

Vergaderjaar 2019–2020

35 419

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 februari 2020 en het nader rapport d.d. 17 maart 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2019, nr. 2019002557, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 februari 2020, nr. W01.19.0390/l, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2019, no. 2019002557, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft tot doel om meer duidelijkheid te verschaffen over onderdelen van de Grondwetsherzieningsprocedure, met name daar waar het de tweede lezing betreft.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State over voorstellen in tweede lezing. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Inhoud van het voorstel

Op grond van de huidige tekst van artikel 137, derde lid, van de Grondwet moet de Tweede Kamer na de bekendmaking van de verklaringswet worden ontbonden, zodat een nieuwe Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing kan behandelen.

Het voorstel brengt duidelijkheid over de behandeling van de tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet: alleen de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet kan het voorstel behandelen (hierna: de nieuwe Tweede Kamer). De verplichte grondwetsherzieningsontbinding als gevolg van het aannemen van een voorstel in eerste lezing vervalt. Er wordt in plaats daarvan geregeld dat een tweedelezingsvoorstel wordt behandeld door de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van een verklaringswet. Het blijft overigens mogelijk om de Tweede Kamer vervroegd te ontbinden met het oog op grondwetsherziening; bij een zeer ingrijpende wijziging van de Grondwet zou daar wellicht aanleiding voor kunnen bestaan. Omdat de Grondwet daarin al voorziet, hoeft dat niet geregeld te worden.²

Het voorstel bepaalt verder dat indien de nieuwe Tweede Kamer gedurende haar zittingsperiode geen besluit neemt over het voorstel, dit van rechtswege vervalt. Anders dan de Afdeling in haar voorlichting³ over de grondwetsherzieningsprocedure heeft geadviseerd, bevat het voorstel geen uitzondering voor «bijzondere omstandigheden».

De toelichting merkt hierover op dat het opnemen van een dergelijk subjectief criterium in de Grondwet niet de benodigde constitutionele duidelijkheid biedt en dat het evenmin mogelijk is om de bijzondere omstandigheden limitatief te omschrijven. Daarnaast beargumenteert de toelichting overtuigend dat er ook geen noodzaak is voor het opnemen van een uitzondering indien alle actoren de procedures ordentelijk uitvoeren, omdat er dan voldoende tijd is om de tweede lezing tijdig af te ronden.⁴ Gelet op deze overwegingen tezamen kan de Afdeling zich vinden in de keuze die in het voorstel is gemaakt.

De Afdeling maakt over het voorstel nog de volgende opmerking.

2. Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

Op dit moment adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State over voorstellen in tweede lezing. Dit zijn immers wetsvoorstellen die niet in de Wet op de Raad van State zijn uitgezonderd.⁵ Uit de toelichting blijkt dat de regering bereid is een voorstel in procedure te brengen om deze advisering af te schaffen indien de Tweede Kamer daaraan hecht.⁶ De argumenten daarvoor worden niet in de toelichting gegeven, maar staan wel in de brief van 21 februari 2019:

² Artikel 64 van de Grondwet.

³ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 september 2017, W04.17.0216, naar aanleiding van het voorstel van wet van het lid Van Tongeren 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, Kamerstukken II 2017/18, 32 334, nr. 11.

⁴ Zie de toelichting, paragraaf 4.2 en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 september 2017, W04.17.0216, naar aanleiding van het voorstel van wet van het lid Van Tongeren 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, Kamerstukken II 2017/18, 32 334, nr. 11.

⁵ Artikel 73, eerste lid, van de Grondwet; artikel 19 van de Wet op de Raad van State.

⁶ Toelichting, paragraaf 4.1 (De start van de tweede lezing).

- door het achterwege laten van de advisering kan beter gegarandeerd worden dat het voorstel op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer kan worden ingediend,
- de ervaring leert dat de Afdeling advisering over voorstellen in tweede lezing veelal blanco adviezen uitbrengt – aangezien de inhoud daarvan niet meer kan worden gewijzigd en het advies over het voorstel in eerste lezing in de parlementaire stukken is opgenomen – of volstaat met opmerkingen van procedurele aard,
- een dergelijke bepaling maakt het niet onmogelijk om de Afdeling advisering om advies te vragen, bijvoorbeeld in gevallen waarin in de eerste lezing een ingrijpend amendement is aangenomen waarover de Afdeling advisering niet eerder heeft geadviseerd.⁷

De Afdeling merkt op dat zij inderdaad meestal een instemmend advies uitbrengt over tweedelezingsvoorstellen of zich beperkt tot procedurele opmerkingen. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Bij de tweede lezing van de algehele grondwetsherziening 1983 bracht de Raad van State een inhoudelijk advies uit over alle voorstellen samen.⁸

Daar komt bij dat ook enkele keren procedurele opmerkingen over tweedelezingsvoorstellen zijn gemaakt die niet van geringe betekenis zijn geweest; deze gingen immers juist over de grondwetsherzieningsprocedure en zijn onder meer aanleiding geweest tot enkele aanpassingen die in dit voorstel zijn opgenomen. Niet uitgesloten kan worden dat er ook in de toekomst vragen rijzen over de procedure tot wijziging van de Grondwet en dat ook in die gevallen een advies van de Afdeling nuttig kan zijn.⁹

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat zij al om advies gevraagd kan worden over een tweedelezingsvoorstel voorafgaand aan de verkiezingen, zodat ook in dat opzicht het vragen van advies niet hoeft te leiden tot vertraging in de procedure.¹⁰

Het alternatief dat de regering noemt – een adviesaanvraag als regering of Kamers daar aanleiding toe zien – leidt tot een discretionaire bevoegdheid die niet goed past bij de aard en het belang van het onderwerp grondwetsherziening.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

2. Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

Het is van groot belang dat 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. Tegen die achtergrond is in de memorie van toelichting de mogelijkheid genoemd om de wettelijke plicht te laten vervallen om de Afdeling advisering van de Raad van State te horen over tweedelezingsvoorstellen. Ik ben het met de Afdeling advisering eens dat als zij al voorafgaand aan de verkiezingen om advies wordt gevraagd, de advisering niet hoeft te leiden tot vertraging in de procedure. De praktijk van de afgelopen jaren leert evenwel dat initiatief-

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 570, nr. 35, p. 9–10.

⁸ Advies van 4 juni 1981, 810634/4, Kamerstukken II 16 905–16 938, A, *Naar een nieuwe Grondwet* deel 31, p. 10–12.

⁹ Gelijkluidende adviezen van 14 juni 2017, W01.17.0146, over het voorstel van het lid Van Raak over het correctief referendum, Kamerstukken II 2016/17, 34 724, nr. 4; en van 24 mei 2017, W01.17.0129, over het voorstel van het lid Jetten tot deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, Kamerstukken II 2016/17, 34 716, nr. 4.

¹⁰ Zie ook H.M.B. Breunese, »De tweede lezing van het grondwetsvoorstel-Halsema: haastige spoed is soms wél goed«, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2010, blz. 420–427.

voorstellen in tweede lezing soms pas later voor advies aanhangig worden gemaakt. Het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 35 322, nr. 4) strekt ertoe deze praktijk te bestendigen. Artikel 9.30, eerste lid, hanteert namelijk als uitgangspunt dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing pas «bij aanvang van de eerstvolgende zitting» van de nieuwe Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt. Het tweede lid van dit artikel voorziet zelfs in de mogelijkheid dat het aanhangig maken op een (veel) later tijdstip plaatsvindt.

Het voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde is nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Bij de behandeling zal, naar ik aanneem, ook het onderhavige Grondwetsvoorstel worden betrokken. Indien in het Reglement van Orde zou worden geborgd dat een initiatiefvoorstel in tweede lezing in alle gevallen zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering aanhangig wordt gemaakt, zie ik geen noodzaak om de verplichte advisering te heroverwegen. In dat geval kan de Afdeling advisering haar advies immers voor de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer uitbrengen en is de nieuwe Tweede Kamer in de gelegenheid de inhoudelijke behandeling van de tweede lezing onverwijld ter hand te nemen.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops