

De lange weg van het initiatiefwetsvoorstel constitutionele toetsing

mr. H.M.B. Breunese

1. Inleiding

De eerste lezing van het initiatiefwetsvoorstel tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter – kortweg het initiatiefwetsvoorstel constitutionele toetsing – werd begin 2002 door het toenmalige lid van de Tweede Kamer mevrouw Halsema bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.¹ Nu, bijna 10 jaar later, is de tweede lezing van het voorstel nog steeds niet afgerond en het ziet er niet naar uit dat dit binnen afzienbare termijn zal gaan gebeuren. In deze bijdrage wordt teruggeblikt op de lange en slingerende weg² die het initiatiefwetsvoorstel tot nu toe heeft afgelegd en wordt vervolgens stilgestaan bij de vraag hoe het nu verder moet. In paragraaf 2 staat de eerste lezing van het voorstel centraal. Paragraaf 3 schetst de gang van zaken met betrekking tot het aanhangig maken van de tweede lezing van het voorstel en de stand van zaken op dit moment. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de verdere afronding van de behandeling van het voorstel en worden enkele aanbevelingen gedaan om de verdere behandeling te bespoedigen.

2. De eerste lezing

2.1 Inleiding

Het is op zich al tamelijk bijzonder dat een Kamerlid een initiatiefvoorstel tot herziening van de Grondwet aanhangig maakt. Voor 2002 was dat – sinds 1814 – nog maar 19 keer eerder gebeurd. En de kans op succes is statistisch gezien ook niet bijster groot. Slechts drie pogingen haalden de eindstreep in tweede lezing. In 1840 werd de procedure van wijziging van het aantal Statenleden op initiatief van de Kamer gewijzigd. Vervolgens duurde het meer dan een eeuw voordat de volgende poging succesvol was; op initiatief van onder meer het Kamerlid Romme werd in 1948 een regeling in de Grondwet opgenomen over buitengewone bevoegdheden voor het burgerlijk gezag. De laatste

¹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 331.

² Vrij naar het liedje “The long and winding road” van de Beatles.

succesvolle poging dateert van 1972; toen werd op initiatief van onder meer het Kamerlid Van Thijn de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd van 23 naar 18 jaar.³

Desondanks trok mevrouw Halsema de stoute schoenen aan en maakte zij haar voorstel tot invoering van constitutionele toetsing op 11 april 2002 bij de Tweede Kamer aanhangig. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel blijkt duidelijk dat zij op dit terrein weinig verwachtte van het toenmalige kabinet. Dat had enkele jaren eerder van de commissie-Franken het advies gekregen om constitutionele toetsing in te voeren,⁴ maar daarover nog steeds geen standpunt ingenomen, laat staan een voorstel tot grondwetsherziening ingediend. Dan rest er voor een Kamerlid niets anders dan zelf maar een (initiatief)wetsvoorstel aanhangig te maken.

2.2 De inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel introduceert een beperkte bevoegdheid tot constitutionele toetsing door de rechter. Deze krijgt daarin de bevoegdheid formele (door het parlement aangenomen) wetten te toetsen aan een aantal in de Grondwet genoemde subjectieve rechten. Is een wettelijke bepaling in strijd met een grondwetsartikel waaraan mag worden getoetst, dan kan de rechter deze wettelijke bepaling buiten werking stellen. Doelstelling van het voorstel is om de individuele rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid uit te breiden. Mevrouw Halsema heeft afgezien van toetsing aan sociale grondrechten. Het gaat hier veelal om inspanningsverplichtingen van de overheid waarbij toetsing door de rechter allerlei problemen met zich mee zou brengen. Het voorstel gaat uit van zogenaamde “gespreide toetsing”. Dat wil zeggen dat de toetsing gaat behoren tot de taakuitoefening van iedere rechter die in een concreet geschil wordt geconfronteerd met mogelijke strijdigheid tussen een wet en een grondrecht. Hiervoor is gekozen, omdat de toetsing aan internationale verdragen in Nederland ook via gespreide toetsing geschiedt. De initiatiefneemster van het voorstel acht het niet wenselijk dat er twee systemen naast elkaar bestaan.⁵

Enkele dagen na de aanhangigmaking van het initiatiefvoorstel werd duidelijk dat het kabinet toch niet had stilgezeten; op 22 april 2002 beviel het kabinet alsnog van een standpunt over de

³ Zie voor een volledig overzicht mijn artikel “Grondwetsherziening op initiatief van de Tweede Kamer”, *RegelMaat* 2009 (24) 2, p. 107-109. Ook de pogingen die sinds 2002 zijn ondernomen hebben (nog) niet geleid tot herziening van de Grondwet. Het betreft de (vier) initiatiefwetsvoorstellen die zijn genoemd in noot 38 van mijn artikel “De tweede lezing van het grondwetsvoorstel-Halsema: haastige spoed is soms wél goed”, *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2010, p. 427 en de (twee) recente initiatiefwetsvoorstellen over de modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 866 (R 1958) en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 867).

⁴ Rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (Commissie Franken), 2000.

⁵ Deze korte samenvatting van het initiatiefwetsvoorstel is ontleend aan de website www.parlement.com.

constitutionele toetsing. Dit kabinetsstandpunt zal mevrouw Halsema ongetwijfeld gesterkt hebben in de overtuiging dat het verstandig was om zelf maar de regie te nemen en een initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken. Want hoewel het kabinet in zijn standpunt “een zekere voorkeur” voor invoering van constitutionele toetsing uitsprak, noemde het handhaving van het bestaande toetsingsverbod toch ook een “verdedigbare optie”, waarmee de worsteling die het kabinet had doorgemaakt wel erg zichtbaar werd.⁶ Met een concreet wetsvoorstel kwam het kabinet in ieder geval niet meer. Zo enthousiast was het kabinet dus duidelijk niet. Ongetwijfeld zal hebben meegespeeld dat het kabinet in het voorjaar van 2002 op zijn laatste benen liep. De Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 stonden voor de deur en het kabinet was op 16 april 2002 zelfs demissionair geworden.⁷ Toch hoeft dat geen doorslaggevend argument te zijn om dan maar geen grondwetsvoorstel meer in te dienen. Het demissionaire kabinet-Balkenende IV diende in 2010 zelfs nog vlak voor het aantreden van het nieuwe kabinet een grondwetsvoorstel in over het opnemen van de Nederlandse taal in de Grondwet.⁸

2.3 De adviezen over het initiatiefwetsvoorstel

Het kabinet was dan misschien niet onverdeeld positief over de invoering van constitutionele toetsing, maar gold dat ook voor de adviesorganen en de beide Kamers? Na de aanhangigmaking van het initiatiefwetsvoorstel werd advies gevraagd aan de Raad van State, de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De Raad van State bracht al op 21 juni 2002 advies uit. De Raad heeft “geen principiële bezwaren (...) tegen een toetsing van wetten aan de Grondwet, toe te vertrouwen aan alle rechters die thans reeds met de vergelijkbare toetsing aan de in internationale verdragen neergelegde grondrechten belast zijn, mits deze toetsing beperkt blijft tot de limitatief opgesomde klassieke grondrechten.”⁹ De Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hadden aanzienlijk meer tijd nodig voor hun advies. De adviezen van deze organen werden pas in november 2002 uitgebracht. De Hoge Raad constateerde dat het initiatiefwetsvoorstel in grote lijnen aansloot bij eerdere adviezen van de Hoge Raad uit 1991 en 1997 en dat het standpunt van de Hoge Raad sindsdien niet is gewijzigd.¹⁰ Ook de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak staan positief tegenover

⁶ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 355, nr. 2, p. 15.

⁷ Aanleiding voor de ontslagaanvraag is het rapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie over Srebrenica. Zie *Handelingen II* 2001/02, p. 4539-4541.

⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 522. Het wetsvoorstel is ingediend op 27 september 2010 en het nieuwe kabinet trad aan op 14 oktober 2010.

⁹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 331, A.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 331, nr. 5.

het initiatiefwetsvoorstel.¹¹ De adviesorganen plaatsen nog wel enkele kanttekeningen bij de opsomming van de artikelen uit de Grondwet waaraan kan worden getoetst. De reactie van mevrouw Halsema op de adviezen liet geruime tijd op zich wachten. De adviezen gaven haar aanleiding de opsomming in het initiatiefwetsvoorstel enigszins uit te breiden¹² en de memorie van toelichting aan te passen.¹³

2.4 De behandeling in de Tweede Kamer

Pas op 2 september 2003 kon de inhoudelijke behandeling echt van start gaan. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer liet er aanmerkelijk minder gras over groeien dan de adviesorganen en bracht twee maanden later al een verslag uit.¹⁴ De vaste commissie was overwegend positief. Alleen de fracties van het CDA en de VVD waren minder gelukkig met het initiatiefwetsvoorstel. Over de argumenten voor en tegen de invoering van constitutionele toetsing zijn al boekenkasten volgeschreven, dus ik beperk me tot een beschrijving hiervan op hoofdlijnen. De tegenstanders menen dat rechterlijke toetsing van wetgeving het primaat van de politiek kan ondergraven en dat de wetgever zelf behoort toe te zien op de grondwettigheid van wetgeving. Zij vrezen voor rechtsonzekerheid, aangezien de rechter wetgeving in concrete gevallen buiten toepassing kan laten. Constitutionele toetsing zou bovendien geen meerwaarde hebben, aangezien toetsing aan internationale mensenrechtenverdragen al voorziet in een behoorlijke rechtsbescherming.

De voorstanders stellen dat de wetgevende organen een wel zeer vergaande bevoegdheid hebben om de verenigbaarheid van de wetgeving met de Grondwet vast te stellen, aangezien de Grondwet wordt gegeven en geïnterpreteerd door dezelfde organen die de formele wetgeving tot stand brengen. Aan die bevoegdheid zouden grenzen kunnen worden gesteld door een onafhankelijke derde, de rechter, op de machtsuitoefening te laten toezien. De rechter is volgens de voorstanders bovendien beter dan de wetgever in staat in individuele gevallen te bepalen of er sprake is van een werkelijke schending van een grondwetsbepaling. Opheffing van het toetsingsverbod komt het gezag van de Grondwet als zodanig ten goede en maakt, tot slot, een einde aan de situatie dat wetgeving in formele zin wel aan internationale mensenrechtenverdragen, maar niet aan de eigen Grondwet kan worden getoetst.¹⁵

¹¹ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 331, nr. 6.

¹² In het oorspronkelijke voorstel (*Kamerstukken II 2001/02*, 28 331, nr. 2) worden de artikelen 1 tot en met 17, 18, eerste lid, 19, derde lid, 23, tweede lid, 54, 99, 113, derde lid, 114 en 121 genoemd. Na de adviesronde worden daar de artikelen 23, derde, vijfde, zesde en zevende lid, 56 en 129, eerste lid, aan toegevoegd (*Kamerstukken II 2002/03*, 28 331, nr. 8).

¹³ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 331, nr. 9.

¹⁴ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 331, nr. 10.

¹⁵ In het parlementaire jargon wordt dit ook wel het “anomalië-argument” genoemd.

Het was van meet af aan duidelijk dat de CDA-fractie de argumenten tegen de invoering van constitutionele toetsing zwaarder liet wegen dan de argumenten daarvoor. Voor het definitieve oordeel van de VVD-fractie was vooral van belang aan welke artikelen uit de Grondwet toetsing mogelijk zou worden. Tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel – het is dan inmiddels oktober 2004 – werden verschillende amendementen ingediend, mede door de VVD-fractie. Deels met de strekking de opsomming uit te breiden en deels om die juist te beperken. Toen mevrouw Halsema alle amendementen die de VVD-fractie – soms met andere fracties – had ingediend, overnam in nota's van wijziging en bovendien de amendementen waartegen de VVD-fractie bezwaar had door de Tweede Kamer werden verworpen, besloot de VVD-fractie voor het initiatiefwetsvoorstel te stemmen.¹⁶ Alleen de CDA-fractie stemde dus uiteindelijk tegen het initiatiefwetsvoorstel.¹⁷

Het kabinet (Balkenende II) liet zich – zoals gebruikelijk bij initiatiefwetsvoorstellen – tijdens de plenaire behandeling ook uit over de wenselijkheid van het initiatiefwetsvoorstel. Enigszins zuinigjes concludeerde minister De Graaf dat “de bezwaren tegen toetsing zoals in dit wetsvoorstel is voorzien, niet zodanig zwaar zijn dat het (kabinet) zich zou moeten verzetten tegen het initiatiefwetsvoorstel.”¹⁸

2.5 De behandeling in de Eerste Kamer

Mevrouw Halsema, die het initiatiefwetsvoorstel namens de Tweede Kamer mocht verdedigen in de Eerste Kamer, hoefde niet lang te wachten op het voorlopig verslag. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer bracht in januari 2005 een voorlopig verslag uit dat veel kritischer was dan dat van de collega's uit de Tweede Kamer.¹⁹ Misschien dat het daarom wel zo lang duurde voordat de memorie van antwoord werd uitgebracht. Maar misschien had mevrouw Halsema ook wel andere motieven om geruime tijd te wachten met de beantwoording van het verslag. Kwade tongen beweren dat zij met haar antwoord heeft gewacht tot het aantreden van een nieuwe Eerste Kamer, waarbij een aantal notoire tegenstanders van het

¹⁶ *Handelingen II* 2004/05, p. 643. Bij eerste nota van wijziging is artikel 20, derde lid, geschrapt (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 331, nr. 16). Bij tweede nota van wijziging zijn ook de artikelen 2, eerste en tweede lid, en 10, tweede en derde lid, geschrapt (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 331, nr. 19). Amendementen die ertoe strekten de artikelen 23, vierde lid, en 53 aan de opsomming toe te voegen, werden verworpen (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 331, nrs. 12 en 13).

¹⁷ *Handelingen II* 2004/05, p. 643.

¹⁸ *Handelingen II* 2003/04, p. 6243. Het kabinet benadrukte wel dat artikel 20, derde lid, uit de opsomming zou moeten worden geschrapt en dat is, zoals hiervoor is opgemerkt, gebeurd.

¹⁹ *Kamerstukken I* 2004/05, 28 331, B.

constitutionele toetsingsrecht, zoals PvdA-Eerste-Kamerlid Erik Jurgens, niet meer terugkeerden.²⁰ Hoe dan ook verscheen de memorie van antwoord pas in mei 2007, ruim twee jaar later dus.²¹ De nieuwe Eerste Kamer deed de discussie een paar maanden later nog eens dunnetjes over in een nader voorlopig verslag.²² Toen mevrouw Halsema de hierin gestelde vragen had beantwoord,²³ kon het initiatiefwetsvoorstel eindelijk – bijna vier jaar na de indiening ervan in de Eerste Kamer – op de plenaire agenda worden geplaatst.

Het bleef lang spannend of een meerderheid van de Eerste Kamer voor het initiatiefwetsvoorstel zou stemmen. Uiteindelijk werd het met de kleinst mogelijke meerderheid aangenomen. Bij de hoofdelijke stemming bleek bovendien dat enkele Kamerleden vooral voor hadden gestemd om een tweede lezing van het voorstel niet onmogelijk te maken.²⁴ Onderhuids speelde bij het stemgedrag van met name de PvdA-fractie mogelijk ook een rol dat het kabinet (Balkenende IV) tijdens de plenaire behandeling vrij onverwacht een negatiever standpunt innam dan het (eer)vorige kabinet had gedaan tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer.²⁵ Minister Ter Horst stelde namens het kabinet dat "de voordelen van het voorstel niet op voorhand zwaarder wegen dan de nadelen."²⁶

2.6 De bekrachtiging van het initiatiefwetsvoorstel

Dit standpunt maakte dat het niet vanzelfsprekend was dat het kabinet het initiatiefwetsvoorstel voor bekrachtiging zou voordragen. Het niet bekrachtigen van een initiatiefwetsvoorstel is "zeer zwaar staatsrechtelijk geschat"²⁷ en politiek gevoelig, aangezien daarmee wordt ingegaan tegen de wens van (een meerderheid van) de beide Kamers. Aangezien het gaat om een eerste lezing van een grondwetsherziening en het enige gevolg van bekrachtiging is dat de weg wordt vrijgemaakt voor behandeling van het voorstel in tweede lezing, koos het kabinet eieren voor zijn geld en droeg het initiatiefwetsvoorstel voor bekrachtiging voor.²⁸ Bijna 7 jaar nadat het initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig was gemaakt, werd de "verklaringwet" op 17 maart 2009 in het Staatsblad geplaatst.²⁹

²⁰ J.A. Peters, "Geen groen maar rijp voorstel, De angst voor constitutionele toetsing (Het wetsontwerp-Halsema)", in: P.P.T. Bovend'Eert (red.), *De staat van wetgeving* (Kortmann-bundel), Deventer: Kluwer 2009, p. 101.

²¹ *Kamerstukken I* 2006/07, 28 331, C.

²² *Kamerstukken I* 2007/08, 28 331, D.

²³ *Kamerstukken I* 2007/08, 28 331, E.

²⁴ *Handelingen I* 2008/09, p. 541-543.

²⁵ Zie de column van J. Th. J. van den Berg van 5 december 2008 ("Laat gelijk van Thorbecke") op www.parlement.com.

²⁶ *Handelingen I* 2008/09, p. 491.

²⁷ T.C. Borman, "Ambtenaren in vak K: ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen", *RegelMaat* 2004/6, p. 226.

²⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, nr. 20.

²⁹ *Stb.* 2009, 120.

3. De tweede lezing

3.1 De aanhangigmaking van het tweedelezingsvoorstel

Als de eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt – zoals in dit geval – is het sinds de jaren '70 van de vorige eeuw gebruikelijk dat ook het wetsvoorstel in tweede lezing door één of meer leden van de Tweede Kamer in procedure wordt gebracht.³⁰ Per geval worden afspraken gemaakt tussen de initiatiefnemer(s) en regering over de wijze van indiening, zodat het wetsvoorstel tijdig aanhangig wordt gemaakt.³¹ Ten aanzien van het onderhavige voorstel spraken mevrouw Halsema en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2009 af dat ten behoeve van de tweede lezing daarvan zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig zou worden gemaakt.³² Snel na de val van het kabinet-Balkenende IV in februari 2010 werd duidelijk dat er vervroegde verkiezingen zouden worden gehouden en de Tweede Kamer met het oog daarop zou worden ontbonden. In het persbericht naar aanleiding van de ministerraad van 5 maart 2010 wordt voor het eerst expliciet de datum genoemd waarop de Kamer zal worden ontbonden.³³ Mevrouw Halsema liet er daarna geen gras over groeien en maakte het grondwetsvoorstel al op 8 maart 2010 in tweede lezing bij de Tweede Kamer aanhangig.³⁴ Op dat moment was het formele ontbindingsbesluit nog niet “geslagen”. Dat gebeurde pas op 18 maart 2010.³⁵ Uit staatsrechtelijke hoek kwam prompt kritiek op de “haastige spoed” van mevrouw Halsema.³⁶ Die kritiek is niet terecht. Mevrouw Halsema deed er juist goed aan het tweedelezingsvoorstel zo snel mogelijk aanhangig te maken.

³⁰ Zie *Bijl. Handelingen I* 1971/72, 11 302, nr. 7a en *Kamerstukken II* 1976/77, 14 213, nr. 3, p. 7.

³¹ Zie in dit verband *Kamerstukken I* 2008/09, 28 331, I, p. 5.

³² *Kamerstukken II* 2008/09, 28 331, nr. 21.

³³ Zie www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/03/05/nieuwe-tweede-kamer-bijeen-op-17-juni-2010.html.

³⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 334.

³⁵ *Stb.* 2010, 131 (gepubliceerd op 25 maart 2010). Het ontbindingsbesluit is op 29 maart 2010 ook in de Staatscourant bekendgemaakt (*Stcrt.* 2010, 4682).

³⁶ Zie www.publiekrechtenspolitiek.nl/haastige-spoed en www.publiekrechtenspolitiek.nl/re-en-dupliek.

Enkele jaren geleden vond een debat plaats tussen het kabinet en de beide Kamers over de vraag of de tweede lezing van een grondwetsherziening moet worden afgerond door de Tweede Kamer die daartoe grondwettelijk is gekozen na de afronding van de eerste lezing. Een van de uitkomsten van dit debat was dat wetsvoorstellen in tweede lezing in beginsel moeten worden ingediend op de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer. De gedachte hierachter is dat de nieuwe Tweede Kamer direct kan beginnen met de behandeling, zodat de kans dat deze nieuwe Tweede Kamer de behandeling niet kan afronden – bijvoorbeeld door vervroegde verkiezingen – zo klein mogelijk is. Bij initiatiefwetsvoorstellen kan de inhoudelijke behandeling pas beginnen nadat daarover advies is uitgebracht door de Afdeling advisering van de Raad van State en de initiatiefnemer daarop heeft gereageerd.³⁷ Hoe eerder een initiatiefwetsvoorstel in tweede lezing na het (materiële) besluit tot ontbinding van de Kamer aanhangig wordt gemaakt, hoe groter de kans is dat nog voor de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer advies wordt uitgebracht door de Afdeling advisering van de Raad van State en de reactie daarop kan worden voorbereid.³⁸ In het geval van het grondwetsvoorstel met betrekking tot de constitutionele toetsing is dit inderdaad gelukt. De Raad van State bracht op 2 juni 2010 advies uit over het tweedelezingsvoorstel van mevrouw Halsema. De reactie van mevrouw Halsema – in de vorm van een mededeling dat de Raad van State een blanco advies had uitgebracht – volgde op 17 juni 2010, de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer.³⁹

3.2 De behandeling van het tweedelezingsvoorstel in de Tweede Kamer

De nieuwe Tweede Kamer nam de inhoudelijke behandeling redelijk snel ter hand en bracht in oktober 2010 verslag uit.⁴⁰ Sindsdien is het oorverdovend stil. Op 17 december 2010 kondigde mevrouw Halsema haar vertrek aan uit de Tweede Kamer. Bij haar afscheid op 11 januari 2011 vraagt de voorzitter van de Tweede Kamer mevrouw Halsema nog of zij kans heeft gezien om “onder de kerstboom de nota naar aanleiding van het verslag te schrijven, als afscheidsgeschenk aan de Kamer”.⁴¹ Dat blijkt niet het geval te zijn. Sinds het vertrek van mevrouw Halsema is het initiatiefwetsvoorstel zelfs geheel “verweesd”. Mevrouw Halsema was de enige initiatiefnemer van

³⁷ Zie artikel 18, eerste lid, van de Wet op de Raad van State en artikel 115, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³⁸ Zie hierover verder mijn artikel “De tweede lezing van het grondwetsvoorstel-Halsema: haastige spoed is soms wél goed”, *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2010, p. 420-427.

³⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 334, nr. 4.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 334, nr. 5.

⁴¹ *Handelingen II* 2010/11, blz. 37-1-2.

het voorstel en tot op de dag van vandaag heeft nog geen enkel Kamerlid de behandeling van het voorstel overgenomen.⁴²

In het licht van de eerder genoemde discussie over de wijze van behandeling van een tweedelezingsvoorstel is dit zorgelijk. Als gezegd moet het streven erop zijn gericht de behandeling van het voorstel door de Tweede Kamer af te ronden voor de ontbinding van de huidige Tweede Kamer. De “radiostilte” is ook niet goed te rijmen met de voortvarendheid waarmee het initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt.⁴³ Mogelijk is de Tweede Kamer van oordeel dat er nog tijd genoeg is voor de verdere behandeling van het voorstel, omdat de eerstvolgende reguliere Tweede-Kamerverkiezingen pas weer in mei 2015 zijn. Eventuele vervroegde verkiezingen zouden de zittingsduur echter (sterk) bekorten. Als bij de aankondiging daarvan zich nog geen nieuwe initiatiefnemer heeft gemeld, is de kans wel heel klein dat het voorstel nog door de huidige Tweede Kamer zal kunnen worden afgerond. Een andere mogelijke verklaring voor de radiostilte is dat de voorstanders van het voorstel – de fractie van de oorspronkelijke initiatiefnemer voorop – vrezen dat het voorstel in de huidige Tweede Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid zal halen⁴⁴ en dat de behandeling van het voorstel beter kan worden aangehouden tot na de volgende verkiezingen.

Als dit het geval zou zijn, speelt de Tweede Kamer hoog spel. In de eerder genoemde discussie over de wijze van behandeling van een tweedelezingsvoorstel kwam de Raad van State weliswaar tot de conclusie dat "een Tweede Kamer die is voortgekomen uit latere verkiezingen dan die welke mede waren ingegeven door de ontbinding ex artikel 137 (van de Grondwet) niet op constitutionele belemmeringen stuit als zij de tweede-lezingsvoorstellen wil behandelen en aanvaarden", maar achtte hij het niettemin wenselijk "terug te keren naar een staatkundige praktijk waarin normaliter de tweede-lezingsvoorstellen worden afgehandeld door de Tweede Kamer die is gekozen na een ontbinding die, mede, was gebaseerd op artikel 137."⁴⁵ Toenmalig minister De Graaf meende zelfs dat de behandeling niet zou mogen worden uitgesteld op grond van partijpolitieke of niet met de inhoud en aard van het voorstel samenhangende overwegingen. Van de door de Raad van State geformuleerde hoofdregel zou alleen morgen worden afgeweken, indien de nieuw gekozen Kamer niet "voldoende ruimte" heeft om de tweede lezing af te handelen.⁴⁶ In december 2009 liet het kabinet (Balkenende IV) zich in vergelijkbare bewoordingen uit over deze kwestie. Het benadrukte

⁴² Deze bijdrage is afgesloten op 20 oktober 2011.

⁴³ Zie in dit verband ook de column van B.H. van den Braak van 23 juni 2011 (“Persoonsgebonden Grondwetsherziening”) op www.parlement.com.

⁴⁴ Zie in dit verband www.publiekrechtropolitiek.nl/verbeet-is-hoopvol-over-voorstel-halsema.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 4.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 47, p. 4-5. Zie ook *Kamerstukken I* 2003/04, 28 726, B, p. 6-7.

dat het zeer onwenselijk zou zijn als de regering en/of de Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing om politieke redenen zouden uitstellen en deed de suggestie om een “aansporing tot onverwijld behandeling” op te nemen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.⁴⁷

Ook de Eerste Kamer liet nadrukkelijk de omstandigheden meewegen die tot de discussie aanleiding hadden gegeven. De discussie had betrekking op de gang van zaken in 2002 en begin 2003.

Voorafgaand aan de verkiezingen van 15 mei 2002 waren vier wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet in eerste lezing bekendgemaakt.⁴⁸ De tweedelezingsvoorstellen werden pas veel later dan de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer ingediend. Twee van de voorstellen werden in september 2002 ingediend.⁴⁹ De twee andere voorstellen pas in december 2002.⁵⁰ Het toenmalige kabinet (Balkenende I) was op dat moment alweer demissionair geworden en had al een besluit genomen tot ontbinding van de Tweede Kamer op 30 januari 2003.⁵¹ In die omstandigheden was afronding van de tweedelezingsvoorstellen voor de ontbinding van de daartoe gekozen Kamer praktisch onmogelijk.⁵² Een meerderheid van de Eerste Kamer oordeelde uiteindelijk dat de Tweede Kamer die in 2003 was gekozen de behandeling van de tweedelezingsvoorstellen mocht afronden. De omstandigheden van het geval waren voor de fracties die samen de meerderheid vormden van grote, zo niet doorslaggevende betekenis. Zo benadrukte de woordvoerder van de VVD-fractie dat het wat zijn fractie betreft niet zo is dat in het vervolg de behandeling van grondwetswijzigingen in tweede lezing door elke nieuwe Tweede Kamer gerechtvaardigd is en onderstreepte de woordvoerder van de SGP-fractie, mede namens de CU-fractie, slechts bereid te zijn een eenmalige afwijking “in deze unieke situatie, nolens volens, te accepteren.”⁵³

De omstandigheden die zich eind 2002 en begin 2003 voordeden, doen zich op dit moment niet voor. Sinds de eerste samenkomst van de Tweede Kamer op 17 juni 2010 heeft de Kamer al bijna anderhalf

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 31 570, nr. 14, p. 11-14.

⁴⁸ *Stb.* 2001, 585, *Stb.* 2002, 121, *Stb.* 2002, 171 en *Stb.* 2002, 172.

⁴⁹ Het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester werd op 5 september 2002 ingediend (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 509). Het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum werd op 16 september 2002 ingediend (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 515).

⁵⁰ Beide voorstellen (met betrekking tot de bepalingen inzake het onderwijs en met betrekking tot de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte) werden op 11 december 2002 ingediend (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 726 en 28 727).

⁵¹ *Stb.* 2002, 536.

⁵² De voorstellen met betrekking tot de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester en met betrekking tot het correctief referendum werden weliswaar op 5 december 2002 als hamerstuk op de agenda van de Tweede Kamer geplaatst (*Handelingen II* 2002/03, p. 2201), maar de week daarna besloot de Kamer de behandeling van beide voorstellen aan te houden tot na de verkiezingen van januari 2003 (*Handelingen II* 2002/03, p. 2235).

⁵³ *Handelingen I* 2004/05, p. 568-573.

jaar de tijd gehad om het tweedelezingsvoorstel met betrekking tot de constitutionele toetsing te behandelen en dat is normaal gesproken meer dan genoeg tijd voor de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer, zeker als het gaat om een tweede lezing van een voorstel tot grondwetsherziening. Alle argumenten voor en tegen een dergelijk voorstel zijn immers al gewisseld tijdens de eerste lezing en amendering is niet meer aan de orde.

Als de huidige Tweede Kamer er niet in slaagt de behandeling van het tweedelezingsvoorstel met betrekking tot de constitutionele toetsing af te ronden en de volgende Tweede Kamer dat voorstel wel aanneemt, is het gelet op de uitlatingen van de fracties in de Eerste Kamer bij de eerste lezing van het grondwetsvoorstel niet ondenkbeeldig dat de Eerste Kamer het voorstel alleen al om procedurele redenen zal blokkeren, nog los van de mogelijke inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel.⁵⁴

4. Hoe nu verder?

Om dit risico te vermijden, moet de behandeling van het tweedelezingsvoorstel snel worden voortgezet. Allereerst zal er een nieuw Kamerlid moeten worden gevonden om de plaats van mevrouw Halsema in te nemen. Het is gebruikelijk dat een ander Kamerlid van dezelfde fractie – GroenLinks in dit geval – dit doet.⁵⁵ De nieuwe initiatiefnemer zou vervolgens op korte termijn een nota naar aanleiding van het verslag moeten uitbrengen. De huidige Tweede Kamer kan daarna de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in een plenair debat afronden.

Als dit niet spontaan gebeurt, kunnen de leden van de andere fracties in de Tweede Kamer hierop uiteraard aandringen. Maar zij kunnen de fractie van GroenLinks niet tot actie dwingen. Wel zouden zij kunnen aanbieden zelf de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel over te nemen. Strikt genomen denk ik dat het zelfs mogelijk is om dit doen zonder de instemming van de fractie van GroenLinks,⁵⁶ maar dit zou door de fractie van GroenLinks vermoedelijk niet op prijs worden gesteld en ligt daarom niet direct voor de hand.

⁵⁴ In de huidige Eerste Kamer hebben de fracties die bij de eerste lezing tegen het initiatiefwetsvoorstel stemden (CDA, VVD en SGP) een blokkerende minderheid van 28 zetels.

⁵⁵ Zie T.C. Borman, "Ambtenaren in vak K: ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen", *RegelMaat* 2004/6, p. 227.

⁵⁶ Zo zou ook een tegenstander van het voorstel zich kunnen melden, bijvoorbeeld als die denkt dat het voorstel niet de vereiste tweederde meerderheid zal halen en dus zal worden verworpen. In zo'n geval kan de nieuwe initiatiefnemer het voorstel overigens niet meteen weer intrekken. Intrekking van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing wordt niet geoorloofd geacht: G.F.M. van der Tang, "Artikel 137", in: Akkermans/Koekkoek, *De Grondwet* (tweede druk),

De fractie van GroenLinks kan de behandeling van de tweede lezing echter ook niet "gijzelen" door stil te blijven zitten en elk aanbod van andere fracties af te slaan. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer regelt niet hoe een dergelijke patstelling kan worden doorbroken. De Tweede Kamer zal dus *ad hoc* een oplossing moeten verzinnen. Ik zou me kunnen voorstellen dat de vaste commissie die het verslag heeft vastgesteld – ondanks het ontbreken van een nota naar aanleiding van het verslag – bepaalt dat zij de behandeling in een openbare vergadering van de Kamer voldoende voorbereid acht. Het tweedelezingsvoorstel kan dan plenair worden behandeld en daarna in stemming worden gebracht. Daar zitten nog wel een paar haken en ogen aan. In de eerste plaats is dit alleen mogelijk als een meerderheid van de Tweede Kamer de procedure op deze manier wil kortsluiten. De Kamer beslist immers bij meerderheid van stemmen.⁵⁷ Als de voorstanders van het voorstel in de meerderheid zijn, maar vrezen dat het voorstel in de huidige Tweede Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid zal halen, kunnen zij dus besluiten de behandeling van het voorstel aan te houden tot na de volgende verkiezingen.⁵⁸

In de tweede plaats biedt deze procedure nog geen oplossing voor het probleem dat het tweedelezingsvoorstel op dit moment "verweesd" is en er dus niemand is om het voorstel tijdens de plenaire behandeling te verdedigen of in ieder geval de eventuele vragen te beantwoorden. Als geen van de leden van de fractie van de oorspronkelijke initiatiefnemer bereid is om voorafgaand aan de plenaire behandeling de plaats van mevrouw Halsema in te nemen, zit er niets anders op dan maar een ander Kamerlid naar voren te schuiven.

Zolang de fractie van GroenLinks geen actie onderneemt en ook de andere Kamerleden niet aan de bel trekken, ligt de behandeling van het tweedelezingsvoorstel met betrekking tot de constitutionele toetsing in ieder geval stil en loopt de Tweede Kamer dus het risico het voorstel niet meer voor haar ontbinding te kunnen afronden. Het staat de Tweede Kamer uiteraard vrij om te besluiten dat dit geen probleem is, maar het zou erg onbevredigend zijn als aan dat besluit geen openbaar debat vooraf gaat. Niet alleen omdat het gaat om de uitleg van (artikel 137 van) de Grondwet en de andere actoren in het (grond)wetgevingsproces – zoals hiervoor is opgemerkt – in het verleden een andere, beperktere, uitleg hebben gegeven aan dit artikel. Het zou ook onbevredigend zijn omdat de Tweede Kamer nog niet zo lang geleden juist heeft gevraagd om een discussienotitie van het kabinet over

Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 1195. Zie ook *Handelingen II* 1981/82, p. 295 en *Kamerstukken II* 2009/10, 31 570, nr. 14, p. 11.

⁵⁷ Artikel 67, tweede lid, van de Grondwet.

⁵⁸ Maar ook dan is het mogelijk dat om procedurele redenen wordt besloten de behandeling voort te zetten als (een deel van) die meerderheid en (een deel van) de minderheid elkaar op procedurele gronden weten te vinden.

(mogelijke wijzigingen van) de procedure van grondwetsherziening. Het vorige kabinet wilde over dit onderwerp aanvankelijk liever advies vragen aan de staatscommissie Grondwet,⁵⁹ maar liet zich door de Tweede Kamer overtuigen hiervan af te zien en de Kamer afzonderlijk te informeren over zijn standpunt hierover.⁶⁰ Dat gebeurde eind 2009.⁶¹ Over het standpunt heeft destijds geen discussie plaatsgevonden met de Kamer. Na de val van het vorige kabinet in het voorjaar van 2010 werd de notitie waarin het standpunt is verwoord door de vorige Tweede Kamer controversieel verklaard.⁶²

Niets staat de huidige Tweede Kamer in de weg om de draad weer op te pakken en de notitie alsnog te agenderen voor een (algemeen) overleg. De Tweede Kamer zou de vraag of de behandeling van het voorstel wel of niet wordt voortgezet natuurlijk ook los van de notitie kunnen bespreken. Als de Kamer het inefficiënt vindt hieraan een apart overleg te wijden, zou de vraag aan de orde kunnen komen in het overleg dat te zijner tijd ongetwijfeld zal plaatsvinden over het standpunt van het kabinet met betrekking tot het advies van de staatscommissie Grondwet.⁶³

⁵⁹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 2. Zie ook *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 3, p. 34.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2008/09*, 31 570, nr. 6, nr. 8 en nr. 9.

⁶¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 31 570, nr. 14.

⁶² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 334, nr. 14.

⁶³ *Kamerstukken II 2011/12*, 31 570, nr. 20.