

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 oktober 1999 en het nader rapport d.d. 10 december 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juni 1999, no. 99.002844, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juni 1999, nr. 99.002844, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake enkele aspecten van het raadgevend correctief referendum rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 oktober 1999, nr. WO4.99.299/1, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State onderscheidt bij de inpassing van het raadgevend correctief referendum in de wetgevingsprocedure een «bekrachtigingsvariant», een «inwerkingtredingsvariant» en een «intrekkingsvariant».

De eerste variant, waarin het raadgevend referendum wordt ingepast in de fase nadat een wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer maar nog niet is bekrachtigd, staat volgens de Raad op gespannen voet met het stelsel van de Grondwet inzake de vaststelling van wetten. Dat onderschrijf ik.

Volgens de Raad verzet de Grondwet zich niet tegen een «inwerkingtredingsvariant» waarbij het raadgevend referendum plaatsvindt na de bekrachtiging maar voor de inwerkingtreding van een wet. Hij meent dat alleen de wetgever zelf moet kunnen beslissen dat een wet in werking treedt in weerwil van de afwijzing ervan bij referendum. Deze mening deel ik. De Raad meent dat de inwerkingtredingsvariant moet worden gecompleteerd met intrekking van wetten waarvan na een referendum is besloten ze niet in werking te laten treden. De Raad adviseert om te kiezen voor een variant waarvan dit laatstgenoemde element onderdeel is, welke variant door de Raad wordt aangeduid als «intrekkingsvariant».

De Raad stelt vast dat de «intrekkingsvariant» op geen enkele wijze indruist tegen letter of geest van de Grondwet. Deze variant vormt de basis van het wetsvoorstel inzake een Tijdelijke referendumwet dat om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Daarbij wordt de Raad gevolgd waar hij meent dat alleen de wetgever zelf moet beslissen of een wet in werking treedt in weerwil van de afwijzing ervan bij referendum.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt nader ingegaan op specifieke onderdelen van het advies van de Raad van State over de inpassing van het raadgevend referendum in de wetgevingsprocedure.

1. De adviesaanvraag.

In de adviesaanvraag¹ deelt de regering de Raad van State mede dat zij voornemens is:

«een voorstel in te dienen voor een tijdelijke referendumwet, die – binnen het kader van de Grondwet – de mogelijkheid opent tot een (raadgevend) correctief referendum. Bij de uitvoering van dit voornemen komt aan de orde in welke fase van de wetgevingsprocedure een dergelijk referendum het best kan worden ingepast, mede gelet op het betrekken van de wetgevende organen bij de gevolgen aan de uitslag van het referendum te verbinden. Ten aanzien van de fase van de wetgevingsprocedure zijn vooral de fasen van bekrachtiging en inwerkingtreding relevant. Ten behoeve van de voorbereiding van een wetsvoorstel inzake het (raadgevend) correctief referendum is inzicht in de meest wenselijke fase van de wetgevingsprocedure waarin de mogelijkheid van een referendum wordt geboden, van belang».

2. Opzet van dit advies.

Uit het informatieakkoord van 7 juni 1999 blijkt dat de regering het oog heeft op een referendum dat zoveel mogelijk overeenkomt met het bindend referendum zoals dat is uitgewerkt in het voorstel tot wijziging van de Grondwet dat op 19 mei 1999 door de Eerste Kamer der Staten-Generaal is verworpen en dat opnieuw zal worden ingediend². Het zal moeten gaan om een (raadgevend) correctief referendum over dezelfde onderwerpen, met dezelfde uitzonderingen en onder dezelfde voorwaarden als bij het bindend referendum³. Het enige verschil zal zijn dat de uitslag van het raadgevend referendum niet bindend is, aldus het informatieakkoord. Bovendien zal het om een tijdelijke referendumwet gaan, die in perspectief staat van de alsnog beoogde grondwetsherziening.

De Raad merkt op dat de vraag of een raadgevend correctief wetgevings-referendum mogelijk is zonder grondwetswijziging hem niet uitdrukkelijk is voorgelegd. De wel voorgelegde vraag, in welke fase van het wetgevings-proces een raadgevend referendum het best kan worden ingepast, zal echter mede moeten worden beantwoord in het licht van de regeling die de Grondwet geeft voor het tot stand brengen van wetten. Aldus zal de grondwettigheidsvraag niettemin aan de orde moeten komen. Ook zal de Raad moeten ingaan op de vraag naar de consequenties van een afwijzende referendumuitslag⁴. Ten slotte zal de Raad niet kunnen volstaan met bespreking van bekrachtigings- en inwerkingstredingsvarianten, maar zal hij tevens onder ogen zien of er een meer bij het constitutioneel bestel aansluitende variant is voor het beoogde referendum.

In de punten 3 tot en met 5 worden verschillende modaliteiten van een raadgevend correctief referendum besproken; daarbij wordt in beginsel uitgegaan van gewone wetten. In punt 6 worden enkele bijzondere wetgevingsprocedures gezien, te weten grondwetsherziening, «spoedwetten» en goedkeuring van verdragen. De Raad komt tot de conclusie dat het best kan worden gekozen voor een stelsel waarbij een afwijzende referendumuitslag leidt tot mogelijke intrekking van de afgewezen wet.

3. Bekrachtiging.

De «bekrachtigingsvariant» houdt in dat een referendum kan worden gehouden na aanneming van een wetsvoorstel maar vóór de bekrachtiging ervan. Daarover merkt de Raad het volgende op. De Grondwet gaat ervan uit dat een door de Eerste Kamer (en daarmee door de Staten-Generaal) aangenomen wetsvoorstel normaliter wordt bekrachtigd. Dat volgt uit het geheel van de bepalingen die de wetsprocedure regelen. De Raad wijst in dit verband op de centrale bepaling van artikel 81 – «De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk» – en op de omstandigheid dat in de daaropvolgende artikelen precies is geregeld wanneer welk van de bij de wetgeving betrokken organen (regering, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Eerste Kamer, onder omstandigheden de verenigde vergadering) aan zet is. Daarbij is onder meer geregeld

¹ De adviesaanvraag is als bijlage aan dit advies gehecht.

² Wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, kamerstukken II 1997/98, 26 156, nr. 2.

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 540, nr. 2, blz. 5.

⁴ Bij het bindend referendum geldt in het voorstel tot grondwetswijziging dat een wetsvoorstel is afgewezen, indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel uitspreekt en deze meerderheid ten minste 30 procent omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen (ontwerp-artikel 89d van de Grondwet). In dit advies wordt, ook voor het raadgevend referendum, een uitslag die aan deze beide vereisten voldoet aangeduid als een afwijzende uitslag.

dat een wetsvoorstel tot het moment van de stemming door de Eerste Kamer kan worden ingetrokken (artikel 86, eerste lid). Na de aanneming volgt de fase van de bekrachtiging.

Een stelsel waarbij een referendumwet de regering verplicht de bekrachtiging van bepaalde door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen voorlopig achterwege te laten en haar beslissing tot al of niet bekrachtiging pas te nemen na het einde van de referendumprocedure (en bij afwijzende uitslag, na weging daarvan), staat naar het oordeel van de Raad op gespannen voet met het hiervoor beschreven stelsel van de Grondwet. Reeds om die reden kan deze optie niet in aanmerking komen.

4. Inwerkingtreding.

De volgende te onderzoeken modaliteit is die waarbij de beslissing over de inwerkingtreding van een totstandgekomen en in het Staatsblad geplaatste wet procedureel afhankelijk wordt gemaakt van een referendumvoorziening.

Het in algemeen aanvaarde praktijk dat de wetgever per geval kan bepalen wanneer een bepaalde wet in werking zal treden. Artikel 88 van de Grondwet («De wet regelt ... de inwerkingtreding van de wetten») eist in elk geval een algemene regeling¹, maar verzet zich niet tegen regelingen ad hoc.

In de praktijk voorziet een wet veelal in haar inwerkingtreding «met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip»; soms wordt de inwerkingtreding bepaald op een in de wet zelf genoemde datum, of zodra een bepaalde periode verstreken zal zijn sedert de plaatsing van de wet in het Staatsblad. Zeldzaam – maar niet onbekend – is de figuur dat de inwerkingtreding zal worden geregeld door een latere invoerings- en inwerkingtredingswet (waarvan de inwerkingtreding op haar beurt is geregeld met één van de hiervoor geregelde formules).

Naar het oordeel van de Raad verzet de Grondwet zich er niet tegen dat in een wet wordt bepaald dat ze niet in werking zal treden voordat er gelegenheid is geweest haar aan een raadgevend correctief referendum te onderwerpen. In de betrokken wet kan ook worden geregeld hoe na een eventueel afwijzend referendum beslist zal worden over de al of niet inwerkingtreding. Dat kan aan de regering worden overgelaten, namelijk door er niets over te bepalen. Een andere mogelijkheid is dat voor inwerkingtreding een nieuwe wet nodig is, een inwerkingtredingswet. Het ligt voor de hand dat die wet niet op haar beurt opnieuw aan een referendum zal kunnen worden onderworpen.

De referendumwet zou in deze optie slechts een procedureregeling hoeven te bevatten.

Wordt aldus besloten tot niet-invoering van een wet, dat behoort de wet vervolgens te worden ingetrokken.

Een variant op deze modaliteit is die waarbij een algemene wet bepaalt dat wetten vóór hun inwerkingtreding aan een raadgevend referendum kunnen worden onderworpen, tenzij het gaat om een wet die behoort tot een uitgesloten categorie; daarbij geldt overigens dat een afzonderlijke wet die volgens de referendumwet referendabel zou zijn, zich daaraan kan onttrekken door hetzij uitdrukkelijk te bepalen dat zij niet voor referendum vatbaar is, hetzij een inwerkingtredingsbepaling te bevatten die zich niet verdraagt met toepassing van een referendum. In het laatste geval spreekt het vanzelf dat in de memorie van toelichting uitdrukkelijk op die consequentie wordt gewezen. Ook in deze optie kan het hetzij de regering zijn die bevoegd is te beslissen wat de gevolgen van een afwijzende referendumsuitslag zullen zijn, hetzij de wetgever zelf. De Raad meent dat voor de tweede mogelijkheid zou moeten worden gekozen: alleen de wetgever zelf moet kunnen beslissen dat een wet in werking treedt in weerwil van de afwijzing ervan bij referendum.

Wordt aldus besloten tot niet-invoering van een wet, dan behoort ook in dit geval de betrokken wet vervolgens te worden ingetrokken.

5. Intrekking.

In alle gevallen geldt dus dat een wet die na referendum niet in werking zal treden vervolgens uit het recht behoort te worden verwijderd door intrekking bij nadere wet. Anders zou de wet blijven «zweven»; theoretisch zou ze later alsnog in werking kunnen worden gesteld ondanks de geaccepteerde referendumsuitslag.

¹ Zie thans de Bekendmakingswet; die bevat onder meer een algemene regeling voor het geval een wet zelf zwijgt over haar inwerkingtreding.

Dat brengt de Raad ertoe te wijzen op een andere mogelijkheid, die op geen enkele wijze indruist tegen letter of geest van de Grondwet. Ze laat het gewone stelsel van (bekrachtiging en) inwerkingtreding intact en sluit aan bij de regel dat een wet alleen bij wet kan worden ingetrokken¹. Dit alternatief, de intrekkingvariant, ziet er in grote lijnen uit als volgt.

De referendumwet bepaalt in algemene zin welke wetten referendabel zijn, hoe een referendum kan worden gehouden en wanneer sprake is van een geldige afwijzende uitslag van het raadgevend referendum. Over de gevolgen van een afwijzende uitslag bepaalt de referendumwet dat de regering binnen zekere tijd hetzij een intrekkingvoorstel indient, hetzij aan de kamers een verklaring toezendt waarom ze zo'n voorstel niet zal indienen². Is de afgewezen wet al in werking getreden, dan worden in een intrekkingvoorstel tevens de gevolgen van de intrekking geregeld. In de praktijk zal dit stelsel er waarschijnlijk toe leiden dat voorstellen van referendabele wetten die geen spoedwet zijn, altijd worden voorzien van de inwerkingtredingsformule «bij koninklijk besluit» vervolgens zal, als tijdens de parlementaire procedure blijkt dat er grote kans is dat de wet aan een referendum zal worden onderworpen, er normaliter van wordt afgezien de wet in werking te laten treden voordat duidelijk is of een referendum zal worden gehouden, en als dit zo is, voordat de uitslag bekend zal zijn.

6. Bijzondere procedures.

Bij het bindend referendum zoals voorgesteld in het voorstel tot grondwetsherziening is aandacht geschonken aan enkele bijzondere procedures. Die moeten ook zeer kort worden bezien.

Grondwetsherziening.

In het voorstel voor een bindend referendum was geregeld dat de eerste lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet niet referendabel is, de tweede lezing wel (artikel 137, zesde lid, van de Grondwet).

Artikel 139 van de geldende Grondwet bepaalt: «De veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.»

De inwerkingtredingsvarianten zijn hier niet zonder meer bruikbaar.

In de praktijk komt het vaak voor dat een voorstel tot verandering van de Grondwet een additioneel artikel bevat dat voorziet in uitgestelde inwerkingtreding van één of meer onderdelen van die wet. Artikel 139 van de Grondwet laat dit toe, omdat de inwerkingtreding van de verandering in de Grondwet als zodanig niet wordt uitgesteld.

Het referendum kan in de inwerkingtredingsvarianten slechts van toepassing worden verklaard op een wet tot wijziging van de Grondwet door in die wet zelf een additioneel artikel op te nemen dat daarin voorziet.

Bij de intrekkingvariant is dat niet nodig; die kan zonder meer worden toegepast zij het uitsluitend op de eerste lezing.

Spoedwetten.

Bij het bindend referendum was een aparte procedure voorzien voor wetsvoorstellen die geen uitstel kunnen dulden. Bij dergelijke voorstellen zou, mits het voorstel dit zelf uitdrukkelijk bepaalt, de bekrachtiging kunnen plaatsvinden terstond nadat de Staten-Generaal het voorstel hebben aanvaard. Het tot wet geworden voorstel kan achteraf aan een referendum worden onderworpen.

Heeft dat referendum een afwijzende uitslag, dan vervalt de wet van rechtswege; de wet regelt de gevolgen (ontwerpartikel 89e van de Grondwet). Voor het raadgevend referendum volgens de inwerkingtredingsvarianten kan hier voor een groot deel bij worden aangesloten, met dien verstande dat voor «bekrachtiging van een wetsvoorstel» wordt gelezen: inwerkingtreding van een wet. Het gevolg dat aan een afwijzende referendumuitslag moet worden verbonden ligt echter niet direct voor de hand.

Hier kan de intrekkingvariant echter uitkomst bieden: die past ook op deze situatie.

Stilzwijgende goedkeuring van verdragen.

De regels voor het bindend referendum zouden van overeenkomstige toepassing moeten zijn op «de goedkeuring die stilzwijgend is verleend aan verdragen» (ontwerpartikel 89f van de Grondwet).

¹ Zie ook artikel 5 van de Wet algemene bepalingen: «Eene wet kan alleen door eene latere wet (...) hare kracht verliezen».

² Zo'n verklaring kan niet afdoen aan het recht van de Tweede Kamer om van haar kant een intrekkingvoorstel in te dienen.

De inwerkingtredingsvarianten kunnen niet zonder meer worden toegepast bij stilzwijgende goedkeuring van verdragen: er is immers geen wet die in werking kan treden. Een verdrag dat ter stilzwijgende goedkeuring aan de beide kamers der Staten-Generaal is voorgelegd, is goedkeuring als 30 dagen zijn verstreken en vanuit de kamers niet is gevraagd om uitdrukkelijke goedkeuring. Vanaf dat moment is de regering gemachtigd het verdrag te bekrachtigen (de binding van het Koninkrijk aan het verdrag tot stand te brengen).

Het raadgevend referendum kan hier als volgt worden ingepast. Is na 30 dagen het stilzwijgen niet doorbroken, dan hebben de Staten-Generaal met het verdrag ingestemd; de besluitvorming is afgerond. In de referendumwet – die op dit punt kan voorzien in een wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen – kan worden geregeld dat na het verstrijken van de termijn van 30 dagen, de bekrachtiging van het verdrag wordt opgeschort om de mogelijkheid te bieden voor een referendum. Verder wordt bepaald dat, indien een referendum is gehouden en de uitslag afwijzend is, de goedkeuring slechts uitdrukkelijk, dus bij wet, kan worden verleend. De weging door de wetgever van de referendumuitslag kan dan plaatsvinden bij de behandeling van de goedkeuringswet; die wet is niet meer referendabel.

Goedkeuring van spoedverdragen.

In buitengewone gevallen van dringende aard kan de regering de binding aan een verdrag direct, zonder voorafgaande parlementaire goedkeuring, tot stand brengen. Het verdrag wordt daarna zo spoedig mogelijk aan de (uitdrukkelijke of stilzwijgende) goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen. Het verdrag wordt bovendien aangegaan onder voorbehoud van beëindiging voor het Koninkrijk bij onthouding van de goedkeuring, zo bepaalt artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Het raadgevend referendum is als volgt in deze procedure in te passen. Wordt het verdrag uitdrukkelijk goedgekeurd, dan is het referendumstelsel van toepassing op de goedkeuringswet. Vindt de goedkeuring stilzwijgend plaats, dan kan, evenals bij verdragen waarvan de goedkeuring geen spoed heeft, de ruimte voor een eventueel referendum worden gevonden direct na de periode van 30 dagen dat het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring voorligt. De referendumwet kan ook in dit geval regelen dat het verdrag, als een referendum wordt gehouden en de uitslag afwijzend is, bij wet moet worden goedgekeurd. De inzet is in dat geval niet of het verdrag kan worden bekrachtigd, maar of de regering het voorbehoud van beëindiging van het verdrag moet invoeren.

7. Conclusie.

In het voorgaande heeft de Raad geconcludeerd dat de bekrachtigingsvariant niet in aanmerking komt nu ze op gespannen voet staat met het stelsel van de Grondwet. De inwerkingtredingsvarianten waarbij de eindbeslissing aan de wetgever is, zijn in beginsel mogelijk; maar ze behoren te worden gecompenseerd met intrekking van wetten waarvan na referendum is besloten ze niet in werking te laten treden.

Dat maakt dat de onder 5 beschreven intrekkingvariant per saldo de meest aantrekkelijke mogelijkheid is. Ze laat de gewone wetgevingsprocedure intact en sluit aan bij een maatregel die ook bij gebruikmaking van een inwerkingtredingsvariant nog zou moeten worden genomen: het intrekken van de totstandgekomen maar vervolgens definitief afgewezen wet. Onder 6 is gebleken dat deze optie ook bij de verschillende bijzondere procedures het gemakkelijkst kan worden toegepast.

Daarom adviseert de Raad, het raadgevend referendum in de wetgevingsprocedure in te passen met gebruikmaking van de intrekkingvariant.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

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

Ik moge U verzoeken mij te machtigen het advies van de Raad van State en dit nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

BIJLAGE

Aan de Koningin

Den Haag, 14 juni 1999

Daartoe gemachtigd door de ministerraad veroorloof ik mij Uwe Majesteit een adviesaanvraag inzake enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum aan te bieden.

Er is nadat het kabinet op 19 mei zijn ontslag heeft aangeboden een informatie geweest, waarin tussen de fractievoorzitters van PvdA, VVD en D66 in de Tweede Kamer een aantal afspraken is gemaakt. In zijn verslag (bijgevoegd) heeft de informateur deze afspraken opgenomen. Op grond van die afspraken is de regering onder meer voornemens een voorstel in te dienen voor een tijdelijke referendumwet, die – binnen het kader van de Grondwet – de mogelijkheid opent tot een (raadgevend) correctief referendum. Bij de uitvoering van dit voornemen komt aan de orde in welke fase van de wetgevingsprocedure een dergelijk referendum het best kan worden ingepast, mede gelet op het betrekken van de wetgevende organen bij de gevolgen aan de uitslag van het referendum te verbinden.

Ten aanzien van de fase van de wetgevingsprocedure zijn vooral de fasen van bekrachtiging en inwerkingtreding relevant. Ten behoeve van de voorbereiding van een wetsvoorstel inzake het (raadgevend) correctief referendum is inzicht in de meest wenselijke fase van de wetgevingsprocedure waarin de mogelijkheid van een referendum wordt geboden, van groot belang.

Met het oog hierop acht ik het van belang de Raad van State terzake om advies te vragen. Artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State biedt hiertoe de mogelijkheid.

Ik mag u voorstellen de adviesaanvraag aan de Raad van State aan te bieden en goed te vinden dat de Raad van State zijn advies rechtstreeks aan mij doet toekomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper