

Kenmerk	W04.17.0216/I/Vo
Datum advies	29 september 2017
Vindplaats	Kamerstukken II 2017/18, 32 334, nr. 11

Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft voorlichting gegeven aan de Tweede Kamer over de rechtsgeldigheid van het voorstel-Van Tongeren tot wijziging van de Grondwet. De Tweede Kamer heeft de voorlichting op 2 oktober 2017 openbaar gemaakt.

Is het voorstel om de Grondwet te wijzigen nog rechtsgeldig?

In 2009 zijn de Eerste en Tweede Kamer akkoord gegaan met een wijziging van de Grondwet, die was voorgesteld door toenmalig Tweede Kamerlid Femke Halsema. De wijziging hield in dat de rechter bevoegd zou worden om te toetsen of wetten in strijd zijn met de grondrechten, zoals vastgelegd in de Grondwet. Een wijziging van de Grondwet moet echter twee keer worden aanvaard. Als het wijzigingsvoorstel één keer is aangenomen (de zogeheten eerste lezing), moet eerst de Tweede Kamer opnieuw worden gekozen. Daarna moeten de beide Kamers het voorstel opnieuw aannemen, nu met twee-derde meerderheid (de 'tweede lezing').

In 2010 zijn er Tweede Kamerverkiezingen geweest. Er waren opnieuw verkiezingen in 2012 en 2017. Het voorstel-Halsema, dat nu wordt verdedigd door Tweede Kamerlid Liesbeth van Tongeren, werd in 2010 in behandeling genomen voor de tweede lezing, maar de behandeling verliep traag en werd niet voltooid. In de Tweede Kamer is de vraag opgekomen of het voorstel nog wel voldoet aan de wijzigingsprocedure. De Tweede Kamer heeft deze vraag voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het antwoord: het kiezersmandaat laat vertraging bijna niet toe

De Afdeling advisering merkt op dat, in de negentiende eeuw, er nog speciaal Tweede Kamerverkiezingen werden gehouden na voltooiing van de eerste lezing tot wijziging van de Grondwet. Het kabinet hoefde niet af te treden. Daarmee konden de kiezers de Kamer een duidelijk mandaat meegeven voor de behandeling van de Grondwetswijziging in tweede lezing. Dat is voor het laatst zo gegaan in 1948. Sindsdien wordt de Tweede Kamer niet meer apart ontbonden, maar wordt gewacht totdat er toch al verkiezingen zijn. Bij de verkiezingscampagne spelen allerlei kwesties een rol; in de praktijk gaat het niet over de Grondwetsvoorstellen die daarvoor in de eerste ronde zijn aanvaard. Het mandaat van de kiezers aan de Tweede Kamer voor de tweede lezing heeft daarmee nog nauwelijks betekenis.

Toch kan dit kiezersmandaat niet worden verwaarloosd. Als de Grondwet in de toekomst wellicht op een belangrijk en politiek gevoelig punt wordt gewijzigd, kan die kwestie wel voor

de kiezers gaan leven. Het kiezersmandaat is daarmee, als een soort slaperdijk, een wezenlijk onderdeel van de procedure. Dat betekent dat een wijzigingsvoorstel dat één keer is aanvaard, in de tweede ronde behandeld moet worden door de Tweede Kamer die direct daarna gekozen is.

Er kunnen bijzondere situaties zijn waarin het de Tweede Kamer niet lukt om het wijzigingsvoorstel te behandelen, bijvoorbeeld omdat het nieuw geformeerde kabinet al snel valt en er nieuwe verkiezingen volgen. Dat deed zich voor na de zeer vroegtijdige val van het eerste kabinet-Balkenende in 2002: de Tweede Kamer had niet de tijd om vóór de vervroegde verkiezingen vier voorstellen tot wijziging van de Grondwet te behandelen. Die voorstellen werden toen behandeld door de opnieuw gekozen Tweede Kamer.

Bij het voorstel-Van Tongeren speelt dat niet. Dit voorstel is naar het oordeel van de Afdeling advisering vervallen. De Tweede Kamer zal nog wel een uitdrukkelijk besluit moeten nemen om vast te stellen dat het voorstel is vervallen.

Voor de toekomst

De Tweede Kamer zal dit soort problemen in de toekomst moeten voorkomen. De Tweede Kamer kan de regie overnemen van de indiener en kan bijvoorbeeld in het Reglement van Orde vastleggen dat zulke voorstellen in beginsel zes maanden na indiening in stemming worden gebracht. Alleen als er bijzondere redenen zijn kan van die termijn worden afgeweken.

Lees [hier](#) de volledige tekst van de voorlichting van de Afdeling advisering.