

vonnis

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/549669 / HA ZA 18-297

Vonnis van 4 juli 2018

in de zaak van

de stichting
STICHTING MEER DEMOCRATIE,
gevestigd te Amsterdam,
eiseres,
advocaat mr. J.H.A. van der Grinten te Amsterdam,

tegen

de publiekrechtelijke rechtspersoon
DE STAAT DER NEDERLANDEN, (ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties),
zetelend te Den Haag,
gedaagde,
advocaat mr. C.M. Bitter.

Partijen worden Meer Democratie en de Staat genoemd.

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding tevens houdende vordering tot voorlopige voorziening ex artikel 223 Rv, met producties;
- de akte houdende eiswijziging, met productie;
- de conclusie van antwoord in de hoofdzaak en het incident, met producties;
- het vonnis waarbij een comparitie na antwoord is gelast;
- het proces-verbaal van de op 20 juni 2018 gehouden comparitie na antwoord en de daarin genoemde stukken.

1.2. Tot slot is een datum voor het wijzen van vonnis bepaald.

2. De feiten

2.1. Op grond van de Wet raadgevend referendum (Wrr) kan een raadgevend referendum gehouden worden over wetten en de stilzwijgende goedkeuring van verdragen met uitzondering van een aantal specifiek benoemde (rijks)wetten (artikel 4 en 5 Wrr). Hiertoe dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna de

minister) onverwijld nadat een wetsvoorstel is bekrachtigd te worden besloten of over de wet een referendum kan worden gehouden (artikel 6 Wrr). Binnen een week na de bekrachtiging van die wet dient dit besluit te worden medegedeeld in de Staatscourant (artikel 7 Wrr). Het tijdstip van inwerkingtreding wordt niet eerder gesteld dan acht weken na deze mededeling en wordt – indien dat toch is gebeurd – van rechtswege opgeschort tot de dag na het verstrijken van die termijn van acht weken (artikel 8 Wrr).

2.2. In het Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, waarin de coalitiepartijen afspraken hebben vastgelegd voor de huidige regeerperiode, is afgesproken de Wrr in te trekken.

2.3. Op 20 december 2017 is het wetsvoorstel Intrekking van de Wet raadgevend referendum (hierna het wetsvoorstel) gezonden aan de Tweede Kamer, die het op 22 februari 2018 heeft aangenomen. Het wetsvoorstel wordt nu behandeld door de Eerste Kamer. Ten tijde van de comparitie was op 3 juli 2018 een plenair debat geagendeerd.

2.4. Het wetsvoorstel bepaalt in artikel V dat de Wrr niet van toepassing is op deze wet (hierna ook de Intrekkingswet). Artikel VI van het wetsvoorstel verleent terugwerkende kracht aan de Intrekkingswet tot en met het tijdstip van bekrachtiging van het wetsvoorstel. In de Kamerstukken is toegelicht dat hiermee wordt beoogd om de mogelijkheid van een raadgevend referendum over de Intrekkingswet uit te sluiten.

3. Het geschil

3.1. Meer Democratie vordert, na eisenwijziging, bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis

in de hoofdzaak

primair voor recht te verklaren dat de Intrekkingswet ingevolge artikel 8 lid 2 jo lid 1 Wrr referendum vanaf het moment van bekrachtiging daarvan van rechtswege is opgeschort tot acht weken na de mededeling in de Staatscourant als bedoeld in artikel 7 van de Wrr;

subsidiair voor recht te verklaren dat de Intrekkingswet vanwege de onverbindendheid van artikel VI van die wet vanaf het moment van bekrachtiging daarvan van rechtswege is opgeschort tot acht weken na de mededeling in de Staatscourant als bedoeld in artikel 7 van de Wrr;

meer subsidiair de Staat te verbieden de Intrekkingswet bekend te maken zonder eerst gevolg te geven aan artikel 6 en 7 Wrr of anderszins te handelen op een wijze die tot gevolg heeft dat de mogelijkheid een raadgevend referendum over die wet te houden volgens het bepaalde in de Wrr niet kan worden geëffectueerd;

in het incident

primair de Staat te verbieden het wetsvoorstel te bekrachtigen voordat vonnis is gewezen in de bodemzaak, althans een andere door de rechtbank in goede justitie te bepalen ordemaatregel te treffen die ertoe leidt dat de status quo wordt behouden totdat vonnis is gewezen in de bodemzaak;

subsidiar de Staat te verbieden de Intrekingswet bekend te maken voordat vonnis is gewezen in de bodemzaak; en

in de hoofdzaak en in het incident

een en ander met veroordeling van de Staat in de proceskosten.

3.2. Meer Democratie stelt in de hoofdzaak het volgende:

primair: De inwerkingtreding van de Intrekingswet is van rechtswege opgeschort, aangezien de in artikel VI geregelde terugwerkende kracht pas geldt als de Intrekingswet na bekendmaking daarvan in werking is getreden, terwijl de in artikel 8 Wrr geregelde schorsing al aanvangt bij de aan bekendmaking voorafgaande bekrachtiging van het wetsvoorstel;

subsidiar: Artikel VI is onverbindend, omdat de daarin geregelde terugwerkende kracht in strijd is met artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het een rechtsmiddel tegen een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr ontnemt en het in artikel 10 EVRM neergelegde recht op vrijheid van meningsuiting op een met deze verdragsbepaling strijdige wijze wordt ingeperkt;

meer subsidiar: Met het bekendmaken van de Intrekingswet zonder eerst gevolg te geven aan artikel 6 en 7 Wrr, wordt de Wrr op onrechtmatige wijze doorkruist.

Het incident is volgens de toelichting van Meer Democratie ingesteld om de status quo te behouden totdat vonnis is gewezen in de hoofdzaak.

3.3. De Staat voert verweer.

3.4. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

4. De beoordeling

Ontvankelijkheid

4.1. De eerste vraag die de rechtbank (ambtshalve) dient te beantwoorden is of Meer Democratie ontvankelijk is in haar vorderingen. Nu Meer Democratie haar vorderingen grondt op het burgerlijk recht, is de burgerlijke rechter bevoegd daarvan kennis te nemen. Daarmee is haar ontvankelijkheid in deze procedure echter niet gegeven.

4.2. De burgerlijke rechter biedt als 'restrechter' aanvullende rechtsbescherming in geval van een rechtstekort: als de standpunten van Meer Democratie kunnen worden getoetst in een andere, met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij een gespecialiseerde rechter – en dat zal in de regel de bestuursrechtelijke rechtsgang zijn – en in die rechtsgang eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bewerkstelligd als Meer Democratie beoogt met haar vorderingen in deze procedure, is in beginsel geen plaats voor de burgerlijke rechter. In het licht van een behoorlijke taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter is het in het algemeen ongewenst dat tegelijkertijd voor beide rechters procedures over hetzelfde onderwerp worden gevoerd, met het risico van een verschillende uitkomst. Indien een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat of heeft opengestaan, leidt dit daarom in beginsel tot niet-ontvankelijkverklaring in een procedure bij de burgerlijke rechter (vgl. o.m. HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (Changoe/Staat)). De formulering van de vorderingen en de vraag of deze vorderingen in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden ingesteld,

zijn in dit verband niet doorslaggevend. Het gaat om het met die vorderingen te bereiken materiële resultaat. Het enkele gegeven dat in een bestuursrechtelijke procedure geen verklaring voor recht kan worden gevorderd, levert op zichzelf nog geen rechtstekort op dat de weg opent naar de burgerlijke rechter (vgl. HR 21 april 2004, ECLI:NL:HR:2004:AU4548 (Abacus/Staat)).

4.3. De Staat voert aan dat Meer Democratie niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. De Staat wijst erop dat, als de stellingen van Meer Democratie worden gevolgd, een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang openstaat bij de bestuursrechter, in welk kader de bestuursrechter zich kan uitspreken over de uitleg die Meer Democratie aan de Intrekkingwet geeft.

4.4. De Staat heeft hiermee het oog op de rechtsgang die op grond van artikel 91 Wrr openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) tegen een besluit van de minister of over een aangenomen en bekrachtigde wet een referendum kan worden gehouden (artikel 6 Wrr) of de weigering zo'n besluit te nemen. Met juistheid nemen partijen tot uitgangspunt dat de standpunten die Meer Democratie inneemt in deze procedure in die rechtsgang door de Afdeling kunnen worden getoetst en dat hetgeen Meer Democratie met deze procedure wenst te bewerkstelligen – te weten dat wordt vastgesteld dat de Intrekkingwet referendabel is – ook in die rechtsgang kan worden bereikt. Meer Democratie heeft deze rechtsgang in eerste instantie gevolgd door beroep bij de Afdeling in te stellen tegen de volgens Meer Democratie in een passage in de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 854, nr. 6, p. 15) vervatte weigering een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr te nemen. De Afdeling heeft overwogen dat een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr eerst kan worden genomen nadat het wetsvoorstel door de Tweede en de Eerste Kamer is aangenomen en daarna is bekrachtigd. Nu het wetsvoorstel ten tijde van de uitspraak van de Afdeling nog in behandeling was bij de Tweede Kamer en de minister pas bevoegd is tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr na de bekrachtiging van het wetsvoorstel, stelde de Afdeling vast dat *“het beroep zich richt tegen een vermeende weigering om op grond van een thans niet maar mogelijk in de toekomst wel bestaande bevoegdheid een besluit te nemen”*. Bij uitspraak van 2 februari 2018 heeft de Afdeling zich onbevoegd verklaard kennis te nemen van het beroep van Meer Democratie.

4.5. De door de Afdeling omschreven situatie doet zich nog steeds voor, met dien verstande dat het wetsvoorstel nu in behandeling is bij de Eerste Kamer. De minister is op dit moment dus nog steeds niet bevoegd een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr te nemen. Er staat nu dus geen rechtsgang open bij de Afdeling. Bij gebreke van een andere rechtsgang waarin de stellingen van Meer Democratie kunnen worden beoordeeld en het door haar gewenste resultaat kan worden bereikt, is nu sprake van een rechtstekort.

4.6. Als de stellingen van Meer Democratie worden gevolgd, zal in de toekomst mogelijk wel een rechtsgang openstaan bij de Afdeling tegen een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr of de weigering zo'n besluit te nemen. Meer Democratie heeft immers betoogd dat het overgangsrecht van de Intrekkingwet nog niet van kracht is als het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen en vervolgens wordt bekrachtigd. In dat geval dient in de visie van Meer Democratie na bekrachtiging van de Intrekkingwet een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr te worden genomen. Als dat zo is – hetgeen nu in het kader van de beoordeling van ontvankelijkheid van de vorderingen van Meer Democratie niet besproken hoeft te worden – staat inderdaad te zijner tijd beroep bij de Afdeling open tegen

een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr of de weigering zo'n besluit te nemen. Deze – bij het volgen van de stellingen van Meer Democratie – mogelijk in de toekomst openstaande rechtsgang bij de Afdeling, doet niet af aan het op dit moment bestaande rechtstekort. Hoewel deze toekomstige situatie zich mogelijk binnen afzienbare tijd voordoet – te weten in het geval het wetsvoorstel voor het zomerreces in stemming wordt gebracht in de Eerste Kamer en het dan wordt aangenomen en vervolgens wordt bekrachtigd – is dat geen reden om Meer Democratie nu niet-ontvankelijk te verklaren. Tijdens de comparitie van partijen, waarna deze zaak in staat van wijzen kwam te verkeren, stond immers nog niet vast dat het wetsvoorstel inderdaad voor het zomerreces in stemming wordt gebracht en wordt aangenomen en bekrachtigd.

4.7. Het voorgaande gevoegd bij het gegeven dat (andere) gronden voor niet-ontvankelijkheid gesteld noch gebleken zijn, leidt tot de slotsom dat Meer Democratie ontvankelijk is in haar vorderingen.

Ongeoorloofd ingrijpen in het wetgevingsproces ?

4.8. De volgende vraag is of, zoals de Staat betoogt en Meer Democratie bestrijdt, de vorderingen reeds moeten worden afgewezen omdat deze ertoe strekken een ongeoorloofd ingrijpen van de rechter in het wetgevingsproces te bewerkstelligen. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend en overweegt daartoe als volgt.

4.9. De rechtbank stelt voorop dat het vaststellen van wetten in formele zin op grond van artikel 81 van de Grondwet is opgedragen aan de regering en Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) gezamenlijk. De vraag of, wanneer en in welke vorm een wet tot stand zal komen, moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de daarbij betrokken belangen. De op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet mag ingrijpen in deze procedure van politieke besluitvorming. Op grond hiervan is het de rechter niet toegestaan de wetgever een bevel te geven een bepaalde wet tot stand te brengen (vgl. HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462). Artikel 120 van de Grondwet verbiedt de rechter voorts wetten te toetsen aan de Grondwet. Het is de rechter op grond van artikel 94 van de Grondwet slechts toegestaan (nationale) wetgeving in concrete gevallen buiten toepassing te laten, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In dat geval kan ook aanspraak bestaan op schadevergoeding (vgl. HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2722 (Vakantiedagen)). Het is de rechter evenmin toegestaan om, ook als hij vanwege de aard van de vordering bevoegd kan worden geacht, te oordelen dat bij de totstandkoming van een wet bepaalde procedure voorschriften niet in acht zijn genomen (vgl. HR 19 november 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA1056, (Tegelen)).

4.10. Alle vorderingen van Meer Democratie zien op de overgangsbepalingen uit het wetsvoorstel, die beogen de Intrekkingwet niet referendabel te laten zijn. Dat geldt ook voor de primaire vordering. Anders dan Meer Democratie betoogt, vraagt zij daarmee niet louter een oordeel over de juridisch-technische consequenties van artikel 8 Wrr. Volgens haar eigen toelichting legt zij met haar primaire vordering de vraag aan de rechtbank voor of artikel 8 Wrr de inwerkingtreding van de Intrekkingwet opschort of niet. Het antwoord op die vraag kan niet worden gegeven zonder te beoordelen of de overgangsbepalingen uit het wetsvoorstel de werking van artikel 8 Wrr al dan niet effectief hebben uitgeschakeld ten aanzien van de Intrekkingwet.

4.11. De overgangsbepalingen die Meer Democratie met haar vorderingen aan het oordeel van de rechtbank wenst te onderwerpen, zijn geen geldend recht, maar onderdeel van een wetsvoorstel dat onderworpen is aan politieke besluitvorming door de regering en Staten-Generaal. Eerst als deze besluitvorming is afgerond zal duidelijk zijn of, wanneer en in welke vorm een Intrekkingswet tot stand zal komen. Het is thans de exclusieve bevoegdheid van de formele wetgever om die afweging te maken. Bij deze stand van zaken, waarin het proces van politieke besluitvorming over het wetsvoorstel nog gaande is en het wetsvoorstel nog niet van kracht is, staat de op de Grondwet berustende bevoegdheidsverdeling van de verschillende staatsorganen eraan in de weg dat de rechter de vorderingen van Meer Democratie beoordeelt. Het hangende de behandeling van een wetsvoorstel vellen van een rechterlijk oordeel daarover komt neer op interveniëren in het proces van politieke besluitvorming, waarin de rechter, gezien de bevoegdheidsverdeling van de verschillende staatsorganen zich niet dient te mengen. Dat de rechter, als een wetsvoorstel eenmaal kracht van wet heeft verkregen, tot taak heeft – steeds in een concreet geval – die wet uit te leggen en vast te stellen wat op grond van die wet rechtens is, maakt het voorgaande niet anders, net zo min als het gegeven dat de rechter wetten dient te toetsen aan Europees recht en een ieder verbindende verdragsbepalingen en deze, in geval van strijdigheid daarmee, buiten toepassing dient te laten. Als de rechtbank, zoals Meer Democratie van haar vraagt, hangende het wetgevingsproces een oordeel zou vellen over de (on)rechtmatigheid van de met de overgangsbepalingen beoogde uitsluiting van de referendabiliteit, zou de rechtbank ingrijpen in het wetgevingsproces, aangezien zij daarmee dit proces en/of de uitkomst daarvan zou kunnen sturen of beïnvloeden. Daarmee zou de rechtbank buiten haar taak en bevoegdheid treden.

4.12. Bovendien zijn zowel de incidentele vorderingen als de vorderingen in de hoofdzaak gericht op direct ingrijpen in het wetgevingsproces. De incidentele vorderingen strekken ertoe het wetgevingsproces stil te leggen in het geval de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel, door bekrachtiging dan wel bekendmaking daarvan uit te stellen totdat is beslist op de vorderingen in de hoofdzaak. De vorderingen in de hoofdzaak zijn evenzeer gericht op direct ingrijpen in het wetgevingsproces, aangezien de rechtbank daarmee primair en subsidiair wordt gevraagd vast te stellen dat de Intrekkingswet referendabel is, terwijl met de meer subsidiaire vordering expliciet wordt gevorderd dat een referendum mogelijk moet worden gemaakt over de Intrekkingswet. De kennelijke strekking van (het samenstel van vorderingen in het incident en de hoofdzaak) is dus erop gericht het wetgevingsproces stil te leggen en ervoor te zorgen dat de Intrekkingswet kan worden onderworpen aan een referendum. Dat de primaire en subsidiaire vorderingen in de hoofdzaak zijn vormgegeven als verklaringen voor recht maakt dat niet anders. De beoordeling daarvan vergt een rechtmatigheidsoordeel over het wetsvoorstel dat, zoals hiervoor is overwogen, het wetgevingsproces en/of de uitkomst daarvan kan sturen of beïnvloeden. Dat Meer Democratie met haar vordering een rechterlijk ingrijpen in het wetgevingsproces beoogt, vindt verder bevestiging in het gegeven dat Meer Democratie geen vordering formuleert ter zake van aansprakelijkheid van de Staat uit hoofde van onrechtmatige daad.

4.13. Meer Democratie betoogt met juistheid dat de wetgever ingrijpen in het wetgevingsproces uitdrukkelijk geoorloofd heeft geacht door een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr appellabel te maken. Dat beoogde en geoorloofd geachte mogelijk ingrijpen is echter uitdrukkelijk beperkt tot de specifieke in artikel 91 Wrr aangeduide situatie dat een wetsvoorstel is bekrachtigd en een besluit als bedoeld in artikel 6 Wrr is genomen of geweigerd wordt zo n besluit te nemen. Meer Democratie kan aan het bestaan van deze

rechtsingang geen argument ontlenen om het met haar vorderingen beoogde ingrijpen in het wetgevingsproces door de rechter in dit geval toelaatbaar te achten.

4.14. Het betoog van Meer Democratie dat het hier, in ieder geval bij de primaire vordering, puur gaat om rechtstoetsing, hetgeen bij uitstek behoort tot het rechterlijk domein, gaat ten onrechte voorbij het feit dat de beoogde rechtstoetsing niet kan plaatsvinden zonder een oordeel te vellen over het wetsvoorstel, dat nu aan politieke besluitvorming is onderworpen, en het gegeven dat de vorderingen beogen direct in te grijpen in het wetgevingsproces. Dit argument kan Meer Democratie dus niet baten, net zo min als haar beroep op het vonnis van deze rechtbank in de Urgenda zaak (van 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145). Dat gaat reeds niet op omdat in dat vonnis niet hangende een wetgevingsproces een oordeel werd gevraagd over een aanhangig wetsvoorstel. De opmerkingen van Meer Democratie over de inhoud en de volgens Meer Democratie beperkte reikwijdte van het in artikel 120 Gw neergelegde toetsingsverbod leiden tot slot ook niet tot een ander dan het hiervoor gegeven oordeel, dat niet op artikel 120 Gw is gebaseerd.

4.15. Nu de vorderingen in de hoofdzaak en in het incident vergen dat de rechter ingrijpt in het aan de regering en de Staten-Generaal voorbehouden wetgevingsproces, kunnen zij reeds om die reden niet worden toegewezen. Aan inhoudelijke behandeling van de vorderingen komt de rechtbank niet toe. De rechtbank overweegt tot slot ambtshalve dat deze beslissing niet in strijd is met artikel 6 EVRM, aangezien het in deze verdragsbepaling gewaarborgde recht op behandeling van een zaak door een onafhankelijke rechter niet zonder meer met zich meebrengt dat de rechter voorbij dient te gaan aan de (nationaal-rechtelijke) bevoegdheidsafbakening tussen rechter en wetgever (vgl. HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (Harmonisatiewet), r.o. 3.7)).

Slotsom

4.16. De vorderingen in de hoofdzaak en in het incident worden afgewezen, met veroordeling van Meer Democratie in de proceskosten van de Staat. Deze worden tot aan deze uitspraak begroot op € 1.712 (€ 626 aan griffierecht en € 1.086 aan advocatenkosten (2 punten tarief II (€ 543)) en worden vermeerderd met de in het dictum vermelde wettelijke rente. Nu tegelijk is geconcludeerd in de hoofdzaak en het nauw daarmee samenhangende incident, zal de rechtbank het incident niet separaat betrekken in de proceskostenveroordeling.

5. De beslissing

De rechtbank

in het incident en in de hoofdzaak

- 5.1. wijst de vorderingen af;
- 5.2. veroordeelt Meer Democratie in de proceskosten aan de zijde van de Staat, begroot op € 1.712 aan tot op heden gemaakte proceskosten, te vermeerderen met de wettelijke rente over dat bedrag met ingang van de vijftiende dag na de datum van dit vonnis;

5.3. verklaart de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. L Alwin, mr. R.C. Hartendorp en mr. J.S. Honée en in het openbaar uitgesproken op 4 juli 2018.

