

Consultatieverslag 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)

Van 3 september 2019 tot en met 9 oktober 2019 is via www.internetconsultatie.nl aan belangstellenden de gelegenheid geboden te reageren op het conceptwetsvoorstel. Dat heeft 7 reacties opgeleverd, die allemaal openbaar zijn gemaakt door de indiener. Twee reacties hebben inhoudelijk betrekking op een ander Grondwetsvoorstel (dat in dezelfde periode voor internetconsultatie is aangeboden). Deze reacties zullen bij dat andere Grondwetsvoorstel worden betrokken. Op een na alle overige reacties staan positief tegenover het voorstel. Wel worden enkele suggesties gedaan om het voorstel te wijzigen. Zo wordt voorgesteld om de bepaling over het 'verval van rechtswege' te vervangen door vaste behandeltermijn waarbinnen de tweede lezing door de Tweede Kamer moet zijn afgerond. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Met een vaste behandeltermijn wordt immers niet uitgesloten dat de behandeling van de tweede lezing wordt uitgesteld met als achterliggende reden dat een 'gunstiger' samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien, hetgeen de regering onwenselijk acht.

Verder wordt voorgesteld te bepalen dat het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de tweede lezing achterwege blijft. Op grond van artikel 73, eerste lid, van de Grondwet is het aan de (gewone) wetgever om te bepalen in welke gevallen het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State achterwege blijft. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering bereid is een dergelijk wetsvoorstel in procedure te brengen indien de Tweede Kamer hieraan hecht.

Voorts wordt aandacht gevraagd voor de samenloop met een ander Grondwetsvoorstel waarin eveneens een wijziging van de Grondwetsherzieningsprocedure wordt voorgesteld. Het tweede lid van additioneel artikel V voorziet in de noodzakelijke afstemming tussen beide voorstellen.

In een van de reacties wordt een kanttekening geplaatst bij de bepaling die ertoe strekt dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen van de Tweede Kamer als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Volgens de indiener van deze reactie zouden verklaringswetten eerder – voor de start van de kandidaatstellingsprocedure – bekend moeten worden gemaakt. Zoals hiervoor is opgemerkt, is de regering van oordeel dat het de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit – en daarmee ook voor de dag van kandidaatstelling – worden bekendgemaakt. Het gaat echter te ver om de dag van kandidaatstelling als het uiterste tijdstip van bekendmaking in de Grondwet vast te leggen. Door het algemene karakter van de ontbindingsverkiezingen zal kandidaatstelling louter met het oog op een voorgenomen wijziging van de Grondwet doorgaans niet aan de orde zijn. Daarvoor kan wel aanleiding bestaan in het geval de grondwetsherziening tot grote maatschappelijke discussie leidt. Indien in een dergelijk geval de verklaringswetten onverhoopt niet bekendgemaakt worden voor de dag van kandidaatstelling, is er echter geen enkele reden om met de voorbereidingen of een eventuele kandidaatstelling te wachten tot na bekendmaking van de wet. De behandeling van de eerste lezing is immers ruime tijd daarvoor al begonnen en de eventuele maatschappelijke discussie daarover heeft de kiezer dan al gealarmeerd. Ook indien de verklaringswetten niet bekendgemaakt zouden worden voor het ontbindingsbesluit zullen de wetsvoorstellen in bijna alle gevallen in elk geval door de Tweede Kamer aanvaard zijn vóór de dag van kandidaatstelling. Het vastleggen van de dag van kandidaatstelling als fatale termijn doet overigens ook geen recht aan de wijze waarop de kandidaatstelling verloopt. Maanden voor de dag van kandidaatstelling is het interne proces van kandidaatstelling binnen geregistreerde groeperingen reeds gaande. De dag van kandidaatstelling is derhalve slechts het formele sluitstuk van de kandidaatstelling. Voor nieuwe groeperingen is bij bekendmaking van de verklaringswet kort voor de dag van kandidaatstelling, voorts de tijd ruim te kort om naar aanleiding daarvan een nieuwe groepering te registreren en feitelijk ook te kort voor de organisatie die gepaard gaat met de inlevering van kandidatenlijsten zonder aanduiding boven de lijst. Met het neerleggen in de Grondwet van de dag van kandidaatstelling als fatale termijn zou derhalve een te groot gewicht worden gelegd bij het formele sluitstuk van de kandidaatstellingsprocedure. Een fatale termijn aan het begin van het proces van kandidaatstelling, in de praktijk enkele maanden vóór het nemen van het ontbindingsbesluit, zou de mogelijkheid om tot herziening van de Grondwet over te gaan zeer

ernstig bemoeilijken en tot een praktisch onwerkbaar herzieningsprocedure leiden. Dat is onnodig en ongewenst.¹ Daar komt bij dat de waarborg dat er verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden tussen de beide lezingen van een Grondwetsherziening – zoals ook de staatscommissie heeft betoogd – er primair toe strekt te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd. Deze waarborg ziet met andere woorden primair op (de uitoefening van) het actief kiesrecht.

Eén reactie is overwegend kritisch. In deze reactie wordt onder meer voorgesteld de verkiezingen van de Tweede Kamer tussen beide lezingen te vervangen door uitsluitend op de Grondwetsherziening betrekking hebbende verkiezingen. Het Grondwetsvoorstel beoogt een bescheiden herijking en verduidelijking van de Grondwetsherzieningsprocedure. Deze suggestie gaat het bereik van het onderhavige voorstel dan ook te buiten en is naar het oordeel van de regering bovendien een te zwaar middel bij minder ingrijpende Grondwetsherzieningen. Ook wordt de suggestie gedaan om te volstaan met een in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op te nemen 'behandelverplichting' voor de Tweede Kamer. Een dergelijke regeling sluit echter niet uit dat de behandeling wordt uitgesteld met als achterliggende reden dat een 'gunstiger' samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Dit neemt niet weg dat een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op enkele andere in deze reactie genoemde punten, zoals de wijze waarop een initiatiefvoorstel tot Grondwetsherziening in tweede lezing aanhangig wordt gemaakt, inderdaad een toegevoegde waarde kan hebben.

¹ Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2009/10, 31570, nr. 14, p. 8-9.