A11162748/vla

Heden, de negenentwintigste april tweeduizendzestien,
op verzoek van de stichting **STICHING FORUM VOOR DEMOCRATIE**, gevestigd en kantoorhoudend te Amsterdam, in deze zaak woonplaats kiezende te (1051 LH) Amsterdam, aan de Haarlemmerweg 333, op het kantoor van Kennedy Van der Laan N.V. van welk kantoor mr. J.H.A. van der Grinten in deze zaak tot advocaat is gesteld en als zodanig zal optreden.

Heb ik, AYTAÇ DELEN, toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder op het kantoor van MARCELLO FREDERIK ALEXANDER DRIESENAAR, gerechtsdeurwaarder, gevestigd te Amsterdam, beiden kantoorhoudende te Amsterdam aan de Admiraal de Ruijterweg 21;

GEDAGVAARD:

De Staat der Nederlanden (meer speciaal het **Ministerie van Algemene Zaken alsmede het Ministerie van Buitenlandse Zaken**), zetelend te 's-Gravenhage, mitsdien mijn exploot doende aan het parket van de Procureur Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden te 's-Gravenhage aan de Korte Voorhout 8, ~~aldaar sprekende met~~ en voor elk ministerie één afschrift dezes, alsmede van na te melden producties, latende aan:

dvh. gyk.

voormeld adres in gesloten envelop met daarop de vermeldingen als wettelijk voorgeschreven, omdat ik daar niemand aantrof aan wie rechtsgeldig afschrift kon worden gelaten;

OM:

op **woensdag de elfde mei tweeduizendzestien, in de voormiddag om 10.00 uur**, niet in persoon doch vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen ter civiele terechtzitting van rechtbank Den Haag, locatie Den Haag, welke zitting dan en daar zal plaatsvinden in het paleis van justitie aan de Prins Clauslaan 60 te Den Haag;

MET AANZEGGING DAT:

a. indien een gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen die gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;

b. indien ten minste één van de gedaagden in het geding verschijnt en het griffierecht tijdig heeft voldaan, tussen alle partijen één vonnis zal worden gewezen, dat als een vonnis op tegenspraak wordt beschouwd;

c. bij verschijning in het geding van ieder van de gedaagden een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;

d. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel

e. van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenden wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

1e een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel

2e een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

f. van gedaagden die bij dezelfde advocaat verschijnen en gelijkluidende conclusies nemen of gelijkluidend verweer voeren, op basis van artikel 15 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken slechts eenmaal een gezamenlijk griffierecht wordt geheven;

TENEINDE:

alsdan namens mijn requirante, als eiseres, te horen eis doen en concluderen:

1. Inleiding

1.1. Op 6 april 2016 is een referendum gehouden op grond van de Wet raadgevend referendum (**Wrr**) over de Wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Trb. 2014, 160) (de "**Goedkeuringswet**").

1.2. Zoals bekend heeft meer dan 32% van de kiesgerechtigden gestemd en heeft daarvan 61% tegen de Goedkeuringswet gestemd. Daardoor heeft het referendum de drempel voor het opkomstpercentage gehaald, en geldt het als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de Goedkeuringswet. Zoals hieronder uiteen is gezet, is de uitslag op 19 april 2016 onherroepelijk geworden.

1.3. Nu sprake is van een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de Goedkeuringswet, geldt op grond van artikel 11 Wrr dat zo spoedig mogelijk een voorstel van wet ingediend moet worden dat i) uitsluitend strekt tot intrekking van de Goedkeuringswet of ii) uitsluitend strekt tot regeling van de inwerkingtreding van de Goedkeuringswet. Deze bepaling richt zich direct tot gedaagde (verder ook de "**staat**" of de "**ministers**", c.q. "**minister-president**") in de personen van de Minister voor Buitenlandse Zaken als eerstverantwoordelijke ministers voor de Goedkeuringswet, alsmede de Minister van Algemene Zaken die de afwikkeling van het referendum, inclusief de Goedkeuringswet mede op zich heeft genomen.

1.4. De minister-president heeft zich in het debat met de Tweede Kamer en in interviews op het standpunt gesteld dat de staat voorlopig geen wetsvoorstel zal indienen dat uitsluitend strekt tot intrekking van de Goedkeuringswet of tot regeling van de inwerkingtreding daarvan, maar daarentegen de komende maanden met derden gaat overleggen over een eventuele aanpassing van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Trb. 2014, 160) (de "**Associatieovereenkomst**"). Hiermee handelt de staat in strijd met artikel 11 Wrr, dat hem die mogelijkheid niet biedt.

1.5. Doordat de staat een essentiële bepaling van de Wrr niet naleeft, en hij het publiek (en dus de kiezers) bovendien pas na het referendum van 6 april 2016 heeft laten weten dat hij deze handelwijze voorstond, heeft hij zijn burgers misleid. Aangezien een essentiële voorwaarde voor een democratische rechtsstaat is dat de staat de wetten naleeft, schaadt de staat willens

en wetens het vertrouwen van het publiek *in* de rechtsstaat en in het raadgevend referendum in het bijzonder.

2. Feiten

2.1. Eiseres (**"Forum voor Democratie"**) is volgens haar statutaire doelstellingen een denktank gericht op de bewustmaking van de Nederlandse bevolking van de implicaties van het Europese integratieproces, met name voor de Nederlandse democratie. Zij stelt zich ten doel het debat over de Nederlandse democratie te bevorderen en een referendum te bepleiten over de voortgang van het Europese integratieproces. De statuten worden als **Productie 1** overgelegd.

2.2. Vanaf augustus 2015 is Forum voor Democratie bijzonder actief geweest bij de ondersteuning van het verzamelen van handtekeningen voor een raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst. Een raadgevend referendum vindt zijn grondslag in en wordt genormeerd door de Wrr. Het verzamelen van stemmen is succesvol verlopen. Op 28 september 2015 zijn 472.849 ondersteuningsverklaringen bij de Kiesraad ingediend. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de volgende dag, op 29 september 2015, de voorzitter en de leden van de Referendumcommissie benoemd, die het raadgevend referendum over de Goedkeuringswet zou moeten uitvoeren[1].

2.3. Op 14 oktober 2015 stelde de Kiesraad, die ingevolge artikel 26 Wrr optreedt als centraal stembureau voor het houden van een referendum, vast dat er voldoende ondersteuningsverklaringen waren ingediend[2] en besloot tot toelating van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum (artikel 44 Wrr), zodat het referendum zou worden gehouden (artikel 50 Wrr). De Referendumcommissie bepaalde twee weken daarna dat het referendum op 6 april 2016 zou plaatsvinden[3].

2.4. De Associatieovereenkomst treedt pas formeel in werking als alle lidstaten van de Europese Unie haar volgens de regels die daarvoor in de onderscheiden lidstaten bestaan, goedkeuren. In Nederland heeft het parlement de daartoe benodigde Goedkeuringswet reeds vastgesteld, maar moet voor een definitieve beslissing de uitkomst van het referendum worden afgewacht. Ingevolge artikel 58 Wrr heeft de Referendumcommissie de naam van de Goedkeuringswet op het stembiljet vastgesteld als "de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne". De enige vraag op

---

[1] Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 september, nr. 2015-0000560335, tot benoeming van de voorzitter en de leden van de referendumcommissie (Benoemingsbesluit referendumcommissie), Stcrt. 2015, nr. 33925.

[2] Het reeds genoemde aantal van 427.939 is ruim boven de wettelijke drempel van 300.000 (artikel 2 Wrr).

[3] Besluit van de Referendumcommissie van 28 oktober 2015 tot vaststelling van de dag van stemming over de aan het referendum onderworpen Wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Trb. 2014, 160) (Stb. 2015, nr. 315) en de aanduiding daarvan op het bij de stemming te bezigen stembiljet, Stcrt. 2015, nr. 38434.

het stembiljet luidde "Bent u voor of tegen de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?".

2.5. Op grond van artikel 3 Wrr geldt de uitslag van een referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitspreekt tegen een wet en de opkomst bij het referendum ten minste 30 % van het totale aantal kiesgerechtigden bedraagt. De Kiesraad heeft op 12 april 2016 vastgesteld dat het opkomstpercentage 32,28% was en het aandeel 'nee'-stemmers 61,00% was (artikel 81 Wrr). Het proces-verbaal van de Kiesraad waarin dit is vastgelegd wordt als **Productie 2** overgelegd. Omdat niemand binnen de in artikel 91 aanhef, sub a, Wrr vermelde wettelijke termijn van 6 dagen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep tegen deze vaststelling heeft ingesteld, heeft het referendum te gelden als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de Goedkeuringswet die op 19 april 2016 onherroepelijk is geworden.

3. De regering handelt in strijd met artikel 11 Wrr

3.1. Artikel 11 Wrr luidt

> *"Indien onherroepelijk is vastgesteld dat een referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet ingediend dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet."*

3.2. Het referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing. Artikel 11 Wrr verbindt daar een binair gevolg aan: er moet zo spoedig mogelijk, door de indiening van een daartoe strekkend wetsvoorstel, een keuze worden gemaakt om de Goedkeuringswet in te trekken of in werking te laten treden. Een andere mogelijkheid geeft de wet niet.

3.3. Echter, op de persconferentie van de minister-president op 8 april 2016, waarin de uitslag van het referendum uitgebreid aan de orde kwam, heeft de minister-president bij herhaling gezegd dat de uitkomst van het referendum meebrengt dat het verdrag "niet zonder meer" zal worden geratificeerd. Bovendien heeft hij op deze persconferentie erkend dat de "op zichzelf vrij digitale vraag" waar artikel 11 Wrr de regering voor plaatst, nu niet zal worden beantwoord maar vooruit wordt geschoven (**Productie 3**).

3.4. Dat de regering niet wenst te doen wat de wet haar opdraagt, komt nog veel duidelijker tot uitdrukking in het plenaire debat met de Tweede Kamer dat op 13 april 2016 heeft plaatsgevonden. De schriftelijke weerslag daarvan wordt als **Productie 4** in het geding gebracht. De minister-president heeft daar onder meer het volgende naar voren gebracht:

> *"Met de uitslag van het referendum heb je eigenlijk drie mogelijkheden. In de eerste plaats kun je besluiten om de uitslag naast je neer te leggen en te zeggen: het is een raadplegend referendum; we gaan toch door met ratificatie. Dat hadden we kunnen doen. Die optie was er. Ik heb, zoals bekend, woensdagavond meteen gezegd dat er wat het kabinet betreft niet zonder meer ratificatie kan*

plaatsvinden. Daarmee is dus wat ons betreft de optie vervallen dat een nee bij het referendum leidt tot een: ja, we gaan volledig door met ratificatie. Die optie is dus weg wat ons betreft. Ik heb de indruk dat ook in de hele Kamer die optie niet meer leeft."

3.5. De conclusie hiervan is dat de regering niet zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot inwerkingtreding van de Goedkeuringswet zal indienen. Er is dan op grond van artikel 11 Wrr nog maar één optie over, te weten zo spoedig mogelijke indiening van een voorstel tot intrekking van de Goedkeuringswet. De minister-president erkent uitdrukkelijk dat die optie er "zonder meer" is. Hij bericht de Kamer echter dat de regering daar niet voor kiest, zoals blijkt uit het vervolg van zijn betoog:

"Dan blijven er feitelijk twee opties open. Dat zien we ook in het debat van vanavond. De eerste optie is: nee is nee. Die optie is er zonder meer. Het kabinet kiest daar niet voor, omdat — ik zal het heel kort zeggen — nee is nee er in de ogen van het kabinet toe leidt dat het land buitenspel staat. Wij staan dan echt buitenspel. Dan is de kans groot dat bijvoorbeeld de 27 andere landen gewoon doorgaan, intergouvernementeel of anderszins. Er is een groot risico dat dan met de nee-stem niets anders gebeurt dan dat Nederland buiten een volledig doorlopend akkoord staat. Dat is een optie."

(...)

Ik wil hier nu wel duidelijk maken zijdens het kabinet dat wij echt wel een stap verder zijn met elkaar. Tot nu toe gebruikten wij de formulering dat dit nee niet betekent dat wij zonder meer kunnen ratificeren. Als wij er de komende maanden — ik kom zo op termijnen et cetera, wat mij betreft voor de zomer, maar ik ga daar zo nader op in — niet in slagen om een antwoord te formuleren op het nee dat voor het kabinet en naar onze taxatie ook voor een belangrijke meerderheid in de Kamer voldoende is, dan wordt er dus ook niet geratificeerd. Dat is mijn reactie op dat ongemak."

3.6. De optie te voldoen aan de wet door zo spoedig mogelijk een voorstel tot intrekking van de Goedkeuringswet in te dienen, is op grond van artikel 11 Wrr de enige mogelijke nu de regering het alternatief, indiening van een voorstel tot inwerkingtreding van die wet, verwerpt. De regering kiest voor een derde mogelijkheid, te weten het voeren van gesprekken met derden, een mogelijkheid die de wet uitsluit. Dit werd in het debat onder meer door Tweede Kamerlid Van Haersma Buma naar voren gebracht:

"Ik zou graag met de premier proberen om dit verdrag te redden. Het probleem waar wij allemaal tegen aanlopen is het feit dat er een referendum is gehouden met een digitale vraag. De digitale vraag was: steunt u de goedkeuringswet of niet. De vraag was niet: geef ons een ticket voor gesprekken. Het is nee geworden. De premier interpreteert dit nu als: u wilt eigenlijk een ticket om te praten over een mogelijke aanpassing van het verdrag. Het CDA zou hem graag gelijk geven, maar dat is het niet. Men zei nee tegen het verdrag. De premier moet van tevoren hebben geweten hoe fnuikend dit was voor eventuele verdere gesprekken. Hij had dan ook van tevoren hardop moeten zeggen: dit gaan we doen. Het lijkt er

nu op alsof het kabinet pas na het nee wakker geworden is en ineens op donderdagochtend dacht: hee, we hebben een probleem. Dit probleem zat in het referendum. Het is een nee geworden."

3.7. Het antwoord van de minister-president op deze door Van Haersma Buma naar voren gebrachte, evident juiste stelling luidde:

"De heer Buma heeft eigenlijk van A tot Z gelijk. Toch kom ik uiteindelijk tot een andere conclusie en ik ga uitleggen waarom. Hij heeft gelijk dat als er een referendum is, er een simpele vraag voorligt. Ik heb ook dat briefje voor me gehad waarop stond: bent u voor of tegen het associatieakkoord? Er stond niet: bent u voor of tegen het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie of bent u ook boos op het kabinet of wilt u ook dat de pensioenen geïndexeerd blijven? Nee, (..) er stond: bent u voor of tegen het (...) associatieverdrag met Oekraïne? Dat stond erop. Dus het is een simpele vraag die met ja of nee is te beantwoorden. Maar nu komt het en de heer Buma geeft in feite het antwoord in zijn interruptie. Dit is een multilateraal verdrag en dan heb je dus twee keuzes. Je kunt het, zoals de heer Buma zegt, gewoon volgen. Dan vraag ik wel aan degenen die deze route bepleiten of het recht doet aan de nee-stem, als je uiteindelijk tot de conclusie moet komen dat misschien wel alles gewoon doorgaat maar zonder Nederland. Is dat wat de nee-stemmer wilde? Daarnaast is er een andere keuze en die laat de wet ook toe. We hebben een aantal dominante thema's gehoord in de weken waarin campagne werd gevoerd en hierover gediscussieerd werd. Er zijn meerdere elementen — het lijstje dat het kabinet gisteren stuurde is niet limitatief — waarmee we aan de slag willen en die we proberen een plek te geven. Maar als je dat wilt, moet je de optie op tafel houden dat je uiteindelijk niet ratificeert als je niet krijgt wat je wilt. Volstrekt helder. Dat is het ongemak dat je de schijn tegen hebt en dat je misschien uiteindelijk niet ratificeert. Ik benoem dat hier expliciet. Wat mij betreft wordt er niet geratificeerd aan het einde van de rit als we niet het resultaat bereiken dat we willen."

3.8. Uit deze stellingname van de minister-president kan geen andere conclusie getrokken worden dan dat de staat:

(a) binnen de marge van de wet –in casu artikel 11 Wrr – stelt te opereren, maar

(b) geen gevolg wenst te geven aan artikel 11 Wrr door de Goedkeuringswet voor inwerkingtreding voor te dragen omdat bedoeld 'resultaat dat we willen' (als uitkomst van afspraken met de andere lidstaten van de Europese Unie) noodzakelijkerwijs leidt tot wijziging van de Associatieovereenkomst zodat inwerkingtreding van de huidige, niet conform geamendeerde, Associatieovereenkomst niet aan de orde zal zijn, of

(c) wel zal voldoen aan de keuze die artikel 11 Wrr laat door een wetsvoorstel tot intrekking van de Goedkeuringswet in te dienen, maar dit in strijd met artikel 11 Wrr niet "zo spoedig mogelijk" zal doen na 19 april 2016, toen onherroepelijk is vastgesteld dat het referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing.

3.9. Op de betekenis die moet worden toegekend aan het begrip "zo spoedig mogelijk" wordt hierna nader ingegaan.

4. "Zo spoedig mogelijk"

4.1. Volgens de 'Dikke van Dale' betekent "zo spoedig mogelijk": "zodra het mogelijk is". In de context van artikel 11 Wrr houdt dat in dat de staat uit de mogelijkheden die de wet hem biedt moet kiezen zodra hij dat kan. Omdat de wet maar twee mogelijkheden kent, moet de inspanning van de staat om snel een keuze te maken dáárop zijn gericht. De regering erkent dat die beide opties uitvoerbaar zijn, maar voegt aan de twee opties die artikel 11 Wrr biedt nog een derde optie toe, te weten het wachten op een mogelijkheid om 'in Brussel' te spreken over eventuele wijzigingen van de Associatieovereenkomst, en als dat lukt goedkeuring te vragen aan het parlement voor deze *nieuwe* associatieovereenkomst. De staat richt zijn inspanningen op deze derde optie waarvan vaststaat dat die aanmerkelijk meer tijd in beslag zal nemen dan wanneer thans uitvoering wordt gegeven aan artikel 11 Wrr, hoewel dat laatste volgens de minister-president "zonder meer" mogelijk is. Hierin ligt de erkenning besloten dat de regering niet "zo spoedig mogelijk" tot enig voorstel zal komen waartoe artikel 11 Wrr haar verplicht.

4.2. Het begrip "zo spoedig mogelijk" wordt in de hier besproken context volgens Forum voor Democratie mede ingekleurd door de omstandigheid dat de staat reeds meer dan een half jaar de tijd heeft gehad scenario's op te stellen voor de gevolgen die hij zou verbinden aan uitkomst van het referendum. Immers, het was eind september 2015 al duidelijk dat er een raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst zou komen en op 26 oktober 2015 is bepaald dat het referendum op 6 april 2016 zou plaatsvinden. De staat wist vanzelfsprekend dat het referendum zou kunnen leiden tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing. Hij heeft derhalve meer dan een half jaar de tijd gehad om, binnen de ruimte die artikel 11 Wrr laat, een scenario op te stellen voor als zich die situatie zou voordoen.

4.3. In de rechtspraak wordt met "zo spoedig mogelijk" een termijn van enkele weken bedoeld, zie bijvoorbeeld:

(a) Rechtbank Oost-Brabant 17 maart 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1181: *"Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb (..) zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen"*

(b) Rechtbank Rotterdam 15 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1011: *"Als verweerder geen gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen, moet hij dat op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb en (..) zo spoedig mogelijk meedelen aan de rechtbank. Als verweerder wel gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiseres in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstelpoging van verweerder"*

(c) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4641: *"Het bezwaarschrift dient in dat geval te worden ingediend zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs van belanghebbenden kan worden verlangd. In beginsel dienen*

belanghebbenden binnen twee weken nadat zij van een besluit op de hoogte zijn geraakt hiertegen hun bezwaar kenbaar te maken"

(d) Vz. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 november 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AK6192, AB 1996, 213 m.nt. F.C.M.A. Michiels *"onder een zo spoedig mogelijke doorzending dient te worden verstaan doorzending binnen twee weken na ontvangst"*.

4.4. Degene op wie de verplichting rust "zo spoedig mogelijk" een handeling te verrichten, wordt volgens deze rechtspraak in de regel niet meer tijd geboden dan twee tot drie weken. Feitelijk is de indiening van een wetsvoorstel waartoe artikel 11 Wrr de regering verplicht, binnen die termijn zonder meer mogelijk. Er is dan ook geen reden om bij de invulling van het begrip "zo spoedig mogelijk" in de context van die bepaling de regering een ruimere termijn te laten dan van twee tot drie weken.

5. Grondslag van de vordering

5.1. Forum voor Democratie meent dat de staat in de persoon van de regering of althans de reeds genoemde ministers de verantwoordelijkheid draagt voor een zorgvuldige en tijdige uitvoering van de wet, en meer in het bijzonder artikel 11Wrr.

5.2. Forum voor Democratie is nauw betrokken geweest bij het organiseren en realiseren van het referendum en meent dat de staat onrechtmatig jegens haar handelt door geen uitvoering aan artikel 11 Wrr te geven zoals hiervoor is toegelicht, nu hij niet een voorstel van wet heeft ingediend dat ofwel uitsluitend strekt tot intrekking van de Goedkeuringswet, dan wel uitsluitend strekt tot regeling van de inwerkingtreding van de Goedkeuringswet en evenmin bereid is alsnog op korte termijn (binnen twee tot drie weken na 19 april 2016) een dergelijk voorstel in te dienen. Het door de minister-president bevestigde gelijk "van A tot Z" van de heer Van Haersma Buma (zie hiervoor onder 3.7), betekent per definitie dat de thans door de staat ingeslagen weg niet valt te rijmen met artikel 11 Wrr. Daarmee handelt de staat in strijd met de op hem rustende wettelijke plicht uitvoering te geven aan artikel 11 Wrr en in strijd met de jegens Forum voor Democratie in acht te nemen zorgvuldigheid. Forum voor Democratie heeft de staat op 20 april 2016 gesommeerd alsnog uitvoering aan artikel 11 Wrr te geven (**Productie 5**), maar de staat heeft daar geen gehoor aan gegeven.

5.3. De hiervoor beschreven handelwijze van de staat is volgens Forum voor Democratie van dien aard dat de staat hierdoor onrechtmatig handelt in de zin van artikel 6:162 BW. Op grond van die bepaling is immers handelen in strijd met een wettelijke plicht onrechtmatig.

5.4. Voor zover in deze zaak naast het feit dat de staat in strijd handelt met zijn wettelijke plicht op grond van artikel 11 Wrr, afzonderlijk belang toekomt aan het feit dat hij ook onzorgvuldig handelt, is het volgende van belang.

5.5. Forum voor Democratie heeft zich zoals gezegd zeer ingespannen om het referendum tot een geldige raadgevende uitspraak te laten leiden. Daartoe heeft zij in de aanloop naar het referendum het verzamelen van voldoende handtekeningen ondersteund, voortdurend aandacht gevraagd voor het referendum, onder meer door optredens in de media, het organiseren van debatten (onder meer "de referendumconferentie") en het voeren van een radiocampagne. Ook heeft zij zich voor een goed verloop van het referendum ingespannen door het voeren van gerechtelijke procedures teneinde te bereiken dat er, kort gezegd, genoeg stembureaus zouden worden ingesteld. Dit heeft onder meer geleid tot de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant van 14 maart 2016 (ECLI:NL:RBOBR:2016:1142), waarin de gemeente Son en Breugel werd opgedragen meer stembureaus in te stellen.

5.6. Het spreekt voor zich dat deze activiteiten de inzet van de nodige tijd en financiële middelen hebben gevergd van Forum voor Democratie en vele andere betrokkenen. Als vervolgens niet het door de wet voorgeschreven gevolg aan de uitkomst van het referendum wordt gegeven, doet de staat geen recht aan die inspanningen.

5.7. Forum voor Democratie heeft haar inspanningen verricht in de gerechtvaardigde verwachting dat de staat aan de hand van de uitkomst van het referendum zo spoedig mogelijk de keuze zou maken die artikel 11 Wrr hem opdraagt. Hetzelfde geldt voor de miljoenen kiezers die de moeite hebben genomen naar de stembus te gaan, zowel de ja- als de nee-stemmers. Het staat de staat, gegeven de geldigheid van het referendum door het behalen van de opkomstdrempel van 30%, geenszins vrij het belang van Forum voor Democratie of de nee-stemmers aldus te interpreteren dat het voor hen als het ware beter zou zijn als de staat in plaats van aan zijn wettelijke verplichting te voldoen, een andere, met de wet strijdige weg inslaat. De minister-president stelt dan ook ten onrechte in relatie tot artikel 11 Wrr de vraag "Is dat wat de nee-stem wilde?" (zie het citaat in alinea 3.7 hierboven). De regering behoort zonder meer tot uitgangspunt te nemen dat de kiezers zich bij het behalen van de opkomstdrempel bewust waren van de consequentie van hun stem in relatie tot artikel 11 Wrr, juist omdat dit artikel de niet voor meerderlei uitleg vatbare verplichting behelst dat de regering zo spoedig mogelijk kleur bekent op de in het artikel bepaalde wijze.

5.8. De hiervoor beschreven handelwijze van de regering is dan ook niet alleen in strijd met de wet, maar ook met de gerechtvaardigde verwachting van Forum voor Democratie en de miljoenen mensen die naar de stembus zijn gegaan, dat de staat aan het referendum het gevolg zou verbinden dat de wet hem voorschrijft. Volgens vaste rechtspraak behoren gerechtvaardigde verwachtingen te worden gerespecteerd. Door daaraan voorbij te gaan, handelt de staat in strijd met de door hem jegens Forum voor Democratie en de kiezer te betrachten zorgvuldigheid.

5.9. Voor de goede orde benadrukt Forum voor Democratie dat zij niet betoogt dat de staat op korte termijn nadat de uitslag van het referendums onherroepelijk was, was gehouden om een *bepaalde* optie zoals genoemd in artikel 11 Wrr uit te voeren, maar slechts dat de staat gehouden is te kiezen tussen de twee opties die de wet hem biedt: een voorstel indienen tot intrekking of tot inwerkingtreding van de Goedkeuringswet.

5.10. Het belang van het Forum voor Democratie bij een toewijzende uitspraak in deze procedure is dat de staat op basis van het in deze zaak te wijzen vonnis wordt gewezen op het onrechtmatige karakter van zijn handelwijze en naar mag worden verwacht maatregelen zal treffen om aan die onrechtmatige situatie een einde te maken en die in de toekomst te voorkomen. De zaak overstijgt dan ook het belang dat is gemoeid met naleving van de Wrr bij het onderhavige referendum over de Associatieovereenkomst. Immers, het is de reële verwachting dat er in de komende jaren vaker een raadgevend referendum zal wordt gehouden, waarop de Wrr van toepassing zal zijn. In dat geval zal op grond van artikel 58 Wrr de vraagstelling weer luiden "bent u voor of tegen" de wet die dan het onderwerp van het referendum is. En ook in dat geval zal, indien de opkomstdrempel is gehaald en de meerderheid van de kiezers "nee" heeft gestemd, artikel 11 Wrr twee mogelijkheden geven: er wordt òf een wetsvoorstel tot intrekking, òf een wetsvoorstel tot inwerkingtreding van de desbetreffende, aan het referendum ten grondslag liggende, wet ingediend. Ook dan moet de staat wederom zo spoedig mogelijk kleur bekennen en mag hij geen 'derde weg' bewandelen. De zorg dat de staat de Wrr uitvoert, en zodoende de democratie waarborgt, volgt uit de statutaire doelstelling van Forum voor Democratie. De uitspraak in deze zaak zou richting aan die uitvoering dienen te geven.

5.11. Indien de staat zou willen aanvoeren dat volgens de jurisprudentie de rechter de wetgever niet kan veroordelen om bepaalde wetgeving tot stand te brengen[4], zodat de vordering van Forum voor Democratie moet worden afgewezen, merkt Forum voor Democratie hier reeds op dat bedoelde rechtspraak om de volgende redenen niet van toepassing is.

5.12. Ten eerste vordert Forum voor Democratie niet dat de staat bevolen wordt om formele wetgeving tot stand te brengen, maar enkel en alleen om voor recht te verklaren dat de staat onrechtmatig handelt doordat hij artikel 11 Wrr niet uitvoert. De onrechtmatigheid van het handelen van de staat dat hier aan de orde wordt gesteld, betreft voorts niet de vraag of op de staat een verplichting tot het tot stand brengen van wetgeving rust. De vraag welke verplichting op de staat rust, is reeds door de wetgever beantwoord in artikel 11 Wrr. Die verplichting is niet te beschouwen als het tot stand brengen van een wet in formele zin. De staat dient volgens artikel 11 Wrr niet meer te doen dan zo spoedig mogelijk een van de twee daarin omschreven wetsvoorstellen aanhangig te maken bij de Tweede Kamer (artikel 82, lid 1, Grondwet). Daarna dient het wetsvoorstel nog aan de Raad van State te worden voorgelegd (artikel 73, lid 1, Grondwet) en moet het in het parlement worden behandeld.

[4] Onder meer HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF8462, NJ 2003/691 (*Waterpakt*).

Het wetsvoorstel wordt pas wet als het door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen en door de regering is bekrachtigd (artikel 87, lid 1, Grondwet). Daarop heeft de gevorderde verklaring voor recht geen betrekking. De vraag of het voorstel wet wordt is vervolgens aan het parlement. Het primaat van de wetgever wordt door het gevorderde dus volledig gerespecteerd.

5.13. De vordering raakt ook niet aan het andere aspect van het primaat van de wetgever – te weten de inhoud van de wet – omdat Forum voor Democratie niet eist dat de staat een bepaalde wet (in casu de intrekking van de Goedkeuringswet of juist de inwerkingtreding daarvan) inleidt, maar alleen dat zijn nalaten de reeds door de formele wetgever in artikel 11 Wrr aan de staat dwingend voorgeschreven keuze te maken, voor onrechtmatig wordt verklaard [5].

5.14. Voorts heeft de Hoge Raad in het *Waterpakt* arrest weliswaar bepaald dat de vraag wanneer een wet tot stand zal komen "moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de erbij betrokken belangen" waarin de rechter niet mag ingrijpen, maar die overweging is hier niet relevant. De wetgever heeft immers in artikel 11 Wrr bepaald dat een wetsvoorstel "zo spoedig mogelijk" na, in casu, 19 april 2016 moet worden ingediend. Wanneer op basis daarvan een wet tot stand moet komen en in werking moet treden staat daar los van en de vordering heeft daarop geen betrekking. Het is dan ook aan de formele wetgever om het tempo te bepalen waarin de wet, waarop artikel 11 Wrr het oog heeft, wordt behandeld en wordt vastgesteld of verworpen. Op grond van hetzelfde argument is de rechtspraak ten aanzien van de termijn van omzetting van Europese richtlijnen in wetgeving niet van toepassing.

5.15. In verband met het voorgaande wijst Forum voor Democratie ook op de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak van Urgenda tegen de staat[6]. In die zaak heeft de rechtbank te staat bevolen, kort gezegd, maatregelen te treffen waarmee het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen wordt beperkt. In verband met de vraag hoe de staat aan zijn zorgplicht op dit punt moet voldoen, spreekt de rechtbank over "een hoge mate van zorg [van de staat, adv.] voor het treffen van een adequaat en effectief wettelijk en instrumenteel kader tot vermindering van de broeikasgasuitstoot in Nederland" (4.66 van het vonnis). De rechtbank heeft zich in deze zaak ook uitgelaten over de vraag hoe een bevel als daarin gevraagd, zich verhield tot de machtenscheiding (onder E. van het vonnis). Daarover overweegt zij onder meer het volgende:

"De rechter biedt rechtsbescherming en beslecht rechtsgeschillen. Hij moet dit ook doen als het van hem wordt gevraagd. Het is een wezenlijk kenmerk van de rechtsstaat dat ook het handelen van (zelfstandig

[5] Een situatie zoals bijvoorbeeld in HR 19 november 1999, NJ 2000, 160 (*Tegelen*), m.nt. T. Koopmans, is niet aan de orde, omdat het in casu niet gaat om wetgeving in uitvoering, maar om een wettelijk voorgeschreven voorstel tot wetgeving dat uitblijft.

[6] Rb Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

democratisch gelegitimeerde en gecontroleerde) politieke organen, zoals de regering en de volksvertegenwoordiging, kan – en soms zelfs moet – worden beoordeeld door de van deze organen onafhankelijke rechter. Dit betreft dan een rechtmatigheidsoordeel. De rechter treedt daarbij niet in het politieke domein, met de daarbij behorende afwegingen en keuzen. Hij moet zich, los van iedere politieke agenda, beperken tot zijn domein, de toepassing van het recht."

5.16. Tegen het veel minder verstrekkende oordeel dat in deze zaak wordt gevorderd, kan vanuit het perspectief der machtenscheiding eens te minder bezwaar bestaan. Anders dan de Urgenda-zaak, waarin het opgelegde bevel, zoals volgt uit de overwegingen van de rechtbank, onder meer zal betekenen het tot stand brengen van een of meer wettelijke regelingen, is in de onderhavige zaak slechts aan de orde dat de rechter een evident in strijd met de wet zijnde nalatigheid van de staat onrechtmatig verklaart. Een dergelijke vordering dient volgens Forum voor Democratie mede gelet op het bepaalde in artikel 6 en 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inzake het recht op een doeltreffende voorziening te worden toegewezen. Een rechtsmiddel dat er niet toe kan leiden dat een rechterlijke veroordeling wordt uitgesproken tegen de staat als die onrechtmatig handelt door niet naleving van een door de wet dwingend voorgeschreven verplichting, kan immers niet als een daadwerkelijk rechtsmiddel worden beschouwd dat leidt tot een doeltreffende voorziening in rechte[7]. De aanknopingspunten van deze zaak met het recht van de Europese Unie spreken voor zich nu het referendum betrekking heeft op een verdrag tussen de EU en Oekraïne.

5.17. Het zij herhaald dat de vordering zich niet richt tegen de formele wetgever, maar enkel tegen de regering (als onderdeel van de staat). Dit is relevant omdat de Nederlandse regering niet rechtstreeks gekozen is. Eventuele aan de op de trias politica gebaseerde machtenscheiding ontleende bezwaren bij een vordering tegen de regering dienen daarom een minder zware rol te spelen dan bij een vordering die zich tegen de formele wetgever, waartoe het democratisch gelegitimeerde parlement behoort, richt.

6. Verweer Staat en reactie daarop

6.1. Het verweer van de staat is op dit moment nog niet bekend omdat hij nog niet heeft gereageerd op de sommatiebrief van 20 april 2016.

7. Bewijs

7.1. Forum voor Democratie heeft de feiten en haar stellingen bewezen door middel van de overgelegde producties. Onder protest van gehoudenheid daartoe en zonder onverplicht enige bewijslast te aanvaarden biedt zij nader bewijs aan van haar stellingen door middel

[7] Zie in verband met de taak van de rechter ten opzichte van de nationale autoriteiten ook HvJ EU 1 november 2014, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382 (Clientearth).

van het horen van getuigen waaronder, maar niet uitsluitend, drs. M. (Mark) Rutte, minister-president en minister van Algemene Zaken, drs. A.G. (Bert) Koenders, minister van Buitenlandse Zaken.

8. Bevoegdheid

8.1. De rechtbank Den Haag is bevoegd omdat de Staat zijn zetel in het arrondissement Den Haag heeft.

OM DEZE REDENEN:

zal eiseres de rechtbank Den Haag vragen bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad, om:

1. voor recht te verklaren dat gedaagde jegens eiseres onrechtmatig heeft gehandeld door in strijd met het bepaalde van artikel 11 van de Wet raadgevend referendum (Wrr) niet zo spoedig mogelijk nadat onherroepelijk is vastgesteld dat het referendum over de Associatieovereenkomst met de Oekraïne heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, een voorstel van wet in te dienen zoals bedoeld in artikel 11 Wrr, maar heeft besloten daartoe voorlopig niet over te gaan en mogelijk zelfs helemaal niet over te gaan.
2. gedaagde te veroordelen in de door eiseres gemaakte kosten van deze procedure.

De kosten dezes zijn voor mij, deurwaarder, € 77,75

Deze zaak wordt namens gedaagde behandeld door mr. J.H.A. van der Grinten van Kennedy Van der Laan N.V., Postbus 58188 te (1040 HD) Amsterdam, telefoon (020) 5506899, fax (020) 5506999, e-mail jan.van.der.grinten@kvdl.com