

Vergaderjaar 2005–2006

30 309

Voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 december 2005 en de reactie van de indiener d.d. 29 maart 2006, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 september 2005 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat in Nederland op korte termijn een raadplegend referendum zal worden gehouden over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (EU), waarover de onderhandelingen net zijn begonnen. Het referendum is niet bindend maar geldt als een zwaarwegend advies; is de uitslag negatief, dan verwacht de initiatiefnemer dat de regering zal aandringen op het beëindigen van de onderhandelingen tussen de EU en Turkije.

De Raad van State is van oordeel dat een referendum over de Turkse toetreding, wat men daar ook verder van kan vinden, in ieder geval thans niet in de rede ligt. Hij maakt naar aanleiding van het voorstel de volgende opmerkingen.

1. Raadplegende referenda in het algemeen

De initiatiefnemer verwijst in de toelichting naar peilingen, waaruit blijkt dat er binnen de Nederlandse samenleving een grote drang bestaat om over belangrijke politieke onderwerpen mee te beslissen door middel van een referendum; het raadplegend referendum als middel van politieke vernieuwing is, zo stelt hij, nog meer in trek dan de gekozen minister-president of de gekozen burgemeester¹. Nederland heeft historisch gezien een problematische verhouding tot het referendum, maar die problematische verhouding lijkt, zo meent de initiatiefnemer, langzamerhand te verdwijnen gezien het succes van het referendum van 1 juni 2005 (het referendum over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa)².

De Raad merkt op dat in een democratie burgers zich bij belangrijke politieke beslissingen betrokken voelen en betrokken worden. Ze moeten van hun opvattingen kunnen doen blijken en gehoord worden. Het is echter, zoals de Raad eerder heeft opgemerkt, de vraag of in een vertegenwoordigende democratie raadplegende referenda – referenda, uitgeschreven op initiatief van de regering of de Staten-Generaal, en waarvan de uitslag niet bindend is³ –

¹ Paragraaf 5 (De stuwende krachten binnen de Nederlandse samenleving voor referenda), onder «Participatie van de burgers», van de toelichting.

² Paragraaf 5 (De stuwende krachten binnen de Nederlandse samenleving voor referenda), eerste alinea, van de toelichting.

³ Raadplegende referenda onderscheidt men wel van raadgevende referenda, die op landelijk niveau mogelijk waren onder de Tijdelijke wet raadgevend referendum. Een raadgevend referendum komt tot stand op initiatief van burgers; de uitslag is, evenals bij het raadplegend referendum, niet bindend.

*daarvoor het meest geschikte instrument zijn*¹. Raadplegende referenda kunnen onder omstandigheden een aantasting vormen van de vertegenwoordigende democratie: zij kunnen worden uitgeschreven omdat politici steun willen verwerven voor een beslissing die zij toch al willen nemen, of – omgekeerd – omdat zij zich aan moeilijke beslissingen willen onttrekken. In het eerste geval nemen de initiatiefnemers de burger niet serieus, in het tweede geval hun eigen functie niet. Tot de essentie van die functie behoort na zorgvuldige voorbereiding, het horen van (direct) betrokkenen en het afwegen van alle relevante aspecten, eisen en belangen, het nemen van beslissingen. Daarvoor zijn zij gekozen. Daarop worden zij beoordeeld.

De Raad acht het daarom van belang dat regering en Staten-Generaal zich ten principale beraden op het gebruik van het raadplegend referendum, en adviseert de initiatiefnemer een beschouwing daarover op te nemen in de toelichting.

De Raad adviseert voorts de uitspraken in de toelichting over de waarde van raadplegende referenda te nuanceren in het licht van het voorgaande.

1. Raadplegende referenda in het algemeen

Als het belang zeer groot is en het onderwerp zich ervoor leent, is het raadplegend referendum het meest passende middel om burgers bij besluitvorming te betrekken.

De Raad lijkt echter bezwaren tegen het raadplegend referendum in het algemeen op te werpen. Dit is niet in overeenstemming met het eerdere advies van de Raad bij het Voorstel van de Wet Raadplegend Referendum Europese Grondwet. In dit eerdere advies erkent de Raad dat een raadplegend referendum toegestaan is zolang in de referendumwet de hoofdzaken van het referendum worden geregeld². Het onderhavige voorstel volgt op dit vlak de WRREG.

In zijn advies naar aanleiding van het Referendum Europese Grondwet, legt de Raad nadruk op het vergroten van de inbreng van burgers in het Europese besluitvormingsproces³. Dit is in het bijzonder noodzakelijk wanneer de rol van het Europees Parlement zeer klein is. De indiener meent dat het raadplegend referendum in dit geval een goed middel is.

De indiener verwijst voor een uitgebreide behandeling van de rol van het raadplegend referendum in een vertegenwoordigende democratie naar het rapport van de commissie Biesheuvel uit 1985, de kabinetsbrief van 2 november 2005 en het Algemeen Overleg van 13 december 2005⁴.

2. De bindendheid van het raadplegend referendum

*In de toelichting wordt ingegaan op de bindendheid van het referendum. De Grondwet staat niet toe dat de wetgever gebonden is aan de uitslag van het raadplegend referendum. De uitslag kan wel beschouwd worden als een zwaarwegend advies, zo stelt de initiatiefnemer*⁵.

De Raad onderkent dat de uitslag van een raadplegend referendum formeel niet bindend kan zijn. Bij het raadplegend referendum over de Europese Grondwet is echter zichtbaar geworden dat een duidelijke uitslag, bij een hoge opkomst, politiek gezien feitelijk bindend is. Het voorgestelde referendum kan de regering dan ook plaatsen voor een lastig dilemma: de bij de EU en Turkije gewekte verwachtingen beschamen of de wil van de kiezer negeren. De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

2. De bindendheid van het raadplegend referendum

In eerdere adviezen liet de Raad de politieke betekenis van een raadplegend referendum beperken door de juridische betekenis⁶. Nu legt hij de nadruk op de zelfstandige politieke betekenis. Het is opvallend dat de Raad zijn gewijzigd inzicht motiveert met een verwijzing naar het Referendum Europese Grondwet. In zijn eerdere evaluatie van het Referendum Europese Grondwet is van een dergelijk gewijzigd inzicht geen spoor te ontdekken⁷. De indiener houdt dan ook vast aan het inzicht dat de uitslag van een raadplegend referendum juridisch niet-bindend is, maar geldt als een zwaarwegend advies. Dit betekent dat de Staten-Generaal de mogelijkheid hebben om niet in overeenstemming met de uitslag te beslissen. Dat niet licht afgeweken kan worden van een zwaarwegend advies is geheel in lijn met het middel van het raadplegend referendum.

¹ Punt 1 van het advies van 17 oktober 2005 over het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II 2005/2006, 30 174, nr. 5.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 2.

³ Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22, blz. 7.

⁴ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming «Referendum en volksinitiatief», Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1985, Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nrs. 2 en 5.

⁵ Paragraaf 6 (Opzet van het wetsvoorstel), eerste alinea, van de toelichting.

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 3 en vlg Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B, blz. 1.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

3. Referenda over toetreding van andere landen tot de EU

Over de toetreding van nieuwe staten tot de EU (of haar voorgangers) is in Nederland nog niet eerder een referendum gehouden. De initiatiefnemer motiveert zijn keus om juist over de Turkse toetreding een referendum te willen houden op verschillende (subjectieve) gronden. Hij wijst op de kosten van toetreding¹, en draagt argumenten aan waarom Turkije niet goed in de EU zou passen: de geografische ligging van Turkije, de Islamitische religie, de positie van het leger, en het grote aantal Turken dat zich in Nederland zou kunnen vestigen². Voorts wijst hij op enquêtes, waaruit blijkt dat veel Nederlanders de Turkse toetreding een belangrijk onderwerp vinden³. De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel op dit punt lijdt aan een gebrek aan objectieve motivering. Hij meent dat eerdere uitbreidingen vaak ook van principiële betekenis waren en grote praktische – ook financiële – gevolgen hadden. Een referendum over de toetreding van Turkije kan een (al dan niet wenselijk te achten) precedent scheppen voor het houden van referenda over de toetreding van andere staten. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

3. Referenda over toetreding van andere landen tot de EU

De Raad wijst de indiener op een gebrek aan objectieve motivering. Indiener is het oneens met deze zienswijze. Hij classificeert argumenten van feitelijke aard zoals kosten van toetreding, geografische ligging, cultuur, staatsinrichting en immigratie als voldoende objectief.

De toetreding van Turkije kan naar karakter onderscheiden worden van toetreding van andere landen tot de EU. De (pre-)toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn heel bijzonder. Zij verschillen in tijd en diepte met andere toetredingstrajecten. Over toetreding van Turkije wordt al veertig jaar gediscussieerd. Daarenboven verloopt het toetredingsproces meer gradueel dan bij andere landen.

Voorgesteld referendum volgt het precedent van de WRREG door het ingrijpende karakter van de gebeurtenis voorop te stellen.

Precedentwerking voor raadplegende referenda bij toetreding van andere landen kan niet worden uitgesloten, maar wordt door de indiener niet in het bijzonder beoogd.

4. Het Europeesrechtelijke beoordelingskader van het raadplegend referendum

Artikel 49, eerste volzin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt: «Elke Europese staat die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie.» De Europese Raad heeft op 3 oktober 2005 besloten om de onderhandelingen met Turkije te openen. Het verzoek van Turkije om toetreding wordt binnen de context van artikel 49 VEU behandeld. Zoals de initiatiefnemer onderkent kunnen de onderhandelingen tussentijds alleen worden geschorst wanneer de Turkse opstelling daar aanleiding toe geeft⁴.

Voorgesteld wordt het referendum te houden in de - inmiddels ingetreden – beginfase van de onderhandelingen met Turkije omtrent toetreding. De Raad meent dat dit op gespannen voet staat met het geldende verdragsrechtelijke kader van toetredingsonderhandelingen. Dat vergt immers een beoordeling van de inachtneming van de in artikel 6, eerste lid, VEU bedoelde beginselen en van het vermogen van de kandidaat-lidstaat de uitvoering en toepassing van het EU-recht te verzekeren. Nu die beoordeling redelijkerwijs niet kan plaatsvinden op een tijdstip waarop de – naar verwachting vele jaren vergende – onderhandelingen nog maar net begonnen zijn, acht de Raad het strijdig met de zin van de op basis van artikel 49 te voeren onderhandelingen, daarover thans een uitspraak te vragen.

4. Het Europeesrechtelijke beoordelingskader van het raadplegend referendum

De Raad van de Europese Unie beoordeelt overeenkomstig het Raamwerk voor toetredingsonderhandelingen met Turkije op regelmatige basis de stand van de onderhandelingen. Krachtens artikel 3 van het Onderhandelingsraamwerk kan de Raad nagaan of de toetreding van Turkije de Unie versterkt. De Raad kan dus geheel in overeenstemming met het geldende verdragsrechtelijke kader besluiten dat toetreding van Turkije de Unie niet versterkt en de onderhandelingen afbreken. Als de uitslag van het referendum daartoe

¹ Paragraaf 4 (Een raadplegend referendum over Turkse toetreding tot de EU zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel), onder «Financiële overwegingen».

² Paragraaf 2 (Waarom een raadplegend referendum over de mogelijke Turkse toetreding tot de EU), van de toelichting.

³ Paragraaf 5 (De stuwende krachten binnen de Nederlandse samenleving voor referenda), onder «De burger heeft een mening over de mogelijke Turkse toetreding tot de EU», van de toelichting.

⁴ Paragraaf 3 (De totstandkoming van het Turkse EU-lidmaatschap en de Nederlandse rol in de onderhandelingsprocedure), onder «De onderhandelingsprocedure», van de toelichting.

aanleiding geeft, kan de Nederlandse regering zich inzetten voor het nemen van voornoemd besluit. Daarnaast kan worden verwezen naar het belang van artikel 49 VEU waarop het Onderhandelingsraamwerk is gegrondvest. In artikel 49 VEU staat naast een verwijzing naar bepaalde beginselen dat «[e]lke Europese Staat () kan verzoeken lid te worden van de Unie». Lidmaatschap staat derhalve enkel open voor Europese Staten. Volgens indiener is Turkije geen Europees land. Aangezien het Europese gehalte van een Staat in genoemd artikel als voorwaarde is opgenomen, mag niet volstaan worden met enkel toetsing aan de beginselen genoemd in artikel 6, eerste lid VEU en het vermogen om het *acquis communautaire* toe te passen. Toetsing van het Europese gehalte valt binnen het verdragsrechtelijke kader. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

5. De vraagstelling van het raadplegend referendum

Het door de initiatiefnemer voorgestelde referendum heeft geen betrekking op de totstandkoming van wetgeving. Een eventueel toetredingsverdrag met Turkije zal worden onderworpen aan de wettelijke goedkeuringsprocedure, maar zo'n verdrag is thans niet aan de orde. De bedoeling van de initiatiefnemer is dat, als de uitslag van het referendum negatief is, de Nederlandse regering bij de EU zal aandringen op het beëindigen van de onderhandelingen met Turkije¹.

Bij referenda die niet betrekking hebben op een wetsvoorstel is het niet altijd eenvoudig om een duidelijke en objectieve vraagstelling te formuleren. Dat probleem doet zich ook hier voor. De vraag – letterlijk vermeld in het wetsvoorstel – luidt: «Bent u voor of tegen de toetreding van Turkije tot de Europese Unie?»

Deze vraagstelling is te onbepaald. Bovendien lijkt zij niet overeen te stemmen met de bedoeling die de initiatiefnemer zelf met het referendum heeft. Wellicht wordt de bedoeling van de initiatiefnemer beter weergegeven bij een vraagstelling welke gericht is op het terstond beëindigen van de toetredingsonderhandelingen met Turkije. Zo'n vraag valt echter niet te verenigen met het besluit van de Europese Raad van 3 oktober 2005 om de onderhandelingen met Turkije te openen, en met het feit dat de Nederlandse regering thans geen juridische mogelijkheden heeft om de onderhandelingen te doen beëindigen naar aanleiding van de uitslag van een referendum in Nederland.

De Raad adviseert de vraagstelling bij het referendum nader te bezien.

5. De vraagstelling van het raadplegend referendum

De vraag naar toetreding van Turkije tot de Europese Unie behoort volgens de indiener centraal te staan zoals ook uit de naam van het voorstel van wet kan worden afgeleid. De financiële overwegingen inhoudende dat Turkije jaarlijks ongeveer € 300 miljoen pre-onderhandelingssteun ontving en dat dit bedrag – nu de onderhandelingen zijn begonnen – alleen maar zal oplopen zijn gericht op het *onverwijld* houden van het referendum.

Terecht stelt de Raad van State dat de vraagstelling voldoende duidelijk en bepaald moet zijn. De Raad betwist de duidelijkheid van de vraag «Bent u voor of tegen de toetreding van Turkije tot de Europese Unie?» niet. De constatering dat deze vraagstelling te onbepaald is, deelt de indiener niet. De term toetreding staat zowel in de onderhandelingen als het eventuele toetredingsverdrag centraal. In het Onderhandelingsraamwerk dat de basis van de onderhandelingen vormt is «toetreding» als het concrete doel van de onderhandelingen vastgelegd².

6. Het tijdstip waarop het referendum zal worden gehouden

Volgens de initiatiefnemer is het van belang om het referendum zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen zes maanden na goedkeuring van het initiatiefvoorstel, te realiseren. Hij meent dat de regering bij een negatieve uitslag bij voorkeur moet aandringen op het beëindigen van de onderhandelingen, of anders na afronding van de onderhandelingen tegen de toetreding zal moeten stemmen. Hij hoopt dat de regering het zwaarwegende advies van de burger zelfs na tien à vijftien jaar nog steeds serieus zal meenemen in haar overweging³.

De Raad merkt op dat het tijdstip voor het houden van het voorgestelde referendum of te vroeg of te laat is.

¹ Paragraaf 3 (De totstandkoming van het Turkse EU-lidmaatschap en de Nederlandse rol in de onderhandelingsprocedure), onder «Een tegenstem», van de toelichting.

² Raamwerk voor toetredingsonderhandelingen met Turkije, Artikel 2.

³ Paragraaf 3 (De totstandkoming van het Turkse EU-lidmaatschap en de Nederlandse rol in de onderhandelingsprocedure), onder «Een tegenstem», van de toelichting.

a. Het referendum komt te laat, nu immers is besloten om de onderhandelingen met Turkije te openen, en – zoals hiervoor opgemerkt – de Nederlandse regering geen juridische mogelijkheden heeft om de onderhandelingen te doen beëindigen naar aanleiding van de uitslag van een referendum in Nederland.

De regering zou niettemin politieke wegen kunnen bewandelen om de onderhandelingen te laten eindigen, zo lijkt de initiatiefnemer te menen. Een dergelijke opstelling zou echter neerkomen op een aantasting van gewekte verwachtingen, die zou terugslaan op de EU als geheel, en in het bijzonder op Nederland. Het lidmaatschap van de EU van Turkije is al ruim 40 jaar geleden als mogelijkheid genoemd¹. Tot 3 oktober 2005 had Nederland de mogelijkheid om de start van de onderhandelingen tegen te houden. Nu is dat niet meer mogelijk.

b. Het referendum komt te vroeg, omdat de onderhandelingen naar verwachting tien tot vijftien jaar zullen duren. Een meer voor de hand liggend tijdstip voor een referendum zou zich kunnen voordoen wanneer het toetredingsverdrag ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. Dan is immers nauwkeurig bekend of Turkije werkelijk aan de voorwaarden voldoet, en dan kan ook beter worden ingeschat of de hervormingen in Turkije bestendig zullen zijn. De geopolitieke situatie in de Turkse regio kan tegen die tijd ingrijpend veranderd zijn. Al die informatie is bij een referendum op korte termijn, zoals de initiatiefnemer dat voorstelt, nog niet beschikbaar. Bovendien kan in redelijkheid de uitslag van een raadplegend referendum dat nu wordt uitgeschreven niet de regering en à fortiori de burgers in 2015/2020 binden.

