

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006

E

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2006

Bij brief van 23 januari jl. heb ik aangekondigd in te gaan op de wenselijkheid van aanpassing van artikel 137, vierde lid, van de Grondwet (Kamerstukken I 2005–2006, 30 300 VII, D). Artikel 137 van de Grondwet regelt de wijze waarop de Grondwet kan worden veranderd. Met deze brief kom ik die toezegging na.

Voor de goede orde breng ik in herinnering dat de discussie over de precieze betekenis en de wenselijkheid van verandering van artikel 137, vierde lid, van de Grondwet is ontstaan naar aanleiding van een unieke situatie in 2004. Toen werd voor het eerst over een aantal voorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing beslist door de Tweede Kamer die niet was gekozen bij de op grond van artikel 137 van de Grondwet te houden ontbindingsverkiezingen, maar bij de daarop volgende verkiezingen. De vraag rees of artikel 137, vierde lid, dit toestaat. Het kabinet en de Tweede Kamer deelden de conclusie dat dit het geval is¹. In deze zin adviseerde ook de Raad van State². Na een uitvoerig debat onderschreef ook de Eerste Kamer deze interpretatie van artikel 137, vierde lid, waarna zij overging tot behandeling van de drie herzieningsvoorstellen die door de in 2003 gekozen Tweede Kamer waren aanvaard.

Zoals ik heb aangegeven in bovengenoemde brief is een kabinetsnotitie over de procedure tot herziening van de Grondwet niet opportuun nu de Nationale conventie is gevraagd zich te buigen over deze procedure. Na ontvangst van de voorstellen van de conventie zal het kabinet hierover zijn oordeel vormen.

De vraag of artikel 137, vierde lid, moet worden aangepast, kan echter los worden gezien van de vraag of de herzieningsprocedure meer fundamenteel moet worden gewijzigd.

In de discussie in de afgelopen jaren over de interpretatie van artikel 137, vierde lid, waren alle betrokkenen het erover eens dat het streven er op

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nrs. 36 en 47.

² Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nr. 36.

gericht moet zijn dat de na ontbinding gekozen Kamer beslist over de wijziging en dat die Kamer niet om buiten het voorstel gelegen redenen de beslissing uitstelt. Hierna wordt aan de hand van diverse aspecten beoordeeld of een en ander aanleiding geeft artikel 137, vierde lid, aan te passen.

Behandeling in tweede lezing uitsluitend door de na ontbinding gekozen Kamer

Het zou mogelijk zijn in de Grondwet neer te leggen dat uitsluitend de na ontbinding gekozen Tweede Kamer in tweede lezing kan beslissen. Hiervoor zou om een principiële reden kunnen worden gekozen: de ontbindingsverkiezingen geven de kiezer de mogelijkheid door zijn stemgedrag een oordeel uit te spreken over de voorgenomen wijziging van de Grondwet, het is dan zaak dat de bij die verkiezingen gekozen Kamer beslist. Geconstateerd kan echter worden dat de wijziging van de Grondwet in de praktijk geen rol speelt bij de verkiezingen¹. Belangrijk nadeel van deze optie is dat indien de na ontbinding gekozen Kamer om welke reden dan ook niet aan behandeling toekomt, beslissing in tweede lezing niet meer mogelijk is. De procedure tot wijziging van de Grondwet moet dan weer van voren af aan beginnen.

Termijn voor behandeling

Minder ver strekt het binden van de Tweede Kamer aan een termijn voor behandeling in tweede lezing. Dit voorkomt dat de Kamer de behandeling om buiten het voorstel gelegen redenen aanhoudt en vertraagt. Daar staat tegenover dat een tijdslimiet de grondwetgever ook voor de voeten kan lopen zonder dat daar een dringende reden voor is. En wat zijn de gevolgen van het overschrijden van de termijn? Ook de Eerste Kamer heeft theoretisch de mogelijkheid de behandeling voor zich uit te schuiven om oneigenlijke redenen, maar doet dat in praktijk niet. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de Tweede Kamer dat wel zal doen. De gang van zaken na de verkiezingen van 2002 is in elk geval geen voorbeeld van vertraging om buiten het voorstel gelegen redenen.

In samenhang hiermee is wel geopperd in de Grondwet vast te leggen dat in beginsel de bij ontbindingsverkiezingen ex artikel 137 gekozen Kamer de tweede lezing afrondt, tenzij dat om dringende redenen niet mogelijk is. Dit zou echter tot een gecompliceerde tekst van het vierde lid van artikel 137 leiden, waarbij het de grondwetgever is die van geval tot geval moet beoordelen of in overeenstemming met de geest van artikel 137 de behandeling niet door de na ontbinding gekozen Kamer is afgerond. Tevens roept dit de vraag op wat het gevolg van een niet tijdige beslissing moet zijn en of en hoe dat gevolg in de Grondwet moet worden neergelegd.

Moment van indiening herzieningsvoorstellen

Kabinet en beide Kamers hebben uitgesproken dat het wenselijk is dat een voorstel in tweede lezing wordt ingediend op of kort na de dag van aantreden van de nieuwe Kamer. Dat is vooral een kwestie van doen. Overwogen kan worden de termijn van indiening vast te leggen in artikel 137. Indien een sanctie op niet-nakoming ontbreekt, dan rijst de vraag wat de gevolgen moeten zijn als het voorstel niet binnen de voorgeschreven termijn is ingediend. Het is niet goed voorstelbaar aan niet-nakoming het verstrekende gevolg te verbinden dat het voorstel dan niet in tweede lezing wordt behandeld of geacht wordt te zijn verworpen. Een complicerende factor is dat een voorstel tot wijziging van de Grondwet ook op initiatief van de Kamer tot stand kan zijn gekomen. Aangenomen wordt

¹ Zie in deze zin ook de Raad van State in zijn advies over artikel 137, vierde lid, Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nr. 36.

dat de leden die het initiatief namen – of andere daartoe door de Kamer aangewezen leden – zelf het voorstel in tweede lezing kunnen indienen. Alleen als dat niet dreigt te gebeuren zorgt de regering voor indiening¹. Dat zal pas na enige tijd blijken. Wat zijn dan de geldige termijnen?

Eenvoudiger maken van indiening in tweede lezing

Naast het maken van afspraken over of regeling van de termijn van indiening van voorstellen in tweede lezing, kan worden gedacht aan maatregelen om tijdige indiening te vergemakkelijken. Dat kan door voortaan af te zien van een memorie van toelichting bij een tweede-lezingsvoorstel en af te stappen van de verplichte advisering door de Raad van State. Voor dat laatste biedt artikel 73 van de Grondwet de ruimte. Indien het voorstel in eerste lezing is geamendeerd zonder dat advisering door de Raad van State daarover, is het nadeel hiervan echter dat de Raad van State niet adviseert over het gewijzigde voorstel². Die situatie doet zich ook voor bij gewone wetsvoorstellen. Bij voorstellen tot wijziging van de Grondwet is betrokkenheid van de Raad van State echter van buitengewoon belang. Als tussenvariant is denkbaar advisering door de Raad van State in geval van amendering van het voorstel in eerste lezing wel voor te schrijven.

Spoedige aanvang van de behandeling

Niet alleen tijdige indiening van voorstellen in tweede lezing, maar ook tijdige behandeling is relevant, zo is door beide Kamers onderschreven. Een aansporing tot tijdige behandeling past echter beter in de Reglementen van Orde van de Tweede en Eerste Kamer dan in de Grondwet.

Conclusies

Terugkijkend op de perikelen rond de voorstellen tot wijziging van de Grondwet in deze kabinetsperiode kan worden geconstateerd dat het een unieke situatie betreft. Door kabinet, Raad van State en beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat een andere Tweede Kamer dan die is gekozen bij de ontbindingsverkiezingen krachtens artikel 137 in tweede lezing beslist.

Het kabinet is van opvatting dat het uitgangspunt moet zijn dat de tweede lezing plaatsvindt door de na ontbinding gekozen Kamer. Het kabinet vindt het echter niet wenselijk de behandeling in tweede lezing grondwettelijk voor te behouden aan de na ontbinding gekozen Kamer. Onder bijzondere omstandigheden kan dat ertoe leiden dat een breed gedragen voorstel niet in tweede lezing kan worden behandeld. Ook om principiële redenen is het niet nodig de bevoegdheid van behandeling in tweede lezing voor te behouden aan de na ontbinding gekozen Kamer: in praktijk speelt de voorgenomen wijziging van de Grondwet geen rol in de verkiezingen en bovendien kan de kiezer indien gewenst bij beide verkiezingen de voorgenomen wijziging van de Grondwet van invloed op zijn stemgedrag laten zijn. De functie van heroverweging in tweede lezing door een anders samengestelde Tweede Kamer komt ook na twee verkiezingen nog volledig tot haar recht.

Het uitgangspunt dat de na ontbinding gekozen Kamer beslist, brengt wel met zich dat de procedure zo is ingericht dat die Kamer, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, ook kan beslissen. Daarom is het belangrijk dat op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer een voorstel in tweede lezing wordt ingediend en dat de Kamer de behandeling voortvarend ter hand neemt. In de ogen van het kabinet is het voldoende dit nog eens te onderstrepen. Beide elemen-

¹ Zie hierover ook Kamerstukken II 1976–1977, 14 213, nr. 3, blz. 7.

² Het is natuurlijk wel mogelijk een amendement aan de Raad voor te leggen of over het door de Eerste Kamer aanvaarde voorstel zoals geamendeerd door de Tweede Kamer advies te vragen.

ten lenen zich bovendien om uiteenlopende redenen niet goed voor vastlegging in de Grondwet. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in zijn interne kennissysteem aandacht besteden aan tijdige indiening van voorstellen in tweede lezing.

Schrapping van het vereiste van advisering door de Raad van State over het voorstel in tweede lezing vindt het kabinet niet nodig en niet wenselijk. Het is niet nodig omdat advisering door de Raad van State niet in de weg staat aan tijdige indiening. Het is niet wenselijk omdat eenvormigheid van de wetsprocedure waar dat niet bezwaarlijk is, de voorkeur verdient. Bovendien is het belangrijk dat de Raad per definitie adviseert over geamendeerde voorstellen tot wijziging van de Grondwet.

Het kabinet ziet al met al geen reden voor wijziging van artikel 137, vierde lid, van de Grondwet.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold