

263.

VOORLOOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN  
RAPPOORTEURS over het ontwerp van wet tot veran-  
dering van artikel 192 van de Grondwet.

Bij de overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer bepaalden verscheidene leden zich tot een verwijzing naar het door hen betoogde bij de eerste behandeling van de voorgestelde grondwetswijziging. Zij handhaafden het standpunt, destijds door hen ingenomen, en behielden zich voor dit, des noodig, bij de openbare beraadslaging nader toe te lichten.

Enkele leden maakten een opmerking naar aanleiding van het tijdstip van indiening van dit wetsontwerp. Zij stelden de vraag, waarom ditmaal was afgeweken van het gebruik, dat bij vorige grondwetsherzieningen allengs ingang had gevonden, namelijk het aanhangig maken van de wetsontwerpen, met het oog op de tweede lezing vereischt, onmiddellijk na de opening van de nieuwe zitting, bedoeld in artikel 203 der Grondwet. Dat gebruik achtten deze leden juist, omdat uitstel ter zake ten gevolge zou kunnen hebben, dat een der beide Kamers wegens een conflict met het aan het bewind zijnde Kabinet andermaal zou moeten worden ontbonden en dat alsdan de Staten-Generaal, gekozen ter vervulling van de taak, hun bij het vorenvermelde grondwetsartikel opgelegd, niet in de gelegenheid zouden zijn, zich van die taak te kwijten. Gaarne zouden zij vernemen, of de afwijking, door hen geconstateerd, wellicht haar oorzaak heeft gevonden in de overweging door het Kabinet van de wenschelijkheid, af te zien van het aanhangig maken in tweeden aanleg van een der beide, in het voorjaar van 1946 in eerste instantie door de Staten-Generaal aangevraagd, wijzigingsvoorstellen. Zoo ja, dan was bij de leden, hier aan het woord, de vraag gerezen, of een Kabinet, opgetreden na een verkiezing, gehouden naar aanleiding van een voorstel tot het in overweging nemen van grondwetsherziening, bevoegd is, deze niet of slechts ten deele ten einde te brengen.

Andere leden verklaarden zich met den opzet van het betoog, hierboven weergegeven, niet te kunnen vereenigen. Zij vermeldten, dat weliswaar — volgens gegevens, ontleend aan BANNIER'S *Grondwetten van Nederland* — de wijzigingsontwerpen, met het oog op de tweede lezing vereischt, in 1884, 1922 en 1938 waren ingediend op denzelfden dag, waarop de Kamers der Staten-Generaal na de ontbinding krachtens het — huidige — artikel 203 der Grondwet in vereenigde vergadering bijeenkwamen, en in 1887 een dag nadien, doch dat die indiening in 1917 elf dagen later was geschied; in het geval, thans aan de orde, ligt dus slechts een tijdvak van veertien dagen meer tusschen de vereenigde vergadering van den 23sten Juli II. en de indiening van de ontwerpen van wet tot wijziging van de artikelen 192 en 203 onzer Grondwet.

De hier aan het woord zijnde leden waren van oordeel, dat geen enkele grondwetsbepaling de Regeering verplichtte tot het onmiddellijk aanhangig maken van deze wetsontwerpen, en dat deze derhalve op dit stuk volkomen vrij is. Ten hoogste zou men aan het desbetreffende grondwetsartikel den uitleg kunnen geven, dat de tweede lezing zoo spoedig mogelijk na het bijeenkomen van de nieuwe Kamers dient te geschieden. Die stelling wordt ook verkondigd in het Verslag van de Commissie van Rapporteurs uit de Tweede Kamer over de ontwerpen tot wijziging van de Grondwet, ingediend na de ontbinding in 1917.

Zou op de Regeering de plicht tot onmiddellijke indiening rusten, dan diende daaraan te beantwoorden een zoo spoedig mogelijke behandeling in de Kamers. Te dezen aanzien hebben de Kamers zich echter — naar het parlementaire gebruik leert — steeds volkomen vrijheid voorbehouden. Bij de Grondwetsherziening van 1917 in tweeden aanleg heeft de Regeering in een Nota naar aanleiding van het bovengenoemde verslag dit recht uitdrukkelijk bevestigd.

Naar de meening van de leden, hier aan het woord, verplicht artikel 203 de Regeering, de wijziging in tweeden aanleg in haar geheel aanhangig te maken en laat dat artikel het prijsgeven van een deel der wijzigingsvoorstellen, laat staan van die voorstellen in hun geheel, niet toe. Te recht merkt STRUYCKEN te dezen aanzien op, dat naar ons constitutioneele recht „niet de kiezers zelve, als gold het een volksstemming, over de herziening uitspraak doen, maar de door hen gekozen afgevaardigden in een gewone vergadering der Kamer” (vgl. *Verzamelde Werken*, deel I, onder den titel: Kamerontbinding en Grondwetsherziening, blz. 58). Mocht nu een Kabinet, opgetreden als uitkomst van de verkiezingen na ontbinding der Kamers krachtens meervermeld artikel, tot de overtuiging komen, dat de grondwetsherziening, onder een vorig Ministerie in eersten aanleg voltooid, niet verder dient te worden bevorderd, dan bestaat voor zulk een Kabinet slechts de mogelijkheid van aftreding, omdat het, anders handelende, in getrouwheid aan de Grondwet tekort zou schieten.

Sommige leden betoogden, dat de staatsrechtelijke opvatting, naar dewelke de voorlooptige Staten-Generaal niet bevoegd waren, voorstellen tot wijziging van de Grondwet in behandeling te nemen, medebrengt, dat de huidige Staten-Generaal evenmin de bevoegdheid hebben, aan zulke voorstellen hun nadere goedkeuring te hechten, gelet op het vitium originis, klevende aan de wetsontwerpen, met het oog op de tweede lezing ingediend. Zij zouden dan ook niet hun stem hieraan geven.

Met den inhoud van het wetsontwerp verklaarden eenige leden zich niet te kunnen vereenigen, onder verwijzing naar de critiek, op de voorgestelde wijziging van artikel 192 der Grondwet onlangs in deze Kamer geöfend. Deze leden waren van oordeel, dat het bovengenoemde artikel, naar de strekking en den inhoud, welke het heeft, dient te worden gehandhaafd. De grondwetswijziging, op dit stuk aanhangig, achtten zij een proeve van gelegenheidswetgeving, niet passend bij den ernst van het vraagstuk, hier aan de orde. Zij kan niet anders worden beschouwd dan bij het licht van de troepenuitzendingen naar Nederlandsch-Indië. De leden nu, hier aan het woord, achtten die uitzendingen minder gewenscht dan ooit, aangezien ze slechts verstrend kunnen werken op de rust en de orde in dat gebiedsdeel. Derhalve verzetten zij zich met klem tegen een voorstel tot wijziging van onze Grondwet, dat aan de politiek, te bedoelder zake gevolgd, als het ware de hoogste sanctie verleent, te meer daar zij de rechtsgeldigheid van het Wetsbesluit van 22 Juni 1944 (*Staatsblad* no. E 45) betwisten.

Andere leden verklaarden, deze critiek niet te deelen. Vooreerst weerspraken zij de stelling, dat vorenvermeld wetsbesluit rechtskracht zou missen, onder verwijzing naar de recente uitspraak van den Hoogen Raad der Nederlanden, dat de Kroon, toen ten gevolge van den oorlog de gezamenlijke uitoefening van de wetgevende macht door de Koningin en de Staten-Generaal niet mogelijk was, bevoegd was tot het uitvaardigen van maatregelen van wetgeving, voor zoover zulks, zonder dat het herstel van de samenwerking tusschen Haar en de Staten-Generaal kon worden afgewacht, door de omstandigheden was geboden. Welke maatregelen vereischt waren, is, aldus ons hoogste rechtscollege, een vraag van beleid, in de beoordeling waarvan de rechter niet kan treden. Dit standpunt neemt ook de Bijzondere Raad van Cassatie in. In de rechtsliteratuur is het uitvoerig verdedigd door Prof. Mr C. W. VAN DER POT (vgl. *Nederlandsch Juristenblad* van 13 Juli II., blz. 442—445).

Deze leden juichten de voorgestelde wijziging toe. Zij waren van meening, dat artikel 192, zooals het thans luidt, niet meer past bij de huidige Rijksgedachte, en moet worden beschouwd als overblijfsel van de reeds lang verouderde opvatting, volgens welke de overzeesche gebiedsdeelen golden als wingewesten. Toen, zoo betoogden zij, in 1887 het toenmalige Kabinet-HEEMSKERK wijziging van bedoeld artikel nastreefde, verzetten zij tegen dat voorstel Mr S. VAN HOUTEN, omdat aanvaarding er van „de Regeering zou ontslaan van de verplichting, om voldoende zorg te dragen voor het koloniale leger. De gedachte, dat zij altijd de militie achter de hand had, zou haar zorgeloos maken.” (Vgl. Mr S. VAN HOUTEN, *Staats- en strafrechtelijke Opstellen*, 1897, blz. 122). Dit citaat toont, dus verklaarden de hier aan het woord zijnde leden, duidelijk aan, van welke beschouwing omtrent de overzeesche gebiedsdeelen destijds werd uitgegaan en welke overwegingen toen hebben geleid tot afwijzing van een herziening, als thans staat te worden voltooid. Men kende in die dagen slechts rechten van Nederland op de overzeesche gebiedsdeelen. Het voorstel der Regeering betee-

kert, dat Nederland zich ook van plichten op dit stuk bewust is geworden, in casu van den plicht tot bevordering van recht en veiligheid aldaar. Naar de meening van deze leden past de voorgenomen wijziging alleszins in het kader van de huidige gebeurtenissen. Men doet echter verkeerd met haar uitsluitend te bezien bij het licht van de troepenuitzendingen naar Nederlandsch-Indië. Te recht stelt de Regeering deze aangelegenheid in een breeder verband en heeft zij in de gewisselde stukken ontkend, dat haar motief is geweest het verlenen van wettelijke grondslag aan het Wetsbesluit E 45.

Verscheidene leden waren van oordeel, dat nochtans een nauw verband bestaat tusschen dit wetsontwerp en de troepenuitzendingen. Grondwettelijke bekrachtiging van meervermeld wetsbesluit moge dan niet het motief der Regeering zijn geweest bij het bevorderen van deze grondwetswijziging, zij zal het gevolg er van wezen, indien de wijziging haar beslag zal krijgen.

Deze leden spraken den wensch uit, dat de Regeering met groote voorzichtigheid gebruik zou maken van de bevoegdheid, troepen uit te zenden, al achtten zij thans zeer zeker aanleiding voor zoodanige uitzending aanwezig, nu die troepen een preventieve en beschermende taak hebben te vervullen. Deze leden verklaarden ook hierom niet te grooter gerustheid het standpunt der Regeering ter zake te kunnen deelen, omdat de uitzendingen aanvaardbaar zijn gebleken voor de vertegenwoordigers der Republiek Indonesia en er te dezen sprake is van een gemeenschappelijk belang van Nederland en van Indonesië.

Echter dient, naar zij verder betoogden, in het oog te worden gehouden, dat de strijdkrachten, die naar de Oost worden gedirigeerd, een offer van beteekenis brengen, en dat de diepere strekking van het wetsontwerp is; het omzetten van wat dusver was recht — namelijk om toe te treden tot het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger — in een, zij het potentiëelen, plicht. Daarom dient naar hun gevoelen de Regeering bedacht te zijn op waarborging, aan de troepen, van de beperktheid harer taak. Zij drongen er op aan, dat de legerleiding zich tot in al haar onderdeelen strikt zou richten naar de oogmerken der Regeering, wat die taak betreft. Het offer, dat de troepen brengen, vinde voorts, dus betoogden deze leden, compensatie hierin, dat voor de dienstplichtige jongelingschap de diensttijd in de Oost wordt gemaakt tot een stuk positieve levenservaring, door haar te voorzien van goede geestelijke leiding. Deze toch is dringend noodig, gelet op het vele, dat onze jeugd in den bezettingstijd en nadien te verduren heeft gehad. Van den Staat mag, naar de meening van de hier aan het woord zijnde leden, in het algemeen een offer worden gevraagd, en wel in dezen zin, dat onbekrompen gelden ter beschikking worden gesteld om den tijd, in militairen dienst doorgebracht, zoo productief mogelijk te maken, opdat het voor de dienstplichtigen geen verloren jaren zullen zijn geweest.

Eenige leden weerspraken ten slotte de stelling der Regeering, „dat het gebruik van het woordje „eene” allermindst behoeft te beletten, dat een algemeene wet betreffende de uitzending van troepen naar overzeesche gebiedsdeelen tot stand wordt gebracht” (vgl. Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 2). Ter toelichting van hun standpunt vestigden zij de aandacht op artikel 146, vierde lid, der Grondwet, waarin eveneens wordt gewaagd van „eene” wet, in tegenstelling met het laatste lid van dat artikel, waarin sprake is van „de” wet. Naar de gangbare interpretatie moet bij toepassing van het vierde lid voor elk geval afzonderlijk een wet worden gegeven, terwijl het, wat het laatste lid betreft, voldoende is, dat in een algemeene wet wordt aangegeven, hoe moet worden gehandeld. Mitsdien had, naar de meening van de hier aan het woord zijnde leden, de bedoeling der Regeering slechts kunnen worden verwezenlijkt, indien ontwerp-artikel 192 had bevat het woord „de” in stede van „eene”.

Aldus vastgesteld den 21sten November 1946.

DE BRUIJN.  
WOLTJER.  
KOLFSCHOTEN.  
BRONGERSMA.  
DONKERSLOOT.

263.

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS  
over het ontwerp van wet tot verandering van artikel 192  
van de Grondwet.

Nadat het Voorloopig Verslag der Commissie aan de Regeering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD.

Dat de indiening van de wetsontwerpen tot wijziging van artikel 192 en van het dertiende hoofdstuk der Grondwet niet onmiddellijk na de opening van de nieuwe zitting, bedoeld in artikel 203 der Grondwet, heeft plaats gevonden, vindt niet haar oorzaak in de overweging door het Kabinet van de wenschelijkheid, af te zien van het aanhangig maken in tweeden aanleg van een der beide wijzigingsvoorstellen. Aan de vertraging bij de indiening ligt niet een principieele overweging ten gronde, doch veeleer de omstandigheid, dat het Kabinet in de eerste weken na zijn optreden vele gewichtige zaken op zijn weg vond.

Met de leden ter zake aan het woord is de Regeering van oordeel, dat zij rechtens vrij is bij het bepalen van het tijdstip, waarop wetsontwerpen, als hier bedoeld, in tweede lezing dienen te worden aanhangig gemaakt, al zij anderzijds toegegeven, dat zoo spoedig mogelijke indiening in het algemeen aanbeveling verdient.

Of artikel 203 der Grondwet van zoo ruime strekking moet worden geacht, dat een Kabinet, opgetreden na de verkiezingen, als gevolg van de ontbinding der Kamers krachtens meervermeld artikel, zal dienen af te treden, indien het tot de conclusie komt, dat de grondwetsherziening, onder een vorig Ministerie in eersten aanleg voltooid, niet verder dient te worden bevorderd, zou de Regeering voorshands niet durven beamen.

Inmers, de in eerste lezing tot stand gekomen wet „verklaart, dat er grond bestaat om het voorstel, zooals het is vastgesteld, in overweging te nemen”. Mitsdien bestaat goede grond voor de stelling, dat tot het indienen van de ontwerpen tot wijziging der Grondwet de Regeering grondwettelijk *verplicht* is, ten einde de nieuw gekozen Kamers de gelegenheid te geven zich over de voorstellen uit te spreken. Doch uit hoofde van deze verplichting kan niet gezegd worden, dat de indiening zonder meer strekt tot bevordering van de *totstandkoming* der wijziging. Het Kabinet zal e.g. bij het in tweede lezing aanhangig maken van het ontwerp duidelijk kunnen doen uitkomen, dat het een verwerpen daarvan niet als strijdig met het landsbelang zal beschouwen.

De Regeering betreurt het standpunt, ingenomen door de leden, in de tweede alinea van blz. 2 van het Voorloopig Verslag aan het woord. Zij heeft haar opvatting ter zake reeds bij vorige gelegenheden uitvoerig uiteengezet en veroorlooft zich daarnaar te verwijzen.

Zij is eveneens van meening, dat het tegenwoordig artikel 192 der Grondwet slecht past bij de huidige Rijksgedachte, waarin inmers het begrip „koloniale oorlogvoering” geen plaats meer vindt.

Ook de huidige omstandigheden geven, naar haar meening, geen grond tot gewijzigde opvattingen op dit stuk, te minder daar het voorgestelde nieuwe artikel 192 op alle overzeesche gebiedsdeelen ziet en de recente oorlogservaringen onweersprekelijk hebben aangetoond, dat de weermacht van den Staat overal ter wereld in actie moet kunnen worden gebracht.

De ondergeteekende is erkentelijk voor het feit, dat ook die leden, die de Regeering tot een voorzichtig gebruik der toe te kennen bevoegdheden manen, dit voorstel zullen steunen. De Regeering houdt zich overtuigd, dat de legerleiding zich, in al haar onderdeelen, nauwkeurig houdt aan de ter zake door haar gegeven aanwijzingen.

Aan de geestelijke leiding der troepen wordt door den Minister van Oorlog veel aandacht besteed. De ondergeteekende veroor-