

Vergaderjaar 2006–2007

31 012

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 juni 2007

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Indiening verklaringswetten	2
3. Bevoegdheid van de Kamer tot behandeling van de tweede lezing	4
4. Grondwetsherziening	4

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet. Het zal de regering niet verbazen dat zij, na de discussies in eerste lezing, hun instemming konden betuigen. «Wilsonbekwamen» («hij die [...] wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten») worden na aanvaarding van deze grondwetswijziging niet langer als groep uitgesloten van een fundamenteel recht: het kiesrecht. Deze leden zien het met name als een bevestiging van de emancipatie van mensen met een verstandelijke beperking.

Toch is het advies van de Raad van State voor de leden van de CDA-fractie aanleiding om enkele vragen te stellen. Dat betreft met name de gang van zaken rondom grondwetsherzieningen. In de betreffende paragrafen gaan zij hier nader op in.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij zijn met de regering van mening dat het kiesrecht een fundamenteel recht is dat iedere Nederlander moet toekomen. Gezien de maatschappelijke en juridische veranderingen ten aanzien van onder

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Weekers (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Ten Broeke (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

curatelenstelling zijn deze leden van mening dat een wijziging van de Grondwet op dit punt opportuun is. Zij zijn ook van mening dat dit wetsvoorstel een einde maakt aan de rechtsongelijkheid tussen curandi en hen die, met een even zware of zelfs zwaardere stoornis, in tehuizen verblijven maar mét stemrecht.

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover dit voorstel tot deconstitutionalisering. Wel hebben zij nog enkele vragen over de procedure van grondwetsherziening, die zij in de betreffende paragrafen zullen uiteenzetten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht. Ook zij willen nog ingaan op de gevolgde procedure voor herziening van de Grondwet, zoals die ook door de Raad van State aan de orde is gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt de uitsluiting van wilsonbekwamen van het kiesrecht, te laten vervallen. Deze leden hebben op dit moment geen nadere vragen die specifiek op dit wetsvoorstel zijn gericht, maar hebben wel constitutionele vragen van meer algemene aard die ook betrekking hebben op het wetsvoorstel dat het voorzitterschap van burge-meester en commissaris van de koningin van respectievelijk de gemeenteraad en de provinciale staten moet schrappen uit de Grondwet (TK 30 313).

De leden van de D66-fractie hebben – evenals in eerste lezing – met belangstelling en instemming kennisgenomen van dit voorstel tot verandering van de Grondwet. Zij zien tevens met belangstelling uit naar de initiatieven van de regering voor de grondwetsherzieningprocedure.

2. Indiening verklaringswetten

Een wijziging of herziening van de Grondwet is – naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie: terecht – constitutioneel met bijzondere waarborgen omgegeven. Alvorens een grondwettelijke verandering tot stand kan komen, moet er steeds een kiezersraadpleging zijn geweest. Ook al is de betekenis in de loop der tijd op de achtergrond geraakt, die bepaling heeft de betekenis van een constitutionele slaperdijk. Er zijn situaties denkbaar waarin Grondwetsherziening zo'n zwaarwichtige politieke rol gaat spelen dat een kiezersuitspraak allesbehalve een formaliteit is. Daarom hechten de aan het woord zijnde leden erg aan een precieze gang van zaken. Om politieke partijen in staat te stellen partij te kiezen, dienen voorgenomen grondwetswijzigingen vóór de kandidaatstelling bekend te zijn.

Tegen die achtergrond vragen deze leden of de regering zich niet al te gemakkelijk afmaakt van de kritiek van zowel de Eerste Kamer als de Raad van State op de procedure rondom beide onderhavige voorstellen (TK 31 012 en TK 31 013) tot verandering van de Grondwet. Wordt de afkondiging van beide «verklaringswetten» na het ontbindingsbesluit niet te gemakkelijk als schoonheidsfoutje geaccepteerd?

Vanzelfsprekend hebben deze leden er begrip voor dat de voortijdige val van het vorige kabinet het schema doorkruiste. Maar zou, vragen zij de regering, niet iets zorgvuldiger met de Grondwet moeten zijn omgegaan? Had niet, alvorens de twee «verklaringswetten» in het Staatsblad te plaatsen, tenminste de Staten-Generaal moeten zijn geraadpleegd? Is de regering bereid in voorkomende gevallen aldus te handelen?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering, in navolging van de Raad van State, van mening is dat het wenselijk is dat alle verklaringswetten vóór het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer in het Staatsblad worden geplaatst. Waarom is voor dit wetsvoorstel deze procedure niet gevolgd? Graag willen deze leden weten hoe de regering in dit verband de zinsnede in artikel 137, lid 3 van de Grondwet, «wordt de Tweede Kamer ontbonden» interpreteert.

Ook bij de leden van de VVD-fractie leven vragen over het tijdstip van indiening van verklaringswetten. Nadat de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in eerste lezing in de Tweede Kamer op 26 september 2006 had plaatsgevonden, is er door toedoen van het uitschrijven van vervroegde verkiezingen een discussie ontstaan over de vraag wanneer verklaringswetten in het Staatsblad moeten worden gepubliceerd. Dit omdat de Tweede Kamer formeel tevens ontbonden werd in verband met een Grondwetswijziging. Ook de Raad van State gaat daar in zijn advies bij het onderhavige wetsvoorstel op in. Gelet op de wijze waarop artikel 137 lid 3 Grondwet is geformuleerd, is geconcludeerd dat de verklaringswet die dateert van 16 november 2006 en de bekendmaking die dateert van 17 november 2006 tijdig voor de ontbinding van de Tweede Kamer tot stand zijn gekomen, met als gevolg dat het wetsvoorstel in tweede lezing bij de Tweede Kamer kon worden ingediend. Het is naar de mening van deze leden zaak dat over een dergelijke kwestie in de toekomst geen onduidelijkheid meer bestaat. In navolging van de Raad van State meent de regering 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 de kandidaatstelling, in het Staatsblad worden geplaatst. Begrijpen deze leden het goed dat de regering van mening is dat een verklaringswet dus vóór de dag der kandidaatstelling in het Staatsblad moet staan? Zij vragen de regering of zij voornemens is een wijziging van de Grondwet op dit punt voor te bereiden of dat zij van mening is dat met de huidige bepaling kan worden volstaan.

Deze problematiek ook aan de orde bij het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (TK 31 013). Bovenstaande vragen betreffen voor de leden van de VVD-fractie ook dat wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat er discussie is gerezen ten aanzien van de grondwettelijke zuiverheid van de gevolgde procedure van dit voorstel voor wijziging van de Grondwet, alsook ten aanzien van het wijzigingsvoorstel hetgeen beoogt de bepaling in de Grondwet inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten te laten vervallen (TK 31 013) Ook zij zetten vraagtekens bij de gevolgde procedure en zien aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

De Raad van State concludeert dat de praktijk en het standpunt dat de regering in 1971 innam een aanwijzing vormen dat het bij het kiezersmandaat niet slechts behoort te gaan om de uitoefening van het actief kiesrecht, maar ook om de kandidaatstelling. Daarom adviseert de Raad om in de toekomst terug te keren naar de staatsrechtelijke praktijk die inhoudt dat een verklaringswet bekend behoort te worden gemaakt voordat het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer is bekendgemaakt. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering in reactie daarop stelt dat het inderdaad wenselijk is in de toekomst in beginsel opnieuw de lijn te volgen dat alle verklaringswetten vóór het ontbindingsbesluit in het Staatsblad worden gepubliceerd, maar tegelijkertijd niet uitsluit 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. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of, nu zij kennelijk de interpretatie van de Raad van State van het huidige artikel 137 deelt, maar toch de wens houdt om uitzonderingen te kunnen maken, deze opvatting niet logischerwijs tot gevolg moet hebben dat artikel 137 in die zin gewijzigd moet worden? En, wanneer de regering meent dat dit niet het geval is, dit nader toe te lichten.

Aanvullend vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering te onderbouwen waarom de conclusie van de Raad van State én de regering over de interpretatie van artikel 137 niet heeft geleid tot wijziging van de gevolgde procedure bij voorliggende wetsvoorstellen?

3. Bevoegdheid van de Kamer tot behandeling van de tweede lezing

De regering is voornemens, zo maken de leden van de CDA-fractie op uit het Nader Rapport aan de Koningin, om de procedure van grondwetsherziening nog eens tegen het licht te houden. Ook om het constitutionele vraagstuk op te lossen welke Kamer in tweede lezing bevoegd is. Uitsluitend de Kamer die na verkiezingen aantreedt? Of kan het worden doorgeschoven naar een «volgende» Kamer, een Kamer die na weer nieuwe verkiezingen begint? Het lijkt de leden van deze fractie gewenst zo spoedig mogelijk constitutionele helderheid te creëren. Al was het alleen maar omdat een Grondwet zo eenduidig mogelijk dient te zijn. Aan welke «initiatieven» denkt de regering om de noodzakelijke helderheid te scheppen?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering hun opvatting deelt dat artikel 137, lid 3 en 4, van de Grondwet voorschrijft dat voorstellen voor grondwetsherziening in tweede lezing behandeld moeten worden door de Kamer die wordt gekozen direct na de Kamer die een voorstel in eerste lezing heeft goedgekeurd. Voorts vragen zij of de regering ook hun zorgen deelt dat, nadat in 2002 en 2003 kort na elkaar twee verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn gehouden, een precedent is geschapen om grondwetsherzieningen in tweede lezing bij een later gekozen Kamer in te dienen? Zo neen, waarom niet? Zo ja, welke maatregelen gaat de regering nemen om dit in de toekomst te voorkomen?

4. Grondwetsherziening

In reactie op kritiek van de Raad van State stelt de regering in haar nader rapport dat zij de nodige initiatieven zal ontplooiën om de procedure van grondwetsherziening te verbeteren.

De leden van de SP-fractie vragen welke initiatieven de regering gaat nemen en op welk tijdstip.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen wanneer het parlement de notitie inzake de mogelijkheden voor grondwetsherziening en enkele aanverwante onderwerpen tegemoet kan zien.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de conclusie in algemene zin van de Raad van State dat artikel 137 ruimte laat voor vragen en verzoekt de regering 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. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of zij overweegt om dit verzoek te betrekken bij de staatscommissie die deze kabinetsperiode zal worden ingesteld om de Grondwet tegen het licht te houden?

Ten slotte vragen deze leden op grond van welke overwegingen de regering het toelaatbaar acht dat de gronden voor ontbinding van de Tweede Kamer later bij koninklijk besluit worden aangevuld. In het bijzonder vragen deze leden te onderbouwen waarom er feitelijk géén sprake is van twee Koninklijke besluiten, nu in de aanvulling van het oorspronkelijke besluit wezenlijk andere gronden voor ontbinding zijn aangevoerd. Zij vragen daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de werking van artikel 137 lid 3 van de Grondwet juncto artikel F2 van de Kieswet.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx