

Vergaderjaar 2003–2004

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 mei 2004

Wij danken de verschillende fracties in de Eerste Kamer voor de schriftelijke inbreng. Alvorens de fractiegewijze bijdragen te beantwoorden willen wij eerst ingaan op de overwegingen die de vaste commissie aan het begin van haar verslag heeft meegegeven.

Het huidige wetsvoorstel voldoet in wetstechnisch opzicht, ondanks de mogelijkheid van een koppeling van het referendum aan de datum van de Europese verkiezingen. Ook al is het inmiddels duidelijk dat er geen referendum gelijktijdig met de verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement zal plaatsvinden, de bepalingen voorzien wel degelijk in een referendum op een ander, later, tijdstip. Desondanks willen wij aan de wensen van een meerderheid van de Commissie tegemoet komen. Hiertoe is een voorstel van wet tot wijziging van het onderhavige wetsvoorstel (novelle) ingediend. Deze novelle voorziet in enkele redactionele aanpassingen, alsook aanpassing van de bepalingen met betrekking tot de registratie van de kiesgerechtigdheid van de kiezers in het buitenland en de datum waarop het referendum wordt gehouden. De bepaling over de kiesgerechtigdheid (artikel 3, tweede lid) hoeft overigens niet te worden gewijzigd. Anders dan de meerderheid van de commissie veronderstelt, is volgens het wetsvoorstel niet de toestand op het moment van inwerkingtreding van de wet bepalend voor de beoordeling of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, maar de toestand op de drieënveertigste dag voor de stemming. Voor een nadere uitleg van de inhoud van de novelle wordt verwezen naar de daarbij behorende memorie van toelichting.

De leden van de **CDA-fractie** vragen naar de reden waarom wij de behandeling van het wetsvoorstel willen doorzetten gezien de moeizame ontwikkelingen rond de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van afgelopen winter. Zij refereren tevens aan de briefwisseling die er over deze zaak tussen de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer heeft plaatsgevonden. De ontwikkelingen waar de leden van de CDA-fractie op doelen betreft de Europese Top in december 2003, waar de IGC geen overeenstemming bereikte over de Europese Grondwet. Dat de IGC na deze mislukking gewoon zou doorgaan stond echter buiten kijf. De vraag is niet zozeer of er een verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor

Europa gesloten wordt, maar wanneer. Het is inmiddels zeker dat er geen referendum kan worden gehouden gelijktijdig met de verkiezing voor het Europees Parlement op 10 juni. Er is immers nog geen verdragstekst waarover politieke overeenstemming bestaat. Daarmee doen de bepalingen in het wetsvoorstel die voorzien in een stemming over een niet ondertekend verdrag waarover wel overeenstemming bestaat niet meer ter zake. Door de novelle worden deze bepalingen geschrapt. Het referendum zal dus gaan over het ondertekende verdrag.

Voor de uitvoerders van het referendum, vooral de gemeenten, is het van belang tijdig te weten waar men aan toe is om de noodzakelijke voorbereidingen te kunnen treffen. Dit blijft, naast de wens om niet teveel tijd te verliezen na de ondertekening van het verdrag, een reden om aan te dringen op spoedige behandeling van het wetsvoorstel.

De brief van de voorzitter van de Eerste Kamer, waarin wordt gevraagd «of de Tweede Kamer aan de opgelopen vertraging in de IGC gevolgen verbindt voor de verdere behandeling» van het voorstel, heeft ons overigens verbaasd. Artikel 85 van de Grondwet bepaalt immers dat zodra de Tweede Kamer tot indiening van een (initiatief)voorstel heeft besloten, zij het aan de Eerste Kamer zendt, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. Vanaf het moment van verzending aan de Eerste Kamer, is het aan deze Kamer te beoordelen of zij het voorstel aanvaardt of niet. De Tweede Kamer verdedigt het voorstel. Indien de behandeling in de Eerste Kamer daartoe aanleiding geeft, kan de Tweede Kamer (of een of meer van haar leden) overwegen een novelle in procedure te brengen. Het ligt niet in de rede om vooruitlopend op de (inhoudelijke) behandeling hier een beslissing over te nemen.

Overigens moet worden opgemerkt dat de voorzitter van de Tweede Kamer in zijn reactie op genoemde brief van de voorzitter van de Eerste Kamer niet slechts de opvattingen van de oorspronkelijke indieners weergeeft, maar tevens opmerkt dat hij daaraan niets heeft toe te voegen. De brief geeft daarmee ook de opvatting van de voorzitter zelf weer, die bovendien moet worden geacht namens de Kamer als geheel te spreken.

Wij vinden het teleurstellend dat de leden van de CDA-fractie vooralsnog niet overtuigd zijn van de noodzaak van het wetsvoorstel en spreken de hoop uit dat deze leden alsnog overtuigd zullen raken, of in ieder geval het wetsvoorstel met iets warmere gevoelens zullen bejegenen. Het is ons niet bekend of er in enige lidstaat van de EU ooit een referendum is gehouden op dezelfde voet en op dezelfde wijze als nu wordt voorgesteld waarna het parlement anders besloot dan de meerderheid van het referendumelectoraat raadde. Overigens is deze wetenschap ook niet direct van belang voor de Nederlandse situatie. Op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke andere lidstaten van de EU het instrument van een nationale raadplegend referendum zonder drempels kennen, zonder dat de Grondwet deze mogelijkheid opent of aangeeft, kan als volgt worden geantwoord. Vragenstellers noemen drie onderscheidende elementen: niet grondwettelijk, niet bindend en geen drempels. Raadgevende en raadplegende referenda, plebisciete of bindende volksinitiatieven kennen een keur aan verschillende (of geen) opkomstdrempels in de verschillende landen, waar soms ook nog verschillende referenda naast elkaar bestaan. Er is dus geen eenduidig verhaal te vertellen over het ontbreken van opkomstdrempels bij niet bindende raadgevende referenda. Er zijn twee landen die referenda hebben gehad waarbij deze drie elementen tegelijkertijd optraden: Zweden en Malta. Interessant is echter dat er landen zijn waarbij van sommige referenda de bepalingen wel in de Grondwet zijn vastgelegd inclusief het bindende karakter, maar niet altijd met drempels: dit zijn Frankrijk, Oostenrijk, Finland, Estland en Liechtenstein. In Zwitserland en veel Amerikaanse deelstaten worden er

vele bindende referenda gehouden zonder drempels. Laatstgenoemde voorbeelden betreffen overigens geen lidstaten van de EU.

Deze leden vragen tevens welke gronden ons tot het oordeel brengen dat het instrument van een nationaal raadplegend referendum een wettelijke basis nodig heeft. Tevens vroegen zij of het niet gerechtvaardigd zou kunnen zijn dat de Tweede Kamer zelf een nationaal raadplegend referendum organiseert wanneer zij advies nodig denkt te hebben bij haar taak als medewetgever. Het is al decennia lang onomstreden dat er een wettelijke basis moet zijn voor een nationaal raadplegend referendum. Deze opvatting wordt ook gedeeld door de Raad van State, die dit aspect in zijn advies dan ook benadrukt. Daar komt overigens bij dat alleen door wetgeving bijvoorbeeld kan worden afgedwongen dat gemeenten medewerking geven aan de stemming die georganiseerd moeten worden. Ook strafbepalingen (verbod van ronselen, etc.) kunnen alleen bij wet worden vastgesteld.

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie of een nationaal raadplegend referendum, al dan niet bij regeerakkoord overeengekomen, in beginsel toelaatbaar is over alle denkbare onderwerpen, dus zonder de uitzonderingen van artikel 6 van de Tijdelijke referendumwet (hierna Trw). Deze vraag beantwoorden wij bevestigend. Een *raadplegend* referendum heeft een ander karakter dan een correctief referendum dat *raadgevend* is en waarbij het op zich logisch is om sommige onderwerpen op voorhand uit te sluiten van correctie, mede vanwege het voorkomen van teleurstelling bij groepen burgers die een correctief referendum in gang zetten. Mocht de Kamer de bevolking willen raadplegen over een bepaald onderwerp, dan zal de vraag of het een geschikt onderwerp is, in de Kamer voor een deel de inhoudelijke discussie vormen, zoals dat ook nu het geval is bij de Europese Grondwet. Of dit wetsvoorstel moet worden gezien als opmaat of precedent voor een eventuele referendumpraktijk, wordt aan het oordeel van beide Kamers overgelaten. De vraag of de regering in dat verband zou kunnen blijven bij een «contraseign politiek» is aan de regering.

Deze leden vragen voorts waarom de Eerste Kamer is uitgesloten van de benoeming van de leden van de referendumcommissie. Hier ligt geen inhoudelijke reden aan ten grondslag, anders dan de wens de procedure zo simpel mogelijk te houden. Met het oog hierop wordt de benoeming van de leden van deze commissie louter aan de Tweede Kamer overgelaten.

Hoe de samenvatting van het verdrag komt te luiden, en of daarin wordt bepaald welke zaken geen onderdeel uitmaken van het referendum, is aan de referendumcommissie. De lijst van onderwerpen waar dit referendum niet over zou moeten gaan is oneindig. Wij gaan er zonder meer van uit dat in het publiek debat veel aandacht zal worden geschonken aan de feitelijke inhoud van het referendumonderwerp. In antwoord op de vraag naar de juridische status van de referendumcommissie, merken wij op dat deze commissie het karakter heeft van een zelfstandig bestuursorgaan.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een initiatiefrikswet. Vooropgesteld moet worden dat de regeling van een referendum geen «aangelegenheid van het Koninkrijk» is in de zin van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Er *hoeft* dus in ieder geval geen gebruik te worden gemaakt van het instrument rijkswetgeving (artikel 14, eerste lid, van het Statuut). De vraag van medegelding van een verdrag is binnen het Koninkrijk een aangelegenheid van de afzonderlijke landen. Of het daarbij wenselijk is een referendum over die vraag te houden is dus ook een landsaangelegenheid. Het verdrag zal – evenals de

huidige Europese verdragen – ook anders uitwerken voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan voor Nederland. Een eenvormige referendum-regeling voor het hele Koninkrijk ligt dan ook niet in de rede. Het is een zaak voor de Nederlandse Antillen en Aruba zelf of voor de Antilliaanse en Arubaanse kiezers een gelegenheid zou moeten worden geschapen om zich bij referendum uit te spreken over het verdrag.

De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af waarom het referendumelectoraat overeen komt met het electoraat voor de Tweede-Kamerverkiezingen van dat moment. Het electoraat dat de leden van de Tweede Kamer heeft gekozen wordt om advies gevraagd over een specifiek onderwerp. Het ligt dan in de lijn der redenering om het advies te vragen aan dezelfde groep mensen die op dat moment het electoraat vormt.

Naar aanleiding van de vraag over de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet, merken wij op dat uit het stelsel van het wetsvoorstel duidelijk blijkt dat de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze wet.

De leden van de CDA fractie vragen zich af of de bepaling van kiesgerechtigdheid voor stemgerechtigden die woonachtig zijn buiten Nederland niet begint te knellen indien het referendum ver na 10 juni gehouden wordt. In artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat de registratie van de kiesgerechtigdheid voor de verkiezing van het Europese Parlement op 10 juni 2004 van personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, tevens geldt als registratie van de kiesgerechtigdheid voor het referendum. Daarnaast voorziet het derde lid van artikel 6 in een aparte mogelijkheid voor personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben om te worden geregistreerd voor het referendum. Deze mogelijkheid is (onder meer) bedoeld voor personen die na het verstrijken van de termijn voor registratie voor de verkiezing van het Europese Parlement emigreren.