Het vorenstaande komt er op neer, dat een thans uit te schrijven referendum wel suggereert dat de burger serieus genomen wordt, maar dat die suggestie vals zal blijken te zijn. De Raad is daarom van oordeel dat een referendum over de Turkse toetreding, wat daarvan ook zij, in ieder geval thans niet in de rede ligt.

6. Het tijdstip waarop het referendum zal worden gehouden

a. Te laat

De Raad meent dat het referendum te laat komt, omdat een negatieve uitslag de bij Turkije gewekte verwachtingen zou aantasten. Hier wordt miskend dat de onderhandelingen een open karakter hebben en dat toetreding niet verzekerd is. De nadruk die de Raad legt op het gewekte vertrouwen is eerder een argument voor een referendum op korte termijn. Immers hoe langer wordt gewacht des te groter het gewekte vertrouwen.

De verwachting dat Nederlandse inzet voor beëindiging van de onderhandelingen zal terugslaan op de EU en Nederland in het bijzonder is speculatief. Ook in andere Europese landen zoals Oostenrijk en Frankrijk wordt overwogen een referendum te houden over de Turkse toetreding². De houding van de Europese bevolking ten opzichte van de toetreding van Turkije verschilt per land en tendeert zelfs naar afwijziging van Turkse toetreding³. Het is dus niet vanzelfsprekend dat Nederland bij verzet tegen Turkse toetreding alleen zal komen te staan binnen de EU. Bij de besluitvorming over de Europese Grondwet is de positie van Frankrijk en Nederland, in welke landen een referendum negatief uitviel, niet verzwakt. Integendeel, beide referenda waren doorslaggevend.

b. Te vroeg

Doorgaan met onderhandelen zal de genoemde bezwaren van geografische, culturele, politieke en immigratoire aard niet wegnemen. Inzake de andere toetsingscriteria bestaan nu reeds uitgebreide rapporten. Met de tijd kan inzicht altijd vergroot worden, dit is op zichzelf geen voldoende reden om een beslissing uit te stellen. De geopolitieke situatie in de Turkse regio zal altijd aan verandering onderhevig zijn. Dit is geen reden om de onderhandelingen voort te zetten, temeer daar geopolitieke doelstellingen ook bereikt kunnen worden binnen de NAVO of door middel van een geprivilegieerd partnerschap van Turkije met de EU.

De indiener heeft in tegenstelling tot wat de Raad suggereert niet gesteld dat de regering en de burgers in 2015/2020 aan de uitslag gebonden zijn. Indiener

¹ In de considerans van het Associatieverdrag van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap met Turkije, gesloten op 12 september 1963, staat: «Erkennende, dat de steun van de Europese Economische Gemeenschap bij het streven van het Turkse volk naar verbetering van zijn levensstandaard in een later stadium de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap zal vergemakkelijken».

² Zie bijvoorbeeld, Die Welt, «Türkei-Referendum in Österreich angekündigt», 17 december 2004 en l'Humanité, «Jacques Chirac pour un référendum sur l'adhésion de la Turquie», 2 oktober 2004.

³ Eurobarometer 63, September 2005, Bijlage QB2.12.

stelt slechts dat de regering hopelijk het zwaarwegende advies van de burger om zal zetten in beleid.
Bij een negatieve uitslag dient de regering zich in te zetten voor het zo spoedig mogelijk beëindigen van de onderhandelingen.

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

7. Redactionele kanttekeningen

Het advies van de Raad om artikel 6, derde lid aan te passen wordt niet overgenomen. In artikel 6, vijfde lid wordt artikel D3, derde tot en met zesde lid van de Kieswet van toepassing verklaard. Het verzoek kan krachtens bovengenoemd artikel van de Kieswet ook bij andere organen dan burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage worden ingediend.

De tweede redactionele kanttekening wordt wel overgenomen.

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

Wilders

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.05 0427/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 6, derde lid, «het orgaan waarbij het moet worden ingediend» vervangen door: burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage.
- In artikel 15 na «de in artikel 2 genoemde vraag» invoegen: vermeld.