

Zitting 1980–1981 Nr. 92b

16 040 (R 1141)**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 april 1981

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of bij de Raad van State nog steeds de behoefte leeft een afdeling voor de wetgeving in te stellen. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, zo vervolgden deze leden, ligt het dan in het voornemen in de toekomst staatsraden te benoemen, die alleen zitting hebben in de afdeling voor de wetgeving en zo ja, tot welk aantal? In antwoord op deze vragen wijzen wij op het volgende. In het onderhavige wetsontwerp stellen wij onder meer voor de mogelijkheid te openen voor de wetgever om een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen. Tot zulk een instelling verplicht ons voorstel niet. De vraag of het wenselijk is dat de wetgever van de hem geboden mogelijkheid gebruik maakt behoeft naar wij menen in het verband van de huidige grondwetsherziening geen beantwoording. Die vraag zal pas in een later stadium aan de orde komen en het ligt voor de hand dat bij het beantwoorden van die vraag het gevoel van de Raad van State over de wenselijkheid van de instelling van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving, mede van belang zal zijn. Wij wijzen er overigens op dat de Raad van State zich in zijn advies heeft uitgesproken ten gunste van het openen van de mogelijkheid tot het instellen van een Afdeling wetgeving (zie stuk nr. 4, blz. 18, tweede volle alinea). Eerst indien de instelling van een Afdeling wetgeving wenselijk wordt geacht, zal de wetgever zich moeten buigen over samenstelling en inrichting van een zodanige Afdeling. Daarbij zal hij uiteraard aandacht moeten geven aan aspecten als die welke de aan het woord zijnde leden in hun slotvraag noemen. Naar het ons voorkomt is het thans echter niet het moment daaromtrent met stelligheid uitspraken te doen. Wel tekenen wij aan dat het alleszins denkbaar is dat de wetgever zou kiezen voor een opzet waarbij leden van de Raad van State, naast hun lidmaatschap van de volle Raad, in meer dan één Afdeling zitting kunnen hebben. Een zodanige situatie doet zich thans reeds voor bij de Afdeling geschillen van bestuur en de Afdeling rechtspraak.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen op onze uiteenzetting in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 13) inzake het symbolische, niet feitelijke karakter van het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State. Huns inziens zou daaruit met evenveel recht een conclusie kunnen worden getrokken die tegengesteld is aan de onze.

Naar wij menen is zulks niet het geval. Op de eerste plaats moet naar onze mening de vraag niet zijn of er klemmende redenen zijn om de huidige regeling te handhaven, maar of er aanleiding is om daarin wijziging te brengen. Op de tweede plaats merken wij op dat wij niet uitsluitend het symbolische karakter van het – in het verleden nauwelijks ter discussie gestelde – voorzit-

terschap van de Koning hebben aangevoerd als argument ten gunste van de handhaving van dat voorzitterschap. Behalve op het symbolische karakter hebben wij gewezen op de accentuering die het voorzitterschap van de Koning geeft aan de eigen positie van de Raad van State in ons staatsbestel. Bovendien speelt voor ons in dezen een gevoel voor het historisch gegroeide een niet onbelangrijke rol. Deze argumenten moeten gezamenlijk in beschouwing worden genomen. Naar onze mening bieden zij dan voldoende grond voor de handhaving van het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State en ligt een tegenovergestelde conclusie niet voor de hand.

De leden hier aan het woord vroegen of nog eens uiteengezet kon worden waarom het vragen van advies door de Eerste Kamer aan de Raad van State niet strookt met het karakter van de Eerste Kamer.

Onzes inziens ligt het in het algemeen niet voor de hand dat de Eerste Kamer advies zou vragen aan de Raad van State, indien een wetsontwerp tijdens de behandeling door de Tweede Kamer is gewijzigd, zonder dat over die wijziging de Raad van State is gehoord. Als bezwaar daartegen noemden wij in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer niet alleen een verzwaaring en verlenging van de wetgevingsprocedure, maar ook de kans dat een dergelijke handelwijze «tot een verandering in de positie van de Eerste Kamer in deze (wetgevings)procedure zou kunnen leiden.» Uit deze standpuntbepaling blijkt dat wij het niet geheel uitgesloten achten dat de Eerste Kamer advies zou kunnen vragen aan de Raad van State. Wel menen wij dat zulke adviesaanvragen slechts in uitzonderlijke gevallen en om zwaarwegende redenen tot de Raad van State zouden moeten worden gericht. De enkele omstandigheid dat een wetsontwerp tijdens de behandeling door de Tweede Kamer ingrijpend is gewijzigd, achten wij daartoe niet voldoende. Wij zouden derhalve geen voorstander zijn van een situatie waarin de Eerste Kamer anders dan bij hoge uitzondering het advies van de Raad van State zou vragen. Dit zou, zo menen wij, niet goed passen bij de terughoudendheid die de Eerste Kamer in acht pleegt te nemen. Bovendien zou het de procedure van wetgeving nog gecompliceerder maken dan zij thans reeds is.

Overigens merken wij meer in het algemeen op, dat de vraag door wie en op welke wijze de Raad van State om advies gevraagd kan worden, nader door de wetgever zal moeten worden gezien. Deze leden hebben gevraagd of toetsing door de Eerste Kamer van een andere aard is dan die door de Raad van State. Deze vraag behoort uiteraard bevestigend te worden beantwoord. De Raad van State is adviesorgaan, terwijl de Eerste Kamer medewetgever is. Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. of het toch niet de beste oplossing lijkt, de keuze of een ontwerp van wet zal worden voorgelegd aan de betrokken Afdeling van de Raad van State, dan wel aan de Raad in pleno, aan de Raad zelf ter beoordeling over te laten.

Wij menen dat het aan de wetgever moet worden overgelaten de wetgevingsadvisering door de Raad van State of een Afdeling daarvan nader vorm te geven. Een aantal varianten, waaronder de door de leden hier aan het woord genoemde, staat hem daarbij ter beschikking. Wat wij thans beogen is het scheppen van ruimte, in dier voege dat aan geen van de mogelijkheden grondwettelijk de pas wordt afgesneden. De keuze voor een van de varianten zal uiteindelijk door de wetgever moeten geschieden.

Wij namen er nota van dat de leden van de overige fracties zich het recht voorbehielden bij de openbare behandeling van het onderhavige 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 Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

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