

Vergaderjaar 2006–2007

30 471

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht

D

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2006

Op 14 november 2006 behandelde de Eerste Kamer het voorstel de uitsluiting van het kiesrecht van curandi in de Grondwet te schrappen. Toen is het standpunt van twee promovendi (L. Dragstra en G. Boogaard) van de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht van de Universiteit van Amsterdam aan de orde gesteld, over de in artikel 137, derde lid, van de Grondwet voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer na afronding van een eerste lezing tot wijziging van de Grondwet. Mij is gevraagd daarop nog afzonderlijk reageren. Het standpunt van genoemde heren is vervat in een schrijven aan enkele leden van de Eerste Kamer. Zij verwijten de regering inconstitutioneel handelen rond de ontbinding van de Tweede Kamer. Op mijn verzoek hebben zij het bericht ook aan mijn medewerkers gestuurd. U treft het hierbij aan.

De gang van zaken rond de ontbinding van de Tweede Kamer en de afronding van de eerste lezing van twee voorstellen tot wijziging van de Grondwet kort voor de ontbindingsverkiezingen, was als volgt.

Op 6 juni 2006 aanvaardde de Tweede Kamer in eerste lezing het voorstel de bepaling over het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten in de Grondwet te schrappen¹. Op 3 oktober 2006 aanvaardde deze Kamer in eerste lezing het voorstel de uitsluiting van het kiesrecht van curandi in de Grondwet te schrappen². Op 31 oktober 2006 aanvaardde de Eerste Kamer het voorstel inzake het voorzitterschap van raad en staten en op 14 november 2006 het voorstel inzake de curandi³. De desbetreffende verklaringswetten dateren van 2 en 16 november 2006 en zijn bekendgemaakt op 14 respectievelijk 17 november 2006⁴.

Bij koninklijk besluit van 4 september jl. is bepaald dat de Tweede Kamer wordt ontbonden op 30 november 2006 op een door de voorzitter van de Tweede Kamer te bepalen tijdstip⁵. Het besluit bepaalt de kandidaatstelling voor de (ontbindings)verkiezingen van de Tweede Kamer op 10 oktober 2006. Uit de Kieswet vloeit voort dat de verkiezingen dan

¹ Kamerstukken 29 978, Handelingen II 2005–2006, nr. 86, blz. 5259.

² Kamerstukken 30 471, Handelingen II 2006–2007, nr. 7, blz. 398.

³ Handelingen I 2006–2007, nr. 4, blz. 155; Handelingen I 2006–2007, nr. 7, blz. 300.

⁴ Stb. 549 en 564.

⁵ Stb. 421, Stcrt 184.

plaatsvinden op 22 november 2006. Aanleiding voor dit besluit was zoals bekend de val van het tweede kabinet Balkenende. Grondslag voor dit besluit is artikel 64, eerste lid, van de Grondwet. Bij koninklijk besluit van 15 november 2006 is bepaald dat de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006 mede plaatsvindt op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet¹. In de toelichting op het besluit is aangegeven welke voorgenomen wijzigingen van de Grondwet in het geding zijn. Tevens is in de nota van toelichting tot uitdrukking gebracht dat de voorstellen zo snel mogelijk bij de op 22 november 2006 gekozen Tweede Kamer zullen worden ingediend voor behandeling in tweede lezing.

De heren Dragstra en Boogaard zijn van mening dat deze gang van zaken in strijd is met de Grondwet. Zij menen dat artikel 137, derde lid, van de Grondwet verplicht tot het nemen van een koninklijk besluit tot ontbinding ná publicatie van de wet die de voorgestelde wijziging van de Grondwet bevat. De bevolking moet – zo stellen zij – niet alleen de gelegenheid worden gegeven zich als actief kiesgerechtigde uit te laten over de voorgenomen wijziging van de Grondwet, maar ook als passief kiesgerechtigde. Zij zijn voorts van opvatting dat uit artikel 64 van de Grondwet volgt dat de ontbinding van de Tweede Kamer niet plaatsheeft op 30 november 2006 (het tijdstip dat het ontbindingsbesluit bepaalt) maar dat de ontbinding al heeft plaatsgevonden op het moment van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 4 september 2006 maar is opgeschort tot 30 november 2006. Daarnaast menen zij dat het besluit van 15 november jl. (dat de grondslag van het besluit van 4 september jl. aanvult) in strijd is met artikel F 2 van de Kieswet. Op grond van dit artikel dient een besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer de dag van kandidaatstelling te bevatten. Die dag dient uiteraard, zo stellen zij, te liggen na dagtekening van het besluit tot ontbinding. Zij concluderen vervolgens dat slechts twee mogelijke wijzen van handelen stroken met het constitutionele recht. In de eerste plaats kan de regering volharden in haar voornemens. Dit heeft tot gevolg dat de Tweede Kamer niet bevoegd is de voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing te behandelen. In de tweede plaats kan de regering ervoor kiezen in het nieuwe ontbindingsbesluit een nieuwe dag van kandidaatstelling te kiezen en aldus de verkiezingen uitstellen.

Ik deel de opvattingen van beide schrijvers niet.

In de eerste plaats merk ik op dat de ontbinding van de vorige Tweede Kamer plaatsvond op 30 november jl. en niet op het tijdstip van inwerkingtreding van het ontbindingsbesluit van 4 september jl. In de literatuur wordt wel gesproken over een ontbinding op termijn², maar ook dit impliceert dat de ontbinding pas plaatsvindt na ommekomst van die termijn.

Verder merk ik op dat artikel 137, derde lid, Grondwet uitsluitend bepaalt dat de Tweede Kamer wordt ontbonden na bekendmaking van kort gezegd een aanvaardingswet. Op het moment van bekendmaking van de verklaringswetten stond al vast dat de Tweede Kamer werd ontbonden op 30 november 2006. Dit tijdstip lag na de bekendmaking van de wetten. Naar de letter van artikel 137, derde lid, is daarmee voldaan het vereiste van ontbinding. Tevens kan aldus worden voldaan aan het vereiste van artikel 137, vierde lid, dat een nieuwe Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing behandelt.

Het argument van beide schrijvers dat de raadpleging van kiezers begint op het tijdstip van kandidaatstelling snijdt op het eerste gezicht meer hout, maar treft bij nadere analyse van de ontwikkeling van de ontbinding op grond van artikel 137 evenmin doel. Erkend wordt dat de voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer niet uitsluitend tot doel heeft dat een nieuwe Tweede Kamer de voorgenomen wijziging van de Grondwet

¹ Stb. 565, Scrt. 225.

² W.J.M. Voermans, artikel 64, in: Akkermans/Koekkoek, De Grondwet, blz. 636, tweede druk, 1992.

in heroverweging neemt en aldus een stabiele meerderheid nodig is om tot wijziging van de Grondwet over te gaan. Doel is ook de kiezers te raadplegen over de voorgenomen wijziging van de Grondwet. Daarom is bekendmaking voor de datum van de verkiezingen in ieder geval aangegeven. Dat is gebeurd. Daarbij is in de nota van toelichting bij het besluit van 15 november jl. uitdrukkelijk aangegeven welke verklaringswetten zijn aanvaard. In dit opzicht zijn de kiezers zelfs beter bediend dan voorheen doorgaans het geval is geweest.

Eerder is in het parlement wel de vraag aan de orde geweest wat de uiterste datum van behandeling van voorstellen in eerste lezing is en publicatie van de eerste lezingswet. In 1970 bracht toenmalig minister Beernink van Binnenlandse Zaken naar voren dat voorstellen in eerste lezing tot wijziging van de Grondwet vóór de dag van kandidaatstelling van de Tweede Kamer in het Staatsblad zouden moeten staan. Hij gaf daarbij tevens aan dat de tekst van artikel 211 van de Grondwet (nu artikel 137) dat niet met zoveel woorden voorschrijft¹. Het betrof dus een interpretatie van de strekking van het toenmalige artikel 211. In 1981 is men van de in 1970 aangegeven lijn afgestapt. In dat jaar werden de Eerste en Tweede Kamer ontbonden met ingang van 10 juni 1981 bij koninklijk besluit van 3 april 1981². De kandidaatstelling voor de verkiezing van de Tweede Kamer vond op grond van dit besluit plaats op 14 april 1981. Pas op 6 mei 1981 stemde de Eerste Kamer in eerste lezing in met een achttal voorgestelde wijzigingen van de Grondwet. De wetten werden bekendgemaakt op 7 mei 1981³. Deze bekendmaking lag weliswaar voor de kandidaatstelling voor de indirect gekozen Eerste Kamer, maar ruim na de kandidaatstelling voor de direct gekozen Tweede Kamer, die immers al op 14 april 1981 was gehouden. Wel aanvaardde de Tweede Kamer voor de dag van kandidaatstelling de desbetreffende voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Dat is ook nu het geval, zoals blijkt uit de beschrijving van de feitelijke gang van zaken.

De in 1981 en 2006 bewandelde weg waarbij is aanvaard dat de eerste lezingswetten na de dag van kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezingen in de Eerste Kamer worden aanvaard en bekendgemaakt, is in overeenstemming met de veranderde betekenis van de ontbinding in de procedure van grondwetsherziening. Het is onomstreden dat de ontbindingsverkiezing als instrument om kiezers te raadplegen over de voorgenomen wijziging van de Grondwet, sterk aan betekenis heeft ingeboet sinds haar ontstaan in 1848. Het zal niet snel meer voorkomen dat er verkiezingen worden gehouden die uitsluitend voorstellen tot grondwetsherziening tot doel hebben. De uitslag van de verkiezingen wordt beheerst door opvattingen over het algemeen te voeren regeringsbeleid. Zelden zal een kiezer zich ervan bewust zijn dat er ook een wijziging van de Grondwet speelt. De betekenis van het kiezersmandaat is op de achtergrond geraakt. Dit feit heeft mede ten grondslag gelegen aan het advies van de Raad van State dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat in tweede lezing niet de Tweede Kamer beslist die was gekozen bij de op grond van artikel 137 van de Grondwet te houden ontbindingsverkiezingen, maar de daaropvolgende Kamer⁴. Deze situatie deed zich voor na de verkiezingen van 2003. Het ontbindingsbesluit van 1 november 2002 noemde artikel 137, derde lid, Grondwet niet als grondslag voor de ontbinding. De op 22 januari 2003 gekozen Kamer besliste echter wel in tweede lezing over enkele voorstellen tot wijziging van de Grondwet.

Door het algemene karakter van de ontbindingsverkiezingen zal kandidaatstelling louter met het oog op een voorgenomen wijziging van de Grondwet in principe niet aan de orde zijn. Indien daarvoor wel animo is, dan is er geen enkele reden met de voorbereidingen of een eventuele

¹ Handelingen II 1979–1971, 20 januari 1970, blz. 2347.

² Stb. 169.

³ Stb. 260 t/m 267.

⁴ Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nr. 36. In zijn advies gaat de Raad uitvoerig in op de achtergrond van de veranderde betekenis van de ontbindingsverkiezingen.

kandidaatstelling te wachten tot na bekendmaking van de wet. De behandeling van de eerste lezing is immers ruime tijd daarvoor al begonnen en het verloop van die behandeling geeft een goede indicatie voor het moment van ontbindingsverkiezingen.

Meer vanuit praktisch oogpunt merk ik over de kandidaatstelling voor ontbindingsverkiezingen nog het volgende op. Ook als het ontbindingsbesluit pas wordt geslagen na de bekendmaking van de verklaringwet, kan het te laat zijn nog een nieuwe groepering op te richten en de aanduiding te laten registreren. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn geweest bij de ontbinding van de Tweede Kamer ex artikel 137, derde lid, in mei 1998. Het desbetreffende ontbindingsbesluit dateert van 16 maart 1998, publicatie vond plaats op 19 maart. De dag van kandidaatstelling was op dinsdag 24 maart¹. De termijn tussen de datum van het besluit en de dag van kandidaatstelling was ruim te kort voor registratie van een nieuwe groepering (die termijn eindigt op grond van artikel G 1, eerste lid, van de Kieswet op de 43e dag voor de kandidaatstelling) en feitelijk ook te kort voor de organisatie die gepaard gaat met de inlevering van kandidatenlijsten zonder aanduiding boven de lijst.

Ten slotte merk ik in reactie op het bericht nog het volgende op. Schrijvers opperen als mogelijkheid de vaststelling van een nieuwe dag van kandidaatstelling en uitstel van de verkiezingen. Deze mogelijkheid is, anders dan de weg die het kabinet heeft bewandeld, niet in overeenstemming met Grondwet en Kieswet. Artikel 64, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de nieuwe Tweede Kamer binnen drie maanden nadat het besluit tot ontbinding is genomen, bijeenkomt. Dit betekent dat uitstel van de eerste samenkomst (en ontbinding) mogelijk geweest zou zijn tot uiterlijk 3 december (het besluit tot ontbinding dateert immers van 4 september). Dat biedt voor uitstel van verkiezingen geen soelaas. Wellicht doelen schrijvers op intrekking van het besluit van 4 september. Los van de vraag of intrekking in overeenstemming is met het constitutionele recht, zou dit niet tot gevolg hebben gehad dat de verkiezingen niet op 22 november zouden zijn gehouden. Intrekking van het besluit kan het feit van kandidaatstelling op 10 oktober jl. niet ongedaan maken. Op grond van artikel J 1 van de Kieswet volgt op iedere kandidaatstelling een stemming.

Mijn conclusie is dat de op 30 november jl. voor het eerst bijeengekomen Tweede Kamer bevoegd is in tweede lezing te beslissen over de hiervoor bedoelde voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Het kabinet zal er zorg voor dragen dat de voorstellen zo spoedig mogelijk in tweede lezing worden ingediend. Beide voorstellen zijn inmiddels voor advies aan de Raad van State gezonden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Nicolai

¹ Stb. 147.

Op dinsdag 31 oktober 2006 ging de Eerste Kamer akkoord met een eerste-lezingsvoorstel om artikel 125 lid 3 van de Grondwet te schrappen. In dit artikel is momenteel nog bepaald dat de burgemeester voorzitter is van de vergaderingen van de gemeenteraad. Uit de behandeling van het wetsontwerp in uw kamer maken wij op dat het de bedoeling is om de tweede lezing na de verkiezingen van 22 november a.s. plaats te laten vinden.

In Nederland vinden, zoals u uiteraard weet, grondwetsherzieningen altijd plaats in twee lezingen. Tussen deze twee lezingen in wordt de Tweede Kamer ontbonden en vinden er verkiezingen plaats. De gedachte daarachter is dat het kiesgerechtigde deel van de bevolking zich bij die verkiezingen kan uitspreken over de voorgenomen grondwetswijziging. Ondanks dat van dit nobele doel in de praktijk weinig terecht komt – de verkiezingen staan immers steeds in het teken meer urgente maatschappelijke kwesties – is de procedure van ontbinding van de Tweede Kamer tot op de dag van vandaag gehandhaafd. De regering heeft de strekking van deze procedure tijdens de behandeling van het eerste-lezingsvoorstel in de Eerste Kamer zelfs nog onderstreept (Kamerstukken II 2006/07, 29 978, B, p. 8).

Een en ander brengt met zich mee dat na publicatie van de wet die verklaart dat er grond bestaat om artikel 125 lid 3 Grondwet te schrappen, de Tweede Kamer moet worden ontbonden (artikel 137 lid 3 Grondwet). Hier doet zich mogelijk een probleem voor: er is immers reeds in september 2006 een koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer vastgesteld (KB van 4 september 2006, Stb. 2006, 421). Daarin wordt in het geheel niet gerept van de voorgenomen grondwetsherziening. Noch de considerans, noch de toelichting maken melding van het voornemen artikel 125 lid 3 Grondwet te schrappen.

Tijdens de behandeling van het eerste-lezingsvoorstel door de Eerste Kamer heeft de regering aangegeven van plan te zijn het genoemde KB van 4 september aan te passen, en wel door een nieuw KB vast te stellen. In dat KB zou dan moeten worden bepaald dat de ontbinding mede plaatsvindt op grond van artikel 137 lid 3 Grondwet. Bovendien zou in de toelichting verwezen moeten worden naar de voorgenomen grondwetsherziening (Kamerstukken II 2006/07, 29 978, B, p. 8). Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer heeft minister Nicolai betoogd dat de Grondwet de voorgenomen handelwijze van de regering niet dwingend voorschrijft. Van een constitutionele verplichting is in zijn optiek geen sprake.

Ons inziens druist de hiervoor beschreven handelwijze van de regering in tegen de tekst en de strekking van de Grondwet en Kieswet. De regering handelt dan ook in strijd met het constitutionele recht. Wij zullen ons standpunt hieronder nader toelichten.

Artikel 137 lid 3 Grondwet bepaalt dat de Tweede Kamer wordt ontbonden na de bekendmaking van de eerste-lezingswet. Dit artikel kan ons inziens niet anders gelezen worden dan als een verplichting om het koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer vast te stellen ná publicatie van de wet. De bedoeling van de ontbinding en de daarop volgende verkiezingen is immers om de bevolking de gelegenheid te geven zich over de voorgenomen grondwetsherziening uit te laten, en wel niet alleen als actief kiesgerechtigde, maar óók als *passief* kiesgerechtigde. Wie zich met het oog op de schrapping van het voorzitterschap van de burgemeester alsnog kandidaat wil stellen voor de Tweede Kamer staat thans

echter voor een dichte deur: de regering zal de datum van de kandidaatstelling in het KB immers niet aanpassen. Die blijft op 10 oktober 2006 staan. Dat betekent dat burgers die wegens grote bezwaren tegen de grondwetsherziening in de Kamer willen komen, teneinde deze wijziging te voorkomen, geen enkele mogelijkheid hebben om zich kandidaat te stellen. Hetzelfde geldt voor burgers die de grondwetsherziening juist steunen. Kandidaatstelling met terugwerkende kracht is immers niet mogelijk. De handelwijze van de regering leidt dus tot (verdere) uitholling van artikel 137 lid 3 Grondwet.

