

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de voorziening van een nationaal raadgevend referendum af te schaffen en daartoe de Wet raadgevend referendum in te trekken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken.

Artikel II

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8:4, vierde lid, vervalt onderdeel c, onder vervanging van de komma aan het slot van onderdeel b door een punt.

B

In bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet raadgevend referendum.

C

In artikel 2 van bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet raadgevend referendum.

Artikel III

De Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, aanhef, vervalt 'of een referendum als bedoeld in de Wet raadgevend referendum'.

B

In artikel 3, eerste lid, vervalt 'dan wel de Wet raadgevend referendum'.

C

In artikel 3, tweede lid, onderdeel a, vervalt 'en de artikelen 24 tot en met 27 van de Wet raadgevend referendum'.

D

In artikel 3, tweede lid, onderdeel b, vervalt 'en de artikelen 58 en 62 van de Wet raadgevend referendum'.

E

In artikel 3, tweede lid, onderdeel c, vervalt 'en de artikelen 56, tweede lid, en 59 en de hoofdstukken 9 en 10 van de Wet raadgevend referendum'.

Artikel IV

De Wet raadgevend referendum, de Algemene wet bestuursrecht en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijven van toepassing op wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen ten aanzien waarvan voorafgaand aan de dag waarop deze wet in werking is getreden de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen ten behoeve van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, is verlopen.

Artikel V

Op deze wet is de Wet raadgevend referendum niet van toepassing.

Artikel VI

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt terug tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het voorstel van deze wet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Memorie van toelichting

Algemeen

De Wet raadgevend referendum maakt wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen, na hun aanvaarding in de Kamers en bekrachtiging door de Koning, mogelijk onderwerp van een nationaal raadgevend referendum. Als na een geldig inleidend verzoek van ten minste tienduizend kiezers, een definitief verzoek van ten minste driehonderdduizend kiezers wordt toegelaten dan wordt een referendum gehouden voor de in de Wet raadgevend referendum genoemde gevallen. Het referendum is raadgevend en niet bindend, wat betekent dat na een rechtsgeldig "nee"¹ uiteindelijk een heroverweging plaatsvindt van de wet of de goedkeuring van het verdrag waarover het referendum werd gehouden.

Wetten en verdragen staan echter niet op zichzelf. De wetgever heeft bij de totstandkoming ervan verschillende belangen gewogen, de effecten voor uitvoering en handhaving bezien, en de doorwerking op andere wetten betrokken bij haar besluitvorming. Belanghebbende partijen zijn in de gelegenheid geweest de wetgever gevraagd en ongevraagd te adviseren. Het kabinet is van mening dat een eenmaal tot stand gekomen wet of goedkeuring van een verdrag, na aanvaarding in de Kamers, moeilijk onderwerp kan zijn van een volksraadpleging zoals bedoeld in de Wet raadgevend referendum. Als de regering na een rechtsgeldig "nee" in een referendum besluit de raadgevende uitspraak niet over te nemen en besluit tot het in werking laten treden van de wet of het ratificeren van het verdrag, gaat dat voor veel kiezers in tegen hun verwachting. Veel kiezers menen dat, wanneer de opkomstdrempel wordt gehaald, een afwijzing van een wet of de goedkeuring van een verdrag de materiële verplichting voor regering en parlement met zich brengt de wet niet in werking te laten treden of het verdrag niet te ratificeren. De Wet raadgevend referendum dwingt echter alleen tot heroverweging. Indien een dergelijke heroverweging leidt tot inwerkingtreding van de wet, kan het feit dat van die keuzevrijheid gebruik wordt gemaakt, niet vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen. Hetzelfde verschijnsel kan zich voordoen, indien de heroverweging leidt tot aanpassing in plaats van intrekking van de wet. Het instrument van het nationale raadgevende referendum kan zodoende tot vervreemding van de kiezer leiden. Het kabinet heeft om die reden besloten om de Wet raadgevend referendum in te trekken. Dit voorstel voorziet daarin.

Het instrument van het raadgevend referendum is in het verleden door de wetgever aan de kiezers ter beschikking gesteld. Het is de wetgever die, zonder tussenkomst van de kiezers, ook zelfstandig moet kunnen besluiten om tot afschaffing van dit instrument over te gaan. In eerdere adviezen van de Raad van State wordt gewezen op de mogelijkheid dat de afzonderlijke wet, die volgens de referendumwet referendabel zou zijn, zich daaraan kan onttrekken door de uitsluiting van referendabiliteit in de afzonderlijke wet te regelen.² Ook in de parlementaire geschiedenis van de Wet raadgevend referendum is dit naar voren gebracht.³ Het voorstel tot intrekking maakt op grond van bovenstaande overwegingen, in lijn met eerdere adviezen van de Raad van

¹ De Wet raadgevend referendum noemt het een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 3 Wrr).

² Adviezen van 28 januari 2000, W04.99.0615/I (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B) en van 11 oktober 1999, W04.99.0299/I (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B).

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 9.

State, de keuze tot uitsluiting van referendabiliteit van de intrekkingwet. Verder is in het voorstel een voorziening van overgangsrechtelijke aard getroffen, zijn vanwege de intrekking noodzakelijke aanpassingen in andere wetten opgenomen en is de inwerkingtreding van de wet geregeld.

Overgangsrecht

De intrekking betekent dat lopende referendumprocedures ophouden te bestaan, behalve voor zover in de wet een overgangsvoorziening is gegeven. In het wetsvoorstel is een voorziening opgenomen die maakt dat de referendumprocedure blijft lopen voor alleen die wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen waarvoor voorafgaand aan de dag waarop deze wet in werking treedt de termijn voor het verzamelen van de 300.000 benodigde ondersteuningsverklaringen is verlopen (artikel IV). Deze referendumprocedures zijn naar de systematiek van de Wet raadgevend referendum zo ver gevorderd, dat alleen nog besluitvorming over het al dan niet houden van een referendum wordt afgewacht, of voorbereidingen voor het houden van een referendum op basis van die besluitvorming al zijn aangevangen. Die procedures kunnen worden voortgezet onder toepassing van de wettelijke bepalingen die voorafgaand aan de intrekking van de Wet raadgevend referendum golden.

Artikelsgewijs

Artikelen II en III

In de Algemene wet bestuursrecht en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming zijn verwijzingen opgenomen naar de Wet raadgevend referendum. Deze verwijzingen moeten vervallen op het moment dat de Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken. In deze artikelen wordt hiervoor de voorziening van technische aard gegeven.

Artikelen V en VI

Het kabinet kiest in dit wetsvoorstel voor intrekking van de Wet raadgevend referendum en sluit daarbij, om de eerdergenoemde reden, de mogelijkheid van het houden van een raadgevend referendum over de intrekkingwet uit. Wat betreft de uitsluiting van de referendabiliteit van wetten heeft de Raad van State in eerdere advisering aandacht besteed aan de twee manieren waarop een uitsluiting kan worden vormgegeven, namelijk door uitdrukkelijk te bepalen dat de wet niet voor een referendum vatbaar is óf, indirect, door een inwerkingtredingsbepaling op te nemen die zich niet verdraagt met een toepassing van een referendum.⁴ In het voorstel wordt expliciet in de wettekst bepaald dat de Wet raadgevend referendum buiten toepassing blijft (artikel V). Het alternatief waarbij met gebruikmaking van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum een zo snelle inwerkingtreding van de Wet raadgevend referendum wordt bewerkstelligd dat in het geheel niet wordt toegekomen aan de referendabiliteit van de Wet raadgevend referendum heeft niet de voorkeur van het kabinet, omdat in dat geval de uitsluiting van referendabiliteit geen expliciete keuze is, maar een automatisch gevolg van gebruikmaking van de spoedprocedure, waardoor de misvatting zou kunnen postvatten, dat daar om die reden voor is gekozen.

De Wet raadgevend referendum geeft een dwingende regeling voor de

⁴ Adviezen van 28 januari 2000, W04.99.0615/I (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B) en van 11 oktober 1999, W04.99.0299/I (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B).

inwerkingtreding van wetten en heeft daarmee het karakter van een algemene wet. In de latere, bijzondere wet, kan daarvan echter gemotiveerd worden afgeweken.⁵ In deze wet wordt voor een van de Wet raadgevend referendum afwijkende inwerkingtredingsbepaling gekozen. Nu het kabinet kiest voor een intrekkingwet waarin een expliciete bepaling is opgenomen tot uitsluiting van de referendabiliteit, en niet voor een impliciete regeling – via een toepassing van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum – is een eigenstandige, op de intrekkingwet toegesneden inwerkingtredingsbepaling nodig. Om kort na afronding van de parlementaire behandeling te komen tot het daadwerkelijk intrekken van de Wet raadgevend referendum, ligt het inwerkingtredingsmoment een dag na uitgifte van het Staatsblad waarin de intrekkingwet wordt geplaatst. Om verder te bereiken dat het voorstel vanaf het moment van zijn bekrachtiging niet valt onder het bereik van de Wet raadgevend referendum, is een inwerkingtredingsbepaling opgenomen die terugwerkende kracht geeft tot en met het tijdstip van de bekrachtiging (artikel VI).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

⁵Adviezen van 28 januari 2000, W04.99.0615/I (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B) en van 11 oktober 1999, W04.99.0299/I (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B).