

Vergaderjaar 1993–1994

23 575

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

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de procedure van grondwetsherziening in die zin te vereenvoudigen dat de ontbinding van de Eerste Kamer na de eerste lezing vervalt.

Het vraagstuk van de ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening is eerder uitvoerig aan de orde gekomen bij de behandeling van een wijziging van de Kieswet en enkele andere wetsvoorstellen in de eerste helft van 1985. De Eerste Kamer heeft toen een motie-Vis aanvaard waarin het bovengenoemde standpunt reeds tot uitdrukking kwam (kamerstukken I 1984–1985, 18 179, nr. 136 d). De regering heeft bezwaar gemaakt tegen de uitvoering van deze motie omdat deze naar haar inzichten niet strookte met artikel 137, derde lid, Grondwet. De regering stelde zich op het standpunt dat de bepaling uitgaat van een gelijktijdige ontbinding van beide kamers wegens grondwetsherziening (kamerstukken I 1984/1985, 18 179, nr. 136 b, 1–3 en Handelingen I 1984/1985, 1209–1210, 1213–1214). Zij toonde zich evenwel bereid het vraagstuk om advies voor te leggen aan de Raad van State. Het advies van de Raad van State bevatte een uitvoerige analyse van de tekst, geschiedenis en strekking van artikel 137 Grondwet. Daaruit bleek onder meer dat de gelijktijdige ontbinding sinds 1848 vaste praktijk is geweest. In zijn advies komt de Raad tot de conclusie dat het niet in overeenstemming met de bedoeling en strekking van artikel 137, derde lid, van de Grondwet zou zijn, indien de daar bedoelde ontbinding niet gelijktijdig voor beide kamers zou geschieden. De regering sloot zich in haar brief aan de Eerste Kamer van 16 december 1985 aan bij dit advies (kamerstukken I 1985/1986, 18 179, nr. 89). De Eerste Kamer is hier vervolgens tot voor kort niet meer op teruggekomen.

Ook in het kader van de algemene discussie over staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing over het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer en meer in het bijzonder het rapport van de commissie-De Koning, heeft het kabinet als onderdeel van een beschouwing over de positie van de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de ontbinding van de Eerste Kamer ter gelegenheid van grondwetsherziening (kamerstukken II 1992/93, 21 427,

nr. 57). Bij de indiening van de vier thans aanhangige wetsvoorstellen tot grondwetswijziging is dit punt opnieuw naar voren gekomen in het overleg over het te volgen traject. Daarbij heeft de Eerste Kamer aangegeven dat een ontbinding van de Eerste Kamer gelijktijdig met ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening, op grond van artikel 137, derde lid, Grondwet weinig betekenis toekomt en evenmin dwingend volgt uit de genoemde bepaling.

Nu de vraag naar de gelijktijdige ontbinding zich opnieuw stelt, is het volgende van belang. De regering is met de Eerste Kamer van mening dat een ontbinding van de Eerste Kamer weinig betekenis heeft, indien er geen sprake kan zijn van een wezenlijk nieuwe samenstelling van de nieuw gekozen Eerste Kamer omdat er geen verkiezingen voor provinciale staten hebben plaatsgevonden. De vraag is ook of de tekst van artikel 137 Grondwet uitsluitend op zichzelf bezien de mogelijkheid van een ongelijktijdige ontbinding uitsluit. De regering is evenwel van oordeel dat de geschiedenis en strekking van de bepaling en de bestendig gevolgde praktijk ter zake wel in de richting van een gelijktijdige ontbinding wijzen. Bovendien zou een uitleg van artikel 137 Grondwet als door de Eerste Kamer gegeven, de toch reeds gecompliceerde procedure van grondwetsherziening in bepaalde gevallen nodeloos en ernstig vertragen. Er kunnen zich immers situaties voordoen waarin er geruime tijd, tot een maximum van ruim drie jaar, nodig is om te wachten tot de Eerste Kamer kan worden ontbonden op het moment dat er tevens periodieke verkiezingen voor de Eerste Kamer kunnen worden gehouden nadat de in de Kieswet vastgelegde periodieke verkiezingen voor de provinciale staten hebben plaatsgevonden.

Gelet op deze overwegingen is de regering van opvatting dat het noodzakelijk is om op dit punt duidelijkheid te scheppen. Die duidelijkheid kan niet anders en niet beter dan door grondwetswijziging worden geboden. Het is ook wenselijk om de grondwetsherzieningsprocedure op dit punt niet onnodig belemmerend te doen zijn. Derhalve heeft de regering het onderhavige voorstel van wet tot grondwetswijziging voorbereid.

Het voorstel houdt in dat het grondwettelijk voorschrift tot ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening vervalt. Daarmee wordt voor de Eerste Kamer afstand genomen van de gedachte dat de kiezers van die kamer zich afzonderlijk in verkiezingen wegens een grondwetsontbinding als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Grondwet, zouden moeten kunnen uitspreken over een grondwetsherziening. Wel blijft de verzwaarde eis van betrokkenheid van de Eerste Kamer in tweede lezing onverkort van kracht. Het grondwettelijk vereiste van een tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen in beide kamers voor de aanvaarding van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening, blijft ongewijzigd.

2. Artikelsgewijs

Artikel II

Deze bepaling maakt duidelijk dat de Grondwet voorschrijft dat alleen de Tweede Kamer moet worden ontbonden wegens grondwetsherziening. De voorgestelde bepaling laat overigens onverlet de bijzondere, resp. de algemene bevoegdheid om op grond van artikel 30, eerste lid, Grondwet of op grond van artikel 64, eerste lid, Grondwet de Eerste Kamer te ontbinden.

Artikel III

Het voorgestelde artikel geeft aan dat de tweede lezing van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening pas kan aanvangen nadat de na ontbinding wegens grondwetsherziening op grond van artikel 137, derde lid, nieuw gekozen Tweede Kamer is samengekomen. Voor de tweede lezing door de Eerste Kamer geldt een soortgelijk vereist niet, maar de bepaling sluit evenmin uit dat de Eerste Kamer in voorkomende gevallen de tweede lezing van het wetsvoorstel overweegt als nieuw gekozen kamer. Tenslotte blijft artikel 137, vierde lid, Grondwet overigens ongewijzigd hetgeen inhoudt dat het wetsvoorstel in tweede lezing in beide kamers alleen kan worden aangenomen met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales