

36 642 Instelling van een tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing

Nr. 1 BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 23 oktober 2024

Het presidium legt hierbij aan u voor een brief van de voorzitter van de werkgroep ‘tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing’ d.d. 4 oktober 2024, alsmede het verslag van deze werkgroep, waarin wordt voorgesteld om op grond van artikel 7.2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing in te stellen voor de duur van deze parlementaire periode.

Het presidium stelt u voor in te stemmen met het bijgaande voorstel tot instelling van deze tijdelijke commissie

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Martin Bosma

Aan het Presidium

Den Haag, 4 oktober 2024

Ter uitvoering van de aangenomen motie Omtzigt c.s. (Kamerstuk 36471, nr. 8) heeft het Presidium in zijn vergadering van 7 februari 2024, op voorstel van de commissie voor Binnenlandse Zaken, besloten een werkgroep in te stellen om te komen tot een instellingsbesluit voor een in te stellen tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing. Artikel 7.2, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: RvOTK) bepaalt dat het instellingsbesluit in ieder geval een nauwkeurige omschrijving bevat van het doel alsmede de termijn waarvoor een tijdelijke commissie wordt ingesteld. Het Presidium heeft voorts, overeenkomstig het voorstel van de commissie voor Binnenlandse Zaken, opgedragen rekening te houden met de taakafbakening, de verhouding tot andere Kamercommissies, de samenstelling en ambtelijke ondersteuning, de adviesrol van externe deskundigen en de verhouding tot de Raad van State. In dat kader komt de werkgroep tot het navolgende voorstel voor een instellingsbesluit. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het verslag van de werkgroep, dat tegelijkertijd met dit voorstel is aangeboden.¹

Functie en positie commissie

De werkgroep stelt voor een tijdelijke commissie in te stellen op grond van artikel 7.2 van het RvOTK voor de duur van deze parlementaire periode, en deze commissie primair te belasten met het signaleren van en het adviseren over de grondrechtelijke en constitutionele aspecten van regelgevende voorstellen ten behoeve van de verdere behandeling door de vaste Kamercommissies en de Kamer. Secundair kan de commissie een meer informerende, aanjagende rol vervullen door met uiteenlopende activiteiten en producten de aandacht van Kamerleden en vaste commissies voor grondrechten en constitutionele aspecten te bevorderen.

Inrichting en werkerrein commissie

De werkgroep adviseert de tijdelijke commissie, gelet op de aard van haar taakopdracht, samen te stellen naar het model van de tijdelijke onderzoekscommissies en enquêtecommissies. De commissie bestaat bij voorkeur uit minimaal vijf en maximaal negen leden, zonder plaatsvervangers. De commissievoorzitter bewaakt niet slechts de technische, procedurele aspecten maar vervult een inhoudelijke rol. Gezien de beperkte omvang van de

¹ Bijlage Verslag Werkgroep tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing

commissie beveelt de werkgroep voorts aan te streven naar een zo breed mogelijke samenstelling.

De nieuw in te stellen tijdelijke commissie zal een rol kunnen spelen bij de Kamerbehandeling van wetsvoorstellen, inclusief voorstellen tot herziening van de Grondwet, alsmede bij lagere regelgeving waarvoor een zware voorhangprocedure geldt, verdragen die de Kamer moet goedkeuren en wetgevende voorstellen van de Europese Unie. Onder wetsvoorstellen kan mede begrepen worden voorstellen tot wijziging daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van nota's van wijziging of – na een daartoe strekkend besluit van de Kamer – van amendementen. Bij vragen van grondrechtelijke of constitutionele aard over amendementen ligt het naar het oordeel van de werkgroep meer voor de hand dat de Kamer de reeds bestaande mogelijkheid van het vragen van voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State aanwendt. Daarnaast kan de commissie advies uitbrengen over bijzondere constitutionele aangelegenheden, zoals de toepassing van de Kamerprocedures inzake artikel 68 Grondwet (art. 4a Regeling vertrouwelijke stukken) en in geval van de voortdoring van de inwerkingstelling van het staatsnood- en crisisrecht.

De tijdelijke commissie kan bijvoorbeeld in kaart brengen welke grondrechten of andere constitutionele normen van toepassing zijn, welke vragen dit opwerpt, hoe daar aandacht aan is geschonken door de regering alsmede of eventuele beperkingen toereikend zijn onderbouwd en daarover een adviesrapport uitbrengen. Het door de tijdelijke commissie uitgebrachte adviesrapport kan vervolgens betrokken worden bij de verdere behandeling van het betreffende voorstel.

Werkwijze commissie

De tijdelijke commissie neemt voorstellen in behandeling op verzoek van de vaste commissie die bij de behandeling het voortouw heeft, en in voorkomende gevallen van de Kamer. Verzoeken worden behandeld in de procedurevergadering van de betrokken vaste commissie zodat de eventuele gevolgen voor de verdere behandeling in samenhang kunnen worden gezien. Gelet op de aard van de materie waar de nieuw in te stellen commissie zich mee bezig zal gaan houden, adviseert de werkgroep dat verzoeken van vaste commissies in behandeling worden genomen als deze door een ruime minderheid in die commissie gesteund worden. Omdat het RvOTK thans niet voorziet in een basis voor minderheidsbesluiten door commissies en een wijziging van het RvOTK de nodige tijd vergt, adviseert de werkgroep nadrukkelijk dat de vaste commissies welwillend en coulant omgaan met minderheidsverzoeken. Daarbij dient gemonitord te worden hoe dit in de praktijk uitwerkt, waarbij in een later stadium zo nodig alsnog in een formele regeling voor minderheidsbesluitvorming voorzien kan worden.

