

Zitting 1979-1980 Nr. 102

14 213

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemng van bepalingen inzake splitsing van een voorstel**

### **BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Ontvangen 2 juni 1980

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 mei 1980

Onderwerp: Standpunt Regering inzake suggestie Feij

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het grondwetsherzieningsontwerp inzake de procedure van grondwetsherziening (w.o. 14 213<sup>1</sup>) stelde het lid van die Kamer de heer Feij, de vraag of de Regering belemmeringen zag om dit wetsontwerp in tweede lezing bij voorrang boven de andere wetsontwerpen te behandelen en af te kondigen, zodat het daarin vervatte splitsingsrecht reeds voor de overige nog in tweede lezing aanhangige wetsontwerpen gebruikt zou kunnen worden. In een bijgevoegde bijlage is het betoog van de heer Feij hieromtrent, alsmede hetgeen de tweede ondergetekende daarop heeft geantwoord, opgenomen.

Deze vraag werd eveneens aan de orde gesteld tijdens het mondeling overleg dat de tweede ondergetekende op 27 juni 1979 voerde met de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet. Ook hetgeen tijdens dat overleg over het door de heer Feij geopperde denkbeeld werd opgemerkt is in een bijlage opgenomen.

Bij de nadere bestudering van de suggestie van de heer Feij rezen enkele vragen omtrent de staatsrechtelijke toelaatbaarheid, hetgeen ons deed besluiten daaromtrent eerst het advies van de Raad van State in te winnen. Van deze adviesaanvraag zijn de kamers middels brieven aan de voorzitters van de betreffende kamercommissies van 15 januari 1980, in kennis gesteld. De Raad van State heeft op 19 maart 1980 advies uitgebracht. Uit het advies blijkt dat de suggestie van de heer Feij naar het oordeel van de Raad grondwettelijk geen bedenking ontmoet. De adviesaanvraag, het advies en het daaromtrent uitgebrachte nadere rapport aan de Koningin zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

Ook wij achten de suggestie van de heer Feij staatsrechtelijk geoorloofd, nu deze niet betrekking heeft op een ingrijpende wijziging van de in de Grondwet verankerde procedure van grondwetsherziening. Van een dergelijke ingrijpende wijziging zou naar ons oordeel sprake zijn bij voorstellen die

<sup>1</sup> Thans Wet van 28 juni 1979, Stb. 390.

ertoe zouden strekken wijzigingen te brengen in de kenmerkende elementen van de grondwetsherzieningsprocedure, te weten de behandeling in twee lezingen, gepaard gaande met ontbinding van de Staten-Generaal, en het vereiste van tweederde meerderheid in tweede lezing. Dit oordeel baseren wij op de overweging dat tijdens de eerste lezing van grondwetsherzieningsvoorstellen geen onduidelijkheid mag bestaan omtrent de toepasselijkheid van procedurevoorschriften die opgenomen zijn om te waarborgen dat de Grondwet slechts gewijzigd wordt indien dat in overeenstemming is met het gevoelen van de grote meerderheid van de kiezers. Deze waarborgen zijn echter naar ons oordeel niet in het geding bij het thans in eerste lezing aangevande wetsontwerp betreffende wijziging van de procedure van grondwetsherziening, waarin het enige nieuwe element is het openen van de mogelijkheid een wetsontwerp te splitsen (artikel 8.1).

Een bijkomende overweging ten gunste van het staatsrechtelijk geoorloofd achten van de onderhavige suggestie van de heer Feij – een argument waarop ook de Raad van State heeft gewezen – is dat het niet aannemelijk voorkomt dat de kiezers, die na ontbinding der Staten-Generaal hun oordeel over de voorgestelde veranderingen moeten geven, dat antwoord zouden laten afhangen van het antwoord op de vraag, of al dan niet splitsing der voorstellen mogelijk zal zijn. Indien immers in tweede lezing de mogelijkheid tot splitsing van voorstellen wordt aanvaard, staat vast dat de grondwettelijke meerderheid zulks wenst.

Op grond van het hiervoor gestelde zijn wij van oordeel dat het grondwettelijk geen bedenking ontmoet, indien de Staten-Generaal zouden besluiten van de ter overweging in tweede lezing aangeboden herzieningsvoorstellen als eerste afzonderlijk te behandelen het voorstel strekkende tot verandering van de procedure van grondwetsherziening, volgens hetwelk splitsing van voorstellen mogelijk wordt. Evenmin achten wij een grondwettelijk beletsel aanwezig, wanneer na aanvaarding van dit voorstel dit ingevolge artikel 212 van de Grondwet wordt afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd, en vervolgens met toepassing van artikel 214 de herziene Grondwet, zoals deze op dat moment zal luiden, door de Koning bekend wordt gemaakt. Wij achten het voorts met de grondwettelijke bepalingen verenigbaar wanneer vervolgens de behandeling en afdoening der overige voorstellen tot verandering van de Grondwet volgens de gewijzigde procedure geschiedt.

Omtrent de verder te volgen procedure merken wij het volgende op. Aan de hand van deze brief en de daarbij gevoegde bijlagen zal nader overleg plaatsvinden met de beide Kamers der Staten-Generaal. Indien de Tweede en Eerste Kamer met ons van oordeel zijn dat de suggestie van de heer Feij staatsrechtelijk geoorloofd is te achten, ligt het voor de hand dat bij de indiening van de ontwerpen voor de tweede lezing van de zijde van de Regering het voorstel ten aanzien van de afzonderlijke behandeling van het wetsontwerp inzake de procedure van grondwetsherziening wordt gedaan. Overigens zijn wij van oordeel – zoals wij ook reeds in de adviesaanvraag aan de Raad van State opmerkten – dat de wetsontwerpen waarvan ten tijde van de ontbinding van de Staten-Generaal de eerste lezing is afgerond, voor de tweede lezing gelijktijdig dienen te worden ingediend.

Nadat het wetsontwerp inzake de herzieningsprocedure afzonderlijk en bij voorrang in tweede lezing zal zijn afgehandeld volgens de procedure zoals neergelegd in de artikelen 211 en volgende van de huidige Grondwet, kan vervolgens, indien zulks wenselijk wordt geoordeeld, het splitsingsrecht bij de dan nog in tweede lezing aanhangig zijnde wetsontwerpen worden toegepast.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

Betreft:

- procedure grondwetsherziening (splitsing van een voorstel)
- het voorafgaan van de behandeling van wetsontwerp 14 213 aan de overige wetsontwerpen grondwetsherziening in tweede lezing

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opheffing van bepalingen inzake splitsing van een voorstel (14 213) in de Eerste Kamer kwam op 26 juni 1979 (zitting 1978–1979 I) onder meer het bovenstaande aan de orde.

De heer **Feij** (VVD) merkte in tweede termijn het volgende op (blz. 1198 m.k. – r.k.):

Ik volsta met een vraag, die mede is ingegeven door de aankondiging van de heer Oskamp dat zijn fractie tegen wetsontwerp nr. 14 200 zal stemmen op grond van een bepaald onderdeel.

De heer **Oskamp** (PvdA): Een aantal leden zal tegen stemmen.

De heer **Feij** (VVD): Dat verandert niets aan mijn vraag.

Minister **Wiegel**: Het is dus een gesplitste fractie.

De heer **Feij** (VVD): Ook in mijn fractie bestaat er ten aanzien van een wetsontwerp verschil van opvatting. Men heeft zojuist de opvatting van een deel van mijn fractie gehoord. Een ander deel staat ten aanzien van dat wetsontwerp geheel achter het antwoord dat van de zijde van de Regering is gegeven.

Ik kom nu tot mijn vraag. De Regering zal straks, na kamerontbinding, een aantal wetsontwerpen bij de Tweede Kamer indienen voor de tweede lezing. Ziet de Regering belemmeringen, indien de Tweede Kamer één wetsontwerp, namelijk het nu aan de orde zijnde wetsontwerp, eerst behandelt, waarna het verder de gebruikelijke procedure volgt via de Eerste Kamer tot afkondiging? Daarna pas zou

de Tweede Kamer de overige wetsontwerpen in tweede lezing in behandeling kunnen nemen. Dat wil zeggen, dat in tweede lezing al gebruik kan worden gemaakt van het splitsingsrecht. Dat lijkt mij een goede zaak, te meer waar blijkt dat ook in deze Kamer fundamentele bezwaren bestaan tegen onderdelen van wetsontwerpen. Ik heb hier nog niet gehoord – ik ben zojuist gecorrigeerd – van bezwaren tegen gehele wetsontwerpen. Nu moet dit uitmonden in een stemmen tegen het gehele wetsontwerp. Als van regeringszijde geen belemmeringen worden gezien voor het behandelen in tweede lezing van één wetsontwerp vooraf, waardoor het splitsingsrecht ook bij deze grondwetswijziging nog kan worden gehanteerd, is het wellicht gewenst dat de Kamer vanavond bij de stemmingen en ook in de komende zittingsperiode bij de behandeling van wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet, bij het uitspreken van een stem tegen een wetsontwerp, duidelijk aangeeft of dit is tegen het wetsontwerp in totaliteit dan wel op grond van bezwaren tegen bepaalde onderdelen in het wetsontwerp. Deze vraag lijkt mij voor de grondwetsherzieningsprocedure interessant genoeg om er vanavond nog van de zijde van de Regering antwoord op te krijgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken, de heer **Wiegel**, antwoordde de heer **Feij** als volgt (blz. 1204 r.k.):

Hij heeft aan het eind van zijn interventie een buitengewoon interessante vraag opgeworpen, namelijk of het mogelijk is om wanneer alle ontwerpen de tweede lezing hebben bereikt, eerst wetsontwerp 14 213 in tweede lezing verder af te handelen tot en met de afkondiging en vervolgens pas de overige ontwerpen te behandelen.

Het voordeel van die procedure, zoals vragenderwijs door hem op tafel gebracht, zou zijn dat de Tweede Ka-

mer dan bij de behandeling van de overige ontwerpen, die deel uitmaken van deze grondwetsherziening, reeds de beschikking heeft over dat splitsingsrecht. Zodoende zouden enkele onderdelen van wetsontwerpen waarvan te voorzien is dat zij in de tweede lezing misschien niet de vereiste tweede meerderheid krijgen, afzonderlijk kunnen worden behandeld.

De heer Feij heeft zijn vraag op een zodanig moment in de behandeling

gesteld, dat ik ervan uitga dat hij het mij niet kwalijk neemt als ik niet nu al tot in alle details ja of neen zeg op zijn suggestie. Wij kunnen namelijk alle consequenties van een bevestigend antwoord – waar wij wel naar neigen, maar verder ga ik niet – niet overzien.

Ik wil heel graag zeggen dat hij een buitengewoon belangwekkende suggestie op tafel heeft gelegd, die grote betekenis kan krijgen als ermee te wer-

ken zou zijn, omdat daardoor de mogelijkheid de algehele grondwetsherziening in veilige haven te loodsen, duidelijk zou toenemen. Daar is de Regering ook wat aan gelegen, zoals hem duidelijk zal zijn. Bij een eerste voorzichtige positieve reactie moet ik het laten. Ik zeg hem toe dat wij verder met al onze medewerkers goed zullen nadenken over alle consequenties van zijn vraag.

**Betreft:**

- procedure grondwetsherziening (splitsing van een voorstel)
- het voorafgaan van de behandeling van wetsontwerp 14 213 in tweede lezing aan de overige wetsontwerpen grondwetsherziening

In het verslag van een mondeling overleg, dat op 27 juni 1979 tussen de bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet uit de Tweede Kamer en de Minister van Binnenlandse Zaken is gevoerd, (vastgesteld 21 augustus 1979) kwamen onder meer de bovenstaande onderwerpen aan de orde (zitting 1978–1979–13 871, nr. 5, blz. 1–2):

Aan het begin van het overleg stelde de commissie vast, dat de Eerste Kamer op de vorige dag vijf voorstellen tot Grondwetswijziging had aanvaard. Dit betrof de wetsontwerpen 13 872 (Klassieke grondrechten), 13 873 (Sociale grondrechten), 13 957 (Vervallen artikelen 1 en 2), 14 200 (Nederlandschap etc.) en 14 213 (Procedure van grondwetsherziening). De aandacht werd gevestigd op een betoog dat in de Eerste Kamer door het lid Feij was gehouden, volgens wie het aanbeveling zou verdienen om straks, in de fase van de tweede lezing, voorrang te geven aan wetsontwerp 14 213 en dit zelfs afzonderlijk af te kondigen. Hiermee zouden alle volgende wetsontwerpen onder het gewijzigde grondwettelijk regiem komen te vallen, hetgeen vanwege de in wetsontwerp 14 213 voorziene mogelijkheid tot splitsing van wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet allerlei problemen zou kunnen oplossen.

Op de vraag uit de commissie of de bewindsman reeds een standpunt over dit betoog had, antwoordde de bewindsman dat het hem gewenst leek deze suggestie eerst aan een grondige analyse te onderwerpen. Hij zou hierover een brief aan de beide Kamers kunnen zenden. Overigens moet de beslissing over het al of niet uitvoeren van de gedachte van de heer Feij genomen worden door het na de verkiezingen zittende kabinet, dat wil zeggen hetzij door het huidige dan demissionaire kabinet, hetzij door een nieuw kabinet, uiteraard in overleg met de dan zittende Kamers.

## Adviesaanvraag betreffende een door het lid der Eerste Kamer de heer Feij gedane suggestie ten aanzien van de bij de tweede lezing der algehele grondwetsherziening te volgen procedure

Aan de Raad van State

December 1979

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het grondwetsherzieningsontwerp inzake de procedure van grondwetsherziening (w.o. 14 213<sup>1</sup>) stelde het lid van die kamer de heer Feij de vraag of de regering belemmeringen zag om dit wetsontwerp in tweede lezing bij voorrang boven de andere ontwerpen te behandelen en af te kondigen, zodat het daarin vervatte splitsingsrecht reeds voor de overige nog in tweede lezing aanhangige wetsontwerpen gebruikt zou kunnen worden. In een bijgevoegde bijlage<sup>2</sup> is het beoog van de heer Feij hieromtrent, alsmede hetgeen de tweede ondergetekende daarop heeft geantwoord, opgenomen.

Deze vraag werd eveneens aan de orde gesteld tijdens het mondeling overleg dat de tweede ondergetekende op 27 juni 1979 voerde met de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet.

Ook hetgeen tijdens dat overleg over het door de heer Feij geopperde denkbeeld werd opgemerkt is in een bijlage<sup>3</sup> opgenomen.

Wij achten de suggestie van de heer Feij – zoals de tweede ondergetekende ook reeds tijdens de behandeling van het wetsontwerp inzake de herzieningsprocedure opmerkte – van groot belang. Indien reeds bij de tweede lezing van de thans aanhangige grondwetsherziening van het splitsingsrecht gebruik gemaakt zou kunnen worden, zou daardoor de mogelijkheid de algehele grondwetsherziening in veilige haven te loodsden toenemen. Bij de nadere bestudering van de consequenties van de suggestie van de heer Feij rijzen evenwel vragen omtrent de staatsrechtelijke toelaatbaarheid hiervan die wij – alvorens ons daarover een definitief oordeel te vormen – gaarne aan de Raad van State voor advies zouden willen voorleggen.

De vraag naar de geoorloofdheid van de constructie waarbij uit een complex grondwetsherzieningsvoorstellen, zoals dat na de eerste lezing is afgekondigd en waarover de kiezers zich vervolgens hebben kunnen uitspreken, één voorstel, strekkende tot wijziging van de herzieningsprocedure, wordt gelicht dat in tweede lezing bij voorrang wordt afgehandeld en vóór de overige voorstellen in werking treedt ten einde bij de tweede lezing van die voorstellen reeds te kunnen worden toegepast, hangt naar ons oordeel nauw samen met de interpretatie van de artikelen 211, 212 en 214 van de Grondwet.

Krachtens deze bepalingen dienen na de afkondiging van een overwegingswet de beide kamers der Staten-Generaal te worden ontbonden. De nieuwe kamers overwegen vervolgens het voorstel tot grondwetsherziening en kunnen dat slechts met twee-derden der uitgebrachte stemmen aannemen. De op deze wijze vastgestelde veranderingen worden vervolgens plechtig afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd, waarna de tekst van de herziene Grondwet door de Koning wordt bekendgemaakt.

De procedure van grondwetsherziening is in twee opzichten zwaarder dan de normale wetgevingsprocedure. Door de eis van ontbinding van de Staten-Generaal wordt gewaarborgd dat de kiezers zich kunnen uitspreken over de voorstellen tot herziening van de Grondwet nadat ze als zodanig zijn vastgesteld. Door de eis van een twee-derde meerderheid in tweede lezing wordt gewaarborgd dat een grondwetsherziening niet tot stand kan worden gebracht indien een belangrijke minderheid zich daartegen verzet.

Welke mogelijkheden geeft dit grondwettelijk kader om aan bepaalde praktische problemen die met name een algehele grondwetsherziening met zich mee kan brengen, het hoofd te bieden? Bij de thans aanhangige grondwetsherziening deed zich het probleem voor dat de eerste lezing gespreid

<sup>1</sup> Thans Wet van 28 juni 1979, Stb. 390.

<sup>2</sup> Thans opgenomen als bijlage 1 bij de brief.

<sup>3</sup> Thans opgenomen als bijlage 2 bij de brief.

zou worden over een vrij lange periode. Voor een goed verloop van de procedure was het gewenst dat de ontbinding van de Staten-Generaal uitgesteld zou worden totdat een complex wetsontwerpen in eerste lezing door de Staten-Generaal zou zijn vastgesteld. Nu de hiervoor genoemde waarborgen hierbij niet in het geding waren, werd algemeen aangenomen dat artikel 211 van de Grondwet zich niet tegen een dergelijke uitgestelde ontbinding verzet<sup>4</sup>. In deze visie wordt derhalve de term «wet» in artikel 211 opgevat als een bepaald complex grondwetsherzieningsvoorstellen, dat als een geheel aan de kiezers wordt voorgelegd. De meest voor de hand liggende procedure zou zijn dit complex vervolgens in zijn geheel voor de behandeling in tweede lezing in te dienen en verder af te handelen. Op die wijze zou de aan de kiezers voorgelegde grondwetsherziening ook verder duidelijk als een geheel worden behandeld.

Hierbij kan evenwel de vraag worden gesteld of deze procedure noodzakelijkerwijs volgt uit de artikelen 211, 212 en 214 van de Grondwet. Wij zijn van oordeel dat hieromtrent twee standpunten mogelijk zijn.

Het eerste standpunt gaat ervan uit dat, waar een dergelijk complex grondwetsherzieningsvoorstellen ook in tweede lezing uit verschillende wetsontwerpen blijft bestaan, er in beginsel geen staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen een verdere afzonderlijke afhandeling van wetsontwerpen of groepen wetsontwerpen<sup>5</sup>. De in de herzieningsprocedure vervatte waarborg dat de kiezers zich over de voorstellen tot grondwetsherziening moeten kunnen uitspreken, wordt in deze gedachtengang aldus opgevat dat elk van de in eerste lezing aanvaarde voorstellen aan de kiezers moet worden voorgelegd. Daaruit zou evenwel niet noodzakelijkerwijs behoeven te volgen dat deze voorstellen in tweede lezing als één complex worden behandeld. In deze visie zou het derhalve theoretisch mogelijk zijn voor elk in eerste lezing aanvaard wetsontwerp de procedure van artikel 211 en van de daaropvolgende artikelen van het dertiende hoofdstuk van de Grondwet te volgen, hetgeen zou betekenen dat elk wetsontwerp, indien het in tweede lezing zou worden aanvaard, ingevolge artikel 212 van de Grondwet plechtig zou worden afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd.

Voor het in werking treden van een wijziging van de Grondwet is – zo wordt algemeen aangenomen<sup>6</sup> – de bekendmaking van de tekst van de herziene Grondwet krachtens artikel 214 niet een constitutief vereiste. De plechtige afkondiging ingevolge artikel 212 doet de wijziging in werking treden.

Aan het voorschrift van artikel 214 kan in deze gedachtengang dan ook op verschillende wijzen worden voldaan. Zo zou telkens nadat een of meer wijzigingswetten plechtig zijn afgekondigd de tekst van de nieuwe Grondwet bekendgemaakt kunnen worden, maar ook zou het mogelijk zijn de toepassing van artikel 214 uit te stellen totdat alle dan in tweede lezing aanhangige voorstellen die tweede lezing hebben doorlopen. Toegepast op het wetsontwerp inzake de herzieningsprocedure zou zulks betekenen dat de overige in tweede lezing aanhangige wetsontwerpen na de plechtige afkondiging van het wetsontwerp inzake de herzieningsprocedure, de dan geldende – dus gewijzigde – bepalingen inzake de procedure tot herziening van de Grondwet dienen te volgen, hetgeen zou betekenen dat ten aanzien van deze ontwerpen de Tweede Kamer het splitsingsrecht zou kunnen toepassen.

Het tweede standpunt legt er de nadruk op dat op het tijdstip van de ontbinding van de Staten-Generaal na de eerste lezing, vaststaat welke de omvang is van de grondwetsherziening die aan de nieuw te kiezen kamers zal worden voorgelegd. De in eerste lezing afzonderlijk behandelde wetsontwerpen worden als één geheel aan de kiezers voorgelegd op basis van het bestaande grondwettelijke kader. Het in tweede lezing afzonderlijk behandelen, plechtig afkondigen en bij de Grondwet voegen van een of meerdere wetsontwerpen uit dat geheel, zou in deze visie tot gevolg hebben dat van de grondwetsherziening zoals deze aan de kiezers is voorgelegd in tweede lezing alsnog twee of meer verschillende grondwetsherzieningen gemaakt zouden worden, die op verschillende tijdstippen in werking zouden treden.

