

Zitting 1976–1977

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 een bepaling inzake splitsing van een voorstel tot verandering

Nr. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 februari 1977

De Regering stemt van harte in met de door de Bijzondere Kamercommissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet geuite wens dat de verbeteringen in de procedure van grondwetsherziening reeds bij de behandeling van het tweede deel van de algemene grondwetsherziening van toepassing zullen kunnen zijn.

Zij is de commissie dan ook erkentelijk voor het besluit te streven naar een zodanig tijdschema dat het onderhavige wetsontwerp nog in deze kabinetsperiode in eerste lezing kan worden behandeld.

De mogelijkheid van splitsing (artikel 8.1, vierde lid)

Met genoegen constateerden wij dat opnemng van een bepaling inzake splitsing van voorstellen tot verandering in de Grondwet de leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U., de K.V.P. en de V.V.D. een nuttige aanvulling op het huidige stelsel van grondwetsherziening lijkt.

De genoemde fracties, alsmede die van P.v.d.A. en D'66 hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt omtrent de wenselijkheid van het voorgestelde splitsingsrecht, alsmede omtrent de beperkte strekking ervan. Voor de beantwoording behandelen wij deze vragen en opmerkingen gezamenlijk.

Wij menen dat de mogelijkheid van splitsing door de Tweede Kamer van herzieningsvoorstellen in tweede lezing niet, zoals het de leden van de fractie van D'66 voorkwam in strijd is met de grondgedachte die de Regering ten aanzien van de procedure van grondwetswijziging wenst te handhaven, namelijk dat de kiezers een uitspraak doen over de grondwetsherzieningsarbeid, welke door de ontbonden Kamers is verricht. Gelet op het technische en beperkte karakter ervan, is het splitsingsrecht naar ons oordeel een nuttige aanvulling, geenszins een wezenlijke inbreuk, op het huidige stelsel van grondwetsherziening, waardoor in bepaalde gevallen een algemeen wenselijk geachte wijziging van de Grondwet voor strandng kan worden behoeft. Een dergelijke strandng kan, zoals de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. opmerkten, uiteraard eerst en vooral worden voorkomen door het vermijden van het indienen van zogenaamde «verzamelontwerpen», ontwerpen waarin ongelijksoortige bepalingen bijeen zijn gebracht. In de brief dd. 2 april 1976 inzake de werkwijze ten aanzien van de herziening van de

Grondwet hebben wij aandacht besteed aan de verdeling van de herziening over wetsontwerpen (Kamerstuk 13 871, nr. 1, blzz. 2–3). Uit het aldaar geformuleerde uitgangspunt dat in beginsel voor elk hoofdstuk van de nieuwe Grondwet of, indien een hoofdstuk in paragrafen is verdeeld, voor elke paragraaf één wetsontwerp wordt ingediend, blijkt reeds dat de Regering het indienen van verzamelontwerpen als hier bedoeld afwijst. De sindsdien gevolgde praktijk is met dit uitgangspunt in overeenstemming.

Door de indiening van een groot aantal afzonderlijke wijzigingsvoorstellen zal de behoefte aan splitsing in tweede lezing niet spoedig ontstaan. Daarmee is echter niet gezegd dat die behoefte er nimmer zal zijn. Het is mogelijk dat enkele van de afzonderlijke wetsontwerpen ieder op zich een toch nog vrij omvangrijke materie regelen, waarbij dan tussen alle onderdelen daarvan wel een zekere maar niet een noodzakelijke, directe band bestaat.

Men kan bij voorbeeld denken aan het grondwetsherzieningsontwerp inzake de klassieke grondrechten.

Met betrekking tot dergelijke wetsontwerpen kan een splitsingsrecht in tweede lezing een nuttige functie vervullen. Overigens blijkt met name hieruit reeds het beperkte karakter van het splitsingsrecht: slechts in de tamelijk uitzonderlijke gevallen waarop hiervoor werd geduid, zou splitsing eventueel wenselijk kunnen zijn.

De gedachte is geopperd met zoveel woorden in de Grondwet vast te leggen dat splitsing slechts mogelijk is in de gevallen waarin tussen de in een voorstel tot verandering vervatte bepalingen geen direct verband bestaat. Op zich genomen behoeven tegen een dergelijke toevoeging geen overwegende bezwaren te bestaan. Wij achten haar echter weinig zinvol, aangezien zij geen antwoord geeft op de vraag of in een concreet geval van een al dan niet direct verband tussen bepalingen kan worden gesproken.

De Grondwet kan dit antwoord ook niet geven; dat zal moeten gebeuren door de Regering en vervolgens door de Tweede Kamer die langs interpretatieve weg zullen moeten vaststellen of er in concreto voldoende termen voor splitsing aanwezig zijn.

Dat het niet opnemen van een toevoeging als hier bedoeld zou leiden tot een meer politiek antwoord op de vraag of splitsing wenselijk is, zien wij niet in. Gelet op de vaagheid van de gesuggereerde toevoeging zal bij opneming ervan de beslissing of in een bepaald geval splitsing wenselijk is, niet meer of minder politiek zijn dan bij niet-opneming.

Terecht is erop gewezen dat de Staatscommissie-Cals/Donner opmerkt dat splitsing weliswaar veelal een technische aangelegenheid zal zijn, maar dat de mogelijkheid toch niet is uitgesloten dat een splitsing materieel een wijziging inhoudt en derhalve in feite de strekking van een amendement kan hebben.

Het voorstel dat de staatscommissie daarom doet, namelijk het binden van de bevoegdheid tot splitsing aan een gekwalificeerde meerderheid, hebben wij overgenomen. Aldus achten wij, beter dan door opneming in de tekst van een beperking van het splitsingsrecht – hetgeen overigens in het voorstel van de staatscommissie evenmin is geschied – verzekerd dat de Tweede Kamer de beperkte strekking van de voorgestelde bepaling niet uit het oog zal verliezen. Dat die gekwalificeerde meerderheid door toevallige minderheden met verschillende oogmerken tot stand kan komen, is op zich juist, doch dit geldt voor alle beslissingen waarbij een meerderheidsvereiste wordt gesteld. Hierin zien wij dan ook geen argument voor of tegen de door ons te dezen voorgestelde regeling.

Dat opneming van een toevoeging inzake het ontbreken van direct verband de vrijmoedigheid bij interpretatie door de Tweede Kamer zou beïnvloeden, zien wij niet in. Gelet op het vereiste van een tweederde meerderheid, mag worden aangenomen dat de Tweede Kamer niet lichtvaardig tot splitsing zal overgaan in gevallen waarin het verband tussen bepalingen daarvoor een belemmering zou moeten zijn.

Ten slotte wijzen wij erop dat tegen opnemings van de toevoeging dat slechts gesplitst kan worden als tussen de in een voorstel vervatte bepalingen geen direct verband bestaat, niet in de laatste plaats kan worden aangevoerd dat de procedure van grondwetswijziging, juist omdat het daarbij om de Grondwet gaat, aan zo exact mogelijke formele regels gebonden dient te zijn. Toevoegingen als bovengenoemde, die zich kenmerken door vaagheid en zich minder goed voor strakke juridische toepassing lenen, kunnen onzes inziens dan ook beter niet in de tekst van de Grondwet worden opgenomen.

De leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. hebben nog gevraagd in welke vorm een voorstel om tot splitsing over te gaan wordt gedaan, zowel ingeval van initiatief van de Regering als ingeval van initiatief van de Tweede Kamer.

a. Wenst de *Regering* voor te stellen over te gaan tot splitsing van een voorstel tot verandering in de Grondwet, zoals dat in eerste lezing bij wet is vastgesteld, dan kan zij als volgt handelen: zij dient in tweede lezing het voorstel tot verandering, zoals dat in eerste lezing is vastgesteld, bij de Tweede Kamer in met een memorie van toelichting waarin zij voorstelt over te gaan tot splitsing van het ingediende ontwerp op de door haar voorgestelde wijze. Dit voorstel tot splitsing zal dan vergezeld kunnen gaan van de gesplitste wetsontwerpen (bijvoorbeeld als bijlagen bij de memorie van toelichting). Daarmede is zowel gevolg gegeven aan de verplichting de in eerste lezing tot stand gekomen wet voor de tweede lezing in te dienen, alsook het voorstel tot splitsing gedaan.

De Kamer kan dan splitsen op de wijze zoals de Regering voorstelt, doch zij kan hiervan ook afwijken. Besluit zij tot splitsing dan kan zij gesplitste ontwerpen van wet vaststellen, zoals zij ook wel een gewijzigd ontwerp van wet opstelt na aanvaarding van amendementen.

b. In het geval dat *Tweede-Kamerleden* tot splitsing willen overgaan, kunnen zij een dergelijke splitsing aan de Kamer voorstellen. Dit voorstel, dat aangeeft hoe de gesplitste voorstellen zouden komen te luiden, zal met het ongesplitste ontwerp onderwerp van de behandeling in tweede lezing uitmaken.

Na een – al dan niet op voorstel van de Regering genomen – besluit van de Tweede Kamer tot splitsing worden de gesplitste voorstellen volgens de gewone procedure van de tweede lezing behandeld. Het ligt naar onze mening voor de hand dat de Tweede Kamer, bij opnemings van het splitsingsrecht in de Grondwet, een uitwerking van de hier grof geschetste procedure in haar Reglement van Orde opneemt.

Kan de Regering, zo vragen de leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P., tegenover de Tweede Kamer het onaanvaardbaar uitspreken over beoogde splitsing? Inderdaad is het niet uitgesloten dat de Regering een voorgestelde splitsing voor haar onaanvaardbaar verklaart.

Deze bevoegdheid – waarvan uiteraard niet dan in uitzonderlijke gevallen gebruik zal worden gemaakt – heeft de Regering in het algemeen ten aanzien van besluiten die de Kamer beoogt te nemen. Daarnaast blijft de bevoegdheid van de Regering onverlet om, na aanneming door de beide Kamers, voorstellen die tegen haar zin zijn gesplitst niet te bekrachtigen.

Ten slotte verzochten deze leden om een nadere argumentatie waarom niet nuttig zou zijn dat ook de Eerste Kamer het splitsingsrecht krijgt.

In de toelichting op artikel 8.1, vierde lid van het onderhavige ontwerp hebben wij betoogd dat, bij handhaving van het huidige stelsel van grondwetsherziening, waarbij de beide kamers afzonderlijk optreden, het splitsingsrecht aan één van beide kamers moet worden toebedeeld. Dan ligt het voor de hand dat de keuze valt op de Tweede Kamer. In ons politieke bestel neemt de Eerste Kamer een andere plaats in dan de Tweede Kamer. Zij is

een kamer van heroverweging van door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerpen. Het lijkt ons niet te stroken met de positie van de Eerste Kamer haar het splitsingsrecht toe te kennen.

Van de zijde van de V.V.D.-fractie werd opgemerkt dat men de splitsing door de Tweede Kamer in tweede lezing ten gevolge van de behandeling in de Eerste Kamer in eerste lezing weigerde te beschouwen als de uitoefening van een zogenaamd verkapt recht van amendement door de Eerste Kamer.

Wij stemmen met deze opmerking in. De gevoelens in de Tweede Kamer ten opzichte van een ontwerp in de tweede lezing zullen met name van belang zijn bij het overwegen van een eventueel besluit tot splitsing over te gaan.

Voorts merken de leden van de fractie van de V.V.D. op dat, nu uitdrukkelijk een splitsingsrecht in tweede lezing wordt gecreëerd, daaruit toch niet mag worden afgeleid dat de mogelijkheden tot splitting tijdens de behandeling in eerste lezing komen te vervallen. Ook de leden van de fractie van D'66 noemden de splitsing in eerste lezing.

Het opnemen in het onderhavige wetsontwerp van een specifieke bevoegdheid tot splitsing tijdens de tweede lezing brengt geen enkele wijziging in bevoegdheden die in de eerste lezing kunnen worden gehanteerd. Daarbij wijzen wij erop, dat deze specifieke bevoegdheid tot splitsing gedurende de eerste lezing niet in deze vorm aanwezig is. De Tweede Kamer kan echter wel tijdens die fase het effect van splitsing feitelijk bewerkstelligen door ongesplitste wetsontwerpen of artikelen daaruit te verwerpen en vervolgens een of meer initiatiefvoorstellen van wet te doen in welke de bepalingen uit het oorspronkelijke wetsontwerp overeenkomstig haar inzichten gesplitst zijn opgenomen.

In het voorgaande hebben wij voor een belangrijk deel al geantwoord op het uitvoerige betoog dat de leden van de fractie van D'66 aan het splitsingsrecht hebben gewijd. Op enkele onderdelen daarvan willen wij hier nog afzonderlijk ingaan. Deze leden stellen dat wanneer een grondwetsvoorstel in eerste lezing in het gezamenlijk overleg tussen kamer en regering niet is gesplitst, zulks een politieke beslissing inhoudt, de Grondwet regarderende. Wanneer het grondwetsvoorstel naar zijn inhoud aan de kiezers wordt voorgelegd, dan geschiedt dit volgens deze leden inclusief de beslissing om niet te splitsen. Wij wijzen erop, dat het nalaten van splitsing van voorstellen in de eerste lezing geenszins altijd een politieke beslissing inhoudt om niet te splitsen. Veelal zal de vraag van de splitsing niet ter sprake zijn gekomen. Mocht dit wel het geval zijn, dan mag worden verwacht, dat aan het in eerste lezing genomen besluit om gezamenlijk ingediende voorstellen niet te scheiden zoveel betekenis wordt gehecht, dat in de tweede lezing een tweederde meerderheid voor splitsing niet aanwezig zal zijn.

Vervolgens erkennen wij, dat het voorkomt dat verschillende voorstellen, van welke men zou kunnen verdedigen, dat zij verscheiden van aard zijn, in één wetsontwerp bijeen worden gebracht. Dat geschiedt dan echter om nodeloze of tot technische moeilijkheden leidende verboddeling te voorkomen en niet om de door deze leden naar voren gebrachte reden, namelijk dat men dan artikelen kan meenemen die bij een afzonderlijke behandeling niet de in tweede lezing vereiste meerderheid zouden hebben gekregen. Wij verwijzen hier nogmaals naar het herzieningsontwerp inzake de klassieke grondrechten.

Aan laatstgenoemd herzieningsontwerp ontleen deze leden een voorbeeld om te adstrueren dat huns inziens opnemings van het splitsingsrecht geen aanbeveling verdient. Zij stellen, dat door artikel 1.7, vierde lid (dat handelsreclame uitsluit van de bescherming van de in de eerste drie leden van artikel 1.7 gegarandeerde vrijheid van meningsuiting) tot een afzonderlijk wetsontwerp in tweede lezing te maken voorbij zou worden gegaan aan

de betekenis die de Kamer in eerste lezing heeft gehecht aan de formuleringen met betrekking tot het grondrecht.

Wij menen dat dit voorbeeld geenszins de onwenselijkheid van het splitsingsrecht aantoonst. Tussen de eerste drie leden van artikel 1.7 en het vierde lid bestaat een onmiskenbare, nauwe samenhang. Hier wreekt zich het uitgangspunt van deze leden, dat elke splitsing mogelijk zou zijn, tussen leden van artikelen en zinnen of zinsneden. Hierboven is reeds uiteengezet dat naar onze opvatting uit de aard en strekking van het splitsingsrecht grote beperkingen ten aanzien van de toepassing voortvloeien. Een juist gebruik van het splitsingsrecht brengt met zich dat men in casu niet zou moeten voorstellen artikel 1.7, vierde lid tot een afzonderlijk wetsontwerp te maken, doch het gehele artikel 1.7 uit het herzieningsontwerp te lichten. Als het gehele artikel 1.7 tot een afzonderlijk wijzigingsontwerp zou worden gemaakt, zou in de tweede lezing van de Kamers materieel eenzelfde beslissing worden gevraagd als in de eerste lezing is geschied, namelijk een beslissing om artikel 7 van de Grondwet op een bepaalde wijze aan te vullen en te beperken.

Andere wijzigingen in de procedure voor grondwetsherziening

Het verheugt ons dat van de zijde van de fracties van de A.R.P., de C.H.U., de K.V.P. en van de V.V.D.-fractie instemming werd betuigd met het handhaven van de wezenlijke elementen van het geldende stelsel van grondwetsherziening. Eveneens doet het ons genoegen, dat de leden van de fractie van D'66 zich voorshands met het merendeel van de hoofdlijnen, zoals die in het regeringsvoorstel vervat liggen konden verenigen nu bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid duidelijk naar voren kwam dat noch de Regering, noch de meerderheid van de Kamer behoefte heeft aan een vereenvoudiging van de procedure van grondwetsherziening.

De leden van de fracties van de A.R.P., C.H.U. en K.V.P. opperen de gedachte nog eens de mogelijkheid van de tweede lezing onder ogen te zien. De staatscommissie heeft haar voorstel de tweede lezing van de grondwetsherziening in verenigde vergadering te behandelen uitdrukkelijk gekoppeld aan rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Zou de huidige, indirecte wijze van verkiezing van de Eerste Kamer gehandhaafd blijven, dan stelt de staatscommissie voor vast te houden aan het bestaande stelsel van beslissing door de afzonderlijke kamers; bij beslissing in verenigde vergadering zou zich het bezwaar voordoen dat een zelfde gewicht zou worden toegekend aan de stemmen van kamerleden die ten aanzien van de aanhangige grondwetsherziening niet gelijkwaardig representatief worden geacht. Wij blijven van mening, dat, nu op grond van de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet geen verandering wordt voorgesteld voor het bestaande stelsel van verkiezing van de Eerste Kamerleden, het door de staatscommissie aangevoerde bezwaar beslissend is om de tweede lezing niet te doen plaatsvinden in de verenigde vergadering. Ook de Raad van State wijst behandeling van de tweede lezing in een verenigde vergadering af. Bovendien wijzen wij er op dat wij in de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal hebben uiteengezet waarom het onzes inziens geen aanbeveling verdient de mogelijkheden voor de Staten-Generaal om in verenigde vergadering op te treden te verruimen (Kamerstuk 14 222, nr. 3, blzz. 7-8).

Deze leden betogen vervolgens, dat, aangezien de Grondwet zulks bepaalt, de Eerste Kamerleden volstrekt representatief zijn ook in de tweede lezing hun oordeel over een grondwetsherziening te geven. Wij merken hierbij op, dat de Grondwet de Eerste Kamer *bevoegd* verklaart het hier bedoelde oordeel te geven. Wanneer echter de Eerste Kamer tot iets bevoegd wordt verklaard, dan is daarmee geen uitspraak gedaan omtrent haar representativiteit in de zin als hier bedoeld.

In de suggestie van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. om een eventuele verenigde vergadering aldus in te richten dat zij niet alleen ge-

zamenlijk vergadert maar ook gezamenlijk besluit, is voor ons geen reden gelegen ons hierboven weergegeven standpunt te wijzigen. Ook in deze constellatie geldt onverkort het bezwaar dat een zelfde gewicht zou worden toegekend aan de stemmen van kamerleden die ten aanzien van de aanhangige grondwetsherziening niet gelijkkelijk representatief kunnen worden geacht.

De leden hier aan het woord wijzen er nog op, dat aldus een groter aantal tegenstemmende Eerste Kamerleden vereist zou zijn om een herzieningsontwerp in tweede lezing te kunnen verwerpen dan thans het geval is. Tegenover een zekere vermindering van de invloed van de Eerste Kamer ten aanzien van de tweede lezing van een herzieningsontwerp staan wij niet afwijzend. Wij zouden deze vermindering echter liever langs een andere weg bereiken, namelijk door in plaats van een tweederde meerderheid in tweede lezing een beslissing bij gewone meerderheid voor te schrijven, zoals ook de Raad van State suggereerde,

Tot slot zij erop gewezen dat, blijkens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de Eerste Kamer, in die Kamer bezwaren bestaan tegen behandeling van een grondwetsherziening in tweede lezing door een verenigde vergadering. Het lid van die Kamer, de heer De Geer van Oudegein wees deze gedachte van de hand, opmerkende dat verwezenlijking ervan een wezenlijke aantasting betekenen zou van de zelfstandige positie van de Eerste Kamer in ons staatsbestel.¹

De leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. verzoeken ons onze visie uiteen te zetten omtrent de representativiteit van de Eerste en Tweede Kamerleden in andere gevallen waarin de Grondwet de verenigde vergadering voorschrijft. Deze komen, behalve wanneer het gaat om verenigde vergaderingen voor ceremoniële doeleinden, uitsluitend voor in bepalingen van de Grondwet inzake het koningschap. Men heeft hier echter te maken met zeer bijzondere gevallen, waarin, gelet op de aard van het onderwerp de nadelen van een niet gelijke representativiteit der beide kamers niet opwegen tegen het voordeel van een beslissing in verenigde vergadering. Het is in deze gevallen namelijk zeer gewenst te voorkomen dat afzonderlijk besluitende Kamers tot een verschillend besluit zouden komen inzake een voorziening ten aanzien van het koningschap.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat, indien mocht blijken dat de Tweede Kamer met haar aanvaarding van de motie-De Kwaadste niet niet heeft bedoeld op het punt van de herzieningsprocedure geen enkele wijziging toe te staan, zij het meest geporteerd zouden zijn voor een tweede lezing, uitsluitend door de nieuwe Tweede Kamer.

Deze wijziging hebben wij voorgesteld in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Op basis van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van deze nota hebben wij echter gemeend deze wijziging niet in het onderhavige wetsontwerp te moeten opnemen.²

Het tijdsverloop tot de kamerontbinding

Door de P.v.d.A.-fractie wordt gevraagd of het niet de voorkeur verdient een langdurig uitstel van de ontbinding van de Kamers der Staten-Generaal te verhinderen, door een tijdslimiet, waarbinnen na de afkondiging ontbinding moet volgen nadrukkelijk in de grondwettekst op te nemen. Wij menen dat het niet aan te bevelen is een zodanige tijdslimiet in de Grondwet te introduceren. Weliswaar moet naar onze mening getracht worden de periode tussen beëindiging van de eerste lezing en de ontbinding der Kamers niet langer te doen zijn dan nodig is – wij stemmen dan ook in met een opmerking van deze strekking door de V.V.D.-fractie gemaakt – maar dat betekent niet dat het opnemen van een tijdslimiet het meest geëigende middel daartoe zou zijn.

¹ Hand. I 1974–1975, blz. 620.

² Zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken dd. 24 juni 1975 betreffende de verdere gang van zaken ten aanzien van de grondwetsherziening (kamerstuk 13 472, nr. 1, blz. 1).

Men zou er de grondwetgever te zeer mee vastleggen, zeker wanneer het om een omvangrijke grondwetsherziening gaat. In dit laatste geval zal de grondwetgever behoefte hebben aan een gespreide behandeling in eerste lezing van de afzonderlijk ingediende herzieningsvoorstellen. Dit brengt mee dat het stellen van een tijdslimiet waarbinnen na de afkondiging van het eerste in de beide Kamers aangenomen wetsontwerp tot ontbinding zou moeten worden overgegaan, bijzonder onpraktisch zijn.

Wij wijzen erop dat ook artikel 211 van de huidige Grondwet een dergelijke termijn niet bevat. Naar wij in de brief d.d. 2 april 1976 inzake de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet (kamerstuk 13 871) op blz. 7 uiteenzetten achten wij het niet in strijd met de strekking van dit artikel en derhalve geen te ver gaande, ruime interpretatie daarvan, wanneer met het ontbinden van de Kamers wordt gewacht, totdat het gehele in een kabinetsperiode te behandelen complex van herzieningsvoorstellen is voltooid.

De leden van de fractie van de V.V.D. wezen op deze passage uit bedoelde brief. Deze leden vrezen dat het hanteren van het begrip kabinetsperiode in dit verband tot vreemde en onaanvaardbare gevolgen kan leiden, aangezien huns inziens dit begrip mede omvat de periode waarin een kabinet demissionair is.

Overeenkomstig het politieke spraakgebruik, doelen wij bij het hanteren van het begrip kabinetsperiode op de periode die eindigt met het demissionair worden van een kabinet. De overgangstijd, waarin het oude kabinet demissionair is en waarin aan de vorming van een nieuw kabinet wordt gewerkt, rekenen wij in deze zin niet tot de kabinetsperiode van het oude kabinet. In deze zienswijze zal een kabinetsperiode in ieder geval niet langer duren dan een zittingsperiode van de Tweede Kamer. Voor de door de V.V.D.-fractie gesignaleerde vreemde en onaanvaardbare gevolgen behoeft naar onze opvatting geen vrees te bestaan. Het door ons beoogde stelsel is er immers juist op gericht tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer te voorkomen en die ontbinding te doen samenvallen met het tijdstip, waarop de normale zittingsperiode van de Kamer eindigt. Daarvoor is het nodig het besluit tot ontbinding te nemen enige tijd vóór het eindigen van die zittingsperiode.

Wij wijzen deze leden er nog op dat, nu de Tweede Kamer niet alle door de regering ingediende voorstellen tot grondwetsherziening zal afhandelen, althans voor de komende kabinetsperiode de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium over een groot aantal voorstellen tot wijziging van de Grondwet zal beschikken. Hiertoe zullen ook behoren de wetsontwerpen, die dit kabinet nog zal indienen.

De indiening van wetsontwerpen in tweede lezing

Van de zijde van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. worden vragen gesteld naar aanleiding van ons betoog in de memorie van toelichting omtrent het aanhangig maken van de voorstellen tot herziening bij de nieuwe Kamers.

Wij antwoorden hierop als volgt. Als regel rust de plicht tot indiening van de herzieningsontwerpen in tweede lezing op de Regering. Slechts in één geval, zo kan men verdedigen, kan van deze regel afgeweken worden, namelijk indien het gaat om een oorspronkelijk initiatiefvoorstel waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor de indiening in tweede lezing zorg zullen dragen. Er is dus steeds een garantie dat de voorstellen bij de nieuwe Kamers aanhangig worden gemaakt.

De leden hier aan het woord vragen voorts hoeveel tijd naar schatting maximaal zou mogen verlopen tot het aanhangig maken van de voorgestelde herzieningen in tweede lezing feitelijk plaatsvindt. Een exacte termijn is hiervoor niet voorgeschreven. De indiening pleegt evenwel te geschieden op de dag dat de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkomt.

Bij de naoorlogse grondwetsherziening is dit steeds het geval geweest, met uitzondering van 1946, toen de indiening ongeveer drie weken later plaats vond, terwijl in 1948 de datum van indiening zelfs drie dagen vóór die van het bijeenkomen der nieuwe Tweede Kamer lag.

De leden van de V.V.D.-fractie, die opmerkingen maken over de gang van zaken bij een initiatiefvoorstel, geven wij toe dat na aanvaarding door de Tweede Kamer een dergelijk voorstel een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer is geworden. Zoals deze leden zelf reeds opmerken zal de Tweede Kamer veelal de verdediging van haar voorstel opdragen aan die leden, die het oorspronkelijke voorstel indienden. In overeenstemming hiermee kan ook de indiening in tweede lezing bij de Tweede Kamer van een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening plaatsvinden door de leden, die het oorspronkelijke voorstel indienden.

Wij verwijzen naar de gang van zaken bij het voorstel van wet van de heren Westerterp, Boersma, Van Mierlo, Van Thijn en Wiegel tot verandering in artikel 110 van de Grondwet (vervroeging Prinsjesdag), nr. 11 302.³ In het bijzonder is hier van belang het vermeldde in punt 3 van de brief van de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende dd. 7 oktober 1971 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer (kamerstuk 11 302, nr. 7a). In de toelichting op artikel 8.1 van het thans aan de orde zijnde wetsontwerp hebben wij een zelfde standpunt ingenomen als vermeld in punt 3 van genoemde brief. In die brief werd ook reeds het standpunt ingenomen, dat een kabinet, dat voor de indiening in tweede lezing van een wetsontwerp zorg draagt, zich daardoor nog niet verplicht de bekrachtiging van het ontwerp, zo dit wordt aangenomen, te bevorderen. Het ligt voor de hand, dat in de gevallen dat de Regering de voorstellen in tweede lezing indient, doch de wenselijkheid van voorgestelde herzieningen dan betwijfelt of ontkent, zij dit in de toelichting daarbij reeds tot uitdrukking brengt. Intussen zal deze situatie zich niet licht voordoen.

Wij wijzen deze leden erop dat het veelal zo is dat op het tijdstip van de indiening in tweede lezing nog geen nieuw kabinet is gevormd. Het zittende kabinet, dat de voorstellen na behandeling in eerste lezing heeft bekrachtigd, zal dus voor de indiening in tweede lezing van de voorstellen en de bijbehorende toelichting zorg dragen. De kans dat het kabinet plotseling van een andere mening omtrent de ingediende voorstellen zou doen blijken, achten wij niet groot. Wel moet er rekening mee worden gehouden, dat wanneer tijdens de behandeling in tweede lezing een nieuw kabinet optreedt, dit een ander standpunt kan huldigen dan zijn voorganger.

Wij zijn van opvatting – dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. – dat het karakter van een contraseign onder de in eerste lezing aanvaarde voorstellen in het algemeen niet verschilt van dat van een contraseign onder andere wetsontwerpen. Om soortgelijke redenen als bij andere wetsontwerpen kan de Regering haar ondertekening onthouden aan voorstellen tot wijziging van de Grondwet zoals die in eerste lezing zijn vastgesteld. Gelijk reeds opgemerkt, zal zich dit niet vaak voordoen.

Diverse onderwerpen

De leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. zouden graag nader geïnformeerd worden waarom het de Regering zoveel beter dunkt de Kamer(s) met een kleine k te schrijven.

Wij schrijven in de voorstellen tot grondwetsherziening Kamer(s) met een kleine letter k daar waar het woord kamer niet als een eigenaam wordt gebruikt. Waar het wel als eigenaam wordt gebruikt bezigen wij een hoofdletter K. Hiermee handelen wij overeenkomstig de door de staatscommissie toegepaste schrijfwijze.

De tot de fractie van de P.v.d.A. behorende leden vragen zich af of niet de theoretische kans bestaat, dat door het Statuut als medium te benutten de

³ Gepubliceerd in de Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 9, «De Grondwetsherziening 1972», deel III, blz. 376 e.v.

Grondwet ingrijpend gewijzigd wordt zonder kamerontbinding. Wij wijzen deze leden erop dat ingevolge artikel 55, derde lid van het Statuut een voorstel tot wijziging van het Statuut, indien en voor zover dit afwijkt van de Grondwet, wordt behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de nieuwe Kamer de voorgestelde verandering bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

In deze gevallen zal derhalve kamerontbinding plaatsvinden.

Bij de leden van de fractie van de V.V.D. is de vraag gerezen of het gebruik van het woord «voorzieningen» in artikel 8.2., tweede lid, juist is, nu daarmee grondwettelijke regels worden bedoeld, terwijl het woord «voorziening» in artikel 8.4 huns inziens een veel ruimere betekenis heeft, omdat het wetten, andere regelingen en besluiten omvat.

Wij merken op dat het woord «voorziening» geen specifieke inhoud heeft, doch zijn inhoud krijgt door het verband waarin het gebruikt wordt.

Gezien de eerder in beide bepalingen voorkomende begrippen zijn wij van mening dat omtrent de betekenis van het woord «voorzieningen» respectievelijk «voorziening» in deze concrete gevallen geen misverstand kan bestaan.

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

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