningsperiode is er in de EU heronderhandeld over een nieuw verdrag. Regeringsleiders en staatshoofden van de EU hebben op 23 juni 2007 overeenstemming bereikt over een gedetailleerd ontwerpmandaat voor de IGC die een nieuw verdrag zal uitwerken en vaststellen. De Nederlandse regering heeft zich ingezet voor een nieuw verdrag, dat recht doet aan het «nee» van de Nederlandse bevolking. Daarbij heeft ze aandacht besteed aan de vorm, omvang en inhoud. De vorm en omvang zijn anders omdat het hier een klassiek wijzigingsverdrag betreft, het Handvest van de Grondrechten niet integraal wordt opgenomen en doordat alle symbolen en terminologie zijn geschrapt die doen denken aan staatsvorming. Inhoudelijk heeft Nederland onder andere bereikt dat er een versterkte bezwaarprocedure voor nationale parlementen is opgenomen, dat er rekening moet worden gehouden met de toetredingcriteria en dat er meer duidelijkheid is over de verhouding tussen interne marktregels en publieke diensten.

De indieners van dit 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 Hervormingsverdrag de burger dit recht ook krijgt. Daarnaast wordt er beoogd de gegroeide betrokkenheid bij de besluitvorming over de Europese Grondwet vast te houden door de burgers nogmaals in een nationaal referendum advies te vragen over de bekrachtiging door Nederland. In hun ogen ontstaat het risico dat de betrokkenheid van de burger bij de EU afneemt wanneer deze zich niet kan uitspreken over het door de Nederlandse regering behaalde onderhandelingsresultaat na het Nederlandse «nee» uit 2005.

In deze Memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de lopende verdragsherziening en op de keuze van de indieners voor het houden van een raadplegend referendum. Daarbij is de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham¹ als leidraad gebruikt.

2. Verdragsherziening na Nice

Sinds de Verdragen van Parijs (1951) en Rome (1957) zijn vertegenwoordigers van de lidstaten van achtereenvolgens de EGKS, de EEG, de EG en de EU steeds vaker bijeengekomen om te onderhandelen over herziening van Europese verdragen. Op de eerste Intergouvernementele Conferenties (IGC's) in de jaren vijftig volgden verschillende IGC's ter verdieping van de Europese integratie, waarvan de laatste in december 2000 haar politieke afronding kreeg op de Top van Nice. De onderhandelingen in de aanloop naar en tijdens de Top van Nice verliepen buitengewoon moeizaam. Op de Top van Nice werd het de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-landen duidelijk dat aan de voorbereiding van verdragsherzieningen iets moest veranderen. In een verklaring betreffende de toekomst van de Unie spraken zij de wens uit dat, voorafgaand aan de volgende IGC, «een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie»² zou worden gevoerd. Daarmee werd de weg vrijgemaakt voor een Europees constitutioneel debat. De Europese Raad van Laken nam in december 2001 een verklaring aan, waarin voor het eerst sprake was van een Europese «Grondwet». In de Verklaring van Laken werd daartoe een

¹ 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), memorie van toelichting (Kamerstuk 28 885, nr. 3, 22 mei 2003).

² «Verklaring betreffende de toekomst van de Unie», gehecht aan de slotakte van het Verdrag van Nice, in: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 2001/C 80/01, 10 maart 2001, p. 85–86.

Conventie bijeengeroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, nationale en Europese parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese Commissie. De Nederlandse regering heeft het gewicht van deze constitutionele operatie toen onderkend: «Er wordt gewerkt aan een grondwet voor de Europese Unie, waarbij het geheel van de bestaande verdragen op de schop wordt genomen. Niet alleen de institutionele artikelen over het functioneren van de Unie, maar ook het geheel van de beleidsbepalingen wordt daarbij onder de loep genomen. Een verdragsherziening van een dergelijk formaat is zonder precedent in de geschiedenis van de Europese integratie.»¹ In juni en juli van 2003 slaagde de voorzitter van de Conventie, de Franse oud-president Giscard d'Estaing, erin om op vier leden na alle Conventieleden achter het ontwerp voor een Europese Grondwet te krijgen. Vanwege deze brede consensus konden de EU-lidstaten het eindproduct van de Conventie moeilijk terzijde schuiven in de daarop volgende IGC.

De EU koerste af op een ingrijpende verdragsherziening waarmee belangrijke wijzigingen worden aangebracht in de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU, die haar «statelijke» karakter zou versterken. In de ontwerp-Grondwet werd de strafrechtelijke samenwerking, tot nu toe intergouvernementeel, gecommunautariseerd. Individuele lidstaten raakten hun vetorecht op dit gevoelige terrein goeddeels kwijt; dat gold ook voor het tot nu toe halfcommunautaire asiel- en migratiebeleid.² Op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid werd het ambt van «Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie» in het leven geroepen. Deze ambtsdrager zou het gezamenlijke beleid voorbereiden, zou de uitvoering ervan waarborgen en de EU naar buiten toe vertegenwoordigen, tot in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.³ Het constitutionele karakter van de verdragsherziening trad wellicht het duidelijkst naar voren bij de opname van het Handvest van de Grondrechten in de Europese Grondwet. Het Handvest zou daardoor bindend worden; niet alleen voor de EU-instellingen, maar ook voor de lidstaten wanneer zij Europees beleid ten uitvoer leggen. De rechter zou wettelijke bepalingen kunnen toetsen aan het Handvest. De Raad van State onderstreepte in haar advies bij het wetsvoorstel van Karimi, Dubbelboer en Van der Ham dat grondrechten een wezenlijk element zijn van een Grondwet in een democratische rechtsstaat.⁴ Het «statelijke» karakter van de EU zou nog verder worden versterkt doordat de Grondwet de EU rechtspersoonlijkheid zou geven alsmede de bevoegdheid om toe te treden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Door het aanwenden van de Conventie-methode was de Grondwet, evenals eerder het Handvest van de Grondrechten, op ongekend open wijze tot stand gekomen. Niettemin was de betrokkenheid van de burgers bij het constitutionele proces ver achtergebleven bij het gewicht van de operatie. De constatering van Conventiewatcher Stanley Crossick was van toepassing dat «until now there has been only a debate in public – essentially among the political elite – and not the «public debate» envisaged by the 2001 Laeken Declaration». De IGC, die zich veel sterker dan de Conventie achter gesloten deuren heeft afgespeeld, heeft het gewenste publieke debat ook niet alsnog uitgelokt. Voor de noodzakelijke betrokkenheid van de burgers bij de Europese Grondwet werd daarom in Nederland, zoals ook de Tweede Kamer in november 2002 zich had uitgesproken, een referendum georganiseerd.

Ook andere Europese landen waren voornemens een referendum te organiseren over het Europese verdrag. In Spanje sprak de bevolking zich uit voor het verdrag. Het referendum in juni 2005 in Nederland leverde wel de gewenste betrokkenheid op van de burger met een opkomst van 63%,

¹ Regeringsnotitie Stand van zaken Conventie, Kamerstukken II 2002-03, 28 473, nr. 4, 7 maart 2003, p. 4.

² Nota van het Secretariaat aan de Conventie over Ontwerp van artikel 31 in deel I, en ontwerp van de artikelen in deel II betreffende «de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid», CONV 614/03, Brussel, 14 maart 2003. Zie ook de notitie «Een Europese strafrechtelijke ruimte» van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, kenmerk DIE-258/03, d.d. 9 mei 2003.

³ Nota van het Presidium aan de Conventie over Ontwerpartikelen betreffende extern optreden in het constitutioneel verdrag, CONV 685/03, Brussel, 23 april 2003.

⁴ Zie het Advies van de Raad inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A.

maar het leverde geen steun op voor de Europese Grondwet. Dagen daarvoor had in Frankrijk de bevolking ook al «nee» gestemd. Alleen Luxemburg besloot toen door te gaan met het organiseren van een referendum waar vervolgens de bevolking voor het verdrag stemde. Denemarken, Ierland, Polen, Portugal, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk besloten geen referendum meer te organiseren en ratificeerden ook het verdrag niet via het parlement. Die beslissing werd mede ingegeven door de angst van regeringen dat hun bevolking ook tegen de Europese Grondwet zou stemmen.

De invoering van de Europese Grondwet was hiermee van de baan. De wens om een breder en diepgaander debat over de Europese integratie te voeren bracht een kloof aan het licht tussen de aanjagers van die integratie en delen van de Europese bevolking.

De Kamer nam vlak na het referendum een motie van Van Bommel c.s. aan die opriep tot een brede maatschappelijke discussie om zo het «nee» van de Nederlandse bevolking te duiden.¹ In de EU werd een periode van bezinning afgesproken die uiteindelijk duurde tot het voorjaar van 2007. Tussentijds heeft het brede maatschappelijke debat niet plaatsgevonden. Ook tijdens de verkiezingen van 2006 was de Europese Unie nauwelijks een thema. Dit gebrek aan debat is volgens de indieners van dit wetsvoorstel een gemis.

De regeringsleiders en staatshoofden hebben tijdens de Europese Raad in juni 2007 overeenstemming bereikt over het ontwerpmandaat voor een IGC om een nieuw verdrag vast te stellen. Daarbij zijn ze teruggekomen van de onconventionele wijze waarop de Europese Grondwet werd voorbereid en is er gekozen voor een klassiek wijzigingsverdrag. Tenzij gebonden, zoals Ierland, aan constitutionele bepalingen is geen van de lidstaten voornemens over het verdrag een referendum te organiseren.

Nadat middels het referendum getracht werd om de Nederlandse bevolking te betrekken bij een vergaande stap in de Europese integratie wordt diezelfde bevolking volgens de indieners inmiddels weer op afstand gezet. Het Hervormingsverdrag brengt, weliswaar op een andere manier, nog steeds een aantal belangrijke wijzigingen met zich mee die hierboven zijn opgesomd als behorende tot de Europese Grondwet. Wat begon als een poging om de Europese bevolking te betrekken bij een vergaande stap in de Europese integratie is hiermee volgens de indieners niet tot een bevredigend einde gekomen. De kloof tussen burgers en de aanjagers van de Europese integratie wordt eerder vergroot dan gedicht. In de zienswijze van de indieners kan het organiseren van een raadplegend referendum over de aankomende verdragsherziening daar iets aan veranderen.

¹ Motie Van Bommel c.s. over een brede maatschappelijke discussie n.a.v. het afwijzen van de Europese Grondwet door de Nederlandse bevolking, Kamerstukken II, 29 993, nr. 14, 2 juni 2005.

² Lijphart concludeerde dat het al dan niet voorkomen van referenda niets te maken heeft met het type democratie in een land: «We wouldn't expect the incidence of referendums to be related to characteristics of either model». (A. Lijphart, *Democracies*, 1984). Ook Butler en Ranney kwamen in hun overzichtswerk tot de slotsom dat generalisaties over referenda «waarschijnlijk onmogelijk zijn: elk systeem kent zijn individuele nationale traditie». (D. Butler & A. Ranney, *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Washington 1994).

