

Voorzitter: Dolman

Tegenwoordig zijn 138 leden, te weten:

Van Aardenne, Aarts, Van Amelsvoort, Andela-Baur, Van den Anker, E. C. Bakker, M. Bakker, Beckers-de Bruijn, Ter Beek, Beinema, Van den Bergh, J. D. Blaauw, P. M. Blauw, Bolkestein, De Boois, Borgman, Braams, Braks, Brinkhorst, Broekhuis, Brouwer, Buikema, De Cloe, G. M. P. Cornelissen, P. A. M. Cornelissen, Cotterell, Couprie, Van Dam, Dees, Dekker, Dijkman, Van Dis, Dolman, Duinker, Van Eekelen, Engwirda, Epema-Brugman, Van Erp, Van Es, Evenhuis-van Essen, Eversdijk, Faber, Frinking, Gerritse, Ginjaar-Maas, De Graaf, Groenman, Gualthérie van Weezel, Haas-Berger, Hennekam, Herfkens, Hermans, Hermsen, Van Iersel, Jabaaij, Jacobse, Janmaat-Abée, Joeke, De Jonge, Knol, Kohnstamm, Koning, Konings, De Korte, Korte-van Hemel, Kosto, Kraaijeveld-Wouters, Krajenbrink, De Kwaadsteniet, Lankhorst, Lansink, Leerling, Van der Linden, Lubbers, Mateman, Van der Mei, Meijer, Mertens, Mik, Mommersteeg, Moor, Van Muiden, Müller-van Ast, Niessen, Van Nieuwenhoven, Van Nijland, Nijpels, Van Noord, Nuis, Nypels, Van Ooijen, Oomen-Ruijten, Patijn, Ploeg, Poppe, De Pree, Rienks, Rietkerk, Roethof, Van Rossum, Salomons, Van der Sanden, Schaapman, Schaper, Schartman, Scherpenhuizen, Scholten, Schutte, Smit-Kroes, Van der Spek, Stoffelen, Tazelaar, Tommel, Van den Toorn, Toussaint, Ter Veer, Ter Veld, Veldhoen, Veldhuizen, Verkerk-Terpstra, De Visser, Van der Vlies, B. de Vries, K. G. de Vries, Waalkens, De Waart, Wagenaar, Wallage, Waltmans, Weijers, Wiegel, Wilbers, Willems, Wolff, Wolters, Wöltgens, Worrell en Zijlstra,

en de heren Van Thijn, Minister van Binnenlandse Zaken, Scheltema, Staatssecretaris van Justitie en de heer Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

De Voorzitter: Ik deel aan de Kamer mee, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Spieker en Tripels, wegens ziekte, de gehele week;

J. J. P. de Boer, de gehele week, wegens verblijf buitenslands;

Brox, wegens bezigheden elders;

Keja, tot nadere mededeling, wegens ziekte;

Buurmeijer, tot het kerstreces, wegens verblijf buitenslands.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De Voorzitter: Niet verhinderd is de heer Marcus Bakker, die zaterdag jongstleden 25 jaar lid van de Kamer was. Ik wens hem hiermee geluk; later op deze dag spreek ik hem elders uitvoeriger toe.

(Applaus).

De Voorzitter: Ingekomen is een beschikking van 2 november 1981 van de Voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal met de aanwijzing van de leden en de plaatsvervangende leden van de Noord-Atlantische Assemblee.

Deze beschikking ligt op de griffie ter inzage.

De overige ingekomen stukken staan op een lijst, die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik ook voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van deze vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De Voorzitter: Ik stel voor, in deze week het vragenuur te houden aan het begin van de vergadering van woensdag 11 november.

Ik stel verder voor, aan de orde te stellen bij de aanvang van de vergadering van donderdag 12 november a.s. de wetsontwerpen:

Naturalisatie van Alarda, Abderazaq en 29 anderen (17 032);

Naturalisatie van Abbas Abo, Abubakar en 20 anderen (17 042);

Naturalisatie van Chong, Kam Tong en 30 anderen (17 053);

Naturalisatie van Atmopawiro, Hanneke Claudia Roesini en 25 anderen (17 057);

Naturalisatie van Baktawar, Inez Elisabeth en 25 anderen (17 113);

Naturalisatie van Cheng, Wan Kau en 25 anderen (17 117);

Naturalisatie van Ayar, Ahmed en 23 anderen (17 118);

Naturalisatie van Al Uadrasi, Mohamed en 23 anderen (17 119);

Naturalisatie van Alonso Villasenor, Mauricia Rosa en 30 anderen (17 124);

Naturalisatie van Andel, Arpad en 22 anderen (17 129);

Naturalisatie van Akhbari, Feraiidoon en 23 anderen (17 130);

Naturalisatie van Basili, Florence en 23 anderen (17 139);

Naturalisatie van Butt, Parvez en 24 anderen (17 140);

Naturalisatie van Apaydin, Deborah en 22 anderen (17 146);

Wijziging van hoofdstuk XV (Departement van Sociale Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1981 (wijziging in hoofdzaak naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (17 035);

Wijziging van hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1980 (verzamelontwerp; eerste wijzigingsvoorstel) (16 940);

Wijziging van hoofdstuk III (Departement van Algemene Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1981 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (16 982);

Wijziging van de begroting van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf voor het jaar 1979 (16 997);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Provinciefonds voor het jaar 1981 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (17 004);

Bepaling van de som voor de kosten van het regentschap (16 967).

Overeenkomstig de voorstellen van de Voorzitter wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de ontwerpen van (rijks)wet:

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (16 905);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (16 906, R 1169);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (16 907);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten (16 908);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap 16 909, R 1170);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen (16 910);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign (16 911, R 1171);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal (16 912);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal (16 913);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal (16 914);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek (16 915, R 1172);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand (16 916, R 1173);

Verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften (16 917, R 1174);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen (16 918, R 1175);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden (16 919);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen (16 920);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting (16 921);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190-192, alsmede tot het opnemen van een bepaling inzake het geldstelsel (16 922);

Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opnemng van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht (16 923);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen (16 924);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren (16 925);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur (16 926);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake adeldom en ridderorden (16 927, R 1176);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie (16 928);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden (16 929, R 1177);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdriven (16 930, R 1178);

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten (16 931);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn (16 932);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat (16 933);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid (16 934);

Verandering in de Grondwet van de bepaling met betrekking tot de voorziening in aangelegenheden, waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken alsmede van de bepaling inzake geschillen tussen openbare lichamen (16 935);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet alsmede tot opnemng van bepalingen inzake splitsing van een voorstel (16 936);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2 (16 937, R 1179);

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten (16 938);

De algemene beraadslaging wordt geopend.



Tweede lezing Grondwetsherziening vangt aan. Achter de regeringstafel v.l.n.r. Staatssecretaris Scheltema (Justitie), Minister Van Thijn (Binnenlandse Zaken) en Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening, de heer Simons



De heer **Van der Sanden**, voorzitter van de bijzondere commissie voor de Grondwetsherziening: Mijnheer de Voorzitter! Het is een voorrecht, bij deze tweede lezing van de algemene herziening van de Grondwet als eerste te mogen spreken, te meer omdat ik het genoegen heb gehad, de behandeling van dit zeer omvangrijke werk vanaf het begin te hebben mogen meemaken. Het zal dan ook, tevens gelet op de inbreng van het CDA in het verslag, geen verbazing wekken, als ik meedeel dat onze fractie met pijn als het om een enkel wetsontwerp gaat en overigens van harte wenst mee te werken aan het afronden van dit werk, voor zover dit ons is gegeven.

De fractie van het CDA zal derhalve, alles afwegende, het belang van datgene wat in gemeen overleg tussen Regering en Kamer na soms moeilijke en moeizame debatten tot stand is gekomen, helpen over de eindstreep te trekken van de vereiste twee derde meerderheid. Wij laten dit belang dus prevaleren boven soms ernstige bezwaren die wij tegen een enkel wetsontwerp hebben.

Dit gezegd hebbend en voorbijgaand aan de rumoerige politieke tijden die wij net achter ons hebben, al moet het debat over de regeringsverklaring nog worden gevoerd, doet het mij veel genoegen, te kunnen wijzen op een element van continuïteit in ons politieke werk van de laatste tien jaar. Ik mag dit bovendien doen namens de gehele bijzondere Commissie voor de Grondwetsherziening. Velen zullen reeds hebben begrepen dat ik doel op de regeringscommissaris, prof. mr. D. Simons, die vanaf het begin aan deze algehele – vroeger spraken wij over integrale – herziening van de Grondwet verbonden is geweest.

Wij verwachten dat professor Simons in deze dagen van de behandeling in tweede lezing – ik vergeet voor het gemak de aanpassingswetgeving maar even – voor het laatst in ons midden is en aan onze discussies met de Regering zal deelnemen.

De doorstroming in de Tweede Kamer is wel groot, maar er is gelukkig nog een flink aantal leden onder ons dat heeft gehoord hoe de toenmalige minister-president Biesheuvel op 3 augustus 1971 – dat was dus midden in het zomerreces – in de regeringsverklaring het volgende mededeelde:

'Aan een aantal nieuwe inzichten en wensen op staatkundig en maatschappelijk gebied zal de Regering door wetgevende en bestuurlijke maatregelen gevolg geven. Zo hoopt zij in goede

samenwerking met de Staten-Generaal de algehele grondwetsherziening in eerste lezing te kunnen voltooien. Daartoe zal een regeringscommissaris worden benoemd.'

Zo werd met ingang van 16 oktober 1971 professor D. Simons benoemd tot regeringscommissaris voor de grondwetsherziening: 'met de opdracht de Minister van Binnenlandse Zaken bij te staan bij de behandeling van voorstellen betreffende de algehele herziening van de Grondwet in de vergadering van de Staten-Generaal.'

Mijnheer de Voorzitter! Juist nu wij de in 1971 bedoelde nieuwe inzichten en wensen op staatkundig gebied kunnen plaatsen in het perspectief van tien jaar van soms moeizame debatten – ik zei het reeds – behoeft de regeringscommissaris het zich niet aan te trekken, dat zijn benoeming destijds niet zonder kritiek bleef in deze Kamer. Eén van de toenmalige leden – ik zal niet meer van hem zeggen dan dat hij nu een van onze ministers is – zag het als het enige voordeel van een regeringscommissaris dat hij 'geen lastige meerderheden heeft zoals in een staatscommissie'.

Een ander lid – ook nu nog in ons midden – erkende bij de behandeling op 20 oktober 1971 van de begroting van Binnenlandse Zaken 'de niet geringe staatsrechtelijke kwaliteiten van professor Simons'. Hij wist echter ook welke standpunten professor Simons als lid van de staatscommissie-Cals-Donner had ingenomen en dat stemde hem niet bepaald optimistisch.

Deze Kamer keek en kijkt misschien nog steeds wat vreemd aan tegen de figuur van een regeringscommissaris. Ik meen dat dit voornamelijk een gevolg is van onwennigheid, zoals dat ook gevoeld wordt ten aanzien van andere grondwettelijke instituten zoals de enquête of zelfs de Verenigde Vergadering.

Ik meen echter tevens dat prof. Simons 'jurisprudentie heeft gemaakt' wat betreft de invulling van het instituut regeringscommissaris. De Minister die in 1971 direct verantwoordelijk was voor zijn benoeming kon nog opmerken: 'Dat hij VVD-er is, is niet beoogd, maar, durf ik te zeggen, pleit ook niet tegen hem'.

Sindsdien heeft de regeringscommissaris zijn ambt vervuld met een CDA-minister, opnieuw met een VVD-minister en nu ten slotte met een PvdA-minister, maar – en dat is misschien nog belangrijker – hij heeft zijn ambt vervuld in de wetenschap dat de algehele grondwetsherziening niet mogelijk was, juridisch niet mogelijk,

maar ook psychologisch niet mogelijk, zonder dat de gedachten van alle hier in de Kamer aanwezige fracties, verwerkt werden. Ware in 1971, zoals toen is overwogen, een aparte minister voor de grondwetsherziening benoemd, dan maak ik mij sterk dat wij in 1981 niet tot een vrijwel geheel nieuwe grondwet zouden zijn gekomen.

Prof. Simons heeft het ambt van regeringscommissaris ingevuld met een zeldzame combinatie van bescheidenheid en duidelijkheid. Van de stukken kunnen wij slechts vermoeden in hoeverre deze door hem zijn beïnvloed. Wel herinneren wij ons hoe hij een enkele maal liet blijken dat de opmerkingen bij de plenaire behandeling eigenlijk al beantwoord waren in de schriftelijke stukken, maar – zo zei hij b.v. op 14 maart 1979 in typerende bescheidenheid toen het ging over 'delegatie' en 'decentralisatie' – 'Ik heb beter geleerd'.

De vragen en opmerkingen bij de mondelinge behandeling hebben mij getoond dat ook die uitvoerige schriftelijke beantwoording nog aanvulling of althans verduidelijking behoeft. Dan volgt een uiteraard afgewogen betoog over de verschillende vormen en gradaties van delegatie, waarbij de regeringscommissaris ten slotte zo ver gaat dat hij het zich 'veroorlooft', een bepaald amendement ten zeerste te ontraden. 'Voor die enkele maal dat ik hier verschijn' – zo zegt hij – 'wil ik mij toch maar zo uitdrukken'.

Laat mij die bescheidenheid van de heer Simons nog eens illustreren aan de hand van enkele formules die in de Handelingen vereeuwigd zijn en waarvan latere regeringscommissarissen gebruik kunnen maken. Prof. Simons in 1978: 'Het is met enige schroom dat ik na de bewindsman het woord neem en begin met een vrij theoretisch onderwerp'. Prof. Simons in december 1979: 'Het is een theoretisch onderwerp doch tevens van grote praktische betekenis. Ik kan mij er min of meer wetenschappelijk over verheugen dat ik daarover mag spreken'. En in juni 1980: 'Van de dis van de gedachtenwisseling zijn nog enige kruimels voor mij overgebleven waaraan ik mij gaarne wil zetten'.

Zien wij nu terug, dan waren het vaak die 'min of meer theoretische onderwerpen' die 'min of meer wetenschappelijke vreugde' konden berokkenen en die 'kruimels van de politieke maaltijd' die het karakteristieke element bleken te zijn in het geheel van de grondwetsherziening zoals de gedachte die prof. Simons aan mijn frac-

Van der Sanden

tegenoot Faber voorhield toen deze de taak van provincie en gemeente wilde specificeren 'met betrekking tot hun gebied'. Prof. Simons achtte zulks in strijd met de 'economie van de wetgeving'. Je moet volgens hem geen woorden gebruiken die niet beslist noodzakelijk zijn. Een andere gedachte hield de regeringscommissaris in februari 1980 voor aan het toenmalige kamerlid Van Thijn, dat bezwaar had gemaakt tegen het grote aantal ongeëxpliciteerde regels van ongeschreven recht. Prof. Simons meende dat juist het ongeschreven recht 'bij het uiterst subtiele spel dat in de verhouding tussen Regering en Kamer wordt gespeeld en moet worden gespeeld, grote ruimte moet laten voor bijzondere politieke situaties die van tevoren moeilijk te voorzien zijn'.

Namens de bijzondere commissie wil ik prof. Simons hartelijk dankzeggen voor zijn bijdragen aan de vele debatten, die we hier met de Regering hebben gevoerd; voor de wijsheid, die hij op ons heeft willen overdragen en voor de continuïteit in het werk, dat wij met elkaar hebben mogen verrichten. Prof. Simons, wij willen u ook gelukwensen met het feit, dat – als alles bij deze tweede lezing loopt, zoals de bijzondere commissie hoopt – u uw taak in zo ver gaande mate mag zien afgerond. De bijzondere commissie, u nogmaals dankend voor de tien jaar, dat zij met u heeft mogen werken, hoopt van harte, dat aan de 77 jaren, die u thans telt nog vele in een even goede gezondheid en dezelfde opgewektheid mogen worden toegevoegd.

(Applaus.)

De **Voorzitter**: Deze woorden, gesproken door de heer Van der Sanden namens de commissie, hoop ik namens de Kamer over twee dagen te onderstrepen.

□

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In september 1968 schreef wijlen minister Beernink een Ten geleide bij het eerste boekje dat de Staatsuitgeverij het licht deed zien over de nieuwe Grondwet. In dit Ten geleide begon minister Beernink zijn bijdrage als volgt: 'Stevenen wij af op een vernieuwing van het constitutionele bestel? Staat ons een algehele herziening van de Grondwet te wachten? Ziehier twee verwante vragen waarop niemand thans antwoord kan geven. Wel staat vast dat bij velen in ons volk verlangen naar verandering leven.'

Beide vragen die de heer Beernink stelde, waren naar zijn oordeel ver-



PvdA-woordvoerder, de heer Patijn

want; het antwoord op beide vragen is in november 1981 geheel verschillend. De eerste vraag luidde: stevenen wij af op een vernieuwing van het constitutionele bestel? De verlangens naar verandering, zoals die toendertijd kenmerkend werden onderkend, zijn voor wat betreft het constitutionele bestel niet in vervulling gegaan. Het constitutionele bestel is ongewijzigd gebleven. Dit is de enige conclusie die men bij de tweede lezing van de Grondwet kan trekken als men het resultaat van zoveel jaren noeste arbeid aan ons grondwettelijk bestel overziet.

Nu kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de woorden in september 1968 geschreven wellicht meer waren ingegeven door de revolutionaire tijdgeest van dat moment, we leefden immers in het woelige jaar 1968, dan dat zij werkelijk voortsproten uit een wil tot verandering. De 13 jaar die sedert 1968 zijn verlopen hebben immers aangetoond dat vele ideeën tot verandering van ons constitutionele bestel niet verder zijn gekomen dan de studeerkamer dan wel dat zij in de Staten-Generaal op weerstand zijn gestuit.

Wie anno 1981 de strijd om de reorganisatie van het binnenlands bestuur ziet en deze plaatst tegenover de in 1968 geconstateerde wil tot verandering ziet maar al te goed hoe taai deze materie is.

Mijn fractie spreekt hierover geen oordeel uit. Het is niet het moment om

de vinger op te heffen tegen deze of gene om te constateren dat de een veranderingsgezinder is dan de andere. Wel dient te worden geconstateerd – ik zeg het met een zekere spijt in mijn stem – dat de brede perspectieven die in die jaren werden geopend niet tot concrete resultaten hebben geleid. Waar wij nu voor staan is dat wij vast gaan leggen dat de structuur in grondwettelijke zin van het Koninkrijk zal functioneren zoals de Grondwet na deze lezing zal gaan luiden en niet anders.

De tweede vraag die door de heer Beernink werd opgeworpen was de volgende: Staat ons een algehele herziening van de Grondwet te wachten? Hier kunnen wij concluderen dat in die vele lange jaren niet tevergeefs is gewerkt. De algehele herziening van de Grondwet nadert haar voltooiing. Dat is een zeer goede zaak en wel om de volgende redenen.

In de eerste plaats meent mijn fractie dat in een parlementaire democratie de geschreven constitutie een levend instrument dient te zijn en geen dode letter. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen die maatschappelijke werkelijkheid zijn geworden dienen te worden gecodificeerd. Ik wijs in dit verband alleen al op de politieke en sociale grondrechten en de afschaffing van de doodstraf.

In de tweede plaats heeft de algehele herziening van de grondwet geleid tot een aantal belangrijke vernieuwin-

Patijn

gen dat in de grondwet zal worden opgenomen. Ik denk hier met name aan de volgende elementen. In de allereerste plaats is de regeling van de politieke en sociale grondrechten aanzienlijk verbeterd. Onze fractie meent met name dat hier door de eendrachtige samenwerking van regering en Staten-Generaal een model is geschapen waar vele landen, die het met de grondrechten van mensen niet zo nauw nemen, jaloers op zouden moeten zijn. In de tweede plaats de afschaffing van de doodstraf.

Veel is er geschreven en gesproken over het feit dat de fractie van de Partij van de Arbeid zo laat gekomen is met het amendement dat ertoe geleid heeft dat de afschaffing van de doodstraf in de grondwet is opgenomen. Wij erkennen deze kritiek en wij zijn er daarom destemmer verheugd over dat deze vormfout niet heeft geleid tot verwerving van dit belangrijke beginsel dat door organisaties als Amnesty International en Het Nederlands Juristen Comité voor de Rechten van de Mens tijdig aan ons bij de behandeling van het hoofdstuk Justitie was voorgelegd. Ik wil nog eens benadrukken dat wij hier ons plaatsen in een lange rij van landen in West-Europa die ons op dit punt zijn voorgegaan. Ik hoop dat dit gedeelte van de grondwetsherziening ongeschonden de eindstreep zal halen.

Een derde punt is het minderheidsenquêterecht. Hier heeft het kabinet, althans het vorige kabinet, zich moeten verweren tegen de Raad van State die meende dat dit enquêterecht voor een minderheid van elk van beide Kamers door Regering niet zou moeten worden verdedigd in tweede lezing. Wij prijzen de Regering dat zij niet alleen bereid is geweest de Raad van State wat dit betreft lik op stuk te geven, maar dat zij ook ten volle zich geschaard heeft achter het door elk van beide Kamers aanvaarde minderheidsenquêterecht. Hier herhalen wij de discussie niet. Wij zijn nog steeds overtuigd van hetgeen wij hierover in eerste lezing hebben gezegd:

Het minderheidsenquêterecht is een belangrijk recht voor een minderheid maar het schept voor deze zelfde minderheid evenzeer de plicht om dit recht op een zodanige wijze te hanteren dat het een recht en geen misbruik van recht wordt.

Een laatste punt van vernieuwing zou ik willen noemen de bepalingen van het kiesrecht. Zowel het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland voor de verkiezingen van de Tweede Kamer als het kiesrecht van buitenlan-

ders hier te lande voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn een belangrijke doorbraak op het punt van het kiesrecht.

Ter zijde merk ik op, dat Regering en Staten-Generaal niet voor een van beide uitgangspunten hebben gekozen, namelijk het nationaliteitsbeginsel dan wel het domiciliebeginsel. Beide beginselen zijn gelijktijdig gehanteerd, waardoor een optimaal resultaat uit een oogpunt van het kiesrecht is verkregen.

Te lang zijn vele staatsburgers afgehouden van een van hun wezenlijke rechten, nl. te kiezen door wie zij zich zullen laten vertegenwoordigen in een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Zoals bekend hadden wij voor de buitenlanders die geruime tijd hier te lande vertoeven een ruimer kiesrecht, ook bij Statenverkiezingen en Kamerverkiezingen, voorgesteld. Wij hebben dit niet gehaald maar wij zijn zeer verheugd dat een grote meerderheid zich voor de uitbreiding van het kiesrecht voor buitenlanders en wel bij Raadsverkiezingen heeft uitgesproken. Uiteraard zijn we teleurgesteld over het feit dat dit recht niet bij de Raadsverkiezingen van komend jaar zal worden gerealiseerd.

Wij begrijpen de moeilijkheden waarvoor de Regering op het uitvoerend vlak is komen te staan nu de tweede lezing van de Grondwet eerst 7 à 8 maanden voor de Raadsverkiezingen in de Tweede Kamer in stemming komt. Wij gaan ervan uit dat het kiesrecht zoals dit thans in de Grondwet wordt uitgebreid bij de Raadsverkiezingen van 1986 in volle omvang zal worden toegepast. Wij verbinden hieraan nog de vraag of de Regering zich al een nader oordeel heeft gevormd over de vraag, welk criterium dient te gelden voor het kiesrecht van buitenlanders bij Raadsverkiezingen. Geldt hier uitsluitend een verblijf hier te lande van bijvoorbeeld 3 jaar of denkt de Regering ook nog aan andere criteria, iets waar wij niet voor zouden zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot een volgend punt en dat betreft de toekomstige werkzaamheden van de Regering, in de eerste plaats die welke betrekking hebben op verdere herzieningen van de Grondwet. Wij hebben in deze Kamer een langdurige strijd gevoerd voor het verwijderen uit de Grondwet van de bepalingen omtrent de aanwijzing door de Kroon van de Commissarissen van de Koningin en burgemeesters. Wij hebben in de eerste lezing van de Grondwet deze strijd niet alleen verloren, maar wij hebben ook nog moeten constateren dat een meer-

derheid van de Kamer bereid was vast te leggen dat de Commissaris van de Koningin en de burgemeester voorzitter zijn van resp. provinciale staten en de gemeenteraad. Wij hebben daar de allergrootste bezwaren tegen gehad en die hebben wij op dit moment nog. Het is onverteerbaar dat in de Grondwet wordt vastgelegd wie de voorzitter zal zijn van een college. Deze colleges dienen dat zelf te bepalen.

Het is om exact dezelfde redenen dat wij indertijd waren tegen het alleenrecht van 75 leden van de Verenigde Vergadering, namelijk die welke tevens lid zijn van de Eerste Kamer, om aan te wijzen wie de voorzitter van de Verenigde Vergadering zal zijn. Nu weet ik wel dat wij wat dat betreft een wat ongelukkig eerste amendement hebben ondertekend waarin wij dat voorrecht aan de Tweede Kamer wilden overdragen. Dat was in ieder geval een ruime meerderheid van de Verenigde Vergadering, maar wij hebben als Tweede Kamer ons leven verbeterd door een tweede voorstel voor te leggen volgens het welk de Verenigde Vergadering haar eigen voorzitter kiest. Ook dat is door de Eerste Kamer verworpen, en wel met het oneigenlijke argument dat dit de positie van de Eerste Kamer zou aantasten. Deze gedragslijn is volstrekt onjuist. Het voorzitterschap van een vergadering betreft alle leden van deze vergadering en niet alleen een minderheid daaruit die op basis van een verkregen constitutioneel recht zich het recht voorbehoudt, een voorzitter aan de totale Verenigde Vergadering op te dringen.

Wat voor onze Staten-Generaal geldt, geldt navenant voor provinciale staten en gemeenteraden. Wij zijn echter verheugd over het feit dat in de nota naar aanleiding van het verslag de Regering aankondigt dat ook op het punt van de deconstitutionalisering van het aanwijzingsrecht van de commissaris van de Koningin en de burgemeester het denken bij de Regering niet zal worden beëindigd.

Wij vragen de Regering zeer dringend of dit zo mag worden verstaan dat de Regering bereid is de procedure van aanwijzing van de commissaris van de Koningin en de burgemeester opnieuw serieus in studie te nemen. Wij koppelen daar een tweede vraag aan vast: is de conclusie juist, dat het niet zonder meer vaststaat dat tot in lengte van jaren de burgemeester en de commissaris van de Koningin uitsluitend bij Koninklijk besluit zullen worden benoemd? Wij wachten op dit punt het antwoord van de Regering met spanning af en wij zullen ons stemgedrag

Patijn

ten aanzien van het wetsontwerp inzake provincie en gemeenten bepalen in het licht van het antwoord dat wij van de Regering hebben gekregen.

Een volgende opmerking betreft het vaststellen van uitvoeringsbepalingen van de vast te stellen Grondwet. Wij zijn in het begin van de nieuwe kabinetsperiode geïnteresseerd in de vraag wat de Regering van plan is te doen met het wetsontwerp, regelende het lidmaatschap van het Koninklijk Huis, dat door de vorige regering is ingetrokken naar aanleiding van de aanvaarding van een amendement van mijn collega Brinkhorst en mijzelf tot beperking van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis.

De verplichting tot regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis stond in de oude Grondwet en zal in de nieuwe Grondwet onverkort worden opgenomen. Heeft de Regering zich reeds een oordeel gevormd over de vraag op welke wijze aan de grondwetsverplichting uitvoering zal worden gegeven en kan zij ons mededelen in welke richting haar gedachten gaan en op welk tijdstip wij een wetsontwerp tegemoet kunnen zien?

Een laatste punt in dit verband betreft de grondwetswijzigingen die noodzakelijk zijn geworden door het verwerpen van enkele wetsontwerpen door de Eerste Kamer. Ik heb reeds gesproken over het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering waar de Regering nu niet bepaald de indruk geeft, dit in de nota naar aanleiding van het verslag, dat zij van zins is hier nog iets aan te doen. Een andere punt betreft het verworpen wetsontwerp inzake de verdediging.

Mijn fractie deelt volledig de conclusies die prof. Kortmann heeft getrokken in het Militair Rechtelijk Tijdschrift van juli/augustus 1981 waarin hij stelt dat het staatsrechtelijke gelijk in de discussie van de Eerste Kamer op dit punt geheel bij de Regering lag en ligt. Het is volstrekt onjuist, aldus Kortmann dat de krijgsmacht een andere positie zou moeten innemen dan andere overheidsdiensten als de politie, de waterstaatsdienst of de buitenlandse dienst. Het zijn alle apparaten die, onder welke omstandigheden dan ook, ondergeschikt blijven aan de Regering. De idee dat de krijgsmacht bij wet zou kunnen worden afgeschaft is en blijft absurd. Met veel instemming citeer ik daarom het slot van het lezenswaardige artikel van Kortmann. Hij schrijft:

'De Eerste Kamer heeft mijns inziens door verwerping van het ontwerp blij

gegeven van een onnodig en onwenselijk conservatisme, dat steun zou kunnen geven aan opvattingen omtrent de positie van de krijgsmacht die uit constitutioneel oogpunt onaanvaardbaar zijn. Daarmee heeft de Kamer noch de Grondwet noch de Krijgsmacht een dienst bewezen.'

Als men het eerste deel van dit citaat zou parafraseren, dan krijg je het volgende: de Eerste Kamer heeft mijns inziens door de verwerping van een ontwerp blij gegeven van een onnodig en onwenselijk conservatisme dat steun zou kunnen geven aan opvattingen die mijn fractie heeft omtrent de positie van de Eerste Kamer. Helaas hebben wij op dat punt onze zin niet gekregen.

Ten slotte een opmerking van technische aard over de mogelijkheid van de Regering om in tweede lezing nog iets te veranderen aan de voorliggende wetsontwerpen door bij voorbeeld een bepaald wetsontwerp in te trekken.

Mijn vraag is of de Regering in tweede lezing een voorstel van wet, dat ontstaan is door splitsing op grond van het toekomstige artikel 8.1, lid 5, kan intrekken. Deze vraag is nog niet beantwoord en het is interessant voor de toekomst te weten of deze mogelijkheid bestaat.

Mijnheer de Voorzitter! Ons eindoordeel over deze grondwetsherziening is en blijft positief om de redenen,

die ik aan het begin van mijn verhaal uiteen heb gezet. Wij zijn en blijven van mening dat deze algehele herziening van de Grondwet door ons kan worden aanvaard, omdat in het geven en nemen dat alle partijen doen voor ons de afweging van de totaliteit voor gaat boven de afweging van onderdelen.

Wij hopen van ganser harte dat alle fracties van deze Kamer dezelfde afweging zullen maken en dat de Eerste Kamer zich hiernaar zal richten, niet omdat wij het primaat bij de grondwetsherziening hebben, maar omdat deze grondwetsherziening in zijn geheel beschouwd beter is dan sommige onderdelen daarvan. Dat is het belangrijkste en dat moet naar ons oordeel dan ook het eindresultaat van deze jarenlange grondwetsherziening zijn.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Graag wil ik degenen dankzeggen die op de sprekerslijst een plaatsje opgeschoven zijn, ten einde mij op dit moment het woord te laten voeren.

Toen in 1966 de proeve van een nieuwe Grondwet werd gepubliceerd en daarna door de staatscommissie Cals-Donner de, wat men nu zou noemen, brede maatschappelijke discussie over de grondwetswijziging werd opgezet, heeft de communistische fractie zich zeer terughoudend, zo niet afwerend opgesteld.



De heer M. Bakker (CPN) aan het woord. De heer M. Bakker was zaterdag jongstleden 25 jaar lid van de Tweede Kamer. De Kamer viert dit feit na afloop van de vergadering

Wij hadden geen grote behoefte aan een herziene Grondwet. Wij zagen in het ingediende voorstel geen andere winst dan die van de hoeveelheid papier, waarop in het vervolg de Grondwet gedrukt zou worden.

Aan de andere kant vreesden wij wel verlies. Het belangrijkste daarbij was de mogelijke verandering van het kiesstelsel, zoals later ook steeds duidelijker bleek. Ik doel op de wijziging van 'op grondslag van evenredige vertegenwoordiging' in 'met inachtneming van evenredige vertegenwoordiging'. Voor de fijnproevers zijn dit zwaar geladen termen.

In de loop van de discussie die volgde op de publikatie van de proeve en die daarna werd gevoerd over de rapporten van de staatscommissie kwam het kiesstelsel steeds meer centraal te staan.

Het districtenstelsel, het gematigde districtenstelsel, de kiesdrempel, en de gekozen minister-president werden de centrale begrippen van de politieke en staatsrechtelijke discussie van die tijd. Die heeft lang geduurd; al met al wel zo'n jaar of tien. Die strijd is lang heen en weer gegaan en onbeslist gebleven. Toen het dan ten slotte naar een formulering toeging was het wijs van het kabinet Den Uyl en met name van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de heer De Gaay Fortman, om de eigen opvattingen niet meteen in tekstvoorstellen vast te leggen maar dat eerst te doen in een nota over de zaken 'ten principale'. Als één zich het herinnert dan is het wel de Minister die nu achter de tafel zit: dat heeft toen tot bewogen discussies geleid, onder andere boven in de Handelingenkamer.

De conclusie hiervan is echter on-dubbelzinnig geweest, namelijk de handhaving van het huidige stelsel. Later ga je je natuurlijk wel eens afvragen hoe zinvol het nu is geweest om zoveel tijd en voor een aanzienlijk aantal mensen toch zoveel energie, te besteden aan dit onderwerp. Als je het echter overziet dan is het mijns inziens toch zeer zinvol geweest. Het ging in laatste instantie over de inhoud van de parlementaire democratie, dus niet alleen, of in hoofdzaak, over de vorm maar ook over de inhoud, over de rechten en de positie van minderheden, over de mogelijkheid van het uitoefenen van invloed en over machtsvorming, over het mandaat van de kiezer, over de plaats van personen in ons staatsbestel. Mijns inziens zijn dit soort vraagstukken nooit zo doorgespraakt als in de discussie die toen heeft plaatsgevonden.

De Minister die ook toen zij het op een andere wijze al veel tegenover mij zat of stond, heeft in een recente uitspraak aan mij het, weliswaar vriendelijk gestelde, verwijt gedaan – laat ik het zo formuleren – onvoldoende te hebben nagedacht, en onvoldoende alternatieven te hebben aangedragen voor de vraagstukken die daar aan de orde waren. Hij doet dit in het maandblad van mijn partij 'Politiek en Cultuur' op een verzoek van de redactie om over iets wat verder totaal niet interessant is te schrijven. Het toeval wil dat zijn regels in dat maandblad, waarvan ik de inhoud en toon buitengewoon apprecieer, een door mij geschreven stukje over hem kuisen, dat iets vernijnger is gesteld. Dit kan soms zo gebeuren! Ik geloof echter niet dat de Minister met zijn verwijt in de communistische richting helemaal goed zit.

Ten eerste beschouwden wij veel van de voorgestane verandering als tegen ons gericht en dit was in zijn gevolgen ook het geval; en dan verdedig je je. Dan concentreer je alle aandacht op het gebruiken en groeperen van uiteenlopende aarzelingen en afwijzingen die er zijn. Nu, dat is aardig gelukt.

Ten tweede blijft nog steeds over de mogelijkheid van machtsconcentratie binnen het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Dit staat wel degelijk open, maar dan op basis van vrijwillige samenwerking en niet onder dwang. Wij hebben allerm minst nagelaten dat alternatief, dat het enige alternatief is in ons systeem, te onderstrepen. Ik wil tegen deze Minister zeggen dat het nog steeds recht overeind staat, zelfs meer dan ooit.

Ik ben nu echter op het randje van een ander onderwerp dan wat hier wordt besproken, dus ik keer terug. Voor mijn fractie heeft de wijziging van de grondwet, toen eenmaal de kiesstelselkwestie aan kant was, een ander karakter gekregen.

Wij hebben toen naar vermogen in een open gedachtenwisseling met de Regering en met alle fracties in deze Kamer meegewerkt aan de best mogelijke formuleringen van wat uiteindelijk het basisdocument van het Nederlandse staatsbestel vormt.

De Nederlandse Grondwet is in hoofdzaak een bestuursreglement, maar ze is tegelijkertijd – niet in de laatste plaats door de opsomming van de grondrechten – een politiek stuk. Als ik het geheel van de wijzigingen overzie, denk ik dat dit meer het geval is met de herziene dan met de oude Grondwet, met name doordat het totaal van de grondrechten beter en uitvoeriger is neergelegd.

Wat is er nu, in vogelvlucht bekeken, in de Grondwet gekomen? Ik noem de volgende zaken: de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam; de afschaffing van de doodstraf; het vastleggen van de rechtspositie van ambtenaren; de regeling van het voorzitterschap van de Tweede Kamer; het enquête-recht van de Tweede Kamer; een verbeterde omschrijving van de positie van de Koning.

Dankzij de Kamer is ook een aantal formuleringen verhinderd die de zaak niet zou hebben geholpen. Ik denk aan het briefgeheim, dat is gehandhaafd en aan het artikel over het onderwijs. Velen van ons zullen zich de verwarde tonelen herinneren toen dat artikel ter sprake kwam. Toen stonden de ongelukken om de hoek van de deur.

Het is niet allemaal hosanna, moet ik er meteen bij zeggen. Ook van onze kant zijn er bezwaren gebleven: de formulering van de uitzonderingstoestand, een zekere verzwakking van de positie van lagere gekozen organen tegenover het topbestuursapparaat hoewel in de behandeling deze verzwakking enigszins is verminderd; het niet benoemen van de burgemeester en het zwijgen over het stakingsrecht.

Een aantal zaken die hier ten principale geregeld werden, vinden nu wel reeds hun uitwerking in nadere regelingen: het indienen van een wet tegen sexediscriminatie en justitiële bepalingen die betrekking hebben op bescherming van gedetineerden en psychiatrische patiënten tegen wetenschappelijk experimenten.

In hele grove lijnen en vluchtig opgesomd is dit het beeld. De accentverandering komt echter het beste tot uitdrukking in de verandering van artikel 1 van de Grondwet. In de oude Grondwet omvatte artikel 1 de gebiedsomschrijving van het steeds in omvang slinkende Koninkrijk. Hierdoor werd de omschrijving ook steeds korter. Het nieuwe artikel is een totaal, maar dan ook een totaal ander artikel. Het nieuwe artikel regelt een gelijke behandeling van degenen die zich in Nederland bevinden en het regelt het niet toestaan van enige discriminatie.

Professor Jeukens, één van de mannen achter de Proeve van de nieuwe tekst, heeft later in een afscheidsrede deze nieuwe formulering aangevochten. Hij is van mening dat bij het afwijzen van discriminatie via de Grondwet een aantal categorieën genoemd moeten worden zoals dit ook bij het oorspronkelijke concept is gebeurd, eventueel met het destijds door de heer Roethof voorgestelde woordje 'zoals' ervoor. Voor andere categorieën zou

Bakker

dat een zekere relatie tot de genoemde categorieën aangeven. De heer Jekens heeft wellicht gelijk dat de nu gekozen formulering het de wetgever en de rechter niet gemakkelijker zal maken. Juister en rechtvaardiger is de formulering echter wel. De tekst slaat nu ook op homofielen, zigeuners, Turken en – laten wij dit niet vergeten – gehandicapten – en niet alleen zoals voorheen op ras, huidskleur, sexe en godsdienst. Wij vinden dit artikel een grote, doorslaggevende aanwinst voor de Nederlandse Grondwet. Wij vinden het een artikel waar wij als Nederlanders trots op kunnen zijn, vooral waar het aangevuld wordt met die andere artikelen over de bescherming van de persoon, zijn godsdienstige, maatschappelijke en politieke rechten in vele opzichten.

Ik zeg waarschijnlijk niet te veel als ik stel dat een grondwetsartikel als dit vóór de oorlog en de bezetting ondenkbaar zou zijn geweest en wellicht zonder die oorlog en bezetting nu nog niet in onze Grondwet zou worden opgenomen. Dat geldt trouwens eveneens voor het dekolonisatieproces. Het is de weerspiegeling van een ervaring, een bittere ervaring, die een eigen stempel heeft gezet op ons land en zijn bewoners. Je moet wel zeggen dat het een negatieve ervaring was, onderdrukking, vervolging – maar ook het verzet daartegen – die dan tot een positieve vormgeving in onze Grondwet heeft geleid.

Mijnheer de Voorzitter! Ik sta hier hoog op te geven van de betekenis van deze paar regels, niet in de verwachting of met de illusie dat daarmee de samenleving een slag om zou hebben gemaakt, maar zelfs in de wetenschap dat allerlei vormen van discriminatie op dit ogenblik dreigender en weerzinwekkender zijn dan in vele jaren het geval is geweest. Een grondwetsartikel maakt van een antisemiet nog geen beschaafd mens!

Wél is het onze overtuiging dat het verschijnen in de Grondwet van deze openingsregels houvast geeft aan degenen die gediscrimineerd worden, dat het hen zekerheid schenkt dat zij bij hun verzet tegen discriminatie in hun recht staan en dat recht ook kunnen opeisen! Het artikel verbetert Nederland niet, maar het verbetert de strijdpositie van minderheden en misschien zelfs op een gegeven moment ook van meerderheden. Het laat op een bescheiden wijze zien dat mensen die opkomen voor recht en tegen onderdrukking niet bij voorbaat verloren hebben, maar dat zij ook kunnen winnen. Dat

gevoel hebben vele mensen brood- en broodnodig.

Mijnheer de Voorzitter! Sprekend namens de CPN-fractie heb ik dit ene en eerste artikel van de nieuwe Grondwet er een beetje uitgehaald. Dit is een tweede lezing, die van het ja of neen. Alhoewel over elk van de wetsontwerpen apart zal worden gestemd, het geeft het beste onze houding tegenover het nieuwe stuk aan. De Grondwet is geen maatschappijgebonden stuk geworden, hetgeen wij een tijd lang hebben gevreesd. Mensen die een andere maatschappijvorm als ideaal voor ogen hebben, worden niet belemmerd in het respecteren van deze Grondwet. Zij had op punten anders en beter gekund, maar zij is er al met al op vooruit gegaan en daarom zal zij onze steun krijgen.

De openbare discussie daarover heeft zes regeringen overspannen – ik zeg niet 'overspannen gemaakt' –; ministers van Binnenlandse Zaken zijn gekomen en gegaan, een nieuwe verdedigt het, sommigen van zijn voorgangers zijn gestorven, anderen lopen kwiek provocerend rond! Onzerzijds is er waardering voor de wijze waarop, ondanks vaak felle tegenstellingen, en door die ministers en staatssecretarissen, en door hun adviseurs en medewerkers, maar ook door de Kamer over deze belangrijke zaak gesproken en gehandeld is.

U zult begrijpen, Voorzitter, dat het mij goed uitkomt om dat vandaag

eens te kunnen zeggen. Zo één keer in de 25 jaar is waarschijnlijk het maximum; in ieder geval zie ik voor de komende tijd niet veel ruimte meer voor dit soort alomvattende vriendelijkheid!

□

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Mijn bijdrage namens de PPR-fractie aan het afsluitende debat (zoals ik het maar noem) over de grondwetsherziening zou ik willen beginnen met een aantal opmerkingen over datgene wat nu niet in de Grondwet is gekomen. Dat blijkt uit een overzicht, dat ik hier eerst had willen voorlezen maar dat ik na voorafgaand overleg met u graag als noot in de Handelingen zou willen doen opnemen. Het is een overzicht van de oude Grondwet, de nieuwe Grondwet en de belangrijkste wijzigingen in de ogen van de PPR-fractie.

De **Voorzitter**: Ik neem aan, dat tegen het opnemen van het overzicht als noot in de Handelingen geen bezwaar bestaat.

[De noot is opgenomen aan het eind van deze weekeditie].¹

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Uit dit overzicht blijkt dat deze herziening, een van de omvangrijkste wijzigingsoperaties uit de Nederlandse constitutionele geschiedenis, meer een modernisering, bij-schaving, aanvulling ten opzichte van



De heer Waltmans (PPR)

Waltmans

de huidige Grondwet is dan dat hieruit staatsrechtelijke hervormingen afgeleid kunnen worden en/of in de Grondwet zijn neergelegd.

Ik denk bij voorbeeld aan het primaat van de Kamer, het parlement ten opzichte van de Regering. Ik denk aan de afschaffing van de Eerste Kamer. Ik denk aan het openbreken van de discussie omtrent het bestaan van het koningschap, de rol en de betekenis van de Koning in het staatsrechtelijk gebeuren. Ik denk aan het benoemen, dus het niet invoegen van het verkiezen van burgemeester en commissaris der Koningin.

Ik denk aan het scheppen van voorwaarden voor politieke duidelijkheid, aan bepalingen die het mogelijk maken de opeenhoping van macht te beëindigen en de macht te spreiden. Ik denk voorts aan het ontbreken van het referendum en het verdwijnen van een nieuw grondwetsartikel over het onderwijs en de defensie.

Het nieuwe artikel ter vervanging van het oude artikel 208 inzake het onderwijs is in de vroege ochtend van 23 december 1976 door de Kamer verworpen. Vóór de wijziging stemden de fracties van de PvdA, PPR, PSP, CPN, DS'70 en het onafhankelijke kamerlid Huijsen. Wij hebben dat betreurd, mede gelet op de motieven die toen een rol hebben gespeeld in de kwestie. Wanneer ik echter recente publikaties en ook publikaties die nog moeten verschijnen en het feit dat zij verschijnen bekijk, dan neem ik aan dat wij over artikel 208 van de Grondwet nog wel zullen spreken. De discussie daarover is in 1976 niet beëindigd.

Ten aanzien van de defensie heb ik er meer moeite mee, mij in afstandelijke termen uit te laten over het gedrag van de Eerste Kamer, en wel omdat degenen die dit debat in de Eerste Kamer hebben gevolgd dan wel nog eens nalezen zullen kunnen vaststellen, dat naast principiële overwegingen bij de SGP toch ook heel sterk een militairistische en royalistische reflexgevoelens in militaire kring, opportunistische in en opstelling van de fracties van de VVD en het CDA een rol hebben gespeeld. Ik heb het toen betreurd en ik betreur het nu ook.

Twee zaken acht ik hervormend, namelijk de sociale grondrechten en het invoegen van het minderheidsrecht parlementaire enquête. Immers, door middel van de artikelen over de sociale grondrechten komt tot uitdrukking dat de taak van de overheid zich niet beperkt tot onthouding. Grondrechten zijn onthoudingsplichten voor de over-

heid. Dat ligt in het verlengde van de 'nachtwakersstaat', maar nu is het uitgegroeid tot het stimuleren en het scheppen van voorwaarden.

In het voorlopig verslag is dan ook van de zijde van de fractie van de PPR gesteld dat opnemng van de sociale grondrechten krachtig haar instemming heeft. De opgenomen sociale grondrechten geven dat gedeelte van de taak van de actieve overheid weer dat reeds is ontstaan en thans niet meer wordt betwist. Het is een weergave achteraf van een reeds bestaande situatie, zij het in de rechtssfeer.

Men heeft niet zo ver durven gaan sociale grondrechten op te nemen die verder reiken dan hetgeen thans algemeen wordt aanvaard. Ik denk hierbij aan het scheppen van politieke duidelijkheid als sociaal grondrecht, het afbreken van ontoelaatbare opeenhoping van macht en de mogelijkheid van federalisering van de Nederlandse staat. Niettemin staan wij tegenover de modernisering en uitbreiding van de bestaande grondrechten bijzonder positief.

Door middel van het minderheidsrecht parlementaire enquête wordt impliciet tot uitdrukking gebracht de belangrijke rol die de oppositie in ons parlementaire stelsel speelt en moet spelen. Dit is nieuw in onze Grondwet en kan het begin van een grondwettelijke ontwikkeling zijn waarbij meer aandacht wordt besteed aan de oppositie. Het is een, zij het zeer voorzichtig, voorbeeld van het inluiden van een staatsrechtelijke hervorming in de Grondwet. Vanuit dit aspect is dit het belangrijkste voorstel.

In het voorlopige verslag heb ik met het hierbovenstaande als achtergrond slechts gerefereerd aan de sociale grondrechten en het minderheidsrecht. Dit wil niet zeggen dat de PPR zich niet ervan bewust is dat ook andere wijzigingen worden aangebracht. Deze wijzigingen ziet de fractie van de PPR echter als aanpassing van hetgeen thans als onbestreden wordt ervaren en in deze zin als niet onbelangrijk. Datgene wat nu niet wordt bestreden, kan in de toekomst worden bestreden. Dan is het goed dat er de rechtsbescherming van de Grondwet is.

Men mag echter niet zeggen dat deze actualisering het eerste en belangrijkste doel is geweest van de algehele grondwetsherziening. Ons doel was meer dan een opeenhoping van actualiseringen, een optelsom van wijzigingen die in beginsel ook ieder bij afzonderlijke gelegenheid zouden kunnen worden

voorgesteld. Wij verwachtten een herziening die in haar geheel zou uitstijgen boven de optelsom van de afzonderlijke wijzigingen. Dit is niet gebeurd, wat teleurstellend is.

De vraag kan worden gesteld welke betekenis de nieuwe Grondwet heeft buiten haar staatsrechtelijke. Als ik somber ben, meen ik dat deze betekenis nul is. Zoals het staatsrecht nauwelijks nog maatschappelijke vooruitstrevendheid heeft, zo speelt zijn belangrijkste stuk geen rol van betekenis meer voor daadwerkelijke maatschappelijke vooruitgang.

Thans is te beoordelen hoe het geheel van de grondwetsherziening eruit komt te zien. Zij is voornamelijk een modernisering in deze zin dat redactioneel een en ander wordt aangepast aan de huidige tijd, enige verzakelijking en deconstitucionalisering, met wegneming van overbodige franje, een duidelijker terminologie over Koninklijk besluit en Koning, delegatiemogelijkheden en verdragen en internationale overeenkomsten. De Grondwet wordt ongetwijfeld veel overzichtelijker. Overbodige bepalingen werden immers geschrapt. Er vindt ook aanvulling plaats met sociale grondrechten en het minderheidsrecht parlementaire enquête. Hier en daar is er sprake van inhoudelijke wijzigingen.

Hoewel een aantal wijzigingen door mijn fractie wordt toegejuicht, kan een gevoel van teleurstelling niet worden onderdrukt. Het opnemen van de sociale grondrechten, het recht van de minderheid een parlementaire enquête in stellen en de ongrondwettelijke beoordeelde mijn fractie zeer positief. Vooral met het minderheidsrecht wordt iets wezenlijks nieuws gebracht.

Ik hoop dat dit een begin is voor grotere aandacht voor de belangrijke functie die de oppositie in ons parlementaire stelsel dient te vervullen. Het gehalte van de democratie en dus het parlementaire functioneren hangt voor een groot deel af van het optimaal functioneren van de oppositie. De noodzaak tot deze opmerking is groter wanneer een kabinet over een zeer grote meerderheid in het parlement beschikt, dan wanneer het over een kleine meerderheid beschikt.

Aldus beschouwd, vat ik het minderheidsrecht op als de staatsrechtelijke vorm van positieve discriminatie. Bij de herziening van de wet op de parlementaire enquête zal nauwlettend erop moeten worden toegezien dat deze positieve discriminatie niet langs een omweg goeddeels ongedaan wordt gemaakt.

In tegenstelling tot de Raad van State acht mijn fractie dit minderheidsrecht geenszins een doorkruising van ons parlementaire stelsel. Integendeel, het is een belangrijke aanvulling erop. Het moet mij van het hart dat het bij mijn fractie als merkwaardig is overgekomen dat een college zoals de Raad van State in dit verband spreekt van mogelijk onwerkbaar situaties, alsof slechts een meerderheid van de Kamer garant staat voor het behoud van een werkbaar situatie in het parlement.

Het gevoel van teleurstelling neemt toe als ik constateer, dat de Eerste Kamer gehandhaafd blijft. Hoe gevaarlijk deze handhaving kan zijn, blijkt uit de politieke rol die deze Kamer niet schroomt te spelen. Deze Kamer mag dit niet, maar wie houdt haar tegen? De officiële bestaansreden, de Eerste Kamer als revisie-Kamer, is te beschouwen als een reminiscentie aan een tijd waarin het woord 'gepeupel' in bepaalde kringen gangbaar was en waarin bepaalde rangen en standen nog op een hoog voetstuk stonden.

Zeer teleurstellend is ook de regeling met betrekking tot de burgemeester en de Commissaris van de Koningin. En wel, omdat dit voorstel niet voldoet aan één van de criteria die zijn gesteld aan deze grondwetherziening: het niet belemmeren van ontwikkelingen die in de toekomst als algemeen wenselijk kunnen worden ervaren. Reeds nu is er een belangrijke politieke groepering, nota bene een regeringspartij, die blijkens het voorlopig verslag dit onderdeel van de herziening zo belangrijk acht, dat zij nog geen definitief standpunt heeft ingenomen. Wij geven de Regering reeds nu ernstig in overweging om dit voorstel te heroverwegen. Tijden veranderen snel: de nota-grondwetherziening is inmiddels ook niet meer zo jong.

Ook teleurgesteld is mijn fractie als zij in ogenschouw neemt wat uiteindelijk de reden is geweest om over te gaan tot deze algemene herziening: het doorvoeren van belangrijke staatsrechtelijke hervormingen, het scheppen van voorwaarden voor politieke duidelijkheid, van een grotere betrokkenheid van allen bij het 'staatsgebeuren', het ongedaan maken van een opeenhoping van macht.

Herinnert u het u nog: spreiding van kennis, van macht, van inkomen enzovoorts?

Gewenste ontwikkelingen die dit mogelijk moeten maken, worden niet in de Grondwet vastgelegd. Hoe verder het proces van de herziening

kwam, des te duidelijker bleek het nieuwe uitgangspunt van deze herziening: als de Grondwet maar niet de gewenste ontwikkelingen tegenhoudt dan is er al heel wat gewonnen.

Toen de voorstellen kwamen liet de Tweede Kamer immers onmiddellijk blijken, dat men niet gediend was van kabinetsplannen die een rechtstreeks gevolg waren van de golf van staatkundige vernieuwingsvoorstellen die Nederland in de zestiger jaren – denk maar aan het ontstaan van D'66 – had overspoeld. Dit had tot gevolg dat het gematigde districtenstelsel, de gekozen formateur en dergelijke, beschouwd als het kernstuk van de herziening en prominent in de publieke belangstelling, onder de tafel verdwenen. Tegelijkertijd werden daarmee de grootste politieke angelen uit de voorstellen getrokken. Op een vraag of toen tevens de publieke belangstelling voor de zoveel wetsontwerpen omvatende grondwetherziening verdween, antwoordde oud-minister W.F. de Gaay Fortman:

'Inderdaad, de verminderde belangstelling kan teruggevoerd worden op het mijns inziens meer technische karakter van de herziening. De Grondwet is aangepast aan de staatsrechtelijke werkelijkheid en is gemodereniseerd, niet in de laatste plaats, is het taalgebruik. Niet te ontkennen valt echter, dat inhoudelijk een en ander veranderd is, bij voorbeeld de grondrechten zijn uitgebreid en een minderheid in de Tweede Kamer heeft het recht van enquête gekregen. Het getij voor staatkundige vernieuwing, één van de voornaamste inhoudelijke punten in de oorspronkelijke herzieningsvoorstellen, lijkt mij ook verlopen.'

U begrijpt die teleurstelling omdat – praktisch gelijktijdig met het ontstaan van de PPR kwam ook de staatscommissie-Cals-Donner tot stand – de heropening toch ietwat meer beloofde dan wij met elkaar hebben kunnen waar maken.

De Grondwet zoals zij komt te luiden, initieert niet tot staatsrechtelijke hervormingen, een positieve, daadwerkelijke initiatie is er niet ingelegd. Hoog uit kan men spreken van een negatieve initiatie en dan nog van een marginale. De Grondwet is niet het feitelijke draaipunt geworden dat het als belangrijkste staatsrechtelijke stuk zou moeten zijn. Als de Grondwet maar niet knelt, dat is voorop komen te staan. Het feitelijke draaipunt ligt elders; het blijft verborgen en ongrijpbaar.

Een Grondwet die de grondrechten formuleert en daarbij de klassieke op-

vatting erop blijft nahouden dat de grondrechten in wezen niets meer dan onthoudingsplichten zijn van de overheid in relatie tot de burgers, is een Grondwet die de werkelijkheid te veel simplificeert, om niet te zeggen vervalst.

Ik heb met opmerksaamheid gelezen dat ook D'66 voelt dat er iets mis is met de Grondwet: zij stelt in het voorlopig verslag dat de staatsrechtelijke weg als benadering onvoldoende is gebleken. Deze dient in de toekomst gevolgd te worden door andere initiatieven, aldus deze fractie. Duidelijker kan het niet: de Grondwet is sterk gedevalueerd; de betekenis van de Grondwet als invalshoek van maatschappelijke hervormingen – zo begrijp ik de D'66-fractie – verschuift steeds meer naar de achtergrond. Hierin ligt ook de kern van de oorzaak dat er nauwelijks belangstelling bij het brede publiek is blijven bestaan voor deze herziening. In die zin heeft deze herziening 'de bootgemist'.

Voor de verhouding overheid-burger blijft deze wet uiteraard een belangrijke wet, ook voor de verhoudingen tussen de diverse overheidsorganen, Maar aan datgene waar het wezenlijk om gaat: democratisering, staatsrechtelijke hervormingen, grotere duidelijkheid, een grotere betrokkenheid, beïnvloedbaarheid, verdeling van macht, het 'grip' krijgen op machtsprocessen, is de herziening voorbijgegaan. De betekenis van de herziene Grondwet als belangrijkste wet waar alle andere wetten onder staan, dekt niet de werkelijkheid anno 1981. Het is in feite de tijdloosheid van dit document dat de waarde hiervan niet zo zeer belangrijk maakt, als wel sterk aan daadwerkelijke betekenis doet inboeten.

Mijn fractie is duidelijk teleurgesteld. Veel tijd, energie en bergen papier zijn aan deze herziening besteed. Ook na hetgeen de voorzitter van de kamercommissie heeft gezegd en na mijn kritische woorden wil ik toch een compliment maken aan allen die hun steentje hebben bijgedragen. Ambtelijk moet er ontstellend veel werk zijn verzet. De afdeling grondwetszaken heeft er ontstellend veel tijd in gestoken. Ik memoreer de opmerkelijke activiteiten van de regeringscommissaris, professor Simons, met waardering en voorts die van de bewindslieden die zich zo intensief met de zaak hebben beziggehouden. Juist gezien deze enorme werkdrijf en inventiviteit moet ik de vraag stellen, of die hoeveelheid arbeid in een directe relatie staat tot de daadwerkelijke betekenis van de her-

ziening. Met andere woorden: wat is nu de feitelijke produktiviteit geweest van al dat werk als de grondwetsherziening door de Kamer komt?

De fractie van de PPR is geheel betrokken geweest bij de eerste lezing. Ik wil daarbij opmerken dat zij de behandeling in de Kamer als onnodig versnipperend heeft ervaren. Dat heeft evenmin bijgedragen tot een goede en systematische behandeling. Ik heb dit niet nu uitgevonden, want op 29 december 1976 memoreert het Friesche Dagblad dat de heer Van der Sanden van de KVP – dat was toen nog zo – had gezegd:

'Ik krijg vandaag het gevoel, zo ik dat nog niet had, dat er een duidelijke discriminatie bestaat tussen een zwaar betaalde beroepsvoetballer, die – voordat hij een wedstrijd van drie kwartier moet spelen – in een trainingskamp wordt opgeborgen, zodat hij volledig geconcentreerd is, en ons. Bij de behandeling van deze voorstellen tot wijziging van de Grondwet doen wij aan hap-snap-activiteiten, voortdurend onderbroken door activiteiten van collega-kamerleden op andere onderwerpen, zodat werkelijke concentratie op de zaken, die hier aan de orde zijn van een vraagteken moeten worden voorzien'.

Dat was in 1976. Ik stel vast dat het van 1976 tot 1981 niet anders is geweest. Wij hebben het te danken aan het voortijdig in elkaar zakken van het kabinet dat zich nog niet aan de Kamer heeft gepresenteerd, dat wij deze week hierover wel ongestoord kunnen praten.

Nu is de fractie van de PPR geroepen om haar stem te bepalen over het geheel van de herziening. Ik verzet mij niet tegen de thesis: alles of niets, voor of tegen de herziening in haar geheel. Ten aanzien van het stemgedrag verwachten wij ook van de andere fracties dat zij de herziene Grondwet op haar geheel zullen beoordelen. Wij geven daaraan de voorkeur, te meer omdat de eis van een twee-derde meerderheid bijzondere verdraagzaamheid vraagt en een bijzondere democratische reflex.

Ik hoop dat ook de Eerste Kamer die democratische reflex kan opbrengen. Immers, 26 leden van de Eerste Kamer kunnen zelfs 150 leden van de Tweede Kamer overstemmen. Een wonderlijke regeling. Niettemin hoop ik, dat de fractie van de PPR voor het geheel zal kunnen stemmen.



De heer **Van Rossum** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Het mag tot de verdiensten van het vorige kabinet gerekend worden dat het, ondanks zijn demissionaire status, zo spoedig na de verkiezingen van 26 mei jl. de voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing heeft ingediend. Het zittende kabinet heeft voor een snelle beantwoording van het verslag gezorgd.

Grondwettelijke voorschriften betreffende het verloop van de voortgang van de herzieningsprocedure, artikel 211 van de huidige Grondwet en artikel 8.1 van de herziene Grondwet, verplichten daartoe na bekrachtiging van de overwegingsvoorstellen door de Koning, ontbinding van de beide Kamers der Staten-Generaal en verkiezingen.

Er is tijdens de behandeling, ook van de eerste lezing, herhaaldelijk geklaagd over gebrek aan publieke aandacht, zowel van de nieuwbladenpers als van de vakpers, voor de grondwetsherziening. Hoe is dat te verklaren? Is het weinig, althans niet spectaculair-ingrijpende karakter van de herziening daarvan de oorzaak? Toch is het een essentiële gedachte in ons staatsbestel dat de Grondwet niet gewijzigd kan worden dan met medewerking van het volk. Daarom immers horen Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen tot de procedure.

Hoeveel kamerleden c.q. fracties hebben echter tijdens de verkiezingscampagne substantiële aandacht besteed aan de grondwetswijziging? Waarom leeft de zaak niet sterker? Een andere vraag voor de parlementariërs, maar óók voor de Regering, is, welke conclusies zij op het punt van de Grondwetsherziening trekken uit de verkiezingsuitslag.

De Regering kondigt aan, na voltooiing van de tweede lezing voor de vernieuwde Grondwet, de publieke aandacht te willen vragen door het uitgeven van een boekje waarin de voornaamste wijzigingen worden weergegeven. We mogen hopen dat dit enig effect zal hebben, maar de vraag is of het niet te laat is. Er is al eerder een boekje samengesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken met teksten, op het moment dat ongeveer de helft van de voorstellen bij de Tweede Kamer was ingediend. Minister De Gaay Fortman gewaagde toen ook reeds van de 'hoop dat deze beknopte uitgave er toe zal bijdragen dat in ruime kring van de grondwetsherziening zal worden kennis genomen'. Hoe dat zij, wij willen van onze kant gaarne de wenselijkheid uitspreken dat de

Grondwet een levend en geen dood bezit in onze natie zal zijn. Overigens is gebrek aan belangstelling niet nieuw.

Ook De Savornin Lohman moest in zijn commentaar op de Grondwet 'Onze Constitutie' in 1901 reeds klagen: 'Het volk als geheel bekommert zich weinig om de Grondwet'.

Ook één van zijn illustere voorgangers, mr. Groen van Prinsterer, die wij in het vervolg van ons betoog nog vaker naar voren hopen te halen, kende het verschijnsel van ongeïnteresseerdheid, al nam ook hij er geen genoegen mee. 'Een dergelijke onkunde, is zij niet aan onverschilligheid te wijten?

Maar, zegt men, niet iedereen is geroepen om zich te mengen in de gelegenheden van de Staat. Dit is zo, doch iedereen is geroepen om er, ten minste enigszins, belang in te stellen: weinigen zijn er wie het geheel aan gelegenheid ontbreekt om, rechtstreeks of zijdelings, in grotere of kleinere kring, door woord of daad, door invloed of voorbeeld, mede te werken aan het welzijn van het algemeen' (Bijdrage tot herziening der Grondwet in Nederlandse zin, 1840, blz. 38).

De bel voor de laatste ronde van de behandeling heeft voor deze Kamer geklonken. Wij worden thans geroepen om de resultaten van de algehele grondwetsherziening als totaalpakket af te wegen tegen de bezwaren die tegen onderdelen daarvan zijn blijven bestaan. Deze stand van zaken leidt er als vanzelf toe dat de onderdelen waartegen bezwaren bestaan de meeste aandacht krijgen. Bezwaren kunnen zich echter ook richten tegen datgene wat niet in de voorgestelde nieuwe grondwet voorkomt. Zo is door onze fractie één- en andermaal gepleit voor opnemng van een preambule in de Grondwet, waarin o.a. beleden wordt dat de overheid Gods dienaar is.

CDA-minister De Gaay Fortman toonde zich destijds een 'verklaard tegenstander' van zo'n preambule en de huidige PvdA-Minister van Binnenlandse Zaken, alsook de Minister-President sluiten zich daarbij aan. (Nota naar aanleiding van het Verslag, blz. 6). Wij betreuren dat standpunt in hoge mate.

In feite biedt de Grondwet nu geen verweer tegen aanslagen in naam van de volkssouvereïniteit. Dat kan ertoe leiden dat de Regering meer administreert dan regeert. Wij zien een andere opdracht voor de Regering weggelegd. Om het met Groen van Prinsterer te zeggen: 'Het – hij bedoelde het gouvernement - moet staan aan het hoofd van een zich zelf ontwikkelende

Van Rossum

natie, de openbare mening niet volgen, maar onderzoeken, voorgaan, besturen, desnoods tegenwerken en bedwingen'. (blz. 78).

Met hem zeggen wij ook, in nauwe aansluiting bij onze inzet in de politiek: 'De christen, wat zeg ik een ieder die aan een Hoger wezen gelooft, kan niet langer een afscheiding wensen van godsdienst en staat, waarbij de wil der geopenbaarde Godheid niet als oorsprong van gezag, van recht en plicht aangemerkt wordt; een afscheiding ten gevolge waarvan de overheid zich niet meer als Gods dienaar beschouwt, zich niet gebonden acht aan goddelijke wetten, geen hoger wil dan eigen willekeur kent; elke begunstiging van het Evangelie voor misdadige partijdigheid houdt.' (blz. 62).

Tot mijn spijt moeten wij hem nazeggen dat de nieuwe grondwet, evenals de huidige overigens, 'is voortgesproten uit het ongelooft, de theorie der onafhankelijkheid' – wij zouden vandaag spreken van autonomie – volgens welke de mens zijn eigen leraar en wetgever wordt'. (blz. 45).

In het verslag heeft mijn fractie gevraagd of de indruk juist is dat de nieuwe Grondwet de sporen draagt van de secularisering van ons volksleven en van de politieke praktijk. Op die vraag is geen concreet antwoord gekomen. Maar die sporen zijn er toch? Om maar een klein voorbeeld te noemen: de aanpassing van artikel 208 en de artikelen 1.1 en 1.6 betreffende het onderwijs, waar naast de godsdienst ook de levensovertuiging genoemd wordt. Ook de verdwijning van de eedsformule kan als zodanig genoemd worden.

De Regering benadrukt dat een aantal ontwikkelingen in de staatkundige werkelijkheid hun neerslag vinden in de nieuwe Grondwet. Op de blz. 5 en 6 van de Nota naar aanleiding van het verslag worden er een hele reeks opgenoemd. Met een aantal daarvan hebben wij niet de minste moeite. Andere vinden wij ongewenst. We moeten constateren dat ook die ongewenste ontwikkelingen in deze ontwerp-Grondwet gesanctioneerd worden.

Zo bevat artikel 1.1 een verbod tot discriminatie. Op zichzelf genomen kan dit artikel ertoe bijdragen dat noch door de overheid noch door de burgers onderscheid in behandeling gemaakt wordt waar geen onderscheid is. Maar het begrip discriminatie is zo onbepaald dat elk onderscheid, overal waar emancipatie in de brede zin des woords in de weg gestaan wordt, onder het verbod kan vallen.

Volgens de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 16) zal 'door de maatschappelijke werkelijkheid worden bepaald' ten aanzien van welke kenmerken en eigenschappen van personen het verbod van discriminatie van toepassing zal worden. Blijkt ook hier niet duidelijk dat de nieuwe Grondwet zich baseert op het uitgangspunt van de vrijheid en gelijkheid van allen? Waaraan ontleent men het criterium om te kunnen onderscheiden? Dit is het wat Groen van Prinsterer 'willekeur' noemde.

Ik kom thans tot de afzonderlijke wetsontwerpen. Allereerst het wetsontwerp nr. 16907. Ook bij een ander klassiek grondrecht zouden we nog een kanttekening willen maken. Artikel 1.10a over de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam blijkt evenmin als artikel 2 van het Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, voor de ongeborene een recht om levend geboren te worden toe te kennen. Zowel het Verdrag, waar wij thans weinig aan kunnen veranderen, als de nieuwe Grondwet, die wel anders had kunnen bepalen, stellen ons ernstig teleur op dit punt. Overigens hebben wij destijds met de totstandkoming van artikel 1.10a ingestemd en wij doen dat ook nu.

Ik kom aan het wetsontwerp nr. 16908. Ten aanzien van de sociale grondrechten hebben wij van meet af aan blij gegeven van onze grote reserves. Gevraagd naar het rechtskarakter van deze artikelen, antwoorden de bewindslieden in de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 17) dat zij opgevat moeten worden als taakstellingen, als inspanningsverplichtingen voor de overheid. Onze vraag naar mogelijke spanning tussen de klassieke vrijheidsrechten en de sociale grondrechten wordt op blz. 18 van de Nota naar aanleiding van het Verslag van tweeërlei antwoord voorzien.

In de eerste plaats wordt erop gewezen dat deze spanning zich niet alleen kan voordoen in de relatie sociaal grondrecht, klassiek grondrecht, maar ook in de verhouding van andere belangen die de overheid te behartigen heeft, bij voorbeeld de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid, in relatie tot een vrijheidsrecht. Verder wordt dan opgemerkt dat niet met een enkel beroep op een zorgplicht, die uit de sociale grondrechten zou voortvloeien, een vrijheidsrecht opzij kan worden gezet.

Op zich zelf kan deze redenering onderschreven worden. Beperking van

klassieke grondrechten ter wille van de handhaving van de openbare orde of bescherming van de nationale veiligheid kan geboden en zelfs geoorloofd zijn. Dat is voor ons acceptabel omdat hier essentiële overheidstaken in het geding zijn, zonder welke een staat niet kan bestaan. Bij de sociale grondrechten is ons inziens echter van minder essentiële overheidstaken sprake, zodat inbreuken op de klassieke vrijheidsrechten ons om die reden minder acceptabel voorkomen. Bovendien menen wij dat de codificering van de sociale grondrechten het proces van collectivisering van de maatschappij zal versterken. Delen de bewindslieden deze opvatting?

Vervolgens kom ik bij wetsontwerp 16910. Er is, gestimuleerd door het afscheidscollege van prof. mr. H.J.M. Jeukens, in eerste lezing uitvoerig gediscussieerd over de vraag of het monarchale karakter van de Grondwet nu wel of niet verzwakt wordt.

Volgens de Regering geven de gedane voorstellen geen grond voor de indruk dat zulks het geval zou zijn. Toch blijven wij de mening toegedaan dat de Koning in de nieuwe Grondwet ten opzichte van de huidige gedepersonifieerd is. Dat geschiedt met een beroep op de staatkundige werkelijkheid. Die werkelijkheid mogen wij toch wel betreuren, zoals wij ook betreuren dat de nieuwe Grondwet, hoewel overwegend dualistisch van opzet, ruimte laat voor een meer naar het monisme neigende praktijk?

De uiteenzetting omtrent de staatrechtelijke positie van de Koning op bladzijde 7 van de nota naar aanleiding van het verslag vonden wij niet geheel bevredigend. Het onderscheid tussen de Koning als staatshoofd en als deelhebber aan de regering is op zich zelf correct. Maar omtrent die laatste functie wordt in de nota in de laatste desbetreffende zin opgemerkt: 'Zijn regeerpositie oefent de Koning dus uit als bestanddeel van het orgaan regering'.

Het woord 'bestanddeel' doet denken aan een ondergeschikt of op z'n minst aan een gelijkwaardig onderdeel. Is deze aanduiding juist en in overeenstemming met de werkelijkheid? Met Groen van Prinsterer staan wij nog altijd een 'getemperde monarchie' voor en zien wij de Vorst als het hoofd van de regering. Groen van Prinsterer zei over de invloed van de Koning onder meer: 'Volgens de liberale' – in de hedendaagse vergelijkbare terminologie: progressieve – 'leer is de Koning alles of niets, een despot of een figurant. Wij willen het ene niet

en het andere evenmin. Geen Vorst die de griffier der Tweede Kamer of der ministers, de speelpop der faktiën zij'. Ik verwijs hiervoor naar bladzijde 76.

Ik kom bij wetsontwerp 16915. Om trent het recht van enquête hebben wij in het verslag een aantal vragen gesteld. Enerzijds kwamen die uit een zekere beduchtheid voort, met name ten aanzien van de mogelijkheid die artikel 3.2.6 biedt dat een vijfde van het grondwettelijke aantal leden van een Kamer deze tot het gebruik maken van het recht kan dwingen. Anderzijds vroegen wij of het bestaan van deze mogelijkheid niet juist politieke mechanismen in werking zou stellen waardoor van deze mogelijkheid in de praktijk waarschijnlijk nauwelijks gebruik gemaakt zou behoeven te worden.

Wij zijn er door de antwoorden niet van overtuigd dat alle vrees voor misbruik van het recht als partijpolitiek strijdmiddel misplaatst moet heten. De Regering heeft het 'volste (!) vertrouwen' – zie bladzijde 23 van de nota naar aanleiding van het verslag – dat de volksvertegenwoordiging van dit recht op een verantwoorde wijze gebruik zal maken. Hangt dit echter niet sterk af van de partijpolitieke verhoudingen in het parlement?

Ook Groen van Prinsterer kreeg in zijn dagen, concreet in de zitting van 13 juli 1850, te maken met de regeling van het recht van enquête, dat kort tevoren nl. in 1848 in de Grondwet was opgenomen. Hij vond dat het recht 'zonder genoegzaam overleg' in de Grondwet gekomen was, en betoende zich geen voorstander. Hij beriep zich op de structuur van de Grondwet. 'Al dus heeft men in de Grondwet gebracht een artikel, dat niet met de geest onzer grondwettige instellingen overeenkomt, dat in onze Grondwet ene anomalie is'. Ook hij was niet zó onder de indruk van het argument dat het recht in buitenlandse grondwetten reeds bestond en maande dan ook duidelijk tot behoedzaamheid. De praktijk heeft bewezen dat tot nu toe vrees voor misbruik van het enquêterecht ongegrond geweest is. De vraag is of men hetzelfde zal kunnen zeggen van het recht in z'n nieuwe vormgeving.

Wat wetsontwerp 16928 betreft, wil ik het volgende opmerken. In verband met hetgeen onzerzijds bij de bespreking van wetsontwerp 16910 ten aanzien van de positie van de Koning is opgemerkt, hebben wij in eerste lezing overwegende bezwaren ingebracht tegen verwijdering van de bepaling, dat alom in het Rijk recht gesproken wordt

in naam des Konings. Wij stellen zeer veel prijs op het behoud van deze bepaling maar de Regering heeft deze wens met een beroep op de inmiddels achterhaalde geschiedenis van de bepaling verworpen.

Zoals in het begin van onze bijdrage reeds werd aangegeven, kunnen bezwaren tegen de nieuwe Grondwet niet alleen betrekking hebben op wat er wél in staat, maar ook op wat er niet meer in staat. Hebben wij het mis, als wij ook hier een voorbeeld zien van het verschijnsel dat de heerschappij der werkelijkheid de positie van de Koning heeft genivelleerd?

Zo mogelijk nog ernstiger bezwaar hebben wij tegen artikel 6.2a dat bij de behandeling in eerste lezing bij wijze van amendement is toegevoegd: Het grondwettelijk verbod tot oplegging van de doodstraf. In het verslag zijn vanwege onze fractie een aantal vragen gesteld over de mogelijkheid van de doodstraf in bijzondere situaties van staatsnood en over de consequenties van eventuele verdragsverplichtingen.

Zoals de bewindslieden van ons zullen hebben begrepen bestaan bij onze fractie in de eerste plaats principieel-inhoudelijke bezwaren tegen deze grondwettelijke afschaffing van de doodstraf. Het is niet voor het eerst dat wij tegen de voortgaande terugtrekking van de doodstraf in onze wetgeving opkomen.

Op grond van de Bijbel menen wij niet anders te kunnen doen dan aandringen op handhaving van de mogelijkheid van deze straf. De aanwijzing Gods daaromtrent is niet twijfelachtig. De Schepper en Onderhouder van het leven, ook van het menselijk leven, neemt dit leven zodanig serieus dat de opzettelijke aanrandingen en vernietiging daarvan van overheidswege vergolden dient te worden met de doodstraf. Het doet dan ook uiterst merkwaardig aan als, ter inhoudelijke argumentatie van artikel 6.2a, gesproken wordt over onmenselijkheid en inhumaniteit van de doodstraf. Ons lijkt het van meer humaniteit te getuigen als men onherstelbare aantasting van het menselijk leven niet meer vergeldt met de hoogste straf.

De Regering wil het blijkens de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 25 en 26) niet grondwettelijk mogelijk maken dat bij wege van geschreven staatsnoodrecht afgeweken kan worden van het verbod vervat in artikel 6.2a. Men argumenteert deze stelling met name door erop te wijzen, dat er goede gronden zijn om in de Grondwet zo min mogelijk melding te maken

van mogelijkheden tot afwijking bij staatsnood. In het stilzwijgen van de Grondwet wordt een waarborg gezien, dat niet een onverantwoord beroep op staatsnood zal worden gedaan. Voor een reeks van situaties kan men deze benadering als juist onderschrijven. Zo was bij voorbeeld in 1940 de verplaatsing van de zetel der regering naar Londen strijdig met de letter van artikel 21 van de toenmalige Grondwet.

In 1922 had de regering een poging gedaan om in het betreffende grondwetsvoorschrift een uitzondering voor het geval van nood te doen opnemen. De Kamer wenste zulk een uitzondering niet en wij kunnen daar inkomen.

Bij de voorgestelde bepaling betreffende de doodstraf ligt het anders. Het gaat dan om zaken van levensbelang. Juist vanuit onze hoge opvatting van de doodstraf wensen wij niet dat deze in een wanordelijke ongeregelde situatie ineens wél toegepast zou kunnen worden. Er zou dan een situatie ontstaan vergelijkbaar met de bestrijding van terreurdaden, waarbij doden en dan zonder vorm van proces ineens wél is toegestaan. Om die reden oordelen wij een uitdrukkelijke uitzonderingsbepaling hier wenselijk. Onderschrijven de bewindslieden niet de stelling dat wetgeving in het algemeen, maar ook in de Grondwet, juist in moeilijke en verwarrende tijden haar toepasbaarheid moet bewijzen?

Wat wetsontwerp nr. 16933, bepalingen inzake de waterstaat, betreft heeft minister Tuijnman bij de eerste lezing duidelijke toezeggingen gedaan inzake de functie en over toezicht en oppertoezicht bij het waterschap. Ik neem aan dat die toezeggingen nog steeds volledig gehandhaafd zullen worden en dat wij hierop niet nader terug behoeven te komen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu tot het slot van mijn beschouwingen. Deze nieuwe Grondwet zal waarschijnlijk weer enige tijd mee moeten, al zullen voor de in de eerste lezing verworpen wetsontwerpen, inzake onderwijs, verdediging, voorzitterschap Verenigde Vergadering, mogelijk weer nieuwe herzieningsvoorstellen worden ingediend. Bovendien zegt de Regering in de nota naar aanleiding van het verslag op bladzijde 5

'dat het denken over deze problematiek niet moet worden beëindigd'.

Tegen dat denken op zich zelf kan natuurlijk nooit bezwaar bestaan. Wel lijkt ons voorwaarde dat dan in brede kring wordt meegedacht, anders vrees wij, gedachtig aan de wilde voorstellen van de zestiger jaren, met Groen, dat men

'In een klein land gevaar loopt onder de invloed, indien ik het dus uitdrukken mag, ener cōterie te geraken, waarin men elkander in gewaande onfeilbaarheid van eigen mening versterkt'.

Anders lopen wij het risico dat hij als volgt schetste:

'Ja zeer mogelijk is het dat zelfs wijzigingen van dien aard' – hij bedoelde verbeteringen van details – 'geen plaats zullen hebben; en dat, na al dien ophef, de ganse zaak op onbeduidende verandering uitlopen zal'.

In de loop van de behandeling der grondwetswijziging is deze meermalen, niet in het minst door de huidige Minister van Binnenlandse Zaken – toen lid van deze Kamer – in verband gebracht met de bestuurlijke en economische crisis van onze tijd. De vernieuwde Grondwet zou dienstbaar moeten zijn aan de overwinning van die crisis. Acht de Minister deze kracht in de nieuwe Grondwet nog zo gelegen?

De regeringscommissaris prof. Simons schetste in zijn rede, uitgesproken op de 52e dies natalis van de Nederlandse Economische Hogeschool op 8 november 1965, getiteld 'Twintig jaar later', waarin hij aandacht schonk aan de grondwetsherzieningsideeën die tijdens de oorlog gerijpt waren, kort de situatie vóór de Tweede Wereldoorlog.

In de jaren dertig was de oude staatsinrichting grondig gewijzigd. Autocratische en fascistische regimes kregen de overhand. Over de oude democratieën in Noord-Europa en het Britse Gemenebest, in Scandinavië, in Frankrijk en de lage landen bij de zee, merkte hij dan op dat ze in tijd van vrede nimmer verdwenen, maar wel aan prestige inboetten,

'door hun onmacht oplossingen te vinden voor de economische depressie met als ernstige verschijnsel de massale werkloosheid'.

'De formatie van coalitiekabinetten verloopt moeizaam en vormt een gemakkelijk mikpunt voor kritiek en spot'.

Wie ziet geen treffende gelijkenis met onze tijd? Kan de nieuwe Grondwet daar iets aan verhelpen? Hoe denkt de regeringscommissaris daarover? Wij voor ons zijn niet optimistisch, al hopen en wensen wij natuurlijk het beste. Wij hebben op een ons inziens fundamenteel gebrek van de Grondwet gewezen. Groen van Prinsterer zei het zo:

'Echte beginsels zijn onmisbaar' en hij bedoelde daar godsdienstige en levensbeschouwelijke beginselen mee.

Zij moeten niet alleen de Grondwet, maar het hele overheidsbeleid doortrekken. Juist ook met het oog op de problemen waar onze tijd ons voor plaatst citeren wij hem nog maar eens.

'Nog éne algemene aanmerking geef ik in een tijd nu zoveel aan de Regering verweten wordt, niet achterwege te mogen houden; zij is deze: wanneer men in de Regering het uitsluitend behartigen van stoffelijke belangen misprijst, mag men niet verzwijgen dat het bezwaarlijk wezen zou te doen zien wanneer of waarin de Kamer enige zorg voor hogere volksbelangen, voor godsdienst, onderwijs, zedelijkheid, nationaal karakter heeft getoond. Het was alsof al wat niet financiële aangelegenheden, handelsbelang, en belastingstelsel betrof, buiten de kring van haar wettige bevoegdheden lag. Aldus heeft zij ook haar zegel gehecht aan het stelsel van materiële administratie, waardoor de staatkunde in staathuishoudkunde opgesteld is'.

Het doel waarop wij, naar zijn oordeel, het oog gevestigd zouden moeten hebben bij de Grondwetsherziening, is 'haar te zuiveren van de revolutionaire zuurdesem'.

Wij besluiten en halen hem nog één keer aan. 'Wij, en velen met ons, wij willen de toepassing van die verderfelijke beginselen niet meer. Maar wat dan? Zal onze willekeur in plaats der willekeur van anderen worden gesteld? Geenszins, bij de eerbiediging der Grondwet, de eerbiediging van waarheid en recht, aan wier gezag ook de Grondwet, ten ware men afgederij met haar pleegt, behoort onderworpen te zijn: wij verlangen dat de Grondwet met christendom, historisch staatsrecht, en Nederlands volkswezen in overeenstemming worde gebracht. De staats hervorming, hier voorgesteld – hij bedoelt zijn eigen bijdrage in boekvorm –, is geen droombeeld van eigendunkelijke beschouwing; zij verenigt handhaving onzer instellingen met handhaving van beproefde en nationale beginselen; zij is een staats hervorming in vaderlandse zin'.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Tot voor kort had ik mij nooit gerealiseerd dat er een zekere overeenkomst zou bestaan tussen een herziening van de Grondwet en het Rijksmuseum. Ik stuitte op deze overeenkomst bij het lezen van het voorbericht voor de uitgave van 1887 van de zogenaamde 'Rode Grondwet'. De schrijver van het voorbericht, mr. Hubrecht, vertelt hoe op een schone zo-

meravond zijn oog rustte op de tranen en torenspitsen van onze hoofdstad, waarbij één plek zijn bijzondere aandacht trok. Dat was de bouwplaats van het bijna voltooide Rijksmuseum, door hem genoemd een monument van onze nationale roem, een waardig gedenkteken voor de verre nazaat van wat wij zijn en willen blijven: een volk van noeste arbeiders aan onze volkswelvaart.

Ook de toen zojuist herziene Grondwet zou volgens Hubrecht een gedenkteken moeten worden van een opgewekt, gezond en vruchtbaar staatsleven. De grondslag was weggelegd voor een betere inrichting van onze staat naar de behoeften der toekomst.

Nadat ik mij zo met de schrijver in hogere sferen waande, volgde de ontuchtering. Uit de mond van een gezaghebbend politicus van vandaag las ik de woorden opgetekend dat de afgelopen zomer een streep is gehaald door een periode van vijftien jaar lang streven naar partij vernieuwing en kiezers invloed op de regeringsvorming en door vijftien jaar strijd voor een herkenbaarder democratie.

Om het uit te drukken in de woorden van mr. Hubrecht: een betere inrichting van onze staat naar de behoeften der toekomst: we kunnen het vergeten. Het Rijksmuseum staat er nog als een waardig gedenkteken voor de verre nazaat, een gedenkteken is onze Grondwet misschien ook nog wel, maar dat de nu voorliggende voorstellen zouden getuigen van een opgewekt, gezond en vruchtbaar staatsleven, kun je toch niet volhouden als de strijd voor een herkenbaarder democratie is opgegeven.

Mijnheer de Voorzitter! Ik neem aan, dat de bewindslieden de krasse taal van de door mij geciteerde gezaghebbende politicus zullen hebben herkend. De schuldige aan het opgeven van de strijd was de Partij van de Arbeid, de misstap die zij begaan had met het genoemde fatale gevolg was het accepteren van het premierschap van de heer Van Agt, de aanklager van zijn eigen partij was de heer Van Thijn.

Deze week discussiëren wij met een van beide bewindslieden over een vrijwel geheel herschreven Grondwet. Deze politieke werkelijkheid van vandaag brengt mij dan ook tot de vraag hoe het kabinet aankijkt tegen het vernieuwende karakter van deze Grondwets herziening. In de nota naar aanleiding van het verslag lezen wij dat er geen sprake is van wijziging in de grondslagen van onze staatsinrichting, maar naast technische aanpassingen en modernisering toch ook wel van nieuw recht.

Schutte

Kan dit nieuwe recht naar de mening van de bewindslieden onder de noemer van een herkenbaarder democratie worden gebracht? Ik denk bij voorbeeld aan de grondrechten, het enquêterecht en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Of grijpt het begrip 'democratie' te hoog voor dit soort zaken zijn de bewindslieden wellicht ook van mening dat de waarde van een Grondwet niet alleen kan worden ontleend aan dit criterium?

Mijnheer de Voorzitter! Ook al zal niemand van ons vandaag geneigd zijn woorden te gebruiken zoals mr. Hubrecht in de vorige eeuw, toch is het mijns inziens goed de betekenis van de huidige grondwetsherziening niet te onderschatten. Nog afgezien van de nieuwe elementen die in de Grondwet komen zullen ook veranderingen van woordkeus, die bedoeld zijn als modernisering, niet nalaten gevolgen met zich mee te brengen. In tal van artikelen hebben immers wetgever en rechter aan de gebruikte woorden hun eigen lading gegeven. De komende tijd zal moeten leren in hoeverre mét de woorden ook de lading verschuift.

Het gehele pakket van grondwetsvoorstellen wordt nu in één keer aan ons voorgelegd. Dat maakt het mogelijk en mijns inziens noodzakelijk een generaal oordeel te geven over de voorstellen. Zo'n oordeel zal dan nauw verbonden zijn met hetgeen men van een Grondwet in deze tijd verwacht. Ik zal niet pogen daarvoor een afgeronde omschrijving te geven. Wel wil ik de waarschuwing ter harte nemen, die prof. Simons eens gaf – hij was toen nog geen regeringscommissaris – aan de Nederlandse Juristenvereniging om geen overdreven gewicht te hechten aan de Grondwet. Ik voeg er echter meteen aan toe, dat de Grondwet meer moet zijn dan – zoals hij het toen uitdrukte – een staatsstuk dat enige hoofdregels geeft voor de voornaamste staatsorganen en dat de sfeer van vrijheid voor de burgers afbakt door de formulering van grondrechten.

Aan een reglement van orde voor de Nederlandse staat kan een zeker nut niet ontzegd worden, maar zo'n reglement is nog geen constitutie. De vierde afdeling van de Raad van State omschreef onze Grondwet eens als de neerslag van een verbond tussen vorst en volk. Hiermee typeerde dit adviescollege naar mijn mening de Nederlandse Grondwet. Welnu, een verbondsakte zal meer dan gedragsregels bevatten; ze zal in de eerste plaats duidelijkheid verschaffen over hetgeen de verbond-sluitende partijen gezamen-

lijk van oordeel zijn en samen willen bereiken.

Zeker in Nederland, waar vorst en volk zulke diep gewortelde, gemeenschappelijke belangen en ervaringen hebben, zal een constitutie ook daarover moeten spreken. Zo'n constitutie heeft Nederland niet, zo'n constitutie krijgt Nederland – vrees ik – nog minder.

Van de zijde van mijn fractie is bij vorige gelegenheden meermalen gewezen op het belang van een inleidend artikel, dat uitdrukking zou geven aan het doel om in wetgeving en bestuur te werken aan de ontplooiing van de door God gegeven mogelijkheden voor mens en samenleving. Die gedachte was geen verzinsel van de toenmalige leden van mijn fractie. Ze is ook terug te vinden in een minderheidsnota van de tot de KVP, de ARP en de CHU behorende leden van de staatscommissie-Van Schaik. In die nota werd als een omissie van onze Grondwet aangemerkt, dat daarin niet tot uitdrukking kwam de grootste en diepste gedachte ter zake van de ontwikkeling van het staatsleven.

Zeker, ik ken de tegenwerpingen die tegen deze gedachte werden en worden gemaakt. We lezen ze weer in de nota naar aanleiding van het verslag. Oud-minister De Gaay Fortman wordt geciteerd. Nederland is een sterk verscheiden staat. Betuigingen van geloof- en wereldbeschouwingen zijn in de Grondwet misplaatst. Die verscheidenheid erkennen we en honoreren we. Ook voor een christelijke overheid hebben alle burgers gelijke rechten en plichten. De geestelijke vrijheid is een hoog goed. Maar erkenning van aanwezig verscheidenheid behoeft de overheid zelf nog niet kleurloos te maken.

Ik meen ook, dat hetzelfde al zou een overheid dit begeren, onmogelijk zou zijn. De overheid hanteert altijd normen voor haar handelen. Ze kan ze ontleen aan Gods Woord, maar ook aan menselijke inzichten en ideologieën. De nota naar aanleiding van het verslag vormt hier een illustratie van. Ik wijs op blz. 16, waar in verband met de onbepaalde omschrijving van het verbod van discriminatie gezegd wordt, dat de maatschappelijke werkelijkheid zal bepalen op welke eigenschappen en kernmerken van personen het verbod van toepassing zal zijn. De maatschappelijke werkelijkheid wat dat ook mag inhouden, is hier de norm.

Op blz. 18 wordt vervolgens gesteld, dat de filosofie van de volkssoevereiniteit, staatsrechtelijk bezien, in de

grond overeenkomt met de idee van de democratie. Ik neem aan, dat de bewindslieden met dit laatste impliciet aangeven, dat deze filosofie aan ons staatsbestel ten grondslag ligt. Graag zou ik hierover meer willen horen. Wat verstaan de bewindslieden concreet onder deze filosofie? Moet dit zo worden verstaan, dat wat in de Belgische grondwet met zoveel woorden wordt gezegd, namelijk dat alle macht van de natie uitgaat, in onze Grondwet impliciet is opgenomen?

Mijn fractie meent, dat met name het ontbreken van een richtinggevend inleidend artikel kán wijzen in de richting van de volkssoevereiniteit. Tegelijkertijd is het echter opvallend, dat in onze Grondwet ook een verwijzing naar de natie als bron van alle macht ontbreekt. Is mijn indruk juist, dat dit alles te maken heeft met het karakter van onze Grondwet als neerslag van een verbond tussen vorst en volk?

Mijnheer de Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat ik niet sta te juichen over onze huidige Grondwet. Het richtlijnenprogramma van mijn partij spreekt over een fundamenteel tekort, dat de morele kracht van ons volk ondergraaft en het voortbestaan van onze natie bedreigt. Ik kan mij dan ook vinden in de karakterisering die Abraham Kuyper ruim 100 jaar geleden van onze Grondwet gaf: We aanvaarden de Grondwet, maar om die te herzien.

Met dat laatste zijn we nu dan bezig. De meest opvallende wijziging is wel de uitbreiding van de grondrechten en de plaats die zij gekregen hebben aan het begin van de Grondwet. In verschillende opzichten is er sprake van een verbetering.

Maar waarom moet begonnen worden met het anti-discriminatie-artikel? Moet het gelijkheidsbeginsel – hoe wezenlijk ook in een gemengde samenleving – als het fundament van onze vrijheden worden beschouwd? Dat verwacht je toch bij een eerste artikel in een constitutie als dit meer is dan een definitie-artikel.

Ik betreur deze volgorde om twee redenen. In de eerste plaats meen ik, dat het artikel over de vrijheid van godsdienst als wortel van veel andere vrijheden vooraan had moeten staan, dat zou ook in overeenstemming zijn met de historische ontwikkeling. De opkomst van onze natie als een vrije natie is direct verbonden met de strijd om vrijheid van geweten en van godsdienstig belijden. Het zou een Nederlandse constitutie sieren als dit werd tot uitdrukking gebracht in de plaats die aan deze fundamentele vrijheid wordt gegeven.

In de tweede plaats betreur ik de volgorde vanwege de inhoud van het eerste artikel. Als we het woord 'discriminatie' horen vallen weten we allemaal wel zo ongeveer waaraan we moeten denken, maar duidelijk juridisch bepaald is het niet. En voor zover dit nog het geval was, is het helemaal onduidelijk geworden door de bij amendement ingebrachte toevoeging: of op welke grond dan ook. Door deze toevoeging is de waarde van een grondrecht in feite afhankelijk gesteld van wat de nota naar aanleiding van het verslag noemt: de maatschappelijke werkelijkheid.

Ik vertaal dit, wat gechargeerd, zo: de helft plus één kan op een bepaald moment uitmaken dat de helft min één met afwijkende opvattingen zich schuldig maakt aan discriminatie. Ook rijst de vraag hoe dit vage antidiscriminatie-artikel zich verhoudt tot bepalingen over andere klassieke grondrechten. Ik denk hier aan de vrijheid van meningsuiting en die van godsdienst. Het is zeker niet ondenkbaar dat toekomstige antidiscriminatie wetgeving bij bepaalde bevolkingsgroepen op gewetensbezwaren zal stuiten. Zal dan de vrijheid van godsdienst of van meningsuiting voor deze mensen kunnen worden beperkt met gebruikmaking van de bepaling in de artikelen 1.6 en 1.7: behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de Wet? Graag vernem ik van de bewindslieden hierop een zo concreet mogelijk antwoord.

In de nota naar aanleiding van het verslag is relatief veel aandacht besteed aan de kritische vragen en opmerkingen over de positie van de Koning in de herziene Grondwet. Ten stelligste wordt ontkend, dat een versterking wordt aangebracht van het republikeinse element in onze staatsinrichting. Deze is en blijft de inrichting van een constitutionele monarchie. Onderscheiden wordt tussen de Koning als staatshoofd, wat zo vanzelfsprekend is dat de Grondwet er geen melding van behoeft te maken, en de Koning als deel van de Regering waarvan wel melding wordt gemaakt. Het is alleen de stijl van een nieuwe Grondwet die er de oorzaak van is dat de Koning minder vaak wordt genoemd.

Ik twijfel niet aan de goede bedoelingen, maar ik zie wel graag goede resultaten van goede bedoelingen. Dan rijst de vraag waar ik in de nieuwe Grondwet nog terug kan vinden dat de Grondwet de neerslag is van een verbond tussen vorst en volk. Prof. Jeurkens wees er in zijn afscheidscollege op dat onze Grondwet nog geheel is

opgebouwd rond de centrale figuur van de Koning als staatshoofd.

De nieuwe stijl van grondwetgeving heeft ertoe geleid dat de Koning niet meer herkenbaar is als belichaming van de eenheid en continuïteit van ons staatsbestel. Ik wil mijn bedenkingen op dit punt illustreren aan de hand van de regeling van de rechtspraak. Artikel 163 – eerder vanmiddag genoemd – zegt nu nog dat er recht gesproken wordt in naam des Konings. Het is mij, ook na lezing van wat de toenmalige bewindsman hierover heeft gezegd bij de behandeling van het voorstel in eerste lezing, niet duidelijk waarom deze bepaling moest verdwijnen. Het staat toch vast dat het hier gaat om de Koning als staatshoofd: in zijn naam wordt recht gesproken en niet in naam van de Regering of in naam van een deel van de Regering. Dat zou de zelfstandigheid van de rechterlijke macht aantasten.

Ook in de systematiek van de nieuwe Grondwet behoort deze bepaling er mijns inziens bij. Als de bepaling desondanks verdwijnt, dringt zich de vraag op welke motieven daarbij een rol spelen, want als wij letten op andere constituties is rechtspraak in naam van de Koning niet vanzelfsprekend. Maar het is wel iets, dat thuishoort in een Nederlands staatkundig bestel.

Naar mijn indruk is de bewering in de nota naar aanleiding van het verslag dat het huidige artikel 163 niet bepalend is voor de eed van trouw aan de Koning, niet overtuigend. Ik geloof wel dat de wetgever ook zonder grondwetsbepaling een eed van trouw aan de Koning niet voorschrijven, maar met evenveel recht kan dan gepleit worden voor een formule die de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht dubieuzer maakt.

Mijns inziens zal het dan ook een goede zaak zijn als de Regering zich bereid zou verklaren bij de nog komende herziening van de Grondwet de onjuiste schrapping van artikel 163 ongedaan te maken.

Blijvend in de sfeer van justitie wil ik nog een enkele opmerking maken over de doodstraf. De argumenten van de Regering worden van principiële aard genoemd. De rechtsopvattingen op dit punt zijn geëvolueerd. Ook in de gedachtegang van mijn fractie is oplegging van de doodstraf, juist vanwege haar absolute en finale karakter, een uiterste mogelijkheid.

Als de Regering zich inderdaad principieel onbevoegd acht, de doodstraf te bedreigen, waarop baseert zij dan haar bevoegdheid, de politie gewapend te laten optreden en een krijgsmacht in stand te houden?

Tot de wezenlijke staatsrechtelijke vernieuwingen behoren ongetwijfeld de artikelen 3.2.4 en 3.2.6 over het geven van inlichtingen en het recht van onderzoek. In beide gevallen gaat het om uitbreiding van bestaande rechten. Wellicht kan de strekking ervan wat verduidelijkt worden aan de hand van voorbeelden en omdat mijn parlementaire geheugen niet zo ver reikt neem ik deze uit het recente verleden.

De Minister zal zich herinneren hoe de Minister-President in de schemerdagen van zijn huidige kabinet in deze Kamer verscheen en weigerde, aan een kamer minderheid inlichtingen te verstrekken over hetgeen 's nachts was voorgevallen tijdens een zitting van het kabinet. Ik zal de Minister niet vragen wat hij of een van zijn ambtgenoten zal doen als iets dergelijks over een aantal maanden weer gebeurt. Dat klinkt zo onvriendelijk. Misschien kan hij mede namens de premier de Kamer meedelen wat op die bewuste middag hier in de Kamer was gezegd als artikel 3.2.4 toen al van kracht was geweest. Het gaat mij om de draagwijdte van de term 'strijd met het belang van de staat' in relatie tot het belang van een lijmpoging.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft zich ook al eerder in deze Kamer gepresenteerd. Hij heeft toen duidelijk gemaakt, geen enkele reden te zien een onderzoek in te stellen naar de financiën van het IKV en aanverwante groepen, de Kamer als zodanig kennelijk evenmin. Als consequentie van artikel 3.2.6 zullen binnenkort 30 leden van de Kamer de Kamer kunnen verplichten, toch zo'n onderzoek in te stellen.

Met alle waardering voor het streven, ook minderheden in de Kamer minder afhankelijk te maken van de medewerking van de regeringsfracties moet ik zeggen, dat zo'n voorbeeld een levendige illustratie vormt van hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag wordt genoemd een politiek strijdmiddel tussen meerderheid en minderheid. Zodra het recht van onderzoek dat wordt, wordt het mijns inziens van zijn kracht beroofd.

Ik meen dat ook dat het alleen zal kunnen functioneren, als zowel meerderheid als minderheid in de Kamer er met gepaste terughoudendheid gebruik van maakt. Omdat het mij niet past hieraan te twijfelen, ben ik geneigd mijn reserves tegen dit artikel niet te laten overheersen.

Eveneens een wezenlijke verandering betreft de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Het lijkt erop, dat zonder bijzondere maatregelen de huidige Eerste Kamer nog wel een poosje zal blijven zitten. Om dit te voorkomen is

Schutte

de Regering voornemens op zo kort mogelijke termijn de ontbinding van de Eerste Kamer te bevorderen. Dit zou in de geest zijn van de herziene Grondwet. Waaruit blijkt dat de herziene Grondwet niet de normale overgangstermijn beoogt, maar een spoedige verkiezing na 24 maart 1982? Is een Kamer, met name de Eerste Kamer, eerder ontbonden zonder dat er sprake was van een conflict tussen kabinet en Kamer of ten behoeve van de tweede lezing van een Grondwetsherziening?

De positie van het parlement, nu in het bijzonder van de Tweede Kamer, kan ook verbeterd worden, als de wetgever gebruik gaat maken van de mogelijkheid die artikel 4.1 opent.

Immers, volgens dit artikel behoeft het horen van de Raad van State niet beperkt te blijven tot wetsontwerpen die de Regering zijn gepasseerd. De Minister-President heeft in zijn rede tot de jarige Raad van State hierover een balletje opgeworpen. Misschien kan de Minister hier in de Kamer dit balletje wat verder trappen. Het kan immers met name voor initiatief-voorstellen van grote betekenis zijn als een integraal oordeel, zoals dat van de Raad van State wordt gevraagd, in een vroeg stadium kan worden verkregen. Is de Regering van plan concrete stappen in deze richting te ondernemen?

Op blz. 8 en 9 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt een interessante beschouwing gegeven over de staatsrechtelijke vraag of de Regering verplicht was, alle in eerste lezing aanvaarde voorstellen bij de Kamer aanhangig te maken. De argumentatie komt op mij overtuigend over. Dat wil niet zeggen dat er geen vragen overblijven. Stel dat er sprake was van echte grondwetsverkiezingen en de uitslag duidelijk was in de richting van een veroordeling van een bepaald voorstel dat in eerste lezing was aanvaard, dan moest de Regering op grond van artikel 2.11 het voorstel aan de Kamer voorleggen. In zo'n geval zou het toch voor de hand liggen dat de Regering aanvaarding kan ontraden.

Ik zou dan ook het advies van de Raad van State in zo'n geval vooral willen zien als een advies dat materieel gericht is tot de Staten-Generaal.

Ik neem aan dat de Raad van State zijn advies ook nu zo bedoeld heeft, al zou het dan beter geweest zijn dit ook met zoveel woorden te zeggen. Een andere vraag in dit verband is of de Regering bij aanvaarding van grondwetsvoorstellen in tweede lezing nog

een zelfstandig recht heeft om niet te contrasigneren. Ik verwacht niet dat de Regering er deze keer moeite mee zal hebben, maar hoe dat met opvolgende bewindslieden zal gaan weet je maar nooit.

Ik besluit mijn selectie uit de Grondwetsvoorstellen met wetsontwerp 16932 over het kiesrecht voor vreemdelingen. Dit voorstel, dat in feite een compromis is tussen een scala van meningen, acht mijn fractie niet juist. De vorige minister van Binnenlandse Zaken sprak in dit verband van een principiële doorbraak.

Nu ben ik vanuit mijn achtergrond al geen 'doorbraakman', maar er komt nog bij, dat deze doorbraak ook geen wezenlijke bijdrage levert aan de verbetering van de positie van de vreemdelingen in ons land. Er is naar mijn mening ook geen belang mee gediend om te proberen de wijziging van de Kieswet, na aanvaarding van het voorstel, nog voor de verkiezingen van 1982 van kracht te doen zijn. Er zullen nog heel wat hindernissen moeten worden opgeruimd en er zal vooral ook nog onderzoek moeten plaatsvinden naar hetgeen de buitenlandse werknemers zelf willen. De ervaringen bij de verkiezingen onlangs in Amsterdam, en de kritiek die daarop van de zijde van de organisaties van buitenlandse werknemers is geuit, kunnen we niet zo maar voor kennisgeving aannemen.

Via deze Amsterdamse verkiezingen ben ik weer aangeland in de stad van het Rijksmuseum. De lof van dit denkteken wil ik met de commentator van de Rode Grondwet – zij het in eigentijdse bewoordingen – wel zingen. Maar het wordt mij wel moeilijker, evenals in 1887, te spreken over een overeenkomst tussen het Rijksmuseum en de grondwetsherziening. Het gebouw van de Grondwet is ongetwijfeld verbeterd, gemoderniseerd en gestroomlijnd. Het is van verschillende hedendaagse gemakken voorzien. Maar er is ook veel verloren gegaan, sommige vreemde elementen kwamen er voor in de plaats.

Het Rijksmuseum is Nederland.

De Grondwet is – zij het met veel gebreken – óók Nederland. Die gebreken – ik heb er over gesproken – moeten eruit. Maar het nieuwe gebouw van de Grondwet vertoont helaas veelal dezelfde gebreken, en de vraag dringt zich op wat in dat gebouw nog aan Nederland herinnert.

Er is van veel kanten op aangedrongen, de voorstellen bij de tweede lezing als één pakket te beschouwen.

Vooraf ten aanzien van voorstellen, die bij de eerste lezing maar een krappe meerderheid behaalden, wordt gewezen op de verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het feit dat thans een tweederde meerderheid nodig is. Ik vind dit laatste argument niet sterk. Wie voorstellen tot grondwetsherziening doet, weet dat uiteindelijk een tweederde meerderheid nodig is. Als dan toch omstreden zaken worden voorgesteld, zoals ten aanzien van de doodstraf het geval was, moet men accepteren dat daarmee het risico gelopen wordt, dat niet alleen dit omstreden voorstel het niet haalt, maar ook voorstellen die in hetzelfde pakket voorkomen.

De bewindslieden hebben in hun nota naar aanleiding van het verslag in de richting van mijn fractie gewezen op het feit, dat de totstandkoming van de grondwetsherziening wederzijds concessies vraagt. Ik realiseer mij dat goed. Ook realiseer ik mij, dat de voorstellen nog veel verder hadden kunnen gaan in hun aantasting van het specifiek Nederlandse karakter van de Grondwet. Zowel in eerste lezing als ook nu, stemde mijn fractie dan ook in met voorstellen, waarmee zij weinig gelukkig kon zijn. Maar er zijn grenzen. Ik wil graag de antwoorden van de bewindslieden afwachten. Maar zoals de kaarten nu liggen lijken deze grenzen bij enkele wetsvoorstellen overschreden te worden.

Voorzitter: Joekes.



De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wij spreken vandaag met onder andere een bewindspersoon van Binnenlandse Zaken die nog niet lang geleden met ons, vanaf deze kathedraal, debatten voerde met zijn voorganger. Wij brengen dan ook hem op zijn andere plaats nu een saluut.

De betekenis van de Grondwet in onze samenleving is groot. In de Grondwet zijn de voornaamste regels van het staatsrecht neergelegd: staatsrecht, regels ten aanzien van de wijze van samenleven van de mensen, de wijze van omgaan van burgers met elkaar, regels en waarborgen ten aanzien van gezag en vrijheid, rechten en plichten, regels ten aanzien van de staatsvorm, de overheid, de volksvertegenwoordiging, de burgers, de onderlinge verhoudingen, de samenwerking.

Het in de Grondwet neergeschreven staatsrecht is een verworvenheid van de samenleving in brede lagen. De Grondwet heeft een bijzondere beteke-

De Kwaadsteniet

nis, een bijzondere kracht omdat zij de belangrijke regels voor de samenleving bevat, die dan ook slechts geleidelijk en met brede instemming veranderd kunnen worden.

Overigens is er naast en rond de Grondwet het ongeschreven staatsrecht, waarbinnen eveneens belangrijke regels voorkomen. Blijvende ontwikkeling en groei is noodzakelijk.

Gelukkig is ons staatsrecht levend recht, hetgeen bevorderd wordt door het feit dat niet ons gehele staatsrecht zijn weergave vindt in onze geschreven constitutie. De geschiedenis van ons parlementaire stelsel wijst uit, dat belangrijke regels van dit stelsel konden ontstaan en zich hebben kunnen ontwikkelen, ik zou bijna zeggen, ondanks de geschreven geldende Grondwet. Ik zeg dit om aan te geven, dat het geheel van ons staatsrecht aanzienlijke ruimte laat voor ontwikkelingen.

De waarde van een tweede lezing van een grondwetsherziening werd en wordt betwijfeld. Hoe men hier tegenover staat hangt uiteraard samen met de betekenis, welke men aan de Grondwet hecht. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, achten wij die betekenis groot.

Juist de bijzondere plaats die de Grondwet met haar belangrijke hoofdregels voor ons staatsbestel in ons staatsrecht inneemt, rechtvaardigt een wijziging in twee lezingen. Het is reeds vanaf 1814 dat voor wijziging van de Grondwet een bijzondere procedure geldt. De thans geldende regeling dateert vanaf 1848.

Het feit, dat er voor grondwetsherziening een speciale procedure is, leidt en noodzaakt er ook toe, dat men niet lichtvaardig regels en normen in de Grondwet kan en moet opnemen. Normen en regels kunnen en mogen dan pas in de Grondwet worden opgenomen indien zij een zeer brede steun vinden in de rechtsovertuiging van het Nederlandse volk. Het is daarom niet verwonderlijk dat sommige nieuwe ideeën niet in de nu voor ons liggende voorstellen zijn terug te vinden. Ik denk hierbij aan bij voorbeeld het districtenstelsel en de gekozen formateur, maar ook aan de toetsing van wetten aan de Grondwet. Over dit laatste onderwerp zal stellig in de komende jaren nagedacht en gestudeerd dienen te worden. Het is daar interessant en belangrijk genoeg voor. Ik neem aan dat de Minister dit met mij eens is.

De C.D.A.-fractie acht die brede rechtsovertuiging noodzaak en derhalve ook de herziening in twee lezingen.

De Grondwet dient een stabiel element te zijn in ons staatsbestel en mag geen gemakkelijke speelbal worden van soms snel wisselende maatschappelijke verhoudingen. Deze benadering duidt ook het karakter van de tweede lezing aan.

Er is ook terughoudendheid geboden met het geven van een te normatief en programmatisch karakter aan de Grondwet. De Grondwet dient ruimte te laten voor de ontwikkeling van ons levend staatsrecht. De voorliggende voorstellen doen dat. Zo verzet de nieuwe Grondwet zich bij voorbeeld niet tegen een consultatief referendum, als dat misschien uit politiek en maatschappelijk oogpunt wenselijk en nuttig zou worden geacht. Om misverstand te voorkomen: hiermede wordt door mij het consultatief referendum niet bepleit.

Staatsrecht is een levend recht dat een belangrijke voeding krijgt uit de samenleving. De Regering merkt naar aanleiding van opmerkingen van de fractie van D'66 op, dat er belangstelling voor problemen als de wijze van regeringsvorming in wetenschappelijke en politieke kring bestaat en dat het feit dat in deze grondwetsherziening niet alle staatskundige vernieuwingen zijn opgenomen, dus niet betekent dat daarmee deze problematiek van tafel is. Ik zeg het met mijn eigen woorden. De Regering beraadt zich nog over de initiatieven die zij daarbij kan nemen. Onze vraag is: aan welke problemen precies denkt de Regering nu en aan welke initiatieven?

Wij zijn de Regering erkentelijk voor de uitvoerige nota naar aanleiding van het verslag. Mijn fractie acht het een zeer goede zaak, dat de Regering in deze nota naar aanleiding van het verslag een aantal staatsrechtelijke zaken nog eens nader uiteenzet, waardoor deze nota mede de verdienste heeft dat hierin de lijn en de structuur van de nieuwe Grondwet nog eens helder uiteengezet worden, zodat enigszins het nadeel van een versnipperde behandeling van de algemene herziening in eerste lezing wordt weggenomen.

De Regering besteedt naar aanleiding van vragen van de P.v.d.A.-fractie uitvoerig aandacht aan de procedure van de behandeling in tweede lezing. De Regering stelt dat zij volgens artikel 211 van de huidige Grondwet (artikel 8.1. nieuw) de plicht heeft de door de Koning bekrachtigde voorstellen tot herziening van de Grondwet bij de nieuwe Kamers in te dienen, met uitzondering van initiatiefvoorstellen.

Nu kan ik mij vergissen, maar de staatsrechtelijke doctrine op dit punt is

niet zo eensgezind als de opvatting van de Regering, zoals hiervoor weergegeven, duidelijk is. Naar ik meen hangt de Raad van State deze absolute uitleg van de Regering ook niet aan. Wij zijn het eens met de Regering dat zij verplicht is tot indiening van de herzieningsvoorstellen bij de nieuwe kamers, met uitzondering van de initiatiefvoorstellen.

Wij zouden hieraan willen toevoegen, dat de initiatiefnemers verplicht zijn die initiatiefvoorstellen in te dienen.

De eigen verantwoordelijkheid van de Regering kan na de totstandkoming van een nieuw kabinet tot uitdrukking komen tijdens de behandeling in tweede lezing. Dan kan alsnog van regeringswege aanvaarding in tweede lezing worden ontraden, al dan niet met behulp van het wapen van het onaanvaardbaar.

Wij hebben dit punt nog eens naar voren gehaald, omdat wij menen dat de Regering deze benadering eerder in de schriftelijke stukken had kunnen innemen.

Er heerst over het grondwetsherzieningsbeleid soms enige teleurstelling. Wat verandert er nu? Is dit nu alles? Dat komt waarschijnlijk omdat het een groot werk was, waarbij de Grondwet op onderdelen vernieuwd en aangepast werd, terwijl de Grondwet toch bleef wat zij was. Er waren gedachten om een paar onderdelen zodanig te vernieuwen dat de Grondwet en daarmee ons staatsrechtelijk bestel een wat andere aanblik zouden krijgen, maar dat ging niet door.

Geringschatting over wat er nu met de Grondwet is gebeurd is onjuist. Dat zou getuigen van een oppervlakkige beoordeling. Een grondwet vernieuw je niet dan na een revolutie of afscheiding, anders herzie je alleen een grondwet.

Had de herziening achterwege kunnen blijven? Ja en neen. Ja, voorzover de staatsinrichting ongewijzigd blijft, zoals die inmiddels was gegroeid, terwijl de groei door de huidige Grondwet niet verhinderd werd en wordt. Neen, want ook al is dat zo, dan nog is het na zoveel tientallen jaren gewenst om wat geschreven staat nader bij de tijd te brengen, oude franje uit het geschrevene weg te laten – het is niet nodig het abrupt af te schaffen, het sterft vanzelf wel als het niet meer nuttig is – en neer te schrijven wat gegroeid is of waar naartoe gegroeid is. Dat moet dan gebeuren op een zodanige wijze dat het in de ruimte staat, omdat het misschien nog verder groeit en zich ontwikkelt.

De Kwaadsteniet

De herziening had evenmin achterwege kunnen blijven omdat het goed is wat gegroeid is als ongeschreven staatsrecht openlijk en gezamenlijk als geschreven staatsrecht neer te leggen, voorzover het steunt op een brede consensus.

Overigens is de Grondwet op zo'n wijze geschreven dat het verder groeien de ruimte gelaten wordt en nieuw ongeschreven staatsrecht zich kan ontplooiën. Mensen moeten verder kunnen blijven denken.

De Grondwet moet als belangrijk samenlevingsdocument wel bij de tijd blijven om geen antiquiteit te worden. Daarom juichen wij deze algemene herziening, waaraan langdurig en zorgvuldig in brede kringen is gewerkt, zeer toe. Er wordt inderdaad een nauwere aansluiting bij de ontwikkelingen tot stand gebracht.

Dat begint reeds met uitbreiding van en nieuwe vormgeving aan de klassieke grondrechten en het opnemen van sociale grondrechten. De Minister geeft in de nota naar aanleiding van het verslag een lange opsomming van de wijzigingen. Uiteraard behoeft ik die hier niet te herhalen. Daarnaast zijn er vorm-, indelings- en stijlpassingen.

Tevens is men op diverse punten gekomen tot deconstitutionalisering, het verwijderen van bepalingen uit de Grondwet. Het ging daarbij om punten waarvan het niet meer noodzakelijk werd geacht bepalingen in de Grondwet zelf te handhaven, of ten aanzien waarvan het wenselijk werd geoordeeld meer armslag aan de gewone wetgever te verschaffen.

Niet iedereen is wat dit betreft op elk punt geheel tevreden. Dat geldt trouwens ook diverse aangebrachte wijzigingen. Vast staat evenwel, dat dit alles door ruime meerderheden gedragen wordt.

Eensgezindheid bestaat in ieder geval over de opvatting, dat onze staatsinrichting thans is en ook blijft de inrichting van een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel en een gedecentraliseerde eenheidsstaat.

'Was de grondwetsherziening de moeite waard?' Vooruitlopend op de jaarlijkse staatsrechtconferentie op 20 november a.s. te Groningen, die deze zo juist geciteerde vraag gaat bespreken, is ons antwoord nu reeds: ja! Wij zullen overigens met belangstelling ook hetgeen op die conferentie naar voren wordt gebracht tegemoet zien.

Ik kom nu bij een onderdeel, dat ik zou willen aanduiden met de woorden: gezag en vrijheid, overheid en

burger, een filosofie met betrekking tot ons staatkundig bestel.

De Minister stelt in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 18: 'Voor zover de filosofie van de volkssouvereiniteit gezien wordt als tegengesteld aan de leer van de 'souvereiniteit Gods', is sprake van een dispuut van niet alleen staatsrechtelijke, maar ook theologische aard.'

Over dit laatste spreekt de Regering geen mening uit. Louter staatsrechtelijk beschouwd, zo stelt de Minister, komt de filosofie van de volkssouvereiniteit in de grond overeen met de idee van de 'democratie', (nr. 5, blz. 18). Dit is een betrekkelijk moeilijke materie. Ik wil proberen er een paar opmerkingen over te maken, die iets weergeven van onze visie, althans onze benaderingswijze.

In de eerste plaats dan deze opmerking, dat het een vraag is of het staatsrechtelijke los te zien is van het levensbeschouwelijke. Ik gebruik welbewust niet het woord 'theologisch'. Over de constatering van feitelijk aanwezige feitelijke staatsrechtelijke bepalingen kan men weinig of niet van mening verschillen. Maar dat kan wel over de interpretatie van staatsrecht, van staatsrechtelijke regels, de manier van benadering ervan en wensen ter zake.

In de tweede plaats lijkt het, denk ik, wat te simpel om te stellen, dat de filosofie van de volkssouvereiniteit (louter staatsrechtelijk beschouwd) (in de grond) overeenkomt met de idee van de 'democratie'.

De filosofie van de volkssouvereiniteit is een bepaalde filosofie en de idee van de 'democratie' is nogal onbepaald. Laten wij op Rousseau en op latere denkers in de richting van de volkssouvereiniteit, dan vinden wij, dat de soeverein het volk zelf is. Daarbij behoort in principe geen vertegenwoordigend stelsel. Via de *volonté générale*, een maatschappelijk verdrag, *contrat social*, komt men van de on-aantastbaarheid van de enkeling, van iedereen, bij een collectivisme, een nationalisme; in naam van de gemeenschap alles in één dwangbuis. Volk en soeverein, staat en kerk, staat en samenleving worden met elkaar vereenzelvigd.

Wij zijn dan bij de dubbelzinnigheid van het woord 'democratie', menselijke vrijheid van de enkeling en een door de *volonté générale* geleide volstreekte gemeenschappelijkheid en gelijkgezindheid (een vindplaats is de Inleiding van het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, bewerkt door A.M. Donner).

De werkelijkheid van democratie wordt aangeduid met het vinden van een wijze van gezamenlijk handelen, besluitvorming. Besluitvorming door een meerderheid. Niet alles is echter geschikt, geëigend om bij meerderheid beslist te worden en daarmee klaar. Overwogen moet dan worden wat tot de bevoegdheid van staat en overheid (meerderheid) behoort en waar die dan enkeling en eigensoortige groep behoren te respecteren. Dit betekent reeds, dat de overheid een eigen zelfstandige benadering van geheel en delen moet hebben.

Er zijn verschillende democratieopvattingen. Bedacht moet worden, dat democratie in de praktijk niet meer kan zijn dan volksinvloed. Die kan klein of groot zijn, maar blijft altijd beneden het ideaal van zelfbestemming.

Hier speelt de hele problematiek van vertegenwoordiging en deelgenootschap, representatie en participatie, waarover ik in Besturen in openheid, in september 1978, samen met onze oud-collega Molleman een zogenaamd tweeling-artikel heb mogen schrijven. Hierop kan nu niet nader worden ingegaan.

Het best komt de burger in het algemeen op dit moment tot zijn recht in een levendige representatieve (landelijk gezien: parlementaire) democratie, waarbij gestreefd wordt naar een algemeen en samenhangend staatsbeleid. Daarbij is onmisbaar een algemeenpolitieke benadering door partijen, die zich richten op het algemeen belang, een beleid ontwikkelen voor het geheel en de delen, en daarvoor vertrouwen vragen. Die benadering spreekt de kiezer aan op zijn verantwoordelijkheid als burger, als lid van de samenleving; niet in de eerste plaats op zijn eigen belang en de belangen van zijn groep. Die benadering zal zich in sterkere mate richten ook op onbepaalde of zwakker georganiseerde groepen en belangen.

De Grondwet bevat de kern van ons staatsrecht, het recht betreffende de staat, zijn bestuur en inrichting. Staat en overheid worden wel door elkaar gebruikt, maar nader geformuleerd is het zo, dat overheid en burgers de staat vormen. De overheid moet allen samenleven mogelijk maken, daarbij zorgen voor alle mensen, voor gerechtigheid, vrede, ordelijkheid; hogere waarden in de samenleving.

De minister van Binnenlandse Zaken de heer De Gaay Fortman stelde in 1976 aan het begin van zijn memorie van toelichting op de begroting 1977: 'De overheid is niet meer wat zij geweest is'. Dat betekende niet minder of

De Kwaadsteniet

slechter, maar anders, beter. Dit komt mede doordat zij ook meer let op de toenemende participatie van de burgers.

Bij de overheid behoort regeling van de samenleving, gezag, een onmisbaar element in elke menselijke samenleving om deze voor chaos en onrecht te behoeden. Gezag is geen op zich zelf bestaande grootheid, waaraan altijd zonder enige tegenspraak zou moeten worden gehoorzaamd. Het evangelie stelt normen aan overheid en onderdaan, gezagsdragers en ondergeschikten. Gezag is er om te gehoorzamen en gezag is er om te dienen. De kern is en blijft de dienst aan God en de naaste. Elke gezagsuitoefening, ook van de overheid, moet gericht zijn op, niet met 'law and order' te identificeren, gerechtigheid en moet getoetst worden op haar rechtvaardigheid; rechtvaardigheid ten opzichte van alle onderdanen.

De Bijbel spreekt over de overheid als Gods dienaar. Het volk ten goede. Zij ontleent haar gezag aan God. Die oorsprong legt de overheid een zware verplichting op om juist op te treden en is als zodanig geen rechtvaardiging voor een optreden, welk dan ook. Het evangelie richt zich ook op de individuele mens in zijn verantwoordelijkheid in het leven. De overheid moet de mens aan eigen gewetens- en verantwoordelijkheidsvragen en beslissingen laten toekomen.

De overheid ontleent haar gezag, gelet op het voorgaande, niet uitsluitend aan de wet. Ook niet, omdat nieuwe opvattingen omtrent gezag en gezagshandhaving eisen, dat de legitimatie van het overheidsoptreden in overeenstemming is met de gedachten over recht en gerechtigheid die in de bevolking leven.

In de hiervoor al genoemde memorie van toelichting werd ook gesteld, dat de mate waarin de overheid het vertrouwen van de bevolking weet te wekken meer bepalend is voor haar gezag dan haar macht. Ik heb daar destijds aan toegevoegd, dat het ook erg belangrijk is, dat de overheid steeds vertrouwen wint en bij verlies herwint. Allen zouden daaraan steeds moeten meewerken: bewindslieden, ambtenaren, politici, publiciteitsmedia, burgers. Een overheid als anonieme, min of meer vijandige macht, onbegrijpelijk in haar overwegingen, ontoegankelijk voor de burger, moet steeds meer plaats maken voor een toegankelijke en aanspreekbare overheid. Overheid en burger moeten elkaar met respect tegemoet treden.

Erkenning van de mondigheid van de burger betekent, dat de burger ook verantwoordelijkheid voor het functioneren van de overheid, zijn overheid, moet kunnen aanvaarden. De maatregelen van de overheid zullen voor hem aanvaardbaar, althans begripbaar moeten zijn. De burger moet aangesproken kunnen worden op zijn verantwoordelijkheid. Daarin kan zijn vrijheid en zijn volmondig menszijn tot uitdrukking komen.

Wat de overheidspersoon betreft: hun verantwoordelijkheid is niet te herleiden tot de wil van de kiezers of tot de macht van belangengroepen of van de publieke opinie. De maatstaf is de dienst aan het algemeen belang. De overheid behoort niet zonder meer te volgen. Zij behoort ook zelf te toetsen en te schiften.

De overheid moet overigens in een democratisch stelsel voor de wijze waarop zij het algemeen belang wil dienen, een meerderheid hebben. Anders zal zij vervangen worden door een overheid met een andere zienswijze. Enerzijds is derhalve de overheid niet de simpele uitvoerder van de volkswil, anderzijds kan zij niet met een totalitaire tendens haar visie tegen krachtige stromingen in doorzetten. Er is in de samenleving overigens meer dan de overheid. Het gaat om de ziel van het volk. In de strijd daarom spelen de politieke partijen een belangrijke rol.

Overheid en burger, individu en gemeenschap mogen geen tegenstelling zijn, maar moeten in harmonie functioneren. Het gezag van de overheid kan dienen om de maatschappelijke structuren te veranderen, wanneer dit nodig blijkt. Het is geen doel in zich zelf en is alleen aanvaardbaar als het het welzijn van de burgers dient. Daarbij behoort dan een rechtsbescherming tegen de overheid, die van die regel afwijkt.

Gelet op het voorgaande wijst het CDA de gedachte van de volkssouvereiniteit af. De overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid. Haar taak kan niet alleen worden afgeleid uit meerderheidsstandpunten van de burgers noch van de volksvertegenwoordiging, waaraan zij overigens zeer nadrukkelijk verantwoording verschuldigd is. Een meerderheidsbesluit kan niet onder alle omstandigheden het laatste woord zijn. Er zijn grenzen aan de politieke bevoegdheid, die ook een meerderheid in acht zal moeten nemen. De Regering – het zij herhaald – is uiteraard wel voor al haar daden steeds verantwoording verschuldigd aan het parlement. Het kabinet mag

niet langer aan blijven indien blijkt dat het niet meer beschikt over het vertrouwen van de meerderheid van het parlement, afgezien van kamerontbinding, slechts éénmaal voor hetzelfde politieke feit.

Tegen deze achtergrond zijn wij voor Nederland vóór een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel. Die gedachte wordt zeer breed in de Nederlandse samenleving gedragen. Onze Grondwet was en is een weerspiegeling van die brede zich in praktijk en in historie ontwikkelende gedachte in de Nederlandse samenleving.

De Minister stelt, dat de herziene Grondwet evenals de thans geldende Grondwet overwegend dualistisch van opzet is maar ruimte laat voor een meer naar monisme neigende praktijk. De juistheid van die stelling erkennen, vragen wij of ook de Minister 'neigt'. De Minister deelt vervolgens mede, dat de bedoelde ruimte een flexibele werking van ons staatsbestel in steeds wisselende politieke verhoudingen mogelijk maakt. Gaan wij dan zwakken van dualisme naar monisme naar dualisme enz.? Op basis van welke wisselende politieke verhoudingen gebeurt dit dan?

Wij kunnen ons zeer wel vinden in het voornemen van de Regering om na de voltooiing van de tweede lezing voor de herziene Grondwet de publieke aandacht te vragen. Ook wij vinden het jammer, dat deze herziening van de afgelopen jaren in het algemeen kennelijk weinig publieke aandacht heeft weten te verwerven. De totstandkoming van de herziene Grondwet zou een goede aanleiding kunnen zijn om van overheidswege eens de aandacht te vestigen op de hoofdlijnen van onze staatsinrichting en de Grondwet. De Regering denkt aan een boekwerkje, uit te geven door de Staatsdrukkerij. Dit lijkt ons nuttig.

Wij zouden daarnaast willen suggereren, te denken aan een folder, bij voorbeeld voor scholen, ook bij voorbeeld, als men dat wil, de school voor de journalistiek, aan een Teleac-cursus en aan inlichtingen te verstrekken via Postbus 51. Mijn fractie meent dus dat het een goede zaak is, als de burgers in staat zijn op een gemakkelijke wijze kennis te nemen van de hoofdlijnen van onze staatsinrichting. Daarnaast lijkt het ons nuttig, speciale aandacht te besteden aan groeperingen, die onder de nieuwe Grondwet een positie krijgen, die zij voorheen niet hadden, zoals niet-Nederlandse ingezetenen, die actief en passief kiesrecht krijgen voor de gemeenteraden.

De Kwaadsteniet

Het spreekt vanzelf, dat de overheid hierbij slechts een voorlichtende en informerende taak heeft. Ook de politieke partijen hebben in dit opzicht een taak. Ook zij moeten zich met de staatsinrichting en de problemen daaraan verbonden bezig houden.

Over het punt inlichtingen en enquêtes kunnen wij kort zijn, niet omdat de hierop betrekking hebbende bepalingen onbelangrijk zouden zijn, maar omdat hierover tijdens de behandeling reeds veel gezegd en geschreven is en de consensus groot is. Een enkele opmerking van algemene aard wil ik echter maken. Mijn fractie acht de democratie een groot goed. Een echte democratie houdt ook in, dat minderheden in het parlement daadwerkelijk kunnen functioneren. Wij zien dan ook in het voorgestelde enquêterecht geen doorkruising van ons parlementaire stelsel, maar een versterking daarvan.

Hetzelfde geldt voor het inlichtingenrecht. Wij menen dat, in de geest van het parlementaire stelsel zoals dat heden ten dage bij ons werkt, het voor zich zelf spreekt, dat de Grondwet een bepaling bevat die het recht om inlichtingen aan de Ministers en Staatssecretarissen te vragen vastlegt.

Wil elk lid van de Staten-Generaal zijn opdracht, deel te hebben in het wetgevingsproces en in het controleren van de Regering, uitoefenen dan is het inlichtingenrecht onontbeerlijk. De Grondwet bepaalt ten slotte ook dat de leden zonder last stemmen en elk lid der Kamer om hoofdelijke stemming kan verzoeken. Ook deze beide bepalingen zijn van essentieel belang voor een goed functioneren van onze parlementaire democratie en richten zich als zodanig tot elk lid der Kamer. Hiermee connex, samenhangend, is het inlichtingenrecht voor elk lid en daarom is het goed dat de Grondwet dit vastlegt.

De Regering wijst in de nota naar aanleiding van het verslag er op, dat de mogelijkheid bestaat dat de provinciale-statenverkiezingen in 1982 nog niet binnen drie maanden door Eerste-Kamerverkiezingen kunnen worden gevolgd.

Het gevolg zal zijn, dat op grond van artikel A.3.1.3. de dit jaar, 1981, geheel vernieuwde Eerste Kamer in beginsel zitting zal hebben tot na de statenverkiezing in 1986. De Eerste Kamer zou dan tot 1986 samengesteld blijven op grond van de uitslag van de statenverkiezingen van 1978, aldus de Regering. De Regering zegt, dat het mogelijk is de Eerste Kamer op een eerder tijdstip te ontbinden. De Regering acht het

verantwoord en wenselijk in bedoelde situatie het middel van ontbinding te hanteren. De geest van de herziene Grondwet zou dit volgens de Regering met zich brengen. Deze benadering is ook tijdens de eerste lezing hier niet weersproken.

Wij menen dat het toch verstandig is, dat de Regering de rechtsgrond voor ontbinding van de Eerste Kamer in dit geval nader zou omschrijven. Dit om te voorkomen, dat mogelijk opvattingen zouden rijzen van een onjuist en oneigenlijk gebruik van het middel van ontbinding.

Wij menen, dat de geest van de herziene Grondwet met zich brengt dat het ontbindingsbesluit dan in direct verband moet staan met het van kracht worden van de herziene Grondwet, waarbij bij voorbeeld in de tijd gemeten er geen te grote afstand moet bestaan tussen het van kracht worden van de Grondwet en de statenverkiezingen van 1982. Ook de Regering, zo begrijpen wij, is deze mening toegedaan, waar zij stelt voornemens te zijn tot ontbinding 'op zo kort mogelijke termijn'. Of verstaan wij die woorden verkeerd?

De heer Schutte heeft gevraagd of een ontbinding van de Eerste Kamer zonder een politieke reden eerder is voorgekomen. Ik wijs erop dat in het boek 'Het recht van Kamerontbinding' wordt medegedeeld dat de ontbinding van de Eerste Kamer in 1850 alleen plaatsvond als gevolg van de invoering van een nieuwe Kieswet, zonder dat van enige politieke verwickeling sprake was.

Bij de overweging ten aanzien van de ontbinding van de Eerste Kamer moeten ook feitelijke punten worden overzien. Zo dient onder andere in het oog te worden gehouden, dat het de bedoeling, overigens geen zekerheid, is in deze parlementaire periode een partiële herziening van de Grondwet in eerste lezing door te voeren, waardoor de reguliere verkiezingen van 1985 tevens ontbindingsverkiezingen zouden zijn en dan ook de Eerste Kamer wordt ontbonden.

Wij zijn de Regering erkentelijk voor de uitvoerige en gedetailleerde wijze, waarop zij onze vragen betreffende de aanpassingswetgeving heeft beantwoord. Wij hebben thans slechts behoefte aan het maken van een paar opmerkingen van algemene aard.

In additioneel artikel IX, artikel 8.2 nieuwe grondwet wordt bepaald, dat bij wet 'de aangenomen voorstellen en de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor zoveel nodig aan elkaar worden aangepast.'

Dat ontwerp van wet kunnen de Kamers der Staten-Generaal niet aannemen dan met tweederden van de uitgebrachte stemmen. Wij nemen aan dat amendementen op die wet kunnen worden aangenomen bij gewone meerderheid.

Tevens menen wij, dat de Regering voorzichtig moet zijn met het voorstellen van het aanbrengen van aanpassingen. Wat de CDA-fractie niet zou willen is dat een der Kamers aanpassingswetgeving zou gaan verwerpen omdat de aanpassing niet nodig is.

Bedacht moet worden, dat ter zake zijnde wetsvoorstellen om diverse redenen zijn verworpen. Het kan zijn dat de betreffende bepalingen in de huidige Grondwet aangepast moeten worden. Maar voorzichtigheid is geboden. De redenen, die tot de verwerping hebben geleid, raken bij nauwsluisterende bepalingen, zoals die bij uitstek in een Grondwet voorkomen, een aanpassing al snel, met als gevolg dat de voorgestelde aanpassingswijziging dan niet uitsluitend als uitvoering van additioneel art IX zal en kan worden beoordeeld en mogelijk kan worden verworpen. De aanpassingsvoorstellen zullen dan ook van een duidelijke en zorgvuldige toelichting moeten zijn voorzien.

Na het uitvoerige antwoord van de Regering op de brief van de VNG naar aanleiding van vragen respectievelijk het verzoek van de VVD- en PvdA-fractie het volgende.

Ook wij menen, dat de VNG voorbijgaat aan de intentie van de voorgestelde bepalingen, zeker nu dit hoofdstuk door amendering in decentrale zin is bijgebogen. Wat mij enigszins heeft verwonderd is de uitvoerige beschouwing die aan de brief is gegeven.

Overigens acht mijn fractie het een nuttige zaak dat de Regering nog eens is ingegaan op dit belangrijke hoofdstuk in de Grondwet. Naar wij aannemen had de Regering dat ook zonder de brief van de VNG gedaan.

De strekking en de betekenis van een aantal bepalingen van dit hoofdstuk zijn door de Regering nog eens helder en in onderling verband uiteengezet. Bij dit hoofdstuk heeft mijn fractie er behoefte aan nog een andere opmerking te maken. Daar men er rekening mee moet houden dat de Grondwet niet van kracht kan zijn – wij hopen overigens dat dit wel zo is – vóór de gemeenteraadsverkiezingen in 1982 en/of wijziging van de Kieswet en het statuut artikel 46 dan nog niet voltooid is, zouden ingezetenen, niet-Nederlanders zijnde nog niet kunnen deelnemen aan deze raadsverkiezingen, hetgeen wij zouden betreuren.

De Kwaadsteniet

Mijn fractie meent echter dat het zeker te ver zou gaan dan te wachten op de raadsverkiezingen van 1986. Wij vinden, dat de Regering moet bevorderen, dat zo spoedig mogelijk de ingezetenen, niet-Nederlander zijnde, in staat zijn deel te nemen aan verkiezingen die in het kader van gemeentelijke herindelingen worden gehouden.

Drie wetsontwerpen zijn verworpen. Eén door de Kamer van 150, twee door de Kamer van 75, zodat, bij wijze van spreken, de zaken in evenwicht zijn gehouden. Wij hopen gaarne, dat de Regering met dit parlement samen de zaken die zijn blijven liggen in de nu lopende periode in eerste aanleg alsnog zal weten te regelen. Laten wij elkaar ter zake over en weer het beste toewensen. Ten aanzien van de rechtspraak zouden wij nog het volgende willen opmerken. Kort samengevat kan gezegd worden, dat de rechtspraak in naam des Konings als gevolg van deconstitucionalisering van de betreffende grondwetsbepalingen, uit de tekst van de Grondwet verdwijnt. Dat betekent op zich zelf niet dat geen recht meer gesproken zou worden in naam van de Koning. In ieder geval zal de eenheid van de rechtspraak ook symbolisch verzekerd moeten blijven, bij voorbeeld bij de wet. Het standpunt van de Regering ter zake interesseert ons.

Het zal overigens in ieder geval interessant en boeiend zijn om in de komende tijden – kortere termijn, langere termijn, dat is in ieder geval vaag genoeg – te zien in hoeverre in het algemeen deconstitucionalisering al of niet feitelijk doorwerkt in de gewone wetgevingen in de praktijk. Wij zouden ter zake geenszins willen pleiten voor snelheid, maar voor een wijze ontwikkeling, daar waar het nuttig en nodig is, gedragen door redelijke consensus, zoals in het kader van deze materie past.

Ik wijs er vervolgens op dat vernieuwing en verandering niet uitsluitend via de Grondwet behoeft plaats te vinden. In dit kader kan zeker ook gedacht worden aan de activiteiten van de commissie-Vonhoff en aan de activiteiten van de nieuwe Minister.

Zo zijn wij nu dan dichtbij het einde gekomen van een lange en brede behandeling van de gehele Grondwet. Deze discussie vindt plaats tussen de derde Tweede Kamer en het derde kabinet: Den Uyl-De Gaay Fortman; Van Agt-Wiegel en Van Agt-Van Thijn. Vijf bewindslieden, waarvan vier tevens parlementariër met wie discussies mogelijk waren en zijn, die mij de moeite

meer dan waard achten en waaraan een speciale herinnering zal blijven bestaan.

□

De heer **Leerling (R.P.F.)**: Mijnheer de Voorzitter! De behandeling van een Grondwetswijziging in tweede lezing zal naar ik aanneem door velen in dit huis niet tot de meest interessante onderdelen van het politieke ambacht worden gerekend. Het grote werk is immers gedaan en voor een creatieve inbreng door middel van amendementen is in deze termijn geen ruimte. Hoe waardevol op zich zo'n lezing ook is, het gevaar zit er in dat het als een formaliteit wordt opgevat. Alle argumenten pro en contra zijn nu wel bekend en in feite kan er alleen een definitief voor of tegen worden uitgesproken.

Van diverse kanten is erop aangedrongen alle wijzigingen als één cluster te behandelen. Ik acht dit echter onjuist. In het totaal van de wijzigingen zijn er diverse die naar aard en strekking een afzonderlijke behandeling rechtvaardigen, zowel in het debat als bij de besluitvorming.

Mijnheer de Voorzitter! Zo'n gelegenheid als deze brengt je in de verleiding een uitvoerige verhandeling te geven over de grondslagen van ons staatsbestel. Ik wil daar van afzien, al zal op onderdelen een principiële beschouwing niet achterwege kunnen blijven. Te meer, omdat mijn fractie niet eerder in de gelegenheid is geweest zich in de Kamer over de grondwetswijziging uit te spreken.

Laat ik vooropstellen, dat mijn fractie ondanks alle beperktheden vandiën een behandeling in tweede termijn door een een nieuw gekozen Staten-Generaal een goede zaak acht en terecht door de Grondwet zo wordt voorgeschreven. Een wijziging van de Grondwet mag niet lichtvaardig worden opgevat en daarom betreur ik het dat wij deze zaak moeten behandelen met een kabinet, dat nog geen regeringsverklaring heeft afgelegd en parlementair dus nog niet optimaal functioneert, met alle begrip overigens voor het feit, dat het onder de gegeven omstandigheden niet anders kan. Het kabinet is gelukkig weer in functie en dat is ook wat waard.

Met de Regering betreur ik het, dat de grondwetsherziening zo weinig aandacht heeft getrokken. De Regering heeft toegezegd na de parlementaire behandeling voorlichtingsmateriaal over de nieuwe Grondwet te zullen verstrekken, maar zal dat veel uithalen, vraag ik mij af? Is de Regering niet met mij van mening, dat er bij de doorsnee

burger sprake is van bedenkelijk weinig interesse in het wezen en bestemming van mens en samenleving, terwijl de hang naar bevrediging van louter materiële behoeften een steeds sterker beslag op de bevolking legt? Een pluk-de-dag-mentaliteit!

Die ontwikkeling wordt dacht ik mede gestimuleerd door parlementariërs. In de verkiezingscampagne bij voorbeeld is voor zover mij bekend, nauwelijks aandacht besteed aan de fundamentele en principiële zaken als mens- en wereldbeschouwing. Alleen de politiek relevante zaken op de korte termijn hebben het verkiezingsgebeuren beheerst en dat is een naar mijn idee verdrietige zaak.

Het behoeft geen betoog, mijnheer de voorzitter, dat onze Grondwet aan een restauratiebeurt toe was en moest worden aangepast aan de omstandigheden waarin wij nu leven. Het streven naar vernieuwing als zodanig heeft onze steun. Het feit dat de nieuwe Grondwet, korter, bondiger en begrijpelijker is, valt toe te juichen, maar de wijziging behelst meer dan alleen een herschikking en herschrijving van artikelen, al is er dan geen sprake van een spectaculaire verandering, zoals wellicht sommige fracties hebben voorgestaan.

In de regeringsverklaring, die de toenmalige minister-president De Jong op 18 april 1967 in deze Kamer aflegde, kon hij nog de stelling lanceren, dat in brede kring van ons volk een verlangen leefde naar vernieuwing van het constitutionele bestel. Wat nu als wijziging van de Grondwet is gepresenteerd, is vanuit die optiek gerekend in zekere zin het voorlopige en wat magere resultaat van dat streven naar vernieuwing. Wij kunnen bovendien constateren, dat van het elan om de grondslagen van ons staatsbestel radicaal te veranderen niet zo veel is overgebleven en ik ben daar op zich niet rouwig om.

In 1967 verkeerde de toenmalige minister-president De Jong nog in onzekerheid over de richting van de grondwetsherziening. Nu weten wij meer. In de nota naar aanleiding van het verslag lezen wij, dat de Regering van mening is, dat de herziening 'in de grondslagen van onze staatsinrichting geen wijziging brengt'.

Ik waag dat, het geheel overziende, toch te betwijfelen en kom daar in het vervolg van mijn betoog nog wel nader op terug.

Ik heb reeds gezegd, dat mijn fractie een aantal wijzigingen als verbeteringen ziet, zoals het vervallen van de bepaling dat Kamerleden stemmen zon-

Leerling

der ruggespraak en de ruimte voor de Raad van State om een afdeling wetgeving in het leven te roepen voor het beoordelen van wetsontwerpen. Er zijn er natuurlijk meer.

Er zijn echter ook veranderingen, waarmee wij grote moeite hebben. Bij een totale beoordeling van de wijzigingen doet zich de vraag voor of de vernieuwde Grondwet ons volk bouwt, stimuleert en tot zegen zal kunnen zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Een goede Grondwet is van grote betekenis. Aan welke criteria moet een goede Grondwet voldoen? In elk geval is het meer dan een schriftelijke vastlegging van wensen en doelen of verlangens van een meerderheid van de bevolking. Een goede Grondwet zal primair 'richtig Recht' dienen te bevatten; uitdrukking moeten geven aan fundamentele rechtsnormen. De Grondwet zal dus genormeerd moeten zijn. Dat is onze eerste toetssteen.

Dat het ontwerp van de nieuwe Grondwet op diverse punten blijkt geeft van een streven naar deconstitucionalisering – het beperken van zaken die in de Grondwet worden vastgelegd of voorgeschreven – is toe te juichen. Een Grondwet is van te grote waarde om er allerlei details in te regelen, hoewel aan de andere kant een dergelijke opzet ook risico's heeft. Eenmaal in de Grondwet vastgelegde besluiten kunnen niet gemakkelijk worden veranderd en in brede kring wordt nog altijd met grote dankbaarheid teruggedacht aan het feit dat de vrijheid van richting én inrichting van het christelijke Onderwijs in de Grondwet is vastgelegd.

Een poging dit artikel te veranderen, heeft het bij de behandeling in eerste termijn niet gehaald, maar het nu aangetreden kabinet heeft in de schriftelijke behandeling reeds aangekondigd, een nieuwe kans te wagen. Wij zijn zeer benieuwd naar de wijze waarop dit kabinet de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs gestalte zal geven.

Mijnheer de Voorzitter! Als we positief staan tegenover een minder uitgebreide Grondwet dan we nu kennen, wil dat niet zeggen, dat we in de nieuwe opzet niets missen. Mijn fractie heeft daar bij de schriftelijke behandeling al op gewezen en wil dat ook nu doen. In de Grondwet is en wordt geen uitdrukking gegeven aan het feit dat de overheid haar gezag ontleent aan de Here God. Terecht wijst de Regering er in de nota naar aanleiding van het verslag op, dat in dezen niet is afgeweken van de inrichting van de Grondwet, zoals deze sinds tal van jaren bestaat.

Daarbij wordt ook verwezen naar de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de heer De Gaay Fortman, die zich 'een verklaard tegenstander' heeft genoemd van een preambule, waarin de overheid belijdt, haar gezag te ontleenen aan de Here God. De Regering had zich ook kunnen beroepen op een autoriteit als mr. Anema, die in 1937 met betrekking tot het karakter van de Grondwet in de Eerste Kamer onder meer opmerkte, dat de Grondwet enkel bindende rechtsregels behoort te bevatten, geen algemene beginselverklaringen, die tot niets binden.

Daardoor ben ik echter allerminst overtuigd. Zonder iets af te doen aan de reputatie van rechtsgeleerden als De Gaay Fortman en Anema moet worden gezegd, dat de overheid die naars van God is, of men dat gelooft of niet! 'Door Mij regeren de koningen', zegt de Here God in het Bijbelboek 'Spreuken' en Jezus Christus zegt: 'Mij is gegeven alle macht in hemel én op aarde.'

Mogelijk dat men het zich niet realiseert, maar ook het kabinet Van Agt /Den Uyl staat in dienst van de Here God, draagt in die hoedanigheid grote verantwoordelijkheid en zal daarvoor ook verantwoording moeten afleggen. Daar kunnen de opvattingen van de heer De Gaay Fortman niets aan af- of toedoen.

Op onnavolgbare wijze heeft bij voorbeeld Groen van Prinsterer in de vorige eeuw aangegeven waar het in dezen om gaat, toen hij sprak over het droit Divin, het Goddelijk recht: God heeft recht op het leven van elk mens, want Hij is onze Schepper. Hij heeft de overheid aangesteld. 'Alle macht is van God verordineerd', schrijft Groen van Prinsterer in zijn boek 'Ongeloof en Revolutie'. Ook in zijn dagen werd overigens dat principe, als uitvloeisel van de Franse Revolutie, al zwaar aangevochten. Maar, schrijft Groen van Prinsterer – en ik citeer hem als medechristen van harte – 'Dit zal mij niet belletten de voortreffelijkheid van de aangerande leer te staven.'

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben het eens met de heer De Gaay Fortman die stelt, dat de Nederlandse staat ten aanzien van de religie en ten aanzien van de levensbeschouwing een sterk verscheiden staat is. Het is waar, dat de meerderheid van het Nederlandse volk zich in onze dagen weinig of niets gelegen laat liggen aan Bijbelse normen. Toch blijft de Bijbelse waarheid onwrikbaar overeind en moet hier gezegd worden: er is geen macht, dan van God en de machten die er zijn, zijn door God ingesteld. Dit lezen we in Romeinen 13:1.

Laten we ons niet vergissen door te denken, dat deze uitspraken voortkomen uit het brein van een aantal mensen, zoals er zovele opvattingen zijn. De Here God is Souverein en Hij heeft overheden aangesteld om – zoals het in de belijdenisgeschriften van de reformatorische kerken staat – 'de ongebondenheid van de mensen te bedwingen', overigens in het belang van die mensen zelf, U en ons ten goede!

Ook de partij van een aantal Ministers uit dit kabinet belijdt in het program van uitgangspunten, dat de overheid in dienst van God staat. De heer De Kwaadsteniet heeft zoëven hierop gedeut. Een dergelijk credo kan natuurlijk niet genegeerd worden bij het opstellen of wijzigen van de Grondwet.

Mijn fractie pleit er dan ook met kracht voor, alsnog een preambule op te nemen. Het ontbreken van zo'n intentieverklaring noemt het oud-Kamerlid Verbrugh in zijn boek 'Universeel en Anti-Revolutionair' terecht een fundamenteel tekort, dat de morele kracht van ons volk ondergraaft en het voortbestaan van de natie bedreigt.

Mijnheer de Voorzitter! De Regering citeert met instemming de heer De Gaay Fortman die stelt, dat betuigingen van geloof of levens- en wereldbeschouwing in de Grondwet misplaatst zijn. Maar tegelijkertijd valt het toch moeilijk te ontkennen, dat zeer fundamentele overtuigingen van leden van de Staten-Generaal uiteraard wel dergelijk hun weerslag hebben gevonden, zowel in de Grondwet als in allerlei wetgeving. Zulke zaken zijn niet los te maken van levens- en maatschappijbeschouwingen.

Je wordt ook in dezen gedwongen een keus te maken. Laten we dan het beste kiezen wat er is: onze wetten afstemmen op die van de Here God en de volkssoevereiniteit in al haar consequenties afwijzen.

In de nieuwe Grondwet zal naar het zich laat aanzien helaas worden voorbij gegaan aan het feit dat niet de mens de maat van alle dingen is, maar dat er een absolute norm is, zowel voor het persoonlijk als voor het maatschappelijk leven, de norm van Gods Woord. Als wij ons daaraan hielden, zou het ons wél gaan, in de meest diepe betekenis, en zullen ontbindende factoren in onze samenleving tot staan worden gebracht, zullen wij als land en volk worden gezegend.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom toe aan de bespreking van een aantal artikelen, hoewel ik het de Kamer zal besparen alle hoofdstukken aan te snijden. Ik begin echter toch bij hoofdstuk

Leerling

1, artikel 1, lid 1, waarin wordt gesproken over discriminatie. Mijn fractie heeft reeds bij de schriftelijke behandeling het begrip 'discriminatie' een modewoord genoemd. Het begrip is multi-interpretabel. Dat maakt het ongrijpbaar. Dat heeft Minister De Ruyter onlangs in deze Kamer ook nog eens met zoveel woorden gezegd. De Regering heeft ontkend dat discriminatie een modewoord is met onder meer de opmerking dat het begrip vermeld staat in het Wetboek van Strafrecht en in de Engelse tekst van belangrijke verdragen, maar daarmee is mijn stelling allerminst weerlegd.

Discriminatie betekent letterlijk: apart zetten. En dan met een sterk negatieve bedoeling, een handeling met een vernederend effect. Laat er geen misverstand over bestaan: ook mijn fractie verwerpt elke maatregel die een mens op grond van godsdienst, ras of politieke overtuiging niet in volle rechten en plichten laat functioneren in de samenleving. Ik ben blij dat dit als grondrecht wordt opgetekend. Mag ik daaruit concluderen, dat niemand op grond van zijn of haar geloofsovertuiging bij voorbeeld kan worden uitgesloten van enige beroepsopleiding of van de uitoefening van een maatschappelijke functie bij een algemene organisatie? Blijft toch de vraag of het woord 'discriminatie' de bedoeling van de wetgever dekt. Mensen zeggen vaak zich gediscrimineerd te voelen, maar daar is in vele gevallen geen sprake van.

Als een onderwijzer op school een leerling in de hoek zet – ook al komt die maatregel wellicht niet meer voor – dan is er toch geen sprake van discriminatie? Als scholen voor bijzonder christelijk onderwijs een op grond van hun statuten selectief beleid voeren bij het aantrekken van leraren en het toelaten van leerlingen, dan is dat toch geen vorm van discriminatie? Als buitenlanders die in Nederland werken en wonen niet mogen deelnemen aan verkiezingen, dan is er toch geen sprake van discriminatie: zij zijn geen Nederlanders. Anders zijn, let wel, is niet hetzelfde als minder zijn.

Niettemin zou de wettekst als zodanig kunnen worden uitgelegd. Die gedachte wordt versterkt door de woorden 'en op welke grond dan ook'. Hier wordt een opening gemaakt waarvan de gevolgen naar mijn idee niet te overzien zijn. Dat is te meer kwalijk aangezien deze grondrechtsbepaling eventueel derden-werking zou kunnen krijgen via de jurisprudentie, zoals min of meer al wordt opgeroepen door een

groepering als het COC in het advies over de wettelijke bestrijding van discriminatie wegens homofilie.

De uitleg van de Regering in dezen heeft mij allerminst gerustgesteld. Is de verwijzing naar het voorontwerp van wet 'Gelijke behandeling' in dezen indicatief en wordt met dit voorontwerp van wet al geanticipeerd op het tot stand komen van deze grondwetswijziging? Is daarmee elke andere norm voor het handelen van mensen in deze samenleving taboe?

In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de Regering op een desbetreffende vraag van mijn fractie:

'De strekking van het verbod van discriminatie is het verbieden van onderscheid op grond van eigenschappen of kenmerken van personen die in redelijkheid niet relevant zijn voor het bepalen van aanspraken en verplichtingen op een bepaald gebied van het maatschappelijk leven'.

Kan de Regering bij benadering in concreto zeggen wat ik aan moet met de woorden 'in redelijkheid relevant'? Wie bepaalt dat? Ik hoop dat de Regering bereid is deze zeer essentiële zaak nader toe te lichten en waar mogelijk met een enkel sprekend voorbeeld duidelijk te maken. Vooralsnog betreurt ik het in hoge mate dat, wat dit artikel betreft, het voorstel van de staatscommissie niet is overgenomen.

Sprekend over grondrechten wil ik de Regering nog iets vragen over artikel 1.7.2 waarin wordt bepaald, dat er geen voorafgaand toezicht zal zijn op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending. Dat is een goede zaak, want censuur is verwerpelijk, maar blijkt tegenwoordig helaas niet maar al te vaak dat gegeven vrijheid soms wordt misbruikt?

Van zendgemachtigden en programmamakers mag toch worden verwacht, dat zij hun verantwoordelijkheid verstaan en in onze samenleving gewortelde en gerespecteerde normen eerbiedigen en handhaven? Mij bereiken wellicht evenals anderen in dit huis bij herhaling klachten over sommige radio- en televisieuitzendingen.

Natuurlijk zijn de luisteraars en kijkers de eerste verantwoordelijken om de knop om te draaien. Aan de andere kant vraag ik de Regering of zij onverlet het gegeven grondrecht in de uitwerking van de wet maatregelen wil treffen, waardoor zendgemachtigden die zich bij herhaling schuldig maken aan elk normbesef tartende uitzendingen kunnen worden gestraft. De overheid zedemeester te worden een verantwoordelijk in dezen. Deelt de Regering die opvatting.

In artikel 1, lid 9 wordt het recht tot vergadering en betoging vastgelegd. Dit is te waarderen, maar onderschrijft de Regering de visie, dat alle burgers de uitoefening van de vrijheden van andere burgers hebben te respecteren? Is de Regering bereid, maatregelen te treffen om te voorkomen, dat grote of kleine groepen medeburgers de vergadervrijheid ontnemen en is de Regering verontrust over de recente ontwikkelingen in deze?

Vervolgens wil ik stil staan bij het nieuwe grondwetsartikel 1, lid 10 A waarin gesproken wordt over het recht van een ieder op onaantastbaarheid van zijn lichaam, behoudens – en dat is de adder onder het gras – bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Dat die adder dodelijk kan bijten, is gebleken uit het antwoord van de Regering op vragen van mijn fractie inzake het recht van de ongeborene op onaantastbaarheid van het lichaam. Die clausule moet voldoende ruimte bieden om in geval van een noodsituatie, die niet nader wordt gedefinieerd en dus alle gewenste ruimte geeft, en met de nodige zorgvuldigheid ongeboren menselijk leven te mogen doden. Daarmee is dit grondrecht niet alleen voor de ongeborene, maar ten principale ook voor elk levend wezen in bijzonder sterke mate ondergraven.

Verleden jaar is in dit huis uitvoerig en diepgaand gediscussieerd over de bescherming van het ongeboren leven. De wet die toen is aangenomen, is – ik kan het niet anders zeggen – een slechte wet, omdat deze onrecht doet aan hen die in een rechtsstaat moeten kunnen rekenen op de absolute bescherming van de overheid. Daarom pleit mijn fractie met klem voor het publieke rechtsherstel van de ongeborene. Zolang daarvan geen sprake is, dient de overheid alle andere vormen van bescherming te geven die recht doen aan dit artikel in de Grondwet. Is de Regering bereid te garanderen, dat foetussen afkomstig van abortussen, schepselen van de Here God, in ons land niet worden gebruikt voor medische experimenten?

Daarnaast wil ik vragen, aan te geven wat de te stellen beperkingen in dit artikel mogelijkheidsinhouden voor de geborenen? In ons land krijgt de voorlichting inzake vrijwillige euthanasie ondanks alle wettelijke verbodsbepalingen vrij spel. Vanuit de gedachte aan de vrijwillige euthanasie is het maar één stap in de richting van de gedwongen euthanasie. De geesten worden daarvoor rijp gemaakt, of men zich dat realiseert of niet. Daarmee roep ik geen spookbeelden op, maar schets ik de realiteit.

Leerling

In ziekenhuizen en verpleegtehuizen valt naar mijn informatie van verzorgers en verplegend personeel de groeiende angst te constateren onder zieken en hulpbehoevenden, dat de dokter niet langer onbetwist de heler en beschermer is. Welke garanties kan de Regering geven, dat genoemde beperkende bepalingen nooit van kracht zullen zijn op zieken en hulpbehoevenden, die evenals de gezonde en valide mens rechten moeten kunnen laten gelden op de onaantastbaarheid van het lichaam?

Mijn fractie heeft er in principe geen bezwaar tegen, dat de sociale grondrechten in de grondwet worden opgenomen, maar de wijze waarop het nu gebeurt, heeft er veel van weg dat de 'verzorgingsstaat' grondwettelijk wordt vastgelegd. De overheid regelt vrijwel alles en naast de rechten voor de burger staan geen plichten. Dat doet naar mijn idee tekort aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Bij de schriftelijke behandeling verweert de Regering zich door te stellen, dat er nog voldoende vrijheid wordt gelaten voor de eigen verantwoordelijkheid van de mens. Het ging echter niet om de vrijheid, maar de plicht voor de burger eigen verantwoordelijkheid te laten dragen.

De desbetreffende bepalingen staan in het hoofdstuk van de grondrechten. Dat lijkt mij wat eenzijdig. Het gaat in wezen vaak om wat wel wordt aangeduid als taakstelling of intentieverklaringen van de overheid. Van enige verantwoordelijkheid van de mens als complement tegenover het recht dat de overheid biedt, wordt met geen woord gerept. Zoals ook nogal eenzijdig is voorgeschreven – het is maar een voorbeeld – dat de bestaanszekerheid van de bevolking en spreiding van welvaart voorwerp zijn van zorg van de overheid. Welke verantwoordelijkheid de burger in dit opzicht draagt, wordt zelfs impliciet niet gezegd. Denk aan de plicht geen belasting te ontduiden, of zich verre te houden van het zwart-geld-circuit, of het op eerlijke wijze gebruik maken van de sociale voorzieningen enzovoort.

De buiten zijn oevers getreden 'verzorgingsstaat' die wij in Nederland kennen, heeft in sterke mate geknaagd aan het verantwoordelijkheidsbesef van de Nederlandse burger. De goeden uiteraard niet te na gesproken. De mens blijft de eerst verantwoordelijke voor het zich verschaffen van onderhoud en onderdak. De overheid moet met een voorwaardenscheppend beleid de burger, waar het enigszins mo-

gelijk is, de kansen geven zich op maximale wijze te ontplooiën om zo te komen tot de volle zin van het bestaan, uitmondend in de diepste levensintentie: Om U te dienen! U, dat is de Here God.

Mijnheer de Voorzitter! Vervolgens wil ik enkele opmerkingen over de positie van de Koning en het dualistische stelsel maken. Wij kennen in ons land een constitutionele monarchie, en daar zijn we dankbaar voor. We hebben het in de loop der jaren als een zegen ervaren, te mogen worden geregeerd door het koningshuis van Oranje, wat ook voor een groot deel te danken is aan de toewijding en bekwaamheid, waarmee Oranje-vorsten tot de huidige dag ons land besturen. Koning bij de gratie Gods overigens.

De kritiek op het feit, dat in de nieuwe Grondwet de positie van de Koning als staatshoofd minder zichtbaar zou zijn geworden of zelfs onzichtbaar, is al eerder gehoord, maar door de Regering ontkend. In de schriftelijke behandeling stelt de Regering, dat het zo vanzelfsprekend is, dat de Koning het staatshoofd is, dat het volslagen onnodig is, dit expliciet in de Grondwet vast te leggen. Maar staat het voor ons land ook onomstotelijk vast, dat het staatshoofd een Koning is? Als er werkelijk sprake is van een tautologie, zoals de Regering stelt, dan moet dat ook in omgekeerde volgorde het geval zijn.

Maken wij, zo wil ik in alle duidelijkheid vragen, met de nu geformuleerde teksten geen opening voor een positie van het staatshoofd die vergelijkbaar is aan die in bij voorbeeld Zweden? Daar is immers alleen nog sprake van een ceremoniële functie en geen regeringsfunctie, zoals wij die kennen in de tweeledige positie die de Koning staatsrechtelijk inneemt. Ik acht het één van de mogelijk subtiële, maar zeker niet onbelangrijke, inperkingen van de rechten van de Koning als hij de voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal niet langer benoemt.

Als ik de opmerkingen van de Regering goed begrijp – ik ben echter voorzichtig, want de Regering zei in de schriftelijke behandeling mij niet recht te begrijpen – kan de Regering onze opmerkingen met betrekking tot artikel 3 lid 12 niet plaatsen in onze visie over monisme en dualisme. Ik dacht, dat dit niet juist is, want een benoeming van de voorzitters van de Kamers door de Kroon past zeer wel in het door ons bepleite dualistische systeem.

Regering en parlement hebben eigen verantwoordelijkheden en posities, maar staan allerminst los van el-

kaar. Hun gezamenlijke rol en verantwoordelijkheid bij de totstandkoming van de wetgeving zou handhaving van de huidige benoemingsprocedure zeer wel voor de hand doen liggen.

Wat dualistisch staatsbestel is zeer wezenlijk en roept overigens vragen op als de Regering in de schriftelijke behandeling zegt dat de Grondwet ruimte laat voor een naar het monisme neigende praktijk.

Wat heeft dit concreet te betekenen? Komt er op die manier meer ruimte voor de idee, dat ministers van lieverlee een soort 'zetbazen' worden van hun partij? En met de partij bedoel ik dan uiteraard niet het parlement of de fractie uit het parlement. Ik dacht, dat deze zaken zeker helder uit de doeken mogen worden gedaan en ik nodig de Regering graag uit dit te doen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu aan de zo gevoelige en emotioneel geladen problematiek van de doodstraf. In de nieuwe Grondwet wordt expliciet bepaald, dat de doodstraf niet kan worden opgelegd.

In de schriftelijke behandeling voert de Regering als argument aan, dat de doodstraf in de moderne samenleving 'niet meer te verantwoorden' is en in brede kring als 'onmenselijk' wordt ervaren. Vanuit de mens gezien, is de doodstraf inderdaad onmenselijk. Maar daarmee zijn we er niet. De opvatting over de doodstraf en de strafoplegging als geheel wordt bepaald door de visie op de taak en roeping van de overheid die dienaars van God is om het kwaad te wreken. Mensen mogen elkaar niet doden. Hier geldt het Bijbels gebod: gij zult niet doodslaan, dat overigens ook van toepassing is op de problematiek van abortus provocatus, waarover ik zoëven al sprak. Wie tegen de doodstraf is, kan naar mijn idee onmogelijk grond vinden voor legalisering van abortus provocatus.

De taak en roeping van de overheid is een totaal andere dan die van de individuele mens. De primaire taak van de overheid is het bedienen van het Recht en het bestrijden en weren van het onrecht. Dat vergt een actieve rol van de overheid in een wereld, waarin de zonde er de oorzaak van is, dat de ene mens de andere haat.

Ik ga uit van het Bijbelse beginsel, dat de basis voor strafoplegging primair vergelding is voor begaan onrecht, of zoals Abraham Kuyper het eens in een deputatenrede heeft gezegd: 'straf dient tot herstel van de geschonden gerechtigheid'. Door verzwakking van het schuldbegrip raakt echter de strafoplegging meer en

Leerling

meer in diskrediet. Dat geldt in versterkte mate waar het gaat om de doodstraf, mede doordat het zicht op de bron van het recht verloren gaat.

Vanuit de zwaardmacht van de overheid is het Bijbels te funderen, dat de overheid in voorkomende gevallen het zwaard actief moet gebruiken en in het meest ingrijpende geval mensen het leven mag benemen. Dat recht heeft de overheid, hoe afschuwelijk dat op zich ook is. Mede gelet op de steeds ernstiger vormen aannemende criminaliteit, waarbij ook op de meest onmenselijke manier wordt opgetreden, staat mijn fractie in beginsel niet afwijzend tegenover het opleggen en ten uitvoer brengen van de doodstraf als een middel in de hand van de overheid. Het is aan de rechter te bepalen of deze straf ooit zal worden opgelegd en ten uitvoer zal worden gebracht.

Is de Regering bereid te erkennen, dat de door haar gegeven argumenten om de doodstraf uit te sluiten, stoelen op de uitgangspunten van de humanistische mensvisie, waarin geen plaats is voor de Bijbelse opvatting dat de overheid het zwaard niet tevergeefs draagt?

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mag ik de heer Leerling een vraag stellen? Begrijp ik uit zijn betoog – afgezien van het feit dat hij tegen afschaffing van de doodstraf is en onder andere dus tegen verwijdering uit het Wetboek van Militair Strafrecht – dat hij eigenlijk is voor herinvoering van de doodstraf in het Wetboek van Strafrecht?

De heer **Leerling** (RPF): In principe zijn wij niet tegen herbezinning om tot herinvoering te komen, mijnheer Patijn.

De heer **Patijn** (PvdA): Dan bent u wel een van de weinigen, denk ik.

De heer **Leerling** (RPF): Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu toe aan het politieke enquêterecht. Mijn fractie is blij met de belofte van de Regering dat in de Wet op de parlementaire enquête waarborgen zullen worden opgenomen, dat het parlementaire werk niet kan worden ontwricht door lichtvaardig ingestelde enquêtes.

Die nadere regeling bij de wet zal overigens het geheel alleen kunnen omlijnen en niet wezenlijk kunnen beperken. Dan blijft de vrees gerechtvaardigd, dat de politieke enquête een verspilling kan worden van veel tijd en geld. Als de Regering daarover zegt, dat dit zal afhangen van de wijze waarop minderheden daarvan gebruik maken, is dat een dooddoener. Zo zou je elke slechte wet kunnen verdedigen.

In een parlementaire democratie, zoals wij die kennen en waarin wij het als een groot goed ervaren dat minderheidsgroeperingen rechtstreeks in het parlement invloed kunnen uitoefenen, heb ik niet zoveel behoefte aan een enquêterecht voor minderheden. Aan wat voor soort onderzoeken moeten we dan denken: aan bepaalde beleidsgedragingen over bewapening en/of wapenaankoop; aan gedragingen van de leden van het Koninklijk Huis of ook aan het uitvoeren van de Wet afbreking zwangerschap?

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gezegd, dat het politiek enquêterecht ons parlementair stelsel niet doorbreekt. Dat is in het algemeen wel juist, te meer omdat alleen de meerderheid van de Kamer politieke consequenties kan verbinden aan de uitkomsten van de enquête. Om die reden blijf ik nu precies mijn duidelijke reserves houden tegen deze extra mogelijkheid van inspraak en onderzoek, een zaak die de doorzichtigheid van onze samenleving eerder zal verkleinen dan vergroten, zodat ik het spijtig vind dat dit artikel in eerste lezing alnog aan de grondwetswijzigingen is toegevoegd.

Met de opmerking dat het kiesrecht voor niet-Nederlanders voor ons een onaanvaardbare zaak blijft, kom ik aan het laatste onderdeel, wetsontwerp 16 934, dat handelt over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. De Regering ontkent dat deze lichamen in de praktijk veelal een verlengstuk van de overheid zijn geworden. Als argument voor die ontkenning wordt aangevoerd dat organisaties van werkgevers en werknemers zeggenschap hebben in de organen van de PBO's.

Ik wijs er, wellicht ten overvloede, op dat mijn fractie bij de schriftelijke behandeling uiteraard doelde op de functies die produkt- en bedrijfsschappen uitoefenen. De Regering zal het toch met ons eens zijn, dat het openbare lichamen zijn en die dragen uiteraard een overheidskarakter. Dat is wel tegen de oorspronkelijke bedoeling in, maar in de praktijk is het niet mogelijk geweest deze zaak zo te structureren als gewenst was.

Bovendien vloeit uit artikel 22 juncto artikel 89 lid 1 van de Wet op de Bedrijfsorganisaties voort, dat bestuur en dagelijks bestuur van de produkt- en bedrijfsschappen 'stemmen zonder last en ruggespraak'. Dat is iets heel anders dan het feit dat men invloed kan uitoefenen op de benoemingsprocedure.

In zo'n constellatie lijkt ons de uitspraak gerechtvaardigd dat de PBO's verlengstukken van de overheid zijn

geworden, met alle gevolgen van dien; vandaar onze reserves tegenover deze organisaties. Tegelijkertijd zal het duidelijk zijn, dat het nu niet de gelegenheid is de wettelijke basis onder deze organisaties weg te halen, maar mijn fractie had er behoefte aan dit standpunt inzake de PBO's weer te geven.

Alles bij elkaar genomen, kan mijn fractie vele wijzigingen van de Grondwet onderschrijven, maar wij realiseren ons terdege, dat bij andere onderdelen op meer of minder opvallende wijze koerscorrecties worden uitgevoerd. En elke koersverandering kan in de toekomst grote gevolgen hebben. Dat staat vast.

Voor wat de door ons gesignaleerde knelpunten betreft, wachten wij het antwoord van de Regering af alvorens voor een aantal wijzigingen ons definitief standpunt te bepalen.

□

Mevrouw **Van Es** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Wij zullen na deze behandeling weer een tijdje voort moeten, want er worden nieuwe basisregels voor onze samenleving opgesteld, ten aanzien van gelijkheid, onvervreembare rechten, maar ook machtsvorming, deelname aan besluitvorming in de maatschappij en de manier waarop belangrijke beslissingen worden genomen. Van verschillende kanten is al opgemerkt dat de Grondwet is gemoderniseerd. Er zitten een aantal verbeteringen in, dat vinden wij ook. Zo is gelukkig eindelijk de doodstraf afschaffen. Er is lang en uitvoerig gediscussieerd over ons staatsbestel en dat is belangrijk.

Ik constateer echter wel dat over zeer belangrijke onderdelen van het democratisch functioneren van onze samenleving hier in de Kamers met de Regering is gesproken, dat geleerden erover hebben gesproken, maar dat tegelijkertijd juist op diezelfde onderdelen buiten deze gebouwen het nodige aan de hand is geweest. Ik wil er de relatie tussen sociale grondrechten en de besluitvormingsprocessen uitlichten.

Is het niet juist de zorg om zaken als bestaanszekerheid, volksgezondheid, werkgelegenheid en woongelegenheden die grote groepen mensen in beweging brengt en de afgelopen tijd ook in beweging heeft gebracht? Heeft dat niet heel veel te maken met de wens om meer en directer betrokken te worden bij de besluitvorming over die zaken? Die keuzes, dat soort veranderingen ontbreken, mijns inziens, in de voorstellen. Verouderde instituten, althans in mijn ogen, als de Eerste

Van Es

Kamer en het koningschap blijven bestaan. Uitbreiding en intensivering van medebeslissingsrecht blijven uit en dat is een gemiste kans.

Om mij heen zie ik dat meer en meer mensen, vooral jongeren, zich afwenden van hun mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de parlementaire besluitvorming. De PSP-fractie heeft destijds, in eerste lezing, gepleit voor uitbreiding van de kring van kiesgerechtigden. Wij hebben amendementen ingediend om te komen tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar, verlening van kiesrecht aan alle ingezetenen, dus ook aan hen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten en het afschaffen van beperkingen in het kiesrecht voor gedetineerden of mensen die handelingsonbekwaam zijn verklaard.

Het lijkt paradoxaal om te pleiten voor uitbreiding van het kiesrecht in een tijd waarin stemmen opgaan dat stemmen eigenlijk geen zin heeft. In mijn ogen zou erkenning en uitbreiding van het kiesrecht dan ook moeten betekenen het betrekken van de kiezers bij de machtsvorming. Dat is wel eens staatkundige vernieuwing genoemd.

De wijze waarop wij vandaag over het behoud van onze aloude besluitvormingsstructuren praten illustreert voor mij weer eens het verschil tussen de politieke werkelijkheid hier in de Kamer en de politieke werkelijkheid buiten op straat.

Vandaag leggen wij vast, dat iedereen in gelijke gevallen gelijk behandeld behoort te worden. Ik hecht daar grote waarde aan. Toch zullen velen in de samenleving er door ervaring van overtuigd zijn, dat zij gelijke behandeling door keiharde eigen acties zullen moeten afdwingen. In plaats van lof wacht hun dan verguizing of criminalisering.

Ik betreur het, dat Regering en parlement in de nieuwe Grondwet niet kiezen voor de consequentie van het feit, dat een aantal buitenlanders hier permanent zal blijven, namelijk actief en passief kiesrecht op alle niveaus. Ik wil het verlenen van kiesrecht aan een groep buitenlanders ten aanzien van de gemeenteraad dan ook zien als een begin. Ik verwacht eigenlijk binnen afzienbare tijd opnieuw een grondwetswijziging op dit punt, evenals ten aanzien van de kiesgerechtigde leeftijd.

In eerste lezing heeft mijn partijgenoot de heer Van der Lek een amendement ingediend waarin hij voorstelde een recht op te nemen om te kunnen gaan en staan, waar men wil. Na zove-

le jaren blijkbaar toch nog naïef ten aanzien van de rechten van minderheden in het parlement trok de heer Van der Lek het amendement in in verband met de toezegging van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman, dat een studie verricht zou worden over het onderwerp. Ik heb hierover echter niets meer kunnen terugvinden. Ik betreur dan ook, dat het amendement is ingetrokken.

De praktische problemen kunnen dan wel zijn het lopen op het gras en meer van dat soort van zaken, aangevoerd tijdens de discussie, maar ik zie nu dat bijvoorbeeld de praktijk van het spreidingsbeleid bij de huisvesting van buitenlandse werknemers in Rotterdam de erkenning van zo'n recht geen overbodige luxe maakt. Ook de recente wijziging van de Algemene Politieverordening in Amsterdam ter zake van het lopen met bijvoorbeeld een schaar over de Zeedijk roept in dit verband grote twijfels bij mij op.

Wij spelen op safe, dat is mij duidelijk. Wij houden de deur open voor een toelatingsregeling voor Antillianen, de Commissaris der Koningin en de burgemeester blijven bij Koninklijk besluit benoemd. Wij houden de deur open voor de uitzonderingstoestand en wij schaffen de adeldom niet af. Er zijn een aantal regels vastgelegd met betrekking tot de democratische rechtsstaat. Uitzonderingen daargelaten, steunen wij daarom deze voorstellen.

Ik vind wel, dat die regels nu al aan uitbreiding toe zijn en dat de neergelegde rechten verder uitgebouwd moeten worden. Een eerste nieuwe ongeschreven regel van staatsrecht zou naar mijn mening moeten zijn de plicht van politici om het ravijn tussen deze burelen en de buitenparlementaire beweging te overbruggen. Pas dan zal de waarde van de nieuwe Grondwet en de daarin neergelegde regels en rechten kunnen blijken. En dan zal ook een drastische uitbreiding van het kiesrecht nodig zijn.

Tot slot heb ik nog een vraag over de kiespraktijk. Zullen gedetineerden, die niet uit het kiesrecht zijn ontzet, in de toekomst wel in de gelegenheid worden gesteld om te stemmen door bijvoorbeeld plaatsing van stembureaus in de gevangenissen en huizen van Bewaring?

□

De heer **Wilbers** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! De vorige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer Wiegel, deelde bij de slotbehandeling in eerste lezing mee dat de rol die hij op dat moment vervulde, hem wel aanstond. Ik hoop dat ook zijn opvolger datzelfde

gevoel heeft op dit moment. Hij zal wellicht zelfs een dubbel aangenaam gevoel hebben als het om huidige rollen gaat.

De schemertoestand van dit ogenblik (een kabinet, niet langer demissionair, maar nog zonder regeringsverklaring) zal geen invloed hebben op de duidelijkheid van het resultaat van dit debat. De afloop is immers al bekend!

Een behandeling van een grondwetsherziening in tweede aanleg kan het gevaar van achterhoede- en schijngevechten opleveren, van vrijblijvendheid ook. Uitvoerige discussies over bijvoorbeeld het advies van de Raad van State of over de reacties daarop in het nader rapport namens het kabinet, lijken wat op een weinig relevant naaktaarten.

Dat lijkt vooral het geval indien men, zoals mijn fractie heeft gedaan, in zekere zin zijn bereidheid heeft uitgesproken het totaalpakket van de huidige voorstellen te aanvaarden. Nadeel is dat een al te vluchtige bespreking de schijn zou kunnen wekken dat men zeer gegronde, eerder uitgesproken bezwaren tegen sommige onderdelen overboord gezet zou hebben na enig verbaal vertoon in het verleden. Het laatste is wat de fractie van D'66 betreft niet het geval, maar ik besef dat het nu niet het moment en de juiste gelegenheid meer is om allerlei wensen, ideeën en voorstellen opnieuw ten tonele te voeren, zeker niet nu het recht van amendering voorbij is.

Nu beperk ik mij wat wetsontwerp 16905 aangaat betreffende de (klassieke) grondrechten, met name de kwestie van vrijheid van meningsuiting, tot de vraag wat de Minister ervan vindt dat in artikel 7 een uitzondering is gemaakt voor handelsreclame. Kan die uitzondering wel, gelet op en in tegenstelling met bij voorbeeld de dissertatie van Kabel?

Mijnheer de Voorzitter! Hoe belangrijk een grondwetsherziening op zichzelf ook is, er zijn meer wegen die naar Rome leiden (al is dat eigenlijk een wat slecht passende beeldspraak als het om het functioneren van een democratie gaat). Ten aanzien van sommige onderdelen of facetten dient noch de discussie noch de besluitvorming als afgerond beschouwd te worden.

Enerzijds dus terughoudendheid in de laatste fase van de herziening van de Grondwet, anderzijds een slotbeschouwing waaruit mede duidelijk wordt wat er aan verlangens en doelstellingen overblijft om via andere wegen te realiseren. Het woord 'terughoudendheid' (ook gebruikt in de nota naar aanleiding van het verslag) geeft me een associatie met het functione-

Wilbers

ren van de Eerste Kamer, want in dit verband en in die terminologie wordt zowel door regeringen als in de literatuur gesproken. Ik meen dat ook die discussie met de huidige afronding van de Grondwetswijziging niet is voltooid. Het cliché 'waken voor de waan van de dag' wat men wel eens noemt als belangrijkste taak van de Eerste Kamer, mag dan wel gedachten oproepen over bezadigdheid en afstandelijkheid, wijsheid en bezonnenheid (ongewijfeld eigenschappen van de individuele Eerste-Kamerleden), maar vermeden moet worden dat het zelfs maar de schijn van een primaat boven de Tweede Kamer zou inhouden. Dat zou namelijk een waandenkbeeld zijn.

Ik ben benieuwd of de huidige Minister van Binnenlandse Zaken iets meer kan en wil zeggen over de vraag wanneer volgens hem de tijd wel komt om te spreken en te oordelen over een verandering van de positie van de Eerste Kamer dan wel over het voortbestaan ervan.

Eén van de legendarische voorgangers van de fractievoorzitter van de PvdA, namelijk mr. Troelstra, heeft al een jaar of zestig geleden de waakhondfunctie van de Eerste Kamer ten aanzien van de enigszins onberaden of ondoordachte handelingen die de Tweede Kamer erop na zou kunnen houden, sterk gerelativeerd, zo sterk dat hij ten slotte zelfs een initiatiefwetsontwerp indiende tot afschaffing van het eerstgenoemde instituut. De uitslag van de stemming daarover is getuige de discussie van vandaag bekend. Maar ook heden is de discussie nog niet af en zullen uitspraken als van Troelstra, maar ook van Thorbecke daarvoor en Oud en Cals daarna, gevolgd worden.

Na de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid en de motie-De Kwaadsteniet is voorlopig de afschaffing van de baan. Over de wijze van verkiezen valt nog wat te zeggen. Mijn medeparlementariër Vis heeft hierover behartenswaardige woorden gesproken in eerste lezing. Hoewel ons beider uitgangspunt uiteraard hetzelfde is, namelijk een uiterst beperkte rol van de Eerste Kamer, komen wij tot enigszins verschillende conclusies. Ik zal daar nu niet verder op ingaan, tenzij een grote algemene behoefte van de Kamer daartoe blijkt voor de tweede termijn. Dat betwijfel ik echter.

De heer **Van der Sanden** (CDA): De heer Wilbers zou zijn eigen conclusie kunnen geven!

De heer **Wilbers** (D'66): Zolang de Eerste Kamer daar nog niet over heeft gesproken, wil ik daarbuiten blijven. In tweede termijn had ik erover willen spreken. Wel is een conclusie van mij, dat ik groot begrip heb voor de opvatting van de heer Vis met betrekking tot de mogelijkheid van een verkiezing van de Eerste Kamer reeds in juni.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Is dat de opvatting van de heer Vis of van de fractie van D'66 in de Eerste Kamer?

De heer **Wilbers** (D'66): De heer Van der Sanden vroeg mijn oordeel. Ik geef geen oordeel over de opvatting ter zake van de fractie van D'66 in de Eerste Kamer.

Ik geef ze niet een primaat dat hebt u zojuist van mij gehoord. Ik vind dat iedereen ook daar het recht heeft voor zichzelf te spreken. Het zou te veel een uitholling van de taak van de Eerste Kamer zijn wanneer ik hier in de Tweede Kamer de oordelen van de Eerste-Kamerleden zou weergeven.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Dat is stellig juist. U gaat echter in op hetgeen de heer Vis in de Eerste Kamer heeft gezegd. Mijn vraag is nu: vertolkt de heer Vis op dat moment het standpunt van de fractie van D'66 of sprak hij in een gedeelte van zijn rede voor persoonlijke rekening?

De heer **Wilbers** (D'66): Hij sprak uiteraard niet namens de fractie van de Tweede Kamer van D'66; dat zal duidelijk zijn. Wij mogen wel aannemen, dat hij namens de Eerste Kamer-fractie van D'66 sprak. Het zal u duidelijk zijn, dat ook ik hier geen individuele vertoning geef. Ik wil best apart vermelden, dat ik spreek namens de Tweede Kamer-fractie van D'66. Mochten daar misverstanden over bestaan, dan zijn die nu uit de weg geruimd.

Minister **Van Thijn**: Mijnheer de Voorzitter, de geachte afgevaardigde zal zich realiseren dat, zolang citaten van Eerste Kamer-leden zoveel opwindend veroorzaken in dit huis, de tijd van afschaffing nog niet is aangebroken.

De heer **Wilbers** (D'66): Inderdaad; ik vind dit óók een paradoxale toestand. Ik heb de interruptie ook niet gepleegd.

De heer **Van der Sanden** (CDA): De interruptie getuigt ook niet van opwindend, maar van belangstelling voor die standpunten, juist daar waar zij uit elkaar liepen.

De heer **Wilbers** (D'66): Dat is duidelijk, mijnheer Van der Sanden, u ziet er helemaal niet opgewonden uit. Die

conclusie had ik ook niet willen trekken.

Intussen ben ik toch benieuwd naar de opvatting van de Minister vooral in hoeverre hij de rol van de Eerste Kamer nu ten onrechte verstevigd acht en in hoeverre hij die rol zou willen terugbrengen naar die van een soort terugzendrecht hebbende.

Met betrekking tot het wetsontwerp onder nr. 16 915 waarin onder andere het recht van onderzoek een plaats heeft, is het advies van de Raad van State het meest uitvoerig en tevens het meest behoudend. Een, eventueel relatief geringe, minderheid in een kamer, nl. 1/5 van het grondwettelijk aantal leden, is nog altijd met de steun van ongeveer anderhalf miljoen kiezers een aanzienlijke factor in de totale volksvertegenwoordiging. Juist het goed functioneren van de volksvertegenwoordiging, ik gebruik opzettelijk dit woord nu liever dan parlement, is erbij gebaat dat de parlementaire democratie iets anders blijkt te kunnen inhouden dan besluitvorming via een stemmingsoverwinning van de helft plus één.

De Wet op de Parlementaire Enquête zal, zoals in het Nader Rapport aan de Koningin van 10 juni 1981 al globaal wordt aangegeven, ongetwijfeld de door de Raad van State gevreesde excessen, leidend tot ontwijking van het parlement, kunnen voorkomen.

Ik vind dat hier zware woorden gebruikt zijn. Het komt mij voor, dat de meerderheid haar actieve bijdrage aan een eerste formulering van de desbetreffende problematiek en van de concrete aanduiding van gewenste vraagstelling sterk kan beperken door de vanzelfsprekendheid dat de indieners van een verzoek om een enquête deze taak toch in eerste instantie op zich nemen.

Uiteraard betekent dat niet dat de uiteindelijke formulering en bepaling van opzet en uitwerking van een parlementaire enquête het monopolie van diezelfde minderheid kan zijn. De fractie van D'66 is het eens met de overweging ter zake van de bewindslieden en is ingenomen met hun vasthoudendheid op op dit punt.

Terecht worden de bezwaren van de Raad van State niet gebagetelliseerd, waartoe de adviezen van dit College zich gelukkigerwijs ook niet lenen; de uiteenlopende beoordeling van deze wijziging lijkt meer te berusten op taxatieverschillen en op een groter of kleiner vertrouwen in de zelfbeheersing en zelfbescherming van het parlement of van delen daarvan. De vanzelfsprekendheid waarmee heden ten dage moties

bij indiening worden ondersteund zelfs door eventuele tegenstanders ervan, opdat behandeling wordt mogelijk gemaakt en het goede gebruik dat interpellatieverzoeken hoogst zelden worden aangevochten, geven een lijn aan die, via het voorgestelde enquêterecht, verder voert naar principiële gelijkberechtiging van minderheden in de Kamer.

In relatie tot wetsontwerpen inzake de Staten-Generaal lijkt mij de constatering gerechtvaardigd, dat niet alleen de invloed van de kiezer op de regeringsvorming onvoldoende is gebleven, maar ook dat dit gebrek aan invloed al te schrijnend is gebleken in de periode tussen 26 mei en 5 november jl. Gelukkig is nog wel de schande uitgebleven dat, na het ontbreken van concrete invloed ten aanzien van de kabinetsformatie, de kiezer daarvoor zelfs nog eens extra bestraft werd door weer ter stembus te worden geroepen.

Voor zover er sprake is van schuld bij een dergelijk formatieverloop ligt deze dan ook in ieder geval niet bij de nota bene uitstekend opgekomen kiezer met zijn of haar stem, maar eerder misschien in het feit dat die stem in letterlijke zin te eenvoudig was.

Met of zonder grondwetsherziening – de vorige sprekers hebben daarop ook al geduid – wij ontkomen toch eigenlijk niet meer aan een serieuze poging om in de nabije toekomst de Nederlandse kiezers méér te laten bepalen dan louter een zetelverdeling in de Tweede Kamer. In dit kader past ook de vraag of de procedure met betrekking tot de behandeling van de grondwetsherziening in een eerste en tweede lezing, met name het ontbinden en opnieuw kiezen van de Kamer daar tussen in, wel aan haar doel beantwoordt. Dat doel was eigenlijk toch de kiezers de kans te geven zich uit te spreken over de wijziging van de Grondwet. Een fraaie theorie, maar als maatstaf, meen ik, bij stembepaling langzamerhand wel te verwaarlozen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nog enige, ik wil niet zeggen minder belangrijke maar in de behandeling kleinere punten. Het zal duidelijk zijn dat de overbodigheid van een anachronistische bepaling als die over de adeldom slechts in negatieve zin bijdraagt tot onze oordeelsvorming over het totaal van de grondwetsherziening. Dit vooral door de accentuering ervan, door opneming in de Grondwet, terwijl ad hoc een algemene maatregel van bestuur mogelijk zou zijn. Als men zo'n wet dan per se nodig heeft dan hoeft

dat toch niet juist de Grondwet te zijn, die immers hoofdzaken regelt? In onze parlementaire democratie zijn dit natuurlijk geen hoofdzaken. Ik neem ook aan dat bij de aanstaande regeringsverklaring, maandag aanstaande, de adeldom niet de hoogste prioriteit zal hebben.

Gelukkig staan daar positieve factoren tegenover, zoals het feit dat er nu, al vóór de tweede lezing, bij voorbeeld een instituut van de ombudsman is, evenals de functionaris zelf. Daarmee wordt eigenlijk ook nog eens aangevoerd dat grondwettelijke bepalingen niet alleenzalmakend zijn en dat andere wetgeving en uitvoering onafhankelijk ook tot stand kunnen komen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog iets vragen over de interpretatie ten aanzien van het nieuwe grondwetsartikel 6.6, dit naar aanleiding van het wetsontwerp 16 163, dat na tweede lezing aan de Kamer is aangeboden. Wat is de juiste uitleg van dit artikel? Ik heb begrepen dat daarover enig misverstand bestaat.

Kan de Minister uitsluitend geven over de juiste uitleg van dat nieuwe grondwetsartikel 6.6 over de Hoge Raad, opgenomen in het juist door mij genoemde wetsontwerp en is de Minister alsnog bereid, de uitleg te onderschrijven dat de president respectievelijk vice-president, per definitie uit het midden van de Raad dienen te worden gekozen, derhalve dat zij al langer deel uitmaken van de Raad. Door het niet overnemen van Artikel 77, lid 2 oud, is enige twijfel gerezen over de vraag of de voorzitter of vicevoorzitter benoemd wordt uit het midden van de Raad. Noch in de schriftelijke voorbereiding noch in het plenaire debat is onomstotelijk vast komen te staan dat dat inderdaad het geval is.

Onze fractie had deze vragen schriftelijk willen stellen maar zij passen nu beter in het kader van deze bespreking. Ik zal een lijstje van de vindplaatsen die ik heb verzameld aan de Staatssecretaris overhandigen.

Nog een los onderwerp is het referendum. De publikaties daarover gaan door – ik noem auteurs als Couwenberg en Gilhuijs – dus ook de discussie. Ik zal mij met betrekking tot dit onderwerp sterk beperken omdat mijn vriend – ik zeg er uitdrukkelijk bij niet mijn politieke vriend – Nijpels, de volgende spreker, daarover nog iets zal zeggen. De standpunten van D'66 hierover zijn bekend.

Ik wil niet zeggen dat deze straks door de spreker van de fractie van de VVD verdedigd zullen worden. Aangezien mijn betoog hierover in dezelfde

vraag zal uitmonden wil ik mij tot deze uittaling beperken. Uiteraard zal de vraag zijn of de Minister bereid is te bevorderen dat de mogelijkheden, voorwaarden en dergelijke van een raadgevend referendum worden onderzocht.

De treurnis over wat het dichtspijkeren van de mogelijkheid van een gekozen burgemeester genoemd kan worden, is in onze kring bijzonder groot. Dit is ook al eerder gebleken. Ik wacht de reactie van de Regering op de beslissende vraag van collega Patijn hierover met even grote spanning af als de vragensteller zelf. Hij noemde het standpunt van de Regering onverteerbaar. Deze uitdrukking moet de Regering te denken geven. Ik kan deze uitdrukking best onderschrijven.

Ook in teleurstelling bestaan gradaties. Om meer dan één reden ga ik nu voorbij aan een overzicht van teleurstellingen. Eén wil ik nog wel noemen: het ontbreken van enige benadrukking van decentralisatie. Juist het gegeven dat centraliserende tendensen natuurlijkerwijs en traditioneel in bestaande wetgeving een krachtige bescherming genoten, deed ons met overtuiging pleiten voor ten minste voldoende tegenwicht van de decentralisatiegedachte.

De redenering van sommigen dat een dergelijke bepaling aan de slappe kant zou zijn, had best eens getoetst kunnen worden aan enige andere bepalingen.

Zou zulk een bepaling over de decentralisatie nu zoveel minder belangrijk zijn dan bij voorbeeld een plaatsbepaling als in het artikel waarin staat dat de koning plechtig beëdigd en ingehuldigd wordt binnen de stad Amsterdam? Deze plaatsbepaling lijkt mij meer van gewicht voor het gezamenlijk programma van de NOS dan voor de gezamenlijke Nederlanders, die hun principes in de Grondwet moeten zien verankerd.

Ook de opvatting dat het decentralisatiebeginsel in de Grondwet zou leiden tot het opnemen van andere algemene beginselen spreekt ons niet aan. Het spijt mij overigens, dat het juist de VVD-fractie was die zich tegen dit decentralisatie-artikel heeft gekeerd. Ik verwijs wat dit betreft naar haar verkiezingsprogramma, dat zij ongetwijfeld beter zal kennen dan ik.

Ik kan slechts de wens uitspreken, dat de praktijk van decentralisatie, zeker op basis van een goede maar dan wel andere wetgeving, zal aantonen dat wij daarvoor een Grondwetsbepaling konden missen. Een toekomstig bewijs dus van het ongelijk zal D'66 paradoxaal genoeg zeer welkom zijn.

Wilbers

Relatie met het hoofdstuk 2, paragraaf 2 over Koning en ministers, noem ik de sinds de eerste lezing actueler geworden problematiek van de Hoofdstructuur Rijksdienst. De trefwoorden zijn bekend: verkoking, stellingenoorlogen, koninkrijkjes, bureaucratie hiërarchieën, gebrek aan coördinatie: ministeries. Dat brengt mij op de vraag aan de Minister van Binnenlandse Zaken wat zijn opvatting is over de relatie tussen de vernieuwde Grondwet en een aantal aanbevelingen van de commissie-Vonhoff.

Is het zo dat de Grondwet ontwikkelingen als met betrekking tot projectministers, integrerende ministers en dergelijke niet in de weg zal staan en dat ook geldt voor een eventuele civil service, die overigens ook niet belemmerd mag worden door ministers die menen alleen zelf de chef van 'hun' ambtenaren te zijn?

We zullen hierover ongetwijfeld uitvoerig kunnen spreken in de nabije toekomst. Het is ook van direct belang voor het functioneren van de kamer. Bij projectministers horen eventueel bijzondere kamercommissies als spiegelbeeld, nadat een groot aantal andere bijzondere commissies wellicht is opgeheven. Dat projectministerschap mag echter nooit onttaarden in een soort statussymbool van bewindslieden. Vandaar dat het aantal beperkt moet blijven, hoewel ik niet wil zeggen dat daardoor alleen maar een beperkt aantal bewindslieden een status heeft.

De onderminister heeft het nu niet gehaald, maar kan het nu toch in de praktijk? Is bij voorbeeld de Minister van Binnenlandse Zaken van plan zich bij afwezigheid als minister te laten vervangen door zijn Staatssecretaris of blijft die persoon een minister ad interim?

Minister Van Thijn (PvdA): Ik word thans door mijn Staatssecretaris vervangen in de Ministerraad.

De heer Wilbers (D'66): Voortreffelijk!

Mijnheer de Voorzitter! Een Grondwet is evenmin als een herziening te beschouwen als een panacee. Zij geeft een bevestiging en een weergave van grondslagen van de Nederlandse staatsinrichting, maar ook van rechten en plichten van Koning en onderdanen. Dat laatste woord duidt er al op dat het vernieuwende element niet altijd in de terminologie zit. De grondwetswijzigingen echter hebben in principe het karakter van aanpassingen en wel – zo zou het in ieder geval moeten zijn, althans naar mijn mening – aan de ontwikkeling van de democratische opvattingen van de burgers.

Dat geeft al aan dat die Grondwet geen versteende neerslag is, maar een levend staatsstuk dient te zijn. Dat zij werkelijk leeft in de bevolking lijkt mij een overdreven stelling om maar een understatement te gebruiken. Anderen hebben daar al op gewezen en meenden soms met brochures, folders, pamfletten, e.d. daar nog iets aan te kunnen doen.

Ik betwijfel dat eerlijk gezegd en ik twijfel er ook aan of de bijzondere wijze waarop een wet met betrekking tot een grondwetsherziening wordt afgekondigd, sterk bijdraagt tot de belangstelling van de burgers voor de inhoud ervan.

Ik meen dat Van Raalte ooit heeft gesproken over het 'lopende-bandverschijnsel' van de grondwetsherzieningen sinds 1946.

Op basis van wat ik zojuist zei, zie ik de herhaalde terugkeer van veranderingen als een niet onlogische gang van zaken als maar bij elk herzieningspakket geregeld wordt wat ook echt geregeld kan worden op dat moment. Is de Grondwet nu zo dadelijk met de onderhavige herziening echt bij de tijd?

Mijn antwoord moet eerder ontkenkend zijn, ook al omdat er geen echte nuancering in dit antwoord te leggen is; een beetje bij de tijd is net zo iets als een beetje zwanger of een beetje censuur. Werkelijke voldaanheid kan ik namens mijn fractie over het totaal dan ook niet uiten. Onder andere in verhouding tot collega Bakker van de CPN is dat niet zo heel positief, maar ik zit dan ook dichterbij de 25 dagen dan bij 25 jaar kamerlidmaatschap.

Reeds in het midden van de jaren zeventig is meen ik nogal een en ander dat zich als vernieuwend aandiende er in aanzienlijke mate uitgehaald en toen reeds waren de kaarten toch wel geschud. Om in kaarttermen te blijven; de behoefte om lang na te kaarten, aan anderen zwartepieten toe te spelen, is niet aanwezig; hij geldt in ieder geval niet de Minister van Binnenlandse Zaken die nu eigenlijk met zichzelf een soort dualistisch spelletje patience moet spelen.

Terecht heeft destijds minister Wiegel een streven bepleit naar een zo breed mogelijke consensus tussen volksvertegenwoordiging en regering over de vraag welke wijzigingen wel en niet moeten worden doorgevoerd; een soort ad hoc nationaal beleid. De pijn die dat ook D'66 oplevert, heeft naar mijn mening niet verborgen te blijven en betreft zeker ook datgene wat uiteindelijk niet in de Grondwet komt, dus ook niet na deze enigszins magere herziening.

Terecht heeft collega Waltmans al aangehaald dat D'66 de staatsrechtelijke weg beslist niet als enige weg ziet; er is nog veel werk aan de winkel, ook buiten deze Kamer en ook zeker voor meer dan één partij! Het is een beetje een open einde en ik zou dat willen benadrukken door niet alleen nu te vragen wanneer de wet op het lidmaatschap van het Koninklijk Huis te verwachten is, maar ook welke verdere grondwetsherzieningen te verwachten zijn en wanneer. In prioriteit en belangrijkheid gezien, lijkt mij het antwoord op de laatste vraag het meest interessant.

Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mijn ten slotte erg graag aan bij de woorden van waardering die de heer Van der Sanden namens de commissie heeft uitgesproken aan het adres van de regeringscommissaris.

□

De heer Nijpels (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Dat de Kamer vandaag de tweede lezing van de herzieningsvoorstellen van de Grondwet met een althans staatsrechtelijk volwaardig kabinet kan afdandelen, stemt op zich zelf tot voldoening.

Ook al wordt hier en daar de tweede lezing van voorstellen tot herziening van de Grondwet als een formaliteit afgedaan, de staatsrechtelijke en politieke realiteit leert ook vandaag anders.

Natuurlijk draagt de tweede lezing een ander karakter dan de eerste. In de schriftelijke voorbereiding van de aan de orde zijnde wetsontwerpen is opgemerkt, dat het bij de tweede lezing vooral gaat om het gehele pakket van herzieningen, met andere woorden om de complete herziening van de Grondwet.

Al bij de eerste lezing heeft de VVD-fractie op tal van momenten voor de afweging gestaan, of een door haar niet aanvaard amendement tot het besluit zou moeten leiden, een geheel wetsontwerp te verwerpen. Uiteindelijk hebben voor mijn fractie – met uitzondering van drie leden wat de bepalingen over de justitie betreft – de wenselijkheid en de noodzaak van een grondige herziening de doorslag gegeven. Aldus heeft mijn fractie in eerste lezing ingestemd met alle nu voorliggende wetsontwerpen. Daaraan toegevoegd de in de bijzondere Commissie Grond- en Kieswetzaken geopperde suggestie om, ondanks alle bezwaren, het nu voorliggende pakket als één geheel te aanvaarden en het ontbreken van het recht van amendement bij deze tweede lezing, kunnen de beschouwingen van mijn fractie vandaag van beperkte aard zijn.

De thans aan de orde zijnde wijziging is ongetwijfeld de meest ingrijp-

Nijpels

pende sinds 1848. Dit gegeven noopt tot een nadere karakterisering van het totale pakket van voorstellen, zoals dat nu voor ons ligt. In een aantal trefwoorden is de huidige grondwetsherziening te typeren met: korter, overzichtelijker, meer omvattend dan welke herziening sinds 1848, modernier uitgevoerd en – nog belangrijker – belangrijke staatsrechtelijke vernieuwingen met zich mee brengend.

In haar Eindrapport merkt de Staatscommissie-Cals-Donner op dat niet valt te ontkennen 'dat de verhoudingen anders zijn geworden dan de Grondwet zou doen denken en dat zich naast het geschreven recht een staatkundig gewoonterecht heeft ontwikkeld, dat aan de Grondwet soms een heel andere zin geeft, dan uit haar tekst valt op te merken'.

Verderop in het Eindrapport wordt als doelstelling van een grondwetsherziening gesteld – de installatierede van de toenmalige minister-president De Jong duidt daar eveneens op – dat deze een kader zou moeten bieden dat past bij de behoeften van de komende decennia.

Die mogelijkheden worden in de ogen van mijn fractie in de vernieuwde Grondwet in voldoende mate geboden. Waar dit niet het geval is, is dat het gevolg van duidelijke uitspraken van de meerderheid van één of beide Kamers der Staten-Generaal. Dat verklaart ook waarom sommige fracties met wat meer of met wat minder enthousiasme aan deze wijziging zullen meewerken.

Volgens mijn fractie biedt de herziene Grondwet in ieder geval genoeg mogelijkheden tot aanpassing van een aantal wettelijke regelingen aan de politieke realiteit. Van der Pot merkt in zijn Handboek van het Nederlandse Staatsrecht op dat het staatsrecht en de staatsrechtswetenschap een zekere afstand moeten bewaren ten aanzien van de politieke werkelijkheid.

Als politieke werkelijkheid en geschreven staatsrecht echter niet voldoende meer met elkaar sporen, wordt herziening een noodzaak. De schriftelijke en mondelinge discussies hebben de afgelopen jaren de noodzaak van die bijstelling genoegzaam aange-toond.

Dat het geheel van de voorstellen onze instemming heeft, neemt niet weg, dat ik toch nog een aantal kanttekeningen bij deze wetsontwerpen wil plaatsen en ook een enkele vraag wil stellen.

De eerste kanttekening betreft de invoering in Nederland van een referen-

dum, in welke vorm dan ook. Het is nu een dikke 10 jaar geleden dat de meerderheid van de Staatscommissie-Cals-Donner in haar eindrapport de gedachte aan een referendum afwees.

De Tweede Kamer verwierp op 28 januari 1975 een motie van de heer Jurgens, waarin werd voorgesteld een beslissend referendum grondwettelijk mogelijk te maken. Bij de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerp 15 047, dat handelde over de bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede over de opnemings van bepalingen betreffende andere voorschriften, kwam ook het referendum door vragen van de VVD- en de D'66-fractie nog aan de orde. Dit jaar bood het actiecomité 'Referendum: Ja' de leden van de Tweede- en Eerste Kamer een petitie aan, waarin de invoering van een consultatief referendum werd bepleit.

Vanaf 1903 is in ons land de invoer van het referendum in een of andere vorm bepleit. Troelstra in 1903, Limburg en Schaper als leden van de Grondwetscommissie in 1918, Marchant via een amendement op de regeringsvoorstellen tot grondwetsherziening in 1922 en, zoals al eerder genoemd, de minderheid van de Staatscommissie-Cals-Donner in 1974 en de heer Jurgens en de zijnen in 1975, zij allen spraken zich in de een of andere vorm voor een referendum uit. Tot nu toe hebben pleidooien in die richting niet mogen baten. Vast staat in ieder geval dat ook de herziene Grondwet de invoering van een consultatief referendum niet belet. Dat houdt in dat zonder grondwetswijziging in ons land besloten zou kunnen worden tot een dergelijk consultatief referendum.

Tussen de voor- en tegenstanders van het referendum heerst de laatste jaren een ware geloofsoorlog. Voorstanders wordt verweten dat zij de bijleggen aan de wortels van de parlementaire democratie, tegenstanders worden weggezet als politieke elites binnen die democratie. Ook binnen mijn partij wordt genuanceerd gedacht over de wenselijkheid van de invoering van een beslissend of consultatief referendum. Opmerkelijk is echter dat de positieve elementen van referenda steeds meer belangstelling krijgen. Ook bij andere politieke partijen krijgt het referendum meer aandacht. Was D'66 van oudsher al voorstander, ook binnen het CDA begint men kennelijk enthousiast te worden. Het zal immers toch niet zonder enige betekenis zijn dat de huidige Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, het

vroegere Kamerlid Van den Broek, één van de sympathisanten van het Comité 'Referendum: Ja' is.

De heer **Waltmans** (PPR): Wordt in uw partij genuanceerd of verschillend gedacht?

De heer **Nijpels** (VVD): Er wordt genuanceerd gedacht en niet verschillend. Het staat in ons verkiezingsprogramma.

Ik laat nu de vraag in het midden of een referendum een passend antwoord is op het vraagstuk van de tekortschietende legitimiteit van de volksvertegenwoordiging, zoals prof. Couwenberg in Intermediair opmerkte. Het referendum zal evenmin het toevermiddel kunnen zijn waarmee alle kwalen van onze parlementaire democratie worden verholpen. Wel deel ik de mening van Gilhuis in zijn dissertatie van dit jaar, dat het referendum een bescheiden, maar nuttige aanvulling van ons representatief stelsel zou kunnen zijn.

Onze parlementaire democratie is geen statisch geheel. Voortdurend zullen wij moeten blijven zoeken naar nieuwe vormen om de burger bij het bestuur te betrekken en vooral om die burger zijn oordeel kenbaar te kunnen laten maken. 'Het referendum mits goed opgezet en bewaakt is een nieuwe kans op een intenser beleefde en meer volle democratie', zo stelt de Volkskrant in juli van dit jaar.

De VVD-fractie kan die mening onderschrijven en wij achten het dan ook noodzakelijk dat de Regering de Kamer een nadere basis verschaft voor een discussie over de invoering van een in eerste instantie consultatief referendum. Ik zou daarover de Kamer, samen met de heer Wilbers, om een uitspraak willen vragen.

Motie

De **Voorzitter**: Door de leden Nijpels en Wilbers wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat de meest recente uitspraak van de Kamer over de wenselijkheid van een beslissend referendum uit 1975 dateert;

overwegende, dat sindsdien de maatschappelijke discussie over het referendum nieuwe impulsen heeft gekregen;

overwegende, dat de nu voorliggende voorstellen tot wijziging van de Grondwet het consultatief referendum niet beletten;

Voorzitter

verzoekt de Regering, een Staatscommissie in te stellen met de opdracht de invoering van het instituut van het consultatief referendum te bestuderen en binnen een jaar daarover rapport uit te brengen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldeende ondersteund.

Zij krijgt nr. 5 (16915, R 1172).

De heer **De Kwaadsteriet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Is het de bedoeling om op deze wijze het werk uit handen van de heer Couwenberg te halen?

De heer **Nijpels** (VVD): Neen, ik denk dat de heer Couwenberg deze motie als ondersteuning van zijn streven zal opvatten en dit wellicht in de discussie een belangrijke rol kan spelen. De heer Couwenberg heeft in al die jaren in ieder geval bij de stimulering van de gedachte van een referendum een grote rol gespeeld.

Met grote interesse nam mijn fractie kennis van het voornemen van de Regering op basis van het regeerakkoord een herzieningsvoorstel ten aanzien van het grondwetsartikel over het onderwijs in te dienen. Moet het regeerakkoord ter zake zo verstaan worden dat er alleen maar sprake is van een redactionele wijziging van artikel 208 van de Grondwet of zullen er toch nog meer principiële wijzigingen aangebracht worden?

Bij de behandeling van het wetsontwerp over het enquêterecht zijn door mijn fractie tijdens de eerste lezing een aantal bezwaren geopperd tegen het toekennen van dat recht aan een minderheid van één der Kamers. Hoewel mijn fractie nog steeds niet enthousiast over dit voorstel kan oordelen, is onze vrees dat het zou kunnen leiden tot een doorkruisen van ons parlementaire stelsel, met name door de verstrekte gegevens over de gang van zaken rond het gebruik van het enquêterecht in de Bondsrepubliek, weggenomen.

De Regering merkt in de nota naar aanleiding van het verslag op dat de regeling van het minderheidsrecht in de Wet op de Parlementaire Enquête haar beslag zal moeten krijgen. Of de redenering van de CDA-fractie dat van doorbreking van het parlementaire stelsel geen sprake zal zijn, omdat alleen de meerderheid van de Kamer politieke consequenties aan de uitkomsten van een enquête kan verbinden, is voor mijn fractie een vraag. Ook al wordt aan een enquête geen directe politieke consequentie verbonden, het

houden van een enquête op zich zelf kan al genoeg politieke gevolgen meebrengen.

In dat kader juich ik het toe dat de Regering in antwoord op opmerkingen onderzijds te kennen geeft, de Kamer al in een vroegtijdig stadium bij de voorbereiding van een wetsontwerp te willen betrekken. Mogen wij daaruit begrijpen dat de Kamer over de uitwerking van deze grondwetsbepaling in wettelijke vorm een nota kan verwachten?

Bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp over de bepalingen inzake de justitie werd de Kamer overvallen door een amendement-Roethof c.s. Ingevolge dit amendement maakt het huidige wetsontwerp oplegging van de doodstraf onmogelijk. Dit grondwetsartikel geldt voor het gewone, het militaire en het oorlogsstrafrecht.

Op vragen van onze zijde merkt de Regering in de nota naar aanleiding van het verslag op dat er twee uitzonderingen bestaan op deze regel, te weten de gevallen van staatsnood en de mogelijkheid dat een verdrag oplegging van de doodstraf introduceert. Voor een dergelijk verdrag, dat afwijkt van de Grondwet, is dan een tweederde meerderheid noodzakelijk.

Terecht merkt de Regering op, dat die situatie van staatsnood niet verder omschreven kan worden en dat nu niet gefilosofeerd kan worden over de vraag welk orgaan tot afwijking van de Grondwet kan of mag besluiten.

Het zijn immers de zich dan voordoeende omstandigheden die tot een dergelijk besluit kunnen leiden en die omstandigheden zijn niet te voorzien. Bovendien kan een uitgebreide discussie op dit moment de indruk wekken dat men al bij voorbaat van staatsnoodrecht wenst uit te gaan en dat kan toch niemands bedoeling zijn.

Zoals bekend heeft een deel van mijn fractie destijds tegen het amendement-Roethof gestemd. De aanvaarding van dat amendement was zelfs voor een aantal leden een reden om tegen het gehele wetsontwerp te stemmen. Ook in de nieuwe samenstelling vragen enige leden van mijn fractie zich af of met name de afschaffing van de doodstraf in het oorlogsstrafrecht wenselijk is.

Ik verzoek daarom de Minister nog eens nadrukkelijk in zijn antwoord de grondwettelijke afschaffing van de doodstraf aan een beschouwing te onderwerpen. De gebrekkige discussie over dit onderwerp bij de eerste lezing vormt een argument te meer om in tweede lezing uitvoerig bij dit belangrijke onderwerp stil te staan.

In de nota naar aanleiding van het verslag verwijst de Regering voor een overzicht van de uitvoeringswetgeving naar het desbetreffende hoofdstuk van de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarin tref ik echter geen echt tijdschema aan. Daarom wil ik van de Minister horen of de aanpassing van de Kieswet ten behoeve van het stemrecht voor in het buitenland wonende Nederlanders op korte termijn gerealiseerd gaat worden. Hoewel het slagen van de lijmpoging van de breuk in het zittende kabinet nieuwe verkiezingen nog even heeft opgehouden, weet men in dit land maar nooit. Spoed met deze wijziging achten wij derhalve dan ook noodzakelijk.

Minister **Van Thijn**: Bent u inmiddels voorstander geworden van kiesrecht voor buitenlanders bij kamerverkiezingen?

De heer **Nijpels** (VVD): U weet dat in ons verkiezingsprogramma een passage hierover is opgenomen. Mijn fractie zal hieraan te zijner tijd haar stem geven. Hierover kan geen misverstand bestaan.

Overigens heb ik ervan kennisgenomen dat het kiesrecht voor buitenlanders niet voor de komende gemeenteraadsverkiezingen kan worden ingesteld. Ook mijn fractie betreurt dit.

Het tweede punt dat volgens mijn fractie snelle afhandeling vergt, is de nieuwe regeling voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, te weten binnen drie maanden na de verkiezingen van de Provinciale Staten. Ziet de Regering kans, ook deze wijzigingsvoorstellen nog voor de komende statenverkiezingen afgehandeld te krijgen?

Zonder te willen afdingen op de andere bepalingen in de nieuwe Grondwet, stelt de fractie van de VVD met grote voldoening vast dat de onaanstastbaarheid van het menselijke lichaam grondwettelijk is vastgelegd. Dit is in overwegende mate te danken aan het initiatief van mijn voormalige fractiegenote Annelien Kappeyne van de Coppello. Het zal ook haar voldoening schenken dat haar gedachte nu constitutioneel is verankerd.

De nieuwe Grondwet begint met het anti-discriminatieartikel. Sommigen betreuren het dat niet een ander artikel, bij voorbeeld dat over de vrijheid van godsdienst, de Grondwet zal openen. Ik deel deze kritiek niet. Het gelijkheidsbeginsel is zo fundamenteel dat de plaatsing van het anti-discriminatieartikel dit terecht onderstreept.

Dat het vorige kabinet, nog op de valreep, een voorontwerp van een an-

Nijpels

ti-discriminatiewet heeft gepresenteerd, zelfs nog voordat de tweede lezing van het grondwetsartikel een feit was, vormt daarvan alleen nog maar een bevestiging.

Ik heb er alle vertrouwen in, dat het nu zittende kabinet en deze bewindsman zijn uiterste best zullen doen, discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, seksuele geaardheid of op welke grond dan ook in verdere wettelijke vormen onmogelijk te maken. Dat zij daarin gesteund worden door een zeer grote meerderheid in deze kamer lijkt aan geen twijfel onderhevig.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 18.00 uur.

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. zeven Koninklijke Boodschappen, ten geleide van de volgende wetsontwerpen:

Naturalisatie van Abdul, Malik en 24 anderen (17 145);

Naturalisatie van Apaydin, Deborah en 22 anderen (17 146);

Wijziging van hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1980 (eerste wijzigingsvoorstel) (17 149);

Wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting (verlaging van de bejaardenaftrekken en van de arbeidsongeschiktheidsaftrekken), alsmede wijziging van de vermogensbelasting (afschaffing van de bejaardenaftrek en van de arbeidsongeschiktheidsaftrek) (17 152);

Wijziging van de dividendbelasting (teruggaafregelingen en tarief bij inkoop van krachtens erfrecht opgekomen aandelen) (17 153);

Verlenging voor het kalenderjaar 1982 van de tijdelijke zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting (17 154);

Wijziging van de Kostenwet invordering rijksbelastingen (17 155).

Deze Koninklijke Boodschappen, met de er bij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2°. twee brieven van de directeur van het Kabinet der Koningin, met de mededeling, dat Hare Majesteit de door de Staten-Generaal aangenomen

voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 15 371 en 16 449 heeft goedgekeurd.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

3°. de volgende brieven:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, met de tekst van een administratief akkoord met Colombia inzake technische samenwerking;

een, van de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, met het jaarverslag 1980 van de Coördinatiecommissie voor de metingen van Radioactiviteit en Xenobiotische Stoffen.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven niet te doen drukken en ze voor kennisgeving aan te nemen; de bijgevoegde stukken liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies;

4°. de volgende brieven:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, met de tekst van een verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (17 151);

een, van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, met de notitie 'Enige buitenlandse, met TNO vergelijkbare, researchorganisaties' (17 101, nr. 3);

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, inzake de Flevo-spoorlijn (17 100-XII, nr. 11);

een, van het lid Nijpels, inzake de verdere verdediging van het initiatiefontwerp Wet op de Woningplitsing (16 781, nr. 5);

een, van de informateurs, inzake de kabinetsformatie (17 000, nr. 9).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

5°. een brief van de Voorzitter van het Huis van Afgevaardigden van Cyprus, met de tekst van twee door het Huis van Afgevaardigden aangenomen resoluties respectievelijk over de 21e verjaardag van de stichting van de Republiek Cyprus en over het onderwerp ontwapening.

De brief en de resoluties liggen op de griffie ter inzage;

6°. de volgende brieven e.a.:

een, (toegezonden per cassettebandje) namens 'Voor Blank Nederland', over het toelatingsbeleid;

een, van de voorzitter van de ondernemingsraad van Stork te Hengelo (O), over de bouw van energie-opwekkingsapparatuur voor de Nederlandse centrales;

een, van het hoofd van het WODC van het Departement van Justitie, met

een verslag van een onderzoek naar het gepotbeleid in het Hofressort 's-Gravenhage;

een, van het bestuur van het Bedrijf-schap Horeca, over de Tariefnota Omzetbelasting;

een, van J. van Leeuwen te Roden, over terugdringing van kernbewapening;

een, van W. Louwes te Assen, in verband met de kabinetsformatie;

een, van M. J. van Ark te Amsterdam, inzake een klacht tegen het politie-optreden bij de acties te Dodewaard;

een, van o.a. het bestuur van de Vereniging tot behoud van natuurmonumenten in Nederland, over het scheppen van arbeidsplaatsen in het beheer van natuur, bossen, milieu en landschap;

een, van G. Waterbolk te Rotterdam, over de 'wettigheid' van het nieuwe kabinet;

een, van G. C. A. P. Smeets te Urmond, over energiebesparing;

twee, van P. Lourens te Roden, over rechtsbewaking en rechtstoepassing;

een, van H. C. M. van Rossum te Nijmegen, over een 'geheim' reglement met betrekking tot het Gouverneur-schap van de Nederlandse Antillen;

een, namens de Nederlandse Bond van Assurantiebemiddelaars, inzake een Nationale Verzekerings Manifestatie;

een, van het dagelijks bestuur van Rijnmond, inzake een relokatiestudie luchthaven Rotterdam;

een, van L. A. Friedrichs te Hengelo (O), over de Kinderbijslagwetgeving;

een, van W. ter Heide te Langenholtte, over ontwapening;

een, van M. Wagenaar te Hank, met 38 handtekeningen, tegen kernbewapening;

een, van L. A. Friedrichs te Hengelo (O), over het toelatingsbeleid;

een, van het bestuur van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening, met het jaarverslag 1980;

Deze brieven e.a. liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies;

7°. het academisch proefschrift van Th. J. Vondracek: 'Nieuwe begrippen in het Tsjechoslowaaks Burgerlijk Wetboek en hun socialistische karakter'.

Dit proefschrift is opgenomen in de bibliotheek der Kamer.

Noot 1 (zie blz. 244)

Herziene Grondwet	Bestaande Grondwet	Wijziging
1. art. 1.1. anti-discriminatie	1. gelijke behandeling persoon en goederen	1. redactionele verbetering
2. art. 1.2. geen naturalisatie	2. Nederlandschap plus naturalisatie	2. naturalisatie uit de GW
3. art. 1.4. gelijk recht op actief en passief kiesrecht		
4. art. 1.6. vrijheid van godsdienst en levensovertuiging	4. alleen godsdienst	4. toevoeging levensovertuiging
5. art. 1.7. drukpersvrijheid		5. toevoeging van: – radio en t.v. – openbaarmaking d.m.v. andere middelen
6. art. 1.9. betogingsrecht		6. wordt uitdrukkelijk genoemd
7. art. 1.10. bescherming privacy		7. idem
8. art. 1.10a. onaantastbaarheid van menselijk lichaam		8. idem
9. art. 1.11. binnentreden van woningen		9. toevoeging van: – voorafgaande legitimatie – mededeling van doel van binnentreden
10. art. 1.12. briefgeheim		10. uitdrukkelijk ook telefoon- en telegramgeheim
11. art. 1.15. nulla poena-beginsel		11. uitdrukkelijk in GW
12. art. 1.17. rechtsbijstand		12. idem
13. art. 1.18 t/m art. 1.12. sociale grondrechten		13. idem
14. art. 2.1.2. opvolging koningschap		14. geen voorrang voor mannen
15. art. 2.1.6. erfopvolging		15. uitsluiten erfopvolging bij uitzonderlijke omstandigheden
16. art. 2.1.7. ontbreken erfopvolger		16. nieuw: Kamerontbinding
17. – eed nieuwe koning plus verklaring voorzitter verenigde vergadering		17. art. 53–54 vervallen
18. art. 2.1.10. minimum leeftijd koning		18. van 21 naar 18 jaar
19. art. 2.1.11. regeling voogdij		19. art. 33–34–50 vervallen
20. art. 2.1.18. inrichting Koninklijk Huis		20. naar eigen goedvinden m.i.v. het openbaar belang
21.		21. vreemde kroon, verplaatsing zetel vervallen

Herziene Grondwet

22. art. 2.2.1.	regering wordt uitdrukkelijk in GW genoemd
23.	uitvoerende macht berust bij de koning komt te vervallen (art. 56)
24.	taak minister (art. 86, lid 3–4) vervallen
25. art. 2.2.2.	minister-president wordt uitdrukkelijk in GW genoemd
26. art. 2.2.4.	taakomschrijving ministerraad in GW
27. art. 2.2.8.	tekst van door minister af te leggen eed vervalt
28. art. 3.1.3.	zittingsduur kamerleden Eerste Kamer van 6 jaar terug naar 4 jaar
29. art. 3.1.4.	uitdrukkelijk in GW: stemmen zijn geheim
30.	Staten-Generaal in dubbele getale komt niet meer voor (art. 93)

31. art. 3.1.5. beperktere mogelijkheden uitsluiting kiesrecht
32. art. 3.1.7. leeftijd passief kiesrecht in GW van 25 terug naar 18 jaar
33. art. 3.1.8. tijdelijke comptabiliteit minister-kamerlid: van maximum-tijd naar een bepaalde tijd
34. incomptabiliteiten krijgsliden (art. 106, 3e) vervallen
35. art. 3.1.11. tekst eed kamerleden komt te vervallen
36. art. 3.1.12. benoeming voorzitter door Kamer, niet meer door koning
37. art. 3.1.14. inwerkingtreding ontbinding kamer op de dag waarop de nieuwe kamer bijeenkomt; in huidige GW geen bepaling
38. art. 3.2.1. prinsjesdag kan bij wet gewijzigd worden; troonrede wordt geconstitucionaliseerd
39. art. 112/113 sluiting en opening zitting komt te vervallen
40. staken van stemmen en benoemen van personen (art. 116–117) vervallen
41. art. 3.2.4. inlichtingen van minister: huidige GW niet indien strijd is met belang van staat; in herziene GW: strijd kan zijn met (inhoudelijke wijziging?)
42. art. 3.2.6. minderheidsrecht recht van enquête
43. art. 3.2.7. immuniteit ook voor verhandelde in commissievergaderingen
44. art. 3.2.8. reglement van orde uitdrukkelijk in GW
45. art. 4.1. advies Raad van State ook mogelijk door kamer; bij wet uitzonderingen
46. art. 4.2. GW eist wet voor nadere regeling lidmaatschap Raad van State etc.
47. art. 4.7. bepaling inzake openbaarheid van adviezen in herziene GW
48. (toezendings-)formulieren (bekrachtiging wet(sontwerpen) (art. 123, 124, 127, 128, 130 en 81) komen te vervallen
49. dispensatie (art. 78) komt te vervallen
50. art. 5.2.1. goedkeuring verdragen: in GW niet meer de gevallen waarbij geen goedkeuring is vereist en wanneer er sprake is van stilzwijgende toestemming (art. 61, 62)
51. opperbestuur buitenlandse betrekking (bij de koning art. 58) komt te vervallen
52. krijgsmacht wordt voor een gedeelte gedeconstitucionaliseerd (art. 68, 195, 197, 200 en 201)
53. art. 5.2.6. beperktere mogelijkheid af te wijken van grondrechten bij uitzonderingstoestanden; Staten-Generaal krijgen bevoegdheid te beslissen over voortduren van uitzonderingstoestand
54. privileges belastingrecht (art. 189) uit de GW
55. art. 5.2.7a. geldstelsel (art. 190 t/m 192) uit GW
56. art. 5.2.8. herziene GW eist algemene wet regels van bestuursrecht
57. art. 5.2.9. instituut ombudsman wordt geconstitucionaliseerd
58. art. 5.2.10. algemenere formulering rechtspositie ambtenaren, waarbij ook uitdrukkelijk medezeggenschap
59. art. 5.2.11. grondwettelijk voorschrift inzake openbaarheid
60. art. 163 (rechtspraak in naam des Konings) uit de GW
61. art. 6.2. strafrecht en tuchtrechtspraak geconstitucionaliseerd
62. art. 6.3. idem voor administratief beroep
63. art. 6.2a. verbod doodstraf op te leggen
64. art. 6.7. forum privilegiatum voor kinderpersoonen
65. art. 7.1. delegatie-mogelijkheid voor wijziging grenzen provincie en gemeenten
66. art. 7.7. kiesrecht gemeenten ook voor buitenlanders
67. hoofdstuk 7 (lagere openbare lichamen) sterk vereenvoudigd en gedeconstitucionaliseerd
68. art. 8.1. opnemings splitsingsrecht
69. omschrijving van het grondgebied (art. 1,2) komt te vervallen

Algemene verbeteringen:

1. duidelijker terminologie inzake KB en Koning, delegatie-mogelijkheden en verdragen/internationale overeenkomsten.
2. GW wordt veel overzichtelijker.
3. overbodige bepalingen worden geschrapt.