

Vergaderjaar 2008–2009

28 331

Voorstel van wet van het lid Halsema houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter

I

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 juni 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin¹ heeft in haar vergadering van dinsdag 28 april gesproken over uw brieven van 15 april jl. inzake het verzoek om opheldering van de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet² en van 2 april jl.³ inzake het verzoek om opheldering over het voordragen van bekrachtiging van het initiatiefwetsvoorstel Halsema (28 331).

Naar aanleiding daarvan heeft zij op 29 april 2009 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief gestuurd.

De minister heeft op 26 juni 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, Hester Menninga

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66), Thissen (GL), Hendriks (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K.G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD), (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GroenLinks), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vliegthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Kamerstukken I, 2008–2009, 31 700 VII, F.

³ Kamerstukken I, 2008–2009, 28 331, H.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 29 april 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer heeft in haar vergadering van dinsdag 28 april gesproken over uw brieven van 15 april jl. inzake het verzoek om opheldering van de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet en van 2 april jl. inzake het verzoek om opheldering over het voordragen van bekrachtiging van het initiatiefwetsvoorstel Halsema (28 331).

Naar aanleiding van deze brieven verzoekt de commissie om een nadere uiteenzetting van de procedure van grondwetswijzigingen, met name de procedure omtrent de tweede lezing van een grondwetswijziging. Daarbij verzoekt de commissie aandacht te besteden aan de (procedurele en inhoudelijke) behandeling door de regering, ook in relatie tot en met de initiatiefnemers in geval van een initiatiefwetsvoorstel. Tevens verzoekt de commissie aandacht te besteden aan de rol en functie van een demissionair kabinet bij de (procedurele en inhoudelijke) behandeling van de (tweede lezing van de) grondwetswijziging. Hierbij zou ook rekening gehouden moeten worden met verschillende redenen waaraan de regering haar demissionaire status ontleent (bijvoorbeeld verkiezingen of een (inhoudelijke) crisis).

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ),
L. M. L. H. A. Hermans

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2009

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van uw Kamer heeft bij brief van 29 april jl. enkele vragen gesteld. Dit naar aanleiding van mijn brieven van 15 april jl. inzake het verzoek om opheldering over de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet en van 2 april jl. inzake het verzoek om opheldering over het voordragen voor bekrachtiging van het initiatiefwetsvoorstel, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter (hierna: het initiatiefwetsvoorstel-Halsema) (Kamerstukken I 2008/09, 28 331, G).

De commissie verzoekt «om een nadere uiteenzetting van de procedure van grondwetswijzigingen, met name de procedure omtrent de tweede lezing van een grondwetswijziging. Daarbij verzoekt de commissie aandacht te besteden aan de (procedurele en inhoudelijke) behandeling door de regering, ook in relatie tot en met de initiatiefnemers in geval van een initiatiefwetsvoorstel. Tevens verzoekt de commissie aandacht te besteden aan de rol en functie van een demissionair kabinet bij de (procedurele en inhoudelijke) behandeling van de (tweede lezing van de) grondwetswijziging. Hierbij zou ook rekening gehouden moeten worden met verschillende redenen waaraan de regering haar demissionaire status ontleent (bijvoorbeeld verkiezingen of een (inhoudelijke) crisis).» Naar aanleiding hiervan bericht ik u als volgt.

De procedure van grondwetsherziening en de rol van de regering

De procedure voor wijziging van de Grondwet is neergelegd in artikel 137 Grondwet. Hierin zijn de navolgende stappen te onderscheiden, waarbij specifieke aandacht zal worden besteed aan de rol van de regering bij de procedurele en inhoudelijke behandeling van initiatiefwetsvoorstellen.

1. De regering of de Tweede Kamer (op initiatief van één of meer leden)¹ dient in eerste lezing een zogenoemde verklaringswet in dat er grond bestaat een voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen. In geval van een regeringsvoorstel kan de regering dit voorstel intrekken zolang het niet door de Staten-Generaal is aangenomen (artikel 86, eerste lid, van de Grondwet). In geval van een initiatiefwetsvoorstel kan, totdat het voorstel door de Tweede Kamer is aanvaard, het wetsontwerp worden ingetrokken door het lid of de leden van de Tweede Kamer die het voorstel aanhangig hebben gemaakt (artikel 86, tweede lid, van de Grondwet). Na aanvaarding door de Tweede Kamer ligt die mogelijkheid bij de Tweede Kamer als indiener, totdat de Eerste Kamer over het initiatiefontwerp heeft beslist (artikel 86, eerste lid, van de Grondwet). De betrokken minister treedt bij een initiatiefontwerp op als adviseur van de Kamer en draagt er zorg voor dat hij in voorkomende gevallen kan spreken namens het kabinet. De minister voert het woord na de initiatiefnemer.² De ministers geven alle inlichtingen en adviezen die van hen worden gevraagd en waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Ministers maken voorts alle opmerkingen die zij dienstig achten om te komen tot een goed wetgevingsproduct. Bij de mondelinge behandeling zijn de ministers

¹ Zie voor een overzicht van initiatiefvoorstellen tot grondwetsherziening sinds 1814: H. M. B. Breunese, «Grondwetsherziening op initiatief van de Tweede Kamer», *RegelMaat* 2009 (24) 2, pp. 107–117.

² Zie bijvoorbeeld artikel 116, derde lid, Reglement van Orde Tweede Kamer.

steeds aanwezig.¹ De regering ontbeert weliswaar het recht van amendement, maar bewindslieden kunnen derhalve actief participeren in de behandeling van een initiatiefontwerp; er zijn geen formele belemmeringen om aan de discussie deel te nemen.² Het eindoordeel van het kabinet over het initiatiefontwerp volgt echter pas als de vraag het wetsvoorstel voor te dragen voor bekrachtiging daadwerkelijk voorligt.³ Het kabinet kan tijdens de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel in de Staten-Generaal wel reeds zicht geven op de argumenten die bij de afwegingen om al dan niet tot bekrachtiging over te gaan, een rol zullen spelen.

2. Nadat een verklaringwet door de Staten-Generaal met gewone meerderheid is aanvaard, staat de regering voor de vraag of tot bekrachtiging kan worden overgegaan (artikel 87, eerste lid, van de Grondwet). In ons constitutionele systeem ligt de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van wetgeving in handen van het parlement en de regering gezamenlijk (artikel 81 Grondwet). Zowel regering als parlement hebben daarin staatsrechtelijk gezien een eigen afwegingsruimte. Men kan immers niet verwachten van een van deze beide dat medewerking wordt verleend aan wetgeving waarvan men de overtuiging heeft dat deze onwenselijk is.⁴ Bekrachtiging is derhalve geen automatisme. De Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 302) schrijven voor dat de betrokken minister uiterlijk drie maanden na de aanvaarding van het initiatiefvoorstel door de Eerste Kamer mededeling doet aan de Staten-Generaal omtrent de besluitvorming aangaande het al dan niet bekrachtigen van het voorstel, of, indien een besluit nog niet is genomen, van de stand van zaken daaromtrent en van het tijdstip waarop nieuwe mededelingen als vorenbedoeld zullen worden gedaan. Bij regeringsvoorstellen zal de beantwoording van de vraag of tot bekrachtiging kan worden overgegaan in het algemeen een formaliteit zijn, indien hetzelfde kabinet dat het voorstel indiende voor de vraag staat het voorstel voor te dragen voor bekrachtiging. Als er van regeringswege zwaarwegende bezwaren tegen het eigen voorstel zijn ontstaan, had het voorstel immers tijdens de behandeling kunnen worden ingetrokken. Als de regering zwaarwegende bezwaren heeft tegen een initiatiefwetsvoorstel tot grondwetswijziging, heeft zij het recht, alles afwegende, te besluiten het eerste-lezingsvoorstel niet te bekrachtigen. In het geval van het initiatiefwetsvoorstel-Halsema, dat de aanleiding vormt voor de vragen van uw Kamer, heeft het kabinet in uw Kamer aangegeven dat de voordelen van het voorstel niet op voorhand zwaarder wegen dan de nadelen. De regering is tot bekrachtiging overgegaan, in aanmerking nemende dat het om een eerste lezing van een grondwetsherziening gaat. Het enige gevolg van bekrachtiging is daardoor, dat de weg wordt vrijgemaakt voor behandeling van het voorstel in tweede lezing nadat een nieuwe Tweede Kamer zal zijn gekozen. Gelijksortige overwegingen waren voor de regering in het verleden tweemaal eerder aanleiding eerste-lezingsvoorstellen te bekrachtigen.⁵
3. Nadat de regering het voorstel heeft bekrachtigd en bekendgemaakt wordt de Tweede Kamer ontbonden.
4. Na verkiezing en installatie van de nieuwe Tweede Kamer overwegen beide Kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering. Artikel 137, vierde lid, van de Grondwet schrijft voor dat beide Kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, als bedoeld in het eerste lid (de verklaringwet), overwegen. Hieruit volgt de rechtsplicht dat een voorstel tot verandering in tweede lezing wordt ingediend. Dit voorstel is inhoudelijk gelijk aan het wetsvoorstel dat in eerste lezing is aange-

¹ Zie Aanwijzingen 300 en 301 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

² Zie ook Handelingen II 1979/80, p. 5314 en Handelingen II 2008/2009, nr. 91, blz. 7200–7201.

³

⁴ P. P. T. Bovend'Eert en H. R. B. M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (tiende druk), Deventer: Kluwer, 2004, p. 179.

⁵ Bij het in 1956 aanhangig gemaakte initiatiefwetsvoorstel-Oud c.s. over het parlementair vacuüm (voorkomen dat er tussen verkiezingen en het optreden van de nieuwe Kamer enige tijd geen parlement is), Bijlage Handelingen II 1956, 4404, nr. 3 en 5; en bij het in 1970 aanhangig gemaakte initiatiefwetsvoorstel-Westerterp c.s. inzake de vervroeging van Prinsjesdag, Handelingen I 1970/71, p. 847 en Bijlage Handelingen II 1970/71, 11 308, nr. 3.

nomen en kan in tweede lezing niet meer gewijzigd of ingetrokken worden.

Sinds 1971 is ten aanzien van de indiening het uitgangspunt dat één of meer leden van de Tweede Kamer de tweede lezing van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening aanhangig maken als de eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt.¹ Indien vaststaat dat de indiening van een tweede-lezingsvoorstel door één of meer leden van de Tweede Kamer zelf geschiedt, laat de regering derhalve indiening achterwege.² Om te bewerkstelligen dat indiening van het tweede-lezingsvoorstel kan plaatsvinden op de eerste dag van samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer, welke gewenste praktijk recentelijk nog eens is onderstreept in het debat met uw Kamer³, dient de regering in geval van een regeringsvoorstel tijdig advies aan de Raad van State te vragen. Ook bij tussentijdse ontbindingen door de plotse val van het kabinet is een tijdig advies van de Raad van State in beginsel realiseerbaar. Zolang de gewenste praktijk wordt gevolgd dat de verklaringswet is bekendgemaakt voor het te nemen besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer⁴, resten immers tussen ontbindingsbesluit en verkiezingen nog enkele maanden om advies te vragen en een nader rapport op te stellen.⁵ In geval van initiatiefwetsvoorstellen zullen per geval de initiatiefnemer(s) en regering onderling afspraken dienen te maken over de wijze van indiening, zodat het wetsvoorstel tijdig aanhangig wordt gemaakt door ofwel de regering ofwel één of meer leden van de Tweede Kamer.

5. Het voorstel verkrijgt kracht van wet nadat beide Kamers het voorstel met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aanvaarden en het wetsvoorstel door de regering is bekrachtigd en bekendgemaakt. Ten aanzien van de bekrachtiging geldt hetzelfde kader als weergegeven onder punt 2.

De rol en functie van een demissionair kabinet in geval van grondwetswijziging

Uw Kamer heeft gevraagd nader in te gaan op de rol en functie van een demissionair kabinet bij de behandeling van een grondwetswijziging, zoals omschreven in de bovengenoemde stappen.

Een demissionair kabinet verschilt van een missionair kabinet met name voor wat betreft de werking van de vertrouwensregel. Als gevolg van het aanbieden van ontslag verliezen de Kamers jegens het kabinet het machtsmiddel van het wantrouwensvotum en is het kabinet niet meer in staat de kabinetskwestie te stellen.⁶

De demissionaire bewindslieden krijgen van de Koning de opdracht mee «om al datgene te blijven verrichten dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten». Uit deze opdracht volgt geen staatsrechtelijke beperking van de bevoegdheden van de regering. De regering is en blijft volledig bevoegd om het landsbestuur te voeren door middel van de instrumenten waarover het beschikt. Wel dient een demissionair kabinet zich te beperken tot het uitvoeren van noodzakelijk beleid en zal het zich vanwege de beperkte werking van de vertrouwensregel in algemene zin terughoudend opstellen. Het is daarbij aan het kabinet en de Kamers om vast te stellen wat wel en niet tot noodzakelijk beleid gerekend moet worden. De Kamers kunnen daartoe bijvoorbeeld wetsvoorstellen controversieel verklaren, waardoor die wetsvoorstellen niet verder in behandeling worden genomen. De vraag wat in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk geacht moet worden zal in hoge mate door politieke overwegingen worden bepaald.⁷

¹ Zie voor een schets van de totstandkoming van dit uitgangspunt H. M. B. Breunese, a.w., pp. 114–115.

² Bijlage Handelingen II 1971/72, 11 302, nr. 7a en Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 3, p. 7.

³ Handelingen I 2007/2008, nr. 34, blz. 1416–1446 en Handelingen I 2004/2005, nr. 10, blz. 435–459; zie ook Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nr. 36, p. 5.

⁴ Zoals nog eens is onderstreept in het debat met uw Kamer op 17 juni 2008, Handelingen I 2007/2008, nr. 34, blz. 1416–1446.

⁵ Kandidaatstelling vindt plaats binnen veertig dagen na dagtekening van het koninklijk besluit tot ontbinding (artikel F2 Kieswet). De dag van stemming vindt plaats op de 43e dag na de dag van kandidaatstelling (artikel J1 Kieswet). Het ontbindingsbesluit pleegt daarnaast niet direct op de dag van de ontslagaanvraag te worden geslagen.

⁶ Bovend'Eert, P. P. T., H. R. B. M. Kummeling, Het Nederlandse parlement (tiende druk), Deventer: Kluwer, 2004, p. 389. Overigens kan in demissionaire status de ontslagaanvraag van individuele ministers wel geëffectueerd worden, bijvoorbeeld na aanvaarding van een motie van wantrouwen.

⁷ Zie ook Handelingen I 2002/2003, nr. 8, blz. 210–251 en Handelingen I 2002/2003, nr. 10, blz. 297–300.

Een kabinet kan om verschillende redenen zijn ontslag aanbieden en demissionair worden. Voorbeelden daarvan zijn een conflict met één der Kamers der Staten-Generaal, een intern conflict, of aanstaande reguliere verkiezingen. Daarnaast kan het kabinet in demissionaire status optreden zowel vóór als na verkiezingen en derhalve respectievelijk een Tweede Kamer tegenover zich vinden aan het eind van zijn mandaat dan wel met een «kakelvers» mandaat. Voor de staatsrechtelijke consequenties van de demissionaire status maken de omstandigheden van de ontslagaanvraag geen verschil; wel kunnen deze omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling van de controversialiteit van het te voeren beleid.

De demissionaire status hoeft in beginsel niet in de weg te staan aan behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging. Zolang het wetsvoorstel niet controversieel is verklaard en noodzakelijk wordt geacht in het belang van het Koninkrijk kan de behandeling worden aangevangen of voortgezet.

De kans dat de behandeling van grondwetsvoorstellen in eerste lezing tijdens een demissionaire periode wordt voortgezet of afgerond is niet zo groot. De urgentie een eerste lezing aan te vangen of af te ronden, zal tijdens een demissionaire periode vermoedelijk vaak ontbreken; dit temeer omdat in een demissionaire periode die het gevolg is van tussentijdse Kamerontbinding, afronding voorafgaand aan de verkiezingen doorgaans niet meer zal leiden tot een snellere tweede lezing, gelet op de gewenste praktijk dat verklaringswetten bekend worden gemaakt voordat het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer wordt genomen. De kans dat tweede-lezingsvoorstellen tijdens een demissionaire periode worden behandeld is aanzienlijk groter. Een controversieelverklaring van de zijde van de Tweede Kamer bij een tweede lezing ligt niet direct in de rede, aangezien zij juist (mede) verkozen is om het tweede-lezingsvoorstel te behandelen.¹ Voorts dienen tweede-lezingsvoorstellen voortvarend ter hand te worden genomen, om te voorkomen dat de nieuwgekozen Tweede Kamer de tweede lezing niet kan afronden. Daartoe is de gewenste praktijk dat indiening van wetsvoorstellen in tweede lezing plaatsvindt op de eerste dag van samenkomst van de nieuwgekozen Kamer.

Bovenstaande maakt de kans reëel dat het demissionaire kabinet betrokken is bij (een deel van) de behandeling van een voorstel in tweede lezing.² Het kabinet zal dan een oordeel moeten geven over het grondwetsvoorstel, hetzij als indiener (als het gaat om een regeringsvoorstel), hetzij als adviseur van de Kamer (als het gaat om een initiatiefvoorstel). Tegen die achtergrond moet ook mijn eerdere opmerking worden gezien dat het feit dat het kabinet op dat moment uit de aard der zaak demissionair zal zijn, niet afdoet aan het voornemen van het kabinet zijn standpunt over het initiatiefwetsvoorstel-Halsema in te blijven nemen indien de tweede lezing van het initiatiefwetsvoorstel tijdens de zittingsduur van dit kabinet wordt behandeld.³

Een demissionair kabinet dat voor de vraag tot bekrachtiging komt te staan kan besluiten tot bekrachtiging, tot niet-bekrachtiging of besluiten het besluit daarover over te laten aan het volgende kabinet, indachtig de opdracht al datgene te blijven verrichten dat het in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk acht. Overigens is de kans dat tweede-lezingsvoorstellen de Tweede en Eerste Kamer hebben doorlopen vóórdat een nieuw kabinet is geïnstalleerd niet groot te achten. Wel zou de mogelijkheid kunnen bestaan dat een tweede-lezingsvoorstel wordt afgerond tijdens de demissionaire periode van een tussentijds gevallen kabinet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ Zie Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nr. 36, p. 5.

² Een voorbeeld waarbij de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging onder een demissionair kabinet tot heftige discussie leidde is in 1948 de behandeling in tweede lezing van de voorstellen tot grondwetswijziging terzake van de vorming van de Nederlands-Indonesische Unie tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de op te richten Verenigde Staten van Indonesië. Demissionair minister-president Beel kondigde in het parlement aan dat de regering het voornemen had «terstond Uwe medewerking in te roepen voor de behandeling in tweede lezing van de voorstellen tot verandering in de Grondwet». Een meerderheid van de Tweede Kamer kon zich uiteindelijk vinden in de wens van het kabinet, waarna de behandeling van de voorstellen ter hand werd genomen. Zie Miel Jacobs, *Politiek in Schimmenland; de verhouding tussen Tweede Kamer en demissionair kabinet 1945–2002*, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2008, pp. 31–45.

³ Kamerstukken I 2008–2009, 28 331, H.