

Zitting 1976-1977

14 224

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 augustus 1976

Nr. 5

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 1976, nr. 75 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 ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal.

De Raad van State moge in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen door hem is gesteld in zijn advies van heden, nr. 4, inzake inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal voor zover betreft het verband met hem nog niet voorgelegde ontwerpen van wet tot herziening van de Grondwet. Het daar gemaakte voorbehoud geldt ook hier.

De Raad van State kan zich verenigen met de opvatting, dat het begrip jaarlijkse zitting der Staten-Generaal met de daaraan verbonden opening en sluiting tekort doet aan erkenning van de noodzaak, dat de Staten-Generaal ononderbroken zitting hebben voor de tijd gedurende welke zij in functie zijn. De Troonrede, een waardevolle in de traditie verankerde openbare uiting van de band tussen Staatshoofd en parlement, wordt in artikel 3.2.1 aangeduid als «een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid». Nu de Raad nog geen duidelijk inzicht is verschaft omtrent de in de ontwerpen te volgen terminologie, behoudt hij ter zake van de hier gebezigde term «regering» zijn oordeel voor.

Artikel 3.2.2

Nu in het voorliggend ontwerp, evenals zulks in het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 53 het geval was, de term «vergaderen» kennelijk doelt op de Kamers, bijeen op een gegeven tijdstip, geeft de Raad voor wat het voorgestelde derde lid betreft, voorkeur aan de formulering van de

Staatscommissie boven die van het ontwerp. Het besluit over het al dan niet beraadslagen met gesloten deuren heeft immers ook alleen op een naar plaats en tijd bepaalde vergadering betrekking.

Memorie van toelichting

De Raad meent, met betrekking tot hetgeen op blz. 4, onder artikel 3.2.3, tweede alinea¹ wordt opgemerkt over de betekenis van het woord «mogen» (in plaats van «kunnen») te moeten verwijzen naar het arrest Hoge Raad van 27 januari 1961 N.J. 1963, nr. 248. Het afwijzen van de mogelijkheid van toetsing, zoals in deze uitspraak gemotiveerd, steunt geenszins op het gebruik van het woord «mogen» in artikel 115 der Grondwet, maar op algemene overwegingen met betrekking tot het oordeel over de vraag hoe de grondwetsbepalingen betreffende de wetgeving moeten worden uitgelegd en aan wie deze uitlegging toekomt. Tegen het handhaven van het woord «mogen» bestaat bij de Raad geen bezwaar; de rechtvaardiging daarvan in de memorie van toelichting schiet naar 's Raads oordeel echter over het doel heen.

In de memorie van toelichting ware tevens, op blz. 7, inzake artikel 3.2.7², duidelijk te doen uitkomen dat ook tuchtrechtelijke aansprakelijkheid is uitgesloten.

Indien gevolg wordt gegeven aan hetgeen de Raad in zijn advies van heden, nr. 4, over het ontwerp hoofdstuk 3 paragraaf 1 met betrekking tot artikel 3.1.12, eerste lid, heeft opgemerkt, ware de laatste zinsnede van de memorie van toelichting op artikel 3.2.8 te herzien.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad van State geen bedenking.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

¹ Bijl. III, toel. op art. 3.2.3 al. 2

² Bijl. III, toel. op art. 3.2.7

Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 november 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juli 1976, nr. 75, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 augustus 1976, nr. 5, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 23 augustus 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State verwijst naar het door hem in zijn advies inzake het herzieningsontwerp betreffende inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal gemaakte voorbehoud betreffende het verband met hem nog niet voorgelegde ontwerpen van wet tot herziening van de Grondwet. Wij mogen in aansluiting hierop verwijzen naar hetgeen in het desbetreffende nader rapport hieromtrent is opgemerkt.

Het verheugt ons dat de Raad zich kan verenigen met de opvatting, dat het begrip jaarlijkse zitting der Staten-Generaal met de daaraan verbonden opening en sluiting tekort doet aan erkenning van de noodzaak dat de Staten-Generaal ononderbroken zitting hebben voor de tijd gedurende welke zij in functie zijn.

Wat de in artikel 3.2.1 gebezigde term «regering» betreft hebben wij er nota van genomen, dat de Raad ook ten aanzien hiervan zich zijn oordeel voorbehoudt. Op het gebruik van de termen «Koning» en «regering» in de hierziene Grondwet zal worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften. Wij merken met het oog op het voorgestelde artikel hier reeds op dat de staatscommissie in haar overeenkomstige artikel 52, tweede lid, eveneens de term «regering» bezigt en dat de bestaande Grondwet dit in enkele vergelijkbare gevallen ook doet (artt. 87, 187, 208, eerste lid, 209). Het bezigen van een andere term in artikel 3.2.1, b.v. «Koning», zou licht tot misverstand aanleiding geven.

Artikel 3.2.2

De Raad merkt ten aanzien van dit artikel op, dat in het voorliggend ontwerp, evenals zulks het geval was in het door de staatscommissie voorgestelde artikel 53, de term «vergadering» kennelijk doelt op de Kamers, bijeen op een gegeven tijdstip. De Raad geeft daarom voor wat het voorgestelde derde lid betreft, de voorkeur aan de formulering van de staatscommissie («De vergadering beslist»). Het besluit over het al dan niet beraadslagen heeft immers, aldus de Raad, ook alleen op een naar plaats en tijd bepaalde vergadering betrekking.

Naar onze mening is voor het gebruik van de term «vergadering» niet beslissend of het gaat om het bijeenzijn van de kamers op een gegeven tijdstip. Wij hebben in de onderhavige bepaling de voorkeur gegeven aan de term «kamer», omdat het gebruik daarvan beter aansluit bij andere voorgestelde bepalingen, waarin eveneens sprake is van het nemen van besluiten door de kamer(s), en niet door de vergadering. Met name geldt dit voor het aansluitende artikel 3.2.3, waarin enkele hoofdregels voor de besluitvorming door de kamers zijn neergelegd. De term «vergadering» wordt in de voorgestelde artikelen gebezigd als aanduiding voor de bijeenkomst van een kamer. In de opmerking van de Raad van State hebben wij aanleiding gevonden de memorie van toelichting in bovenstaande zin aan te vullen.

In de aanvankelijk voorgestelde tekst van het artikel was sprake van «De kamer, onderscheidenlijk de verenigde vergadering». Met betrekking tot het tweede gedeelte van deze formulering menen wij, door de opmerking van de Raad van State nader bij de tekst van het artikel bepaald, dat er voor kritiek op de redactie plaats is. Zoals in andere artikelen van het hoofdstuk Staten-Generaal het geval is, dienen ook in de onderhavige bepaling naast «de kamer» vermeld te worden «de kamers in verenigde vergadering». De redactie is in verband hiermede gewijzigd, waarbij om grammaticale redenen de bepaling in de passieve vorm werd overgebracht.

Memorie van toelichting

De Raad van State verwijst met betrekking tot hetgeen onder artikel 3.2.3, tweede alinea, wordt opgemerkt over de betekenis van het woord «mogen» (in plaats van «kunnen») naar het arrest van de Hoge Raad van 27 januari 1961, NJ 1963, nr. 248. De Raad van State merkt op, dat het afwijzen van de mogelijkheid van toetsing, zoals in deze uitspraak gemotiveerd, geenszins steunt op het gebruik van het woord «mogen» in artikel 115 der Grondwet, maar op algemene overwegingen met betrekking tot het oordeel over de vraag hoe de grondwetsbepalingen betreffende de wetgeving moeten worden uitgelegd en aan wie deze uitlegging toekomt. De Raad heeft geen bezwaar tegen handhaving van het woord «mogen»; de rechtvaardiging daarvan in de memorie van toelichting schiet echter naar het oordeel van de Raad over het doel heen.

Bij nadere overdenking van de betreffende passage in de memorie van toelichting menen wij dat de kritiek daarop van de Raad van State terecht is. Wij hebben deze passage mitsdien in die zin gewijzigd dat daarin aandacht gegeven wordt aan het aspect van de onschendbaarheid van de wet.

Artikel 3.2.7 omvat inderdaad, evenals het bestaande artikel 107 van de Grondwet, mede de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid. Wij stemmen in met de suggestie van de Raad van State, dit in de toelichting op artikel 3.2.7 duidelijk te doen uitkomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Wat de laatste zinsnede van de toelichting op artikel 3.2.8 betreft merken wij op dat, aangezien wij geen gevolg hebben gegeven aan hetgeen de Raad in zijn advies over het ontwerp hoofdstuk 3, paragraaf 1 met betrekking tot artikel 3.1.12, eerste lid, heeft opgemerkt, er geen aanleiding bestaat de onderhavige zinsnede te herzien.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van het wetsontwerp en van de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD.

Ontwerp van Wet

Artikel 3.2.2, derde lid:

De kamer, onderscheidenlijk de verenigde vergadering, beslist vervolgens of zij met gesloten deuren zal beraadslagen en besluiten.

Memorie van Toelichting

Toel. op art. 3.2.2; al. 1:

Het voorgestelde artikel bevat vrijwel ongewijzigd het bepaalde in artikel 111 van de Grondwet. In de redactie van de staatscommissie beslist de vergadering of met gesloten deuren wordt beraadslaagd en besloten. Beter lijkt het hier te spreken van «de kamer, onderscheidenlijk de verenigde vergadering».

Toel. op art. 3.2.3; al. 2:

De commissie-Van Schaik verving het werkwoord «mogen» van het bestaande artikel 115 door «kunnen» ten einde te doen uitkomen dat een besluit, genomen in een vergadering waarin het quorum ontbreekt, nietig is. Wij achten het echter beter het woord «mogen» te handhaven. Dit houdt een voorschrift voor de kamers in, zonder dat echter bij deze tekst besluiten aan deze bepaling kunnen worden getoetst.

Toel. op art. 3.2.7:

Deze bepaling inzake de immuniteit van de leden van de Staten-Generaal, de ministers en staatssecretarissen en de personen, die hen bijstaan, bevat inhoudelijk hetzelfde als artikel 107 van de Grondwet. Alleen is duidelijker tot uitdrukking gebracht, dat het hier niet slechts gaat om de strafrechtelijke vervolgbaarheid, maar ook om de burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Om geen twijfel te laten bestaan over de vraag, of onder «vergaderingen» ook begrepen zijn die van kamercommissies, stellen wij voor de vergaderingen van kamercommissies, waarin de immuniteit immers evenzeer geldt, uitdrukkelijk te vermelden.