



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Raad van State heeft geen meetlat

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (2007). De Raad van State heeft geen meetlat. *De Volkskrant*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12376>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12376>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Raad van State heeft geen meetlat

De Raad van State moet van Wim Voermans de hete aardappel van het EU-referendum naar het kabinet teruggooien. Het verzoek om advies is staatsrechtelijk onjuist.

Het kabinet lijkt ineens haast te hebben met de adviesaanvraag aan de Raad van State over de vraag of er een referendum moet komen over de in juni beklonken EU-wijzigingsverdragen (Binnenland, 17 juli). Die aanvraag gaat nu, tijdens het reces, op stel en sprong de deur uit. Een advies van de Raad van State kan dan worden verwacht zo rond Prinsjesdag. Dat heeft als groot voordeel dat het straks niet als enige item op de politieke agenda staat, en mogelijk niet veel bekijks trekt.

Die haasje-rep-je-strategie vertrouwt erop dat de Raad van State het kabinet gaat verlossen van het hoofdpijndossier EU-referendum. Een duidelijk 'nee' van de Raad maakt een snelle parlementaire goedkeuring van de - technisch zeer gecompliceerde - wijzigingsverdragen (twee stuks) mogelijk, neemt de wind uit de zeilen van diegenen die vinden dat er na het vorige referendum in 2005 een 'weder'-referendum moet komen, en het maakt het mogelijk de wellicht rebellerende PvdA-fractie in het gelid te zetten ('was toch zo afgesproken in het regeerakkoord').

De lijn die het kabinet hier volgt is echter in meerdere opzichten politiek onverstandig en ook staatsrechtelijk onjuist. Zo kan en mag de Raad van State onder de Nederlandse Grondwet niet adviseren over de vraag of er een referendum over deze verdragen moet komen. Dat brengt de Raad van State, namelijk in de onmogelijke positie van grondwettelijke rechter, die van een constitutioneel hof, dat is een rol die de Raad in onze grondwettelijke verhoudingen geheel niet past. De Raad van State adviseert slechts over wetsvoorstellen of het voornemen tot parlementaire goedkeuring van verdragen waaraan Nederland zich wil binden, maar meer ook niet.

Aan de hier gestelde referendumaardappel moet de Raad zich niet wagen. Ten eerste omdat die veel verder gaat dan een advies over de ratificatie van een verdrag, en daarmee ook de grondwettelijk veranderde adviestaak van de Raad te buiten gaat (artikel 73 Grondwet).

Ten tweede omdat die niet wordt vooraf gegaan door een regeringsvoornemen om te referenderen. De vraag of er een referendum moet komen, is een politieke kwestie. De referendabiliteit van EU-wijzigingsverdragen is niet te wegen met de schalen van het recht (de Grondwet kent het verschijnsel referendum niet eens), maar kan alleen politiek beantwoord worden, door politieke organen.

De Raad van State kan wel adviseren over de zinnigheid van een politiek bekokstoofd voornemen om een referendum te houden, maar kan niet uit de buik van wijzigingsverdragen zelf, als een soort ingewanden lezende hogepriesters, de vraag beantwoorden of de voorgestelde verdragswijzigingen grondwettelijk van aard zijn en of er dus een referendum moet komen. In Nederland hebben we helemaal geen inhoudelijke meetlat voor 'grondwettelijkheid'. Iets is een grondwet als het een grondwet heet, anders niet. Ziet het er naar uit dat een voorgenomen verdrag in aanvaring komt met de Grondwet, dan is het - in ons grondwettelijke systeem - aan de Staten-Generaal te beslissen of dat zo is en of alsnog goedkeuring kan worden verleend (artikel 91.3 Grondwet). Niet de rechter, niet de Raad van State, niet enig ander hoog college, maar het parlement zelf gaat over dit soort vragen.

Referendumadvies is ook haast onmogelijk, omdat er geen inhoudelijk criterium bestaat aan de hand waarvan je in Nederland kunt vaststellen of er over een verdrag of welke zaak dan ook een referendum moet worden gehouden. De Raad heeft geen meetlat.

Het is een misverstand te denken dat de Raad van State bij het eerdere EU-grondwetreferendum in 2004 positief heeft geadviseerd. De Raad hield zich, geconfronteerd met een initiatiefvoorstel tot het organiseren van een referendum, op de vlakte: als politieke organen een referendum willen, verzet onze Grondwet zich daar dan tegen? Nee, niet echt, zei de Raad, omfloerst verwijzend naar de voor- en nadelen van referenda die al werden gewogen in eerdere adviezen. Later (2005) heeft de Raad meer kleur bekend in een advies over een referendum over de toetreding van Turkije tot de EU.

Ook in dat advies laat de Raad zich heel voorzichtig uit over de opportuniteit van een referendum, maar hij wijst wel op een groot risico dat referendabeslissingen in zich dragen. Ze kunnen door politieke organen worden misbruikt, als schaamlap, om zichzelf aan moeilijke beslissingen te onttrekken. En dat is precies wat nu dreigt. Pogingen om de hete referendumaardappel door te gooien naar de Raad van State zijn een blamage voor de politiek die verstopperij speelt; het compromitteert bovendien de Raad van State als adviescollege. Daarom mijn advies aan de Raad van State: verklaar u niet-ontvankelijk! Gooi de hete aardappel onaangeroerd terug.

De Raad kan en mag staatsrechtelijk en politiek niet adviseren in deze kwestie. Niet alleen omdat de letterlijke tekst van de wijzigingsverdragen er nog niet eens is (die volgen pas dit najaar), maar zeker ook omdat die vraag alleen politiek beantwoord kan worden.

Wim Voermans is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Leiden.