Naarmate de periode tussen deze verkiezing en het referendum langer duurt, wordt het voor burgemeester en wethouders van Den Haag – die met de registratie van de kiesgerechtigdheid zijn belast – moeilijker om te bezien of kiesgerechtigden die op grond van het eerste lid zijn geregistreerd, op enig moment uit het register moeten worden verwijderd omdat zij inmiddels weer in Nederland woonachtig zijn. In overleg met de gemeente Den Haag wordt daarom in de novelle voorgesteld de kiesgerechtigdheid voor het referendum van personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben alsnog afzonderlijk te registreren.

De novelle wijzigt ook artikel 8 van het wetsvoorstel; de vraag over de redactie van het eerste lid onderdeel b, is dan ook niet meer aan de orde. De leden van de CDA-fractie vragen voorts welke (andere) bepalingen in het wetsvoorstel aanpassing behoeven indien er dit kalenderjaar nog geen verdrag tot stand komt. Wij verwijzen in dit verband naar de novelle en de toelichting daarop.

De onverhoopte ontbinding van één of beide Kamers schorst de voorbereiding van een referendum waartoe al was besloten niet. Over de situatie die zich voordoet wanneer de uitslag van de Europese Parlementsverkiezingen een meerderheid voor «pro-grondwet» partijen laat zien terwijl een meerderheid van het referendumelectoraat zich tegen dit verdrag uitspreekt, merken wij het volgende op. Op zich doet zich hier geen andere situatie voor dan de situatie die in de memorie van toelichting is geschetst met betrekking tot de duiding van de uitslag van het referendum. Volksvertegenwoordigers dienen zorgvuldig om te gaan met het oordeel van de bevolking. Het is in dat licht dan ook aan de partijen,

fracties en individuele kamerleden om voorafgaande aan het referendum duidelijk te maken hoe zij de uitslag zullen duiden en welke consequenties zij aan de uitslag in hun stemgedrag zullen verbinden. Daarbij zouden zij ook moeten aangeven hoe zwaar zij de opkomst en het verschil tussen ja- en nee-stemmen zullen laten wegen bij hun oordeel over de goedkeuring van het verdrag. Deze helderheid die vooraf wordt verschaft zou los moeten staan van de inzet van de betreffende partij in de campagne. De vragenstellers constateren terecht dat de politieke partijen bij de Europese verkiezingen – die overigens op 10 juni plaatsvinden – slechts een standpunt kunnen uitdragen over de ontwerp-Grondwet. De definitieve Europese Grondwet zal afwijken van dit ontwerp. Bovendien gaat het bij de Europese verkiezingen om meer (Europese) onderwerpen dan de Grondwet. Om deze redenen mag uit het feit dat de partijen die de huidige ontwerp-Grondwet steunen een meerderheid halen bij de verkiezingen niet worden afgeleid dat een meerderheid van het electoraat de definitieve Grondwet steunt.

Wij nemen met genoeg kennis van de positieve houding van de leden van de VVD-fractie ten opzichte van dit wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom als doel van het referendum onder meer het verhogen van de betrokkenheid van de burgers bij de EU wordt genoemd. Het eerste doel is volgens deze leden immers het informeren van parlementariërs over de mening van de burgers. Het informeren van de parlementariërs over de mening van de kiezers over het verdrag (ten behoeve van hun besluitvorming over dat verdrag) is inderdaad het belangrijkste doel van het raadplegend referendum, maar ook zo onlosmakelijk verbonden aan het begrip raadplegend referendum dat dit niet hoeft worden opgenomen in de considerans. Sterker nog, het toelichten van de definitie van het begrip raadplegend referendum in een considerans zou als een cirkelredenering kunnen worden opgevat. (Ter vergelijking: in een wetsvoorstel waarin de maximumsnelheid wordt verlaagd staat als considerans het «verhogen van de verkeersveiligheid» en niet het «verlagen van de maximumsnelheid».) Het voornaamste van de drie argumenten om een raadplegend referendum te willen houden over het verdrag is expliciet in de considerans vermeld.

Deze leden stellen tevens enkele vragen met betrekking tot de te verwachten opkomst. Zij ondersteunen hun betoog met cijfers van de website. Het antwoord op de vraag of een opkomst als laag moet worden bestempeld is nooit eenduidig te geven. Zo is de opkomst bij de meeste gemeentelijke referenda in het geheel niet laag te noemen. De verschillende zogenaamde herindelingsreferenda laten een hoge opkomst zien (boven de 70%). De referenda in Amsterdam en Rotterdam over de stadsprovincies laten een opkomst zien die net zo hoog is als bij de gemeenteraadsverkiezing en hoger dan bij Europese verkiezingen. Het feit dat het één onderwerp betreft en niet de verkiezing van vertegenwoordigers voor vier jaar maakt het vergelijken van opkomst ook lastig en arbitrair. Bij de referenda in het buitenland over Europese aangelegenheden ziet men overigens over het algemeen hoge opkomsten. Dus de impliciete stellingname van de vragenstellers van hoe verder van huis, hoe lager de opkomst gaat niet op. Dit ziet men ook niet bij landelijke, gemeentelijke en deelraadsverkiezingen, waarbij de opkomst bij de laatste het laagste is. Het belangrijkste argument voor mensen om te komen stemmen, blijkt altijd de overweging te zijn in hoeverre hun stem er toe doet. Net als het achterwege blijven van de vraag naar de representativiteit bij de verkiezingen van de gemeenteraad en Europees Parlement (wel discussie over de legitimiteit, maar niet over de representativiteit) hoeft ook de representativiteit bij referenda niet in het gedrang te komen. Volgens de internationale literatuur over referenda en onderzoeken op dat gebied blijkt dat mensen die niet gaan stemmen, niet per definitie in het

voor- of tegenkamp geplaatst kunnen worden. Deze mensen besluiten als het ware het oordeel over te laten aan anderen. Daardoor is de representativiteit van de mensen die wel gaan stemmen niet minder. Bij correctieve referenda ligt dat iets anders. Dan is het – in Nederland althans – de moeite waard om thuis te blijven wanneer je niet wilt dat het voorliggende besluit gecorrigeerd wordt. Maar dat heeft alles te maken met de specifieke drempels om een bepaalde uitslag te halen.

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot het tijdstip van het te houden referendum. Toen de Tweede Kamer zich boog over het wetsvoorstel was er wel degelijk een goede kans dat de Europese Grondwet spoedig tot stand zou komen. In dat geval had het referendum gekoppeld kunnen worden aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. Dat dit (korte tijd) later anders kwam te liggen, kon de Tweede Kamer toen niet meer «meenemen».

Wij zijn verheugd dat de leden van de GroenLinks-fractie de door ons genoemde argumenten delen om een raadplegend referendum te houden over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Deze leden vragen de mening van de indieners over de vraag of na vaststelling van het verdrag een (raadgevend) correctief referendum volgens de Trw gehouden kan worden. Het ligt niet voor de hand ook nog een referendum na afloop van de besluitvorming over het verdrag te houden; dat zou een cumulatie van referenda zijn die volgens ons moet worden voorkomen. Te meer daar ook een correctief referendum raadgevend is en het parlement de vrijheid laat anders te besluiten dan een meerderheid van de stemmers adviseert. Het staat overigens niet vast dat de Europese Grondwet referendabel is op grond van de Trw. De Raad van State heeft in zijn advies gesteld dat er geen sprake kan zijn van referendabele goedkeuring, omdat het verdrag ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal moeten gelden. Hoewel wij hier minder stellig van overtuigd zijn, bestaat de kans inderdaad dat de Trw niet van toepassing is. Een en ander hangt af van de definitieve tekst van de Europese Grondwet. Een meer praktisch argument is dat de Trw mogelijk per 1 januari 2005 expireert en het niet in de lijn der verwachting ligt dat de parlementaire goedkeuring van het verdrag voor die tijd rond is.

Nog los van de vraag of een correctief referendum volgens de Trw zou kunnen, is ook bewust voor een raadplegend referendum en niet voor een correctief referendum gekozen. Een correctief referendum is een middel dat kiezers hebben om een beslissing van de volksvertegenwoordiging waar zij het in meerderheid niet mee eens zijn, terug te draaien. Dit wordt niet beoogd met dit initiatief. Daarom is ook niet gekozen voor deze vorm van referendum.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de GroenLinks-fractie over de evaluatie maken wij deze leden er op attent dat het ook zonder evaluatiebepaling natuurlijk mogelijk is om de opgedane ervaringen te betrekken bij onder andere de evaluatie van de Trw.

De fractie van GroenLinks vraagt om een reactie op de bezwaren die VNG en NVVB noemen in hun brief van 10 december 2003 met betrekking tot de mogelijkheid van een referendum in de maand september. Mede gelet op de inhoud van deze brief wordt in de novelle voorgesteld de keuze van de dag van de stemming over te laten aan de referendumcommissie. Op deze manier kan immers worden voorkomen dat het referendum plaatsvindt in of korte tijd na een vakantieperiode.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP merken terecht op dat het onderhavige wetsvoorstel om verschillende redenen bijzonder is. Op de verschillende vragen van deze leden, met de nadruk op de relatie

van het instrument referendum tot de vereisten van ons stelsel van democratische vertegenwoordiging, antwoorden wij als volgt. Het advies dat de kiezers door middel van het raadplegend referendum geven, is inderdaad niet aan de regering gericht maar aan het parlement. Er bestaat geen principieel verschil tussen de wijze waarop de Eerste Kamer en de Tweede Kamer omgaan met de uitslag van het raadplegend referendum. Beide Kamers dienen hun eigen afweging te maken waarbij ze de referendumsuitslag naar eigen goeddunken kunnen betrekken. De betrokken ministers zouden zich in het publieke debat moeten mengen om het standpunt van de regering over de Europese Grondwet te verkondigen. Los daarvan is de regering overigens verantwoordelijk voor een neutrale opkomstbevorderende campagne.

Voor de vraag van deze leden waarom er niet voor is gekozen de referendumcommissie door beide kamers te laten benoemen wordt verwezen naar het antwoord op de gelijkkluidende vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie en SGP stellen een aantal vragen over het oordeel van de Kamers van de Staten-Generaal met betrekking tot de uitslag van een eventueel referendum. Vanuit de bevolking zal ongetwijfeld gevraagd worden welk gewicht de volksvertegenwoordiging wil geven aan het advies. Negatief geformuleerd: als verschillende fracties van de Staten-Generaal de bevolking niet weten te overtuigen dat zij het advies serieus nemen dan zullen weinig mensen de neiging hebben om hun stem uit te brengen. Wij voelen ons dus niet bezwaard dat wij de binding vooraf naar voren hebben gebracht. Bovendien vergroot een dergelijke binding de geloofwaardigheid van de volksvertegenwoordiging. Niet valt in te zien waarom het vragen om een advies waarbij wordt aangegeven dat dit advies serieus gewogen zal worden, «uitlokking van een gezaghebbende stem van het electoraat» tot gevolg zal hebben. Het van te voren aangeven welke factoren van belang zijn om het advies over te nemen, draagt bij aan de transparantie en geloofwaardigheid van de politiek. Er worden dan ook geen verwachtingen gecreëerd, die niet nagekomen kunnen worden. Fracties kunnen ook aangeven zich niets gelegen te laten liggen aan de uitslag van het referendum. Wanneer de meerderheid van het parlement blijkt af te wijken van de uitslag, dan prevaleert de niet beargumenteerde uitspraak van de bevolking dus niet. Wij willen onze fracties niet voor de voeten lopen bij de afweging die zij voorafgaand aan het referendum moeten maken. Wij zullen voor het referendum duidelijkheid verschaffen of wij ons van tevoren zullen binden aan de uitslag hiervan.

Deze leden vragen voorts of het referendum zal gaan over de voorgestelde aanvullingen of over de gehele constitutionele ordening. Het referendum gaat over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (artikel 2) en dus over het hele verdrag en niet alleen de gewijzigde onderdelen. Daarnaast is het de uitdrukkelijke bedoeling van het wetsvoorstel om alleen het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ter raadpleging voor te leggen. Als het Nederlandse parlement dit verdrag niet goedkeurt blijven de bestaande verdragen onverkort van toepassing. In de (overheids)campagne vooraf zal dan ook duidelijk gemaakt moeten worden dat verwerping niet betekent dat Nederland uit de EU treedt of zich anderszins uit andere Europese verdragen terugtrekt.

De leden van de ChristenUnie en SGP vragen of het geen eis van eerlijke voorlichting is dat uit de samenvatting van het verdrag blijkt wat het «werkelijke» effect van het referendum kan zijn. De referendumcommissie heeft onder andere tot taak om een feitelijke samenvatting te maken van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Het lijkt

logisch om in die samenvatting aan te geven welke onderdelen van de Grondwet corresponderen met het bestaande verdragenacquis. Of het beschrijven van de effecten van welke uitkomst dan ook van het referendum thuishoort in deze samenvatting, zal de referendumcommissie moeten bepalen. Aangenomen mag overigens worden dat deze effecten uitgebreid aan de orde zullen komen in de verschillende campagnes in de aanloop naar het referendum. De praktijk in andere lidstaten waar referenda zijn gehouden over Europese aangelegenheden wijst dit uit. Dit zal in Nederland niet anders zijn.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen voorts hoe het mogelijk is om op grond van de referendumuitslag te concluderen welke bepalingen omstreden zijn. Om te concluderen welke bepalingen omstreden zijn, moet niet alleen naar de referendumuitslag, maar ook naar de campagne in de aanloop naar het referendum gekeken worden. De onderwerpen waarop het publieke debat zich tijdens die campagne toespitst geven inzicht in de vraag welke bepalingen het meest omstreden zijn.

Deze leden vragen ook welke conclusie dient te worden getrokken indien de uitslag van een eventueel tweede referendum opnieuw negatief is. Het is aan de Kamers is om daaruit een conclusie te trekken. Mocht de Eerste en/of de Tweede Kamer op grond van de referendumuitslag besluiten om opnieuw goedkeuring te onthouden aan het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dan kan dit verdrag niet in werking treden. Daarbij moet bedacht worden dat de huidige Europese verdragen niet voorzien in uittreding van een lidstaat.

Deze leden betogen voorts dat de Europese Grondwet zou kunnen verplichten tot aanpassing van onze Grondwet. Nu in het kader van een aanpassing van de Grondwet (voor de tweede lezing) verkiezingen plaatsvinden, vragen deze leden zich af waarom dan ook nog een referendum gehouden moet worden. In de eerste plaats zijn wij er niet van overtuigd dat de Europese Grondwet bepalingen zal bevatten die van de Nederlandse Grondwet afwijken. Om bij het door deze leden genoemde voorbeeld van de verdragsluitende bevoegdheid te blijven: artikel I-12 van de ontwerp-Europese Grondwet is in hoge mate een weergave van het huidige EG-verdrag en de daarop gebaseerde jurisprudentie, volgens welke de EG bij uitoefening van een bevoegdheid op het interne vlak ook de verdragsluitende bevoegdheid tot zich trekt. De Grondwet (en dan met name artikel 92) verzet zich hier naar ons oordeel niet tegen. Maar zelfs als het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in strijd zou zijn met de Nederlandse Grondwet, betekent dat nog niet dat onze Grondwet moet worden aangepast. Artikel 91, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat in dat geval de goedkeuring van het verdrag moet plaatsvinden met een tweederde meerderheid. Wijziging van de Nederlandse Grondwet is niet aan de orde. Een referendum is dus niet «dubbelop».

De opmerkingen van de leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie over artikel 2 lid 2 zijn ter harte genomen. In de novelle wordt voorgesteld dat het referendum zal worden gehouden over het ondertekende verdrag. Tot slot merken wij op dat strikt genomen in artikel 15 had kunnen worden volstaan met de vaststelling van de uitslag als zodanig. Aangezien iedereen toch vooral zal willen weten of er een meerderheid voor (of tegen) is, is de redactie van het wetsvoorstel op dit punt niet gewijzigd.

Karimi
Dubbelboer
Van der Ham