

Vergaderjaar 2016–2017

34 423

Voorstel van wet van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap)

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 20 september 2016

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

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de vragen en gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
I ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	1
2. Legitimiteit EU	3
3. Verschillende modellen bij Nexit	3
4. Waarom een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland?	4
5. Een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel	5
6. Waarom een referendum?	5
7. Opzet van het wetsvoorstel	6
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	7

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaat-

schap van de Europese Unie. Graag willen zij een aantal opmerkingen maken en een enkele vraag stellen.

Zoals bekend zijn de leden van de VVD-fractie geen voorstander van het instrument referendum in welke vorm dan ook zijn. Nederland kent een stelsel van vertegenwoordigende democratie. Voor deze leden staat het representatieve stelsel voorop. Referenda passen niet in ons staatsrechtelijk systeem en zijn een aantasting van de vertegenwoordigende democratie, zo menen de leden van de VVD-fractie. Dit betekent niet dat de leden van de VVD-fractie niet open staan voor ideeën, inzichten en suggesties van burgers en organisaties. Integendeel, de leden van de VVD-fractie overwegen de diverse verkregen inzichten en nemen dan, als volksvertegenwoordigers, een besluit. Over de genomen besluiten leggen zij vervolgens bij de verkiezingen verantwoording af. Gelet op het karakter van ons vertegenwoordigende stelsel hebben de leden van de VVD-fractie dan ook geen behoefte aan een (raadplegend) referendum over het al of niet uittreden van Nederland uit de Europese Unie. Hoe dan ook is dit niet aan de orde, zo menen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend initiatiefwetsvoorstel van het lid Van Klaveren over een referendum met betrekking tot het Nederlands lidmaatschap van de EU. Deze leden zijn voorstander van een instrument dat kiezers de mogelijkheid biedt meer invloed te krijgen op het democratisch proces. Niet voor niets heeft de PvdA-fractie daar zelf een wetsvoorstel voor ingediend. En die is ook door Tweede en Eerste Kamer aangenomen en tot wet verheven. Daarom kunnen we sinds kort een referendum houden over wetten die in het parlement zijn aangenomen. Het referendum over het associatieverdrag met de Oekraïne is daar tot nu toe het eerste voorbeeld van. De uitkomst daarvan is een advies aan de regering. Als het aan de PvdA ligt wordt de uitkomst van een referendum zelfs bindend. Maar daarvoor moet eerst de Grondwet worden aangepast. De initiatiefwet die daartoe strekt is in de eerste lezing al door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Het mag duidelijk zijn dat de leden van de PvdA-fractie geen voorstander van het voorstel van het lid Van Klaveren zijn. Aangezien de visie van het genoemde lid en de leden van de PvdA-fractie ten aanzien van het de werking van de parlementaire democratie, het referendum en de toekomst van Nederland en de EU ver uiteen liggen, achten deze leden het – onder dankzegging aan de initiatiefnemer voor zijn inspanningen – niet nodig om hem nadere vragen te stellen over de concrete invulling van zijn voorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie. Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het initiatiefvoorstel tot het houden van een raadplegend referendum over het Nederlands EU-lidmaatschap. Deze leden hechten aan de representatieve democratie en zijn tegenstander van het raadplegend referendum als instrument van politieke besluitvorming. Overigens zijn deze leden voorstander van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie, met dien verstande dat deze leden wel veranderingen voorstaan in de Europese samenwerking. Een raadplegend referendum met het oog op uittreding van Nederland uit de Europese Unie achten deze leden in dit verband geen zinvolle bijdrage.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Zij delen de zorg van de initiatiefnemer voor het draagvlak voor de Europese Unie, een samenwerkingsverband dat ondanks haar

gebreken ons al decennia welvaart, vrede en veiligheid biedt. De aan het woord zijnde leden hebben echter bezwaren tegen een raadplegend referendum zoals voorgesteld. Zij delen daarin de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, maar zijn er nog niet van overtuigd dat het gekozen middel van een raadplegend referendum een goede keuze is.

2. Legitimiteit EU

De leden van de SP-fractie zijn het met de indiener eens dat het noodzakelijk is dat de Nederlandse bevolking zich uitsprekt over de legitimiteit van de huidige Europese Unie. De indiener stelt in de toelichting dat er meerdere scenario's mogelijk zijn mocht Nederland uit de Europese Unie willen treden. Deze leden vragen de indiener waarom deze niet heeft gekozen om één alternatief voorstel voor inrichting van de Europese Unie voor te leggen in een referendum? Louter de keuze voor of tegen uittreding van Nederland uit de Europese Unie zegt nog niet zoveel over de toekomstige samenwerking van landen in Europa.

De leden van de SGP-fractie delen de zorg dat er sluipenderwijs een voort-durende overdracht van soevereiniteit naar Europa is. Zij zijn met de initiatiefnemer van dit voorstel van mening dat dit ongewenst is. De taken van de Europese Unie moeten duidelijker afgebakend worden. Zij hebben de indruk dat het daarom vooral zaak is dat regering en parlement alert blijven om verdere overdracht van bevoegdheden te voorkomen. Zou het niet logischer zijn vooral de parlementaire bewustwording van de consequenties van deze besluiten te vergroten en voor mechanismen te zorgen die de parlementaire controle versterken? Zouden daadwerkelijke stappen op dat vlak niet zinvoller zijn dan het voorleggen van een vraag naar uittreding uit de Europese Unie, waarbij onduidelijk is in hoeverre burgers bijvoorbeeld slechts bezwaar hebben tegen de overdracht van bepaalde bevoegdheden danwel welke andere oplossing ze wenselijk vinden?

De leden van de SGP-fractie verwijzen naar het wetsvoorstel-Van der Staaij (TK 30874) over een tweederde meerderheid bij overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie. Zij vragen de indiener of een dergelijk voorstel niet minstens zo belangrijk is voor de bescherming van de nationale soevereiniteit.

3. Verschillende modellen bij Nexit

De leden van de PvdA-fractie zijn ook voorstander van een referendum over een eventueel voorstel met betrekking tot een Nexit. Echter alleen als de Tweede en Eerste Kamer een wet hebben aangenomen waarin staat dat Nederland de EU moet verlaten. In dat geval kan wat betreft de leden van de PvdA-fractie daarover een referendum worden gehouden, mits aan de geldende voorwaarden daartoe (zoals het verzamelen van 300.000 handtekeningen) is voldaan. Zo dient dat naar de mening van de aan het woord zijnde leden te werken in een parlementaire democratie: het volk kiest het parlement, het parlement neemt wetten aan en over die wetten kan een referendum worden gehouden. Een parlementaire democratie werkt niet als over ieder onderwerp nog voordat het parlement er over heeft besloten eerst een referendum wordt gehouden. Het voortouw hoort bij de Tweede en Eerste Kamer. Het voorstel van het lid Van Klaveren voldoet naar de mening van de leden van de PvdA-fractie daar niet aan. Daarbij komt dat ook na de aanpassing van de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State het volkomen onduidelijk blijft wat er zou moeten gebeuren na een eventueel Nexit. De

initiatiefnemer schetst weliswaar enkele «modellen» maar maakt daar geen keuze in. Laat staan dat hij die keuze onderdeel van het door hem voorgestelde referendum maakt. Dit komt op de leden van de PvdA-fractie als zeer onverstandig over.

Te meer omdat Nederland voor wat betreft zijn economie voor een belangrijk deel drijft op de export naar andere EU-lidstaten, zouden de aan het woord zijnde leden geen roekeloze gok willen nemen door in een Nexit met een ongewisse toekomst te stappen. Dat is niet in het belang van Nederlandse burgers. De leden van de PvdA-fractie, zelf vanwege het belang voor de economie, stabiliteit en vrede groot voorstander van Europese samenwerking en lidmaatschap van de EU, merken op dat de initiatiefnemer zich geen rekenschap geeft van de potentieel zeer negatieve gevolgen van het opzeggen door Nederland van het EU lidmaatschap.

De leden van de SGP-fractie vragen zich naar aanleiding van de beschrijving van de verschillende modellen af of er ook economische voordelen te verwachten zijn van een Nexit? Kan de indiener aangeven welke voordelen dat zijn? Hoe verhouden die zich tot de verwachte nadelen?

4. Waarom een raadgevend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland?

Het argument van de initiatiefnemer dat de kiezer zich niet eerder heeft kunnen uitspreken over het Nederlands lidmaatschap van de EU – althans niet direct via een referendum – geldt voor alle wetten die zijn aangenomen voordat het wet op het raadgevend referendum in werking is getreden. Juist om dat voortaan wel mogelijk te maken hebben leden van de PvdA-fractie de genoemde initiatiefwet gemaakt. Dat betekent echter niet dat het naar de mening van de PvdA-fractie nodig is om op eerdere wetten die volgens de toenmalige democratische regels tot stand zijn gekomen, achteraf nog terug te kunnen komen. Dat zou leiden tot een onbestuurbaar land, het afbreken van de rechtsstaat en – in het geval van internationale verdragen – een onbetrouwbare partner te zijn.

Waar de initiatiefnemer stelt dat het Nederlandse volk zich nooit expliciet heeft kunnen uitspreken over het lidmaatschap, willen de leden van de D66-fractie er graag op wijzen dat alle belangrijke Europese basisverdragen met grote meerderheid van stemmen door beide Kamers zijn goedgekeurd. Wordt in een representatieve democratie niet verondersteld dat daarmee ook de wil van het volk, voor zover die bestaat, tot uitdrukking is gebracht? Poogt de initiatiefnemer te stellen dat zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zich stelselmatig en met grote meerderheid vergist hebben in het tot uitdrukking brengen van de wil van degenen die zij representeren? Indien de initiatiefnemer dat van mening is, waarom richt zijn voorstel zich dan slechts tot het veronderstelde herstellen van de legitimiteit van de Europese Unie en niet ook van onze eigen democratische Nederlandse rechtsstaat?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de indiener kiest voor een referendum over het lidmaatschap van de EU. Zij vragen zich af waarom hij hiervoor heeft gekozen? Waarom heeft hij niet gekozen voor de vraag naar het behoud van de euro of naar splitsing van de Europese Unie of specifiek voor een bepaald ander model van samenwerking? Is het logisch om de vraag naar uittreding te stellen, terwijl de consequenties niet zijn te voorzien?

De indiener stelt dat het referendum kan leiden tot een maatschappelijke discussie over de toekomst van Nederland in Europa. De leden van de

SGP-fractie delen de noodzaak om te komen tot een (kritische) bezinning op de Europese Unie, maar is het referendum hiervoor noodzakelijk? Ook stelt de indiener dat het referendum over fundamentele zaken ervoor kan zorgen dat besluiten een groter draagvlak kennen. Kan de indiener toelichten wat hij bedoelt met een groter draagvlak? Bedoelt hij dit puur getalsmatig of ook op een andere manier? Want hoe kan gesproken worden over een groter draagvlak wanneer bijvoorbeeld de verhouding ongeveer 50 procent voor en 50 procent tegen zou zijn? Hoe werkt de uitslag van het referendum dan mee aan een groter draagvlak?

5. Een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat op grond van de Grondwet in ieder geval een bindend referendum niet mogelijk is. De mogelijkheid van een raadplegend referendum is binnen het Grondwettelijk kader naar de mening van de leden van de SGP-fractie twijfelachtig. Dit geldt temeer als regering of politieke partijen al bij voorbaat aangeven de uitslag van het referendum te zullen volgen. Kan de indiener meer principieel aangeven hoe hij deze verhouding tussen een raadplegend referendum en het omgaan met de uitslag ziet in het licht van de Grondwettelijke eisen? Bij het houden van een referendum is het noodzakelijk dat van tevoren duidelijk is wat het precieze doel van het referendum is. Deze leden veronderstellen dat de indiener hoopt op een uitslag die in meerderheid tegen voortzetting van het lidmaatschap van de Europese Unie is. Maar hoe moet er door regering en parlement precies met de uitslag worden omgegaan? Stel dat de meerderheid van de bevolking tegen uittreding is, zou dit dan ook betekenen dat Nederland in de Europese Unie moet blijven? En als de meerderheid van de kiezers voor uittreding is, zou dit dan betekenen dat ook regering en parlement het meerderheidsoordeel moeten volgen?

In dit wetsvoorstel zijn geen drempels opgenomen voor de opkomst. Is het een bewuste keuze om geen drempels op te nemen? Waarom is hiervoor gekozen? Het zou dus mogelijk kunnen zijn dat er bijvoorbeeld een heel lage opkomst van twintig procent is. Stel dat dit het geval zou zijn en de meerderheid van deze kiezers tegen uittreding is: wat zou hiervan dan naar het oordeel van de indiener de consequentie moeten zijn?

6. Waarom een referendum?

De leden van de D66-fractie zijn zoals bekend voorstander van referenda, maar wel op voorwaarde dat deze een correctie vormen op het wetgevingsproces en dat zij vanuit de kiezer als noodrem worden verzocht. Het onderhavige wetsvoorstel verschilt hier in twee aspecten van. Het voorgestelde referendum over het Nederlands lidmaatschap van de EU wordt niet voorafgegaan door een wetsvoorstel om de Unieverdragen op te zeggen. Waarom kiest de initiatiefnemer niet voor die weg? Als zijn voorstel het zou halen, zou er dan niet alsnog een referendum mogelijk zijn, aangevraagd door die kiezers die in de Europese Unie willen blijven? Ook wordt op die manier voorkomen dat door middel van raadplegende referenda de kiezer gevraagd wordt te doen waarvoor de politicus als volksvertegenwoordiger in eerste instantie benoemd is. Hoe beziet de initiatiefnemer dat?

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer voor zijn standpunt ten aanzien van de wenselijkheid van raadplegende referenda verwijst naar het rapport van de commissie-Biesheuvel. Deze commissie adviseerde echter een facultatief correctief wetgevingsreferendum, en er stond slechts een minderheid van de commissie achter raadplegende referenda. De meerderheid ontraadde het. Graag vernemen de aan het

woord zijnde leden waarom de initiatiefnemer dit dan toch als dragende motivatie voor zijn voorstel ziet.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat het raadplegend referendum zoals voorgesteld in feite niet anders is dan een dure vorm van een enquête die ook via opiniepeilingen gehouden zou kunnen worden? Is het vanwege de enorme uitgaven voor de Europese Unie wel gewenst dat er door middel van dit referendum nóg meer geld wordt uitgegeven rond de Europese Unie?

In de toelichting schrijft de indiener van het voorstel dat de Nederlandse burger er behoefte aan heeft om meer betrokken te worden bij fundamentele EU-zaken. Is dat wel echt zo? Hoe beziet de indiener in dit licht het gegeven dat bij het referendum over het Verdrag met Oekraïne juist het overgrote deel van de bevolking niet heeft gestemd?

7. Opzet van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer wat de gevolgen van de uitslag van het referendum (kunnen) zijn. Wat wordt er, in zijn optiek, na het referendum van de wetgever verwacht? Gaarne krijgen zij een reactie van de initiatiefnemer.

In hoeverre hebben de bewoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kiesrecht bij het voorgestelde raadplegende referendum? Ook deze landen van het Koninkrijk hebben een relatie met de Europese Unie. In hoeverre heeft de initiatiefnemer overwogen om een initiatief voor een Rijkswet in te dienen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.

De leden van de SP-fractie lezen dat de indiener in eerste instantie het referendum niet toegankelijk wilde maken voor kiezers uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze leden begrijpen echter de opmerking van de Raad van State om dit referendum open te stellen voor iedere stemgerechtigde in het Koninkrijk. Hoewel de indiener in reactie op de Raad van State stelt dat hij deze zienswijze deelt, zien deze leden geen daadwerkelijke wijziging op dit punt in de wet.

In reactie op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State meldt de indiener dat hij van mening is dat het referendum ook gehouden moet worden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten en dat hij dit in de toelichting zal aanvullen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waar dit gebeurd is. Verder vragen zij zich af of dit wel enkel met een opmerking in de toelichting is te regelen. Zou de kiesgerechtigdheid niet uitdrukkelijk ook van toepassing verklaard moeten worden op deze landen? Kan de kiesgerechtigdheid in andere landen van het Koninkrijk wel geregeld worden via de route van de gewone wet? Zou hiervoor geen Rijkswet nodig zijn?

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 15

De leden van de SGP-fractie constateren dat de indiener bij artikel 15 spreekt over de eventuele mogelijkheid van het gebruik van stemmachines en stem-computers. Maar is dit op basis van dit wetsvoorstel wel mogelijk zonder aanvullende (wettelijke) voorzieningen? Moet dit dan niet in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk worden geregeld?

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx