

Vergaderjaar 2014–2015

31 570

Herziening Grondwet

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2014

Tijdens het debat van 11 maart jl. over de «staat van de rechtsstaat» heb ik de Eerste Kamer een notitie toegezegd waarin een overzicht van lopende voorstellen tot herziening van de Grondwet wordt weergegeven, alsmede de samenhang daartussen en waar mogelijk een opvatting van het kabinet daarbij. In afwachting daarvan is de motie Engels c.s. inzake een procedurevoorstel voor een samenhangende herziening van de Grondwet (Kamerstuk 33 750 VI, J) aangehouden. Bijgaand treft u de notitie aan. De notitie is ook aan de Voorzitter van de Eerste Kamer heb gestuurd.

Met de notitie wordt tevens gehoor gegeven aan het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van uw Kamer van 8 juli 2014 om een overzicht te geven van de wijzigingen van de Grondwet die het kabinet voornemens is op korte termijn aan de Kamer voor te leggen, en daarbij aan te geven welke voorstellen gezamenlijk zullen worden voorgelegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Notitie Overzicht van voorstellen tot herziening van de Grondwet

1. Inleiding

Op 29 maart 2014 is gevierd dat de Nederlandse Grondwet, één van oudste van de wereld, 200 jaar bestaat. Daar was alle reden voor om bij stil te staan. De Grondwet van 1814 was weliswaar van het Soevereine Vorstendom der Nederlanden dat nog bepaald géén democratische rechtstaat was. De periode 1814–1815 was wel het startpunt van een constitutionele evolutie die heeft geleid tot een Grondwet die thans fungeert als ankerpunt van onze democratische rechtsstaat. In de tussentijd werd de Grondwet van 1814 vele malen herzien.

De eerste herziening van de Grondwet vond al snel plaats, in 1815, na de vereniging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden als resultaat van het congres van Wenen. Het tweekamerstelsel werd ingevoerd. De afscheiding van België in 1830 noopt tot een nieuwe grondwetsherziening die in 1840 tot stand komt. Daarbij worden ook andere wijzigingen doorgevoerd. De eerste fundamentele herziening van de Grondwet vond echter plaats in 1848. Het resultaat daarvan is de Grondwet waarvan de constitutionele uitgangspunten – na diverse wijzigingen – vandaag in essentie nog actueel zijn. Nadien heeft de Grondwet een verrassende flexibiliteit getoond en vonden ook andere – veelal geleidelijke – veranderingen in het bestel vaak hun uitdrukking in de Grondwet. Meest in het oog lopend waren de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs in 1917, de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, de uitbreiding van het algemeen kiesrecht voor mannen met dat voor vrouwen in 1922 en hoofdstuk 1 van de Grondwet van 1983: de grondrechten. Na 1983 is voor het eerst op een meer structurele en samenhangende wijze naar meerdere onderdelen van de Grondwet gekeken door de staatscommissie Grondwet, onder voorzitterschap mevrouw mr. W.M.E. Thomassen, die advies uitgebracht in 2010.¹ Dit heeft ertoe geleid dat thans twee voorstellen tot herziening van de Grondwet in voorbereiding zijn en één voorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. Daarnaast zijn er nog diverse andere voorstellen tot herziening van de Grondwet aanhangig in de Tweede of Eerste Kamer. De meeste daarvan betreffen initiatiefvoorstellen.

Deze notitie biedt een overzicht van voornoemde lopende voorstellen tot herziening van de Grondwet, alsmede de samenhang daartussen en waar mogelijk een appreciatie van het kabinet daarbij. Zij dient ter nakoming van mijn toezegging daartoe tijdens het debat over de staat van de rechtsstaat op 11 maart 2014 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Met deze notitie wordt tevens gehoor gegeven aan het na voornoemd debat tot mij gericht verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 8 juli 2014 om een overzicht te geven van de wijzigingen van de Grondwet die het kabinet voornemens is op korte termijn aan de Kamer voor te leggen, en daarbij aan te geven welke voorstellen gezamenlijk zullen worden voorgelegd.

Het overzicht heeft betrekking op voorstellen tot wijziging van de Grondwet die in voorbereiding zijn, zijn ingediend door de regering of aanhangig zijn gemaakt door de Tweede Kamer, dan wel in afwachting

¹ Zie voor de parlementaire stukken aangaande de staatscommissie Grondwet en het vervolg daarop: *Kamerstuk* 31 570.

zijn van tweede lezing.² De vermelding van de voorstellen vindt plaats in volgorde van de hoofdstukindeling van de Grondwet. Daaraan voorafgaand wordt kort ingegaan op de functie en het karakter van de Grondwet in relatie tot grondwetsherzieningen en de grondwetparadox die zich daarbij voordoet. Aan het einde volgen enkele slotoverwegingen.

2. Grondwetherzieningen en de grondwetparadox

De Grondwet is een bijzonder en uiterst waardevol document in en voor ons rechtsbestel. De Grondwet geldt daarom, zoals hiervoor vermeld, ook wel als ankerpunt of ruggengraat van onze democratische rechtsstaat. Zij bevat immers de regels ter waarborging en bevordering van de vrijheid en het welzijn van de burgers, en de voornaamste elementen en fasen van de politieke wils- en besluitvorming. De Grondwet biedt het kader en de grondregels voor de uitoefening van overheidsmacht, en constitueert daartoe de belangrijkste overheidsambten, kent de bevoegdheden toe aan die ambten en reguleert de verhoudingen tussen de ambten en die tussen de ambten en burgers. De Grondwet bevat daarbij de neerslag van historische verworvenheden en geeft uitdrukking aan de continuïteit van het staatsbestel. Zij kent daarmee voornamelijk een institutioneel-organisatorische en waarborgfunctie.³ Daarnaast is duidelijker haar juridisch-normatieve functie en gehalte, voornamelijk bepaald door hoofdstuk 1 (grondrechten). De Grondwet is dan ook primair een juridisch-staatsrechtelijk en staatkundige basisregeling. Van belang is voornamelijk haar stabiliserende werking in de politieke praktijk. Deze politiek-stabiliserende functie is steeds van grote waarde gebleken.

De Grondwet vervult deze functies in een sterk veranderende wereld waarin onder andere zogenoemde megatrends⁴ manifest zijn en nieuwe technieken, inzichten en maatschappelijke verhoudingen zich ontwikkelen. Dit brengt regelmatig de normatieve en constitutionele vraag met zich naar de mate waarin de Grondwet een weerslag behoort te zijn van deze ontwikkelingen en/of daar juist normerend in moet zijn. Daarmee toont zich een zekere paradox van de Grondwet en waarschijnlijk van elke Grondwet. De Grondwet moet laveren tussen stabiliteit en veranderlijkheid. Zij moet wijzigbaar zijn, maar met mate. De ogenschijnlijk tegengestelde eisen waaraan de Grondwet moet voldoen, zijn tot uitdrukking gebracht in de herzieningsprocedure van de Grondwet zoals vastgelegd in artikel 137 Grondwet. In dat kader is niet alleen een ruime meerderheid vereist, zoals tot uitdrukking is gebracht in het vereiste – in tweede lezing – van een gekwalificeerde meerderheid, maar ook zijn twee lezingen voorgeschreven, hetgeen betekent dat de meerderheid die aanvankelijk – in eerste lezing – in beide Kamers aanwezig was, er na de ontbindingsverkiezingen nog steeds – en zelfs versterkt – moet zijn. Aldus moet er dan sprake zijn van een stabiele kamermeerderheid. De spreekwoordelijke «waan van de dag» kan aldus nimmer tot een grondwetswijziging leiden.⁵

De Grondwet ontleent aan deze verzwaarde herzieningsprocedure in het bijzonder haar waarde en meerwaarde ten opzichte van andere rechtsbronnen. Mede om die reden is het verstandig behoedzaam om te gaan

² Een dynamisch overzicht van herzieningsvoorstellen is vindbaar op: www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi58ivmh0vx5. Vgl. voorts voor een algemeen overzicht: J.L.W. Broeksteeg, Aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening: voorbodes van staatkundige vernieuwing?, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, januari 2014, p. 45–54.

³ Vgl. *Kamerstuk* 31 570, nr. 20.

⁴ Zoals informatisering, internationalisering, informalisering, individualisering, intensivering en technologisering.

⁵ Vgl. *Kamerstuk* 31 570 A, p. 11–12.

met voornemens tot wijziging van de Grondwet en slechts dan daartoe over te gaan indien er sprake is van een maatschappelijke noodzaak en van constitutionele rijpheid.⁶ Zorgvuldigheid is niet alleen vereist bij de besluitvorming tot wijziging van de Grondwet zoals neergelegd in de bijzondere herzieningsprocedure van de Grondwet, maar ook bij het maken van afwegingen in het stadium voorafgaand aan de toepassing van die herzieningsprocedure. Het gaat dan om de fase van besluitvorming om al dan niet voorstellen tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden. Mede vanwege de zware procedure, moeten dergelijke wijzigingsvoorstellen op een breed draagvlak kunnen rekenen en moeten ze extra goed worden doordacht. De invulling van voormelde criteria vindt bij uitstek plaats in het politieke debat. Dat gebeurt in meer of minder expliciete wijze. De hierna volgende voorstellen getuigen daarvan.

3. Lopende voorstellen tot wijziging van de Grondwet

Algemene bepaling

Er is één (concept)voorstel tot herziening van de Grondwet dat zich niet laat rubriceren onder één van de hoofdstukken van de Grondwet, namelijk het (concept)voorstel tot opnemng van een algemene bepaling voorafgaand aan hoofdstuk 1, inhoudende dat de Grondwet de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten waarborgt. Het (concept)voorstel vindt zijn aanleiding in de motie Engels c.s.,⁷ het advies van de staatscommissie Grondwet van november 2010 en de daaropvolgende kabinetsreactie.⁸ De algemene bepaling codificeert de waarborgfunctie van de Grondwet en brengt daarmee het belang van deze functie van de Grondwet voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten expliciet tot uitdrukking. Het (concept)voorstel is in (internet)consultatie gebracht. Beoogd wordt om het voorstel in te dienen bij de Tweede Kamer halverwege 2015.

Hoofdstuk 1 van de Grondwet (grondrechten)

Ten aanzien van Hoofdstuk 1 van de Grondwet zijn vier voorstellen aanhangig bij de Kamer, twee initiatiefvoorstellen en twee regeringsvoorstellen. Eén voorstel van regeringszijde is in voorbereiding.

In de eerste plaats zij genoemd het initiatiefvoorstel om aan de non-discriminatiegronden van artikel 1 van de Grondwet handicap en hetero- of homoseksuele gerichtheid toe te voegen.⁹ Dit wetsvoorstel werd op 14 juni 2010 aanhangig gemaakt door de Tweede Kamerleden Van der Ham (D66), Azough (GroenLinks) en Timmer (PvdA) en werd laatstelijk verdedigd door de Tweede Kamerleden Van der Ham, Van Tongeren (GroenLinks) en Heijnen (PvdA).

De initiatiefnemers stellen dat de toevoeging van voormelde gronden «een sterk signaal» afgeeft, enerzijds als bevestiging en verankering van hetgeen reeds bereikt is op het vlak van participatie van mensen met een functionele beperking en de gelijke behandeling tussen hetero's en homo's, anderzijds deze zaken te bewaken, en voorts aan te sporen deze verder te verbeteren. Volgens de initiatiefnemers is de noodzaak voor het voorstel erin gelegen dat tolerantie, acceptatie en gelijke behandeling geen vanzelfsprekendheid zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State toonde zich niet overtuigd van de noodzaak van het voorstel aangezien de voorgestelde gronden

⁶ Vgl. *Kamerstuk 31 570*, nr. 20.

⁷ *Kamerstuk 31 570*, B.

⁸ *Kamerstuk 31 570*, nr. 20.

⁹ *Kamerstuk 32 411*, nrs. 1–2.

vallen onder de verzamelclausule «of op welke grond dan ook». De Tweede Kamer heeft verslag uitgebracht op 26 november 2012.

Een tweede initiatiefvoorstel strekt tot opneming in de Grondwet van een zorgplicht voor het welzijn van dieren. Voorgesteld is die zorgplicht toe te voegen aan hetgeen is opgenomen in artikel 21 van de Grondwet inzake de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.¹⁰ Het wetsvoorstel werd op 4 december 2006 aanhangig gemaakt door de Tweede Kamerleden Halsema en Van Gent (beiden GroenLinks).

De Afdeling advisering van de Raad van State toonde zich kritisch over het opnemen van deze zorgplicht. Wijziging van de Grondwet is niet direct nodig noch direct behulpzaam; een zorgplichtbepaling in de Grondwet brengt als zodanig nog geen verandering in de bestaande rechten en plichten, aldus de Raad van State. De Tweede Kamer heeft verslag uitgebracht op 29 mei 2007.

Een derde voorstel werd ingediend door de regering op 29 september 2010. Het strekt ertoe een nieuw artikel 23a op te nemen in de Grondwet met daarin een bepaling over de Nederlandse taal.¹¹ In de bepaling wordt vastgelegd dat de officiële taal van Nederland het Nederlands is en dat de bevordering van het gebruik ervan voorwerp is van zorg der overheid. Het voorstel vindt zijn aanleiding in het akkoord van het kabinet-Balkenende IV. Aanvankelijk heeft het toenmalig kabinet overwogen om dit onderwerp in de opdracht van de staatscommissie Grondwet op te nemen, zodat het in breder verband kon worden gezien. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de taakopdracht van de staatscommissie, is besloten over te gaan tot indiening van dit wetsvoorstel. De Afdeling advisering van de Raad van State toonde zich kritisch over het opnemen van de voorgestelde bepaling. Vervolgens heeft de Tweede Kamer kritisch verslag uitgebracht op 1 december 2010.

Het vierde voorstel werd eveneens ingediend door de regering, in augustus 2014. Het betreft de herziening van artikel 13 van de Grondwet inzake het recht op het brief-, telefoon- en telegraafgeheim.¹² Het voorstel vindt zijn aanleiding in het advies van de staatscommissie Grondwet van november 2010 en de daaropvolgende kabinetsreactie.¹³ Het voorstel vervangt de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim door het recht op eerbiediging van het brief- en telecommunicatiegeheim. Het heeft tot doel de huidige grondwettelijke bescherming die nu slechts ziet op communicatie per brief, telegraaf of telefoon, uit te breiden naar alle huidige en toekomstige communicatiemiddelen. Het wetsvoorstel strekt aldus tot modernisering van het huidige artikel; met dit voorstel wordt gestreefd naar een techniekonafhankelijke bescherming.

De Afdeling advisering van de Raad van State toonde zich kritisch ten aanzien van de keuzes die zijn gemaakt bij de vormgeving van de voorgestelde bepaling. De Tweede Kamer heeft verslag uitgebracht op 10 november 2014.

Voorts is een voorstel van regeringszijde ten aanzien van hoofdstuk 1 van de Grondwet in voorbereiding. Dat strekt ertoe in de Grondwet een bepaling op te nemen over het recht op een eerlijk proces. Het voorstel vindt zijn aanleiding in de motie Lokin-Sassen c.s.,¹⁴ het advies van de

¹⁰ Kamerstuk 30 900, nrs. 1–2.

¹¹ Kamerstuk 32 522, nrs. 1–2.

¹² Kamerstuk 33 989, nrs. 1–2.

¹³ Kamerstuk 31 570, nr. 20.

¹⁴ Kamerstuk 31 570, C.

staatscommissie Grondwet van november 2010 en de daaropvolgende kabinetsreactie.¹⁵ Het voorstel beoogt een lacune in de waarborg van rechtsbescherming van individuele burgers en rechtspersonen op grondwettelijk niveau te dichten. Dit is van belang, te meer omdat het recht op een eerlijk proces een schakelfunctie heeft in de bescherming van andere (grond)rechten. Voorts draagt het voorstel ertoe bij dat de Grondwet meer optimaal voldoet aan de haar gestelde eisen dat zij (a) het juridisch-staatkundig basisdocument voor Nederland is en (b) een institutioneel-organisatorische en waarborgfunctie heeft.¹⁶ Het voorstel is in (internet)consultatie gebracht op 25 augustus 2014. Beoogd wordt om het voorstel in te dienen bij de Tweede Kamer halverwege 2015.

Hoofdstukken 2 van de Grondwet (regering)

Ten aanzien van Hoofdstuk 2 van de Grondwet zijn twee initiatiefvoorstellen aanhangig.

De twee initiatiefvoorstellen hebben een zelfde strekking: een modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel.¹⁷ Eén van de twee voorstellen betreft een voorstel van rijkswet. Daarmee houdt verband een voorstel tot wijziging van het Statuut. De wetsvoorstellen zijn aanhangig gemaakt door de Tweede Kamerleden Elissen (PVV) en Helder (PVV) op 1 september 2011. De voorstellen beogen een groot aantal grondwetsbepalingen te herzien, waaronder ook bepalingen uit de hoofdstukken 4 en 5 van de Grondwet, en daarmee de Koning een representatieve en ceremoniële rol toe te kennen. De voorstellen brengen met zich dat de samenstelling van de regering verandert, de Koning niet langer ondertekent en de procedure van de kabinetsformatie van 2012 wordt gecodificeerd. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht in januari 2012. Het advies is nog niet openbaar gemaakt.

Hoofdstuk 5 van de Grondwet (wetgeving en bestuur)

Ten aanzien van Hoofdstuk 5 van de Grondwet wacht één initiatiefvoorstel op behandeling in tweede lezing en zijn twee initiatiefvoorstellen aanhangig.

Het eerste voorstel strekt ertoe om bepalingen inzake het correctief referendum in de Grondwet op te nemen.¹⁸ Het heeft ook betrekking op decentrale overheden en betreft daarmee eveneens Hoofdstuk 7 van de Grondwet. De initiatiefnemers zien in het correctief wetgevingsreferendum een geschikt middel om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Zij sluiten daarmee aan bij de analyse die ten grondslag ligt aan het advies van de commissie-Biesheuvel. Dit wetsvoorstel werd op 28 juni 2005 aanhangig gemaakt door de Tweede Kamerleden Duyvendak (GroenLinks), Kalma (PvdA) en Van der Ham (D66) en werd laatstelijk verdedigd door de Tweede Kamerleden Fokke (PvdA), Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66). Het wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer op 15 april 2014 en verheven tot wet.¹⁹ Het voorstel wacht op tweede lezing.

¹⁵ *Kamerstuk* 31 570, nr. 20.

¹⁶ Vgl. *Kamerstuk* 31 570, nr. 20, blz. 3.

¹⁷ *Kamerstuk* 32 865 (R 1957); *Kamerstuk* 32 866 (R 1958); *Kamerstuk* 32 867. De eerste genoemde wijziging betreft die van het Statuut.

¹⁸ *Kamerstuk* 30 174. Het voorstel is aangenomen in eerste lezing en strikt genomen dus niet meer aanhangig.

¹⁹ *Stb.* 2014, 355 (15 oktober 2014).

De twee andere voorstellen hebben betrekking op bepalingen inzake internationaal recht.

Eén voorstel daarvan strekt tot wijziging van artikel 91 van de Grondwet. Het strekt tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie (EU).²⁰ Het voorstel beoogt daarmee recht te doen aan de eigen aard van de EU en aan de wijze waarop zij ingrijpt op de eigen nationale constitutie. Dit wetsvoorstel werd aanhangig gemaakt door de Tweede Kamerleden Herben (Lijst Pim Fortuyn) en Van der Staaij (SGP) op 20 november 2006 en wordt momenteel verdedigd door het genoemde Kamerlid Van der Staaij.

De Afdeling advisering van de Raad van State toonde zich kritisch over de doeltreffendheid en de reikwijdte van het voorstel, dit laatste omdat het betrekking heeft op alle EU-verdragen. Een amendement-Pechtold strekt er toe de toetredingsverdragen buiten de reikwijdte van het voorstel te laten vallen, omdat deze verdragen niet van constitutionele aard zijn.²¹ Het wetsvoorstel ligt bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is behandeld in de vergadering van 17 juni 2009 waarna de stemming erover is aangehouden. Op 22 mei 2014 is er nader verslag uitgebracht.

Het derde voorstel betreft een voorstel tot «aanpassing van de procedure voor de vaststelling van rechtstreekse werking van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.» Deze procedure is vastgelegd in artikel 93 van de Grondwet, op wijziging waarvan het voorstel thans niet meer ziet. Naar aanleiding van een kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het voorstel beperkt tot wijziging van artikel 94 van de Grondwet, waarin de voorrang van een ieder verbindende bepalingen boven het nationaal recht is opgenomen. Het voorstel ontnemt de bevoegdheid van de rechter om wetten in formele zin te toetsen aan eenieder verbindende bepalingen. Daarmee beoogt het voorstel een nieuw evenwicht te vinden tussen enerzijds democratisch gelegitimeerde besluitvorming en anderzijds rechterlijke toetsing in concrete gevallen. Het voorstel is aanhangig gemaakt door het Tweede Kamerlid Taverne (VVD) op 6 september 2012.²² De Tweede Kamer heeft verslag uitgebracht op 18 februari 2014.

Hoofdstuk 6 van de Grondwet (rechtspraak)

Ten aanzien van Hoofdstuk 6 van de Grondwet is één initiatiefvoorstel aanhangig.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter.²³ Het stelt daartoe voor artikel 120 van de Grondwet te wijzigen. Dat artikel maakt thans een dergelijke toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet door de rechter onmogelijk. Het voorstel werd in tweede lezing aanhangig gemaakt door het Tweede Kamerlid Halsema (Groen Links) op 8 maart 2010 en laatstelijk verdedigd door Kamerlid Sap (Groen Links); Kamerlid Van Tongeren heeft de voortzetting van de behandeling van het voorstel op zich genomen. Het verslag is uitgebracht op 20 oktober 2010. Vervolgens heeft Kamerlid Van Tongeren een Nota naar aanleiding van het Verslag uitgebracht op 20 augustus 2014, waarna het voorstel op

²⁰ Kamerstuk 30 874 (R 1818).

²¹ Kamerstuk 30 874 (R 1818).

²² Kamerstuk 33 359 (R 1986).

²³ Kamerstuk 32 334.

11 september 2014 is aangemeld voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer in tweede lezing.

Hoofdstuk 7 van de Grondwet (provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen)

Hiervoor is aan de orde geweest het voorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief referendum dat mede betrekking heeft op hoofdstuk 7 van de Grondwet. Daarnaast zijn nog twee voorstellen die zien op wijziging van bepalingen uit dit hoofdstuk aanhangig.

In de eerste plaats kan worden genoemd het voorstel dat strekt tot deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester.²⁴ De indiener daarvan is van mening dat de wetgever de vrijheid moet worden gelaten de aanstellingswijze vast te stellen. Daarvoor wordt onder andere aangevoerd dat dat bij het sobere karakter van de Grondwet hoort en aansluit bij het gegeven dat vrijwel de gehele organisatie en inrichting van het decentrale stelsel van provincies en gemeenten aan de gewone wetgever wordt overgelaten. Dit voorstel werd aanhangig gemaakt door het Tweede Kamerlid Schouw (D66) op 20 april 2012. Het is aangenomen door de Tweede Kamer op 19 september 2013. Een gewijzigd voorstel van wet ligt nu bij de Eerste Kamer. Het eindverslag is uitgebracht op 29 oktober 2014. Het voorstel wordt plenair behandeld op 20 januari 2015.

Het tweede voorstel voorziet in een specifieke grondwettelijke basis voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 132a) en de regeling van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer middels een wijziging van artikel 55 van de Grondwet. In het voorgestelde artikel 132a worden de meeste grondwettelijke bepalingen die gelden voor gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de openbare lichamen een vorm van territoriale decentralisatie zijn die sterke gelijkenis vertoont met de gemeente. De openbare lichamen hebben net als gemeenten een algemene, niet tot bepaalde belangen beperkte bestuursopdracht (een open huishouding), een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en een eigen belastinggebied. Ook hun inrichting komt op hoofdpunten overeen met die van de gemeente, waarbij sprake is van drie hoofdorganen: de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Een en ander is vastgelegd in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Dit wetsvoorstel werd ingediend door de regering op 27 december 2011. Het wetsvoorstel is op 23 oktober 2012 aangenomen door de Tweede Kamer. Het ligt nu bij de Eerste Kamer. De memorie van antwoord is uitgebracht op 21 februari 2013, waarna veelvuldig schriftelijk overleg heeft plaats gevonden. Daarover is laatstelijk verslag uitgebracht op 1 juli 2014.

4. Slotoverwegingen

Samengevat zijn er momenteel elf voorstellen tot herziening van de Grondwet aanhangig bij de Kamer. Daartoe behoren drie voorstellen van de regering en acht initiatiefvoorstellen. Van de elf voorstellen bevindt zich er één in tweede lezing (het initiatiefvoorstel inzake het constitutioneel toetsingsverbod). Voorts is er één voorstel aangenomen in eerste lezing en in afwachting van de tweede lezing (het initiatiefvoorstel inzake het correctief referendum). Van de tien voorstellen in eerste lezing zijn er acht in behandeling in de Tweede Kamer en twee in de Eerste Kamer. Tot

²⁴ Kamerstuk 33 239.

slot zijn er twee regeringsvoorstellen nog in voorbereiding (het voorstel inzake een algemene bepaling en het voorstel inzake het recht op een eerlijk proces). Deze worden naar verwachting ingediend bij de Tweede Kamer halverwege 2015.

Veel van de voorstellen gaan uit van een democratiseringsdoelstelling (ceremoniële koningschap; correctief referendum; deconstitutionalisering burgemeestersbenoeming) of een poging tot bescherming van hetgeen nationaal is (Nederlandse taal in de Grondwet; twee-derde vereiste voor goedkeuring Europese verdragen; beperking voorrang internationaal recht). Beide laatst genoemde voorstellen strekken er (tevens) toe de invloed van Europees en internationaal recht op de nationale rechtsorde te beperken. De voorstellen proberen daarmee de nationale soevereiniteit respectievelijk de juridische positie van de nationale wet in formele zin te beschermen dan wel te versterken.

Het voorstel tot de specifieke grondwettelijke bescherming van Caribisch Nederland past niet binnen voormelde doelstellingen, maar vloeit voort uit eerder gemaakte afspraken binnen Koninkrijksverband. Het voorstel inzake constitutionele toetsing is gerelateerd aan het vertrouwen in de rechter inzake de bescherming van grondrechten en staat in contrast met voornoemd voorstel tot beperking van de voorrang van internationaal recht. Een (concept)voorstel dat aansluit bij het voorstel inzake constitutionele toetsing betreft het in voorbereiding zijnde regeringsvoorstel tot opnemings in de Grondwet van een bepaling over het recht op een eerlijk proces. Tezamen met de herziening van artikel 13 van de Grondwet beogen deze drie voorstellen de individuele rechtsbescherming te versterken.

Voorts valt op dat de verschillende voorstellen vaak een uiteenlopende behandelingsduur kennen. Sommige voorstellen liggen zelfs al jaren stil. De oorzaken van deze differentiatie in de doorlooptijd kunnen divers zijn. Een sleutelement daarbij is de mate waarin politiek draagvlak, juist ook op de langere termijn, aanwezig is – of wordt ingeschat te zijn – voor een bepaald voorstel. Dat kan ook raken aan de mate waarin met een voorstel wordt voldaan aan de eerder genoemde criteria om al dan niet tot wijziging van de Grondwet over te gaan, namelijk de aanwezigheid van de constitutionele rijpheid en maatschappelijke noodzaak van een voorstel. De toets aan deze criteria en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven, lijkt tevens een reden te kunnen zijn waarom er relatief weinig regeringsvoorstellen aanhangig zijn.

Tot slot is wat betreft de duur van de behandelingstermijn in elk geval afzonderlijke aandacht aangewezen voor wat betreft voorstellen die in eerste lezing zijn aangenomen en wachten op tweede lezing. Artikel 137, vierde lid, van de Grondwet bepaalt immers dat de tweede lezing plaatsvindt «nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen». Het regeringsstandpunt is sinds 2003 dat het niet ongrondwettig is als de behandeling van de tweede lezing wordt afgerond door een latere Tweede Kamer. De Raad van State en het parlement waren het daarmee eens. In 2009 heeft het kabinet deze lijn herbevestigd in een nota aan de Kamers.²⁵ De nota stelt dat het streven er wel op moet zijn gericht de behandeling van de tweede lezing af te ronden door de Tweede Kamer die gekozen is direct na de afronding van de eerste lezing. Het zou volgens deze nota zeer onwenselijk zijn als de behandeling van de tweede lezing zou worden uitgesteld omdat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Die lijn heb ik eerder dit jaar ook uitgedragen in het debat (in de Eerste Kamer) over de staat van de rechtsstaat in de Eerste Kamer. Uiteindelijk is het primair aan de Kamers om te toetsen of de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Grondwet conform de (herzieningsprocedure van de) Grondwet plaatsvindt.

²⁵ Kamerstuk 31 570, nr. 14.