<sup>4</sup> Zie hiervoor de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie, betreffende de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet, Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1975–1976, 13 871, nr. 1, blz. 7. De Raad van State was geneigd het met deze opvatting eens te zijn (13 871, nr. 2, blz. 10).

<sup>5</sup> Opgemerkt zij dat de tekst noch de geschiedenis van artikel 211 Grondwet aan deze interpretatie veel steun geeft. Hetzelfde kan echter gesteld worden ten aanzien van de wel aanvaardbaar geachte uitgestelde ontbinding na de eerste lezing.

<sup>6</sup> Oud, Het Constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden II, 2e druk, blz. 50. Van der Pot/Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 10e druk, blz. 176.

Bovendien zou, indien één voorstel strekkende tot wijziging van de herzieningsprocedure met voorrang in tweede lezing zou worden behandeld en vervolgens afgekondigd, de afhandeling van de overige ontwerpen niet meer plaatsvinden op basis van de grondwetsbepalingen zoals die luiden op het tijdstip waarop die ontwerpen aan de kiezers werden voorgelegd.

Daaruit zou in deze visie voortvloeien dat, zodra de tekst van de herziene Grondwet na de plechtige afkondiging bij de Grondwet is gevoegd ingevolge artikel 214, voor de dan eventueel in tweede lezing nog aanhangige herzieningsvoorstellen deze tweede lezing niet zou kunnen worden voortgezet.

De vraag naar de staatsrechtelijke geoorloofdheid van de suggestie van de heer Feij hangt naar ons oordeel nauw samen met de betekenis die men toekent aan het voorschrift dat de kiezers zich over een voorstel tot herziening van de Grondwet moeten kunnen uitspreken. Dat deze vraag naar de betekenis van de waarborgen die in de grondwetsherzieningsprocedure zijn vervat, niet slechts academische waarde heeft, kan geïllustreerd worden met het navolgende – gefingeerde – voorbeeld, waarbij de waarborg van de eis van tweederde meerderheid is betrokken. Gesteld dat bij de thans aanhangige grondwetsherziening het voorstel zou zijn gedaan om de eis, dat de voorstellen in tweede lezing slechts met tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen aangenomen kunnen worden, te laten vervallen en dat dit voorstel, te zamen met andere voorstellen, aan het oordeel van de kiezers zou zijn onderworpen. Toepassing van de in de eerste visie vervatte procedure zou ertoe kunnen leiden dat een dergelijk voorstel tot schrapping van de tweederde eis in tweede lezing bij voorrang zou worden behandeld en – indien het zou worden aanvaard – plechtig afgekondigd. Voor de overige dan nog in tweede lezing aanhangige voorstellen zou de eis van tweederde meerderheid dan niet meer gelden.

De vraag die naar aanleiding van het vorenstaande gesteld kan worden, is of het niet mogelijk is een tussenstandpunt in te nemen. Een dergelijk tussenstandpunt zou kunnen inhouden dat de suggestie van de heer Feij niet zou kunnen worden gevolgd indien het zou gaan om het bij voorrang in tweede lezing behandelen van een ingrijpende wijziging in de in de Grondwet verankerde procedure van grondwetsherziening, doch wel in andere gevallen. De onderhavige wijziging van de herzieningsprocedure zou dan mogelijk als een minder ingrijpende wijziging kunnen worden gezien.

Indien het voorstel van de heer Feij grondwettig wordt geacht, verdient nog de vraag de aandacht op welke wijze een afzonderlijke behandeling van een der grondwetsherzieningsontwerpen in tweede lezing praktisch gerealiseerd zou kunnen worden. Hieromtrent merken wij het volgende op.

In beginsel zijn hiervoor twee mogelijkheden denkbaar. De eerste is dat het betreffende wetsontwerp afzonderlijk voor de tweede lezing wordt ingediend. De indiening van de overige ontwerpen zou dan later geschieden, namelijk nadat het eerste ontwerp is aanvaard en in werking is getreden. De tweede mogelijkheid is dat alle wetsontwerpen gelijktijdig voor de tweede lezing worden ingediend, waarna regering en Staten-Generaal in gezamenlijk overleg zouden kunnen besluiten het betreffende wetsontwerp afzonderlijk en met voorrang af te handelen.

Een bezwaar van de eerste mogelijkheid is dat daardoor de onjuiste indruk zou kunnen ontstaan dat krachtens artikel 211 van de Grondwet de regering de bevoegdheid zou hebben om grondwetsherzieningsvoorstellen voor de tweede lezing al dan niet in te dienen. Artikel 211 van de Grondwet schrijft echter voor dat de nieuwe kamers het voorstel overwegen. Het aanhangig maken van een dergelijk voorstel dient daartoe plaats te vinden, zij het dat dit zowel bij regeringsontwerp, als bij initiatiefontwerp van wet kan geschieden. Tijdens de partiële grondwetsherziening van 1972 is dit vraagstuk in de Tweede Kamer aan de orde geweest bij de eerste lezing van het herzieningsontwerp dat strekte tot opnemings van een additioneel artikel inzake verandering in de Grondwet. Naar aanleiding van een vraag van de heer Van den Bergh of het bij initiatiefvoorstellen niet aantrekkelijker zou zijn dat de initiatiefnemers een dergelijk voorstel ook voor de tweede lezing als initiatiefontwerp zouden indienen, antwoordde de Minister van Binnenlandse Zaken dat er zeker aanleiding bestond te overwegen om deze gedachte te volgen<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Hand. II 1970–1971, blz. 2334 e.v.; Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 10, blz. 65–66 (vraag van de heer Van den Bergh) en blz. 96–97 (antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken).



De gang van zaken rond het grondwetsherzieningsvoorstel tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd<sup>8</sup> (initiatiefontwerp van de heer Van Thijn, mejuffrouw Goudsmit en de heren Wiebenga en Aarden) gaf vervolgens een illustratie van deze procedure. Nadat het voorstel in eerste lezing was aanvaard, werd het door de regering voor de tweede lezing ingediend, onder verwijzing naar artikel 211 van de Grondwet. Op dezelfde datum dienden evenwel de heer Van Thijn, mejuffrouw Goudsmit en de heren Aarden en Wiebenga het voorstel als initiatiefontwerp in. Dit laatste ontwerp is verder in behandeling genomen. Het regeringsontwerp is vervolgens ingetrokken.

Wel is de regering naar ons oordeel verplicht om – indien geen initiatiefontwerp van wet wordt ingediend ervoor zorg te dragen dat de tweede lezing op de wijze als in artikel 211 bepaald, in gang wordt gezet door de indiening van een ontwerp van wet.

Op grond van het hierboven vermelde bezwaar tegen een uitstel van de indiening voor de tweede lezing, lijkt het ons juist dat, ook indien een gespreide behandeling in tweede lezing aanvaardbaar en wenselijk zou worden geacht, de wetsontwerpen voor de tweede lezing gelijktijdig zullen worden ingediend.

Wij zullen het op prijs stellen het oordeel van de Raad van State te vernemen omtrent de vraag of verwezenlijking van het voorstel van de heer Feij grondwettelijk toelaatbaar is te achten. Tevens zouden wij – indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord – gaarne het advies van de Raad vernemen omtrent de wijze waarop een afzonderlijke behandeling in tweede lezing van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake de herzieningsprocedure het best zou kunnen worden geëffectueerd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

---

<sup>8</sup> Bijl. Hand. II 1971 – 11 300, Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 7, blzz. 76–91.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 maart 1980

#### Nr. 4

Bij Kabinetsmissive van 4 januari 1980, nr. 38, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een adviesaanvraag betreffende een door het lid der Eerste Kamer, Drs. F. M. Feij, gedane suggestie ten aanzien van de bij de tweede lezing der algehele grondwetsherziening te volgen procedure.

De Raad van State is van oordeel dat het aanbeveling verdient de suggestie, die het lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, drs. F. M. Feij, deed in de vergadering van 26 juni 1979, nader uit te werken en een voorstel omtrent de te volgen procedure bij de behandeling in tweede lezing van de ontwerpen tot verandering in de Grondwet in een brief aan de Staten-Generaal neer te leggen.

De Raad meent, dat het grondwettelijk geen bedenking ontmoet, indien de Staten-Generaal zouden besluiten van de ter overweging in tweede lezing aangeboden herzieningsvoorstellen als eerste afzonderlijk te behandelen het voorstel strekkende tot verandering van de procedure van grondwetsherziening, volgens hetwelk splitsing van voorstellen mogelijk wordt. Evenmin acht de Raad een grondwettelijk beletsel aanwezig, wanneer na aanvaarding van dit voorstel dit ingevolge artikel 212 der Grondwet wordt afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd, en vervolgens met toepassing van artikel 214 de herziene Grondwet, zoals deze op dat moment zal luiden, door de Koning bekend wordt gemaakt. Van de bevoegdheid des Konings tot doorlopende nummering en wijziging van verwijzingen kan, voor zover nodig, daarbij worden gebruik gemaakt.

Het komt de Raad niet aannemelijk voor, dat de kiezers, die na ontbinding der Staten-Generaal hun oordeel over de voorgestelde veranderingen moeten geven, dat oordeel zouden laten afhangen van het antwoord op de vraag, of al dan niet splitsing der voorstellen mogelijk zal zijn. Veerleer zal naar het de Raad voorkomt het tegendeel het geval zijn. Indien immers in tweede lezing de mogelijkheid tot splitsing van voorstellen wordt aanvaard, staat vast dat de grondwettelijke meerderheid zulks wenst. Dat van die mogelijkheid dan ook bij de huidige herziening van de Grondwet voor zover nodig, gebruik wordt gemaakt moet dan in overeenstemming met de wil van de kiezers worden geoordeeld.

Het hiervoor gestelde brengt mee, dat de na ontbinding nieuw gekozen kamers zullen dienen te beslissen of zij aan het procedure-ontwerp voorrang willen geven. Bij de indiening van het gehele pakket wetsontwerpen zou een desbetreffend verzoek aangaande de wijze van behandeling kunnen worden gevoegd.

Indien op de hierboven aangegeven wijze wordt gehandeld zal, na het tot stand komen van de gewijzigde bepalingen betreffende veranderingen in de Grondwet, de behandeling en afdoening der overige voorstellen tot verandering van de Grondwet volgens de gewijzigde procedure kunnen geschieden.

Het spreekt uiteraard vanzelf, dat hierdoor geen garantie wordt geboden, dat de volledige herziening van de Grondwet binnen één parlementaire periode zal plaatsvinden. Wel wordt door deze wijze van handelen de mogelijkheid geopend, dat een zo groot mogelijk gedeelte van de herziening in de komende parlementaire periode haar beslag kan krijgen.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

Indien met het voorgaande wordt ingestemd, ware de ter zake aan de Staten-Generaal te zenden brief ter advisering aan de Raad van State voor te leggen.

De Raad van State kan zich mitsdien met inachtneming van het bovenstaande met de door drs. F. M. Feij gedane suggestie ten aanzien van de bij de tweede lezing der algehele grondwetsherziening te volgen procedure verenigen.

De Vice-President van de Raad van State,  
M. Ruppert

Aan de Koningin

's-Gravenhage, mei 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 januari 1980, nr. 38, machtigde Hare Majesteit de Koningin de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 maart 1980, nr. 4 en door hem ontvangen op 26 maart 1980, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State meent, dat het grondwettelijk geen bedenking ontmoet, indien de Staten-Generaal zouden besluiten van de ter overweging in tweede lezing aangeboden herzieningsvoorstellen als eerste afzonderlijk te behandelen het voorstel strekkende tot verandering van de procedure van grondwetsherziening, volgens hetwelk splitsing van voorstellen mogelijk wordt. Evenmin acht de Raad een grondwettelijk beletsel aanwezig, wanneer na aanvaarding van dit voorstel dit ingevolge artikel 212 der Grondwet wordt afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd, en vervolgens met toepassing van artikel 214 de herziene Grondwet, zoals deze op dat moment zal luiden, door de Koning bekend wordt gemaakt. De Raad merkt voorts op dat, indien op de hiervoor omschreven wijze zou worden gehandeld, de behandeling en afdoening der overige voorstellen tot verandering van de Grondwet volgens de gewijzigde procedure zou kunnen geschieden.

Wij kunnen ons met het standpunt van de Raad van State in dezen verenigen. Van een brief aan de beide kamers der Staten-Generaal waarin dit standpunt wordt uiteengezet gaat een kopie hierbij.

De Raad van State merkt tot slot nog op dat de ter zake aan de Staten-Generaal te zenden brief ter advisering aan de Raad van State ware voor te leggen. Wij menen evenwel dat daartoe geen aanleiding bestaat. Wij zijn immers met de Raad van oordeel dat de door de heer Feij geopperde suggestie staatsrechtelijk geoorloofd is te achten. Ook hetgeen in de brief aan de Staten-Generaal wordt opgemerkt omtrent de indiening en verdere behandeling van de grondwetsherzieningsontwerpen in tweede lezing is in overeenstemming met het advies van de Raad van State, dat bij de indiening van het gehele pakket wetsontwerpen een verzoek aangaande de wijze van behandeling zou kunnen worden gevoegd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,