

Zitting 1976–1977

14 222

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 augustus 1976

Nr. 4

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 1976, nr. 74, 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 wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal.

De Raad van State is van oordeel, dat dit ontwerp zozeer nauw verband houdt met andere – nog niet ter kennis van de Raad gebrachte – ontwerpen, dat het uitbrengen van een advies op moeilijkheden stuit. Dit betreft vooral de volgende zaken:

1. de consequente doorvoering van de term «Koninklijk besluit» als rechtsvorm, in stede van «Koning» als bevoegd orgaan;
2. de regeling van het kiesrecht voor de Tweede Kamer;
3. de regeling van het kiesrecht voor de Eerste Kamer;
4. de gewijzigde zittingsduur van de Eerste Kamer.

Het onderhavige advies is daarom aldus te verstaan, dat de Raad, hoewel rekening houdend met de hierboven genoemde, door de memorie van toelichting in uitzicht gestelde voorstellen, zich zijn standpunt ter zake voorbehoudt totdat hij zal hebben kennisgenomen van de tekst der voorstellen en de daarop te geven toelichting. Dit kan er ook toe leiden, dat het advies over het onderhavige ontwerp aanpassing zal moeten ondergaan. De Raad wijst hierop met nadruk.

In het voorliggend ontwerp wordt, vergeleken met de huidige Grondwet, de verhouding tussen de Koning en de Staten-Generaal op enkele punten gewijzigd. Dit betreft met name de benoeming van de voorzitters der Kamers door de Koning alsmede het doen vervallen van de bepaling dat de eed van trouw en de zuiveringseed worden afgelegd in handen van de Koning of van de voorzitter door de Koning daartoe gemachtigd.

Tegen het doen vervallen van laatstgenoemd voorschrift bestaat bij de Raad geen bezwaar.

Anders staat de Raad tegenover de gewijzigde procedure van de benoeming van de voorzitters (artikel 3.1.12). Het is juist, dat, gelijk de memorie van toelichting stelt, de huidige praktijk is, dat de inzichten van de Kamers bij de benoeming zonder meer worden gevolgd. Dat de benoeming door het Staatshoofd geschiedt brengt echter, naar 's Raads oordeel, tot uitdrukking niet, dat het de Kroon vrij zou staan van de inzichten der Kamers af te wijken, maar wel dat tussen Koning en Staten-Generaal geen tegenstelling bestaat, doch veeleer dat zij met elkaar verbonden zijn. Indien de Staten-Generaal er prijs op stellen ook formeel de eigen voorzitters te benoemen, kan daartegen geen overwegend bezwaar worden gemaakt. Te overwegen ware echter het punt uitdrukkelijk aan de Kamers der Staten-Generaal zelf over te laten. Daartoe zou het voorgestelde in de memorie van toelichting kunnen worden opgeworpen, zonder aanstonds in een van de huidige regeling afwijkend voorstel te worden neergelegd.

Artikel 3.1.14, vierde lid

Ervan uitgaande, dat een grondwetsartikel zal voorschrijven, dat de Eerste Kamer zal worden gekozen door provinciale staten binnen vier maanden na hun verkiezing, acht de Raad het niet wenselijk aan de wetgever de bevoegdheid tot bepaling van een afwijkende zittingsduur voor deze Kamer te geven. De memorie van toelichting gaat op blz. 11 (eerste volle alinea)¹ ervan uit, dat het voorschrift omtrent het tijdstip van de verkiezing door provinciale staten imperatief zal zijn. Een mogelijkheid tot afwijking daarvan dient dan ook niet in het leven te worden geroepen.

Een andere vraag is overigens, of een zo imperatief voorschrift, als het kabinet met het aangekondigde artikel 3.1.6 beoogt, wel wenselijk is. Daardoor wordt het immers mogelijk dat een Eerste Kamer voor zeer korte zittingsduur moet worden gekozen, namelijk wanneer op het tijdstip harer ontbinding verkiezingen van provinciale staten op korte termijn zullen volgen. De Raad zal op dit punt terugkomen, wanneer het ontwerp van artikel 3.1.6 hem zal hebben bereikt.

Met betrekking tot dit zelfde vierde lid van artikel 3.1.14 wijst de Raad erop, dat in de redactie, zoals de Staatscommissie deze heeft voorgesteld, tot uitdrukking wordt gebracht, dat in beginsel het verlengen van de zittingsduur dient te geschieden bij een wet, waartoe het ontwerp is behandeld en aangenomen door het vóór het ingaan van de ontbinding zittende parlement. Gezien het tijdsverloop tussen ontbindingsbesluit en ontbinding, zoals voorzien in artikel 3.1.14, tweede en derde lid, is dit zeer wel uitvoerbaar. Daardoor wordt voorkomen, dat een zittende Kamer medewerkt aan het verlengen van de eigen zittingsduur. De Raad geeft daarom aan de redactie van de Staatscommissie de voorkeur boven die van het huidige ontwerp. Mocht het kabinet in het voorgaande geen aanleiding vinden het advies van de Raad te volgen, dan ware in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom het voorstel van de Staatscommissie niet is gevolgd.

Memorie van toelichting

De Raad geeft in overweging de eerste beide alinea's op blz 3² door behoedzamer termen te vervangen. Een tussentijdse kabinetswisseling moge – wanneer een nieuwe regeringscombinatie optreedt – naar huidige inzichten niet waarschijnlijk zijn, inzichten op dit terrein zijn echter, naar de historie uitwijst, niet zelden aan verandering onderhevig. Bovendien is het optreden van een interim-kabinet, ten dele bestaande uit nieuw-optredende bewindslieden, geenszins onaannemelijk. De Raad verenigt zich overigens met het oordeel, dat de praktijk te dezen haar eigen oplossingen moet vinden.

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

¹ Toel. op art. 3.1.14, al. 8.

² (De verwijzingen in de adviezen naar blz. 2 corresponderen niet met de nummering van de blz in de gedrukte stukken. In verband hiermee zijn in voetnoten aangepaste verwijzingen opgenomen.)

² Par. 2, al. 4 en 5.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 november 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 juli 1976, nr. 74, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 augustus 1976, nr. 4, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 23 augustus 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

Wij hebben er begrip voor dat het uitbrengen van een advies over het onderhavige ontwerp bij de Raad van State op moeilijkheden stuitte, in het bijzonder als gevolg van het feit dat het herzieningsontwerp betreffende de verkiezing van de kamers der Staten-Generaal eerst later aan de Raad is voorgelegd. De Raad wijst er met nadruk op dat het advies mogelijk aanpassing zal moeten ondergaan, wanneer hij zal hebben kennis genomen van de tekst der met het ontwerp samenhangende herzieningsvoorstellen en de daarop gegeven toelichting.

Mede met het oog op het door de Raad van State gemaakte voorbehoud hebben wij de vaststelling van de nadere rapporten naar aanleiding van de adviezen over de twee op 6 juli 1976 aan de Raad van State voorgelegde herzieningsontwerpen inzake de Staten-Generaal aangehouden totdat ook de twee andere herzieningsontwerpen inzake de Staten-Generaal aan de Raad voorgelegd en de desbetreffende adviezen waren ontvangen. Zoals uit deze adviezen blijkt, heeft de kennisneming van laatstbedoelde ontwerpen niet tot aanpassing van het onderhavige advies geleid.

De Raad betreft zijn voorbehoud ook, zoals hij dit eveneens reeds in vorige adviezen deed, op de consequente doorvoering van de term «Koninklijk besluit» als rechtsvorm, waar tot dusver de term «Koning» gebezigd wordt. Wij hebben bij nadere overweging besloten de terminologie met betrekking tot de term «Koning» ten principale aan de orde te stellen bij het herzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften en niet, zoals eerder in het uitzicht was gesteld, bij het herzieningsontwerp betreffende het Koningschap. Eerstgenoemd ontwerp is inmiddels aan de Raad van State voorgelegd.

De Raad constateert dat in het ontwerp de verhouding tussen de Koning en de Staten-Generaal op enkele punten wordt gewijzigd. Dit betreft met name de benoeming van de voorzitters der kamers door de Koning en de bepaling dat de eed van trouw en de zuiveringseed worden afgelegd in handen van de Koning of van de voorzitter door de Koning daartoe gemachtigd.

Bij de Raad bestaat geen bezwaar tegen het doen vervallen van laatstgenoemd voorschrift.

Anders staat de Raad tegenover de gewijzigde procedure van de benoeming van de voorzitters. De Raad erkent de juistheid van het in de memorie van toelichting gestelde, dat de huidige praktijk is, dat de inzichten van de Kamers bij de benoeming zonder meer worden gevolgd. Dat de benoeming door het Staatshoofd geschiedt brengt echter, naar 's Raads oordeel, tot uitdrukking niet, dat het de Kroon vrij zou staan van de inzichten der kamers af te wijken, maar wel dat tussen Koning en Staten-Generaal geen tegenstelling bestaat doch veeleer dat zij met elkaar verbonden zijn.

Wij stellen met voldoening vast dat de Raad van State zich kan verenigen met de voorgestelde wijziging van de procedure van eedsaflegging en dat

de Raad ook uitgaat van de materiële bevoegdheid van de Kamers om hun voorzitters aan te wijzen. Met de door hem wenselijk geachte handhaving van het benoemingsrecht van de Kroon wil de Raad slechts de verbondenheid tussen Koning en Staten-Generaal tot uitdrukking brengen.

Het zal geen betoog behoeven dat wij geenszins beogen dat afbreuk gedaan zou worden aan de wezenlijke verbondenheid die er is tussen de Staten-Generaal enerzijds en de Koning – zowel in de zin van regering als in de zin van staatshoofd – anderzijds. De vraag is echter of die verbondenheid in de formele regeling van de benoeming van de kamervoorzitters tot uitdrukking moet komen. De thans geldende bepalingen zijn historisch verklaarbaar. Zij stammen uit een tijd waarin de Koning op samenstelling en werkwijze van de Staten-Generaal invloed van betekenis had. In de huidige staatsrechtelijke verhoudingen kan evenwel naar ons oordeel de regeling van de voorzittersbenoeming niet meer de door de Raad van State beoogde functie hebben, maar is het veeleer aangewezen daarin een uitdrukking te zien van het evenzeer belangrijke beginsel van de zelfstandigheid van de Staten-Generaal.

Een onderstreping van de verbondenheid van Koning en Staten-Generaal kan naar ons gevoelen veel beter gezien worden in de voorgestelde bepaling dat jaarlijks door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting wordt gegeven van het door de regering te voeren beleid (art. 3.2.1). De Raad van State noemt in zijn advies inzake het herzieningsontwerp waarvan die bepaling deel uitmaakt, de troonrede terecht een waardevolle in de traditie verankerde openbare uiting van de band tussen staatshoofd en parlement.

De Raad is overigens van oordeel dat, indien de Staten-Generaal er prijs op stellen ook formeel de eigen voorzitters te benoemen daartegen geen overwegend bezwaar kan worden gemaakt. Volgens de Raad ware echter te overwegen het punt uitdrukkelijk aan de kamers der Staten-Generaal zelf over te laten. Daartoe zou het voorgestelde in de memorie van toelichting kunnen worden opgeworpen, zonder aanstonds in een van de huidige regeling afwijkend voorstel te worden neergelegd.

Wij menen aan deze suggestie van de Raad van State geen gevolg te moeten geven. Van de regering mag worden verwacht dat zij, nadat de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ter zake voorstellen heeft gedaan, ook met betrekking tot de door die commissie voorgestelde bepalingen inzake de Staten-Generaal haar standpunt bepaalt en dit in de vorm van herzieningsontwerpen aan de kamers voorlegt. Er is geen reden ten aanzien van de regeling van de benoeming van de kamervoorzitters hierop een uitzondering te maken. Vanzelfsprekend komt bij een punt als dit, dat de positie van de kamers zelf betreft, aan de opvattingen die in de kamers hierover bestaan bijzonder gewicht toe en het ligt voor de hand dat de regering zich tegen een duidelijk meerderheidsstandpunt ter zake in de kamers niet zal verzetten. Een goede wetgevingsprocedure brengt echter mee dat de regering in eerste instantie een voorstel aan de kamers voorlegt.

Artikel 3.1.14, vierde lid

Ervan uitgaande, dat een grondwetsartikel zal voorschrijven, dat de Eerste Kamer zal worden gekozen door provinciale staten binnen vier maanden na hun verkiezing, acht de Raad het niet wenselijk aan de wetgever de bevoegdheid tot bepaling van een afwijkende zittingsduur voor deze Kamer te geven, aangezien aldus een mogelijkheid tot afwijking van het imperatieve voorschrift omtrent het tijdstip van de verkiezing door provinciale staten in het leven zou worden geroepen.

Wij menen dat hier sprake is van een misverstand. In het herzieningsontwerp betreffende de verkiezing van de beide kamers wordt het volgende artikel 3.1.6. voorgesteld: «De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De verkiezing wordt, behoudens in geval van ontbinding der kamer, gehouden binnen vier maanden na de verkie-

zing van de leden van provinciale staten». Uit deze bepaling volgt dat alleen bij de verkiezing van een nieuwe Eerste Kamer in de plaats van een kamer die door ontbinding voortijdig heeft opgehouden te bestaan afgewezen kan worden van de voorgeschreven tijdsruimte waarbinnen de verkiezing moet plaatsvinden.

Artikel 3.1.14, vierde lid, verruimt deze afwijkingsmogelijkheid niet. Integendeel, deze bepaling heeft voor wat de Eerste Kamer betreft juist tot functie de toepassing van het termijnvoorschrift van artikel 3.1.6. mogelijk te maken. Zou de mogelijkheid om voor een na ontbinding optredende Eerste Kamer een afwijkende zittingsduur vast te stellen ontbreken, dan zou er een conflict ontstaan tussen het op te nemen voorschrift dat de zittingsduur van de Eerste Kamer op vier jaar bepaalt, en het voorschrift van artikel 3.1.6. De koppeling van de Eerste-Kamerverkiezing aan de verkiezing van provinciale staten brengt immers mee dat een na ontbinding gekozen Eerste Kamer altijd korter dan vier jaar zitting zal moeten hebben. Op zichzelf zou het denkbaar zijn de met het oog op de koppeling aan de statenverkiezingen noodzakelijke verkorting van de zittingsduur van de Eerste Kamer precies in de Grondwet zelf te regelen. Wij menen echter dat het de voorkeur verdient deze precisering aan de gewone wet over te laten. De wetgever kan aan artikel 3.1.14., vierde lid, niet de vrijheid ontnemen om van artikel 3.1.6 af te wijken. Hij wordt door laatstgenoemd artikel bij de uitvoering van artikel 3.1.14, vierde lid, juist in zijn mogelijkheden beperkt.

Op de door de Raad van State opgeworpen vraag of een zo imperatief voorschrift als artikel 3.1.6 wel wenselijk is, – welke vraag inmiddels nader aan de orde is gesteld in het advies inzake het herzieningsontwerp waarvan artikel 3.1.6 deel uitmaakt, wordt in het nader rapport naar aanleiding van dat advies nader ingegaan.

De Raad van State wijst erop, dat in de redactie van de staatscommissie het onderhavige artikellid tot uitdrukking brengt, dat in beginsel het verlengen van de zittingsduur dient te geschieden bij een wet, waartoe het ontwerp is behandeld en aangenomen door het vóór het ingaan van de ontbinding zittende parlement. Daardoor wordt voorkomen, dat een zittende kamer medewerkt aan het verlengen van de eigen zittingsduur. De Raad geeft daarom aan de redactie van de staatscommissie de voorkeur boven die van het onderhavige ontwerp.

Hieromtrent merken wij op, dat de staatscommissie niet toelicht waarom zij een van artikel 82, derde lid, van de Grondwet afwijkende redactie heeft gekozen voor de door haar voorgestelde bepaling. Het is niet duidelijk of inderdaad door haar beoogd werd, de thans bestaande mogelijkheid, dat uit ontbinding voortgekomen kamers medewerken aan de verlenging van haar eigen mandaat, uit te sluiten.

In dit verband wijzen wij op de toelichting van de staatscommissie op haar voorstel de termijn, waarvoor een na ontbinding optredende kamer kan worden gekozen, niet langer te doen zijn dan vijf jaar. Zij stelt daarin onder meer, dat het bij de grondwetsherziening van 1938 aanhangig gemaakte overeenkomstige voorstel beoogde de mogelijkheid uit te sluiten dat uit ontbinding voortgekomen kamers, in overleg met de regering haar eigen mandaat voor onbepaalde tijd zouden verlengen. De staatscommissie verzet zich in haar toelichting niet tegen de gedachte dat na ontbinding gekozen kamers haar eigen mandaat zouden verlengen, maar acht het wel wenselijk een bepaling betreffende de termijn waarvoor verlenging mogelijk is op te nemen. Wij menen dat gezien deze toelichting, op zijn minst twijfel mogelijk is ten aanzien van de bedoeling van de staatscommissie.

Wat daarvan ook zij, de door de staatscommissie voorgestelde tekst sluit in ieder geval naar de letter een verlenging van de zittingsduur na de verkiezing uit. Anders dan de Raad van State zien wij dit niet als een verbetering. Nu de voorgestelde bepaling slechts een zeer beperkte mogelijkheid tot verlenging van de zittingsduur geeft – ten hoogste een jaar –, behoeft voor een onaanvaardbare verlenging van het mandaat niet te worden gevreesd. Anderzijds kan het onder omstandigheden van praktisch nut zijn dat ook na een

ontbindingsverkiezing nog de mogelijkheid bestaat een wet vast te stellen tot afwijking van de normale zittingsduur voor de nieuw gekozen kamer.

Hierbij dient overigens in het oog te worden gehouden dat noch de huidige bepaling noch de voorgestelde beoogt dat telkens in geval van kamerontbinding de wetgever voor dat geval de zittingsduur van de nieuw gekozen kamer regelt. Primair valt te denken aan een algemene regeling, zoals thans is neergelegd in de artikelen C 1, tweede lid, en P 2 van de Kieswet. Het ligt in de rede dat deze regeling onder de nieuwe grondwetsbepalingen gehandhaafd blijft, met dien verstande dat zij voor de Eerste Kamer aanpassing zal behoeven aan de gewijzigde regeling van de zittingsduur en de koppeling van de Eerste-Kamerverkiezingen aan de statenverkiezingen.

Aan de subsidiaire wens van de Raad van State om in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom het voorstel van de staatscommissie niet is gevolgd is gevolg gegeven.

Memorie van toelichting

De Raad van State geeft in overweging de laatste twee alinea's van paragraaf twee door behoedzamer termen te vervangen. De Raad wijst erop, dat een tussentijdse kabinetswisseling – wanneer een nieuwe regeringscombinatie optreedt – zonder voorafgaande verkiezingen naar huidige inzichten niet waarschijnlijk moge worden geacht, maar dat inzichten op dit terrein niet zelden aan verandering onderhevig zijn. Bovendien acht de Raad het optreden van een interim-kabinet, ten dele bestaande uit nieuw-optredende bewindslieden, geenszins onaannemelijk.

Naar ons oordeel zijn de bedoelde passages niet onvoldoende behoedzaam geformuleerd. Het komt ons weinig realistisch voor in de memorie van toelichting rekening te houden met de mogelijkheid dat te eniger tijd het wisselen van regeringscombinaties zonder dat de kiezers daaraan te pas zouden zijn gekomen weer meer aanvaardbaar geacht zou worden.

Voorts menen wij dat een interim-kabinet in het algemeen belast zal worden met de voorbereiding van verkiezingen. De afgetreden ministers die geen deel uitmaken van een dergelijk kabinet zouden in verband daarmee binnen niet al te lange tijd na hun aftreden eventueel zitting kunnen nemen in het parlement. De mogelijkheid van het optreden van interim-kabinetten doet derhalve geen afbreuk aan de gedachtengang in de memorie van toelichting.

Met instemming vernemen wij dat de Raad zich overigens met het oordeel, dat de praktijk te dezen haar eigen oplossingen moet vinden, kan verenigen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN DE MEMORIE VAN
TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Par. 1, laatste al.:

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbrak deze alinea.

Toel. op art. 3.1.14; al. 2:

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbrak deze alinea.

Toel. op art. 3.1.14; al. 6:

Wij geven de voorkeur aan de redactie van artikel 82, derde lid, van de Grondwet. De door de staatscommissie voorgestelde tekst («De wet kan bepalen dat een na ontbinding optredende kamer zal worden gekozen voor een andere termijn dan vier jaren») verhindert wijziging van de zittingsduur na de verkiezing. Voor een dergelijke vermindering van mogelijkheden die de huidige Grondwet wel biedt zien wij geen reden. Aan het bezwaar met betrekking tot de term «zittingsduur» behoeft niet zwaar te worden getild, indien de voorstellen worden aanvaard, waarbij de huidige bepalingen inzake de opening en de sluiting van de zittingen der Staten-Generaal worden geschrapt (zie het thans eveneens ingediende ontwerp van wet betreffende de werkwijze van de Staten-Generaal).