

Zitting 1980–1981

16 034 (R 1138)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 28 november 1980

Uit vier fracties ontving de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ nadere vragen en opmerkingen over dit wetsontwerp. Met de beantwoording daarvan zal, naar de mening van de commissie, de plenaire behandeling voldoende zijn voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
Grondwettelijke terminologie	1
Artikel 2.1.2 (erfopvolging)	3
Artikel 2.1.4 (afstand)	3
– door de Koning	3
– door de potentiële troonopvolger	3
Artikel 2.1.5 (huwelijk)	4
Artikel 2.1.6 (uitsluiting)	4
Artikel 2.1.7 (ontbreken van opvolger)	4
Artikel 2.1.9 (beëdiging en inhuldiging)	5
Artikel 2.1.10 (leeftijdsgrens)	5
Artikel 2.1.14 (regentschap)	6

Grondwettelijke terminologie

De leden, behorende tot de fractie van de P.v.d.A., vroegen zich af waarom de Regering in de artikelen 2.1.6, 2.1.7 en 2.1.13 het initiatiefrecht van de Kamer minder geëigend acht. Het kan toch heel goed zo zijn dat binnen de Regering (koning en ministers) verschil van mening bestaat over de vraag of een lid van het Koninklijk Huis in uitzonderlijke omstandigheden van erfopvolging dient te worden uitgesloten (2.1.6) of over de vraag wat te doen als de omstandigheden genoemd in de artikelen 2.1.7 of 2.1.13 zich voordoen? Is een initiatief vanuit de Kamer dan niet een uitkomst?

In welke andere artikelen van de overige hoofdstukken van de ten dele reeds in eerste lezing aanvaarde nieuwe Grondwet is dit initiatiefrecht verder nog uitgesloten en om welke redenen? Is de Regering alsnog bereid deze beperking te schrappen?

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van der Burg (CDA).

De leden van de C.D.A.-fractie waren het in haar algemeenheid eens met de stelling dat een Grondwet ook in haar bewoordingen de staatsrechtelijke werkelijkheid moet weergeven. Maar waar de leden van de C.D.A.-fractie op doelden, was dat in de Grondwet een duidelijke constitutionele, monarchale lijn zichtbaar moest blijven en ook dat het derhalve gewenst is dat de bewoordingen in de afzonderlijke bepaling van deze lijn doen blijken.

Eén van de wezenskenmerken van deze lijn was de staatsrechtelijke positie van de Koning, als monarchaal staatshoofd. Deze positie, zo meenden deze leden, was meer versluierd geraakt en komt minder tot uiting in de nieuwe Grondwet, ook al werden in allerlei bepalingen vervoegingen van het woord «Koning» gebruikt. Zij meenden overigens te mogen verwijzen naar het afscheidscollege van prof. Jeukens op 30 oktober 1980 gehouden.

Ondanks het antwoord van de Regering behielden de leden van de C.D.A.-fractie hun voorkeur voor de hoofdstuktitel «Koning en ministers» in plaats van «regering». Dit moest mede gezien worden in het licht van de opmerkingen die de leden van de C.D.A.-fractie hadden gemaakt over de monarchale structuur van de Grondwet.

De leden van de C.D.A.-fractie erkenden dat de Regering bij de plenaire behandeling van wetsontwerp 15 047 uitvoerig op de bezwaren tegen de term «door of vanwege de Koning» was ingegaan, mede naar aanleiding van het inderdaad ingetrokken amendement Korte-Van Hemel. Dat nam echter niet weg, dat deze leden, waar het hier gaat om een zeer belangrijk gegeven in de nieuwe Grondwet, meenden hierover opmerkingen te kunnen maken. Zij herinnerden in dit verband aan de gedurende de hele grondwetsherziening steeds teruggekeerde gedachtenwisseling over de z.g. delegatieterminologie. Mocht concrete toepassing van een in wezen abstracte bepaling ongewenste gevolgen hebben, dan kan toch altijd een novelle worden overwogen. Het indienen van een novelle in het kader van de grondwetsherziening wordt door de Regering niet uitgesloten. De aan het woord zijnde leden verwezen hierbij naar de plenaire behandeling van artikel 7.6. Met het intrekken van het amendement-Korte-Van Hemel hadden de leden van het C.D.A. niet willen zeggen dat hun bezwaren waren weggenomen. De intrekking was geschied omdat de kans op aanvaarding gering leek.

De Regering heeft ook in deze memorie van antwoord een en andermaal verwezen naar wat zij noemt de «staatsrechtelijke werkelijkheid». Die werkelijkheid stond ook de leden van de C.D.A.-fractie voor ogen toen zij hun opmerking maakten, dat de toepassing van het recht van amendement en de indiening van nota's van wijzigingen vaak buiten tussenkomst van de Koning en de Raad van State plegen tot stand te komen. Overigens hebben zij slechts opgemerkt dat ten aanzien van de bekrachtiging deze feitelijkheden «in de overwegingen dienen te worden betrokken». Het zware geschut («ontoelaatbare scheiding»), dat de Regering thans laat aanrukken overtrekt de zaak. Het kan toch niet worden ontkend, dat talloze malen bij het in pleno behandelen van wetsontwerpen nota's van wijzigingen worden ingediend zonder tussenkomst van de Raad van State. De raadpleging van de Raad bij «ingrijpende nota's van wijziging» zal slechts dan plaatshebben indien deze tegelijk met de memorie van antwoord, derhalve binnen de schriftelijke voorbereiding, bij de Kamer worden ingediend. Uiteraard gingen de leden van de C.D.A.-fractie ervan uit dat het indienen van nota's van wijzigingen namens de Regering geschiedde. Ook hadden de leden van de C.D.A.-fractie niet willen zeggen dat de reacties van de bewindslieden met betrekking tot ingediende amendementen niet namens de Regering werden gedaan.

Het is ook de leden van de C.D.A.-fractie duidelijk dat de Koning ten aanzien van de bekrachtiging geen zelfstandige taak heeft. Het was echter de Regering die dit suggereerde in de memorie van toelichting. Overigens wreekt zich hier dat het woord «Koning» zoals in artikel 5.1.7 gemakkelijk in dezelfde zin verstaan kon worden als wat de nieuwe Grondwet elders bedoelt met «Koning», nl. de Koning als persoon.

Artikel 2.1.2 (erfopvolging)

De argumenten die de Regering heeft aangedragen voor handhaving van de erfopvolging tot in de derde graad van bloedverwantschap hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie niet overtuigd. Indien een koning kinderloos blijft, hebben de kinderen van de oudste broer of zuster reeds in een vroeg stadium kunnen beseffen dat zij via hun vader of moeder wellicht tot het koningschap geroepen zouden kunnen worden. Bij vooroverlijden van deze broer of zuster kan altijd nog via artikel 2.1.7 een neef of nicht van de kinderloze koning bij wet tot opvolger worden benoemd. Dit brengt het voordeel met zich mee, dat de Kamers zich een oordeel kunnen vormen over de vraag of zij een familielid uit de derde graad als de meest geëigende troonopvolger beschouwen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden niet willen betogen dat dit artikel niet duidelijk zou zijn, doordat het gedeelte van het voorgestelde artikel na de puntkomma geen werkwoord bevat, het ging hen erom of door toevoeging van een werkwoord het artikel 2.1.2 nog duidelijker zou worden en tenminste taalkundig beter zou zijn.

Artikel 2.1.4 (afstand)

door de Koning

Het ontging de leden van de C.D.A.-fractie welke bezwaren er bij de Regering bestaan tegen het vastleggen van de verplichting tot het contrasigneren van het besluit tot het doen van afstand door de Koning. De Regering voert daartoe geen enkel argument aan. Deze leden bleven van oordeel, dat er, juist gelet op het algemene vertrekpunt dat de Regering ten aanzien van de terminologie heeft gekozen en gelet op de titel van het hoofdstuk «Regering», alle reden is hierover geen twijfels te laten bestaan. Overigens wilden deze leden opmerken dat het doen van afstand door de Koning zich ook niet verzet tegen contrasignering.

door de potentiële troonopvolger

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich nog af of ook de afstand door de potentiële troonopvolger van de verwachting van het koningschap als mede afstand door andere bloedverwanten van de koning tot in de derde graad de ministeriële verantwoordelijkheid in dezelfde mate activeert als afstand door de koning. Hoe komt deze tot uitdrukking als de Regering zowel in de memorie van toelichting als in de memorie van antwoord zegt dat deze potentiële troonopvolger hierover niet alléén mag beslissen? Betekent dit in feite toch niet dat de Regering hierin een zwaarwegende stem meent te moeten hebben? Wordt de Raad van State geraadpleegd over het aan de in het geding zijnde troonopvolger te geven publiekrechtelijke advies? Is het dan toch niet juister, zo vroegen deze leden, de afstand van het koningschap en van de verwachting daarvan in de Grondwet vast te leggen? Of ligt *uiteindelijk* de beslissing over de afstand van de verwachting van het koningschap toch bij de troongerechtigde, zoals valt af te leiden uit hetgeen de Regering op bladzijde 10 bovenaan in de memorie van antwoord zegt?

De opmerking van de Regering in de memorie van toelichting, dat «in ieder geval niet door de gerechtigde alléén beslist mag worden» is in de memorie van antwoord mede naar aanleiding van vragen uit de C.D.A.-fractie nader omschreven. Deze leden waren de Regering daarvoor erkentelijk. Hun twijfels zijn echter niet weggenomen. Immers in de praktijk zal het aldus uit-

werken, dat een troongerechtigde, die via het sluiten van een huwelijk buiten instemming der Staten-Generaal zijn recht van opvolging wenst te verliezen, dit voornemen aan de Regering kenbaar zal maken. Dan vindt, in beslotenheid, het overleg plaats, dat al dan niet resulteert in het aanhangig maken van een wetsontwerp. Indien dit niet geschiedt blijkt, dat het overleg, noodzakelijk geworden door de omstandigheden, waarin de monarchie zich bevindt, aan de persoonlijke opvatting van betrokkene niets heeft gewijzigd. Dat tegen de zin van de betrokken opvolger toch een wetsontwerp zou worden ingediend, omdat «de beslissing hierover bij de Regering en niet bij de betrokkene ligt» kwam deze leden zeer onwaarschijnlijk voor.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden met voldoening dat wat betreft het doen van afstand van de verwachting van het Koningschap geen onderscheid was gemaakt tussen de vermoedelijke troonopvolger en de overige potentiële opvolgers. Wel wilden de leden vragen of de overige potentiële opvolgers materieel zodanig gedrag konden vertonen dat dit de facto op het doen van afstand van boven genoemde verwachting neerkwam.

Artikel 2.1.5 (huwelijk)

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren door het antwoord van de Regering op de bezwaren van deze leden tegen besluitvorming in de verenigde vergadering in plaats van de normale wetgevingsprocedure in beide Kamers niet overtuigd. Als de aard van de aangelegenheid – goedkeuring van een huwelijk – onderling afwijkende besluiten van beide Kamers naar het oordeel van de Regering ongewenst maakt, dan is dat op zich zelf niet onjuist, maar dat geldt voor alle door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerpen, ongeacht de aard van het wetsontwerp, zo meenden deze leden. In het concrete geval is een afwijkend besluit van de Eerste Kamer alléén mogelijk als het ontwerp van wet tot goedkeuring van een huwelijk al in de Tweede Kamer controversieel lag, maar daar nog een meerderheid heeft gehaald. Zo'n wetsontwerp zou niet behoren te worden ingediend.

Artikel 2.1.6 (uitsluiting)

De opmerkingen van de Regering over «het onmogelijk maken dat een dergelijk wetsvoorstel via een eerder verstrekte machtiging de Staten-Generaal zou kunnen bereiken» hadden de leden van de C.D.A.-fractie allerminst overtuigd. Hoe stelt de Regering zich voor dat artikel 2.2.1 en de daarmee in Nederland samenhangende staatkundige praktijk daartoe een beletsel zouden vormen? Een en ander was toch ook niet los te denken van de formele mogelijkheden die er zijn gekomen met het ingevoerde begrip «door en van weg de Koning.»?

Artikel 2.1.7 (ontbreken van opvolger)

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. waren niet overtuigd door de beantwoording van de Regering met betrekking tot de aard van de door de Staten-Generaal te nemen beslissing indien een opvolger van de Koning ontbreekt. Zij bleven erbij dat de twee-fasenbeslissing die de Regering voorstelt – eerst een beslissing over een opvolger en pas bij een negatieve beslissing daarover een keuze voor een andere staatsrechtelijke oplossing – minder juist is. Als het zo voor de hand ligt om bij het ontbreken van een opvolger eerst een koning te kiezen, waarom is daarvoor dan een beslissing in twee fasen van parlementaire besluitvorming nodig? Alleen omdat een bloedverwant verder dan de derde graad wordt voorgesteld? Is het overigens mogelijk om op grond van artikel 2.1.7 een bloedverwant van de Koning tot troonopvolger te benoemen die eerder afstand heeft gedaan van het vooruitzicht van het koningschap dan wel een huwelijk is aangegaan buiten bij de wet verleende toestemming?

De leden behorend tot de C.D.A.-fractie, wensten thans te volstaan met de kanttekening, dat geen uitkomst van het beraad voorspelbaar is. Immers het vereisen van tweederde meerderheid stelt reeds kwantitatieve grenzen. Indien een dergelijke meerderheid, gericht op een persoon niet tot stand komt, is het denkbaar dat voor een andere persoon wel een gekwalificeerde meerderheid aanwezig is, maar evenzeer, dat voor de handhaving van de monarchie onder die omstandigheden een tweederde meerderheid komt te ontbreken. Dit zijn echter mogelijke gevolgen van een beraad, dat gericht dient te zijn op de aanwijzing van een opvolger, zijnde de Koning.

Ten slotte zouden de leden van de C.D.A.-fractie gaarne de opvatting van de Regering vernemen over de volgende interpretatie van artikel 2.1.7, eerste en tweede lid. Is het goed gezien, dat dit artikel de wetgever niet verplicht in een monarchale opvolging te voorzien? Is dat wel de uiterste strekking van artikel 2.1.7? Uit dit artikel is niet te lezen, dat, als de wetgever niet in een monarchale opvolger kan of wil voorzien de grondwettelijke weg vrij zou zijn voor een andere staatsvorm.

De leden van de C.D.A. wensten ten aanzien van de procedure thans nog slechts op te merken, dat zij toch nog enige vragen hadden rond de motivering van de Regering ten aanzien van het ontbinden van de Eerste Kamer. Nieuwe verkiezing door dezelfde provinciale staten zal als regel alleen gevolgen hebben ten aanzien van personen die kandidaat gesteld worden door de politieke partijen en niet of nauwelijks ten aanzien van de zetelverdeling. Zij bleven zich derhalve afvragen, of indien geen nieuwe staten intussen zijn gekozen, deze procedure op dit punt betekenis kan hebben.

De P.P.R.-fractie was de Regering erkentelijk voor het antwoord op door haar gestelde vragen. Zij erkent dat het nodig is zolang het koningschap in Nederland nog bestaat daarvoor bepalingen in de Grondwet op te nemen.

De leden van de P.P.R.-fractie waardeerden de nadere uitleg over het begrip uitzonderlijke omstandigheden en konden zich alsnog daarmee verenigen.

De P.P.R.-fractie achtte de argumentatie van de Regering ten aanzien van artikel 2.1.7 niet onredelijk, maar zou ook geen bezwaar maken tegen een duidelijker versie van het openblijven van de mogelijkheid, dat geen besluit wordt genomen tot aanwijzing van een nieuwe koning, indien bij overlijden van de koning of bij afstand van het koningschap een opvolger ontbreekt.

Artikel 2.1.9 (beëdiging en inhuldiging)

De P.P.R.-fractie kon nog steeds niet inzien waarom in de Grondwet zou moeten worden vastgelegd dat de traditie van inhuldiging, die geen juridische betekenis heeft, dient te worden gehandhaafd. Deze leden hechtten juist aan een goede structuur en systematiek en de verwijdering van hetgeen als inhoudloze traditie mag worden opgevat. Zij zouden op dit punt een wijzigingsvoorstel indienen.

Artikel 2.1.10 (leeftijdsgrens)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen nog of de artikelen 2.1.10 en 2.1.11 wel geheel op elkaar aansluiten. De Regering stelt in artikel 2.1.10 voor dat de Koning het koninklijk gezag uitoefent vanaf zijn eenentwintigste jaar, iets waarmee deze leden het nog steeds niet eens zijn. Vervolgens wordt in artikel 2.1.11 bepaald dat de wet de voogdij over de minderjarige Koning regelt. In de toekomst – als de meerderjarigheidsgrens is verlaagd – zullen de burgerrechtelijke aangelegenheden van de minderjarige Koning tot zijn achttiende jaar door een voogd worden geregeld. Wordt dit laatste door de Regering ook beoogd of is het de bedoeling dat de burgerrechtelijke meerderjarigheid van de Koning ook pas op zijn eenentwintigste ingaat? Nu het huidige artikel 31, eerste volzin komt te vervallen, blijft hier enige onzekerheid bestaan.

Ter wille van een zo vlot mogelijke behandeling van het onderhavige grondwetswijzigingsvoorstel beperkten de leden van de V.V.D.-fractie zich in hun reactie tot een enkel nieuw argument dat de Regering in de memorie van antwoord had aangevoerd.

Het had genoemde leden verrast dat de mogelijkheid om enige jaren tertiair onderwijs te volgen door de Regering als argument gebruikt werd om de jonge Koning niet na het bereiken van de 18-jarige, maar van de 21-jarige leeftijd de uitoefening van het Koningschap te doen vervullen. Deze overweging is nieuw in de gedachtenwisseling over de leeftijdsgrens. Een consequente doorvoering van deze gedachtenlijn zou, zo kwam het voormelde leden voor, met zich meebrengen de aanvang van de uitoefening van het Koningschap afhankelijk te stellen van een omschreven voorbereiding daarop in de zin van een soort opleiding. In dat licht ontkomt de leeftijdsgrens van 21 jaar niet aan een zekere willekeurigheid. Naarmate aan de vervulling van het Koningschap bepaalde eisen van vorming, inzicht in de maatschappij en levenservaring gesteld zouden worden, zou de leeftijd waarop de feitelijke uitoefening van de Koninklijke functie aangevangen mag worden, steeds hoger moeten worden. Dan gaat de leeftijdsgrens op grond van een enkel criterium zich steeds verder verwijderen van de meerderjarigheid van de Koning, het moment waarop hij thans in staat geacht wordt het Koningschap te vervullen.

Artikel 2.1.14 (regentschap)

Ten aanzien van het schrappen van de verplichting nog bij het leven van de Koning een wet inzake het regentschap te maken, achtten de leden van de C.D.A.-fractie de opvatting van de Regering «dat het in ons streven past naar een beknopte Grondwet» teleurstellend. Daaraan kan en mag niet alles ondergeschikt worden gemaakt. In dit geval te meer niet nu de Regering opnieuw erkent, dat het zinvol is dergelijke wetgeving tot stand te brengen.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort