

Vergaderjaar 2007–2008

31 012

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 oktober 2007

1. Inleiding

Met genoegen constateren wij dat de leden van alle aan het woord zijnde fracties met instemming c.q. belangstelling hebben kennis genomen van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet. Het opheffen van de grondwettelijke uitsluiting van het kiesrecht voor ondercuratele geplaatsten is daarmee een stap dichterbij gekomen.

De verschillende vragen in het verslag richten zich alle op de betekenis en toepassing van artikel 137 van de Grondwet. Naar aanleiding van die vragen merken wij mede namens de Minister-President, minister van Algemene Zaken, het volgende op.

2. Indiening verklaringswetten

Aan de vragen van de verschillende fracties ligt ten grondslag het feit dat de aan het onderhavige voorstel voorafgegane verklaringswetten zijn bekendgemaakt (vóór de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006, maar) nadat het koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer was tot stand gekomen (op 4 september 2006). Deze gang van zaken is in zoverre ongebruikelijk dat in de grote meerderheid van gevallen sinds 1981 de verklaringswetten werden bekendgemaakt voorafgaande aan het koninklijk besluit tot ontbinding. Voor een beschrijving van de verschillende voorbeelden verwijzen wij naar het advies van de Raad van State. Reden voor deze ongebruikelijke volgorde was gelegen in de val van het kabinet-Balkenende II in juni 2006 en de daaruit voortvloeiende vervroegde verkiezingen. De parlementaire behandeling van de hier relevante verklaringswetten was niet voldoende ver gevorderd om de verklaringswetten reeds vóór het ontbindingsbesluit tot stand te brengen. Aldus hebben wij één van de vragen van de leden van de SP-fractie beantwoord, die vroegen naar de redenen voor de in dit geval gevolgde procedure.

De zojuist beschreven gang van zaken heeft de vraag opgeroepen hoe artikel 137, derde lid, Grondwet moet worden verstaan. Die bepaling schrijft voor dat na de bekendmaking van de verklaringswet de Tweede

Kamer wordt ontbonden. Zoals al in het nader rapport vermeld, meent de regering – met de Raad van State – dat noch uit de tekst van deze bepaling, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis of de literatuur aanknopingspunten kunnen worden afgeleid voor het antwoord op de vraag op welk tijdstip de verklaringswetten in het Staatsblad behoren te staan. Wel meent de regering in navolging van de Raad dat het uit een oogpunt van zorgvuldigheid wenselijk is dat alle verklaringswetten in beginsel voorafgaande aan het besluit tot ontbinding worden bekend gemaakt. Dat impliceert dat de verklaringswet ook voorafgaat aan de kandidaatstelling, zo zeggen wij in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie. In bijzondere omstandigheden kan evenwel ook in de toekomst aanleiding bestaan de verklaringswetten eerst na het totstandkomen van het ontbindingsbesluit bekend te maken. Dat is niet constitutioneel, mits uiteraard de bekendmaking geschiedt voorafgaande aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en aan de daadwerkelijke ontbinding van de Kamer.

Aldus hopen wij – in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de SP-fractie – duidelijk te hebben gemaakt hoe de regering het huidige derde lid van artikel 137 Grondwet interpreteert. Gelet op de hierboven geschetste bijzondere omstandigheden die redengevend waren voor de gevolgde procedure menen wij dat geen sprake is van het lichtvaardig accepteren van een «schoonheidsfoutje», zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen. Deze leden vroegen in dit verband ook of niet iets zorgvuldiger met de Grondwet moet worden omgegaan. Dat met de Grondwet zorgvuldig dient te worden omgegaan staat ook voor ons buiten kijf. Wij menen dat de regering in de bijzondere omstandigheden zoals hierboven uiteengezet met voldoende mate van zorgvuldigheid heeft geopereerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of niet tenminste de Staten-Generaal hadden moeten worden geraadpleegd alvorens tot bekendmaking van de verklaringswetten over te gaan. Wij zien voor een dergelijke raadpleging geen ruimte. Na de aanvaarding van een verklaringswet door de Staten-Generaal en de bekrachtiging daarvan door de Koningin is de bekendmaking van de wet immers geen zaak van de Staten-Generaal maar van de Minister van Justitie. Dat laat overigens onverlet dat het de Staten-Generaal vanzelfsprekend vrijstaan de regering in voorkomend geval te bevragen naar de redenen voor de gevolgde procedure. Zo is het ook in dit geval gegaan: bij gelegenheid van de behandeling in de Eerste Kamer is uitvoerig over dit vraagstuk van gedachten gewisseld.

Zowel de leden van de ChristenUnie-fractie als die van de VVD-fractie vroegen of het onderhavige vraagstuk niet zou moeten leiden tot wijziging van artikel 137 Grondwet. De vraag of wijziging van deze bepaling is aangewezen speelt ook in verband met andere deelvraagstukken. Wij komen daarover te spreken onder 4 van deze nota.

Waarom heeft de conclusie van de Raad van State en die van de regering over de betekenis van artikel 137, derde lid, Grondwet niet geleid tot wijziging van de in dit geval gevolgde procedure, zo wilden de leden van de fractie van de ChristenUnie nog weten. Voor de huidige procedure bestaat geen alternatief, anders dan de behandeling uitstellen tot na de eerstvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dat is evenwel onwenselijk en onnodig. De thans gevolgde procedure is immers niet in strijd met de Grondwet. Daaraan doet niet af dat het wenselijker is de bekendmaking van de verklaringswet te doen vooraf gaan aan het besluit tot ontbinding. Waar uitstel niet nodig is, is het ook niet wenselijk langer dan nodig te wachten met een wijziging van de Grondwet waarvoor brede steun bestaat.

3. Bevoegdheid van de Kamer tot behandeling tweede lezing

Strikt genomen is hier niet aan de orde de vraag welke Kamer bevoegd is het wetsvoorstel in tweede lezing te behandelen: de Kamer die direct volgt op de grondwetsontbinding of een eventueel daarop volgende Kamer? Toch hangt dat vraagstuk samen met de hierboven behandelde problematiek: in beide gevallen is immers sprake van vragen naar de betekenis van artikel 137 Grondwet. De in het nader rapport aangekondigde initiatieven tot eventuele wijziging van artikel 137 zullen op beide vraagstukken betrekking hebben, zo merken wij op ten antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. Meer over die initiatieven in de navolgende paragraaf.

Wel wijzen wij erop dat – zolang die initiatieven nog niet zijn ontplooid – van onduidelijkheid inzake de betekenis van artikel 137 geen sprake is voor zover het gaat om de vraag welke Kamer bevoegd is tot behandeling van het wetsvoorstel in tweede lezing. Met de Raad van State is de regering immers van mening dat er geen grondwettelijke belemmeringen zijn voor behandeling in tweede lezing door een Kamer die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen. Verwezen zij naar het desbetreffende advies en nader rapport uit 2003 (Kamerstukken II 2003–2004, 29 200 VII, nr. 36). Aldus hopen wij de hierop betrekking hebbende vragen van de VVD- en de SP-fractie te hebben beantwoord. In diezelfde stukken is door regering en Raad van State ook ingegaan op de mogelijkheden te voorkomen dat een andere dan de eerstverkozen Kamer een voorstel in tweede lezing moet behandelen. Eén van die mogelijkheden wordt thans reeds zoveel mogelijk in praktijk gebracht, te weten indiening van het voorstel in tweede lezing direct op de eerste zittingsdag van de nieuwe Tweede Kamer. Wij verwijzen dus naar deze eerdere stukken, in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie welke maatregelen genomen worden om te voorkomen dat de tweede lezing pas bij een later verkozen Kamer wordt ingediend. Voor de goede orde wijzen wij erop dat indiening op de eerste zittingsdag van de nieuwe Tweede Kamer in het onderhavige geval niet mogelijk was. Daarvoor is immers nodig dat de Raad van State reeds vóór de ontbinding van de Tweede Kamer om advies wordt gevraagd over het wetsvoorstel in tweede lezing. Daarvoor ontbrak in dit geval de tijd.

4. Grondwetsherziening

In het nader rapport hebben wij opgemerkt dat het kabinet de nodige initiatieven zal ontplooien om de procedure van grondwetsherziening tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden. De leden van de fracties van de SP, de VVD en de ChristenUnie vroegen naar een concretisering van deze aankondiging. Met juistheid veronderstelden de leden van de ChristenUnie-fractie dat de regering overweegt deze kwestie te betrekken in de opdracht aan de in het coalitieakkoord aangekondigde staatscommissie Grondwet. Te zijner tijd zullen wij de Kamer meer concreet kunnen informeren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen ten slotte op welke grond de regering het toelaatbaar acht dat de gronden voor ontbinding later bij koninklijk besluit worden aangevuld. Zij vroegen ook te onderbouwen waarom er in een dergelijk geval feitelijk geen sprake is van twee koninklijke besluiten, in verband waarmee zij wezen op de artikelen 137, derde lid Grondwet en F2 Kieswet. In de aanloop naar de ontbinding van de vorige Tweede Kamer is (voor zover hier relevant) sprake geweest van twee koninklijke besluiten: op 4 september respectievelijk 15 november 2006. Anders dus dan de leden van de ChristenUnie-fractie veronderstelden, zijn er wel degelijk twee afzonderlijke besluiten geweest. Het eerste besluit betrof het koninklijk besluit waarvoor de grondslag is

gelegen in artikel 64 Grondwet. Rechtsgevolg van dit besluit was de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006. Tevens bepaalde dit besluit de dag van kandidaatstelling als bedoeld in artikel F2 Kieswet. Het tweede koninklijk besluit van 15 november 2006 deed aan deze rechtsgevolgen niet af, maar vulde slechts de gronden van het eerdere besluit aan. Aldus werd op een voor de kiezer kenbare manier tot uitdrukking gebracht dat de verkiezingen mede plaats vonden met het oog op voorgestelde Grondwetswijzigingen. Niet valt in te zien waarom deze handelwijze in juridisch opzicht niet deugdelijk zou zijn. Herinnerd zij in dit verband aan de hierboven onder 2 beschreven uitleg van artikel 137 lid 3 Grondwet.

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

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