

Vergaderjaar 2002–2003

28 739

Intrekking van de Tijdelijke referendumwet

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 november 2002 en het nader rapport d.d. 10 december 2002, 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 september 2002, no. 02.004349, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende intrekking van de Tijdelijke referendumwet.

Het wetsvoorstel beoogt de Tijdelijke referendumwet (Trw) met onmiddellijke ingang in te trekken; in verband met die intrekking worden overgangsbepalingen voorgesteld. De Raad van State ziet geen aanleiding om opmerkingen te maken over de intrekking als zodanig, maar wel over de gevolgen van de intrekking en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel en de toelichting om die reden aanpassing behoeven.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 september 2002, nr. 02.004349, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 november 2002, nr. W04.02.0409/I, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad merkt op dat artikel II, eerste lid, onmogelijk het daarmee beoogde effect zal kunnen sorteren. De inwerkingtreding van een voor referendum vatbare wet – ook van de nu voorgestelde intrekkingwet – wordt immers, als de inwerkingtreding zou plaatsvinden binnen zes weken na de in artikel 11 Trw bedoelde mededeling, van rechtswege opgeschort door artikel 12, tweede lid, Trw. Dit lot treft uiteraard ook artikel II, eerste lid. Een inwerkingtredingsbepaling die de toepasselijkheid van de geldende Trw op de mogelijkheid van het indienen van een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over de intrekkingwet voor wil zijn, blijft dus een slag in de lucht. Na onherroepelijke toelating van zo'n inleidend verzoek vervalt ingevolge artikel 13 Trw hetgeen in de intrekkingwet over de inwerkingtreding ervan is geregeld. Enkel en alleen indien op de voet van artikel 16 Trw met een uitdrukkelijke verwijzing naar die bepaling wordt vastgesteld dat de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden, kan het wetsvoorstel zo worden opgezet dat het in werking treedt voordat gebruik gemaakt kan worden een referendum over de intrekkingwet te houden. Dan zou echter gemotiveerd moeten kunnen worden dat die inwerkingtreding geen uitstel kan lijden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In geval van toepassing van artikel 16 Trw zou het voorgestelde artikel II, eerste lid, trouwens evenmin passen. Het is immers overbodig te bepalen dat een ingetrokken wet «niet van toepassing» is, omdat die intrekking – voorzover niets anders is bepaald – onmiddellijke werking heeft.

De Raad adviseert daarom artikel II, eerste lid, te schrappen en de eventuele toepassing van artikel 16, eerste lid, te toetsen aan het criterium dat de inwerkingtreding «geen uitstel kan lijden».

1. De Raad adviseert artikel II, eerste lid, van het wetsvoorstel te schrappen, omdat daarmee naar het oordeel van de Raad niet het beoogde effect (het uitzonderen van referendabiliteit van het wetsvoorstel) kan worden gesorteerd. De Raad geeft in overweging in plaats daarvan toepassing te geven aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet (Trw).

Vooropgesteld moet worden dat het juridisch mogelijk is dat in een wet die volgens de regels van de Trw referendabel zou zijn, bepaald wordt dat zij niet aan een referendum kan worden onderworpen. De Trw heeft het karakter van een algemene wet. In latere (bijzondere) wetten kan worden afgeweken van de Trw. Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald. In dit verband verwijs ik naar het advies van de Raad van State over en de memorie van toelichting bij de Trw (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B, blz. 3, en nr. 3, blz. 6–7).

De Raad betoogt thans evenwel dat enkel en alleen indien op de voet van artikel 16 Trw met een uitdrukkelijke verwijzing naar die bepaling wordt vastgesteld dat de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden, het wetsvoorstel zo kan worden opgezet dat het in werking treedt voordat gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid een referendum over de intrekkingwet te houden.

Nu het kabinet geen voorstander is van het instrument referendum, zou het ongerijmd zijn de Tijdelijke referendumwet nog van toepassing te laten zijn op haar eigen intrekking. Teneinde ieder misverstand daaromtrent uit te sluiten, wil het kabinet dan ook gebruik maken van de in het advies van de Raad van State geschetste methode om de intrekkingwet uit te zonderen van referendabiliteit, namelijk door toepassing te geven aan artikel 16 Trw. Dit is ook mogelijk, aangezien de inwerkingtreding van de intrekkingwet geen uitstel kan lijden; zij dient immers, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, in werking te treden voordat gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid een referendum over de intrekkingwet te houden.

Om deze redenen is artikel II, eerste lid, van het wetsvoorstel geschrapt en wordt in artikel III thans toepassing gegeven aan artikel 16 Trw.

2. De mogelijkheid tot het houden van nationale referenda is geschapen door de Trw. Met de voorgestelde intrekking van de Trw is dan verenigbaar dat eventuele lopende nationale referendumprocedures slechts worden voortgezet indien ze reeds zover zijn voortgeschreden dat de datum voor het referendum is bepaald.

Voor provinciale en gemeentelijke referenda liggen de zaken echter anders. Thans wordt een deel van de mogelijkheden om besluiten aan een referendum te onderwerpen geregeerd door de Trw, maar bij autonome verordening kunnen meer mogelijkheden worden geboden. Vóór de inwerkingtreding van de Trw bestonden reeds verschillende verordeningen die referendum-mogelijkheden schiepen welke vervolgens zijn vervangen door de regeling van de wet. Daarom is er geen reden, de bestaande provinciale en gemeentelijke referendummogelijkheden op dezelfde wijze te behandelen als de nationale. Het verdient veeleer aanbeveling, de Trw nog van toepassing te laten zijn op alle provinciale en gemeentelijke besluiten welke referendabel zijn krachtens de Trw en die genomen zijn vóór de inwerkingtreding van de intrekkingwet. Aan de provincie- en de gemeentebesturen kan worden overgelaten desgevenst bij autonome verordening te voorzien in het scheppen van aansluitende mogelijkheden tot het organiseren van referenda over besluiten die thans referendabel zijn uit hoofde van de Trw.

De Raad adviseert tot wijziging van artikel II, tweede lid, van het voorstel.

2. De Raad adviseert een onderscheid te maken tussen het in artikel II, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht met betrekking tot de referenda op nationaal niveau enerzijds en de referenda op provinciaal en

gemeentelijk niveau anderzijds, omdat vóór de inwerkingtreding van de Trw reeds verschillende (autonome) verordeningen bestonden die referendummogelijkheden schiepen welke vervolgens zijn vervangen door de regeling van de wet. Het verdient naar het oordeel van de Raad aanbeveling de Trw nog van toepassing te laten zijn op alle provinciale en gemeentelijke besluiten welke referendabel zijn krachtens de Trw en die genomen zijn vóór de inwerkingtreding van de intrekkingwet.

De autonome referendumverordeningen die bestonden vóór de inwerkingtreding van de Trw zijn op basis van vrijwilligheid tot stand gebracht. Slechts een deel van de provincies en gemeenten beschikte vóór 1 januari jl. over een autonome referendumverordening. De Trw heeft daarentegen een verplichtend karakter. De situatie in provincies en gemeenten die niet reeds beschikten over een autonome referendumverordening verschilt niet van die op het niveau van het Rijk. Vóór de inwerkingtreding van de Trw bestond voor de kiesgerechtigde burgers geen (wettelijk) recht een verzoek in te dienen tot het houden van een referendum. De Trw legde vervolgens aan het Rijk, de provincies en de gemeenten de verplichting op om onder de in de Trw genoemde voorwaarden een referendum te organiseren. Ik zie dan ook geen aanleiding een onderscheid te maken tussen het overgangsrecht met betrekking tot de referenda op nationaal niveau enerzijds en de referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau anderzijds, te meer nu het de provincies en gemeenten die daartoe aanleiding zien, vrij staat om na de intrekking van de Trw referenda te houden, ook over provinciale en gemeentelijke besluiten ten aanzien waarvan de Trw-procedure op grond van artikel II van het wetsvoorstel voortijdig is geëindigd.

3. In het algemeen gedeelte van de toelichting wordt als argument voor het onverwijld intrekken van de Trw aangevoerd dat «bovendien geenszins (is) gebleken van een grote belangstelling (...) voor het correctief referendum». Dit kan echter evengoed als argument tegen het op korte termijn intrekken van de wet worden aangevoerd. De Raad geeft daarom in overweging dit (bijkomende) argument achterwege te laten.

3. De Raad adviseert de passage in de memorie van toelichting over de geringe belangstelling van de kiesgerechtigde burger voor het correctief referendum achterwege te laten. Hoewel nog steeds slechts op zeer beperkte schaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt, ben ik bij nader inzien van oordeel dat de genoemde passage inderdaad achterwege kan blijven. Het voornaamste argument voor de intrekking van de Trw is gelegen in het feit dat de Trw steeds in functie en perspectief is gesteld van het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemingsbepalingen inzake het correctief referendum, dat op 16 september jl. in tweede lezing bij de Tweede Kamer is ingediend en dat dit wetsvoorstel niet op de steun van het kabinet kan rekenen (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 515, nrs. 1–4).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes