

Vergaderjaar 2006–2007

31 013

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 februari 2007 en het nader rapport d.d. 28 maart 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2006, no. 06.004691, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het laten vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten, met memorie van toelichting.

De Raad van State heeft geen opmerkingen over de inhoud van het wetsvoorstel. Wel gaat hij in op de gevolgde procedure voor herziening van de Grondwet (GW). In dat verband ziet de Raad aanleiding om een enkele opmerking te maken over de grondwetsherzieningsprocedure in algemene zin.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2006, nr. 06.004691, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 februari 2007, nr. WO1.06 0059/l, bieden wij U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merken wij het volgende op.

1. Inleiding

In verband met de val van het tweede kabinet-Balkenende is op 4 september 2006 een koninklijk besluit houdende ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal totstandgekomen. Dit besluit bepaalde dat de Tweede Kamer zou worden ontbonden op 30 november 2006¹. Na het totstandkomen van dit koninklijk besluit zijn twee wetten bekendgemaakt die strekken tot herziening van de GW in eerste lezing (zogenoemde verklaringswetten): een wet die strekt tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten, en een wet die ertoe strekt de uitsluiting van wilsonbekwamen van het kiesrecht te doen vervallen². Vervolgens is bij koninklijk besluit bepaald dat de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006 mede plaatsvindt op grond van artikel 137, derde lid, GW.

¹ Stb. 2006, 421, Stcrt. 2006, 184.

² Stb. 2006, 549 en 564.

Dat artikellid bepaalt dat de Tweede Kamer wordt ontbonden nadat een verklaringwet is bekendgemaakt. De Tweede Kamer in nieuwe samenstelling kan dan het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing behandelen. Bij de behandeling van de genoemde grondwetsherzieningsvoorstellen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal zijn vragen gesteld over de verhouding tussen de bekendmaking van de verklaringswetten, ontbinding op grond van artikel 137, derde lid, GW, en de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006. Naar aanleiding van die vragen heeft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op 18 december 2006 een brief gestuurd aan de Voorzitter van de Eerste Kamer¹.

2. Tijdstip van ontbinding

a. Artikel 137 GW luidt als volgt.

1. De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.
2. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.
3. Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden.
4. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
5. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

De in 2006 gevolgde procedure heeft in de Eerste Kamer aanleiding gegeven voor de volgende vragen.

1. De twee genoemde verklaringswetten zijn bekendgemaakt na het tijdstip waarop het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer werd genomen, maar voor het moment dat de Tweede Kamer daadwerkelijk werd ontbonden. Op welk van die twee tijdstippen wordt bedoeld met de woorden «wordt de Tweede Kamer ontbonden» in artikel 137, derde lid?
2. Artikel 137 is zo ingericht dat de kiezers een kans hebben zich uit te spreken over een voorstel tot herziening van de GW waarover beide Kamers eerder hebben beslist. Het besluit tot ontbinding vormt de inleiding voor de verkiezingsprocedure; de eerste fase van die procedure is de kandidaatstelling. Dient de grondwetsherzieningsprocedure te zijn voltooid voordat de kandidaatstelling aanvangt, zodat bij de kandidaatstelling rekening kan worden gehouden met de aanvaarde grondwetsherzieningsvoorstellen, of heeft het kiezersmandaat uitsluitend betrekking op de uitoefening van het actief kiesrecht?
3. Is het mogelijk de gronden voor ontbinding van de Tweede Kamer bij later koninklijk besluit aan te vullen?

b. De drie vragen hangen met elkaar samen en moeten allereerst in historisch perspectief worden geplaatst².

Kamerontbinding voorafgaande aan de tweede lezing van een grondwetsherziening is in 1848 in artikel 197 GW opgenomen. De grondwetgever van 1848 stond een procedure voor ogen waarbij de beide Kamers, die toen bij periodieke verkiezingen nog partieel werden gekozen, kort na de aanvaarding van één of meer voorstellen tot herziening van de GW zouden worden ontbonden en in hun geheel opnieuw verkozen. Die nieuwe Kamers zouden vervolgens de voorstellen in tweede lezing behandelen. Interferentie met gewone (periodieke) verkiezingen kon zich per definitie niet voordoen. Anders dan bij de hedendaagse praktijk had de gehele procedure plaats zonder kabinetswisseling.

Daardoor stonden de verkiezingen op grond van artikel 197 (1848) volledig in het teken van de herzieningsvoorstellen, die dan ook direct na de verkiezingen bij de Tweede Kamer werden ingediend, op de dag van eerste samenkomst. De behandeling van de voorstellen kon zodoende voortvarend ter hand worden genomen³. Met dit alles werd concreet en direct uitwerking gegeven aan de gedachte dat de kiezers moeten worden gehoord over voorstellen tot grondwetswijziging.

¹ Kamerstukken I 2006/07, 30 471, D.

² Zie het advies van de Raad van 17 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36.

³ Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 7, blz. 7–8; Naar een nieuwe Grondwet, deel VIII, blz. 34–35.

Na 1848 is het karakter van de «grondwetsontbinding» allengs ingrijpend veranderd. Tegenwoordig zal het niet snel meer voorkomen dat er verkiezingen worden gehouden die uitsluitend voorstellen tot grondwetsherziening tot onderwerp hebben.

De gewoonte is ontstaan om grondwetsontbinding te laten samenvallen met de periodieke verkiezingen of om andere redenen vervroegde verkiezingen. Als gevolg daarvan kunnen er enkele jaren liggen tussen de aanvaarding van de eerstelezingvoorstellen en de eerstvolgende verkiezingen. De uitslag van die verkiezingen wordt vrijwel geheel bepaald door opvattingen over het algemeen te voeren regeringsbeleid. Veel kiezers zullen zich niet bewust zijn dat zij met hun stem ook een mandaat voor grondwetsherziening afgeven wanneer de Tweede Kamer mede is ontbonden krachtens artikel 137¹. Hoewel door de samenloop van periodieke verkiezingen en verkiezingen ingevolge artikel 137 de betekenis van het electorale mandaat voor een grondwetsherziening steeds meer op de achtergrond is geraakt, blijft de kiezersraadpleging een waarborg die onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als voor een belangrijke grondwetsherziening tot een tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer wordt overgegaan².

Wat nu de eerste vraag betreft, als met «wordt de Tweede Kamer ontbonden» in artikel 137 GW wordt bedoeld op het tijdstip waarop het ontbindingsbesluit wordt genomen, dan zijn verklaringswetten die worden bekendgemaakt na dat tijdstip te laat: zij kunnen niet worden behandeld door de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling. Wordt met «wordt de Tweede Kamer ontbonden» bedoeld op het tijdstip waarop de Tweede Kamer daadwerkelijk wordt ontbonden, dan is het strikt genomen zelfs mogelijk dat een verklaringswet wordt bekendgemaakt na de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 137 geven geen uitsluitsel over de vraag wat in het derde lid met «wordt de Tweede Kamer ontbonden» wordt bedoeld. Ook de literatuur geeft geen aanknopingspunten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich in 1971 gebogen over de vraag hoe artikel 211 (volgens de tekst van 1953, het huidige artikel 137) moest worden geïnterpreteerd. Hij wees erop dat tot dan toe de gevolgde praktijk was geweest dat een wet inzake grondwetsherziening in het Staatsblad werd opgenomen voordat het besluit tot Kamerontbinding werd genomen. Hij erkende dat de tekst van artikel 211 deze praktijk niet met zoveel woorden voorschrijft. Het artikel, zo stelde hij, spreekt niet van het besluit tot ontbinding, doch van het feit dat de Kamers worden ontbonden na de afkondiging van zodanige wet. Hij vervolgde:

«Bij de toepassing van artikel 211 van de Grondwet zal er evenwel voor moeten worden gewaakt, dat aan de strekking van de in het dertiende hoofdstuk van de Grondwet geregelde procedure van grondwetsherziening niet te kort wordt gedaan. Bij deze procedure dient in aanmerking te worden genomen, dat de voorstellen tot grondwetsherziening, die in eerste lezing zijn aanvaard, bij de als gevolg van de kamerontbinding plaatsvindende verkiezingen een rol zullen moeten spelen. Deze verkiezingen starten reeds bij de kandidaatstelling, die in het tijdschema van dit jaar op 16 maart is gesteld, althans wat de Tweede Kamer betreft».

Omdat het tijdstip van de kandidaatstelling slechts vijf dagen later lag dan het tijdstip van afkondiging van de Kamerontbinding, stelde de Minister voor om van het eerste tijdstip uit te gaan.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is deze lijn niet in alle gevallen gevolgd. Van de 34 voorstellen die toen in eerste lezing zijn aanvaard hebben er acht het Staatsblad gehaald na het tijdstip waarop het koninklijk besluit tot ontbinding van de kamers werd genomen. Uit de parlementaire stukken blijkt niet dat deze handelwijze berust op een bewuste keuze om af te wijken van de interpretatie waarvoor in 1971 is gekozen. Wellicht is bij deze vraag eenvoudig niet stilgestaan.

¹ In 1848 was sprake van ontbinding van beide Kamers; in 1996 is de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer vervallen. Voor de vraag die hier aan de orde is maakt dat geen verschil.

² De laatste ontbinding specifiek met het oog op grondwetsherziening vond plaats in 1948, in verband met de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië.

Na 1981 en voor 2006 zijn er drie keer verklaringswetten in het Staatsblad geplaatst. In geen van deze gevallen werden de verklaringswetten bekendgemaakt na de bekendmaking van het ontbindingsbesluit. Bij twee gelegenheden – in 1998 en in 2002 – nam de regering uitdrukkelijk het standpunt in dat alle verklaringswetten uiterlijk op de dag van bekendmaking van het ontbindingsbesluit in het Staatsblad moeten staan. Hiervan wordt geen melding gemaakt in de brief van 18 december 2006¹.

Het voorgaande komt erop neer dat er in de praktijk meestal vanuit is gegaan dat de verklaringswetten bekend moeten zijn gemaakt vóór de bekendmaking van het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer. De enige uitzondering heeft zich voorgedaan in 1981. In 1971 is met zoveel woorden uitgesproken dat de voorstellen tot grondwetsherziening die in eerste lezing zijn aanvaard een rol moeten kunnen spelen niet alleen bij de verkiezingen zelf, maar ook bij de kandidaatstelling.

De Raad onderkent dat de betekenis van het kiezersmandaat voor een grondwetsherziening steeds meer op de achtergrond is geraakt. Hij is echter, zoals hiervoor opgemerkt, van oordeel dat de kiezersraadpleging een waarborg blijft die onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen. Kandidaatstelling louter met het oog op een voorgenomen wijziging van de GW zal niet snel aan de orde zijn, maar is evenmin uit te sluiten. Bovendien moet bij de kandidaatstelling niet alleen worden gedacht aan het al dan niet indienen van een kieslijst in verband met grondwetsherziening; het kan ook gaan om de kandidaatstelling van een bepaalde persoon op de lijst van een bestaande politieke partij.

De tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 137 geven geen uitsluitel over de vraag wat in het derde lid met «wordt de Tweede Kamer ontbonden» wordt bedoeld. De praktijk en het standpunt dat de regering in 1971 innam vormen echter een aanwijzing dat het bij het kiezersmandaat niet slechts behoort te gaan om de uitoefening van het actief kiesrecht, maar ook om de kandidaatstelling. De Raad meent dan ook dat het van zorgvuldigheid getuigt om voortaan rekening te houden met het tijdstip waarop de kandidaatstelling begint. Daarom adviseert de Raad in de toekomst terug te keren naar de staatsrechtelijke praktijk die, met één uitzondering, tot 1998 heeft bestaan. Die houdt in dat een verklaringswet bekend behoort te worden gemaakt voordat het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer is bekendgemaakt.

c. Met betrekking tot de vraag of het mogelijk is de gronden voor ontbinding van de Tweede Kamer bij later koninklijk besluit aan te vullen is de Raad van oordeel dat ook op dit punt dient te worden teruggekeerd naar de staatsrechtelijke praktijk van voor 1998.

¹ Voor 1998 zie Kamerstukken I 1997/98, 25 442, nr. 231c, en Handelingen II 13 januari 1998, blz.3263 r.k. Voor 2002, Kamerstukken I 2001/02, 28 051 en 28 081, nr. 233a. In 2002 werden de laatste twee verklaringswetten in het Staatsblad geplaatst op dezelfde dag als het ontbindingsbesluit, namelijk 28 maart; zie Stb. 2002, nrs.171, 172 en 173. In 1986 werden de drie verklaringswetten eveneens op dezelfde dag bekendgemaakt als het ontbindingsbesluit van – toen nog – de beide Kamers (Stb. 1986, nrs. 119, 120, 121 en 136); uit de Handelingen komt naar voren dat de regering ook toen bij de Eerste Kamer heeft aangedrongen op spoed (Handelingen I 25 maart 1986, blz. 852 en 923). De mondelinge behandeling in de Eerste Kamer werd pas een dag voor de bekendmaking in het Staatsblad voltooid.

² In de situatie dat slechts sprake is van één verklaringswet en een samenloop met reguliere Tweede Kamerverkiezingen, zal overigens in ieder geval niet aan deze lijn ontkomen kunnen worden. De ontbinding is dan immers pas aangewezen, indien de desbetreffende verklaringswet in het Staatsblad is geplaatst.

1–2. Met instemming heeft het kabinet geconstateerd dat de Raad van State blijkens zijn dictum het standpunt van het kabinet dat de op 22 november jl. gekozen Tweede Kamer de tweede lezing van onderhavige grondwetswijziging ter hand kan nemen, onderschrijft. Met de Raad is het kabinet van oordeel dat de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van en de literatuur over artikel 137 van de Grondwet geen uitsluitel of aanknopingspunten geven over het tijdstip waarop de verklaringswetten in het Staatsblad geplaatst behoren te worden. In navolging van de Raad meent het kabinet dat het wenselijk is in de toekomst in beginsel opnieuw de lijn te volgen dat alle verklaringswetten vóór het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer, dat wil tevens zeggen voor de dag van kandidaatstelling, in het Staatsblad geplaatst worden². Weliswaar is onomstreden dat de betekenis van de ontbindingsverkiezing als instrument om de kiezers te raadplegen sterk op de achtergrond is geraakt. Dit neemt niet weg dat het van zorgvuldigheid getuigt als in beginsel alle verklaringswetten vóór het ontbindingsbesluit in het Staatsblad worden gepubliceerd, zoals ook voorheen – met uitzondering van 1981 – gebruikelijk was. Niet uitgesloten is echter dat er in de praktijk onder het huidige artikel 137 van de Grondwet door bijzondere omstandigheden net als in 2006 wederom aanleiding bestaat om de verklaringswetten niet (alle) vóór het ontbindingsbesluit en de kandidaatstelling te publiceren. Door de plotselinge val van het vorige kabinet, was het bij voorliggend voorstel niet mogelijk de verklaringswet nog voor de bekendmaking van het ontbindingsbesluit d.d. 4 september 2006 of de kandidaatstelling d.d. 10 oktober 2006 in het Staatsblad te publiceren, net zo min als dit het geval was bij het voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilson-

bekwamen van het kiesrecht. Daarom is bij koninklijk besluit van 15 november 2006 bepaald dat de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006 wegens de kabinetscrisis, mede plaatsvindt wegens grondwetsherziening. Het kabinet meent dat het ongewenst zou zijn, indien tot na de volgende Tweede Kamerverkiezingen van 2011¹ gewacht zou moeten worden, voordat met de tweede lezing begonnen kan worden. De tekst van artikel 137 dwingt daar ook niet toe. Ook de Raad van State is gezien zijn dictum dit oordeel toegedaan.

3. Grondwetsherzieningsprocedure

De regering heeft de Raad in 2003 gevraagd te adviseren over een probleem dat zich voordeed bij de procedure voor grondwetsherziening. De vraag was toen of de Tweede Kamer die is samengesteld na de verkiezingen volgend op de eerste lezing van een grondwetsherziening de enige Kamer is die over de tweede lezing kan beslissen, dan wel dat de Kamer na weer nieuwe verkiezingen nog steeds bevoegd is. Die vraag was opgekomen doordat er in 2002 en 2003 kort na elkaar twee keer verkiezingen voor de Tweede Kamer waren geweest, maar ook doordat de regering in 2002 was afgestapt van de tot 1983 geldende traditie dat de in eerste lezing aanvaarde voorstellen worden ingediend op de dag waarop de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt. De voorstellen werden zo laat ingediend dat de Tweede Kamer nauwelijks gelegenheid had om ze te behandelen vóór de vervroegde verkiezingen. De Raad oordeelde dat behandeling van de voorstellen door de Tweede Kamer op zichzelf ook mogelijk was na de verkiezingen van 2003. Hij achtte het echter juist als zou worden teruggekeerd naar de staatsrechtelijke praktijk waarin normaliter de tweede-lezingsvoorstellen worden afgehandeld door de Tweede Kamer die is gekozen na een ontbinding welke, mede, is gebaseerd op artikel 137. Om de kans daarop te vergroten adviseerde de Raad, terug te keren naar de tot 1983 geldende traditie: indiening van de in eerste lezing aanvaarde voorstellen op de dag waarop de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt.

De Raad adviseerde meer in het algemeen om bij een volgende grondwetsherziening in het bijzonder het onderdeel tweede lezing in de procedure van grondwetsherziening nog eens tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden en eventueel de tekst van het in 1995 gewijzigde artikel 137 GW te verduidelijken. De regering zag geen directe noodzaak om tot een wijziging van artikel 137 op het punt van de tweede lezing over te gaan, maar wilde wel bezien of de procedure van grondwetsherziening meer in het algemeen aanpassing behoeft. Daarbij zou dan ook het onderdeel tweede lezing worden betrokken.

In dit advies heeft de Raad geconstateerd dat artikel 137 ook op een ander punt ruimte laat voor vragen. Dit onderstreept het belang van de aanbeveling die de Raad in 2003 heeft gedaan, om bij een volgende grondwetsherziening de procedure van grondwetsherziening tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden en – zo nodig – tot een duidelijker tekst te komen.

3. Het kabinet deelt de visie van de Raad dat het van belang is om de procedure van grondwetsherziening tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden. Het kabinet zal daartoe de nodige initiatieven ontplooiën.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Het is immers de praktijk dat ontbindingsverkiezingen in verband met grondwetsherziening samenvallen met reguliere Tweede Kamerverkiezingen. De eerstvolgende reguliere Tweede Kamerverkiezing vindt plaats in mei 2011.