

Zitting 1981

16 905–16 938

Wijziging van de Grondwet

A

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 4 juni 1981

Bij Kabinetsmissive van 8 mei 1981, no. 51, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt 34 ontwerpen van wet c.q. Rijkswet tot wijziging van de Grondwet, te weten:

- Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten.
- Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het Ingezetenschap.
- Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam.
- Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten.
- Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap.
- Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen.
- Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign.
- Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderings-toestanden.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting.

– Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192, alsmede tot het opnemen van een bepaling inzake het geldstelsel.

– Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opnemng van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht.

– Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren.

– Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake adeldom en riddersorden.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrijven.

– Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten.

– Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verle-

nen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat.
– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid.
– Verandering in de Grondwet van de bepaling met betrekking tot de voorziening in aangelegenheden, waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken alsmede van de bepaling inzake geschillen tussen openbare lichamen.

– Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet alsmede tot opnemings van bepalingen inzake splitsing van een voorstel.

– Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2.

– Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten.

1. De Raad van State van het Koninkrijk meent dat een samenvattend advies van de hierboven aangeduide wetsontwerpen de voorkeur verdient, nu deze een nagenoeg gehele vernieuwing van de Grondwet beogen.

2. De Raad herinnert aan artikel 211 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat voorstellen tot wijziging der Grondwet zoals deze in eerste lezing zijn vastgesteld door de nieuwe Kamers worden overwogen en niet dan met tweederden der uitgebrachte stemmen zoals zij in eerste lezing zijn vastgesteld kunnen worden aangenomen. Daaruit volgt, dat zulk een overweging moet plaatsvinden, onafhankelijk van de omstandigheid of de voorstellen door de regering al dan niet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

De Raad meent dat het een goed gebruik is dat de voorstellen, die in eerste lezing van regeringswege waren ingediend, na hun vaststelling eveneens door de regering bij de nieuw verkozen Kamers worden aanhangig gemaakt.

3. Nu in tweede lezing van regeringszijde geen wijzigingen in de voorstellen kunnen worden aangebracht en deze evenmin geamendeerd kunnen worden, zal de Raad van State van het Koninkrijk zich beperken tot een advies aan de Kroon gericht op het al dan niet bevorderen van de vaststelling der voorstellen zoals ze daar liggen.

4. Met betrekking tot enkele onderwerpen zal de Raad zich in beschouwingen begeven. Daarbij zal het college echter zo min mogelijk terugkomen op bij de eerste lezing der ontwerpen gegeven adviezen, en zo min mogelijk ingaan op de naar aanleiding daarvan uitgebrachte nadere rapporten en de gevoerde parlementaire beraadslaging.

5. In het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten wordt in artikel III een aantal wijzigingen aangebracht in het huidige artikel 202 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg. Deze wijzigingen zijn als voorlopig bedoeld omdat tijdens de parlementaire behandeling daarvan de verwachting bestond, dat de wijziging van de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot afkondiging van een uitzonderingstoestand niet gelijktijdig met die betreffende de grondrechten zou kunnen plaatsvinden.

Nu dit echter wel het geval blijkt te zijn, zal, indien beide ontwerpen worden aanvaard, artikel III geen enkele betekenis hebben. Dit leidt echter niet tot bezwaren tegen het aanvaarden van het ontwerp.

6. In het ontwerp van Wet, houdende bepalingen inzake het koningschap wordt in artikel 2.1.10 in afwijking van het oorspronkelijke regeringsvoorstel bepaald, dat de Koning het koninklijk gezag eerst uitoefent, nadat hij de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Oorspronkelijk was een leeftijdsgrens van 21 jaar voorgesteld, waarmee de Raad in zijn advies van 18 juli 1979, no. 4, gaarne heeft ingestemd.

De Raad merkt hierbij op, dat de onderwijskundige vorming van de potentiële troonopvolger zich in de huidige maatschappelijke verhoudingen, anders dan vroeger, voor een belangrijk deel voltrekt binnen de voor iedereen openstaande onderwijskundige voorzieningen. Een leeftijdsgrens van 18 jaar roept in dit verband zonder twijfel grote problemen op. Mede gelet op de zwaarte van het ambt en het belang van de Staat bij een goede vervulling daarvan betreurt de Raad daarom deze verlaging van de leeftijdsgrens.

Het achterwege laten van vaststelling van deze verandering zou op het hier besproken punt echter niet leiden tot wijziging van de Grondwet met betrekking tot de leeftijd waarop de Koning het koninklijk gezag zal uitoefenen.

Mede gezien het stadium, waarin de grondwetsherziening zich bevindt en het grote belang van het totaal van de

bepalingen inzake het koningschap, wil de Raad evenwel niet zo ver gaan te bepleiten, dat de totstandkoming van de desbetreffende voorgestelde verandering in de Grondwet niet zou moeten worden bevorderd.

7. In het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting wordt in artikel 5.2.7, derde lid, melding gemaakt van «de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening». Door middel van een nota van wijzigingen (kamerstuk 14 226, nr. 9) werd de in het huidige artikel 136 Grondwet gebezigde term «goedgekeurde rekening» hersteld. In het thans voorliggende ontwerp is deze wijziging niet vermeld.

8. In het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opnemings van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht is in artikel 5.2.8, tweede lid, sprake van «algemene regels van bestuursrecht». De Raad heeft tegen deze terminologie geen bezwaar. In het nader rapport in eerste lezing betreffende dit punt (kamerstuk 15 046, 4, bladzijde 13, laatste alinea) worden dit woordgebruik en het vervangen van de aanvankelijk gebruikte term «bepalingen» door «regels» echter toegelicht met een verwijzing naar de in de Grondwet beoogde terminologie voor gevallen waarin delegatie geoorloofd is. De Raad meent dat de geoorlooftheid van delegatie in dit verband niet wordt beïnvloed door het grondwettelijk woordgebruik «bepaling» of «regel». In beide gevallen zal de wetgever immers kunnen beslissen of hij al dan niet delegatie mogelijk wil doen zijn.

De bovenbedoelde beschouwing in het nader rapport zou misverstand tot gevolg kunnen hebben, nu naar heersende opvatting de geoorlooftheid van delegatie wordt bepaald door de gebezigde terminologie «bepalen of regelen». De term «bepaling» houdt met dit onderscheid echter geen verband. De Raad moge daarom in overweging geven in de memorie van toelichting erop te wijzen, dat de Wet, houdende algemene regels van bestuursrecht grondwettelijk de mogelijkheid van delegatie zowel kan openen als uitsluiten in de gevallen die de wetgever geraden zullen voorkomen.

9. In het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie is opgenomen artikel 6.2a, luidende: De doodstraf kan niet worden opgelegd. Blij-

kens de Gedrukte Stukken (16 162, no. 12) beoogt dit bij amendement ingevoegde artikel onder alle omstandigheden de oplegging van de doodstraf door de rechterlijke macht uit te sluiten. De Raad betwijfelt of de gevolgen van de invoeging van dit voorschrift voldoende zijn overwogen. Een grondwettelijk verbod rechtstreeks tot de rechterlijke macht gericht ontbeert redelijke zin, nu de rechterlijke macht de wet moet toepassen en deze niet aan de Grondwet mag toetsen. Bedoeld is kennelijk dat geen wet de doodstraf mag invoeren. Daargelaten dat zulk een aan de wetgever opgelegde beperking voor wat het commune strafrecht betreft nauwelijks van belang lijkt, nu de wetgever al ruim een eeuw geleden de doodstraf in dat recht heeft afgeschaft, komt het de Raad voor, dat een zo stringente binding van de toekomstige wetgever, ook voor wat betreft de berechting buiten Nederland en het oorlogsstrafrecht, geen aanbeveling verdient. De ervaring met het buitengewoon strafrecht in de jaren na de Tweede Wereldoorlog leert, dat de vraag, welk strafrecht in zulke buitengewone omstandigheden noodzakelijk is, alleen op dat moment zelf kan worden beoordeeld en beslist. Erkenning daarvan door de Grondwet zelf, door het weglaten van een bepaling als de onderhavige, verdient naar 's Raads oordeel de voorkeur boven een mogelijk beroep op met de Grondwet strijdig noodrecht. De Raad is echter van oordeel dat, gezien het stadium waarin de grondwetsherziening verkeert en het grote belang van de bepalingen omtrent de rechtspraak, het opnemen van artikel 6.2a er niet toe behoort te leiden dat de totstandkoming van de desbetreffende voorgestelde verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie niet zou moeten worden bevorderd.

10. In het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek is aan artikel 3.2.6 tijdens de behandeling in eerste lezing bij amendement de zinsnede toegevoegd: «Zij kunnen door een vijfde deel van het grondwettelijke aantal leden worden verplicht van dit recht gebruik te maken». Het komt de Raad voor, dat hiermede een regeling in het leven wordt geroepen die tot onwerkbare situaties zal leiden. De parlementaire geschiedenis van ons land leert, dat voorstellen tot het uitoefenen van het recht van enquête veelal als poli-

tiek wapen zijn gehanteerd. In de thans in geding zijnde bepaling zal een – zelfs relatief geringe – minderheid de meerderheid van een Kamer kunnen dwingen tot een onderzoek dat deze – om welke reden ook – niet wil.

Reeds deze rechtsplicht tot het «gebruik maken van een recht», wellicht gericht tegen een kabinet dat het vertrouwen van de meerderheid geniet, doorkruist de hier te lande bestaande vorm van het parlementair stelsel. Die meerderheid zal bovendien een overwegende bijdrage tot het «gebruik maken» van het recht van enquête moeten leveren, bij voorbeeld door het formuleren van de te onderzoeken materie en de daarop betrekking hebbende vraagpunten. Dit moet welhaast tot weinig verheffende geschillen leiden. Daarbij komt dat een veelvuldig gebruik van dit relatief gemakkelijk hanterbaar gemaakte wapen de parlementaire werkzaamheden onevenredig zou belasten.

In het licht voorts van de omstandigheid dat – voorlopige – handhaving van de artikelen 104, tweede lid en 105 van de Grondwet in de bestaande parlementaire praktijk, voor zover de Raad bekend, geen moeilijkheden oplevert, meent het college de vaststelling van deze verandering van de Grondwet te moeten ontraden.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U mitsdien in overweging de totstandkoming van de voorgestelde veranderingen van de Grondwet te bevorderen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken met uitzondering van de voorgestelde verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek, met betrekking tot welk ontwerp van Rijkswet de Raad van State van het Koninkrijk U in overweging geeft de totstandkoming daarvan niet te bevorderen.

De Vice-President
van de Raad van State van het
Koninkrijk,
W. Scholten

