

Vergaderjaar 2017–2018

32 334

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

Nr. 11

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2017

Bij brief van 4 juli 2017 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen 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.

Bij de Tweede Kamer is in behandeling een initiatiefwetsvoorstel waarin de rechter bevoegd wordt om wetten te toetsen aan een aantal bepalingen van de Grondwet (voorstel-Van Tongeren).¹ Het voorstel is in 2009 in eerste lezing door de Tweede en Eerste Kamer aanvaard. De Tweede Kamerverkiezingen van 2010 hadden mede tot doel de kiezers op de voet van artikel 137, derde en vierde lid, van de Grondwet over dit wetsvoorstel te raadplegen alvorens de beide kamers het voorstel in tweede lezing zouden behandelen. De in 2010 gekozen Tweede Kamer heeft het voorstel echter niet afgehandeld; sindsdien is de Tweede Kamer twee keer opnieuw gekozen, in 2012 en 2017. Naar aanleiding hiervan is aan de Afdeling advisering van de Raad van State de vraag voorgelegd of het wetsvoorstel nog verder kan worden behandeld.

Voor de beantwoording van deze vraag is van belang welke rol de kiezers hebben in de grondwetsherzieningsprocedure. Die procedure houdt in dat het voorstel door de Tweede en Eerste Kamer in twee lezingen moet worden aangenomen. Na voltooiing van de eerste lezing wordt de Tweede Kamer ontbonden, zodat de kiezers de mogelijkheid hebben zich over het voorstel uit te spreken bij de daaropvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dit «kiezersmandaat» komt aldus toe aan de nieuwe

¹ Kamerstuk 32 334.

Tweede Kamer. Die Kamer zal het voorstel in tweede lezing moeten overwegen.

Voorts is het precedent van 2003 van belang. In dat jaar werden voorstellen tot wijziging van de Grondwet niet behandeld door de Tweede Kamer die daarvoor het kiezersmandaat had verkregen. Naar aanleiding van die gebeurtenissen is in 2003 geconcludeerd dat de ratio van het kiezersmandaat uit de 19e eeuw stamt en weliswaar geleidelijk aan op de achtergrond is geraakt, maar onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen. Indien de nieuw gekozen Tweede Kamer de heroverwegingsplicht niet vervult, en indien daarvoor bijzondere omstandigheden aanwezig zijn geweest, kan het tweedelezingsvoorstel ook behandeld worden door de daaropvolgende Tweede Kamer. Doet ook die Kamer dat niet, dan is niet aan de heroverwegingsplicht voldaan en moet het voorstel geacht worden te zijn vervallen. De Tweede Kamer zal dit uitdrukkelijk moeten vaststellen.

Het voorgaande betekent dat de kamer zal moeten vaststellen dat het voorstel-Van Tongeren is vervallen.

De Tweede Kamer heeft mogelijkheden om de indiening en de behandeling van een tweedelezingsvoorstel te bespoedigen: zij hoeft niet te wachten tot het Kamerlid dat het voorstel verdedigt procedurele stappen zet, maar kan die zelf regisseren. De Afdeling doet daarvoor concrete suggesties.

1. Inleiding

De Voorzitter van de Tweede Kamer heeft op 4 juli 2017 de Afdeling advisering om voorlichting gevraagd naar aanleiding van het voorstel van wet van het lid Van Tongeren² 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 (Kamerstuk 32 334). In de Tweede Kamer zijn vragen gerezen over de grondwettigheid van een verdere behandeling van het initiatiefvoorstel. De Voorzitter heeft de Afdeling drie vragen voorgelegd:

1. Hoe verhoudt de behandeling van wetsvoorstel met Kamerstuk 32334 zich tot de procedure die wordt voorgeschreven in artikel 137, vierde lid, van de Grondwet?
2. Wat betekent het antwoord op vraag 1 voor de verder te volgen procedure, mede in het licht van eerdere adviezen (Kamerstuk 29 200 VII, nr. 36, Kamerstuk 31 012, nr. 4 en Kamerstuk 31 013, nr. 4) van de Afdeling over dit onderwerp?
3. Ziet de Afdeling ter zake van het onderwerp van dit verzoek nieuwe ontwikkelingen sinds het verschijnen van de notitie «Herziening Grondwet» (Kamerstuk 31 570, nr. 14) van de Minister van Binnenlandse Zaken?

2. Achtergrond van het voorstel-Van Tongeren

Achtergrond van de vragen die aan de Afdeling zijn gesteld, is de behandeling in tweede lezing van het voorstel-Van Tongeren. Behandeling van het voorstel heeft aanzienlijke vertraging ondergaan; het is onzeker geworden of het nog kan worden behandeld volgens de daarvoor geldende procedure.

² Het voorstel is in eerste lezing ingediend en behandeld door het toenmalige lid Halsema.

Het voorstel in tweede lezing was ingediend op 8 maart 2010,³ zodat het behandeld kon worden door de Tweede Kamer die op 17 juni 2010 voor het eerst samenkwam.⁴ Op 20 oktober 2010 bracht de Kamer verslag uit. Twee jaar later werd de Tweede Kamer ontbonden vanwege de val van het eerste kabinet-Rutte en vonden er nieuwe verkiezingen plaats. Onder de nieuw gekozen Tweede Kamer, die op 20 september 2012 voor het eerst samenkwam, werd de nota naar aanleiding van het verslag uitgebracht (20 augustus 2014) en hield de Kamer de mondelinge behandeling in eerste termijn (5 maart 2015). In 2017 waren er opnieuw, maar nu periodieke, verkiezingen voor de Tweede Kamer. De nieuw gekozen Tweede Kamer kwam voor het eerst samen op 23 maart 2017.

Op 31 mei 2017, bij de behandeling van het voorstel om een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen, dienden de leden Van der Staaij en Van Raak een motie in. Daarin werd uitgesproken dat het voorstel-Van Tongeren «helaas niet de door de Grondwet voorgeschreven procedure heeft gevolgd, en daarom niet langer door de Kamer behandeld kan worden, maar geacht moet zijn door de Tweede Kamer te zijn verworpen.»⁵ Besloten werd die motie aan te houden en voorlichting aan de Raad van State te vragen.

De regering heeft op verzoek van de Tweede Kamer haar standpunt gegeven. Zij constateerde dat de behandeling van het wetsvoorstel-Van Tongeren niet voortvarend ter hand is genomen. Zij oordeelde dat zelfs bij een royale uitleg van artikel 137 van de Grondwet het voorstel niet meer voldoet aan de procedurele eisen van dat artikel en om die reden niet meer ter tafel ligt en in ieder geval niet meer kan worden aangenomen.⁶

3. Voorgeschiedenis

Voor het beantwoorden van de gestelde vragen is er een belangrijk precedent.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 werden vier voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing bij de Tweede Kamer ingediend.⁷ De indiening vond niet direct na de verkiezingen plaats: het laatste van de vier voorstellen werd pas na 212 dagen ingediend. De behandeling van deze voorstellen werd niet voltooid vóór de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 januari 2003 als gevolg van de val van het eerste kabinet-Balkenende. Dit riep de vraag op of de nieuwe Kamer bevoegd was de tweedelezingvoorstellen te behandelen. De Raad van State werd om advies gevraagd.⁸

De voorgelegde vraag betref de interpretatie van artikel 137 van de Grondwet. De tekst van dit artikel luidt sinds de grondwetswijziging van 1995:

1. De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.

³ Geleidende brief van het lid Halsema, Kamerstukken II 2009/10, 32 334, nr. 3.

⁴ Ontbinding Tweede Kamer en vaststelling datum nieuwe samenkomst: Stb. 2010, 131 van 25 maart 2010.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 516, nr. 13. Handelingen II

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 32 334, nr. 9.

⁷ Het betrof de voorstellen met betrekking tot het correctief wetgevingsreferendum (Kamerstukken II 2001/02, 28515), de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstukken II 2001/02, 28 509), samenwerkingscholen (Kamerstukken II 2001/02, 28 726) en de tijdelijke vervanging van leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte (Kamerstukken II 2001/02, 28 727).

⁸ Advies van 17 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36.

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.

In zijn advies schreef de Raad onder meer:

«Artikel 137 heeft ten doel de kiezers een kans te geven zich uit te spreken over een voorstel tot herziening van de Grondwet waarover beide Kamers eerder hebben beslist en te verzekeren dat die herziening vervolgens brede parlementaire steun krijgt. Daarom wordt de Tweede Kamer ontbonden na de aanvaarding in eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening en vinden verkiezingen plaats die de in eerste lezing aanvaarde voorstellen tot inzet hebben. Het vereiste dat de Tweede Kamer die is samengesteld na de verkiezingen volgend op de eerste lezing van een grondwetsherziening de Kamer is die over de tweede lezing moet beslissen, blijkt sinds 1995⁹ niet meer expliciet uit artikel 137 van de Grondwet. Dat was vroeger anders.»

De Raad ging in het advies in op de historische ontwikkelingen rondom de grondwetsontbinding. Tegen de achtergrond van de zeer bijzondere omstandigheden – de zeer late indiening en de zeer sterk vervroegde verkiezingen – concludeerde hij dat er geen grondwettelijke belemmeringen waren voor voortzetting van de behandeling door de Tweede Kamer die direct volgde op de Tweede Kamer die beschikte over het kiezersmandaat. Gelet op de constitutionele ontwikkelingen rondom artikel 137 Grondwet, beval de Raad wel aan in het bijzonder het onderdeel tweede lezing in de procedure van grondwetsherziening nog eens te bezien. De Raad was van oordeel dat de termijnen bij de tweede lezing beter dienden te worden benut. Daardoor kon worden teruggekeerd naar de staatkundige praktijk van voor 1983 respectievelijk 1995 inhoudende dat de Kamer die is samengesteld op basis van de verkiezingen welke (mede) op grond van artikel 137 zijn uitgeschreven, over de tweede lezing beslist.

De Raad deed daarnaast concrete voorstellen om de kans te vergroten dat tweede-lezingsvoorstellen worden behandeld door de Tweede Kamer die belast is met het kiezersmandaat. Hij adviseerde terug te keren naar de traditie die tot 1983 bestond en de voorstellen in te dienen op de dag dat de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt. Daarbij merkte de Raad op dat niet alleen de regering maar ook de Tweede Kamer de tweede-lezingsvoorstellen in behandeling kan nemen door gebruik te maken van haar recht van initiatief. De indiening van een voorstel in tweede lezing is niet meer dan een technische handeling, bedoeld om de

⁹ Artikel 137, derde en vierde lid, luidde van 1983 tot de grondwetswijziging van 1995:

«3. Na de bekendmaking van de wet bedoeld in het eerste lid worden de Kamers der Staten-Generaal ontbonden.

4. De nieuwe Kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.»

Uit de parlementaire geschiedenis van de grondwetswijziging van 1995 komt niet naar voren dat de gewijzigde formulering voortkomt uit een bewuste afweging van de grondwetgever.

procedure van behandeling in gang te zetten. De regering en de Tweede en Eerste Kamer namen deze benadering over.¹⁰ De vier tweedelezingsvoorstellen die aanleiding hadden gegeven tot de discussie werden dan ook behandeld.

In 2003 is er vanuitgegaan dat een tweedelezingsvoorstel behandeld zou worden door de Tweede Kamer waarbij het voorstel wordt ingediend en dat indiening tijdig zou plaatsvinden. Er werd geen rekening mee gehouden dat de behandeling bewust zou worden vertraagd. Ook de regering zag in haar notitie uit 2009 geen aanleiding te veronderstellen dat de Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing voor zich uit zou willen schuiven.¹¹ Dat dit zich nu wel heeft voorgedaan is – mede in antwoord op de derde vraag die aan de Afdeling is gesteld – een nieuwe ontwikkeling.

4. Bespreking

a. Doel van de ontbinding

Na de aanvaarding van een voorstel in eerste lezing wordt de Tweede Kamer ontbonden. Een van de doelen van de ontbinding is het voorstel voor te leggen aan de kiezers; daarnaast wordt door de ontbinding bewerkstelligd dat met wijziging van de Grondwet enige tijd gemoeid is en de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling het voorstel opnieuw overweegt. Daarmee wordt beoogd te waarborgen dat de politieke steun voor het voorstel duurzaam is. Het kiezersmandaat dat door zulke verkiezingen wordt verkregen heeft echter aanzienlijk aan betekenis ingeboet. In de praktijk speelt het nauwelijks een rol, niet alleen omdat de verkiezingen sinds 1948 vanwege een grondwetswijziging niet meer worden vervroegd, maar ook omdat de meeste voorstellen tot herziening van de Grondwet niet van een zo groot politiek belang zijn dat zij een rol spelen in de verkiezingscampagne. Kiezers worden nooit officieel geïnformeerd dat de verkiezingen mede betrekking hebben op een voorstel tot herziening van de Grondwet; alleen in de toelichting op het ontbindingsbesluit pleegt daarvan melding te worden gemaakt. Dat laat onverlet dat het kiezersmandaat in de procedure is voorzien; met name bij onderwerpen die de grondslagen van het staatsbestel of de grondrechten ingrijpend wijzigen zou het bovendien reële betekenis kunnen hebben. Het kiezersmandaat houdt in ieder geval – zoals de regering het in 1994 verwoordde – de waarborg in dat de kiezers zich moeten kunnen uitspreken over de voorstellen tot grondwetswijziging.¹²

De Afdeling is dan ook van oordeel dat de woorden «Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen» in artikel 137, vierde lid, van de Grondwet niet slechts aanduiden vanaf welk tijdstip het tweedelezingsvoorstel kan worden behandeld. Die woorden drukken tevens uit dat de nieuw gekozen Tweede Kamer een plicht heeft het voorstel te behandelen en daarover te stemmen. Dat zal in de meeste gevallen geen probleem hoeven te zijn: het voorstel is in eerste lezing door beide kamers behandeld en aangenomen, de tekst ligt vast en de discussie is meestal al voldoende gevoerd om de Tweede Kamer in staat te stellen het voorstel in tweede lezing af te handelen. Als de formatie niet snel leidt tot het aantreden van een nieuw kabinet, zal de behandeling van het tweedelezingsvoorstel in beginsel ook mogelijk zijn onder het oude, demissionaire

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 47 en nr. 50. Kamerstukken I 2003/04, 28 726, B. Handelingen Eerste Kamer 14 december 2004, blz. 435–459; 18 januari 2005, blz. 568–573.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 570, nr. 14, blz. 13.

¹² Handelingen II 9 februari 1994, blz. 3754.

kabinet. De vraag of het kabinet het voorstel wil bekrachtigen is formeel pas aan de orde nadat de Eerste Kamer het voorstel heeft aangenomen.

b. Bijzondere omstandigheden

Er zijn echter bijzondere situaties denkbaar waarin de Tweede Kamer er niet in slaagt haar heroverwegingsplicht in tweede lezing tijdig waar te maken. Er kan tijdverlies ontstaan doordat het lot van een tweedelezingsvoorstel inzet is van de formatiebesprekingen. Voorts is denkbaar dat een na de verkiezingen nieuw aangetreden kabinet vroegtijdig ten val komt en dat het voorstel controversieel wordt verklaard.

Indien de Tweede Kamer er door zulke bijzondere omstandigheden niet in is geslaagd de heroverwegingsplicht te vervullen, dan leert het precedent uit 2003 dat het tweedelezingsvoorstel niet van rechtswege is vervallen, maar ook behandeld kan worden door de daaropvolgende Tweede Kamer; die Tweede Kamer zal dan moeten beoordelen of zo'n bijzondere omstandigheid zich inderdaad heeft voorgedaan. Alleen als de Tweede Kamer van oordeel is dat zo'n omstandigheid aanwezig is, kan de behandeling van het voorstel worden voortgezet. Echter, indien daarna wederom een nieuwe Tweede Kamer wordt gekozen zonder dat het voorstel in stemming is gebracht, kan niet meer gezegd worden dat aan de grondwettelijke heroverwegingsplicht is voldaan. De kiezerslegitimatie heeft dan geen betekenis meer en het voorstel moet in dat licht als vervallen worden beschouwd. Ook dit zal de Tweede Kamer moeten vaststellen. Die vaststelling heeft dan een gebonden karakter: de Kamer heeft in die situatie geen ruimte om tot een ander oordeel te komen.

c. Procedure vervallenverklaring

Vervolgens is de vraag hoe vastgesteld kan worden dat een tweedelezingsvoorstel aldus als vervallen moet worden beschouwd. In het Kamerdebat is de suggestie gedaan om dit in het Reglement van Orde te bepalen.¹³ Deze suggestie is onvoldoende. Het Reglement van Orde heeft slechts interne werking. Het is gelet op de status en totstandkoming van het Reglement van Orde dan ook niet mogelijk om hierin bepalingen op te nemen die, zonder nadere wettelijke regeling, externe werking hebben. Het laten vervallen van een voorstel in tweede lezing geeft een invulling aan artikel 137 Grondwet en heeft externe werking. Om die reden is het onvoldoende om dit uitsluitend via het Reglement van Orde te regelen.

De Kamer zal dan ook uitdrukkelijk moeten vaststellen wat het lot is van een tweedelezingsvoorstel dat niet door de eerste nieuwgekozen Tweede Kamer is behandeld. Die vaststelling is geen stemming voor of tegen het voorstel in tweede lezing als zodanig; het zal moeten gaan om een besluit of het voorstel nog in procedure is of vervallen is. Daarvoor geldt de grondwettelijke hoofdregel, inhoudend dat de Kamers stemmen bij (gewone) meerderheid van stemmen;¹⁴ het vereiste van een twee derde meerderheid, dat onder meer geldt bij de stemming over een voorstel in tweede lezing, geldt hier niet. Stelt de Kamer vast dat het voorstel is vervallen, dan is het daarmee van de agenda.

¹³ Handelingen II 31 mei 2017, 81-7, blz. 7-9.

¹⁴ Artikel 67, tweede lid, van de Grondwet. Deze situatie kan vergeleken worden met die in artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de Tweede en Eerste Kamer het verdrag alleen goedkeuren met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Het daaraan voorafgaande oordeel dat het verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet wordt echter bij gewone meerderheid geveld.

d. Voorkomen vertraging

De Afdeling ziet verschillende mogelijkheden die de Kamer ter beschikking staan om vertraging te voorkomen.

i. Indiening op de dag van samenkomst van de nieuwe Kamer

In het licht van artikel 137 Grondwet dient ernaar gestreefd te worden het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na samenkomst van de nieuwe Kamer in tweede lezing te behandelen en daarover een beslissing te nemen. Daarom moet worden vastgehouden aan de staatkundige praktijk dat het tweedelezingsvoorstel wordt ingediend op de dag dat de nieuw gekozen Tweede Kamer samenkomt.

In dat verband is van belang dat het recht om een voorstel in tweede lezing in te dienen toekomt zowel aan de regering als aan ieder lid van de Tweede Kamer.¹⁵ De indiener hoeft zelf niet vóór het voorstel te zijn. Indiening is bedoeld om behandeling mogelijk te maken, zodat de Tweede Kamer haar overwegingsplicht kan nakomen.

Regeringsvoorstellen kunnen in tweede lezing worden ingediend door het demissionaire kabinet. Initiatiefvoorstellen in tweede lezing worden meestal ingediend door een lid van de fractie die het voorstel in eerste lezing heeft ingediend. Het is echter denkbaar dat die fractie bij de verkiezingen uit de Kamer is verdwenen, of dat die fractie inmiddels zelf niet meer voorstander is van het voorstel en met het oog op de beeldvorming het voorstel niet wenst in te dienen. Om zeker te stellen dat initiatiefvoorstellen altijd tijdig worden ingediend, zou in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen worden bepaald dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer (ambtshalve) worden ingediend door de Voorzitter van de Tweede Kamer.¹⁶ De Voorzitter zou in het Reglement van Orde tevens kunnen worden belast met het aanhangig maken van het voorstel bij de Afdeling advisering van de Raad van State, onmiddellijk nadat het voorstel is ingediend.

ii. Verantwoordelijkheid voor de behandeling

Is het voorstel eenmaal ingediend, en is het advies van de Afdeling advisering ontvangen, dan dient voorts te worden verzekerd dat het voorstel tijdig wordt behandeld. Daarvoor kunnen verschillende maatregelen worden getroffen.

Allereerst dient duidelijk te zijn welk Kamerlid het voorstel verdedigt. Het presidium van de Tweede Kamer zou zich tijdig ervan kunnen vergewissen of een lid van de fractie die het voorstel in eerste lezing heeft ingediend ook nu de verdediging op zich neemt. Mocht dat niet zo zijn, dan kan worden nagegaan of een ander lid de verdediging wil overnemen.

Als duidelijk is wie het voorstel zal verdedigen, is een voortvarende behandeling nog niet gegarandeerd. Bij de behandeling van gewone initiatiefvoorstellen (niet strekkend tot wijziging van de Grondwet) pleegt

¹⁵ Een recent precedent onderstreept dit. Het voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum werd op 23 mei 2017 ingediend door het lid Van Raak, nadat gebleken was dat de leden van de fracties die het wetsvoorstel in eerste lezing hadden ingediend hiervan afzagen (Kamerstukken II 2016/17, 34 724, nr. 4).

¹⁶ Een dergelijke bepaling zou geen afbreuk (kunnen) doen aan het grondwettelijke recht van ieder lid van de Kamer en van de regering om het voorstel in te dienen; het zou slechts verzekeren dat indiening tijdig gebeurt.

de Kamer uit hoffelijkheid de indiener alle ruimte te laten om zelf te bepalen wanneer hij vervolgstappen zet. De grondwettelijke heroverwegingsplicht rust echter op de hele Kamer. Het is daarom aangewezen dat de Kamer de verschillende stappen bij de behandeling van het voorstel – weliswaar in goed overleg met de indiener – zelf regisseert.

Om dit uitgangspunt te benadrukken zou in het Reglement van Orde kunnen worden bepaald dat de Voorzitter of het presidium de stemming over een tweedelezingsvoorstel agendeert zes maanden nadat het is ingediend, tenzij de Kamer anders besluit. Daarmee zou de Kamer de mogelijkheid behouden om de stemming uit te stellen (daarvoor kunnen, zoals hiervoor uiteengezet, geldige redenen bestaan), maar de Kamer zou daartoe dan uitdrukkelijk moeten besluiten. Met een dergelijke regeling is stemming op een eerder tijdstip natuurlijk ook mogelijk.¹⁷

Indien geen lid van de Kamer bereid is de verdediging van het voorstel op zich te nemen, kan de Kamer de stemming over het voorstel op korte termijn agenderen. Stemming binnen een half jaar na indiening zal in zulke gevallen zonder meer mogelijk zijn.

Deze aanbevelingen kunnen worden toegepast bij voorstellen tot wijziging van de Grondwet die door Kamerleden zijn ingediend, maar eventueel ook bij grondwetsvoorstellen die zijn ingediend door de regering. De Tweede Kamer heeft immers een overwegingsplicht ten aanzien van alle tweedelezingsvoorstellen.

5. Beantwoording van de vragen

De grondwettelijke heroverwegingsplicht met betrekking tot het voorstel-Van Tongeren rustte op de Tweede Kamer die voor het eerst bijeenkwam in 2010. Er hebben zich geen bijzondere omstandigheden voorgedaan die kunnen rechtvaardigen dat de in 2010 gekozen Kamer het voorstel niet volledig heeft behandeld.¹⁸ Sindsdien is de Tweede Kamer opnieuw gekozen in 2012 en wederom in 2017. Het voorstel-Van Tongeren moet daarom, naar het oordeel van de Afdeling, geacht worden te zijn vervallen. Het is aan de Kamer om uitdrukkelijk te beslissen of zij dit oordeel overneemt. Zoals hiervoor in punt 4 is uiteengezet, wordt die beslissing genomen met een gewone meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen.

Verder adviseert de Afdeling de in punt 4 gegeven aanbevelingen in behandeling te nemen, om te verzekeren dat tweedelezingsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet in de toekomst voortvarend zullen worden behandeld.

¹⁷ Zo'n termijn van zes maanden zou een termijn van orde zijn, niet een fatale termijn. Het Reglement van Orde is, zoals gezegd, een interne regeling van de Kamer, die geen verandering kan brengen in de status van een wetsvoorstel.

¹⁸ In de parlementaire behandeling van het voorstel komt naar voren dat de behandeling in 2012 is uitgesteld omdat het voorstel op dat moment geen meerderheid zou kunnen krijgen (Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 22, blz. 13).

De Afdeling merkt voorts op dat de Eerste Kamer in overweging zou kunnen nemen haar Reglement van Orde op een vergelijkbare manier aan te vullen.¹⁹

6. Aanpassing en verduidelijking van de grondwetsherzieningsprocedure

De grondwetgever zou aanleiding kunnen zien om duidelijker in de Grondwet vast te leggen hoe de Tweede Kamer de heroverwegingsplicht bij tweedelezingsvoorstellen dient te vervullen.

Indien de grondwetsherzieningsprocedure zou worden herzien, dan zou van die gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om twee andere onduidelijkheden op te heffen die hiervoor al aan de orde zijn geweest.

Het eerste punt houdt in dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet wel bepaalt dat beide Kamers in tweede lezing het voorstel overwegen, maar niet ondubbelzinnig bepaalt dat over een voorstel in tweede lezing gestemd moet worden. Ook de plicht om over het voorstel te stemmen is evenwel een onderdeel van de heroverwegingsplicht.

Het tweede punt betreft de vraag op welk moment een wet tot herziening van de Grondwet in eerste lezing («verklaringswet») moet zijn bekendgemaakt. Artikel 137 van de Grondwet bepaalt dat de Tweede Kamer wordt ontbonden nadat een verklaringswet is bekendgemaakt. Nederland kent echter een «ontbinding op termijn»: er ligt geruime tijd tussen het moment waarop het ontbindingsbesluit wordt genomen en het moment waarop de Tweede Kamer daadwerkelijk wordt ontbonden. Het is niet direct duidelijk welk van die twee tijdstippen in artikel 137 wordt bedoeld. De Raad van State concludeerde in 2007 dat een verklaringswet bekend behoort te worden gemaakt voordat het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer is bekendgemaakt.²⁰ De regering was van oordeel dat de dag vóór de verkiezingen als de uiterste datum geldt waarop verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn.²¹

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann

¹⁹ Dat betreft alleen het tempo van behandeling van de voorstellen. Indiening van het voorstel bij de Eerste Kamer hoeft niet meer te worden geregeld. Artikel 85 van de Grondwet bepaalt immers dat de Tweede Kamer een voorstel van wet, zodra zij het heeft aangenomen of tot indiening van een voorstel heeft besloten, aan de Eerste Kamer zendt. Dit is uitgewerkt in de artikelen 107, 109 en 117 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁰ Advies van de Raad van State van 5 februari 2007 inzake het voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht (WO1.06.0557/I), Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4.

²¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 570, nr. 14, blz. 10.