3. Het referendum in de (toekomstige) lidstaten van de EU

Het referendum kent in de diverse landen van de Europese Unie verschillende vormen en status. Terwijl een nationaal referendum in Nederland en Duitsland tot voor kort in het geheel niet mogelijk was, kent Oostenrijk wel drie verschillende soorten nationale referenda. Waar het gaat over grondwettelijke aangelegenheden of grondgebiedverandering is het referendum in Denemarken verplicht, in Frankrijk raadplegend en kent Italië het correctieve referendum. In de literatuur overheerst de gedachte dat over de toepassing en de werking van referenda nauwelijks algemene uitspraken mogelijk zijn.² Vast staat wel dat in Europese landen steeds frequenter referenda worden gehouden, en ook dat steeds meer landen in Europa het referendum hebben ingevoerd. Het aantal nationale referenda in Europa verdubbelde in tien jaar tijd: van 129 in de periode 1981–1990 naar 248 in de periode 1991–2000. Het referendum blijkt vooral een middel om legiti-

miteit te verwerven voor een nieuwe grondwet. Van de 30 (voornamelijk Midden- en Oost-Europese) landen die na 1989 een nieuwe grondwet aannamen, voerden 27 landen een vorm van referendum in.¹ In West-Europa startte Portugal in 2000 met grondwets hervormingen, waarvan het referendum een belangrijk onderdeel vormde. Er is in Nederland een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor invoering van een correctief referendum in voorbereiding.² Inmiddels kent bijna elk land in Europa wel een vorm van referenda.

3.1. Referenda over Europese integratie

Europese integratie vormt sinds 1970 het meest voorkomende thema van nationale referenda in Europa. Tussen 1972 en juli 2003 vonden 37 referenda over dit onderwerp plaats. Van deze referenda kwam er 29 keer een «ja» uit de bus en 8 keer een «nee».³ De burgers van Europa stemmen ook steeds vaker per referendum over Europese integratie: in de laatste tien jaar vonden er meer referenda plaats (21) dan in de twee decennia daarvoor (16). Europese burgers lijken bovendien meer geïnteresseerd in deze referenda dan in verkiezingen voor het Europees Parlement. De opkomst bij deze referenda was met gemiddeld ruim 68 procent van de kiesgerechtigden in elk geval hoger dan de gemiddelde opkomst bij de Europese verkiezingen (55,8 procent). En terwijl de opkomst bij Europese verkiezingen daalde van 62 procent in 1979 naar 45 procent in 2004 (47 procent als alleen wordt gekeken naar de EU 15), bleef de opkomst bij referenda over Europese integratie onverminderd hoog³. Uit het voorgaande mag naar het oordeel van de indieners blijken dat er een behoefte bestaat bij burgers en politici om nationale beslissingen omtrent Europese integratie direct aan de bevolking voor te leggen. Dat de burger belang hecht aan betrokkenheid bij de Europese integratie is niet verwonderlijk, omdat het daarbij gaat om nieuwe bestuurlijke instellingen waaraan nationale staten een deel van hun soevereiniteit afstaan. In diverse EU-lidstaten wordt het afstaan van nationale bevoegdheden aan een hoger niveau alleen legitiem geacht na expliciete toestemming van de burgers. Zo zijn er bijvoorbeeld referenda geweest in Oostenrijk, Zweden en Finland over toetreding tot de EU en kennen Denemarken en Ierland referenda bij de wijziging van EU-verdragen.

3.2. Referenda over de Europese verdragen

De roep om referenda over Europese Verdragen is niet nieuw. Twee weken voor de Top van Amsterdam, riepen 150 opiniemakers de Tweede Kamer op om een dergelijk referendum te initiëren. De oproep is aanleiding voor een debat in de Tweede Kamer, maar deze volgt in meerderheid de regering in haar opvatting dat referenda «van onderop» moeten komen.⁴ In 2002 breekt in de Tweede Kamer opnieuw een debat los over de wenselijkheid van referenda over de uitbreiding van de Europese Unie en over de Europese constitutie. De Tweede Kamer spreekt zich in de motie-De Graaf, uit voor een onderzoek naar de mogelijkheden van een referendum over de EU-uitbreiding.⁵ In de motie-Timmermans c.s. spreekt zij de wens uit om een bij voorkeur Europees referendum te houden over de uitkomst van de Conventie, dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, een nationaal referendum over de ratificatie door Nederland van de daaruit voortvloeiende verdragswijziging.⁶ Voor de wens van de Kamer van een Europees referendum, te houden in alle lidstaten, bestond toen en bestaat nu geen rechtsbasis in de Europese Verdragen. Een nationaal referendum over de verdragswijzigingen was daarentegen wel te realiseren. Karimi, Dubbelboer en Van der Ham meenden dat een raadplegend referendum over de Europese Grondwet tegemoet kwam aan de wens van de Kamer de verdragswijzigingen voor advies aan de burger voor te leggen. De Tweede Kamer stond overigens niet alleen in haar opvatting dat de Euro-

¹ IRI Europe Country Index on Citizen Lawmaking 2002, november 2002, Andreas Gross & Bruno Kaufmann, p. 16–19.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 174 en 30 372.

³ B. Kaufmann, D. Wallis & H. Hautala (red.), *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiative & Referendums in the European Integration Process*, Amsterdam 2002, p. 6. Aanvullingen in 2003 zijn afkomstig van het Referendumplatform Nederland.

⁴ Mondelinge vraag van het lid Rosenmöller, *Handelingen II*, 1996–1997, nr. 031, blz. 6026–6030.

⁵ Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 23.

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 21 501-20, nr. 197.

pese Grondwet een referendum waard is. Eind maart 2003 werd binnen de Conventie een voorstel geformuleerd om de Europese Grondwet in nationale referenda aan de Europese burgers voor te leggen, bij voorkeur gelijktijdig met de Europese verkiezingen in juni 2004. Deze referenda zouden samen een «Europa-brede» volksraadpleging vormen, en daarmee een Europese publieke ruimte scheppen.¹ Dit voorstel is door 97 leden en plaatsvervangend leden van de Conventie ondertekend.

Uiteindelijk zijn er vier landen geweest die een referendum hebben georganiseerd over de Europese Grondwet; Spanje, Luxemburg, Frankrijk en Nederland. Na het «nee» in Frankrijk en Nederland hebben andere landen met plannen voor een referendum daarvan afgezien: Denemarken, Ierland, Polen, Portugal, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Een gemis volgens de indieners. Want daarmee is niet duidelijk geworden hoe groot de steun of weerstand was in die landen onder die bevolking voor of tegen de Europese Grondwet en welke motieven daarbij een rol speelden.

Van het nieuwe verdrag is alleen in Ierland vastgesteld dat er een verplichting is om een referendum over het Hervormingsverdrag te organiseren. Na onderzoek heeft Denemarken vastgesteld dat er bij haar geen verplichting bestaat tot het houden van een referendum ter goedkeuring van het verdrag.

4. Het referendum in Nederland

Er is vaak opgemerkt dat Nederland bepaald een problematische verhouding tot het referendum kent. Het debat over invoering van het referendum is al meer dan honderd jaar oud. In die periode zijn maar liefst vijf staatscommissies ingesteld om over de invoering van het referendum te adviseren. Uitgezonderd het referendum over de Europese Grondwet is Nederland met Duitsland het enige land in Europa dat sinds 1945 geen referendum heeft gehouden op nationaal niveau.²

In 1985 adviseerde de commissie-Biesheuvel de regering om zowel het correctief referendum als het volksinitiatief in te voeren. Het kabinet nam de voorstellen van de commissie evenwel niet over.³ In de Tweede Kamer werd in moties het mogelijk maken van een correctief referendum in stemming gebracht, maar deze behalen geen meerderheid.⁴ Toen kwam in 1996 de regering (Paars I) zelf met een voorstel tot wijziging van de Grondwet die de invoering van het referendum mogelijk moest maken.⁵ De Tweede Kamer ging in juni 1997 akkoord, en amendeerde het voorstel teneinde ook wetten ter goedkeuring van internationale verdragen referendabel te maken.⁶ In 1998 stemde ook de Eerste Kamer in⁷, maar in tweede lezing haalde het referendum in de Senaat niet de benodigde tweederde meerderheid, en op 18 mei 1999 viel het kabinet in de «Nacht van Wiegel».⁸ Na het lijmen van Paars II werd de afgewezen Grondwetswijziging opnieuw naar de Kamer gestuurd.⁹ Bovendien werd tot 1 januari 2005 een tijdelijke regeling ingevoerd: de Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw).¹⁰ De Trw werd in 2001 door de Eerste Kamer aanvaard, en trad in 2002 in werking. Het kabinet-Balkenende I diende in 2002 een wetsvoorstel in tot intrekking van de Trw, maar dit voorstel werd in 2003 door het kabinet-Balkenende II weer ingetrokken.¹¹ Daarmee werd mogelijk gemaakt dat het wetsvoorstel van Karimi, Dubbelboer en Van der Ham zich kon baseren op de tijdelijk referendumwet. Inmiddels is de Tijdelijke referendumwet zoals afgesproken per 1 januari 2005 komen te vervallen. Een voorstel om de wet permanent te maken haalde het niet. Op dit moment zijn twee voorstellen bijna gereed voor parlementaire behandeling: één voor een raadgevend referendum en één voor een correctief referendum.¹²

¹ P. Balasz et. al., Referendum on the European Constitution, CONV 658/03, 31 maart 2003.

² D. Butler & A. Ranney, Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy, Washington 1994.

³ Kamerstukken II, 18 100 VII nr. 42; Staatscourant 1984, nr. 48 – blz. 1+2.

⁴ Kamerstukken II, 18 807 nr. 9, 12 en 13; Handelingen II 1988/89, nr. 23, blz. 5656–5657.

⁵ Kamerstukken II, 21 427, nr. 113.

⁶ Kamerstukken II, 25 153, nrs. 32 en 34.

⁷ Handelingen I 1997–1998, nr. 019, blz. 1039.

⁸ Handelingen I 1998–1999, nr. 030, blz. 1339 e.v.

⁹ Kamerstukken II, 26 156 nrs. 9 en 10.

¹⁰ Kamerstukken II, 27 034.

¹¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 739, nr. 4.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30 174 en 30 372.

4.1. Het raadplegend referendum

De indieners betogen dat een raadplegend referendum een wettelijke basis behoeft. Zoals is uiteengezet in de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2002¹ verzet de Grondwet zich niet tegen het uitschrijven van een raadplegend referendum, mits het initiatief daartoe uitgaat van de wetgever en de wet tevens de modaliteiten van het referendum bepaalt. Dit standpunt is later nog eens herhaald door de Raad van State.² De regering heeft het ontwerpmandaat voor de IGC zoals vastgesteld op 22 juni 2007 naar de Raad van State gestuurd voor advies. In zijn advies gaat de Raad uitvoerig in op de mogelijkheden en mogelijke criteria om een raadplegend referendum te organiseren over internationale verdragen. Daarbij wordt bevestigd dat er geen grondwettelijke bezwaren zijn voor het uitschrijven van referenda over verdragen in het algemeen. Hij noemt wel een aantal criteria waar de indieners later in deze memorie op in zullen gaan.³

5. Een referendum over het Europees Hervormingsverdrag

De opkomst bij het referendum over de Europese Grondwet was met 63% ongekend hoog vergeleken met de lage opkomst van de Europese verkiezingen. Na het referendum over de Europese Grondwet blijft de maatschappelijke steun voor een referendum over een nieuw EU verdrag onverminderd groot. Recente peilingen⁴ geven aan dat een meerderheid van de Nederlanders een referendum willen over het Hervormingsverdrag. Het oordeel over het verdrag blijkt daarbij een ondergeschikte rol te spelen. Een meerderheid van de ondervraagden geeft namelijk aan nu voor het verdrag te stemmen.

Invoering van een Europese Grondwet was naar het oordeel van het Nederlandse parlement bij uitstek een besluit om aan de burgers voor te leggen en het gaf dan ook zijn steun aan het wetsvoorstel voor een raadplegend referendum over de Europese Grondwet. Indieners menen dat er diverse argumenten zijn om zo'n landelijke raadpleging over het Europees Hervormingsverdrag te organiseren.

In de eerste plaats kan een referendumuitspraak het maatschappelijk draagvlak vergroten voor het besluit van het parlement over het al dan niet goedkeuren van het Hervormingsverdrag. In vele politieke stelsels is het gebruikelijk dat grondwetten of internationale verdragendirect door de kiesgerechtigde bevolking worden goedgekeurd.⁵ Ook Nederland kent een vorm van volksraadpleging over wijzigingen van de nationale Grondwet: het vereiste dat de tweede lezing van de grondwetswijziging door de Staten-Generaal pas kan plaatsvinden nadat er nieuwe Tweede Kamerverkiezingen zijn gehouden, geeft de kiezers in beginsel de mogelijkheid om zich tegen ongewenste grondwetswijzigingen uit te spreken. Een dergelijke procedure bestaat niet voor de goedkeuring van Europese Verdragen, die nochtans voorrang hebben op de Nederlandse Grondwet. Dat is een gemis, zo menen de indieners, aangezien het ingrijpende karakter van de meeste Europese Verdragen. De Tweede Kamer ontbinden en verkiezingen uitschrijven om het oordeel van de kiezers over Europese Verdragen te vragen is geen realistische optie; de goedkeuring uitstellen tot na de eerstvolgende Kamerverkiezingen evenmin. Een referendum is de meest reële manier om het maatschappelijk draagvlak te meten voor het besluit van het parlement over de goedkeuring van ingrijpende Europese Verdragen, aldus de indieners.

In de tweede plaats bevordert een referendum de politieke participatie. Wanneer burgers serieus genomen worden, dienen zij ook een stem te hebben. Deelname aan het debat en het kunnen kiezen met een stem, impliceert dat burgers een serieus onderdeel van het functioneren van de

¹ Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 28.

² Zie het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A.

³ Adviesaanvraag inzake 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.

⁴ Uit onderzoek door Peil.nl/ Maurice de Hond van 25 september 2007 blijkt 55% van de Nederlanders voorstander van een referendum over het nieuwe EU verdrag. In het 21 minuten onderzoek dat is gepubliceerd op 5 oktober en uitgevoerd op initiatief van McKinsey & Company, Motivaction International, Nederlandse Publieke Omroep, NRC Handelsblad, AD, Planet.nl en Porter Novelli, is dat percentage 60%.

⁵ Onder andere Ierland en Denemarken.

democratie zijn. Mondige Europese burgers moeten in staat worden geacht hun oordeel te vellen over de bevoegdheden van de Europese instituties. De Europese integratie heeft zich tot het referendum over de Europese Grondwet, althans in Nederland, grotendeels zonder bemoeienis of directe invloed van de burgers voltrokken. In nationale verkiezingscampagnes spelen Europese onderwerpen nauwelijks een rol – zelfs niet indien het onderwerpen betreft waarbij de Tweede Kamer een belangrijke controlerende functie heeft. Hierdoor bestaat naar het oordeel van de indieners het gevaar dat burgers de indruk krijgen dat zij, voor wat betreft de Europese integratie, voor voldongen feiten worden gesteld, waar zij nooit voor of tegen hebben kunnen stemmen. Het niet organiseren van een referendum over het Hervormingsverdrag, dat grote overeenkomsten vertoont met de verworpen Europese Grondwet, kan er alsnog toe leiden dat burgers het gevoel hebben dat zij met het referendum over de Europese Grondwet geen inspraak hebben gehad. Ook de meest rechtstreekse mogelijkheid voor kiezers om wel hun stem te laten gelden in Europese aangelegenheden, de verkiezingen voor het Europees Parlement, biedt in dit geval geen uitkomst. Weliswaar mogen burgers eens in de vijf jaar voor het Europees Parlement stemmen, maar dat parlement heeft bij veel belangrijke besluiten – zoals de goedkeuring van de Europese Grondwet – geen beslissende stem. Indieners menen daarom dat een raadplegend referendum bijdraagt aan de betrokkenheid van burgers in Nederland bij deze belangrijke stap in het Europese integratieproces.

In de derde plaats betekent een raadplegend referendum een belangrijke impuls voor een publiek debat over de Europese integratie. Dat wordt naar het oordeel van de indieners nu node gemist, ondanks intensieve voorlichtingscampagnes van de regering. Vergeleken met andere EU-landen kent Nederland weinig debat over Europa. Nederlanders geven aan dat er te weinig informatie over de EU beschikbaar is en de aandacht van de publieke omroep voor Europa is minimaal.¹

6. Overwegingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het ontwerpmandaat IGC

De Raad van State heeft in zijn advies over het ontwerpmandaat voor het IGC een vijftal factoren genoemd waar volgens hem rekening mee moet worden gehouden bij de beslissing om een referendum over een verdrag te houden.² De indieners menen dat de overwegingen van de Raad van State vereisen dat daar nader op wordt ingegaan, want in het wetsvoorstel Karimi, Dubbelboer en Van der Ham zijn niet alle overwegingen behandeld.

De eerste factor van de Raad van State betreft de ingrijpendheid van een verdrag. De indieners menen zoals eerder in deze memorie is verwoord dat het Hervormingsverdrag dat nu wordt vastgesteld een verdergaand karakter heeft ten opzichte van de klassieke Europese verdragen zoals Amsterdam en Nice. De Raad van State schrijft in zijn advies bij het wetsvoorstel Van der Staaij om Europese Verdragen met tweederde meerderheid goed te keuren dat hij «onderschrijft dat het, gelet op de bijzondere kenmerken van de EU, denkbaar is om in de grondwet een op de aard van de EU toegesneden bepaling op te nemen.»³ Hij stelt wel dat dit dan niet voor ieder EU-verdrag zou moeten gelden: «De Raad is van oordeel dat een meer functioneel getint criterium beter zou aansluiten bij het beoogde doel, namelijk recht doen aan het bijzondere karakter van de EU. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan overdracht van nationale bevoegdheden aan de EU en verdragswijzigingen die gevolgen hebben voor de in de grondwet neergelegde grondrechten.» Met het toekennen van nieuwe bevoegdheden, de communautarisering van de justitiële en

¹ CPB/SCP (2007) Marktplaats Europa, vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie.

² Advies van de Raad van State en Nader Rapport 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, Kamerstuk 31 091, nr. 4.

³ Advies van de Raad van State over het wetsvoorstel van het lid Van der Staaij strekkende tot invoering van een vereiste van een meerderheid van 2/3 bij de goedkeuring van EU-verdragen, Kamerstuk 30 874, nr. 5, blz. 2.

politiële samenwerking, en het verbindend verklaren van het Handvest van de Grondrechten voldoet het Hervormingsverdrag volgens de indieners aan criteria die een afwijking van de reguliere goedkeuringsprocedure rechtvaardigen. De indieners onderschrijven de constatering in het wetsvoorstel Van der Staaij dat er een lacune in de Grondwet bestaat met betrekking tot de goedkeuring van Europese Verdragen, maar zijn van mening dat een referendum een meer geschikt instrument is om die lacune op te vullen.

De tweede factor betreft of het een bilateraal of multilateraal verdrag is. In het laatste geval zou er volgens de Raad van State er rekening mee moeten worden gehouden dat een afwijzing kan leiden tot een geïsoleerde positie. De indieners erkennen dat na afwijzing Nederland weinig ruimte heeft om alsnog wijzigingen aangebracht te krijgen in het Hervormingsverdrag. Des te minder wanneer meer landen het verdrag hebben goedgekeurd. Reëler is het dat Nederland dan inzet op het proberen te verkrijgen van uitzonderingsbepalingen, zoals het Verenigd Koninkrijk heeft bedongen. Deze consequenties zijn voor de indieners echter geen reden om geen referendum over het verdrag te houden. De consequenties kunnen en moeten worden betrokken bij de afweging om voor- of tegen het verdrag te stemmen.

Een derde factor betreft het ad hoc karakter van een referendum. De indieners onderschrijven het risico dat een ad hoc referendum met zich meedraagt doordat het kan worden ingezet door volksvertegenwoordigers om hun eigen handelen te legitimeren. Echter de indieners bestaan uit voor- en tegenstanders van het Hervormingsverdrag, en hebben geen eenduidig voornemen dat ze met het referendum willen legitimeren. Aldus kan geen sprake zijn van het legitimeren van een besluit dat de volksvertegenwoordiging reeds voornemens was te nemen.

Wat betreft de vierde factor zijn de indieners het eens met de regering eens¹ dat het mogelijk is een heldere en eenduidige keuze te formuleren als referendumvraag over Hervormingsverdrag.

De laatste overweging betreft het risico dat er feitelijk sprake is van een bindend referendum als partijen zich bij voorhand uitspreken de uitslag te volgen. De indieners menen dat net als bij het referendum over de Europese grondwet, de opzet niet leidt tot een de facto bindend referendum. Allereerst is er geen sprake van een automatisme, want de grondwet verzet zich daar tegen en het voorstel voorziet daar niet in. Daarnaast hebben partijen de vrijheid om verschillend om te gaan met de uitslag, wat meer is dan alleen de keus om het op te volgen of niet. Het referendum heeft immers alleen een percentage van «ja» en «nee» stemmen als resultaat. Partijen die destijds aangaven rekening te houden met de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet hebben zich dan ook toen verschillend uitgelaten over welk percentage bij hun de doorslag zou geven. Vooralsnog zien de indieners 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.

7. Opzet van het wetsvoorstel

Het gaat in dit wetsvoorstel om een referendum op initiatief van de rijksoverheid (een zogenaamd raadplegend referendum). Zoals is uiteengezet in de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2002² verzet de Grondwet zich niet tegen het uitschrijven van een raadplegend referendum, mits het initiatief daartoe uitgaat van de wetgever en de wet tevens de modaliteiten van het refe-

¹ Advies van de Raad van State en Nader Rapport over het mandaat van de Inter-gouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Kamerstuk 31 091, nr. 4.

² Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 28.

rendum bepaalt. Met het oog hierop worden de hoofdlijnen van de regeling met betrekking tot het uit te schrijven raadplegend referendum neergelegd in dit wetsvoorstel. De Grondwet staat er aan in de weg dat de wetgever wordt gebonden aan de uitslag van het referendum. Het is uiteindelijk aan de wetgever om te bepalen of de Europese Grondwet door Nederland zal worden goedgekeurd. De wetgever zal de uitslag van een referendum hierover beschouwen als een advies, maar behoudt de mogelijkheid deze naast zich neer te leggen.

Het wetsvoorstel sluit voor een belangrijk deel aan bij de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet¹. Omdat de Trw waar in die wet naar werd verwezen is komen te vervallen is de tekst aangepast. Verder zijn nieuwe inzichten verwerkt uit de verschillende evaluaties² die zijn verschenen naar aanleiding van het referendum over de Europese Grondwet, en de wet raadgevend referendum.³ Een aantal onderwerpen dient nog nader te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling. Deze zijn in het wetsvoorstel zo mogelijk nader omschreven zodat een zo beperkt mogelijke delegatiegrondslag wordt geschapen.

7.1 Referendum voorafgaand aan de besluitvorming

De indieners kiezen bewust voor een raadpleging die vooraf gaat aan besluitvorming door de Staten-Generaal. Zij zijn van oordeel dat een referendum na afloop van de besluitvorming in dit geval minder in de rede ligt, omdat de tekst van het verdrag al vastligt en de Tweede Kamer – anders dan bij gewone wetsvoorstellen het geval is – daarin geen wijzigingen kan aanbrengen. Het voordeel van een raadplegend referendum dat aan de besluitvorming voorafgaat is dat de Staten-Generaal bij het bepalen van hun standpunt reeds rekening kunnen houden met de uitkomsten van de stemming.

7.2. Referendumcommissie

De indieners handhaven de bepalingen over de instelling van een onafhankelijke referendumcommissie en hebben gemeend een uitgebreide opsomming te moeten geven van haar taken zonder daarmee de flexibiliteit aan te tasten die voor haar werkzaamheden nodig zijn. In afwijking van het initiatiefwetsvoorstel raadgevend referendum is expliciet opgenomen dat het de taak van de referendumcommissie is om een samenvatting van het verdrag te maken. De ervaring met het referendum over de Europese Grondwet leert dat er een sterke vraag vanuit de bevolking kan zijn naar aanvullende informatie. Daarom is een van de taken van de referendumcommissie om een nationaal informatiepunt in te richten waar burgers met hun vragen terecht kunnen. Dit voorkomt verwarring over waar de burger terecht kan met vragen en voorkomt dat andere instanties daarvoor voorzieningen moeten treffen.

7.3. Kosten

De kosten van het referendum zullen door het Rijk aan de gemeenten worden vergoed. Een formeelwettelijke grondslag voor een specifieke uitkering is niet persé nodig. Op grond van artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet kan een eenmalige specifieke uitkering geregeld worden bij ministeriële regeling, zonder dat een andere wettelijke grondslag is vereist. Niettemin menen de indieners dat het de voorkeur verdient een formeelwettelijke grondslag hiervoor te creëren. Dit geeft meer zekerheid dat de uitkering er inderdaad gaat komen. Daarbij is ervoor gekozen om, net als bij het Tijdelijk besluit bijdrage burgemeestersreferendum, een vast bedrag per kiesgerechtigde te vergoeden aan de

¹ Kamerstuk 28 885.

² Verslag van de werkzaamheden van de referendumcommissie, Den Haag, september 2005; Het eerste nationale referendum in Nederland 1 juni 2005, Evaluatie van de organisatie, projectgroep referendum Europese grondwet van het ministerie van Binnenlandse Zaken, september 2005.

³ Initiatiefwetsvoorstel raadgevend referendum, Kamerstukken II 2006/07, 30 372, nr. 8.

gemeenten. Dat vereenvoudigt de administratieve lasten aanzienlijk. Door het bedrag achteraf vast te stellen kan het besluit worden gebaseerd op het aantal werkelijk kiesgerechtigden van het moment van de stemming, en kan kennis over de kosten die is opgedaan tijdens het organiseren van het referendum worden meegenomen bij de vaststelling van de hoogte van het bedrag. Daarnaast zijn aan het referendum kosten verbonden voor het Rijk. Daarbij gaat het om kosten in verband met de informatievoorziening (een neutrale, opkomstbevorderende campagne), personeelskosten en de verstrekking van subsidies door de referendumcommissie (zie artikel 48 van dit wetsvoorstel). Aan de hand van de evaluatie van het referendum over de Europese Grondwet worden de totale kosten voor het referendum geschat op circa 30 miljoen Euro.¹

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 3

In navolging van de inmiddels vervallen Trw zijn voor nationale referenda kiesgerechtigd diegenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor de beoordeling of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, is de toestand op de datum van het besluit waarin de datum van de stemming wordt bepaald bepalend. Ook voor het referendum op grond van dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de kiesgerechtigdheid voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Er wordt dus niet aangesloten bij de kiesgerechtigdheid voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Bij een aansluiting met de kiesgerechtigdheid voor het Europees Parlement, zouden immers ook niet-Nederlandse ingezetenen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie kiesgerechtigd zijn. Dit betekent overigens wel dat bij het samenvallen van de stemming voor het referendum en de stemming voor het Europees Parlement op één dag, de groepen kiesgerechtigden niet gelijk zijn.

Artikel 6

Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, kunnen ook deelnemen aan het referendum. Het verzoek om registratie kan worden ingediend met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet. De eindtermijn is, net als in de TRW, zes weken voor de dag van stemming.

Artikel 8

Er wordt aangesloten bij de indeling in 19 kieskringen en de indeling in hoofdstembureaus die voor de verkiezing voor de Tweede Kamer gelden. Ter voorkoming van verwarring ligt aansluiting bij de huidige kieskringindeling voor de Tweede-Kamerverkiezingen voor de hand. Gemeenten zijn hier immers mee vertrouwd.

Artikel 14

Het derde lid van artikel 14 strekt ertoe te voorkomen dat het referendum in de zomervakantie plaatsvindt. Op advies van de Kiesraad² is die iets verruimd om recht te doen aan de gespreide schoolvakanties. Het vierde lid voorziet erin dat het referendum gecombineerd kan worden met andere stemmingen, zodat de uitvoeringskosten kunnen worden beperkt en de opkomst wordt gestimuleerd. De termijn waarbinnen het referendum zal worden gehouden is in navolging van de initiatiefwet raadgevend referendum verlengd naar 6 maanden. De evaluatie van het refe-

¹ Het eerste nationale referendum in Nederland, 1 juni 2005, Evaluatie van de organisatie, projectgroep referendum Europese grondwet van het ministerie van Binnenlandse Zaken, september 2005.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

rendum Europese Grondwet leerde dat de praktische organisatie gebaat is bij een iets ruimere termijn.

Artikel 15

Naar analogie van artikel 114 van de Trw is bepaald dat de tekst van het verdrag gedurende vier weken voorafgaande aan de stemming kosteloos ter secretarie van elke gemeente verkrijgbaar is. De indieners achten het van belang dat de tekst van het verdrag ook via Internet beschikbaar wordt gesteld, maar willen hiermee niet volstaan. Bovendien zal een feitelijke samenvatting worden gemaakt, die ten minste veertien dagen voor de stemming aan het adres van de kiezers zal worden bezorgd. De feitelijke samenvatting wordt vastgesteld door de referendumcommissie (zie in dit verband ook de toelichting op de artikelen 46 tot en met 48). Indieners menen dat de regering een neutrale, opkomstbevorderende campagne moet organiseren. In deze campagne ligt de nadruk op het onder de aandacht brengen van het referendum en de mogelijkheid van mensen om hun stem uit te brengen.

Artikel 18 t/m 21

Voor de volgende bepalingen geldt als referentiedatum niet de datum waarop de dag van de stemming wordt bepaald (zoals het geval was in de Trw), maar de drieënveertigste dag voor de stemming:

- de bepaling over de plaats waarin de kiezer deelneemt aan de stemming;
- de bepaling met betrekking tot het versturen van de oproepingskaart;
- de bepalingen met betrekking tot het verzoek te stemmen in een stembureau naar keuze;
- de bepalingen met betrekking tot het verzoek te stemmen bij volmacht;
- de bepalingen met betrekking tot het verzoek te stemmen per brief wegens verblijf in het buitenland wegens beroep of werkzaamheden.

Artikel 23, 31, 38, 39

Het referendum over de Europese grondwet liet zien dat er behoefte bestaat aan het vaststellen van de opkomst, wat een rol speelde in de beoordeling van de uitslag door verschillende partijen. Om mensen de mogelijkheid te geven tot uitdrukking te brengen dat ze geen keuze kunnen of willen maken over de aan hen voorgelegde vraag, maar wel willen worden meegeteld voor de opkomst, biedt de wet de mogelijkheid, in navolging van het eerdere advies van de Raad van State, tot het uitbrengen van een blanco stem.¹ Hiervoor is het wel noodzakelijk gebleken om ook te regelen dat er blanco gestemd kan worden, anders zou er geen onderscheid zijn tussen een ongeldige of blanco stem.

Artikelen 22 t/m 27, en 30 t/m 38

In het wetsvoorstel is geen drempel opgenomen voor de geldigheid van het referendum. Er is immers geen consequentie aan de uitslag verbonden.

Artikel 40

De wetgever bepaalt zelfstandig of het Hervormingsverdrag zal worden goedgekeurd. De wetgever zal de uitslag van een referendum hierover beschouwen als een advies, maar behoudt de mogelijkheid die naast zich neer te leggen. Daarom wordt in het onderhavige geval slechts vastgesteld of een meerderheid van de kiesgerechtigden die bij de stemming

¹ Memorie van toelichting na advies Kiesraad en de Raad van State bij het initiatiefwetsvoorstel raadplegend referendum, Kamerstukken II, 30 372, nr. 9, p. 29.

een geldige stem hebben uitgebracht zich voor of tegen het verdrag heeft uitgesproken of blanco hebben gestemd.

Artikel 46 t/m 48

Omdat de regering c.q. de overheid partij is in de beoordeling van de Europese Grondwet is het wenselijk een onafhankelijke commissie (referendumcommissie) in het leven te roepen die de volgende taken heeft:

1. Vaststellen of het referendum zal worden gehouden over het verdrag, zoals dat is ondertekend voor het Koninkrijk dan wel over de verdrags-tekst waarover in de IGC overeenstemming is bereikt (zie in dit verband ook de toelichting op artikel 2);
2. Het vaststellen van een feitelijke samenvatting van het verdrag (zie in dit verband ook de toelichting op artikel 15);
3. Het evenwichtig verstrekken van subsidies aan voor- en tegenstanders, als ook aan neutrale organisaties die het debat willen stimuleren. De referendumcommissie bestaat uit vijf gezaghebbende mensen zonder inhoudelijke binding met het onderwerp van het referendum en komend uit de kring van de wetenschap, de overheid en maatschappelijke organisaties. De leden, en de secretaris en eventuele overige medewerkers van de referendumcommissie worden benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De referendumcommissie stelt een subsidieregeling vast, waarin een aantal zaken wordt geregeld met betrekking tot de verstrekking van subsidies ten behoeve van maatschappelijke initiatieven die zich ten doel stellen het publieke debat in Nederland over het verdrag dan wel het referendum te bevorderen. Hiervoor is in totaal een bedrag beschikbaar van € 2 miljoen. Bij het referendum over de Europese Grondwet bleek dat met name de vraag vanuit de neutrale partijen het aanbod oversteeg.¹ Daarom is er hier gekozen om net als bij het initiatiefwetsvoorstel voor een raadgevend referendum om het subsidieplafond te verhogen van een naar twee miljoen euro waardoor het mogelijk moet zijn om zowel vooral de voor- en tegenstanders te subsidiëren als te voldoen aan de vraag vanuit neutrale partijen. De indieners hechten er echter sterk aan dat een onafhankelijke instantie de criteria voor de verstrekking van subsidies vaststelt. Daarom achten zij het niet wenselijk dat de subsidieregeling bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. De referendumcommissie is een zelfstandig bestuursorgaan. Nadelen die aan deze vorm kleven zijn tijdens de organisatie van het referendum over de Europese Grondwet, niet bewaarheid geworden. Het is zoals gezegd van groot belang dat de referendumcommissie haar taken en bevoegdheden zo onafhankelijk mogelijk uitvoert. Om die reden wordt aan de minister slechts een minimumpakket aan bevoegdheden toegekend in de verhouding tot de referendumcommissie. In artikel 48, vijfde lid, is bepaald dat de referendumcommissie desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verstrekt. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Van Bommel
Van der Ham
Ouwehand
Peters
De Roon

¹ Verslag algemeen overleg van 2 november 2005 over het referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II, 29 993, nr. 25.