

Zitting 1981

16 905–16 938

Wijziging van de Grondwet

B

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 juni 1981

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 mei 1981, nr. 51, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies betreffende de voor de tweede lezing bij de Staten-Generaal aanhangig te maken 34 ontwerpen van wet c.q. Rijkswet tot wijziging van de Grondwet rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 juni 1981, nr. 810603/4 mogen wij U hierbij aanbieden. Het advies geeft ons aanleiding mede namens de overige ministers en staatssecretarissen die het aangaat, het volgende op te merken.

1–4. De Raad van State vangt zijn advies aan met enkele opmerkingen van algemene aard. De Raad meent dat een samenvattend advies de voorkeur verdient, nu het om een nagevoegde vernieuwing van de Grondwet gaat, en beperkt zich tot een advies gericht op het al dan niet bevorderen van de vaststelling der voorstellen zoals ze daar liggen. Voorts zegt het college zo min mogelijk terug te komen op bij de eerste lezing gegeven adviezen en zo min mogelijk in te gaan op de naar aanleiding daarvan uitgebrachte nadere rapporten en de gevoerde parlementaire behandeling. Deze opmerkingen van de Raad behoeven geen reactie onzerzijds. Wel achten wij het wenselijk een kanttekening te plaatsen bij de passage die de Raad wijdt aan de indiening van de voorstellen voor de tweede lezing.

De Raad van State wijst erop dat de in eerste lezing vastgestelde voorstellen tot wijziging van de Grondwet door de nieuw gekozen kamers moeten worden overwogen, onafhankelijk van de omstandigheid of de voorstellen door de Regering al dan niet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. De Raad voegt daaraan toe dat het een goed gebruik is dat de voorstellen die in eerste lezing van regeringswege waren ingediend, eveneens door de Regering voor de tweede lezing bij de nieuw verkozen kamers worden aanhangig gemaakt.

Hoewel het verschil met de zienswijze van de Raad van State in de praktijk niet groot is, wijzen wij erop dat onze ambtsvoorgangers zich, in navolging van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, in de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake de procedure van grondwetsherziening (14 213) op een enigszins ander standpunt hebben gesteld. Zij waren van mening dat zowel in de formulering van artikel 211 van de bestaande Grondwet als in die van het nieuwe artikel 8.1, derde lid, gelezen moet worden dat in eerste lezing aangenomen en door de Koning bekrachtigde voorstellen tot herziening bij de nieuwe Kamers aanhangig moeten worden gemaakt. In het algemeen, aldus onze ambtsvoorgangers, rust de plicht tot indiening in tweede lezing bij de Regering. Deze indiening zal zij echter achterwege kunnen laten, indien het gaat om een oorspronkelijk

initiatiefvoorstel waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor de indiening in tweede lezing zullen zorgdragen. Aangezien deze zienswijze bij de behandeling van herzieningsontwerp 14 213 in eerste lezing niet weersproken is, menen wij haar thans als maatgevend te moeten beschouwen voor de interpretatie van artikel 211. Wij achten ons derhalve op grond van dat artikel verplicht de indiening van de herzieningsontwerpen voor de tweede lezing te bevorderen. Door de weg van de indiening van nieuwe wetsontwerpen te volgen kan tevens op de gebruikelijke wijze het advies van de Raad van State worden ingewonnen.

5. De Raad wijst erop, dat het voorstel met betrekking tot grondrechten in artikel III wijzigingen beoogt aan te brengen in artikel 202 Grondwet. Nu dit voorstel gelijktijdig in overweging wordt genomen met het voorstel over de uitzonderingstoestanden, heeft artikel III, indien beide ontwerpen worden aanvaard, geen enkele betekenis, aldus de Raad. Deze conclusie en de opmerking, dat dit niet tot bezwaren tegen het aanvaarden van het ontwerp leidt, onderschrijven wij gaarne. Bij aanvaarding van laatstgenoemd ontwerp vervalt artikel 202 van de Grondwet en zal bedoeld artikel III inderdaad geen toepassing meer kunnen vinden.

6. De Raad wijst erop, dat in het ontwerp van Wet, houdende bepalingen inzake het koningschap, in artikel

2.1.10 wordt bepaald dat de Koning het koninklijk gezag eerst uitoefent, nadat hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, terwijl in het oorspronkelijke regeringsvoorstel een leeftijds-grens van 21 jaar was voorgesteld. De Raad betreurt deze verlaging, gelet op te verwachten problemen op het gebied van de onderwijskundige vorming van de troonopvolger, en in aanmerking genomen de zwaarte van het ambt en het belang van de Staat bij een goede vervulling daarvan. 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.

Wij sluiten ons bij deze conclusie van de Raad aan. Zoals ook reeds door de Raad wordt aangeduid, zou het achterwege laten van de vaststelling van de hier aan de orde zijnde verandering niet leiden tot wijziging van de Grondwet met betrekking tot de leeftijd waarop de Koning het koninklijk gezag zal uitoefenen. Deze leeftijd zou ook dan achttien jaar blijven.

7. De Raad merkt op, dat in het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting, in artikel 5.2.7, derde lid, melding wordt gemaakt van «de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening», terwijl bij nota van wijziging (kamerstuk 14 226, nr. 9) de in het huidige artikel 136 van de Grondwet gebezigde term «goedgekeurde rekening» werd hersteld. Wij maken hierbij de volgende kanttekening.

Voorafgaande aan de officiële toezending aan de Raad van State van de wetsontwerpen betreffende de grondwetsherziening, zijn de Raad spoedshalve reeds ondershands deze wetsontwerpen toegezonden. Daarbij is helaas verzuimd de bij nota van wijziging aangebrachte gewijzigde terminologie te vermelden in het wetsontwerp inzake de begroting. Dit is echter wel geschied in het wetsontwerp dat officieel aan de Raad van State om advies werd voorgelegd. Nagelaten is de Raad hierop te attenderen.

8. De Raad vestigt de aandacht op de woorden «algemene regels van bestuursrecht» in artikel 5.2.8, tweede lid van 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 opneming van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht. De Raad heeft tegen deze terminologie geen bezwaar. Hij wijst er vervolgens op dat dit woordgebruik en de vervanging van de aanvankelijk gebruikte term «bepalingen» door «regels» in het nader rapport in eerste lezing (kamerstuk 15 046, nr. 4, blz. 13, laatste alinea) is 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 – aldus de Raad – de wetgever immers kunnen beslissen of hij al dan niet delegatie mogelijk wil doen zijn.

Naar wij menen zou men, indien het voorschrift van artikel 5.2.8, tweede lid op zichzelf wordt beschouwd, zonder daarbij dus de voor de nieuwe Grondwet beoogde delegatieterminologie in het oog te houden, inderdaad kunnen redeneren dat hantering van de term «bepaling» in dat voorschrift delegatie door de wetgever niet uitsluit. Wij wijzen er echter op dat ons uitgangspunt bij de redactie van de bepalingen van de nieuwe Grondwet is geweest, dat de bevoegdheid van de wetgever om te delegeren uit de bewoordingen van de betreffende grondwetsbepalingen zelf zou moeten blijken. Het aantal terminologische mogelijkheden om een delegatiemogelijkheid tot uitdrukking te brengen is daarbij beperkt gehouden: enigerlei vorm van het werkwoord «regelen», de zelfstandige naamwoorden «regels» of «regeling» of de term «bij of krachtens»¹. Tegen de achtergrond van deze in de nieuwe Grondwet algemeen gehanteerde delegatieterminologie zou naar onze mening twijfel kunnen rijzen over de toelaatbaarheid van delegatie in een redactie als: «De wet stelt algemene bepalingen van bestuursrecht vast». Om duidelijk te maken dat wij de mogelijkheid van delegatie in het onderhavige grondwettelijke voorschrift besloten achten, en om te voorkomen dat, gelet op de elders in de Grondwet gebruikte terminologie, omtrent die mogelijkheid twijfel zou ontstaan, hebben wij het woord «bepalingen» vervangen door «regels».

Tot slot wijzen wij er nog op – dit als reactie op de slotopmerking van de Raad bij dit punt – dat artikel 5.2.8, tweede lid aan de wetgever de bevoegdheid verleent om te delegeren; verplicht daartoe is hij niet. Hij zal der-

¹ Vgl. kamerstuk 13 872 (klassieke grondrechten), nr. 3, blz. 22.

halve naar eigen inzicht kunnen beslissen of hij bij de regeling van (onderdelen van) de algemene regels van bestuursrecht al dan niet zal delegeren. Aangezien hierover naar onze mening geen misverstand kan bestaan, achten wij het niet nodig hieraan in de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp nog in het bijzonder aandacht te schenken.

9. De Raad betwijfelt of de gevolgen van de invoeging in het ontwerp van Wet, strekkende tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie van artikel 6.2a, luidende: «De doodstraf kan niet worden opgelegd», voldoende zijn overwogen. Een grondwettelijk verbod rechtstreeks tot de rechterlijke macht gericht ontbeert volgens de Raad 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, zo meent de Raad. Naar onze mening richt het voorschrift van artikel 6.2a zich zowel tot de wetgever als tot de rechter. Voor zover het zich richt tot de wetgever, is de betekenis van artikel 6.2a hierin gelegen dat, gelijk de Raad veronderstelt, de invoering van de doodstraf bij wet wordt uitgesloten. Een wettelijke regeling die de oplegging van de doodstraf mogelijk zou maken, zou onder vigeur van artikel 6.2a ongrondwettig zijn.

Voor zover artikel 6.2a zich richt tot de rechter menen wij dat de Raad in zoverre gelijk heeft, dat de rechter de wet moet toepassen en deze niet mag toetsen aan de Grondwet. Op plaatsen echter, waar in de huidige wetgeving de mogelijkheid van oplegging van de doodstraf nog voorkomt, heeft de rechter ook de mogelijkheid om in plaats daarvan een vrijheidsstraf op te leggen. Door zulk een straf op te leggen, zou de rechter komen tot een toepassing van de wet, welke overeenkomstig de grondwettelijke bepaling van artikel 6.2a zou zijn. Intussen zal de rechter zich naar onze mening niet licht voor de hier aan de orde gestelde problematiek zien geplaatst. Immers, bij de Tweede Kamer is momenteel een herziening van het militair straffen tuchtrecht aanhangig, in samenhang waarmee wordt voorgesteld de doodstraf uit onze gehele wetgeving te verwijderen (kamerstuk II 1980–1981, 16 813 (R 1165)). Ervan uitgaande dat dit voorstel metterdaad de instemming van de Staten-Generaal zal kunnen verwerven, zal onze wetgeving niet langer de oplegging van de doodstraf mogelijk maken.

Het komt de Raad voor dat de stringente binding voor de toekomstige

wetgever, ook voor wat betreft de berechting buiten Nederland en het oorlogsstrafrecht, welke artikel 6.2a behelst, geen aanbeveling verdient. De Raad meent dat 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. Opneming in de Grondwet van een absoluut verbod van oplegging van de doodstraf, ook voor berechting buiten Nederland en ten aanzien van het oorlogsstrafrecht, ligt, naar wij menen, in de lijn van de ontwikkelingen dienaangaande binnen West-Europa en is in overeenstemming met het regeringsstandpunt over de afschaffing van de doodstraf. Daarbij erkennen wij wel dat het in zeer uitzonderlijke situaties van staatsnood denkbaar is, dat het voorschrift van artikel 6.2a met het oog op bepaalde, zeer ernstige misdrijven ter zijde wordt gesteld.

Wij onderschrijven van harte het oordeel van de Raad 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 van de Grondwet van bepalingen inzake de justitie niet zou moeten worden bevorderd.

10. Het komt de Raad van State van het Koninkrijk voor dat het opnemen in artikel 3.2.6 van de zinsnede «Zij kunnen door een vijfde deel van het grondwettelijk aantal leden worden verplicht van dit recht gebruik te maken» tot onwerkbare situaties zal leiden. De Raad merkt hieromtrent op dat voorstellen tot het uitoefenen van het recht van enquête veelal als politiek wapen zijn gehanteerd en dat de op deze wijze geïntroduceerde rechtsplicht tot het «gebruik maken van een recht», wellicht gericht tegen een kabinet dat het vertrouwen van de meerderheid geniet, de hier te lande bestaande vorm van het parlementaire stelsel doorkruist. De concrete uitvoering hiervan moet, aldus de Raad, welhaast tot weinig verheffende geschillen leiden. Daarbij komt dat een veelvuldig gebruik van dit relatief gemakkelijk hanteerbaar gemaakte wapen de parlementaire werkzaamheden onevenredig zou belasten.

Op grond van deze bezwaren en van de overweging dat tegen een – voorlopige – handhaving van de artikelen 104, tweede lid en 105 van de huidige Grondwet geen overwegende bezwa-

ren bestaan, geeft de Raad in overweging de totstandkoming van deze wijzigingen niet te bevorderen.

Alvorens nader in te gaan op de door de Raad van State van het Koninkrijk gemaakte opmerkingen, willen wij kort stilstaan bij de wijze van totstandkoming van de huidige tekst van artikel 3.2.6.

Door onze ambtsvoorgangers werd in 1976 een tekst voorgesteld waarin – evenals in het huidige artikel 105 van de Grondwet – duidelijk tot uitdrukking kwam dat het enquêterecht een recht van de kamers is, dat derhalve slechts na een meerderheidsbesluit uitgeoefend zou kunnen worden. Kort daarna is tijdens de behandeling van het initiatiefontwerp van de leden De Vries, Van Schaik, Kappeyne van de Coppello, De Kwaadsteniet, Tilanus en Waltmans, tot wijziging van de Enquêtewet (kamerstuk 13837), uitvoerig aandacht geschonken aan de vraag of het enquêterecht ook door een parlementaire minderheid uitgeoefend moet kunnen worden. Desgevraagd deelde de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende bij die gelegenheid mede, dat een wijziging van de Enquêtewet die zulks mogelijk zou maken op gespannen voet zou staan met de Grondwet. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer over het grondwetsherzieningsontwerp betreffende het recht op inlichtingen en het enquêterecht hebben wij het standpunt ingenomen dat het niet wenselijk was grondwettelijk het recht van enquête aan een parlementaire minderheid toe te kennen. Wel was er naar ons oordeel aanleiding voor een soortgelijke ontwikkeling van de toepassing van het enquêterecht als het interpellatierecht te zien had gegeven. Wij doelden hier op het zich ontwikkelen van de staatkundige praktijk dat ook inlichtingen die door een parlementaire minderheid of door een enkel kamerlid gevraagd worden, door de Regering worden verstrekt. De Tweede Kamer was evenwel in grote meerderheid van oordeel dat – op overeenkomstige wijze als in de Duitse Bondsrepubliek – een parlementaire minderheid de mogelijkheid moet hebben om de kamer een enquête te doen houden.

Hoewel wij ons tegen aanvaarding van dit amendement hebben verzet, onder meer omdat wij het niet uitgesloten achtten dat een dergelijk minderheidsrecht ertoe zou kunnen leiden dat het enquêterecht in de toekomst meer als een politiek strijdmiddel gehanteerd zou gaan worden, hebben wij ons tenslotte bij het besluit van de

Tweede Kamer neergelegd. Daarbij speelde een belangrijke rol dat de recente parlementaire geschiedenis een ontwikkeling te zien geeft naar een wat meer gevarieerde praktijk waarin van geval tot geval wordt gezien op welke wijze een door de kamer of een deel van de kamer wenselijk geacht onderzoek het best kan worden uitgevoerd. In de schriftelijke gedachtenwisseling met de Eerste Kamer zijn hiervan verschillende voorbeelden genoemd. Het grondwettelijk minderheidsrecht zou hier dan als zwaarste instrument aan worden toegevoegd. De Eerste Kamer kon zich in grote meerderheid met deze visie verenigen.

In tegenstelling tot de Raad van State van het Koninkrijk zijn wij er niet zo beducht voor dat de voorgestelde regeling tot onwerkbare situaties zal leiden. Het recht van een parlementaire minderheid om een enquête te entameren zal in de Wet op de parlementaire enquête nader uitgewerkt moeten worden. Bij die nadere uitwerking zal nauwgezet rekening moeten worden gehouden met enerzijds het grondwettelijk gewaarborgde recht van een minderheid en anderzijds de noodzaak dat het parlementaire werk niet door lichtvaardig ingestelde enquêtes ontwricht wordt. Wij zijn van oordeel dat een zodanige regeling in de Enquêtewet zeer wel mogelijk is.

In dit verband wijzen wij nog op de ervaringen die tot nu toe in de Duitse Bondsrepubliek met een overeenkomstige minderheidsrecht zijn opgedaan. Hoewel duidelijk is dat het minderheidsrecht in Duitsland sterker dan in Nederland tot nu toe gebruikelijk als wapen in de politieke strijd is gehanteerd, heeft dit zeker niet geleid tot ontwrichting van het parlementaire stelsel.

De stelling van de Raad, dat deze rechtsplicht tot het «gebruik maken van een recht» de hier te lande bestaande vorm van het parlementaire stelsel doorkruist, kunnen wij niet onderschrijven. In ons staatkundig bestel beschikken de Staten-Generaal over verschillende instrumenten om hun controlerende en mede-wetgevende taak te kunnen uitoefenen. Wij noemen in dit verband het budgetrecht, het aan de Tweede Kamer toegekende recht van amendement, het recht van interpellatie en het recht van enquête.

Van deze instrumenten kunnen het budgetrecht en het recht van amendement vanzelfsprekend alleen door de meerderheid worden uitgeoefend. Bij het gebruik van die instrumenten doet de kamer immers bindende uitspraken over het regeringsbeleid. Het in-

terpellatierecht en het enquêterecht hebben evenwel een andere functie. Deze rechten zijn immers bedoeld om te waarborgen dat de Kamers voor de uitoefening van hun taak over voldoende informatie kunnen beschikken. Het geven van verlof tot het houden van een interpellatie, of het besluit om een enquête in te stellen houdt op zich geen oordeel in over het regeringsbeleid betreffende het onderwerp van de interpellatie of de enquête. De vraag welke gevolgtrekking de kamer moet verbinden aan de uitkomst van de interpellatie of enquête, komt pas aan de orde wanneer de resultaten daarvan bekend zijn.

Het staat buiten twijfel dat die vraag, ook onder de nieuwe Grondwet, slechts door de meerderheid beantwoord kan worden. Van een doorkruising van ons parlementair stelsel is naar ons oordeel bij het thans voorgestelde artikel 3.2.6 dan ook geen sprake.

In hoeverre de meerderheid van de kamer een overwegende bijdrage tot het «gebruik maken» van het recht van enquête moet leveren zal nader bij de regeling ter zake in de Wet op de parlementaire enquête moeten worden gezien. Het lijkt ons niet uitgesloten dat daarbij nadere regels worden gesteld, bij voorbeeld betreffende de omschrijving van het onderwerp en de daarop betrekking hebbende vraagpunten zoals die door een minderheid worden voorgesteld. In dat geval zou de kamer als zodanig op dit punt slechts een toetsende taak hebben. Daarnaast blijft het benoemen van de commissie, die de enquête zal uitvoeren, vanzelfsprekend een taak van de kamer. Evenals bij de benoeming van andere commissies en de regeling van hun taken en bevoegdheden kunnen hierbij geschillen ontstaan. Wij zien evenwel niet in waarom de uitoefening van dit recht in sterkere mate dan de uitoefening van andere rechten welhaast tot weinig verheffende geschillen moet leiden.

Hoewel wij ons, zoals hiervoor vermeld, tijdens de parlementaire behandeling van de overwegingswet in de Tweede Kamer tegen aanvaarding van het betreffende amendement op artikel 3.2.6 hebben verzet, zien wij in de bezwaren die door de Raad worden aangevoerd, onvoldoende aanleiding om ons bij het oordeel van de Raad aan te sluiten.

In de eerste plaats zijn wij minder beducht dan de Raad voor de gevolgen van de toekenning van het enquêterecht aan een parlementaire

minderheid. Onze argumenten voor dit standpunt hebben wij hiervoor reeds gegeven.

In de tweede plaats zou de suggestie van de Raad ertoe leiden dat ook de nieuwe formulering van het recht op inlichtingen niet in de herziene Grondwet zou worden opgenomen. Wij achten deze nieuwe formulering, met name door de uitdrukkelijke vermelding dat ook individuele kamerleden het in artikel 3.2.4 neergelegde recht op inlichtingen van de regering hebben, een duidelijke verbetering ten opzichte van de tekst van artikel 104, tweede lid, van de huidige Grondwet.

Op grond van deze overwegingen blijven wij van oordeel dat het van belang is dat de artikelen 3.2.4 en 3.2.6 in de nieuwe Grondwet worden opgenomen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven de hierbij gevoegde ontwerpen van wet c.q. Rijkswet en de memories van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en – voor wat de ontwerpen van Rijkswet betreft – aan de Staten van de Nederlandse Antillen te zenden.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel