

Vergaderjaar 2016–2017

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. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2017

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van uw Kamer heeft mij op 15 juni jl. gevraagd naar mijn standpunt met betrekking tot de verdere behandeling 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 (hierna: het wetsvoorstel-Van Tongeren).¹

De regeling voor wijziging van de Grondwet is neergelegd in artikel 137 van de Grondwet. De procedure begint met een eerste lezing in de vorm van een wetsvoorstel dat verklaart dat een wijziging van de Grondwet in overweging zal worden genomen. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen en bekrachtigd, wordt de «verklaringswet» bekendgemaakt. Daarna wordt de Tweede Kamer ontbonden. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers het in de verklaringswet opgenomen voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Het wetsvoorstel-Van Tongeren betreft de tweede lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet. De aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende verklaringswet is bekendgemaakt op 17 maart 2009.² De ontbinding van de Tweede Kamer en de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer vond plaats op 17 juni 2010.³ Kort voordien maakte het toenmalige lid van de Tweede Kamer mevrouw Halsema het wetsvoorstel in tweede lezing aanhangig.⁴ De inhoudelijke behandeling van dit wetsvoorstel startte – na de advisering door de Raad van State –

¹ Kamerstuk 32 334.

² Stb. 2009, nr. 120.

³ Stb. 2010, nr. 131.

⁴ Kamerstuk 32 334, nr. 2.

op de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer.⁵ In oktober 2010 heeft de toenmalige Tweede Kamer verslag uitgebracht over het wetsvoorstel.⁶ De behandeling door de Tweede Kamer is echter tot op heden niet afgerond, noch door de daartoe in 2010 grondwettelijk gekozen Tweede Kamer, noch door de daaropvolgende Tweede Kamer, die in maart 2017 is ontbonden.

Zoals mijn ambtsvoorganger in 2009 in een notitie inzake de grondwetsherzieningsprocedure heeft uiteengezet, sluit artikel 137 van de Grondwet niet uit dat in uitzonderlijke omstandigheden de behandeling van de tweede lezing plaatsvindt door een Kamer die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen.⁷ Deze grondwetsuitleg verdisconteert het feit dat het hedendaagse gebruik van het ontbindingsrecht er in de praktijk toe leidt dat de parlementaire zittingsduur en de kabinetsperiode vrijwel gelijk op lopen. Hoewel artikel 137 van de Grondwet in combinatie met artikel 52, eerste lid, van de Grondwet uitgaat van de (impliciete) gedachte dat de parlementaire zittingsduur vier jaar is, kan deze periode via de tussentijdse ontbinding ingevolge artikel 64 van de Grondwet ernstig worden bekort. Er kan dan onvoldoende tijd overblijven voor een adequate parlementaire behandeling van de tweede lezing.

In de notitie wordt echter ook benadrukt dat het zeker niet de voorkeur heeft dat de Tweede Kamer die na de ontbindingsverkiezingen wordt gekozen de behandeling van de tweede lezing niet afrondt en dat het in elk geval zeer onwenselijk zou zijn als regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Deze lijn heb ik de afgelopen jaren bij verschillende gelegenheden uitgedragen, onder meer in het debat dat op 11 maart 2014 plaatsvond in de Eerste Kamer over de staat van de rechtsstaat.⁸

Ik constateer dat de behandeling van het wetsvoorstel-Van Tongeren niet voortvarend ter hand is genomen. Hoewel in augustus 2014 nog een nota naar aanleiding van het verslag is uitgebracht⁹ en in maart 2015 is begonnen met de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel,¹⁰ is de behandeling als gezegd niet meer afgerond door de eerder dit jaar ontbonden Tweede Kamer. Dat het wetsvoorstel-Van Tongeren na de laatste verkiezingen van de Tweede Kamer controversieel is verklaard,¹¹ wekt de indruk dat de politieke haalbaarheid van het wetsvoorstel een rol speelt bij het bepalen van het tempo van de behandeling van het wetsvoorstel. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, gaat de «leer van het achterwege laten van de behandeling van omstreden wetsvoorstellen» (controversieelverklaring) immers niet op voor een aanhangig voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing.¹²

Tegen deze achtergrond heb ik mij – tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling – op het standpunt gesteld dat zelfs bij een royale uitleg van artikel 137 van de

⁵ Kamerstuk 32 334, nr. 4.

⁶ Kamerstuk 32 334, nr. 5.

⁷ Kamerstuk 31 570, nr. 14.

⁸ Handelingen I 2013/14, nr. 22, item 5, p. 52–53.

⁹ Kamerstuk 32 334, nr. 8.

¹⁰ Handelingen II 2014/15, nr. 60, item 11.

¹¹ Kamerstuk 34 707, nr. 3, p. 7. Ook eerdere uitlatingen (Kamerstuk 31 570, nr. 22, p. 13) wekken die indruk.

¹² Kamerstuk 29 200 VII, nr. 36, p. 5.

Grondwet het wetsvoorstel-Van Tongeren 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.¹³ Ik heb begrepen dat uw Kamer de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting verzoekt over de vraag hoe de behandeling van het wetsvoorstel-Van Tongeren zich verhoudt tot de procedure die is voorgeschreven in artikel 137 van de Grondwet en wat het antwoord op deze vraag betekent voor de verder met betrekking tot dit wetsvoorstel te volgen procedure. Ik zie de voorlichting van de Afdeling advisering en uw reactie daarop met veel belangstelling tegemoet.

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

¹³ Handelingen II 2016/17, nr. 66, item 15, p. 17–19 en Handelingen II 2016/17, nr. 81, item 7, p. 11–13.