

26 156

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 april 1999

De regering beantwoordt gaarne de aanvullende vragen die de leden van de CDA-fractie in het verslag hebben gesteld. Zij stelt er prijs op dat de Kamer blijkens het verslag tot het oordeel is gekomen dat met deze beantwoording de plenaire behandeling voldoende is voorbereid.

De leden van de CDA-fractie stelden verschillende vragen over de spoedprocedure. In de eerste plaats uitten zij hun bevreemding over het feit dat de regering de mogelijkheid openlaat om in het geval een wet die op grond van de spoedprocedure reeds in werking was getreden, nadien bij referendum wordt verworpen, de daardoor geleden schade niet te vergoeden. Naar het oordeel van deze leden overtuigde het argument dat betrokkenen weten dat alsnog een referendum kan worden gehouden niet. Zij betoogden dat het risico van de schade niet voortvloeit uit de mogelijkheid van een referendum, maar uit de beslissing van de regering een wet in werking te doen treden voordat het wetgevingsproces is voltooid, welke beslissing de betrokkenen verplicht de wet na te leven nog voordat geheel zeker is dat die wet in stand zal blijven.

De regering hecht eraan om te benadrukken dat de spoedprocedure alleen gevolgd kan worden, indien de wet in kwestie daarvoor een voorziening bevat. Weliswaar beslist de regering over de daadwerkelijke toepassing – door het voorstel terstond te bekrachtigen – maar zij kan daar alleen toe over gaan indien de wetgever hiervoor in de bijzondere wet een basis heeft opgenomen. De wetgever zal derhalve van geval tot geval een afweging kunnen en moeten maken omtrent de noodzaak van toepassing van de spoedprocedure. De regering kan alleen besluiten tot toepassing van de spoedprocedure na machtiging daartoe door de wetgever. Juist omdat de wetgever bij de afwegingen omtrent de mogelijke toepassing van de spoedprocedure in ieder apart geval een beslissende stem heeft, acht de regering het niet noodzakelijk, en thans evenmin volledig mogelijk, om reeds in dit stadium alle aspecten van de gevolgen daarvan uiteen te zetten. Bepaalde aspecten van de spoedprocedure zullen in de uitvoeringswet wellicht een nadere regeling behoeven. De concrete vraag naar de schadeplichtigheid zal echter in ieder apart geval op zijn eigen merites dienen te worden beoordeeld, op die wijze wordt het meeste recht gedaan aan alle in het geding zijnde belangen. Aangezien de relatie tussen de eventueel geleden schade en het vervroegd in werking

laten treden van een wet op basis van de spoedprocedure c.q. de latere verwerping van die wet bij referendum van geval tot geval zal verschillen, kunnen daarover in zijn algemeenheid thans geen uitspraken worden gedaan. Een algemene beantwoording van de vraag naar compensatie van eventuele schade zou bovendien al snel voorbij kunnen gaan aan specifieke belangen, waarmee de betrokkenen bepaald geen dienst zou worden bewezen. Vanzelfsprekend zal bij de beantwoording van de vraag naar de compensatie van de schade de aard van de wettelijke regeling een rol spelen. De situatie dat betrokkenen verplicht zijn wettelijke bepalingen onvoorwaardelijk na te leven verschilt in dit opzicht van de situatie waarin sprake is van een vrijwillige keuze om van bepaalde wettelijke faciliteiten gebruik te maken, waarbij het risico wordt genomen van de latere verwerping van de wet in een referendum. Met name met het oog op de laatste casuspositie is de mogelijkheid opengehouden van het achterwege laten van schadevergoeding, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Bovendien wijst de regering erop dat de wetgever bij de beantwoording van de vraag naar de compensatie van eventuele schade terdege rekening zal moeten houden met hetgeen in het maatschappelijk verkeer, in het bijzonder door de rechter, als behoorlijk wordt aangemerkt.

Ook kwamen de leden van de CDA-fractie terug op de periode van onzekerheid tussen de bekrachtiging van een wetsvoorstel met gebruikmaking van de spoedprocedure en het definitieve uitsluitel dat die wet niet van rechtswege zal vervallen, ofwel omdat geen succesvol referendumverzoek is ingediend, ofwel omdat de wet in het daarop betrekking hebbende referendum niet werd verworpen.

In de memorie van antwoord heeft de regering al aangegeven dat de betreffende passage in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, een onvolkomenheid was geslopen, en dat de woorden «in zijn algemeenheid» hadden moeten worden toegevoegd. De leden van de CDA-fractie waren dit niet met de regering eens en spraken een voorkeur uit voor de term «doorgaans». De regering ziet in het verband van de bedoelde zin geen betekenisverschil tussen deze twee begrippen en heeft er derhalve geen bezwaar tegen hier het woord doorgaans te lezen. De leden van de CDA-fractie hadden op basis van de termijnen in de hoofdlijnennotitie over de uitvoeringswet berekend dat de periode tussen de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer en het vaststellen van de uitslag van een referendum tussen de 24 en 36 weken, vermeerderd met de beroepstermijnen, zou bedragen. De regering kan bevestigen dat – in het overigens uitzonderlijke geval dat een succesvol referendumverzoek is gedaan – de bedoelde termijn zich inderdaad tussen deze aantallen weken beweegt afhankelijk van de keuzen die in de uitvoeringswet zullen worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts de rol van de overheid bij de voorlichting over een referendum aan de orde.

In de hoofdlijnennotitie over de uitvoeringswet is aangegeven dat overwogen moet worden of de overheid een verplichting dient te krijgen onpartijdige informatie te verstrekken.

De regering geeft de leden van de CDA-fractie graag toe dat bij voorlichting door de overheid over een referendum het probleem van mogelijk gekleurde informatie serieus moet worden genomen. Bij ieder referendum moet de onpartijdigheid van de algemene overheidsvoorlichting terdege worden bewaakt.

Anderzijds is het voor de kiesgerechtigden van groot belang te weten waar het referendum betrekking op heeft. Vermelding van de citeertitel van het betreffende wetsvoorstel op de oproepingskaart zal voor het gros van de kiesgerechtigden niet voldoende zijn. Dat er overheidsvoorlichting zal worden gegeven, ligt derhalve voor de hand, zoals ook al in de eerste lezing van het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel steeds is

aangegeven. Indien die stap wordt gezet, kan vermoedelijk niet worden volstaan met informatie over het onderwerp van het betreffende wetsvoorstel. De regering onderkent echter met de leden van de CDA-fractie dat het gevaar van gekleurde of niet juiste informatie toeneemt indien ook op de argumenten voor en tegen het wetsvoorstel wordt ingegaan. Ook om die reden is in de memorie van antwoord gesignaleerd dat de mogelijkheid bestaat de voorlichtingstaak bij een onafhankelijke instantie neer te leggen. In het kader van de uitvoeringswet zullen zodanige voorzieningen moeten worden getroffen dat het door de leden van de CDA-fractie gesignaleerde gevaar zoveel mogelijk wordt beperkt. In dat verband zal worden nagegaan op welke wijze men in andere landen met de overheidsvoorlichting bij referenda omgaat. De regering zegt toe op dit punt in de toelichting bij de uitvoeringswet, mede aan de hand van informatie uit andere landen, nader in te gaan. Daarbij zal een scheiding aangebracht worden tussen enerzijds de rol van de overheid als neutrale voorlichter en anderzijds de rol van de overheid als partij in het referendumdebat.

De leden van de CDA-fractie stelden vragen omtrent de referendabiliteit van rijks wetten, in het bijzonder rijks wetten in de zin van artikel 38, tweede en derde lid, van het Statuut.

Rijks wetten die strekken tot regeling van Koninkrijksaangelegenheden zijn vanzelfsprekend te beschouwen als uitvoering van het Statuut.

Rijks wetgeving die geen betrekking heeft op de aangelegenheden van het Koninkrijk, die zoals bekend limitatief in het Statuut zijn opgesomd, kan eveneens als uitvoering van het Statuut in de zin van het voorgestelde grondwetsartikel worden beschouwd. Het gaat hier met name om de toepassing van de rijks wetgevingsprocedure bij onderlinge regelingen op basis van artikel 38 van het Statuut (de zogenaamde «consensus rijks wetten»). Artikel 38, tweede en derde lid van het Statuut moet worden beschouwd als een vorm waarin de onderlinge samenwerking tussen de landen, die in artikel 36 van het Statuut is geregeld, kan worden gegoten. Deze samenwerking moet, gelet op de imperatieve formulering van artikel 36, als uitvoering van het statuut in de zin van het voorgestelde artikel 89b van het grondwetsherzieningsvoorstel worden beschouwd.

Conclusie is dat de zogenaamde consensus-rijks wetten op basis van artikel 38, tweede en derde lid van het Statuut niet referendabel zijn, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Een tegenovergestelde conclusie zou gelet op de ratio van de uitzondering van het voorgestelde artikel 89b ook niet aanvaardbaar zijn, omdat het gewicht van het land Nederland in dat geval in de rijks wetprocedure aanmerkelijk groter zou worden.

In de praktijk betekent het bovenstaande dat in beginsel alle rijks wetten, met uitzondering van de rijks wetten waarbij verdragen worden goedgekeurd die alleen voor Nederland gelding hebben, niet referendabel zijn. (De uitzondering voor de verdragen die alleen voor Nederland gelden berust op een expliciete uitzondering in het voorgestelde artikel 89b.)

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat het begrip uitvoering van het Statuut naast het bovenstaande ook ziet op de *gewone wetsvoorstellen* die door een rijks wet of rijks-algemene maatregel van bestuur worden voorgeschreven (uitvoering van rijksregelingen door de landen van het Koninkrijk). Deze wetsvoorstellen zijn op basis van de voorgestelde bepaling in beginsel ook niet referendabel.

Ten slotte signaleerden de leden van de CDA-fractie dat de regering in de memorie van antwoord inzake de Zwitserse regeling van het referendum alleen had verwezen naar oudere literatuur. Zij vroegen of de regering ook meer recente voorbeelden bekend zijn van literatuur over het Zwitserse referendum.

In antwoord hierop melden wij voor de goede orde dat de verwijzingen in de memorie van antwoord naar literatuur over het referendum niet uitpuddend waren bedoeld. Een voorbeeld van een meer recent artikel over het referendum in Zwitserland is Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system, in *The Referendum Experience in Europe*, ed. by Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, London/New York 1996, p. 185–208. Dit artikel bevat een uitgebreide literatuurlijst.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper