

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet (herijking Grondwetsherzieningsprocedure)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

Artikel 137 van de Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. De Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, overweegt in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Indien deze Tweede Kamer geen besluit neemt over het voorstel, vervalt dit van rechtswege. Zodra zij het voorstel heeft aangenomen, overweegt de Eerste Kamer dit in tweede lezing. De beide kamers kunnen het voorstel tot verandering alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

2. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.

Artikel III

Aan de Grondwet wordt het volgende additionele artikel toegevoegd:

Artikel V

1. Artikel 137 van de Grondwet zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit artikel, blijft van kracht ten aanzien van een voorstel tot verandering in de Grondwet waarvan de wet die verklaart dat zij in overweging zal worden genomen, is bekendgemaakt vóór de datum waarop de Tweede Kamer is gekozen die zitting heeft op de datum van inwerkingtreding van dit artikel.

2. Indien een wijziging van artikel 137 van de Grondwet in werking is getreden die ertoe strekt dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering een voorstel tot verandering in de Grondwet in tweede lezing overwegen, komt het derde lid van artikel 137 van de Grondwet te luiden:

3. Nadat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, is samengekomen, overwegen de Staten-Generaal in verenigde vergadering 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. Indien zij gedurende de zittingsduur van de in de eerste volzin bedoelde Tweede Kamer geen besluit nemen over het voorstel, vervalt dit van rechtswege.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Over de toepassing van de Grondwetsherzieningsprocedure vindt de afgelopen jaren met enige regelmaat discussie plaats. Die spitst zich toe op de tweede lezing en dan in het bijzonder op de vraag op welk moment een voorstel in tweede lezing in procedure moet worden gebracht, wie dat doet (de regering of een of meer leden van de Tweede Kamer) en of de behandeling van de tweede lezing ook moet worden afgerond door de Tweede Kamer die na de eerste lezing is gekozen. Het is niet wenselijk als er over deze aspecten van de procedure onduidelijkheid bestaat. Daarom wordt voorgesteld de Grondwet aan te passen.

Ter uitvoering van een toezegging aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 21 februari 2019 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met enkele suggesties om de Grondwetsherzieningsprocedure te wijzigen.¹ Deze suggesties worden in het onderhavige wetsvoorstel uitgewerkt. Concreet wordt voorgesteld om in de eerste plaats te verduidelijken dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet het voorstel tot Grondwetsherziening in tweede lezing overweegt. Verder wordt voorgesteld te bepalen dat indien deze Tweede Kamer in tweede lezing geen besluit neemt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt. In verband hiermee worden enkele suggesties gedaan om te waarborgen dat deze Kamer maximaal de ruimte heeft om de behandeling niet alleen ter hand te nemen, maar die ook af te ronden gedurende haar zittingsduur, ook als de Kamer tussentijds zou worden ontbonden. Met dit wetsvoorstel is beoogd de bestaande Grondwetsherzieningsprocedure te verduidelijken en te bewerkstelligen dat de behandeling van een grondwetsvoorstel sneller wordt afgerond en het parlementaire debat zich kan richten op de inhoud daarvan.

2. Voorgeschiedenis en stand van zaken

De hiervoor genoemde onderwerpen zijn niet nieuw. In 2009 heeft het kabinet zich, naar aanleiding van discussies daarover, gebogen over de vraag of de Grondwetsherzieningsprocedure aanpassing behoeft en hierover een notitie aan de Kamer gezonden.²

Wat betreft de vraag op welk moment een wet tot herziening van de Grondwet in eerste lezing (de verklaringswet) moet zijn bekendgemaakt, merkte het kabinet op dat het zonder meer de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit worden bekendgemaakt, maar sprak het de voorkeur uit om vast te houden aan het criterium dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Artikel 137, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat de Tweede Kamer na de bekendmaking van de verklaringswet wordt ontbonden. Aangezien de feitelijke ontbinding van de Tweede Kamer pas plaatsvindt na de verkiezingen, laat een letterlijke interpretatie van de huidige tekst van dit artikellid de mogelijkheid open dat een verklaringswet bekend wordt gemaakt na de dag van verkiezingen maar voor de dag van ontbinding. Het kabinet achtte het 'voorstelbaar dat deze mogelijkheid wordt uitgesloten in de tekst van de Grondwet', maar heeft hiertoe geen voorstel geëntameerd.

Wat betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de tweede lezing van een Grondwetsherziening, merkte het kabinet allereerst op dat het uitgangspunt moet

¹ Kamerstukken II 2018/19, 31570, nr. 35.

² Kamerstukken II 2009/10, 31570, nr. 14.

blijven dat de Tweede Kamer die na de verkiezingen wordt gekozen, de behandeling van de tweede lezing aanvangt én afrondt en dat het in elk geval zeer onwenselijk zou zijn als regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een 'gunstiger' samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Met het oog hierop onderstreepte het kabinet het belang dat voorstellen in tweede lezing onverwijld, dat wil zeggen op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst, bij de Tweede Kamer worden ingediend of aanhangig gemaakt en daarna voortvarend worden behandeld. Het kabinet merkte op dat de regering zich bij regeringsvoorstellen voortaan graag aan dit 'eerstedagscriterium' wil houden en bij initiatiefvoorstellen duidelijke afspraken zal maken met de initiatiefnemers van de eerste lezing, zodat het grondwetsvoorstel in tweede lezing tijdig aanhangig wordt gemaakt door ofwel de regering ofwel één of meer leden van de Tweede Kamer. Deze afspraken achtte het kabinet in beginsel afdoende. Een nadere inperking van de constitutionele mogelijkheid van voortgezette behandeling door een Tweede Kamer die niet direct na de grondwetsontbinding is gekozen achtte het kabinet destijds nodig noch wenselijk.

In de hiervoor genoemde brief van 21 februari 2019 zijn de ontwikkelingen sinds de kabinetsnotitie van 2009 geschetst. Die laten zien dat van een bestendige praktijk met betrekking tot de Grondwetsherzieningsprocedure (nog) geen sprake is. Meer in het bijzonder blijkt dat de hiervoor genoemde afspraken met betrekking tot de wijze en het tijdstip waarop initiatiefvoorstellen tot Grondwetsherziening in tweede lezing aanhangig worden gemaakt en behandeld niet in alle gevallen zijn nagekomen. In twee gevallen is een initiatiefvoorstel in tweede lezing pas geruime tijd na de eerste samenkomst van de Tweede Kamer aanhangig gemaakt en voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies voorgelegd.³ In een ander geval is de behandeling niet afgerond door de daartoe gekozen Tweede Kamer: het voorstel van wet van het lid Halsema 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 werd op 8 maart 2010 door de initiatiefnemer in tweede lezing bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt,⁴ maar de behandeling van dit voorstel werd niet afgerond tijdens de zittingsperiode 2010-2012 en evenmin in de daaropvolgende zittingsperiode. Hierna besloot de Tweede Kamer op 9 oktober 2018 dat het voorstel 'moet worden geacht te zijn vervallen'.⁵

De regering ziet in het voorgaande mede aanleiding het onderhavige voorstel te doen tot wijziging van de Grondwetsherzieningsprocedure. De regering volgt het advies van de staatscommissie parlementair stelsel om de in de huidige procedure opgenomen waarborgen te handhaven dat een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt na twee lezingen, waarbij verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden na de eerste lezing om te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd en waarbij in de tweede lezing een versterkte meerderheid nodig is om te verzekeren dat er een ruime en bestendige steun voor het voorstel is. De regering ziet evenmin aanleiding de procedure van totstandkoming van een verklaringswet (de eerste lezing) te wijzigen. Een voorstel tot Grondwetsherziening wordt in eerste lezing als wetsvoorstel door de regering bij de Tweede Kamer ingediend of door een of meer leden van de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Het wetsvoorstel doorloopt vervolgens het normale wetgevingsproces, met dien verstande dat – anders dan bij andere wetsvoorstellen – de mogelijkheid van splitsing voor de Tweede Kamer blijft bestaan (artikel 137, tweede lid, van de Grondwet). Indien beide Kamers het wetsvoorstel aannemen en de regering dat vervolgens bekrachtigt, wordt de verklaringswet bekendgemaakt (artikel 137, derde lid, van de Grondwet).

³ Kamerstukken II 2016/17, 34716 en Kamerstukken II 2016/17, 34724.

⁴ Kamerstukken II 2009/2010, 32334, nr. 1.

⁵ Handelingen II 2018/19, nr. 10, item 8, p. 1.

Wel meent de regering dat er aanleiding is om duidelijker in de Grondwet vast te leggen welke Tweede Kamer in tweede lezing een besluit neemt over een voorstel tot Grondwetsherziening en hoe de besluitvorming hierover praktisch wordt vormgegeven. In de paragrafen 3 en 4 worden beide elementen nader uitgewerkt.

3. Publicatie van de verklaringswet en Kamerontbinding

In navolging van de notitie uit 2009 is de regering van oordeel dat het de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit worden bekendgemaakt, maar dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekendgemaakt dienen te zijn. Als de verklaringswet uiterlijk op die dag wordt bekendgemaakt, neemt de vervolgens nieuw gekozen Tweede Kamer de tweede lezing ter hand. Het voorstel is het voorgaande te verduidelijken in de tekst van artikel 137 van de Grondwet. Dit voorstel doet recht aan de al decennia bestaande praktijk dat de Tweede Kamer niet meer afzonderlijk in het kader van een Grondwetswijziging wordt ontbonden, maar dat de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer mede geldt als verkiezing in het kader van de behandeling van een of meer voorstellen tot Grondwetswijziging waarvan de eerste lezing voor de verkiezing is of zijn afgerond.

Het voorstel heeft als bijkomend voordeel dat niet langer na de bekendmaking van een verklaringswet nog op grond van artikel 137 van de Grondwet een (apart) ontbindingsbesluit hoeft te worden genomen. Als het gaat om verkiezingen na een tussentijdse Kamerontbinding op grond van artikel 64 van de Grondwet, hoeft niet langer ook artikel 137, derde lid, van de Grondwet in de grondslag van het ontbindingsbesluit te worden genoemd. Indien in een voorkomend geval behoefte bestaat aan een snellere behandeling van de tweede lezing van een Grondwetsherziening, biedt artikel 64 van de Grondwet, zo nodig, de mogelijkheid om de Tweede Kamer eerder te ontbinden.

Als de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer na de bekendmaking van een of meer verklaringswetten periodieke verkiezingen zijn (door het verstrijken van de zittingsduur), hoeft geen ontbindingsbesluit meer te worden genomen en als het gaat om verkiezingen na een tussentijdse Kamerontbinding op grond van artikel 64 van de Grondwet, hoeft niet langer ook artikel 137, derde lid, van de Grondwet in de grondslag van het ontbindingsbesluit te worden genoemd. De regering onderkent dat een dergelijk ontbindingsbesluit en de publicatie daarvan in het Staatsblad een zekere meerwaarde heeft om kiesgerechtigden erop te attenderen dat de verkiezingen (mede) in het licht staan van de tweede lezing van een Grondwetsherziening, maar die meerwaarde is in de hedendaagse praktijk beperkt.

4. De besluitvorming in tweede lezing

Het in de vorige paragraaf genoemde voorstel tot verduidelijking van de procedure ziet uitsluitend op de vraag welke Tweede Kamer bevoegd is de tweede lezing ter hand te nemen. Daarnaast wordt voorgesteld een wijziging aan te brengen in de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt in de tweede lezing.

4.1 De start van de tweede lezing

Tot op heden wordt, hoewel de Grondwet dat niet met zoveel woorden voorschrijft, ten behoeve van de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetsherziening een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend of aanhangig gemaakt. Dat heeft onmiskenbaar voordelen, aangezien aldus is verzekerd dat alle (grond)wetgevende organen betrokken zijn bij de besluitvorming. Ook de in het wetgevingsproces te doorlopen stappen zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving. Dat geeft de betrokken organen houvast.

Er zijn echter ook nadelen. Het in procedure brengen van een wetsvoorstel vergt een handeling van hetzij de regering, hetzij een of meer leden van de Tweede Kamer, terwijl de ervaring leert dat discussie kan ontstaan over de vraag wie de verantwoordelijkheid neemt voor deze handeling en voor de voortgang van de verdere behandeling van het voorstel. Een dergelijke discussie leidt tot vertraging en in het uiterste geval tot de situatie dat de na afronding van de eerste lezing gekozen Tweede Kamer geen invulling geeft aan de grondwettelijk voorgeschreven procedure van heroverweging in tweede lezing. Dit nadeel zou eventueel kunnen worden ondervangen door in de Grondwet te bepalen dat het wetsvoorstel ten behoeve van de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetsherziening in alle gevallen door de regering (op de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer) wordt ingediend, ook als de eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt. Deze werkwijze was tot 1971 de praktijk. Hieraan kleeft echter ook een nadeel. Als de regering een dergelijk voorstel indient terwijl zij hiertegen inhoudelijke bezwaren heeft, kan de verdediging van het voorstel in het gedrang komen. Dat is met name tijdens de fase van behandeling in de Eerste Kamer problematisch, omdat bij de verdediging van het voorstel dan geen rol is weggelegd voor de oorspronkelijke initiatiefnemer(s) of leden van de Tweede Kamer die (mogelijk) wel voorstander van het voorstel zijn. Daarom is het sindsdien gebruikelijk dat als een Grondwetsvoorstel in eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt ook het voorstel in tweede lezing door één of meer leden van de Tweede Kamer in procedure wordt gebracht.⁶ De regering acht het niet wenselijk hierin verandering te brengen.

Het voorgaande roept wel de vraag op hoe in de toekomst kan worden geborgd dat ook in gevallen waarin de eerste lezing van een voorstel tot Grondwetsherziening als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt, de na afronding van de eerste lezing gekozen nieuwe Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing vanaf de dag van eerste samenkomst ter hand kan nemen, ook als blijkt dat geen lid van die Kamer bereid is de verdediging van het voorstel op zich te nemen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de Tweede Kamer in een op 29 september 2017 uitgebrachte voorlichting in overweging gegeven in haar Reglement van Orde te bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer.⁷ In de hiervoor genoemde brief van 21 februari 2019 is opgemerkt dat in aanvulling hierop zou kunnen worden overwogen in (artikel 19 van) de Wet op de Raad van State te bepalen dat het horen van de Afdeling advisering achterwege kan blijven over grondwetsvoorstellen in tweede lezing. De regering is bereid een dergelijk wetsvoorstel in procedure te brengen indien de Tweede Kamer hieraan hecht.

4.2 De afronding van de tweede lezing door de Tweede Kamer

Indien de Tweede Kamer ook haar Reglement van Orde op de hiervoor bedoelde manier zou wijzigen, geeft dit de daartoe gekozen Tweede Kamer maximaal de ruimte om de behandeling niet alleen ter hand te nemen, maar die ook af te ronden gedurende haar zittingsduur, ook als de Kamer tussentijds zou worden ontbonden. Door tussentijdse ontbinding kan de zittingsduur van de Tweede Kamer aanzienlijk korter zijn dan de reguliere zittingsduur. Zoals is beschreven in de brief van 21 februari 2019 heeft de Tweede Kamer sinds de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (in 1917) altijd een zittingsduur gehad van ten minste 8 maanden en is een veel kortere zittingsduur ook moeilijk voorstelbaar, aangezien met de vorming van een nieuw kabinet na de verkiezingen tijd gemoeid is en ook als vervolgens wordt besloten de Kamer tussentijds te ontbinden, enkele maanden zullen verstrijken voordat de daarop volgende verkiezingen daadwerkelijk plaatsvinden.

⁶ Zie in dit verband Bijl. Handelingen I 1971/72, 11302, nr. 7a en Kamerstukken II 1976/77, 14213, nr. 3, p. 7.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 32334, nr. 11.

In deze tijd kan de Tweede Kamer in staat worden geacht een besluit te nemen over een voorstel tot Grondwetsherziening, waarover in eerste lezing doorgaans al uitgebreid is gediscussieerd en dat bovendien inhoudelijk in tweede lezing niet meer kan worden gewijzigd. Zo heeft de Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing van de algehele Grondwetsherziening van 1983, waarbij een groot aantal voorstellen in onderlinge samenhang besproken moesten worden, in minder dan vijf maanden afgerond.⁸ De regering realiseert zich dat de Tweede Kamer er in de zittingsperiode 2002-2003 niet in is geslaagd de behandeling van de toen aanhangige grondwetsvoorstellen in tweede lezing af te ronden. Dit kan evenwel niet los worden gezien van het feit dat de voorstellen niet direct op de dag van eerste samenkomst in tweede lezing werden ingediend. Twee voorstellen werden zelfs pas zes weken voor de ontbindingsverkiezingen van 2003 ingediend.⁹

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar hiervoor genoemde voorlichting heeft opgemerkt, vervalt een grondwetsvoorstel in tweede lezing op dit moment niet van rechtswege, indien de behandeling daarvan niet wordt afgerond door de Tweede Kamer die is gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet. Ook de daaropvolgende Tweede Kamer kan die behandeling nog afronden. Naar het oordeel van de Afdeling advisering is een dergelijke gang van zaken weliswaar alleen geoorloofd in 'bijzondere omstandigheden', bijvoorbeeld wanneer een voorstel in tweede lezing inzet is van de formatiebesprekingen, maar de Grondwet kent deze beperking niet.¹⁰ Het in de Grondwet opnemen van een subjectief criterium als 'bijzondere omstandigheden' biedt niet de benodigde constitutionele duidelijkheid. Het is evenmin mogelijk de bijzondere omstandigheden limitatief te omschrijven. Daarvoor kiest de regering dan ook niet.

De huidige tekst van de Grondwet sluit al met al niet uit dat de behandeling van de tweede lezing wordt uitgesteld met als achterliggende reden dat een 'gunstiger' samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Dit acht de regering om de in paragraaf 2 genoemde redenen onwenselijk. Daarom wordt nu voorgesteld om in artikel 137 van de Grondwet tot uitdrukking te brengen dat indien de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet de tweede lezing niet afrondt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt.

De regering wijst erop dat dit voorstel het niet onmogelijk maakt dat de besluitvorming over (de verdediging van) een Grondwetsvoorstel in tweede lezing inzet is van de onderhandelingen in het kader van de kabinetsformatie die volgt op de verkiezingen van de Tweede Kamer die plaatsvinden na de bekendmaking van de verklaringswet. De nieuwe Tweede Kamer hoeft geen besluit te nemen voordat de kabinetsformatie is afgerond en de uitkomsten van de onderhandelingen kunnen vervolgens bij de besluitvorming door de Kamer worden betrokken. Ook als zou worden besloten tot tussentijdse Kamerontbinding voordat de Tweede Kamer een besluit heeft genomen over de tweede lezing, zou de besluitvorming kunnen worden afgerond in de periode tussen het besluit tot Kamerontbinding en de daaropvolgende verkiezingen. Zoals de Raad van State eerder heeft opgemerkt, staat de beslissing tot ontbinding immers niet in de weg aan een voortgezette behandeling en afhandeling van de tweede lezing, nu de 'leer van het achterwege laten van de behandeling van omstreden wetsvoorstellen' niet opgaat voor een aanhangig voorstel tot

⁸ De voorstellen werden op 15 juni 1981 in tweede lezing ingediend en op 12 november 1981 in stemming gebracht (Handelingen II 1981/82, p. 319-321).

⁹ De dag van eerste samenkomst was 23 mei 2002, twee voorstellen werden in september 2002 ingediend (Kamerstukken II 2001/02, 28509 en Kamerstukken II 2001/02, 28515) en twee andere voorstellen op 11 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28726 en Kamerstukken II 2002/03, 28727). De daaropvolgende verkiezingen vonden plaats op 22 januari 2003.

¹⁰ Naar het oordeel van de Afdeling advisering moet de Tweede Kamer besluiten dat een grondwetsvoorstel 'als vervallen wordt beschouwd' als ook de Tweede Kamer die volgt op de Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet de behandeling daarvan niet afrondt. De tekst van de Grondwet biedt echter geen waarborg dat de Tweede Kamer een dergelijk besluit ook daadwerkelijk zal nemen.

grondwetswijziging in tweede lezing. De (nieuwe) zittende Tweede Kamer is juist daarvoor (mede) verkozen en kan tot aan het aantreden van een nieuwe Kamer beslissen tot aanvaarding van die tweede lezing. Het demissionaire karakter van het kabinet, de beslissing tot Kamerontbinding noch de verkiezingen doen daaraan af.¹¹

5. Consultatie

Van 3 september 2019 tot en met 9 oktober 2019 is via www.internetconsultatie.nl aan belangstellenden de gelegenheid geboden te reageren op het conceptwetsvoorstel. Dat heeft 7 reacties opgeleverd, die allemaal openbaar zijn gemaakt door de indiener. Twee reacties hebben inhoudelijk betrekking op een ander Grondwetsvoorstel (dat in dezelfde periode voor internetconsultatie is aangeboden). Deze reacties zullen bij dat andere Grondwetsvoorstel worden betrokken. Op een na alle overige reacties staan positief tegenover het voorstel. Wel worden enkele suggesties gedaan om het voorstel te wijzigen. Zo wordt voorgesteld om de bepaling over het 'verval van rechtswege' te vervangen door vaste behandeltermijn waarbinnen de tweede lezing door de Tweede Kamer moet zijn afgerond. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Met een vaste behandeltermijn wordt immers niet uitgesloten dat de behandeling van de tweede lezing wordt uitgesteld met als achterliggende reden dat een 'gunstiger' samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien, hetgeen de regering onwenselijk acht.

Verder wordt voorgesteld te bepalen dat het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de tweede lezing achterwege blijft. Op grond van artikel 73, eerste lid, van de Grondwet is het aan de (gewone) wetgever om te bepalen in welke gevallen het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State achterwege blijft. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering bereid is een dergelijk wetsvoorstel in procedure te brengen indien de Tweede Kamer hieraan hecht.

Voorts wordt aandacht gevraagd voor de samenloop met een ander Grondwetsvoorstel waarin eveneens een wijziging van de Grondwetsherzieningsprocedure wordt voorgesteld. Het tweede lid van additioneel artikel V voorziet in de noodzakelijke afstemming tussen beide voorstellen.

In een van de reacties wordt een kanttekening geplaatst bij de bepaling die ertoe strekt dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen van de Tweede Kamer als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Volgens de indiener van deze reactie zouden verklaringswetten eerder – voor de start van de kandidaatstellingsprocedure – bekend moeten worden gemaakt. Zoals hiervoor is opgemerkt, is de regering van oordeel dat het de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit – en daarmee ook voor de dag van kandidaatstelling – worden bekendgemaakt. Het gaat echter te ver om de dag van kandidaatstelling als het uiterste tijdstip van bekendmaking in de Grondwet vast te leggen. Door het algemene karakter van de ontbindingsverkiezingen zal kandidaatstelling louter met het oog op een voorgenomen wijziging van de Grondwet doorgaans niet aan de orde zijn. Daarvoor kan wel aanleiding bestaan in het geval de grondwetsherziening tot grote maatschappelijke discussie leidt. Indien in een dergelijk geval de verklaringswetten onverhoopt niet bekendgemaakt worden voor de dag van kandidaatstelling, is er echter geen enkele reden om met de voorbereidingen of een eventuele kandidaatstelling te wachten tot na bekendmaking van de wet. De behandeling van de eerste lezing is immers ruime tijd daarvoor al begonnen en de eventuele maatschappelijke discussie daarover heeft de kiezer dan al gealarmeerd. Ook indien de verklaringswetten niet bekendgemaakt zouden worden voor het ontbindingsbesluit zullen de wetsvoorstellen in bijna alle gevallen in elk geval door de Tweede Kamer aanvaard zijn vóór de dag van kandidaatstelling. Het vastleggen van de

¹¹ Kamerstukken II 2003/04, 29200 VII, nr. 36, p. 5.

dag van kandidaatstelling als fatale termijn doet overigens ook geen recht aan de wijze waarop de kandidaatstelling verloopt. Maanden voor de dag van kandidaatstelling is het interne proces van kandidaatstelling binnen geregistreerde groeperingen reeds gaande. De dag van kandidaatstelling is derhalve slechts het formele sluitstuk van de kandidaatstelling. Voor nieuwe groeperingen is bij bekendmaking van de verklaringswet kort voor de dag van kandidaatstelling, voorts de tijd ruim te kort om naar aanleiding daarvan een nieuwe groepering te registreren en feitelijk ook te kort voor de organisatie die gepaard gaat met de inlevering van kandidatenlijsten zonder aanduiding boven de lijst. Met het neerleggen in de Grondwet van de dag van kandidaatstelling als fatale termijn zou derhalve een te groot gewicht worden gelegd bij het formele sluitstuk van de kandidaatstellingsprocedure. Een fatale termijn aan het begin van het proces van kandidaatstelling, in de praktijk enkele maanden vóór het nemen van het ontbindingsbesluit, zou de mogelijkheid om tot herziening van de Grondwet over te gaan zeer ernstig bemoeilijken en tot een praktisch onwerkbaar herzieningsprocedure leiden. Dat is onnodig en ongewenst.¹² Daar komt bij dat de waarborg dat er verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden tussen de beide lezingen van een Grondwetsherziening – zoals ook de staatscommissie heeft betoogd – er primair toe strekt te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd. Deze waarborg ziet met andere woorden primair op (de uitoefening van) het actief kiesrecht.

Eén reactie is overwegend kritisch. In deze reactie wordt onder meer voorgesteld de verkiezingen van de Tweede Kamer tussen beide lezingen te vervangen door uitsluitend op de Grondwetsherziening betrekking hebbende verkiezingen. Het Grondwetsvoorstel beoogt een bescheiden herijking en verduidelijking van de Grondwetsherzieningsprocedure. Deze suggestie gaat het bereik van het onderhavige voorstel dan ook te buiten en is naar het oordeel van de regering bovendien een te zwaar middel bij minder ingrijpende Grondwetsherzieningen. Ook wordt de suggestie gedaan om te volstaan met een in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op te nemen 'behandelverplichting' voor de Tweede Kamer. Een dergelijke regeling sluit echter niet uit dat de behandeling wordt uitgesteld met als achterliggende reden dat een 'gunstiger' samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Dit neemt niet weg dat een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op enkele andere in deze reactie genoemde punten, zoals de wijze waarop een initiatiefvoorstel tot Grondwetsherziening in tweede lezing aanhangig wordt gemaakt, inderdaad een toegevoegde waarde kan hebben.

6. Financiële aspecten en gevolgen regeldruk

De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie. Het voorstel heeft ook geen financiële gevolgen.

Artikelsgewijs deel

Artikel II

Op dit moment bepaalt het derde lid van artikel 137 van de Grondwet dat de Tweede Kamer na de bekendmaking van de verklaringswet wordt ontbonden. Het vierde lid bepaalt vervolgens dat nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, de beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering overwegen en dat zij dit alleen kunnen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. In het wetsvoorstel worden beide artikelleden samengevoegd in het derde lid.

¹² Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2009/10, 31570, nr. 14, p. 8-9.

De eerste volzin van dit lid beoogt te verduidelijken dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Als de verklaringswet uiterlijk op die dag wordt bekendgemaakt, neemt de vervolgens nieuw gekozen Tweede Kamer de tweede lezing ter hand. Met het oog hierop wordt de term 'gekozen' gebruikt, in plaats van de term 'verkiezing'. De grondwetgever verstaat onder die laatste term namelijk 'het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling én stemming'.¹³ Dat in de eerste volzin van het derde lid van artikel 137 van de Grondwet uitsluitend wordt bedoeld op de (dag van de) stemming, komt beter tot uitdrukking in de formulering 'de Kamer die wordt gekozen', die ook aansluit bij de formulering van artikel 64, tweede lid, van de Grondwet ('Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.').

De term 'bekendmaking' (van de verklaringswet) komt nu reeds voor in artikel 137, derde lid, van de Grondwet. Voor de goede orde zij erop gewezen dat met deze term, net als in de huidige Grondwet, wordt bedoeld op de bekendmaking in het Staatsblad. Ook als het gaat om een voorstel van rijkswet tot Grondwetsherziening geldt de bekendmaking in het Staatsblad als bekendmaking in de zin van artikel 137 van de Grondwet, en niet de daaropvolgende publicatie van de verklaringsrijkswet in de bladen in de andere landen van het Koninkrijk.

De tweede volzin bepaalt dat alleen de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet de tweede lezing kan behandelen en dat het voorstel van rechtswege vervalt indien deze Tweede Kamer geen besluit neemt over het voorstel. Zoals in paragraaf 4 van het algemeen deel is toegelicht, gaat het hierbij om de definitieve afronding van de behandeling van de tweede lezing, dus het aannemen of het verwerpen daarvan. Onder 'besluit' wordt in dit voorstel dus niet een procedurele handeling van de Tweede Kamer begrepen, zoals het aanhouden van de behandeling. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat indien de Tweede Kamer een voorstel in tweede lezing splitst, de tweede volzin ziet op alle gesplitste voorstellen afzonderlijk; uitsluitend de gesplitste voorstellen waarvan de behandeling niet wordt afgerond door de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet vervallen van rechtswege. Het moment waarop een voorstel vervalt, is het moment dat de volgende Tweede Kamer aantreedt terwijl de behandeling van het voorstel niet is afgerond.

De derde volzin verduidelijkt dat de Eerste Kamer (ook) in tweede lezing slechts in beeld komt indien de Tweede Kamer het voorstel aanneemt. De laatste volzin correspondeert met de laatste volzin van het huidige vierde lid van artikel 137 van de Grondwet.

Artikel III (additioneel artikel V)

Onderdeel 1

Het is heel goed mogelijk dat de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt tijdens de zittingsduur van een Tweede Kamer die is gekozen na de bekendmaking van een verklaringswet als bedoeld in artikel 137, eerste lid, van de Grondwet. Op grond van het gewijzigde artikel 137 zou die Tweede Kamer tot taak hebben het in de verklaringswet opgenomen voorstel in tweede lezing te overwegen en het voorstel van rechtswege vervallen indien die Tweede Kamer geen besluit neemt over het Grondwetsvoorstel. Dit is ongewenst omdat de Kamer dan niet vanaf het begin van haar zittingsperiode de gelegenheid heeft gehad de behandeling van het grondwetsvoorstel ter hand te nemen. Daarom wordt met onderdeel 1 van artikel V

¹³ Kamerstukken II 1976/77, 14223, nr. 3, p. 13. Zie ook: Kamerstukken II 2009/10, 32191, nr. 8, p. 2.

geregeld dat in dat geval de tweede lezing nog volgens de huidige herzieningsprocedure wordt afgerond.

Onderdeel 2

Dit onderdeel regelt de samenloop met het grondwetsvoorstel dat ertoe strekt de zittingsduur van de Eerste Kamer te wijzigen en de verenigde vergadering te belasten met de plicht om de tweede lezing van een voorstel tot verandering van de Grondwet te overwegen. Aangezien dat voorstel niet inhoudelijk samenhangt met het onderhavige, heeft de regering ervoor gekozen de voorstellen op te nemen in afzonderlijke wetsvoorstellen.

Indien de verenigde vergadering is belast met de plicht om de tweede lezing van een voorstel tot verandering van de Grondwet te overwegen voordat de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Grondwetsherzieningsprocedure in werking treedt, kan de in artikel II opgenomen wijzigingsopdracht niet onverkort worden gehandhaafd.

Artikel 138, eerste lid, onderdeel a, van de Grondwet biedt weliswaar een grondslag om in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet bij wet voor zoveel nodig aan elkaar aan te passen, maar uit de grondwetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat een dergelijke aanpassing zich dient te beperken tot niet-inhoudelijke wijzigingen.¹⁴ De meeste in onderdeel 2 van artikel V voorgestelde wijzigingen zijn niet inhoudelijk en doen naar het oordeel van de regering recht aan de beide (beoogde) wijzigingen in artikel 137 van de Grondwet. De enige meer inhoudelijke wijziging betreft de keuze om de termijn waarbinnen de behandeling van de tweede lezing door de verenigde vergadering dient te worden afgerond te koppelen aan de zittingsduur van de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet. Met het oog hierop – en om te zijner tijd vertraging te voorkomen – is ervoor gekozen nu reeds een samenloopbepaling op te nemen.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

¹⁴ Bijl. Handelingen II 1969/70, 10738, nr. 3, p. 6-7.