

Zitting 1975-1976

13 957 (R 1039)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Artikel 1 van de huidige Grondwet constateert, dat het grondgebied van het Koninkrijk bestaat uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.¹ Het artikel is louter beschrijvend. Op deze grond kon ten aanzien van de wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de onafhankelijkheid van Suriname artikel 55, derde lid, van dat Statuut² buiten toepassing blijven. Dat het artikel geen normatieve betekenis heeft is hierdoor nog eens beklemtoond. De aanduiding van de samenstelling van het Koninkrijk is met de normen voor de verhouding tussen de rijkdelen te vinden in het Statuut. Deze overweging heeft ons er toe geleid voor te stellen artikel 1 niet te handhaven, ook niet in dusdanig gewijzigde vorm – in verband met de onafhankelijkheid van Suriname – dat het grondgebied van het Koninkrijk zou bestaan uit Nederland en de Nederlandse Antillen.

In dit verband wijzen wij nog op het volgende.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van het wetsontwerp tot beëindiging van de statutaire band met Suriname³ is naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag toegezegd, dat zal worden overwogen of het aanbeveling verdient in verband met de onafhankelijkheid van Suriname een wetsontwerp tot wijziging van artikel 1 in te dienen op grond van artikel 213 van de Grondwet, dat de mogelijkheid geeft de tekst van de Grondwet bij gewone wet met het Statuut in overeenstemming te brengen.

Hoewel voor dit geval naar onze mening inderdaad de eenvoudige procedure van artikel 213 van de Grondwet zou kunnen worden toegepast, hebben wij daarvan afgezien nu in het kader van de algemene grondwetsherziening het verder reikende voorstel tot het doen vervallen van het gehele artikel 1 van de Grondwet wordt gedaan. Slechts indien een snelle aanpassing van artikel 1 aan het met ingang van 25 november 1975 gewijzigde Statuut geboden zou zijn geweest, zou het volgen van de weg van artikel 213 van de Grondwet voor het schrappen van de vermelding van Suriname uit artikel 1 de voorkeur hebben gehad.

2. Artikel 2 van de huidige Grondwet bepaalt, dat de Grondwet alleen voor het Rijk in Europa verbindend is, voor zover niet het tegendeel daaruit blijkt. Voorts wordt bepaald, dat waar in de volgende artikelen van de Grondwet het Rijk wordt genoemd, het Rijk in Europa wordt bedoeld.

Het onderwerp van artikel 2 wordt thans door het Statuut beheerst. Daarin wordt het zo geregeld, dat het huidige artikel 2 van de Grondwet niet meer geheel juist is. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Statuut worden het Ko-

¹ De staatscommissie behandelt deze aangelegenheid op de bladzijden 23–25 van haar Eindrapport.

² Artikel 55 van het Statuut luidt:

1. Wijziging van dit Statuut geschiedt bij Rijkswet.

2. Een voorstel tot wijziging, door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd alvorens het door Suriname en de Nederlandse Antillen is aanvaard. Deze aanvaarding geschiedt bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.

3. Indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

³ 13 473, R 990, Hand. II, 1975–1976, blz. 471, 505 en 585.

ningschap met de troonopvolging, de uitoefening van de Koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk. Het is dus niet meer de Grondwet zelf die dit bepaalt.

In het wetsontwerp wordt derhalve voorgesteld het artikel te doen vervallen.

3. Het wetsvoorstel tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2 van de huidige Grondwet vormt voor ons een gereede aanleiding enige beschouwingen te wijden aan de verhouding tussen het Statuut en de Grondwet. De verhouding tussen Statuut en Grondwet is in beginsel duidelijk: het Statuut is de hogere regeling en moet als zodanig door de Grondwet worden geëerbiedigd. Zulks ligt vast, zowel in artikel 5, tweede lid, als in artikel 48 van het Statuut. Bovendien moet ermede worden gerekend, dat de onderwerpen genoemd in de artikelen 3 en 5, eerste lid, van het Statuut, als aangelegenheden van het Koninkrijk moeten worden beschouwd en dat de in artikel 45 van het Statuut genoemde wijzigingen in de Grondwet worden geacht de Nederlandse Antillen te raken.

4. Uit het Statuut blijkt, dat de Grondwet niet eenvoudig met de staatsregeling van de Nederlandse Antillen op één lijn kan worden gesteld. Haar bestaan wordt in het Statuut op tal van plaatsen verondersteld (zie onder meer de artikelen 5, eerste lid, 14, eerste lid, 15–19). Zonder de bepalingen van de Grondwet zouden de voorzieningen van het Statuut omtrent de organen van het Koninkrijk niet voor onmiddellijke toepassing vatbaar zijn. Een aantal grondwettelijke instellingen zijn hoofdbestanddeel van de organen van het Koninkrijk en wat de Grondwet over die instellingen bepaalt, heeft daarom zijn onmiddellijke terugslag op het functioneren van de organen welke het Statuut noemt.

Met het oog op deze verstrengeling tussen wat men zou kunnen noemen het landelijk Nederlands aspect van de door Statuut en Grondwet beide bestreken instellingen en organen, en het koninkrijksaspect daarvan, hebben wij gemeend het onderscheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het land Nederland niet door een verschil in terminologie in de Grondwet te moeten markeren. Hierbij is tevens in aanmerking genomen, dat in het licht van de planmatige voorbereiding van de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen een dergelijke aanduiding op wat langere termijn gezien weinig zinvol zou zijn.

5. Wij hebben voorts overwogen, in hoeverre de Grondwet, waar zij uitsluitend voor Nederlandse verhoudingen geldt, nog de door haar geregelde staatkundige eenheid als Rijk kan aanduiden en bij voorbeeld uitdrukkingen als «Rijksuitgaven», «Rijkskas», «Rijksbelastingen» e.d. mag bezigen. Vooral omdat de Grondwet op verschillende plaatsen, met name in de bepalingen over de buitenlandse betrekkingen, de termen Rijk en Koninkrijk bezigt op plaatsen, waar dit zowel krachtens verwijzing door het Statuut het gehele Koninkrijk als in voorkomend geval alleen Nederland kan betreffen, lijkt een antwoord op die vraag noodzakelijk. Wij hebben ons op het standpunt gesteld, dat de bestaande terminologie kan worden behouden, doch dat bepalingen van de Grondwet de Nederlandse Antillen slechts kunnen binden, voor zover zulks uit het Statuut volgt.

Spreekt de Grondwet van de Rijksuitgaven (de bestaande artikelen 133 en 136), van 's Rijks kas (artikelen 72 en 188) of van Rijkswerken en -inrichtingen (artikel 188), dan kan dit alleen op de verhoudingen in Nederland slaan, al ware het maar omdat het Statuut geen aan de Rijksdelen gemeenschappelijke uitgaven, kassen of inrichtingen kent.

Iets gecompliceerder is de zaak, wanneer in het raam van de bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen wordt gesproken van het Koninkrijk (de bestaande artikelen 59, 62, derde lid, en 66). Bij het sluiten van verdragen treedt het Koninkrijk wel op, maar het is mogelijk, dat de territoriale gelding

van het verdrag zich beperkt tot een van de Rijksdelen. Dit zal zijn gevolgen hebben voor de wijze, waarop die verdragen moeten worden goedgekeurd. Nu eens zullen Nederlands-Antilliaanse organen daarbij zijn betrokken, dan weer niet. Het verdient echter geen aanbeveling te trachten deze verschillen in de Grondwet tot uitdrukking te brengen.

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

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

De Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