Onze opvatting, dat met de frase «wordt de Tweede Kamer ontbonden» in artikel 137 lid 3 Grondwet is bedoeld «wordt het koninklijk besluit tot ontbinding vastgesteld», vindt mede steun in artikel 64 lid 3 Grondwet. Genoemd artikellid bepaalt «De *ontbinding* gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt». Let wel: er staat dus niet «De kamer *wordt ontbonden* op dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt». De ontbinding is dus reeds een feit met vaststelling en inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot ontbinding. In casu betekent dat dat de Tweede Kamer is ontbonden met de inwerkingtreding van het KB van 4 september 2006, gepubliceerd op 21 september jl. De ontbinding wordt opgeschort tot 30 november 2006, maar zij heeft reeds plaatsgevonden en wel vóór publicatie van de eerste-lezingswet, hetgeen ons inziens dus niet geoorloofd is.

De handelwijze van de regering is ons inziens tevens in strijd met de Kieswet. Wanneer de regering met het oog op de voorgenomen grondwetsherziening een nieuw koninklijk besluit vaststelt, is daarmee materieel gezien sprake van een nieuw besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer. Immers, het reeds bestaande besluit is enkel gebaseerd op artikel 64 Grondwet en heeft als achtergrond de val van het tweede kabinet-Balkenende. Het nieuwe KB heeft echter mede betrekking op de grondwetsherziening en is dus mede gebaseerd op artikel 137 Grondwet. Ook het doel van beide besluiten verschilt duidelijk: het eerste besluit beoogde slechts verkiezingen met het oog op de vorming van een nieuw kabinet mogelijk te maken, het tweede tevens om een tweede lezing van een grondwetsherziening op te starten. Nu sprake is van een nieuw koninklijk besluit, dat wezenlijk verschilt van het oorspronkelijke besluit, dient de regering daarin op grond van artikel F2 Kieswet de dag van de kandidaatstelling vast te stellen. Die dag dient uiteraard ná de dagtekening van het ontbindingsbesluit te liggen. De regering zal echter in casu de dag van de kandidaatstelling ongewijzigd laten. Wijziging van die dag zou immers tegelijk uitstel van de verkiezingen met zich meebrengen. Daarmee schendt de regering ons inziens evenwel artikel F2 Kieswet, nu zij materieel gezien de kandidaatstelling laat plaatsvinden op een dag vóór de dagtekening van het KB tot ontbinding. De vraag in hoeverre het aanvullen van het onderwerp van de verkiezingen in combinatie met een kandidaatstelling in het verleden, zich verhoudt tot democratische principes en de geest van de Kieswet is verder een kwestie die wij graag aan uw beoordeling overlaten.

Onze conclusie op grond van het voorgaande is, dat er slechts twee mogelijke wijzen van handelen zijn die stroken met het constitutionele recht:

In de eerste plaats kan de regering volharden in haar voornemens. Die handelwijze zou ons inziens in strijd zijn met artikel 137 lid 3 Grondwet en artikel F2 Kieswet. Het gevolg is dat de nieuwgekozen Tweede Kamer niet bevoegd is het voorstel tot herziening van de Grondwet in tweede lezing te behandelen.

In de tweede plaats kan de regering ervoor kiezen conform artikel 137 lid 3 Grondwet en artikel F2 Kieswet te handelen. Dat betekent dat in het nieuwe ontbindingsbesluit een nieuwe dag voor de kandidaatstelling moet worden vastgesteld en dat 43 dagen na die dag verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats zullen vinden (artikel J1 Kieswet). Met andere woorden: indien de regering kiest voor constitutionele zuiverheid zullen de verkiezingen moeten worden uitgesteld.

Wij verzoeken u vriendelijk onze argumenten in overweging te nemen en aan de regering voor te leggen, bijvoorbeeld bij gelegenheid van de behandeling van wetsvoorstel 30 471 (stemrecht voor onder curatele gestelden) op dinsdag 14 november 2006.

Hoogachtend,

Laurens Dragstra & Geerten Boogaard
Leerstoelgroep Staats- en Bestuursrecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit van Amsterdam