De tijdelijke commissie kan in voorkomende gevallen ook op eigen initiatief een adviesrapport uitbrengen. Daarbij wordt als objectief selectie criterium het dictum van de Afdeling advisering van de Raad van State gehanteerd; over voorstellen met een C- of D-dictum van de Afdeling advisering van de Raad van State, voor zover dat dictum voortkomt uit grondrechtelijke of andere constitutionele bezwaren, kan de commissie uit eigen beweging een adviesrapport uitbrengen.

Om consensusvorming en een open dialoog tussen de leden van de tijdelijke commissie onderling en tussen hen en de staf te bevorderen, stelt de werkgroep voor dat de tijdelijke commissie in principe in beslotenheid vergadert. Zo nodig kan besloten worden de in artikel 7.25 genoemde commissiebevoegdheden aan te wenden, een tijdelijke commissie heeft immers beschikking over dezelfde bevoegdheden als alle andere commissies. De door de tijdelijke commissie vastgestelde agenda's, besluiten en adviesrapporten worden openbaar gemaakt. Voorstelbaar is dat de tijdelijke commissie een tweewekelijks vergaderritme aanhoudt, dat bij voorkeur afgestemd wordt op de procedurevergaderingen van vaste commissies waar naar verhouding veel wetgeving met een grondrechtelijke of anderszins constitutionele dimensie wordt behandeld, zoals de commissies J&V en BiZa.

Verhouding tot vaste commissies en tot de Afdeling advisering van de Raad van State

De vaste commissies die het voortouw hebben behouden de regie over de behandeling van voorstellen die binnen het werkterrein van de tijdelijke commissie vallen. Zoals hiervoor aangehaald, kunnen zij de tijdelijke commissie bij de behandeling van een voorstel betrekken of kan de tijdelijke commissie op eigen initiatief adviseren. Opgemerkt wordt dat betrokkenheid van de tijdelijke commissie op zichzelf geen procedurele of inhoudelijke consequenties heeft voor de voortgang van de behandeling; het blijft aan de vaste commissie om te bepalen hoe zij de verdere behandeling van het voorstel wil vormgeven en al dan niet te besluiten of daar, gezien de betrokkenheid van de tijdelijke commissie, extra tijd voor uitgetrokken zou moet worden. Het ligt in ieder geval voor de hand dat de commissies hun processen en activiteiten onderling op elkaar afstemmen. Zo nodig kan de vaste commissie bij het verzoek aan de tijdelijke commissie ook suggesties doen voor de planning en eventuele activiteiten in het kader van het adviestraject. De tijdelijke commissie is daaraan overigens niet gebonden: zij besluit eigenstandig over het aanwenden van de haar ingevolge artikel 7.25 RvOTK toekomstige bevoegdheden om haar adviesrol te kunnen vervullen. Het is tot slot mogelijk de leden van de vaste commissie voor deelname aan een activiteit van de tijdelijke commissie en vice versa uit te nodigen.

De tijdelijke commissie vervult haar taken in aanvulling op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Concreet kan dit betekenen dat de commissie kijkt naar of en in hoeverre eventuele grondrechtelijke of anderszins constitutionele aandachtspunten die de Afdeling in zijn advies heeft gesignaleerd door de regering zijn geadresseerd, of er wellicht nog andere grondrechtelijke of constitutionele aspecten aan het voorstel zitten die ten tijde van de advisering door de Afdeling nog niet aan de orde waren, en of er in aanvulling op het advies nog andere voor het werkterrein van de commissie relevante gezichtspunten zijn (bijvoorbeeld van andere adviescolleges of vanuit de rechtswetenschap) die aandacht verdienen.

Benodigde ondersteuning en kostenbegroting

Uit artikel 7.15 van het RvOTK volgt dat commissies bijgestaan worden door een commissiegriffier en een of meer Kamerambtenaren. De precieze omvang, samenstelling en benodigde expertise van de staf is vanzelfsprekend afhankelijk van de werklast van de nieuw in te stellen tijdelijke commissie. De werkgroep stelt zich voor dat de tijdelijke commissie

ondersteuning krijgt van een ambtelijke staf die ingevolge artikel 7.15, eerste lid, van het RvOTK in ieder geval bestaat uit een commissiegriffier, en ingevolge het tweede lid van dat artikel tevens een adjunct-griffier. Verder bestaat de staf uit een commissie-assistent en enkele inhoudelijke specialisten met expertise op het gebied van grondrechten en constitutionele toetsing. Met het oog op collegiaal overleg en collegiale toetsing worden in eerste instantie ten minste twee inhoudelijke specialisten aangesteld. Indien gaandeweg blijkt dat de commissie behoefte heeft aan meer ondersteuning, kan dit nogmaals aan de orde komen. Het ligt daarbij voor de hand dat binnen de staf specifieke kennis van en ervaring op het gebied van grondrechten en constitutionele toetsing aanwezig is. In de begroting is daarnaast rekening gehouden met de mogelijkheid in voorkomende gevallen externe deskundigen in te schakelen.

Een vast onderzoeksbudget en een reisbudget zullen worden bekostigd binnen de huidige begroting van de Kamer. Voor de benodigde ondersteuning zal uitbreiding van formatie nodig zijn. Hiervoor zal de Tweede Kamer bij de Voorjaarsnota 2025 een claim indienen bij het ministerie van Financiën via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De begroting van de nieuw in te stellen tijdelijke commissie is afgestemd met de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer.

De voorzitter van de werkgroep,
Michiel van Nispen

De griffier van de werkgroep,
Youri Kling