

A. Vraagstelling en standpunt

1. De Wet raadgevend referendum (Wrr) wordt ingetrokken. In de Intrekkingswet die daartoe is ingediend, is geregeld dat de Intrekkingswet zelf niet aan een raadgevend referendum kan worden onderworpen. De vraag is gesteld of dat in overeenstemming is met het geldende staatsrecht.
2. Betoogd zal worden dat de wijze waarop de Intrekkingswet van de werking van de Wrr is uitgesloten inderdaad tot gevolg heeft dat geen raadgevend referendum over de wet kan worden gehouden, en dat het geldende staatsrecht zich daartegen bovendien niet verzet. Tot hetzelfde oordeel kwam ook de Afdeling Advisering van de Raad van State in haar voorlichting van 20 februari 2018. Over de vraag of het 'sjiek' is om op deze manier een referendum onmogelijk te maken, kan evenwel verschillend worden gedacht.

B. Bereikt de gekozen constructie haar doel?

3. De Wet raadgevend referendum bepaalt dat over wetten een raadgevend referendum kan worden gehouden, met uitzondering van de wetten over onderwerpen genoemd in artikel 5 Wrr. De Intrekkingswet valt niet onder de wetten genoemd in artikel 5, zodat kan worden geconcludeerd dat de Intrekkingswet in beginsel aan een raadgevend referendum kan worden onderworpen.
4. Teneinde de mogelijkheid van een referendum uit te sluiten, heeft de wetgever in Artikel V van de Intrekkingswet bepaald dat de Wrr niet van toepassing is op de Intrekkingswet. Artikel V zou echter – normaal gesproken – pas werken vanaf het moment van inwerkingtreding van de Intrekkingswet, wat te laat zou zijn om een referendum over de wet te voorkomen. Temeer daar op grond van de Wrr sprake is van uitgestelde inwerkingtreding (art. 8 Wrr), zodat kan worden nagegaan of een referendum mogelijk en wenselijk is. Tot aan de inwerkingtreding van de Intrekkingswet geldt in beginsel dus de Wrr nog gewoon en bestaat derhalve de mogelijkheid een referendum te houden.
5. Om dat te voorkomen is in artikel VI bepaald dat de Intrekkingswet direct na plaatsing in het Staatsblad in werking treedt en terugwerkende kracht heeft tot en met het moment van bekrachtiging van de Intrekkingswet. Op het moment van bekrachtiging wordt volgens de Grondwet een wetsvoorstel wet, en vanaf dat moment is dus sprake van een wet als bedoeld in de Wrr. Het effect van de terugwerkende kracht is dat vanaf het moment van bekrachtiging van de Intrekkingswet, dat wil zeggen vanaf het moment dat het wetsvoorstel wet wordt, een raadgevend referendum daarover niet kan worden gehouden. Daarmee staat op zich vast dat de gekozen constructie, technisch gezien, haar doel bereikt. Zie echter ook de opmerkingen onder punt E hierna.

C. Juridische houdbaarheid: kan de wetgever zichzelf binden?

6. Cruciaal is de vraag of de wetgever bij het opstellen van de Intrekkingswet de voorschriften uit de Wrr in acht moet nemen. Hier geldt het volgende. Het is een aanvaard (maar niet vastgelegd) staatsrechtelijk uitgangspunt dat de wetgever wel gebonden is aan hogere

juridische normen, zoals de voorschriften in de Grondwet, maar niet aan eerdere eigen wetgeving. Daaraan ligt, zoals ook de Afdeling Advisering in haar voorlichting van 20 februari heeft opgemerkt, de principiële gedachte ten grondslag dat een latere wetgever de democratische vrijheid moet hebben nieuwe inzichten in wetgeving door te voeren zonder dat die door eigen eerdere besluiten geblokkeerd zouden kunnen worden.

7. Er is in het licht van het bovengenoemde principiële uitgangspunt bovendien geen reden daarbij een onderscheid te maken tussen inhoudelijke en procedurele eerdere wettelijke bepalingen. Beide zouden immers de latere democratische wetgever in strijd met dat uitgangspunt binden.
8. Artikel 8 van de Wrr bepaalt dat wetten waarover een referendum kan worden gehouden een uitgestelde inwerkingtreding van 8 weken hebben. De ratio daarachter is dat in beginsel verzekerd is dat ook latere wetgeving aan een referendum kan worden onderworpen en die referendabiliteit niet omzeild kan worden door de latere wet zo snel mogelijk in werking te laten treden. Tegelijkertijd moet worden erkend (en is in de wetsgeschiedenis van de Wrr ook erkend) dat de latere wetgever ook door artikel 8 Wrr niet juridisch wordt gebonden. Ook van artikel 8 kan bij latere wet worden afgeweken. In die zin heeft artikel 8 Wrr vooral een symbolische waarde. Het artikel staat aan het uitsluiten van de referendabiliteit van de Intrekkingswet niet in de weg.

D. Overgangsrecht en terugwerkende kracht: kritiek Voermans

9. In het Nederlands Juristenblad heeft Voermans kritiek geleverd op de gekozen juridische constructie om de referendabiliteit van de Intrekkingswet uit te schakelen (Wim Voermans, 'De Catch-22 van de intrekking van de wet raadgevend referendum', *NJB* 2018/544). Zijn kritiek richt zich in het bijzonder op de onderlinge relatie tussen de artikelen V en VI van de Intrekkingswet. Artikel V regelt dat de Intrekkingswet zelf niet aan een referendum op grond van de Wrr kan worden onderworpen, artikel VI verleent aan de Intrekkingswet terugwerkende kracht tot en met het moment van bekrachtiging. Voermans legt hier wel de vinger op een zere plek, maar verbindt daaraan naar mijn mening te vergaande conclusies.
10. Duidelijk is dat beoogd is uit te sluiten dat over de Intrekkingswet een referendum op grond van de Wrr kan worden gehouden. In Artikel V is dit met zoveel woorden geregeld, maar omdat op grond van de Wrr een referendum al kan worden gehouden vanaf het moment van bekrachtiging van de Inwerkingtredingswet, dat wil zeggen voordat artikel V in werking zou zijn getreden, zou artikel V het beoogde effect missen. Daarom was toekenning van terugwerkende kracht aan artikel V noodzakelijk.
11. De wetgever heeft er echter voor gekozen niet alleen artikel V terugwerkende kracht toe te kennen, maar aan de gehele Intrekkingswet (zie art VI Intrekkingswet). Het effect daarvan is dat met terugwerkende kracht op het moment van bekrachtiging van de Intrekkingswet de Wrr niet langer geldt. Er is vanaf dat moment dus evenmin een mogelijkheid een referendum over de Intrekkingswet te houden, maar nu omdat de wet op grond waarvan dat had kunnen gebeuren niet langer geldend recht is. Artikel V is in die constructie dus helemaal niet nodig.
12. Twee oplossingen derhalve voor hetzelfde doel, die onderling niet helemaal goed aansluiten. Ook de Raad van State heeft in zijn voorlichting van 20 februari erop gewezen dat artikel V strikt genomen overbodig is in de gekozen (tweede) constructie. Nu de bepalingen evenwel beide hetzelfde doel dienen, en de rechtszekerheid in die zin niet in gevaar komt dat op voorhand duidelijk is dat de referendabiliteit van de Intrekkingswet zal zijn uitgesloten, is er

geen grond op basis daarvan te concluderen dat de Intrekkingwet op dit punt de uitsluiting van de referendabiliteit niet sluitend heeft weten te regelen.

E. Wenselijkheid

13. In het bovenstaande is zeer beknopt de staatsrechtelijke vraag beantwoord of het geldende staatsrecht zich tegen de uitsluiting van de referendabiliteit van de Intrekkingwet verzet, en of die uitsluiting staatsrechtelijk op de juiste wijze is geregeld. Daarmee is geen uitspraak gedaan over de wenselijkheid van die uitsluiting. Op zichzelf getuigt het van consistentie om de referendabiliteit uit te sluiten van de wet die die referendabiliteit in algemene zin beoogt onmogelijk te maken.
14. Daar staat echter tegenover dat voorstanders van het referendum op deze wijze de kans wordt ontnomen zich daarover uit te spreken via een procedure die de wetgever daarvoor relatief kort geleden juist had opengesteld en die bovendien het wezen vormt van het onderhavige wetsvoorstel tot intrekking. Erg sjiek is dat niet. Bovendien kan worden vastgesteld dat de wijze waarop het referendum in de praktijk functioneert nog volop in ontwikkeling lijkt te zijn. Dat doet weliswaar niet af aan de formele bevoegdheid van de wetgever tot intrekking over te gaan, maar het roept wel de vraag op of in zijn effecten het middel in dit geval niet erger is dan de kwaal.