

## Tilburg University

### Ruim, redelijk of rigide

van Vugt, Eva

*Published in:*  
Tijdschrift voor constitutioneel recht

*Publication date:*  
2019

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Vugt, E. (2019). Ruim, redelijk of rigide: De uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet door de Raad van State. *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 10(1), 51-63.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Ruim, redelijk of rigide: de uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet door de Raad van State

E.Y. VAN VUGT\*

## 1. Inleiding

Op 29 september 2017 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op verzoek van de Tweede Kamer voorlichting gegeven over het voorstel van wet van het Kamerlid van Tongeren (GroenLinks) 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 voorstel inzake constitutionele toetsing). De Afdeling beantwoordt de vraag of de Tweede Kamer dit voorstel nog mag behandelen, nu de in 2010 gekozen Tweede Kamer de behandeling niet heeft afgerond en de Kamer sindsdien twee keer opnieuw is gekozen.<sup>1</sup>

Dit vergt een uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet, waarin wordt voorgeschreven dat beide kamers in tweede lezing het voorstel tot grondwetswijziging overwegen, nadat de nieuwe Tweede Kamer (na verkiezingen) is samengekomen. De Afdeling meent dat de in 2010 gekozen Tweede Kamer de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing had moeten afronden. Omdat dit niet gebeurt is, adviseert zij de huidige Tweede Kamer om te besluiten dat het voorstel inzake constitutionele toetsing is vervallen.<sup>2</sup>

In deze bijdrage ga ik eerst in op de inhoud (§ 2) en behandeling (§ 3) van het voorstel inzake constitutionele toetsing. Dat is nodig om de voorlichting van de Afdeling te begrijpen, die ik daarna bespreek (§ 4). Vervolgens analyseer ik de voorlichting (§ 5) en bespreek ik de nasleep van de voorlichting (§ 6). Ik sluit af met de conclusie dat voor de uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet door de Afdeling veel te zeggen valt, maar dat de vervolgstap die de Afdeling aanbeveelt daar niet logisch uit voortvloeit (§ 7).

wet-  
geving

\* E.Y. (Eva) van Vugt is werkzaam als promovenda Nederlands constitutioneel recht aan Tilburg University. Zij bedankt Maarten Stremmer voor de waardevolle gedachteuitwisseling.

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. II, p. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 2.

## 2. Inhoud van het voorstel inzake constitutionele toetsing

Het voorstel inzake constitutionele toetsing strekt tot wijziging van artikel 120 Grondwet. Dit artikel verbiedt de rechter om in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen te treden. Dit verbod heeft onder andere tot gevolg dat de rechter niet bevoegd is om wetten te toetsen aan de grondrechten die in de Grondwet verankerd zijn. Het voorstel inzake constitutionele toetsing beoogt rechterlijke toetsing aan grondrechten wel mogelijk te maken. Voorgesteld wordt om aan artikel 120 Grondwet een nieuw lid toe te voegen, dat als volgt luidt:

‘Wetten vinden evenwel geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met de artikelen 1, 2, derde en vierde lid, 3 tot en met 9, 10, eerste lid, 11 tot en met 17, 18, eerste lid, 19, derde lid, 23, tweede, derde, vijfde, zesde en zevende lid, 54, 56, 99, 113, derde lid, 114, 121 en 129, eerste lid.’

De grondwetsbepalingen waarnaar het voorstel inzake constitutionele toetsing verwijst betreffen klassieke grondrechten, zoals het recht op gelijke behandeling, het actief en passief kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, en het verbod op het opleggen van de doodstraf. Omdat dit voorstel tot wijziging van de Grondwet strekt, moest de procedure van artikel 137 Grondwet worden doorlopen.

## 3. De behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing

De grondwetswijzigingsprocedure bestaat uit twee lezingen. De eerste lezing verloopt hetzelfde als de formele wetgevingsprocedure ex artikel 81 tot en met 88 Grondwet. De Tweede en Eerste Kamer dienen met een gewone meerderheid een voorstel van wet, waarin verklaard wordt dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, aan te nemen (artikel 137, eerste lid, Grondwet). Na de aanvaarding en bekendmaking van een dergelijke ‘verklaringswet’ in eerste lezing, volgt ontbinding van de Tweede Kamer (artikel 137, derde lid, Grondwet). Als de Tweede Kamer na verkiezingen in nieuwe samenstelling bijeengekomen is, rust op de Tweede en Eerste Kamer de verplichting om het voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing te overwegen. Wanneer vervolgens een twee derde meerderheid in beide Kamers met het voorstel instemt, is het voorstel tot grondwetswijziging definitief aanvaard (artikel 137, vierde lid, Grondwet). De verandering in de

Grondwet, treedt in werking, zodra zij is bekendgemaakt (artikel 139 Grondwet).

De eerste lezing van het voorstel inzake constitutionele toetsing ving aan, toen Kamerlid Halsema (GroenLinks) dit voorstel op 11 april 2002 bij de Tweede Kamer aanhangig maakte.<sup>3</sup> De inhoudelijke behandeling door de Tweede Kamer ging van start in september 2003. Na de plenaire behandeling stemde op 28 oktober 2004 een ruime Tweede Kamermeerderheid in met het voorstel inzake constitutionele toetsing, waarna dit voorstel ter beoordeling aan de Eerste Kamer werd voorgelegd.<sup>4</sup> De plenaire behandeling daar vond pas plaats nadat ook de Eerste Kamer opnieuw was gekozen<sup>5</sup> en werd op 2 december 2008 met een minimale meerderheid aangenomen.<sup>6</sup> Op 25 februari 2009 werd de aangenomen wet bekrachtigd en op 17 maart 2009 bekendgemaakt in het *Staatsblad*.<sup>7</sup> Daarmee was de eerste lezing van het voorstel inzake constitutionele toetsing afgerond. Twee weken na de val van het kabinet-Balkenende IV maakte Halsema het voorstel inzake constitutionele toetsing op 8 maart 2010 bij de Tweede Kamer aanhangig ten behoeve van de tweede lezing.<sup>8</sup> Tien dagen later, op 18 maart dat jaar, volgde het besluit betreffende de ontbinding van de toenmalige Tweede Kamer.<sup>9</sup>

De vraag rees of Halsema het voorstel inzake constitutionele toetsing te snel aanhangig gemaakt had voor tweede lezing: had ze niet moeten wachten tot na het ontbindingsbesluit, of zelfs tot de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer? Het antwoord luidt ontkennend, omdat het hier een initiatiefvoorstel betreft. Als de regering een voorstel tot grondwetswijziging indient op de dag dat de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst samenkomt, kan de inhoudelijke behandeling van zo'n regeringsvoorstel meteen beginnen. Voorafgaand aan de indiening is dan al advies ingewonnen bij de Afdeling en heeft de regering op dat advies een reactie kunnen formuleren. Ook een initiatiefwetsvoorstel wordt pas in behandeling genomen, nadat het advies van de Afdeling en de reactie op dat advies van de initiatiefnemer is ontvangen. Een verschil met een regeringsvoorstel is evenwel dat de Afdeling pas advies uitbrengt over een initiatiefvoorstel nadat dat voorstel aanhangig is gemaakt. Er zit dus enige tijd tussen het moment waarop een initiatiefvoorstel tot grondwetswijziging bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt wordt voor tweede lezing en het moment waarop de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel inhoudelijk kan behandelen. Om te voorkomen dat de nieuwgekozen Tweede Kamer voor de inhoudelijke behandeling van een initiatiefvoorstel tot grondwetswijziging moet wachten op het advies van de Afdeling en de reactie van de initiatiefnemer daarop, zal een dergelijk voorstel dus zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt worden.<sup>10</sup>

3 *Kamerstukken II 2001-2002*, 28 331, nr. 1. Het betreft hier dus een initiatiefvoorstel.

4 Alleen de CDA-fractie stemde destijds tegen het voorstel.

5 De Provinciale Staten, die zelf op 7 maart 2007 nieuw waren gekozen, kozen op dinsdag 29 mei 2007 een nieuwe Eerste Kamer.

6 *Handelingen I 2008-2009*, nr. 11, p. 541-543.

7 Wet van 25 februari 2009, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen 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 (*Stb.* 2009, nr. 120).

8 *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 334, nr. 1 (Geleidende brief van het lid Halsema).

9 Besluit van 18 maart 2010 betreffende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (*Stb.* 2010, nr. 131)

10 H.M.B. Breunese, 'Grondwetsherziening op initiatief van de Tweede Kamer' (2009) 24/2 *RegelMaat* p. 115-116.

Na de verkiezingen van 9 juni 2010 werd de Tweede Kamer op 17 juni 2010 ontbonden en kwam zij in nieuwe samenstelling voor het eerst samen.<sup>11</sup> Diezelfde dag kwam vanuit de Tweede Kamer de mededeling dat de Afdeling een blanco advies (inhoudende dat de Afdeling zich met het voorstel kan verenigen) had uitgebracht over het voorstel dat aanhangig was gemaakt en daarom openbaarmaking van dit advies achterwege bleef.<sup>12</sup> Omdat Halsema het voorstel inzake constitutionele toetsing zo vroeg aanhangig had gemaakt, kon de inhoudelijke behandeling van het voorstel al op 17 juni 2010 beginnen.<sup>13</sup>

Op 20 oktober 2010 bracht de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verslag uit van haar bevindingen omtrent het voorstel inzake constitutionele toetsing, en stelde daarin: 'Onder het voorbehoud dat de initiatiefneemster op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid'.<sup>14</sup> De inhoudelijke behandeling was in tweede lezing dus 'voortvarend ter hand genomen'.<sup>15</sup>

De nota die had moeten volgen op het verslag van de Kamercommissie bleef echter uit. Halsema had eind 2010 haar vertrek uit de Tweede Kamer aangekondigd en geen ander Kamerlid nam de verdediging van het voorstel van haar over. Pas op 5 juli 2012 gaf Kamerlid Sap (GroenLinks) aan het voorstel verder te zullen verdedigen.<sup>16</sup> Een paar maanden daarvoor, op 21 april 2012, was het kabinet echter voortijdig ten val gekomen.<sup>17</sup> Op 22 juni 2012 was daarom besloten om vervroegde Tweede Kamerverkiezingen uit te schrijven.<sup>18</sup> Dat betekende dat de Tweede Kamer die op 17 juni 2010 voor het eerst was samengekomen de inhoudelijke behandeling van het voorstel in tweede lezing niet zou kunnen afronden. De vraag was of de volgende Tweede Kamer, die op 12 september 2012 zou worden gekozen, de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing in tweede lezing mocht voortzetten. Een gelijksoortige kwestie had zich voorgedaan in 2003, toen vier voorstellen tot grondwetswijziging pas 212 dagen na de eerste samenkomst van de 'nieuwe Tweede Kamer' op 23 mei 2002 voor behandeling in tweede lezing waren ingediend. Die Kamer werd vervolgens voortijdig ontbonden op 30 januari 2003, omdat het kabinet al na 87 dagen ten val was gekomen.<sup>19</sup> Daardoor had de in 2002 gekozen Kamer de behandeling van deze vier voorstellen niet tijdig kunnen afronden. Destijds achtte het kabinet het constitutioneel toelaatbaar dat de volgende Tweede Kamer, die op 30 januari 2003 voor het eerst samen zou komen, de behandeling van de voorstellen in tweede lezing zou voortzetten.<sup>20</sup> Artikel 137 Grondwet schreef immers niet voor dat voorstellen in tweede lezing uitsluiten mogen worden behandeld door de uit de ontbindingsverkiezingen

11 Ibid., artikel 1 en 3.

12 *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 334, nr. 4 (Mededeling, 17 juni 2010).

13 H.M.B. Breunese, 'De tweede lezing van het grondwetsvoorstel-Halsema: haastige spoed is soms wél goed' (2010) *TvCR* p. 422-423, 426-427.

14 *Kamerstukken II 2010-2011*, 32 334, nr. 5 (Verslag, 20 oktober 2010).

15 H.M.B. Breunese, 'Hoe staat het toch met het initiatiefwetsvoorstel constitutionele toetsing?' (2013) *TvCR* p. 159.

16 *Kamerstukken II 2011-2012*, 32 334, nr. 6 (Brief van het lid Sap, 5 juli 2012)

17 Deze kabinetscrisis staat bekend als de 'Catshuiscrisis'.

18 Besluit van 22 juni 2012, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (*Sib.* 2012, nr. 287).

19 Besluit van 1 november 2002 betreffende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Sib.* 2002, nr. 536, art. 1; *Kamerstukken II, 2003/2004*, 29 200 VII, nr. 36, p. 4-5; *Kamerstukken II 2017-2018*, 32

334 nr. II, p. 3-5.

20 *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 600 VII, nr. 46, p. 1-2

voortgekomen Tweede Kamer: ‘het artikel markeert [...] het begin van de tweede lezing, maar bepaalt niet het tempo en precieze verloop daarvan’.<sup>21</sup> Ook de Afdeling stelde destijds dat ‘een Tweede Kamer die is voortgekomen uit latere verkiezingen dan die welke mede waren ingegeven door de ontbinding ex artikel 137 niet op constitutionele belemmeringen stuit als zij de tweede-lezingsvoorstellen wil behandelen en aanvaarden’.<sup>22</sup> Sap stelde dan ook dat de inhoudelijke behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing mocht worden voortgezet, als de nieuw gekozen Tweede Kamer bijeen was gekomen.<sup>23</sup> Dat gebeurde op 20 september 2012.<sup>24</sup> Vervolgens lag de inhoudelijke behandeling echter bijna twee jaar stil. Pas op 20 augustus 2014 diende Kamerlid Van Tongeren (GroenLinks) – die op 5 december 2013 de verdediging van het voorstel had overgenomen van Sap<sup>25</sup> – de nota naar aanleiding van het verslag van de Kamercommissie in,<sup>26</sup> waarna de plenaire behandeling van het voorstel aanving op 5 maart 2015. De behandeling van het voorstel werd echter diezelfde dag geschorst en niet meer hervat.<sup>27</sup> De discussie over de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing laaide pas weer op na de periodieke verkiezingen van 15 maart 2017. Op 23 maart 2017 werd de Tweede Kamer namelijk voor de *derde* keer sinds de afronding van de eerste lezing ontbonden.<sup>28</sup> Vanwege deze gang van zaken dienden leden van de SGP- en de SP-fractie op 31 mei 2017 een motie in, inhoudende dat het voorstel ‘helaas niet de door de Grondwet voorgeschreven procedure heeft gevolgd, en daarom niet langer door de Kamer behandeld kan worden, maar geacht moet zijn door de Tweede Kamer te zijn verworpen’.<sup>29</sup> Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde zich meermaals op het standpunt dat het voorstel inzake constitutionele toetsing niet meer voldeed aan de procedurele eisen van artikel 137 Grondwet en ‘om die reden niet meer ter tafel ligt en in ieder geval niet meer kan worden aangenomen’.<sup>30</sup> Bovendien verzocht de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer bij brief van 20 juni 2017 om voorlichting te vragen aan de Afdeling omtrent de grondwettigheid van de behandeling van het voorstel en eventuele consequenties van het procedureverloop.<sup>31</sup> Op 4 juli 2017 wendde de voorzitter van de Tweede Kamer zich tot de Afdeling om voorlichting te vragen over de grondwettigheid van een verdere behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing.<sup>32</sup> Meer in het bijzonder stelde de voorzitter de vraag hoe de behandeling van dit voorstel in tweede lezing zich verhoudt tot de procedure die wordt voorgeschreven in artikel 137, vierde lid, Grondwet, en – daarmee samenhangend – hoe de procedure nu verder moest.<sup>33</sup>

21 *Kamerstukken II 2009-2010*, 31 570, nr. 14, p. 11-12.

22 *Kamerstukken 2003-2004*, 29 200 VII, nr. 36, p. 4.

23 *Kamerstukken II 2011-2012*, 32 334, nr. 6 (Brief van het lid Sap, 5 juli 2012)

24 Besluit van 22 juni 2012, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (*Stb.* 2012, nr. 287) artikel 1 en 3.

25 *Kamerstukken II 2013-2014*, 32 334, nr. 7 (Brief van het lid Van Tongeren, 5 december 2013).

26 *Kamerstukken II 2013-2014*, 32 334, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag, 20 augustus 2014).

27 *Handelingen II 2014-2015*, nr. 60 item 11 (Behandeling, 5 maart 2015)

28 Besluit van 16 januari 2017, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (*Stb.* 2017, 7) artikel 1, 3.

29 *Kamerstukken II 2016-2017*, 34 516 nr. 13 (Motie van de leden Van der Staaij en Van Raak, voorgesteld 31 mei 2017).

30 *Kamerstukken II 2016-2017*, 32 334 nr. 9 (Kamerbrief minister BZK, 23 juni 2017). Zie tevens: *Handelingen II 2016-2017*, nr. 66, item 15, p. 17-19 en *Handelingen II 2016-2017*, nr. 81, item 7, p. 11-13.

31 Bijlage bij *Kamerstukken II 2016-2017*, 32 334 nr. 10 (Brief van het Presidium, 29 juni 2017).

32 *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. 11, p. 1 (Voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State, 29 september 2017).

33 *Ibid.*, p. 2. De derde vraag (‘Ziet de Afdeling ter zake van het onderwerp van dit verzoek nieuwe ontwikkelingen sinds het verschijnen van de notitie «Herziening Grondwet» (Kamerstuk 31 570, nr. 14) van de Minister van Binnenlandse Zaken?’) wordt in deze bijdrage niet afzonderlijk besproken.

#### 4. Voorlichting van de Afdeling

De Afdeling stelt in haar voorlichting dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet niet slechts voorschrijft *vanaf welk tijdstip* een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing kan worden behandeld. Deze bepaling houdt ook in beginsel de *verplichting* in voor de nieuw gekozen Tweede Kamer om zo'n voorstel in tweede lezing te behandelen én daarover te stemmen: behandelen impliceert ook afhandelen.<sup>34</sup> Als de nieuwe Tweede Kamer vanwege bijzondere omstandigheden niet tijdig aan deze overwegingsplicht kan voldoen, is het constitutioneel toelaatbaar dat de daaropvolgende Tweede Kamer de behandeling voortzet. Of er sprake is van dergelijke omstandigheden dient die Kamer zelf te beoordelen. Als vanwege bijzondere omstandigheden de overwegingsplicht van de ene Tweede Kamer overgaat op de volgende Kamer, betekent dit volgens de Afdeling ook dat de volgende Tweede Kamer verplicht is om de heroverweging af te ronden. Als de 'tweede' Tweede Kamer er niet in slaagt om de behandeling van het voorstel tot grondwetswijziging tijdig af te ronden, dan mag de Tweede Kamer die daarna wordt gekozen het voorstel niet meer in behandeling nemen; het voorstel tot grondwetswijziging moet dan worden beschouwd als vervallen.<sup>35</sup> De nieuw(st)e Tweede Kamer zal dat uitdrukkelijk vast moeten stellen door bij gewone meerderheid te besluiten dat het voorstel tot grondwetswijziging niet meer in procedure maar vervallen is.<sup>36</sup>

Ten aanzien van het voorstel inzake constitutionele toetsing stelt de Afdeling zich op het standpunt dat de overwegingsplicht rustte op de Tweede Kamer die na de ontbindingsverkiezingen in 2010 op 17 juni dat jaar voor het eerst samenkwam. Dat deze Tweede Kamer de behandeling niet heeft voltooid voordat zij op 20 september 2012 voortijdig werd ontbonden als gevolg van een kabinetscrisis, acht de Afdeling onvoldoende om aan te nemen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden. Om deze reden meent de Afdeling dat het voorstel reeds in 2012 is vervallen. De Afdeling laat het evenwel aan de Tweede Kamer om uitdrukkelijk te beslissen of zij dit oordeel overneemt.<sup>37</sup>

#### 5. Analyse

In haar voorlichting beantwoordt de Afdeling de vraag of de Tweede Kamer het voorstel inzake constitutionele toetsing anno 2017 nog mag behandelen, nu de in 2010 gekozen Tweede Kamer de behandeling niet heeft afgerond en de Kamer sindsdien twee keer opnieuw is gekozen. Zoals gezegd vergt dit een uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet:

<sup>34</sup> Ibid., p. 5.

<sup>35</sup> Ibid., p. 6.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., p. 8.

verplicht artikel 137, vierde lid, Grondwet 'de nieuwe Tweede Kamer', die uit de ontbindingsverkiezingen is voortgekomen, ertoe de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing ook af te ronden, of mag een andere (latere) Tweede Kamer die behandeling afronden?

### 5.1. Ruime of rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet

Artikel 137, vierde lid, Grondwet schrijft niet letterlijk voor dat de 'nieuwe Tweede Kamer' de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Grondwet moet afronden, maar alleen dat het voorstel in tweede lezing pas nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen wordt overwogen – niet eerder. Een ruime uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet laat dan ook toe dat een andere (latere) Tweede Kamer de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing afrondt.

Artikel 137, vierde lid, Grondwet heeft een andere formulering gekend. De huidige regeling van artikel 137 Grondwet stamt uit 1983. Tot 1995 schreef deze bepaling nog dwingend voor dat beide 'Kamers der Staten-Generaal' worden ontbonden na de eerste lezing, waarna 'de nieuwe Kamers' het voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing overwegen.<sup>38</sup> In 1995 schrapte de grondwetgever de ontbinding van de Eerste Kamer in 1995, en werd de formulering van artikel 137, derde en vierde lid, Grondwet aangepast.<sup>39</sup> Dat de formulering sindsdien niet meer letterlijk voorschrijft dat de nieuwe Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing overweegt, lijkt niet voort te komen uit een bewuste afweging van de grondwetgever.<sup>40</sup>

Een rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet, die voortborduurde op de oude formulering, zou dan ook inhouden dat enkel op de 'nieuwe Tweede Kamer' de verplichting rust om het voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing te overwegen. Deze overwegingsplicht omvat ook de plicht over het voorstel te stemmen. Rondt deze Kamer de behandeling van het voorstel niet af, dan gaat de overwegingsplicht niet over op de volgende Tweede Kamer.

### 5.2. De redelijke uitleg door de Afdeling

De Afdeling hanteert geen rigide, maar ook geen ruime uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet. Zij kiest eerder een 'middenkoers'.<sup>41</sup> Volgens haar is de 'nieuwe Tweede Kamer' *in beginsel* verplicht een voorstel tot grondwetswijziging te behandelen én af te handelen. Tegelijkertijd houdt de Afdeling de deur op een kier: als zich *bijzondere omstandigheden* voordoen, waardoor die Tweede Kamer niet aan haar verplichting kan voldoen, gaat de overwegingsplicht (inclusief de plicht om over het voorstel te stemmen) over op de volgende Tweede Kamer.

38 Artikel 137, derde en vierde lid, Grondwet (1983): '3. Na de bekendmaking van de wet bedoeld in het eerste lid worden de Kamers der Staten-Generaal ontbonden. 4. De nieuwe Kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.'

39 Wet van 10 juli 1995, houdende verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet (*Stb.* 1995, nr. 403).

40 *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. II, p. 4, noot 9.

41 R.J.B. Schutgens, 'De ontbinding ontleed: Over de betekenis van de verplichte Kamerontbinding van artikel 137 Gw in de huidige grondwetspraktijk' (2017) *Ars Aequi* p. 64.



De Afdeling legt die uitzondering restrictief uit. Zo merkt zij ten aanzien van het voorstel inzake constitutionele toetsing de voortijdige ontbinding van de Tweede Kamer als gevolg van de val van het kabinet-Rutte I niet aan als een bijzondere omstandigheid. De Tweede Kamer die in 2010 was gekozen had de behandeling tijdig af kunnen ronden: het voorstel was ruim op tijd bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt voor tweede lezing, waardoor de inhoudelijke behandeling al kon aanvangen op de dag waarop de nieuwe Tweede Kamer in 2010 voor het eerst samenkwam. De voorbereiding van de plenaire behandeling was vervolgens door de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voortvarend ter hand genomen, en was in oktober van dat jaar zo goed als afgerond.

Het wachten was enkel nog op de initiatiefnemer van het voorstel inzake constitutionele toetsing om de vragen in het verslag van de Kamercommissie van een antwoord te voorzien. Na het vertrek van Halsema uit de Tweede Kamer nam echter geen enkel Kamerlid de verantwoordelijkheid voor dit voorstel over en bleven de vragen van de Kamercommissie onbeantwoord. De consequentie daarvan was dat de plenaire behandeling uitbleef. Dat kwam de voorstanders van het voorstel goed uit: er was namelijk op dat moment ‘plat gezegd, geen meerderheid te vinden voor dit initiatief’.<sup>42</sup> De inhoudelijke behandeling werd met andere woorden opzettelijk niet voltooid: de beantwoording van de vragen werd uitgesteld in de hoop dat nieuwe verkiezingen zouden resulteren in een voor het voorstel gunstige samenstelling van de Tweede Kamer.<sup>43</sup> Dit strookt volgens de Afdeling niet met de ratio achter de ontbindingsverkiezingen ex artikel 137, derde lid, Grondwet. De Afdeling erkent dat het doel van de verkiezingen om de grondwetswijziging aan de kiezer voor te leggen weliswaar aan betekenis heeft ingeboet,<sup>44</sup> maar de verkiezingen dienen ook een ander doel. Dat de Tweede Kamer het voorstel in een nieuwe samenstelling moet overwegen, dient immers ook te waarborgen dat de politieke steun voor het voorstel duurzaam is.<sup>45</sup> Indien na verkiezingen blijkt dat die politieke steun ontbreekt, mag de afronding van de tweede lezing niet worden uitgesteld tot het moment dat de samenstelling van de Tweede Kamer wel gunstig is.

De Afdeling maakt overigens duidelijk dat de Tweede Kamer in haar geheel in gebreke is gebleven bij de behandeling van het voorstel. Ze benadrukt dat de grondwettelijke heroverwegingsplicht op de gehele Tweede Kamer rust, en niet alleen op de indieners van een voorstel tot grondwetswijziging. Dit betekent dat de Tweede Kamer de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing had moeten regisseren en, toen de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste Kamercommissie uitbleef, een stemming had moeten agenderen. Deze plicht had

42 *Kamerstukken II 2011-2012*, 31 570, nr. 22, p. 13.

43 *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. II, p. 5, 8.

44 Zie hierover meer uitgebreid R.J.B. Schutgens, ‘De ontbinding ontleed: Over de betekenis van de verplichte Kamerontbinding van artikel 137 Gw in de huidige grondwetspraktijk’ (2017) *Ars Aequi* p. 61 e.v.

45 *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. II, p. 5.

ook gegolden indien het voorstel afkomstig geweest was van de regering.<sup>46</sup>

Omdat het voorstel inzake constitutionele toetsing zo vroeg aanhangig gemaakt was voor behandeling in tweede lezing, was de Tweede Kamer in 2010 prima in staat geweest de behandeling ook op tijd af te ronden. Op dat punt verschilt deze situatie van die in 2003. De 'nieuwe Tweede Kamer' was destijds niet in staat geweest om de behandeling van deze voorstellen tijdig te voltooien, vanwege de late indiening van de voorstellen en de voortijdige ontbinding van de Tweede Kamer. Een rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet had er in deze situatie toe geleid dat alle vier de voorstellen door deze ongelukkige samenloop van omstandigheden waren komen te vervallen.

Er valt veel voor deze 'redelijke' uitleg te zeggen. Ten eerste lijkt mij de Tweede Kamer die uit de ontbindingsverkiezingen ex artikel 137, derde lid, Grondwet volgt de meest aangewezen Kamer om de tweede lezing af te ronden. De bedoeling van die verkiezingen is immers om te controleren of de politieke steun voor een voorstel duurzaam is. Indien de benodigde steun voor het voorstel tot grondwetswijziging na de verkiezingen ontbreekt, moet de Tweede Kamer niet wachten tot de samenstelling van de Tweede Kamer wel gunstig is, maar tegen het voorstel stemmen.

Dit komt overeen met de achterliggende gedachte van de rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet, die voortborduurde op de oude formulering en bedoeling van deze bepaling. Een rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet kan daarentegen in sommige gevallen onbillijk uitpakken: als de Tweede Kamer redelijkerwijs niet in staat is om de behandeling van een voorstel tot verandering van de Grondwet bijtijds af te ronden, zou de regering (of, ingeval van een initiatiefvoorstel, de Tweede Kamer) de stroperige procedure van artikel 137 Grondwet opnieuw van voor af aan moeten doorlopen.

Bovendien zou van een rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet zelfs een perverse prikkel uit kunnen gaan: zo zou een kabinetscrisis (en daarmee een voortijdige ontbinding van de Tweede Kamer) opzettelijk kunnen worden uitgelokt om te saboteren dat een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing bijtijds wordt afgerond. Dat lijkt op het eerste gezicht een onwaarschijnlijk scenario, omdat een voorstel in tweede lezing de goedkeuring van een tweederdemeerderheid behoeft. Er kan zich echter een situatie voordoen waarbij (bijvoorbeeld) twee van de drie regeringspartijen samen met de oppositie zo'n tweederdemeerderheid vormt, maar waarbij de derde regeringspartij zich fel tegen de voorgestelde grondwetswijziging kant. Voor zo'n partij komt een rigide uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet goed uit, want door een kabinetscrisis te forceren als gevolg waarvan de Tweede Kamer voortijdig wordt

46 Ibid., p. 7-8.

ontbonden, kan die Kamer niet tijdig aan haar overwegingsplicht voldoen en mag de daaropvolgende Kamer de behandeling in tweede lezing niet voortzetten.

Ten slotte zal er niet gauw sprake zijn van omstandigheden die zo bijzonder zijn dat ze de vertraging in de behandeling van een voorstel tot verandering in de Grondwet rechtvaardigen. In 2003 achtte de Afdeling de combinatie van een vertraagde indiening van vier voorstellen in tweede lezing en een voortijdige Kamerontbinding als gevolg van een kabinet-crisis nog zodanig ongelukkig, dat zij het constitutioneel toelaatbaar vond dat de volgende Tweede Kamer de voorstellen zou afhandelen. Thans is het echter vaste praktijk dat de regering voorstellen indient 'op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer'<sup>47</sup> en ook bij initiatiefvoorstellen neemt de Tweede Kamer haar verantwoordelijkheid om vertraging te voorkomen.<sup>48</sup>

### 5.3. Besluiten dat het voorstel is vervallen?

De manier waarop artikel 137, vierde lid, Grondwet wordt uitgelegd, heeft consequenties voor de vraag tot wanneer een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing behandeld kan worden. De consequentie van een ruime interpretatie van deze bepaling is namelijk dat het voorstel tot verandering in procedure blijft, totdat de, of beter gezegd, *een* Tweede Kamer over het voorstel heeft gestemd. De enige manier om het voorstel uit de procedure te halen, is door tegen het voorstel te stemmen.<sup>49</sup> Toegepast op het voorstel inzake constitutionele toetsing zou dit betekenen dat de behandeling van dit voorstel zonder problemen door de huidige Tweede Kamer nog kan worden voortgezet.

De consequentie van een rigide interpretatie is daarentegen dat, wanneer de 'nieuwe Tweede Kamer' wordt ontbonden voordat zij het voorstel tot verandering heeft aangenomen of afgewezen, een voorstel tot grondwetswijziging na die ontbinding niet langer in procedure is. De overwegingsplicht gaat volgens de rigide interpretatie immers niet over op de volgende Tweede Kamer, waardoor het voorstel niet meer in tweede lezing door de Tweede Kamer behandeld kan worden: het voorstel vervalt dan van rechtswege. Toegepast op het voorstel inzake constitutionele toetsing zou dit betekenen dat dit voorstel van rechtswege is vervallen, toen de 'nieuwe Tweede Kamer' in 2012 werd ontbonden, waardoor er over dit voorstel niet meer gestemd maar ook niets meer besloten kon worden.

Zoals gezegd gaat de Afdeling tussen beide extremen in zitten. De 'nieuwe Tweede Kamer' is volgens haar verplicht om de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing af te ronden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan deze overwegingsplicht overgaat op de volgende Tweede Kamer. Indien de 'nieuwe

47 *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 200 VII, nr. 36; *Kamerstukken II 2009-2010*, 31 570 nr. 14, p. 16-17; *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. 11, p. 7.

48 Toen de initiatiefnemers van het voorstel inzake het correctief referendum geen aanstellen maakten om het voorstel ook in tweede lezing aanhangig te maken, sprong het Kamerlid Van Raak namelijk op de bres om dat te doen, zie *Kamerstukken II 2016-2017*, 34 724, nr. 4, p. 2.

49 Intrekking is in deze fase niet mogelijk, zie ook de tekst bij noot 52.

Tweede Kamer' er niet in slaagt om de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing af te ronden voor haar ontbinding, dan zal de volgende Tweede Kamer moeten besluiten of dat voorstel nog in procedure is of is vervallen.

Daarmee hinkt de Afdeling echter op twee benen. Ten aanzien van het voorstel inzake constitutionele toetsing meent de Afdeling enerzijds dat de overwegingsplicht rustte op de 'nieuwe Tweede Kamer' die in 2010 voor het eerst bijeenkwam, en dat zich geen bijzondere omstandigheden voordeden op grond waarvan de overwegingsplicht in 2012 zou zijn overgegaan op de volgende Tweede Kamer. Dit impliceert dat het voorstel niet meer in procedure maar van rechtswege vervallen is toen de 'nieuwe Tweede Kamer' in 2012 werd ontbonden. Dat de Tweede Kamer het voorstel inzake constitutionele toetsing nog inhoudelijk behandeld heeft in 2014 en 2015 kan, zo beredeneerd, als ongrondwettig beschouwd worden, omdat het voorstel op dat moment niet meer in procedure maar al vervallen was.

Anderzijds stelt de Afdeling zich echter op het standpunt dat de huidige Tweede Kamer moet besluiten dat het voorstel inzake constitutionele toetsing is vervallen. Dat veronderstelt dat het voorstel al die tijd niet vervallen, maar nog steeds in procedure is. Anders kan de huidige Tweede Kamer ten aanzien van dit voorstel anno 2018 geen beslissing nemen. Als het voorstel nog in procedure is, betekent dit echter ook dat zij nog gewoon over dit voorstel kan stemmen. Volgens Van Gennip is het dan ook staatsrechtelijk het meest zuiver 'als de Tweede Kamer (alsnog) het voorstel op de agenda zet, in stemming brengt en op procedurele gronden verwerpt'.<sup>50</sup> Op die manier zou de redelijke uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet door de Afdeling weliswaar ruimer uitpakken dan zij op het eerste gezicht doet voorkomen, maar vloeit uit die uitleg wel een logisch gevolg voort.

## 6. Nasleep van de voorlichting

De Tweede Kamer heeft het voorstel niet meer in stemming gebracht. Op 18 september jl. heeft Kamerlid Buitenweg (GroenLinks) in een brief aan de Tweede Kamer medegedeeld dat zij het voorstel inzake constitutionele toetsing overneemt van Kamerlid Van Tongeren, die afgelopen voorjaar de Tweede Kamer verliet, en intrekt. Volgens Buitenweg was het voorstel, gelet op de voorlopige aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel om constitutionele toetsing door een constitutioneel hof in te voeren, en gelet op het advies van de Afdeling dat het voorstel zou zijn vervallen, 'onhaalbaar geworden'.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> T. van Gennip, 'Het intrekken van het voorstel-Halsema is ongrondwettig' (2018) 37 *Nederlands Juristenblad* p. 2833.  
<sup>51</sup> *Kamerstukken II 2018-2019*, 32 334 nr. 12, p. 1.

Deze brief getuigt op meerdere punten van juridische verwarring. Ten eerste is het algemeen aanvaard dat voorstellen tot verandering van de Grondwet in tweede lezing niet ingetrokken kunnen worden, omdat intrekking de Tweede en Eerste Kamer zou verhinderen in de uitvoering van hun grondwettelijke overwegingsplicht.<sup>52</sup> Ten tweede veronderstelt de mededeling van het Kamerlid dat het voorstel nog in procedure is: een voorstel dat is vervallen kan immers niet worden ingetrokken. Tegelijkertijd verwijst Buitenweg echter naar de constatering van de Afdeling dat het voorstel vervallen zou zijn, wat juist weer betekent dat het voorstel niet meer in procedure is.

Naar aanleiding van de brief van Kamerlid Buitenweg heeft de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken aan de Kamer laten weten dat 'de enkele mededeling van intrekking van het wetsvoorstel door de initiatiefnemer of de plaatsvervanger van deze, ontoereikend is' om de Tweede Kamer van haar grondwettelijke overwegingsplicht te ontslaan. Zij adviseerde de Tweede Kamer dan ook om, in navolging van de voorlichting van de Afdeling, te besluiten dat het voorstel is vervallen.<sup>53</sup> Hier doet zich eigenlijk dezelfde verwarring voor: als op de Tweede Kamer nog een overwegingsplicht rust, dan mag zij nog over het voorstel inzake constitutionele toetsing stemmen. Als het voorstel daarentegen is vervallen, dan rust op de Tweede Kamer geen overwegingsplicht meer en kan zij ten aanzien van het voorstel niets meer besluiten. Desalniettemin heeft de Tweede Kamer op 9 oktober jl. in overeenstemming met het advies van de Kamercommissie besloten dat het voorstel inzake constitutionele toetsing is vervallen.<sup>54</sup>

## 7. Slot

De Afdeling legt artikel 137, vierde lid, Grondwet uit op een redelijke manier waar veel voor te zeggen valt. Volgens haar rust op de 'nieuwe Tweede Kamer' de plicht om een voorstel tot grondwetswijziging te overwegen. Als zij de behandeling van zo'n voorstel in tweede lezing niet afrondt, gaat die overwegingsplicht in beginsel niet over op de volgende Tweede Kamer, tenzij de 'nieuwe Tweede Kamer' vanwege bijzondere omstandigheden niet in staat was om deze behandeling tijdig af te ronden. De Afdeling legt deze uitzondering restrictief uit: in het geval van het voorstel inzake constitutionele toetsing was de voortijdige Kamerontbinding in 2012 als gevolg van een kabinetscrisis niet voldoende om bijzondere omstandigheden aan te nemen, waardoor dat voorstel sinds de Kamerontbinding in 2012 is vervallen.

<sup>52</sup> *Handelingen II* 1981/82, 13, p. 294-297; T. van Gennip, 'Het intrekken van het voorstel-Halsema is ongrondwettig' (2018) 37 *Nederlands Juristenblad* p. 2833. Zie tevens J. Kiewiet & G.F.M. van der Tang, 'Commentaar op artikel 137 van de Grondwet' in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie 2018, www.Nederlandrechtsstaat.nl) p. 14.  
<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 2018-2019, 32 334 nr. 13, p. 1-2.  
<sup>54</sup> *Handelingen II* 2018-2019, nr. 10, item 8, p. 1.

De consequentie die de Afdeling aan haar uitleg verbindt, is echter merkwaardig. Indien de 'nieuwe Tweede Kamer' niet slaagt in het afronden van de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing voor haar ontbinding, zou de volgende Tweede Kamer moeten besluiten of dat voorstel vanwege bijzondere omstandigheden nog in procedure of vervallen is. Dit wringt: een voorstel tot grondwetswijziging vervalt van rechtswege op het moment dat de Tweede Kamer waarop de overwegingsplicht rust wordt ontbonden (rigide uitleg), óf het voorstel blijft na ontbinding van de 'nieuwe Tweede Kamer' in procedure waardoor de volgende Kamer daar nog over kan stemmen (ruime uitleg). De volgende Tweede Kamer kan geen besluit nemen ten aanzien van een voorstel dat is vervallen, omdat zo'n voorstel tot grondwetswijziging simpelweg niet meer bestaat.

Het is desalniettemin begrijpelijk dat de Afdeling gezocht heeft naar een manier om de Tweede Kamer het laatste woord inzake de 'status' van een voorstel tot grondwetswijziging te geven. De (grond)wetgever gaat uiteindelijk zelf over de (grond)wettigheid van de (grond)wetgevingsprocedure. De Afdeling kan de wetgever daarbij adviseren, maar gelet op de op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen bepaalt de Tweede Kamer in dit soort gevallen zelf of zij een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing nog wil behandelen. Dat impliceert echter ook dat een voorstel tot grondwetswijziging niet vervalt als de 'nieuwe Tweede Kamer' haar overwegingsplicht niet nakomt, maar dat de Tweede Kamer die de 'nieuwe Tweede Kamer' opvolgt zelf zal moeten oordelen of zij dat voorstel nog kan overwegen. Meent zij (bijvoorbeeld op grond van voorlichting van de Afdeling) van niet, dan is het verwerpen van zo'n voorstel tot grondwetswijziging de enige manier om dat voorstel uit de procedure te halen.