Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET

SUBCOMMISSIE III

Stac./N.1093.

18 mei 1970.

Rapport inzake de procedure van herziening der Grondwet.

§ 1 Inleiding

In deel IV van het Tweede rapport van de Staatscommissie is opgenomen een Rapport inzake de procedure van grondwetsherziening. Dit rapport werd uitgebracht naar aanleiding van het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken dd. 12 februari 1969 om onder meer interim-advies uit te brengen over de vraag of voorzien moet worden in bijzondere procedurevoorschriften met eenmalige werking ten behoeve van een algehele grondwetsherziening in de parlementaire periode na 1971.

In het bedoelde rapport - dat dus een beperkte strekking heeft - is de commissie tot de conclusie gekomen dat de huidige bepalingen van de Grondwet op het punt van de herzieningsprocedure aan een algehele grondwetsherziening niet in de weg staan. Wel heeft zij overwogen of voor een algehele grondwetsherziening geen verbeteringen in de herzieningsprocedure zouden kunnen worden aangebracht. Met name heeft zij daarbij aandacht besteed aan behandeling van de grondwetsherziening door een daartoe afzonderlijk gekozen grondwetskamer hetzij in eerste - en enige - lezing, hetzij in tweede lezing alsmede aan onderwerping van herzieningsvoorstellen aan een rechtstreekse uitspraak van het electoraat. De commissie heeft na afweging van de voor - en nadelen van een en ander geconcludeerd dat een algehele grondwwtsherziening weliswaar bijzondere eisen stelt, doch dat aan deze eisen niet tegemoet behoort te worden gekomen door de hoofdlijnen van de geldende procedure te wijzigen. De geldende procedure achtte de commissie beter bruikbaar dan de besproken alternatieve oplossingen[1].

De commissie heeft zich in het Tweede rapport onthouden van een oordeel over de vraag of de huidige wijzigingsprocedure ook voor een herziene grondwet zou passen. Zij stelde zich op het stand-

---

1) In het advies van de Teldersstichting ("Naar een nieuwe Grondwet?", deel 2, nr. 30, blz. 249 - 250) wordt daarentegen gesteld, dat hoofdstuk XIII van de Grondwet zich slecht leent voor een algehele hernieuwing van de Grondwet. De stichting toont zich geen voorstander van een algehele vernieuwing en gemeend wordt dan ook dat een grondwetswijziging in de geest van de Proeve ontraden moet worden. Voorlopig zou voortgegaan moeten worden op de weg van de partiële herzieningen.

Huygens ING, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18
NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107
http://resolver.kb.nl/resolve?urn=ggc:bin:1967commissiecalsdonnerverslagsubcommissie3wetbestuur19700518/
NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

punt, dat de beantwoording van die vraag niet was los te maken van de overige beslissingen, welke bij een integrale herziening van dit staatsstuk zullen worden genomen. Men behoeft slechts te denken aan de discussie over de positie van de Eerste Kamer om dit te begrijpen.

(Hoewel deze discussie nog plaats moet vinden in de plenaire commissie, is toch aan de subcommissie opdracht verleend om over de materie rapport uit te brengen. Zij doet zulks bij dezen op de grondslag van de bestaande positie van de Eerste Kamer).

In het Tweede rapport is, overeenkomstig de samenvatting in paragraaf 135 van de toelichting op de proeve, het geldende stelsel van grondwetsherziening als volgt weergegeven:

a. evenals een wet komt ook een grondwetsherziening tot stand in samenwerking tussen regering en Staten-Generaal;

b. de zittende Staten-Generaal zijn niet bevoegd een grondwetsherziening vast te stellen; zij kunnen slechts medewerken aan een wet, die verklaart dat grond bestaat bepaalde veranderingen in overweging te nemen;

c. na de afkondiging van deze wet, houdende de voorgestelde veranderingen worden de beide Kamers ontbonden en vinden verkiezingen plaats;

d. de nieuw optredende Staten-Generaal nemen het voorstel in behandeling en kunnen het slechts met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aannemen; recht van amendement bestaat in deze fase niet.

In de toelichting van de proeve is beschreven hoe voor bijna ieder van de elementen van deze uit 1848 stammende herzieningsprocedure in de loop der jaren alternatieve oplossingen zijn voorgesteld. Geen van deze voorstellen heeft tot wijziging van de procedure geleid. Blijkens de toelichting hebben de ontwerpers van de Proeve aanvankelijk overwogen of wellicht aanleiding bestaat opnieuw met een voorstel te komen tot wijziging van de herzieningsprocedure. De toelichting eindigt evenwel met de volgende conclusie:

"Men kan zich hierbij echter moeilijk losmaken van de voorgeschiedenis, de mislukking van alle tot dusver ondernomen pogingen tot wijziging en de dus blijkbaar positieve waardering van de bestaande procedure."

(inspringen)

"Handhaving van het bestaande stelsel, dat overigens op zichzelf genomen zeker niet slecht verdedigbaar is, lijkt daarom de voorkeur te verdienen. Ofschoon aan het stelsel ongetwijfeld bezwaren kleven, zullen deze moeilijk uit de weg zijn te ruimen zonder tegelijk te breken met de bijzondere waarborgen waarmede een grondwetsherziening is omgeven. Gezien de constitutionele praktijk zullen de bezwaren overigens niet al te breed uitgemeten

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

moeten worden."[1])

De subcommissie heeft gemeend, dat deze conclusie niet voetstoots kon worden overgenomen. Zij heeft daarom de twee meest markante trekken van de geldende procedure, n.l. de eis ener behandeling in twee lezingen, met tussenliggende ontbinding, en de eis ener versterkte meerderheid, aan een bespreking onderworpen. In de beide volgende paragrafen is die bespreking samengevat.

§ 2 Het vereiste van twee lezingen.

Deze eis behoeft geen uitvoerige rechtvaardiging. De wet, waarin de grondrechten der burgers zijn vastgelegd, de hoofdtrekken van de staatsinrichting worden getekend en de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen bepaald, dient niet te kunnen gewijzigd zonder dat de burgerij gelegenheid heeft ontvangen zich daarover uit te spreken.

Men kan menen, dat bij tal van herzieningen deze zware waarborg onevenredig is en daarom wensen, dat op deze regel uitzonderingen worden toegelaten. Er zijn echter geen vaste criteria te vinden, in welke gevallen wél en in welke gevallen géén behoefte aan deze waarborg bestaat: telkens wanneer men de gevallen poogt te omschrijven, waarin de behoefte niet bestaat, bemerkt men dat soms ook in die gevallen de waarborg zin zou hebben. Een meer subjectief criterium, als bij voorbeeld, dat ontbinding en tweede lezing nodig zijn, wanneer een bepaalde minderheid in de Staten-Generaal het verlangt, heeft in het oog lopende bezwaren en is weinig geschikt te verzekeren, dat de kiezer gekend zal worden in de meest ingrijpende en voor hem belangrijkste wijzigingen.

De subcommissie is dan ook eenstemmig van mening, dat de eis van twee lezingen moet worden behouden.

De vraag rees intussen of dit beginsel niet op een bevredigender wijze kan worden uitgewerkt dan thans het geval is. De tweede lezing, zo werd betoogd, ontleent haar belang immers aan de

---

1) Ook de De Savornin Lohmanstichting komt in haar eindrapport (gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant dd. 19 februari 1970, nr. 35) tot de slotsom dat de huidige herzieningsprocedure, alhoewel niet ideaal, toch het meest beantwoordt aan enkele fundamentele eisen die in de Nederlandse verhoudingen kunnen worden gesteld. Daarom moet de herzieningsprocedure met aanmerkelijk meer enthousiasme dan de stellers van de Proeve aan de dag hebben gelegd, worden gehandhaafd.
De contactvergadering van het Gereformeerd Politiek Verbond/ Nationaal Evangelisch Verbond stelt in haar voorlopig antwoord ("Naar een nieuwe Grondwet?" deel 2, nr. 3, blz. 13) eveneens de thans in gebruik zijnde procedure van grondwetsherziening te willen handhaven. Naar analogie van een soortgelijke bepaling in de Franse Grondwet echter wordt voorgesteld, dat wanneer volkenrechtelijke overeenkomsten niet overeenkomen met de Grondwet, eerst de Grondwet moet worden gewijzigd.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

tussen beide lezingen plaats hebbende nieuwe verkiezingen. Als volksraadpleging over de grondwetsherziening zijn deze verkiezingen echter niet geslaagd. Doordat dezelfde verkiezing tevens beslist over de samenstelling van de Staten-Generaal gedurende de volgende parlementaire periode, wordt de aandacht van de kiezer afgetrokken van de aanhangige grondwetsherziening en gericht op de vragen van het algemeen staatkundig beleid. De omstandigheid, dat men de uit hoofde van een herziening nodig geworden ontbinding zoveel mogelijk doet samenvallen met het tijdstip der normale periodieke verkiezing van de Tweede Kamer, werkt dit verschijnsel nog in de hand. De consequentie is het onweersprekelijk feit, dat de grondwetsherziening niet de aandacht van de kiezer krijgt, welke de Grondwet, naar werd betoogd, heeft beoogd. Om het gesignaleerde euvel te verhelpen, werd, in het voetspoor van de staatscommissie-van Schaick, voorgesteld de tweede lezing niet op te dragen aan de Staten-Generaal, maar aan een afzonderlijke, apart te verkiezen, Grondwetskamer, die de herzieningsvoorstellen met een meerderheid van tweederden der uitgebrachte stemmen zou moeten aannemen om de herziening te doen slagen[1].

Instelling van zulk een Grondwetskamer kan, zo werd betoogd, bevorderen dat de beoordeling van de aanhangige grondwetsherziening wordt losgewikkeld uit het bij de verkiezingen overheersende debat over algemene staatkundige vragen en bewerken dat de kiezer/ bepaalt op basis van een discussie gericht op de voor- en nadelen der herziening. Gehoopt wordt dat de betekenis van de grondwetsherziening, en daardoor de betekenis van de Grondwet zelf, een duidelijker en zelfstandiger plaats krijgt in de politieke oordeelsvorming van partijen en kiezers.

7 Zijn stem

Als bijkomend voordeel van de voorgestelde Grondwetskamer werd nog genoemd, dat bij instelling daarvan geen ontbinding van de Staten-Generaal zelf meer nodig zal zijn, zodat de gewone werkzaamheden van regering en volksvertegenwoordiging ongestoord kunnen voortgaan.

Hiertegen werd opgemerkt, dat het element van volksraadpleging, dat aan de ter gelegenheid van een herziening gehouden verkiezingen wordt toegekend, al te letterlijk kan worden genomen. Het gaat er daarbij om, dat de kiezer de gelegenheid ontvangt om zijn veto over de geformuleerde veranderingen uit te spreken. Of hij van die gelegenheid gebruik wil maken, is zijn zaak. Het zou te ver gaan hem te willen verplichten om over die veranderingen een oordeel te geven. De voorstelling, alsof Grondwet en grondwetsherziening het uiteindelijk resultaat behoren te zijn van kiezersuitspraken, miskent de werkelijkheid.

---

1) Ook in het advies van de Wiardi Beckmanstichting ("Naar een nieuwe Grondwet?", deel 3, nr. 55, blz. 147) worden deze gedachten gedeeld.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Betwijfeld werd dan ook of het bereikbaar is om met tamelijk grote zuiverheid op de grondwetsherziening gerichte uitspraken te krijgen. Elke verkiezing is, naar de ervaring leert, een politieke krachtmeting. Wanneer de aanhangige herziening een breed publiek niet aanspreekt of algemene instemming vindt, zal de verkiezing van een Grondwetskamer, vooral wanneer zij op een ander tijdstip dan die der Tweede Kamer plaats vindt, ontaarden tot een middel om tussentijds de representativiteit van deze laatste te toetsen.

In de enkele gevallen echter, waar de aanhangige herziening de aandacht van de kiezer vangt, middelpunt van de verkiezingsstrijd voor de Grondwetskamer wordt en leidt tot een onverwachte samenstelling dier Kamer, zal het bezwaar zich aandienen, dat zulke ingrijpende en verstrekkende beslissingen niet moeten kunnen worden genomen door een andere Kamer dan de voor het algemeen staatkundig beleid in de eerste plaats verantwoordelijke Staten-Generaal.[1] Werkelijk belangrijke herzieningen zijn immers zozeer met het algemeen beleid verweven dat de pro's en contra's ervan slechts in samenhang daarmede behoren te worden beoordeeld.

Mede in verband met dit laatste werd de vraag gesteld, of het voorstel tot de instelling van een afzonderlijke Grondwetskamer niet op een hybridische gedachtengang berust. Enerzijds lijkt zij voor te komen uit het verlangen naar een echte, ad hoc door de kiezers aangewezen constituante. Maar anderzijds wordt, voortbouwend op het bestaande recht, aan die Kamer slechts de bevoegdheid gegeven om de door de gewone wetgever geformuleerde voorstellen aan te nemen of te verwerpen. Dit zal op den duur zeker de Grondwetskamer zelf weinig bevredigen. Verderstrekkende bevoegdheden leveren echter, zoals hieronder nog zal worden uiteengezet, het gevaar op voor ernstige conflicten met de normale volksvertegenwoordiging.

Onderzocht is, of aan het hiervoor geschetste dilemma zou kunnen worden ontkomen door andere oplossingen te kiezen.

In de eerste plaats is overwogen, of de tweede lezing door de Staten-Generaal of een Grondwetskamer niet zou moeten worden vervangen door een referendum, dus een rechtstreekse uitspraak van de kiezers over de voorstellen tot grondwetsherziening.

---

1) Deze gedachte is terug te vinden in het eindrapport van de De Savornin Lohmanstichting (gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant dd. 19 februari 1970, nr. 35), waar als beginsel van de geldende wijzigingsprocedure wordt genoemd, dat de Staten-Generaal bij het totstandbrengen van veranderingen een doorslaggevende rol spelen en niet bijv. een Grondwetskamer, omdat slechts de Staten-Generaal de regering zowel bij het doen van voorstellen als bij nalatigheid daarin, ter verantwoording kunnen roepen.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Wanneer men de herzieningen van de laatste vijftig jaar overziet, dan moet worden erkend, dat een niet gering deel daarvan zich volstrekt niet leent om onderwerp van een volksstemming te zijn. Zij waren daarvoor te technisch of van te secundair belang. Derhalve zou een referendum alleen te voorzien zijn als een handeling, die plaats grijpt, wanneer zulks door een minderheid, bijv. uit de Staten-Generaal wordt verlangd of wanneer bepaalde delen van de Grondwet worden betroffen. Op de bezwaren van zulke voorzieningen is hierboven reeds gewezen.

~~Daarnaast~~ Tevens roept de subcommissie - naast hetgeen in het rapport Wetgeving en bestuur over de wenselijkheid van een referendum is opgemerkt - in herinnering wat in het Tweede rapport (blz. 285) werd gezegd:

> "Een referendumsprocedure tenslotte leent zich naar het oordeel van de staatscommissie niet voor een integrale grondwetsherziening. Bij zodanige herziening komen zo uiteenlopende vraagstukken aan de orde, dat van het electoraat niet kan worden gevergd hierover door middel van één rechtstreeks votum een uitspraak te doen. Evenmin is het mogelijk verschillende herzieningsvoorstellen afzonderlijk aan het oordeel van het electoraat te onderwerpen; dit stelt zo mogelijk nog hogere eisen aan de kiezer, terwijl voorts het onderling verband tussen de herzieningsvoorstellen bij een dergelijke gang van zaken niet tot zijn recht zou komen".

De subcommissie acht dezelfde bezwaren, zij het op verkleinde schaal, ook verbonden aan een referendum over een meer incidentele grondwetsherziening. ~~Er~~ Ook deze kan uit zeer uiteenlopende onderdelen bestaan, terwijl het toch niet goed mogelijk zal zijn deze ieder afzonderlijk aan het oordeel van de kiezer te onderwerpen. Hij zal dan in één "ja" of "neen" zijn oordeel moeten geven over een aantal zaken, waarvan hij de verwezenlijking ten dele wél en ten dele niet wenst. Het gevolg kan zijn, dat het gewenste met het ongewenste op grond van toevallige factoren verworpen of aangenomen wordt. Te verwachten valt, dat de uitslag dan negatief zal wezen en dat het referendum zal blijken een conserverende werking te hebben.

Tenslotte moet worden vastgesteld, dat het niet mogelijk lijkt om het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid ook bij een referendum te handhaven.[1]

---

1) In ongeveer dezelfde geest formuleert de De Savornin Lohmanstichting in haar eindrapport (gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant dd. 19 februari 1970, nr. 35) haar bezwaren tegen het referendum.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Mede in verband met het hierboven genoemde bezwaar om een Grondwetskamer te doen aanwijzen uitsluitend voor het "ja" of "neen" zeggen op definitief geformuleerde voorstellen tot grondwetsherziening, heeft de subcommissie aandacht besteed aan het in België bestaande systeem van grondwetswijziging.

Ook daar vindt zulk een wijziging plaats in twee phasen, waartussen een nieuwe verkiezing der Kamers plaats heeft. In de eerste phase wordt bij de wet verklaard: "Er zijn redenen tot herziening van ...". In die verklaring wordt echter alleen het grondwetsartikel of gedeelte daarvan aangewezen, dat herziening behoeft, zonder nadere aanduiding van de richting, waarin herziening wordt beoogd. De nieuwe Kamers bezitten dus een grote vrijheid van beslissing en dragen ten dele het karakter van een constituante.

Besproken is of op soortgelijke wijze, voor onze herzieningsprocedure niet een Grondwetskamer zou kunnen worden voorzien. Deze Kamer zou alsdan binnen het door de in eerste lezing aangewezen raam een ruimere armslag hebben en haar beraadslagingen en besluiten zouden van voldoende belang worden, om de instelling van een aparte Kamer te rechtvaardigen. Aldus, zo werd opgemerkt, wordt de vreemde situatie van thans vermeden, dat de kiezer en de in tweede lezing oordelende colleges zich slechts kunnen uitspreken over een vaststaande zaak en geen reële invloed meer kunnen uitoefenen op de inhoud der tot stand te brengen wijzigingen.

De subcommissie meent, dat in deze richting geen bevredigende oplossing is te vinden. Enerzijds gaat het voordeel verloren, dat de kiezer zich over een concreet voorstel kan uitspreken en dit, via de verkozen Tweede Kamer, met zijn veto kan treffen. Anderzijds zou men de politiek soms zeer belangrijke beslissing, wat er in de Grondwet dient te worden bepaald, in handen leggen van een college, de Grondwetskamer, dat naast de normale Staten-Generaal fungeert. Bij dat laatste zou zich in versterkte mate het bezwaar voordoen, dat de vaststelling van het constitutionele bestel plaats kan vinden buiten de voor het algemeen staatkundige beleid verantwoordelijke volksvertegenwoordiging en zelfs tegen haar in. Zover is men dan ook in België niet gegaan, waar immers de als constituante verkozen Kamers tevens met de taak van de normale volksvertegenwoordiging zijn belast, zodat de mogelijkheid van divergenties en conflicten tussen beide functies zijn vermeden en deze, terecht, als onverbrekelijk met elkaar verbonden worden behandeld.

Intussen is er naar de mening der subcommissie geen reden om het Belgische voorbeeld te volgen en het zwaartepunt van de behandeling der herziening van de eerste naar de tweede lezing te verleggen. Het moge op het eerste gezicht lijken alsof aldus de tussen beide lezingen plaats vindende "volksraadpleging" gewichtiger wordt en de kiezer meer invloed geeft op de inhoud van de herziening, de werkelijkheid leert het anders. In het Belgische stelsel is het niet ongewoon, dat bij achtereenvolgende verkiezingen de Kamers telkenmale tevens als constituante worden gekozen. Omdat zij er n.l. niet in slagen het over de wijzigingsvoorstellen eens te worden, wordt aan het eind van de rit opnieuw vastgesteld, dat er aanleiding is tot herziening, en de opdracht daartoe aan de volgende Kamers geëndosseerd.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Wél stelt de subcommissie, in verband met de bezwaren, verbonden aan de onmogelijkheid voor de Tweede Kamer om in tweede lezing enigerlei wijziging in de tekst en rangschikking der voorstellen aan te brengen, voor om enkele wijzigingen aan te brengen in de bestaande bepalingen. Bij de toelichting op artikel H.Z. 1 zullen deze nader worden besproken.

Een ander voorstel van de subcommissie, n.l. om het vereiste van een meerderheid van twee derden bij de tweede lezing te doen vervallen voorzover de Eerste Kamer betreft en, in verband daarmee, het voorstel om dan ook de eis van ontbinding en nieuwe verkiezing voor deze Kamer te doen vervallen, zullen hieronder in § 3 worden besproken en toegelicht.

Als resultaat van de voorgaande overwegingen meent de meerderheid van de subcommissie niet met ingrijpende voorstellen betreffende de voor grondwetsherziening vereiste verkiezing en de daarop volgende tweede lezing te moeten komen. Zij ziet in die eis, zoals zij in de geldende Grondwet is uitgewerkt, een belangrijke bijkomende waarborg tegen overijlde grondwetsherziening en tegen het invoeren van bepalingen, die bij een groot deel der publieke opinie op verzet zouden stuiten. Deze eis past geheel bij de rol, die de Grondwet in het Nederlands politieke bestel vervult, n.l. het vastleggen van een aantal fundamentele rechtsvoorschriften, die moeten verzekeren, dat het overheidsbeleid, én naar zijn doelstellingen, én naar de wijze waarop het wordt doorgevoerd, overeenkomt met datgene, wat door de burgerij als noodzakelijk en rechtvaardig wordt aanvaard en als gewenst en behoorlijk wordt verlangd. Optredend overeenkomstig deze voorschriften mag de overheid op gezag aanspraak maken en zich als zodanig laten gelden. Vandaar dat die voorschriften niet behoeven te kunnen veranderd, zonder dat de burger zijn veto daarover heeft kunnen uitspreken. Verder gaan in de richting van een echte volksraadpleging, in die zin, dat de verandering eerst plaats kan vinden, wanneer de burger daarmee uitdrukkelijk instemt, lijkt de meerderheid der subcommissie niet raadzaam. Zij meent, dat zulk een streven zowel het gewicht van de meeste grondwetsherzieningen als de behoefte aan constitutionele participatie van de meeste kiezers overschat en gevaar loopt averechtse gevolgen op te leveren. Met de geldende regeling lijken haar het bereikbare en het wenselijke op redelijke wijze verenigd te zijn.

Twerden 72

Enkele leden der subcommissie achten intussen het belang van een nauwer bij de grondwetsherziening betrekken van de kiezer dan thans het geval is, van voldoende belang om de instelling te rechtvaardigen van een Grondwetskamer, die voor het verrichten van de tweede lezing in de plaats zou treden van de Staten-Generaal. Zonder de tegen die oplossing aangevoerde bezwaren geheel te ontkennen, menen zij dat deze niet moeten worden overdreven en in ieder geval geringer zijn, dan die welke h.i. aan de bestaande toestand zijn verbonden. Zij hebben aan hun denkbeeld vorm gegeven in een alternatief voorstel voor de redactie van art. HZ 1 en HZ 2.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

§ 3 Het vereiste ener versterkte meerderheid.

De bestaande bepalingen omgeven de wijziging van de Grondwet nog met een tweede bijzondere waarborg, doordien zij voor de aanneming van de voorstellen in tweede lezing de eis stellen van een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen in elk der beide Kamers. Ook deze eis is ingegeven door het eigenaardig karakter van dit staatsstuk, dat grondslag en grenzen van de uitoefening der overheidstaak regelt.

De subcommissie meent, dat aan de eis van een twee derde meerderheid voor de aanvaarding van veranderingen moet worden vastgehouden. Zij acht dit vereiste een passend sluitstuk op de waarborgen die de Grondwet in haar onderscheiden bepalingen beoogt te geven. Deze kunnen eerst worden gewijzigd indien daarover een zekere consensus is ontstaan.[1)]

De omvang van een gekwalificeerde meerderheid lijkt de subcommissie een arbitraire zaak. Zij stelt voor de huidige eis van twee derden der uitgebrachte stemmen te handhaven, nu dit vereiste hier te lande burgerrecht heeft verkregen.

Wel heeft de subcommissie zich beraden over de vraag, of het gerechtvaardigd is deze eis te stellen voor de aanneming in elk van beide Kamers.

Opgemerkt werd, dat, terwijl dit geheel vanzelf spreekt voor de Tweede Kamer, die door verkiezing vernieuwd is en dus geacht mag worden ook voor de ten aanzien van de herziening te nemen besluiten representatief te zijn, de zin van zulk een eis met betrekking tot de aanneming door de Eerste Kamer niet goed is in te zien. Doordat immers de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van de provinciale Staten - welke colleges niet tevens worden ontbonden - bezit de nieuwe Eerste Kamer met betrekking tot de herziening geen verhoogde representativiteit en kan in haar besluiten geen uitspraak van de kiezers doorklinken. De omstandigheid, dat één derde dezer Eerste Kamer de ten aanzien van de herziening door de nieuw verkozen Tweede Kamer met twee derden aangenomen beslissing zou kunnen doorkruisen, past daarom weinig bij het belang, dat de Grondwet aan de volksraadpleging over veranderingen schijnt toe te kennen. Deze situatie is dan ook voor sommigen een bijkomende reden om, over allerlei bezwaren heenstappend, de voorkeur te geven aan een Grondwetskamer, die tenminste het zuiver resultaat is van verkiezingen, waarbij de wenselijkheid van grondwetsherziening in het middelpunt der discussie kan hebben gestaan.

---

1) Naar de mening van de Nederlandse Orde van Advocaten neergelegd in haar advies ("Naar een nieuwe Grondwet?" deel 3, nr. 51, blz. 107) is het juist het besluit tot wijziging van de Grondwet een besluit te doen zijn van een nieuw verkozen Parlement, oordelende met een gekwalificeerde meerderheid.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Van andere zijde werd de vraag gesteld, of het nauw verband, dat hier werd gelegd tussen de twee-derden-eis en de gang naar de kiezer, wel bestaat. Men kan die twee vereisten ook van elkaar losmaken en menen, dat enerzijds de eis van aanneming met versterkte meerderheid door de Staten-Generaal wil verzekeren, dat in beide Kamers de wenselijkheid van de voorgenomen verandering in brede kring wordt toegestemd, terwijl anderzijds het vereiste van verkiezing beoogt om vast te stellen, dat óók onder de kiezers (voor de Tweede Kamer de kiesgerechtigden; voor de Eerste de leden der provinciale Staten) geen behoefte bestaat om daarover een veto uit te spreken. De wel eens opgeroepen suggestie, alsof één derde van de Eerste Kamer de volkswil kan fnuiken, lijkt uit te gaan van een voorstelling der "volksraadpleging", die, zoals hiervoor moest worden vastgesteld, met de werkelijkheid niet overeenkomt.

Alles overwegende meent de meerderheid der subcommissie, dat het, gezien het gewicht van de besluiten der beide Kamers, ook met het oog op de gehouden verkiezingen, redelijk is te verlangen, dat een herziening, waarvoor zich twee derden der in de Tweede Kamer uitgebrachte stemmen hebben uitgesproken, niet door één derde van de Eerste Kamer kan worden tegengehouden. In verband hiermede wordt voorgesteld om én de eis van ontbinding en nieuwe verkiezing én die van aanneming in tweede lezing met twee derden der uitgebrachte stemmen, tot de Tweede Kamer te beperken en die vereisten voor de Eerste Kamer niet meer te stellen. Hoewel men zich zou kunnen afvragen, of dan een raadpleging van de Eerste Kamer in tweede lezing nog wel zin heeft, stelt de subcommissie niet voor deze geheel achterwege te laten. In verband met het hieronder te bespreken voorstel, dat de Tweede Kamer ook in tweede lezing in een wetsontwerp tot herziening splitsingen kan aanbrengen, leek het n.l. juister dat de Eerste Kamer zich uitspreekt over de definitieve vorm, die de herziening alsdan krijgt.

Een lid van de subcommissie acht dit voorstel niet aanvaardbaar en ziet daarin een capitis diminutio van de Eerste Kamer als deel der volksvertegenwoordiging. Hij zou bereid zijn om mee te werken aan een voorstel om de tweede lezing in de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal te doen plaats hebben en aldus het gevaar van een door verzet van één derde van de Eerste Kamer mislukte herziening te bezweren, maar het door de meerderheid der subcommissie gedane voorstel gaat z.i. verder dan noodzakelijk is.

Vooral voor degenen, voor wie de tweede lezing haar zin ontvangt door de intussen gehouden verkiezing voor de Tweede Kamer, is echter het denkbeeld om die lezing door de Verenigde Vergadering te doen houden, niet aantrekkelijk. Een voorstel in die zin wordt dan ook door de subcommissie niet gedaan.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

§ 4 Artikelsgewijze bespreking.

Artikel HZ 1

1. De wet kan bepalen dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen
2. Na de bekendmaking van deze wet wordt de Tweede Kamer ontbonden.
3. Na de verkiezing voor een nieuwe Tweede Kamer overwegen de Staten-Generaal het voorstel. De Tweede Kamer kan het alleen aanvaarden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
4. Zij kan in de artikelen van het voorstel met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wijzigingen aanbrengen en kan, met gewone meerderheid van stemmen, het voorstel splitsen.

Eerste alternatief voor de leden 2 - 4

2. Na de bekendmaking van deze wet worden de Kamers ontbonden.
3. De nieuwe Kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aanvaarden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
4. De Tweede Kamer kan in de artikelen van het voorstel met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wijzigingen aanbrengen en kan, met gewone meerderheid van stemmen, het voorstel splitsen.

Tweede alternatief voor de leden 2 t/m 4

2. Na de bekendmaking van deze wet geeft de Koning last tot verkiezing van een Grondwetskamer en tot het samenkomen van deze kamer binnen drie maanden na de last.

Artikel HZ 1a

1. Ten aanzien van de Grondwetskamer zijn de artikalen 35, derde lid, 36, derde lid, 37, 39, 40, tweede lid, 41, 42, eerste lid, 43, 44, 45, derde lid, 46, 47, eerste en vierde lid, 50 en 52 (van de proeve) van overeenkomstige toepassing.
2. Als haar griffier treedt op de griffier van de Tweede Kamer.
3. De Kamer onderzoekt de geloofsbrieven van de leden. De voor de Tweede Kamer geldende regels zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel HZ 1b

De Grondwetskamer overweegt het voorstel. Hij kan dit splitsen en kan het voorstel of, bij splitsing, de onderdelen daarvan alleen aanvaarden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Ter toelichting van de voorgestelde tekst kan in hoofdzaak naar het gestelde in de §§ 2 en 3 worden verwezen. De gedachte om de eisen van ontbinding en van aanneming der voorstellen in tweede lezing met twee derden der uitgebrachte stemmen tot de Tweede Kamer te beperken is in deze tekst tot uitdrukking gebracht. Het eerste alternatieve voorstel berust op de mening, dat zulks ongewenst is. Het tweede alternatieve voorstel geeft vorm aan de gedachte, dat de tweede lezing dient plaats te vinden, niet in de Staten-Generaal, maar in een Grondwetskamer.

Toelichting behoeft de in het voorstel en de alternatieven opgenomen mogelijkheid om een voorstel in tweede lezing te kunnen splitsen en om de artikelen ervan te kunnen wijzigen.

Het is in het verleden meermalen voorgekomen, dat wijzigingsontwerpen, waarin veranderingen van verschillende artikelen waren tezamen genomen, hoewel er tussen deze veranderingen geen direct verband bestond, (z.g. verzamelontwerpen) werden verworpen, omdat tegen een enkele der voorgestelde veranderingen bezwaar bestond, hoewel het overigens voorgestelde niet anders dan instemming ondervond. Zo is in 1937 de bevoegdheid tot het aanstellen van ministers zonder portefeuille en van staatssecretarissen niet in de Grondwet opgenomen kunnen worden, omdat geen voldoende meerderheid te behalen viel voor het denkbeeld, maatregelen tegen revolutionaire volksvertegenwoordigers mogelijk te maken. De subcommissie acht het onjuist, dat de Staten-Generaal aldus in een dwangpositie kunnen worden gebracht, die, zonder de zaken tekort te doen, kunnen worden vermeden. Mèèr in het algemeen is zij van oordeel, dat aan de hoofdgedachte, dat slechts mag worden beslist over teksten, die ten tijde der verkiezing van de nieuwe Kamer(s) vaststonden, niet wordt tekort gedaan, wanneer het aan de Tweede Kamer wordt veroorloofd om een herzieningsvoorstel te splitsen en onderdeelsgewijs aan stemming te onderwerpen. Het vereiste van een gewone meerderheid lijkt de subcommissie voldoende om te verzekeren, dat van deze bevoegdheid een zinvol en voorzichtig gebruik zal worden gemaakt.

De subcommissie heeft, zij het met minder overtuiging, tevens voorgesteld om de Tweede Kamer ook in tweede lezing een recht van amendement toe te kennen. Dit recht zal slechts met de voor de tweede lezing gebruikelijke meerderheid van twee derden mogen worden uitgeoefend en zich moeten beperken tot de voorgestelde artikelen.

Uiteraard zal dit recht onderworpen zijn aan de gewone beperkingen, die daarvoor gelden. De Kamer zal niet mogen gaan buiten het kader van het wetsontwerp en het in eerste lezing aanvaarde beginsel onverlet moeten laten. De op dit punt door de Kamer zelf ontwikkelde practijk biedt reeds aanstonds een waarborg. Het voorgestelde artikel onderwerpt het recht nog aan een verdere beperking door niet wijziging van het hele voorstel, doch alleen van de daarin opgenomen artikelen toe te staan.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Zou het zich immers, zoals het gebruikelijke recht van amendement, ook uitstrekken tot het toevoegen van nieuwe artikelen en het bij de wijziging betrekken van andere dan de door het voorstel beoogde grondwetsbepalingen, dan zou aan de gedachte van kamervernieuwing op de grond van vaststaande teksten zeker geweld worden aangedaan. Omdat echter de mogelijkheid, dat juist bij die verkiezingen blijkt van een in brede kring bestaand verlangen om de aanhangige herziening op onderdelen te wijzigen, niet mag worden uitgesloten, wordt het gewenst geacht de bevoegdheid tot zulke wijzigingen niet uit te sluiten. Het vereiste, dat zij met een meerderheid van twee derden worden aangebracht, biedt voldoende waarborg tegen misbruik of lichtvaardige besluiten.

Omdat bij een Grondwetskamer de neiging aan de gedane voorstellen nog te verbeteren en veranderen veel sterker zou zijn dan bij de Staten-Generaal zelf en daar tot ongewenste spanningen tussen dit college en de Staten-Generaal zou kunnen leiden, is een bepaling als besproken in het tweede alternatief niet opgenomen.

Artikel HZ 2

1. De veranderingen in de grondwet, door de Staten-Generaal aanvaard en door de Koning bekrachtigd, worden bekendgemaakt en treden terstond in werking.

2. Bestaande autoriteiten, wetten en andere regelingen en besluiten blijven gehandhaafd totdat zij zijn vervangen.

Alternatief voor lid 1 :

1. De veranderingen in de grondwet, door de Grondwetskamer aanvaard enz.

De tekst van artikel HZ 2 is gelijkluidend aan die van artikel 88 van de proeve. De tekst van het alternatief sluit aan bij het tweede alternatief van artikel HZ 1.

Het eerste lid van het artikel sluit aan op het tegenwoordige artikel 212. Niet overgenomen zijn de bepalingen dat de veranderingen plechtig worden afgekondigd en dat de veranderingen bij de grondwet worden gevoegd. Geen van deze bepalingen is voor de herzieningsprocedure van belang. In dit verband moge tevens worden gewezen op artikel HZ 3.

Het tweede lid geeft een herformulering van het huidige artikel 215. Deze bepaling houdt een algemene regeling van overgangsrecht in die in het hoofdstuk over de herziening van de grondwet thuishoort.

Deze bepaling maakt niet elke andere regeling van de rechtsgevolgen die het gevolg zijn van de vervanging van de bestaande Grondwet door een geheel van nieuwe grondwettelijke bepalingen, overbodig.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1970-05-18

Ten aanzien van die onderwerpen, waarvoor een overgangsregeling niet kan worden gemist, zijn in de Additionele artikelen de nodige voorzieningen getroffen.

Artikel HZ 3

De tekst van de herziene grondwet wordt door de Koning bekendgemaakt, waarbij hoofdstukken, paragrafen en artikelen kunnen worden vernummerd en verwijzingen kunnen worden veranderd.

Artikel HZ 4

De tekst van de grondwet kan bij de wet met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in overeenstemming worden gebracht. De artikelen HZ 2, eerste lid, en HZ 3 zijn van overeenkomstige toepassing.

De tekst van deze beide artikelen is ontleend aan de artikelen 89 en 90 van de proeve. De inhoud ervan komt zakelijk overeen met die van de artikelen 214 resp. 213 van de Grondwet.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 107