

15 468

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 oktober 1980

Wij menen uit het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin te mogen concluderen dat aanvaarding van het onderhavige grondwetsontwerp door de Eerste Kamer niet op overwegende bezwaren zal stuiten. Gaarne gaan wij in deze memorie nog nader in op de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. bleken het te betreuren dat een bepaling als thans in artikel 190, eerste zin, van de Grondwet staat (de verbintenissen van de staat jegens zijn schuldeisers worden gewaarborgd) niet is opgenomen. Zij karakteriseerden daarbij de betreffende bepaling als een intentieverklaring, waarvan de waarde kan worden betwijfeld. Opnemings daarvan in de Grondwet had – althans zo begrijpen wij de hier aan het woord zijnde leden – toch kunnen worden overwogen indien voor ogen wordt gesteld dat in de artikelen 1.18 e.v. eveneens een aantal intenties is geformuleerd.

Hier menen wij een mogelijk misverstand te moeten wegnemen. Dit misverstand zou hierin kunnen bestaan dat een bepaling als vervat in de eerste zin van artikel 190 van de Grondwet en de sociale grondrechten, opgenomen in de artikelen 1.18 en volgende van de nieuwe Grondwet, als louter intentieverklaringen dienen te worden opgevat. Wij wijzen erop dat de bepaling, dat de verbintenissen van de staat jegens zijn schuldeisers worden gewaarborgd, niet als een intentieverklaring bedoeld is, maar als een dwingend beginsel dat bij het financieel beheer van de staat moet worden nageleefd. De vraag die bij deze bepaling aan de orde is, is of zij in de nieuwe Grondwet dient te worden opgenomen. Deze vraag dient ontkennend te worden beantwoord omdat een bepaling als de ondehavige in de nieuwe Grondwet verbodig zou zijn. Immers, het beginsel dat de staat jegens zijn schuldeisers zijn verplichtingen zal nakomen, vloeit rechtstreeks voort uit de rechtsstaatgedachte. Een en ander hebben wij in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer nader uitgewerkt. Wij veroorloven ons naar het daar, op blz. 1 overlopend op blz. 2, gestelde te verwijzen.

Ook de sociale grondrechten, vervat in de artikelen 1.18 en volgende, mogen niet als louter intentieverklaringen worden aangeduid. Aldus zou de waarde van deze nieuwe grondwettelijke bepalingen worden miskend. De waarde van de betreffende bepalingen is juist dat in het algemeen daarmee aan de overheid een in de Grondwet verankerde *zorgplicht* wordt opgelegd.

Gaarne lazen wij dat de leden van de fractie van het C.D.A. zich konden verenigen met het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192 van de huidige grondwet. Hun vragen welke betekenis moet worden gehecht aan de uitdrukking «geldstelsel» in artikel 5.2.7a (ingevoegd na aanneming van het amendement van de leden Wöltgens en Van Amelsvoort, stuk nr. 11) en in hoeverre bij opneming van genoemd artikel in de Grondwet in de toekomst op dit terrein meer bij wet moet worden geregeld dan thans het geval is, zullen wij gaarne beantwoorden tegelijk met gelijksoortige vragen gesteld door de leden van de fractie van de V.V.D.

De leden van de fractie van de V.V.D. vingen hun bijdrage aan het voorlopig verslag aan met als hun mening te geven dat het voorstel tot het doen vervallen van de eerste zin van artikel 72 van de Grondwet (De Koning heeft het opperbestuur van de algemene geldmiddelen) beter in dit wetsontwerp had kunnen worden «meegenomen» dan in wetsontwerp 15 048 (bevattende bepalingen omtrent ambtenaren).

Deze mening kunnen wij niet delen. De bepalingen inzake de munt betreffen een wezenlijk andere materie dan het opperbestuur van de algemene geldmiddelen. Bij het opperbestuur van de algemene geldmiddelen gaat het om het beheer van de overheidsfinanciën. De inrichting van het muntstelsel op zich staat hier buiten. Eerder dan aan het onderhavige wetsontwerp had voor het doen vervallen van artikel 72, eerste lid, kunnen worden gedacht aan de in de Grondwet op te nemen bepalingen inzake de begroting en de rekening. Deze gedachte hebben wij evenwel vooral om praktische redenen verworpen. Een en ander is uitvoerig uiteengezet op blz. 8 van de memorie van antwoord bij wetsontwerp 15 048 (kamerstuk nr. 7). Wij veroorloven ons naar het daar gestelde te verwijzen.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben voorts, opmerkend dat zij met de regering geen halszaak wilden maken van het al dan niet opnemen van het huns inziens overbodige artikel 5.2.7a, de voor opneming van dit artikel gegeven motivering nader onder ogen gezien. Hun oordeel kan als volgt worden samengevat:

a. de overweging van de indieners van het amendement, nl. dat een grondwettelijke bepaling omtrent het geldstelsel aan te bevelen zou zijn omdat anders, na het vervallen van de artikelen 73 en 190–192, alle bepalingen ten aanzien van het geldstelsel verdwenen zouden zijn, is feitelijk onjuist omdat de bedoelde artikelen enkele zaken regelen met betrekking tot het muntstelsel, hetwelk niet gelijkgesteld kan worden met het geldstelsel. Een allesomvattende bepaling met betrekking tot ons geldstelsel heeft de Grondwet nimmer bevat en waarom, zo lezen wij dit onderdeel van de bijdrage van de leden van de V.V.D.-fractie, zou thans een dergelijke bepaling in de nieuwe Grondwet moeten worden opgenomen?

b. De formulering: «de wet regelt het geldstelsel» achtten de leden van de fractie van de V.V.D. te vaag om tegemoet te kunnen komen aan de doelstelling van een van de indieners van het amendement om daarmee vast te leggen de prioriteit van de wetgever in monetaire zaken. Een nadere toelichting op wat onder deze formulering dient te worden verstaan stelden deze leden op prijs.

c. De mededeling van een van de indieners van het amendement dat met het voorgestelde artikel wordt beoogd, dat een democratische procedure tot stand komt alvorens overgegaan wordt tot een ander geldstelsel, bij voorbeeld een Europees stelsel of Europese munt, achtten deze leden niet overtuigend. De invoering van een zodanig nieuw stelsel zal dienen te geschieden op basis van artikel 236 van het EEG-verdrag, dus bij verdrag waarbij goedkeuring bij wet nodig is. Hiermede is reeds de garantie van een democratische procedure gegeven. Hierbij rijst de vraag of het voorgestelde artikel 5.2.7a het Europese integratieproces niet meer belemmert dan bevordert.

Wij willen uiteraard niet verhehlen dat wij begrip hebben voor de hier vermelde overwegingen, voor zover daaruit een relativering van het belang

voor de nieuwe Grondwet van het voorgestelde artikel 5.2.7a naar voren komt. In de discussie over het onderhavige wetsontwerp in de Tweede Kamer zijn van de zijde van de Regering soortgelijke argumenten, tegen aanneming van het amendement van de leden Wöltgens en Van Amelsvoort aangevoerd. Hierbij moeten wij er evenwel aanstonds op wijzen, dat in het parlementaire overleg vast is komen te staan, vooreerst dat met het voorgestelde artikel geenszins een belemmering van het Europese integratieproces is beoogd. Uit de voorgestelde tekst: «de wet regelt het geldstelsel» kan een dergelijke belemmering ook geenszins worden opgemaakt. De in de Tweede Kamer aangenomen motie van de heer Brinkhorst c.s. (wetsontwerp 15049, stuk nr. 16) – in het voorlopig verslag wordt terecht op deze motie gewezen – past ook geheel in dit beeld. Op dit punt kunnen wij dan ook de door de leden van de V.V.D.-fractie geuite twijfel, hierboven onder c weergegeven, geheel wegnemen.

Wat betreft de onder a weergegeven bezwaren tegen de bepaling dat de wet het geldstelsel regelt merken wij op dat wij niet mee kunnen gaan met de opvatting van de leden van de V.V.D.-fractie dat de huidige grondwettelijke bepalingen inzake de munt niet opgevat dienen te worden als regelende (een onderdeel van) het geldstelsel. Dit is wel degelijk het geval, hetgeen te meer duidelijk is indien men bedenkt dat zeker in het begin van de vorige eeuw, toen de desbetreffende artikelen in de Grondwet zijn opgenomen, het muntstelsel een hoofdelement van het geldstelsel vormde. Niet zonder grond kan derhalve worden gesteld dat de thans voorgestelde bepaling de bestaande Grondwet moderniseert in die zin dat niet voor slechts een onderdeel van het geldstelsel, nl. de munt, maar voor het gehele geldstelsel, een grondwettelijk voorschrift wordt gegeven. Het belang van deze bepaling is dan hierin gelegen dat voorschriften met betrekking tot het geldstelsel op een wettelijke grondslag dienen te berusten. Deze wettelijke grondslag is thans reeds aanwezig. Wij verwijzen hierbij naar o.a. de Bankwet 1948 (Stb. I 166), de Muntwet 1948 (Stb. I 156), de Wet toezicht kredietwezen (Stb. 1978, 255), het Deviezenbesluit 1945 (Stb. F 122) en de Wet wisselkoers van de gulden (Stb. 1978, 332). Ter vervanging van het Deviezenbesluit 1945 is bij het parlement het wetsontwerp inzake financiële betrekkingen met het buitenland (11 907) aanhangig gemaakt. Dit alles neemt niet weg dat een grondwettelijke waarborg op dit belangrijke terrein zeer wel te verdedigen valt.

Wij menen niet dat de formulering: «de wet regelt het geldstelsel» te onbepaald zou zijn om in de praktijk goed te kunnen functioneren. Dit mogelijke bezwaar werd hierboven ad b signaleerd. In de bestaande en ook in de herziene Grondwet worden vaak basisbegrippen gebruikt die in de kern wel voldoende vaststaan, maar waarvan het gebruik nader door de wetgever zal moeten worden bepaald. Zo kan worden gewezen op artikel 5.2.10, waarvan de eerste zin luidt: «De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren». Het begrip ambtenaar wordt hier niet gedefinieerd; de wetgever dient te bepalen wie tot de ambtenaren in grondwettelijke zin behoren. Dit is niet bezwaarlijk te achten omdat in de kern het ambtenaarsbegrip voldoende vaststaat.

Hierbij staat vast – en hiermede is tevens beantwoord een eerder vermelde vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. – dat het voorgestelde artikel 5.2.7a niet tot nieuwe wetgeving dwingt, omdat de hoofdzaken van het geldstelsel reeds lang wettelijk geregeld zijn. Een en ander doet duidelijk uitkomen – zo mogen wij bij dit onderdeel van de bijdrage van de leden van de V.V.D.-fractie tot slot nog opmerken – de prioriteit van de wetgever bij regelingen op monetair terrein. Deze prioriteit was thans reeds aanwezig en wordt voor de toekomst, zo aan nieuwe wettelijke regelingen op monetair terrein behoefte zou ontstaan, door artikel 5.2.7a extra gewaarborgd.

Ten slotte kunnen wij, wat betreft de opmerkingen weergegeven onder c, de leden van de V.V.D. fractie wel volgen in deze zin dat ook naar ons oordeel artikel 236 van het EEG-verdrag voldoende basis biedt voor een democratische procedure indien tot een volledig Europees geldstelsel zou worden besloten. Deze mening hebben wij in de discussie met de Tweede Kamer duidelijk tot uiting gebracht. Wij herhalen hierbij dat artikel 5.2.7a noch naar de tekst, noch naar de strekking zoals deze in de parlementaire behandeling vast is komen te staan, een belemmering voor een eventueel integratieproces zou vormen. Wel waarborgt artikel 5.2.7a dat alle regelingen die in de nationale sfeer zouden moeten worden getroffen, indien ooit tot een volledig Europees geldstelsel zal worden besloten, op een wettelijke grondslag moeten berusten.

Wij hebben kennis genomen van de opmerking van de leden van de fractie van de P.P.R., inhoudende dat zij zich het recht voorbehielden bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp nader in te gaan op met dit ontwerp verband houdende onderwerpen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee