

Vergaderjaar 1993–1994

23 428

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de additionele artikelen die zijn uitgewerkt

A

ADVIES RAAD VAN STATE¹

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 18 augustus 1993

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 1993, no. 93.006093, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot verandering in de Grondwet strekkende tot het doen vervallen van de additionele artikelen die zijn uitgewerkt.

1. Het voorstel van wet strekt onder meer tot het doen vervallen van additioneel artikel XX. Additioneel artikel XX is, na de tweede lezing van de grondwetsherziening van 1983, als artikel A 5.1.9 van de Rijkswet van 19 januari 1983, houdende verandering in de

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 september 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 1993, nr. 93.006093, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 augustus 1993, no. WO1.93.0434, bied ik U hierbij aan.

De Raad merkt op dat additioneel artikel XX na de tweede lezing van de grondwetsherziening van 1983, als artikel A 5.1.9 van de Rijkswet van 19 januari 1983, houdende verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften (Stb. 1983, 30) van de Grondwet deel is gaan uitmaken. Het zou moeilijk met de wetgevingsprocedure neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Grondwet verenigbaar zijn, aldus de Raad van State, om additioneel artikel XX bij wet in te trekken.

1. De Raad lijkt uit het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet te lezen dat hetgeen is vastgesteld bij rijkswet in alle gevallen ook weer bij rijkswet dient te worden gewijzigd of ingetrokken.

Zou deze stelling juist zijn dan zou dat bijvoorbeeld betekenen dat

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemings van bepalingen betreffende andere voorschriften (Stb. 1983, 30) van de Grondwet deel gaan uitmaken. Intrekking van additioneel artikel XX behoort naar het oordeel van de Raad van State derhalve eveneens bij rijkswet te geschieden.

Het wetsvoorstel is evenwel geen voorstel van rijkswet.

De Raad meent dat deze gang van zaken moeilijk te verenigen valt met de wetgevingsprocedure, neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Grondwet. Het voorgaande geldt evenzeer voor de additionele artikelen XI en XXI die volgens de memorie van toelichting bij nota van wijziging aan het voorstel van wet zullen worden toegevoegd indien de vereiste uitvoeringswetgeving tijdig tot stand zal zijn gekomen en in werking is getreden. Ook deze additionele artikelen zijn bij rijkswet tot stand gekomen.

De Raad meent dat voor de schrapping van genoemde additionele artikelen een voorstel van rijkswet behoort te worden ingediend. Dit brengt met zich dat uit het wetsvoorstel additioneel artikel XX ware te schrappen. Voorts ware de passage in de memorie van toelichting waar de additionele artikelen XI en XXI worden besproken, te herzien.

bepalingen die zelf geen betrekking hebben op Koninkrijksaangelegenheden, maar die vanwege de samenhang met andere bepalingen bij rijkswet zijn vastgesteld alleen bij rijkswet kunnen worden gewijzigd. Een voorbeeld hiervan is de Rijkswet van 19 januari 1983, houdende verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand (Stb. 1983, 29). Het is, dunkt ons, buiten twijfel dat een wijziging van het artikel inzake de Algemene Rekenkamer niet een rijkswetprocedure behoeft te volgen.

De hier relevante bepaling is artikel 5, derde lid, van het Statuut. Dit artikel bepaalt dat de rijkswetprocedure van toepassing is op voorstellen tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen. Vraag is nu of additionele artikelen betreffende Koninkrijksaangelegenheden, nadat zij zijn uitgewerkt en dus geen enkele betekenis meer hebben, bepalingen betreffende Koninkrijksaangelegenheden zijn in de zin van artikel 5, derde lid, Statuut.

Hierover kan verschillend worden gedacht.

Acht men de materiële inhoud van de te schrappen artikelen in het onderhavige voorstel van wet «verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet» bepalend voor de vraag of er sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid dan zal men concluderen dat hiervan in casu geen sprake is. In deze benadering kunnen uitgewerkte additionele artikelen die, voordat zij hun materiële betekenis hadden verloren, betrekking hebben op Koninkrijksaangelegenheden heel wel bij wet worden ingetrokken. Neemt men echter een formeel standpunt in dan zou men kunnen stellen dat het hier een Koninkrijksaangelegenheid betreft. Immers hoewel de bepaling geen enkele materiële betekenis meer heeft, betreft het een overgangsregeling ten aanzien van een Koninkrijksaangelegenheid. In die visie dient de procedure van een rijkswet in acht te worden genomen. Het aan de Raad voorgelegde voorstel was gebaseerd op de materiële benadering. Een discussie of op dit punt in strijd met

het Statuut zou worden gehandeld, achten wij echter niet opportuun. We hebben daarom de suggestie van de Raad van State overgenomen en onderhavig wetsvoorstel gesplitst.

Een soortgelijke situatie als die van additioneel artikel XX doet zich voor bij additioneel artikel I. Ook dit artikel betrof een overgangsregeling ten aanzien van een Koninkrijksaangelegenheid en is vastgesteld bij rijkswet (Rijkswet van 19 januari 1983, houdende verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap, Stb. 1983, 20). Hiervoor gelden dezelfde overwegingen als bij additioneel artikel XX. Beide additionele artikelen zullen dus bij voorstel van rijkswet worden geschrapt. Mochten te zijner tijd de additionele artikelen XI en XXI geschrapt kunnen worden, dan zullen die worden toegevoegd aan dit voorstel van rijkswet. De memorie van toelichting is in deze zin bijgesteld.

2. Het college merkt op dat op dit ogenblik door de wetgever nog niet volledig uitvoering is gegeven aan de opdracht, gegeven in additioneel artikel II. Het voorstel van wet, houdende wijziging van de Gemeentewet en van een aantal andere wetten met het oog op de invoering van de Gemeentewet en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Gemeentewet (Invoeringswet Gemeentewet) (Kamerstukken II, 22 893) is immers nog niet tot wet verheven en in werking getreden. In de memorie van toelichting ware daarom duidelijker tot uitdrukking te brengen dat additioneel artikel II zijn betekenis thans formeel nog niet heeft verloren, maar dat dit naar de stellige verwachting van de bewindslieden op 1 januari 1994 wel het geval zal zijn. Voorts ware daarbij aan te geven waarom ten aanzien van additioneel artikel II niet de weg wordt gevolgd die de bewindslieden blijkens de memorie van toelichting overwogen ten aanzien van de additionele artikelen XI, XVII, XXI en XXV. In die gevallen zal immers bij nota van wijziging worden voorzien in aanvulling van het wetsvoorstel met een voorstel tot schrapping van deze artikelen voor de gevallen waarin gedurende de behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer der Staten-Generaal een aantal wetsvoorstellen tot uitvoering van deze additionele artikelen tot wet worden verheven en in werking treden.

2. De Raad merkt terecht op dat het in het wetsvoorstel meegenomen additioneel artikel II op dit ogenblik zijn betekenis formeel nog niet heeft verloren. De suggestie van de Raad dit in de memorie van toelichting duidelijker te doen uitkomen, hebben wij overgenomen.

Tevens is, in navolging van het advies van de Raad van State, aangegeven waarom ten aanzien van de artikelen XVII en XXV een andere weg wordt gevolgd, namelijk eventuele toevoeging bij nota van wijziging, alhoewel ook wetgeving in het kader van deze artikelen in een vergevoerd stadium verkeert. De additionele artikelen XI en XXI zullen te zijner tijd eventueel aan eerder genoemd voorstel van rijkswet worden toegevoegd. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

3. Volledigheidshalve ware in de memorie van toelichting op te merken dat in het voorstel van Rijkswet tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging, waarover de Raad van State van het Koninkrijk heden eveneens advies uitbrengt, nog een voorstel voor een nieuw additioneel artikel XXX is opgenomen.

4. De memorie van toelichting stelt dat de additionele artikelen I, III, V tot en met VIII, X, XX, XXII, XXIII, XXVI en XXIX, de wetgever aan een bepaalde termijn binden, waarbinnen wetgeving tot stand moet zijn gebracht. De Raad is van oordeel dat de inhoud van de artikelen aldus niet voldoende nauwkeurig is weergegeven. Het college geeft in overweging, te vermelden dat de meeste van deze artikelen voorzien in uitstel van inwerkingtreding van artikelen in de Grondwet zoals die sinds 1983 luidt, onder tijdelijke handhaving van oude artikelen. Voor het overige voorzien de artikelen – zo ware eveneens te vermelden – in gelding van een van de Grondwet afwijkende tekst (artikel XX) in een machtiging om van de Grondwet af te wijken (artikel XXIII) en in het voortduren van de gelding van bepalingen die niet met de herziene Grondwet stroken (artikel XXIX).

5. De memorie van toelichting spreekt de verwachting uit dat enkele additionele artikelen hun betekenis zullen blijven behouden. Reeds hetgeen onmiddellijk daarna in de memorie van toelichting is vermeld over ingediende wetsvoorstellen is daarmee in tegenspraak. Ook voor het overige komt de uitlating de Raad, gezien de inhoud van de in het geding zijnde additionele artikelen, te stellen voor. Het college adviseert in de betrokken volzin te volstaan met de opmerking dat enkele additionele artikelen hun betekenis nog behouden.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

3 en 4. Ook de overige suggesties van de Raad met betrekking tot de memorie van toelichting zijn overgenomen. Zo is een opmerking toegevoegd met betrekking tot een eventueel nieuw toe te voegen additioneel artikel naar aanleiding van het voorstel van rijkswet tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging en is de inhoud van de additionele artikelen I, III, V tot en met VIII, X, XX, XXII, XXIII, XXVI en XXIX nader gepreciseerd.

5. Tenslotte is ook de zinsnede met betrekking tot de verwachting dat enkele additionele artikelen hun betekenis zullen behouden in navolging van het advies van de Raad van State gerelativeerd.

6. De redactionele opmerkingen van de Raad ten aanzien van de memorie van toelichting hebben wij overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W01.93.0434 van de Raad van State van 18 augustus 1993

– In de memorie van toelichting ware de wetgeving waarmee uitvoering is gegeven aan de additionele artikelen VI en VII volledig te vermelden.

– De in het derde tekstblok van de memorie van toelichting opgenomen opsomming van additionele artikelen die hun betekenis nog behouden ware in de numerieke volgorde te plaatsen.