

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. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 oktober 1976

Bij Kabinetsmissive van 27 augustus 1976, no. 31, 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 de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemng van een bepaling inzake splitsing van een voorstel tot verandering.

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is de in het voorliggende wetsontwerp geregelde materie – de herziening van de Grondwet – aan de orde geweest. Nu de Raad van State hierover advies heeft uitgebracht, kan voor zijn standpunt met betrekking tot het bestaande stelsel van grondwetsherziening naar genoemd advies worden verwezen.

De Raad heeft er kennis van genomen dat zijn suggestie om van Kamertontbinding en verkiezingen af te zien, bij Uw Minister van Binnenlandse Zaken, getuige zijn brief van 4 juni 1975 (Gedr. St. no. 12944, no. 5, bladzijde 2), geen bijval heeft gevonden. Hoewel het college door de argumenten die Uw Minister in zijn brief aanvoert niet overtuigd is van de wenselijkheid de ontbinding der Kamers te handhaven, geeft het er de voorkeur aan hierover niet verder van gedachten te wisselen, nu de Staten-Generaal hebben doen blijken het huidige stelsel van grondwetsherziening met twee lezingen en tussentijdse verkiezingen te willen handhaven.

De Raad stemt in met de afwijzing van het voorstel om de behandeling van de tweede lezing van de grondwetsherziening te doen plaatsvinden in de verenigde vergadering. Nu de Eerste Kamer naar het zich laat aanzien niet rechtstreeks zal worden gekozen, is daartoe onvoldoende grond aanwezig.

Nadeel van een behandeling in tweede lezing door beide Kamers afzonderlijk is echter, dat – de Staatscommissie wees daar ook op – handhaving van de eis van een tweederde meerderheid tot gevolg kan hebben dat een

minderheid in de Eerste Kamer een herziening waarvoor zich de meerderheid van het parlement heeft uitgesproken kan tegenhouden. Ter voorkoming van een dergelijke situatie zou de Raad er mee kunnen instemmen, indien voor de Eerste Kamer de eis van een tweederde meerderheid zou vervallen. Het lijkt immers weinig overtuigend, dat het gevoel van tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Tweede Kamer moet wijken voor een negatief votum van éénderde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer. De Raad realiseert zich, dat Uw Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer heeft toegezegd (brief van 24 juni 1975) in de bevoegdheden van de Eerste Kamer geen verandering te zullen brengen.

Artikel 8.1, tweede lid.

In het recente verleden is de vraag gerezen of na afkondiging van een wet als bedoeld in artikel 210 van de Grondwet onmiddellijk tot ontbinding van de Kamers der Staten-Generaal behoort te worden overgegaan of dat genoemde ontbinding kan worden uitgesteld.

Bij brief van 2 april 1976 heeft het kabinet doen weten zelfs een langdurig uitstel van de ontbinding niet in strijd te achten met de bedoeling van artikel 211 van de Grondwet.

Het heeft de Raad bevreemd dat, nu artikel 8.1, tweede lid, niet wezenlijk afwijkt van artikel 211 van de Grondwet, op deze problematiek in de toelichting op artikel 8.1, tweede lid, niet is ingegaan. Hij moge derhalve in overweging geven dit alsnog te doen en daarbij de vraag te beantwoorden of het niet gewenst is om, indien (langdurig) uitstel van de Kamerontbinding verenigbaar wordt geacht met artikel 8.1, tweede lid, zulks in de tekst van dat artikel tot uitdrukking te brengen.

Artikel 8.1, vierde lid.

Het voorgestelde artikel 8.1, vierde lid, geeft aan de Tweede Kamer de bevoegdheid met tenminste tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering te splitsen. Blijkens de toelichting wordt hiermee beoogd te voorkomen dat «verzamelontwerpen» in tweede lezing worden verworpen omdat tegen een enkel der voorgestelde veranderingen bezwaar bestaat, hoewel het overigens voorgestelde niets anders dan instemming ondervond.

Het is de Raad echter opgevallen dat de te verlenen splitsingsbevoegdheid zich niet uitdrukkelijk beperkt tot die gevallen waarin tussen de in het voorstel tot verandering opgenomen veranderingen geen direct verband bestaat. Dit betekent dat de kans toeneemt dat splitsing een voorstel tot verandering ingrijpend wijzigt. Niet kan worden ingezien dat een ruime overeenstemming in de Kamer over de wenselijkheid van splitsing uitsluit, dat een dergelijk bezwaar zich in de praktijk zal voordoen, zoals in de memorie van toelichting (bladzijde 3, tweede alinea¹) gesuggereerd wordt. De Raad geeft derhalve in overweging te motiveren waarom de splitsingsbevoegdheid aan de Tweede Kamer niet slechts verleend is voor die wijzigingsontwerpen waarin veranderingen van verschillende grondwetsartikelen zijn samengenomen, waartussen geen direct verband bestaat.

Terzake van het gebruik van de zinsnede «vanwege de Koning» wil de Raad een voorbehoud maken in die zin dat over die uitdrukking pas een oordeel kan worden gevormd wanneer hem het voorstel om advies zal zijn voorgelegd, waarin de positie van de Koning aan de orde zal worden gesteld.

Memorie van toelichting.

Tegen het niet opnemen in artikel 8.1, vierde lid², van het woord «autoriteiten» heeft de Raad geen bezwaar. Nu niet zonder meer duidelijk is, dat

¹ Par. 2; al. 4.

² Bedoeld zal zijn artikel 8.4.

– zoals in de memorie van toelichting (bladzijde 7³) is gesteld – onder deze term ook «bevoegdheden» kunnen vallen, ware een motivering van dat standpunt op haar plaats.

Met de tekst van artikel 8.6 stemt de Raad in. De memorie van toelichting, bladzijde 8, enige alinea⁴, laatste volzin, behoeft echter wijziging, aangezien onder de uitdrukking «De Grondwet» ook «een puur tekstuele aanpassing» kan vallen.

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

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

³ Toel. op art. 8.4; al. 4.

⁴ Toel. op artt. 8.5 en 8.6; laatste al.

's-Gravenhage, 30 oktober 1976

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 augustus 1976, nr. 31, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp 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 rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 1976, nr. 6, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 21 oktober 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State verwijst voor zijn standpunt met betrekking tot het bestaande stelsel van grondwetsherziening naar zijn advies naar aanleiding van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, op welk standpunt de tweede ondergetekende is ingegaan in zijn brief van 4 juni 1974 (kamerstuk 1973-1974, 12 944, nr. 5, blz. 2).

De Raad is niet overtuigd door de argumenten die de tweede ondergetekende in vorengenoemde brief heeft aangevoerd tegen 's Raads suggestie van kamerontbinding en verkiezingen af te zien. Bij de voorkeur van de Raad om hierover niet verder van gedachten te wisselen, nu de Staten-Generaal hebben doen blijken het huidige stelsel van grondwetsherziening met twee lezingen en tussentijdse verkiezingen te willen handhaven, sluiten wij ons gaarne aan.

Met voldoening namen wij er kennis van dat de Raad instemt met de afwijzing van het voorstel de behandeling van de tweede lezing van de grondwetsherziening te doen plaatsvinden in de verenigde vergadering. Daarnaast wijst de Raad er echter op, dat aan een behandeling in tweede lezing door beide kamers afzonderlijk het nadeel is verbonden, dat een minderheid in de Eerste Kamer een herziening waarvoor zich de meerderheid van het parlement heeft uitgesproken kan tegenhouden. Ter voorkoming van een dergelijke situatie zou de Raad ermee kunnen instemmen indien voor de Eerste Kamer de eis van een tweederde meerderheid zou vervallen. Het lijkt immers, aldus de Raad, weinig overtuigend dat het gevoel van tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Tweede Kamer moet wijken voor een negatief votum van éénderde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer.

Met de Raad wijzen wij erop dat de tweede ondergetekende bij brief van 24 juni 1975 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd gevolg te zullen geven aan de motie-De Kwaadsteniet, waarin de Regering werd verzocht geen voorstellen te doen tot wijziging van de bestaande taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer. Wij hebben deze motie aldus begrepen, dat daaruit ook zou voortvloeien, dat voor de Eerste Kamer in het vereiste van een versterkte meerderheid voor de tweede lezing van voorstellen tot grondwetsherziening geen wijziging zou dienen te worden gebracht. Mocht evenwel alsnog blijken, dat de Tweede Kamer deze consequentie niet aan haar uitspraak in genoemde motie verbonden acht, dan zouden wij, gelet op het standpunt dat wij te dezen hebben ingenomen in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (blz. 16) gaarne gevolg geven aan de suggestie zoals die door de Raad in zijn advies wordt gedaan.

Artikel 8.1, tweede lid

De Raad merkt op, dat in het recente verleden de vraag is gerezen, of na afkondiging van een wet als bedoeld in artikel 210 van de Grondwet onmiddellijk tot ontbinding van de kamers der Staten-Generaal behoort te worden overgegaan of dat genoemde ontbinding kan worden uitgesteld. De Raad vermeldt in dit verband de brief van 2 april 1976 (kamerstuk 1975-1976,

13871, nr. 1). Onder punt 5 van deze brief is ingegaan op de gespreide behandeling van de wetsontwerpen tot grondwetsherziening. Daarbij heeft het kabinet het bezwaar, dat een langdurig uitstel van de ontbinding de bedoeling van artikel 211 geweld zou aandoen, afgewezen. In zijn advies naar aanleiding van deze brief is ook de Raad van oordeel dat uitstel van ontbinding zich verdraagt met artikel 211 van de Grondwet.

Het heeft de Raad bevreemd dat, nu artikel 8.1, tweede lid, niet wezenlijk afwijkt van artikel 211 van de Grondwet, op de problematiek van uitstel van ontbinding in de toelichting niet is ingegaan. De Raad geeft derhalve in overweging dit alsnog te doen en daarbij de vraag te beantwoorden of het niet gewenst is om, indien (langdurig) uitstel van kamerontbinding verenigbaar wordt geacht met artikel 8.1, tweede lid, zulks in de tekst van dat artikel tot uitdrukking te brengen.

Hieromtrent merken wij op, dat uitstel van kamerontbinding, dat zich – zoals gezegd – verdraagt met artikel 211, van de huidige Grondwet, ook mogelijk zal zijn onder de werking van het voorgestelde artikel 8.1, tweede lid, dat immers, behoudens een gering verschil in redactie, niet afwijkt van artikel 211, eerste volzin, van de Grondwet. Uit de meergenoemde brief van 2 april 1976 blijkt, dat de mogelijkheid van uitstel van kamerontbinding na afkondiging van een in eerste lezing tot stand gekomen wet inzake grondwetsherziening aan de orde komt in het kader van de problematiek ter zake van gespreide behandeling van wetsontwerpen tot grondwetsherziening door de kamers. In dat kader zijn in die brief meer mogelijkheden, welke tot die gespreide behandeling zouden kunnen bijdragen, vermeld, zoals ook de mogelijkheid tot uitstel van de afkondiging van een in eerste lezing tot stand gekomen wet. Ook laatstbedoelde mogelijkheid achten wij verenigbaar met artikel 211 van de Grondwet, al kiezen wij op praktische gronden voor uitstel van kamerontbinding. Het voorgestelde artikel 8.1, tweede lid, laat ook in dit opzicht dezelfde mogelijkheden als het huidige artikel 211.

Het huidige zowel als het voorgestelde artikel geeft derhalve ruimte voor de praktijk bij de keuze van oplossingen om een gespreide behandeling van wetsontwerpen door de kamers mogelijk te maken. Het lijkt ons niet wenselijk het artikel in dit opzicht nader te precisieren, bijvoorbeeld door slechts een der huidige mogelijkheden daarin met zoveel woorden te vermelden, zoals de Raad van State suggereert.

Ook lijkt het ons niet nodig op de problematiek van uitstel van kamerontbinding in de toelichting op artikel 8.1 in te gaan, nu deze problematiek in breder verband aan de Staten-Generaal is voorgelegd bij de brief van 2 april 1976 en het in die brief onder punt 5 gestelde kan worden betrokken bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 8.1, vierde lid

Het is de Raad opgevallen dat de in het voorgestelde artikel 8.1, vierde lid, verleende splitsingsbevoegdheid niet uitdrukkelijk beperkt is tot die gevallen waarin tussen de in het voorstel tot verandering opgenomen veranderingen geen direct verband bestaat. Naar de mening van de Raad betekent dit dat de kans toeneemt dat splitsing een voorstel tot verandering ingrijpend wijzigt. Het vereiste dat de Tweede Kamer een besluit over de wenselijkheid van splitsing slechts kan nemen met tweederde van de uitgebrachte stemmen sluit volgens de Raad die kans niet uit. De Raad geeft in overweging te motiveren waarom de splitsingsbevoegdheid aan de Tweede Kamer niet slechts verleend is voor die wijzigingsontwerpen waarin veranderingen van verschillende grondwetsartikelen zijn samengenomen, waartussen geen direct verband bestaat.

Wij betoogden in de memorie van toelichting dat de strekking van de splitsingsbepaling een beperkte is, namelijk het vermijden van situaties waarin «verzamelontwerpen» in hun geheel stranden op de weerstand tegen een enkele voorgestelde bepaling, die met het overigens voorgestelde geen direct verband houdt. De voorgestelde maatregel beoogt dan ook in genen dele

het openen van de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om, met voorbijzien van het onderlinge verband tussen de in een voorstel tot verandering vervatte bepalingen, naar believen te splitsen.

Daarbij zijn wij echter van mening dat het weinig zinvol is met zoveel woorden in de Grondwet vast te leggen, dat splitsing slechts mogelijk is in gevallen waarin tussen de in een voorstel tot verandering vervatte bepalingen geen direct verband bestaat. Een dergelijke grondwettelijke bepaling zou immers op zich geen uitsluitel geven omtrent de beantwoording van de vraag of in een concreet geval al dan niet sprake is van een direct verband tussen de voorgestelde veranderingen. Dat blijft een kwestie van interpretatie. Het verdient onzes inziens de voorkeur het aan de Tweede Kamer over te laten van geval tot geval te beoordelen of er voldoende termen aanwezig zijn om tot splitsing over te gaan. Daarbij is naar onze opvatting het vereiste dat een beslissing omtrent de wenselijkheid van splitsing met tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen moet worden genomen, een afdoende garantie dat de beperkte strekking van de voorgestelde bepaling niet uit het oog zal worden verloren. Met ons voorstel sluiten wij ons aan bij de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner.

Wij hebben kennis genomen van het door de Raad gemaakte voorbehoud voor wat betreft de zinsnede «vanwege de Koning». Op het gebruik van de termen «Koning» en «regering» in de herziene Grondwet zal in meer algemene zin worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake de paragraaf wetten en andere voorschriften van het nieuwe hoofdstuk «Wetgeving en bestuur». Thans volstaan wij met erop te wijzen dat de staatscommissie in een aantal vergelijkbare gevallen de zinsnede «vanwege de Koning» eveneens bezigt (artikelen 20; 21, eerste lid; 65; 66, eerste lid; 78, eerste lid van de door de staatscommissie voorgestelde Grondwet). Overigens merken wij nog op dat voornoemd herzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften inmiddels ter fine van advies aan de Raad is voorgelegd.

Memorie van toelichting

Met genoeg constateren wij, dat de Raad geen bezwaren heeft tegen het niet opnemen van het woord «autoriteiten» in artikel 8.4¹). Nu het, aldus de Raad, niet zonder meer duidelijk is, dat – zoals in de memorie van toelichting (artikel 8.4, vierde alinea) is gesteld – onder deze term ook «bevoegdheden» vallen, ware een motivering van dit standpunt op haar plaats.

Wij merken dienaangaande op, dat een grondwetswijziging niet alleen bestaande lichamen of organen kan opheffen, maar dat ook onder handhaving van deze «autoriteiten» daaraan bepaalde bevoegdheden ontnomen kunnen worden. Deze bevoegdheden worden geacht te vallen onder de term «autoriteiten» welke in artikel 211 Grondwet voorkomt. Zij bestaan evenwel – zoals de memorie van toelichting impliceert – niet zonder een besluit waarop zij berusten en zullen derhalve krachtens artikel 8.4 uitgeoefend kunnen worden, totdat een nieuwe voorziening is getroffen. De memorie van toelichting hebben wij in de zin van het vorenstaande aangevuld.

Het geeft ons voldoening, dat de Raad instemt met de tekst van artikel 8.6. Wij erkennen, dat de laatste volzin van de laatste alinea van de toelichting op de artikelen 8.5 en 8.6 wijziging behoeft, aangezien onder de uitdrukking «De Grondwet» ook een «puur tekstuele aanpassing» kan vallen. Wij hebben de memorie van toelichting dienovereenkomstig gewijzigd.

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

¹ De Raad spreekt in zijn advies van artikel 8.1, vierde lid, doch bedoelt kennelijk artikel 8.4.

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

Toel. op art. 8.4; al. 4:

Anders dan de staatscommissie stellen wij voor, het thans in artikel 215 Grondwet voorkomende woord «autoriteiten» niet op te nemen. Autoriteiten – zowel in de zin van lichamen of organen als in de betekenis van bevoegdheden – bestaan niet zonder een besluit waarop ze berusten; derhalve is het voldoende te bepalen dat die besluiten hun kracht blijven behouden, totdat een voorziening is getroffen in overeenstemming met de nieuwe grondwettelijke voorschriften; die voorziening kan ook de intrekking van het besluit of de opheffing van een orgaan of van een bevoegdheid inhouden.

Toel. op de artt. 8.5 en 8.6; al. 2:

In artikel 8.6 wordt bepaald dat «De Grondwet» bij wet in overeenstemming kan worden gebracht met het Statuut; huidige Grondwet en staatscommissie spreken hier van «de tekst van de Grondwet». In de voorgestelde redactie komt duidelijker tot uitdrukking dat het hier gaat om een inhoudelijke, niet een puur tekstuele aanpassing.