

Zitting 1981–1982

| | |
|------------------------|--|
| 16 905 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten |
| 16 906 (R 1169) | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap |
| 16 907 | Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam |
| 16 908 | Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten |
| 16 909 (R 1170) | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap |
| 16 910 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen |
| 16 911 (R 1171) | Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign |
| 16 912 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal |
| 16 913 | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal |
| 16 914 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal |
| 16 915 (R 1172) | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek |
| 16 916 (R 1173) | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand |
| 16 917 (R 1174) | Verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften |
| 16 918 (R 1175) | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen |
| 16 919 | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden |
| 16 920 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen |
| 16 921 | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting |

| | |
|-----------------|--|
| 16 922 | 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 |
| 16 293 | Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opneming van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht |
| 19 924 | Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen |
| 16 925 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren |
| 16 926 | Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur |
| 16 927 (R 1176) | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake adeldom en ridderorden |
| 16 928 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie |
| 16 929 (R 1177) | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden |
| 16 930 (R 1178) | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrijven |
| 16 931 | Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten |
| 16 932 | Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn |
| 16 933 | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat |
| 16 934 | 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 |
| 16 935 | 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 |
| 16 936 | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet alsmede tot opneming van bepalingen inzake splitsing van een voorstel |
| 16 937 (R 1179) | Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2 |
| 16 938 | Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten |

| Inhoudsopgave | Blz. |
|--|-------------|
| Algemene beoordeling | 3 |
| Het karakter van de behandeling in tweede lezing | 7 |
| Toepassing van additioneel artikel IX | 9 |
| Uitvoeringswetgeving | 11 |
| Grondwetsherziening in de lopende parlementaire periode | 12 |
| Wetsontwerp 16 905 (klassieke grondrechten) | 13 |
| Wetsontwerp 16 907 (onaantastbaarheid menselijk lichaam) | 16 |
| Wetsontwerp 16 908 (sociale grondrechten) | 17 |
| Wetsontwerp 16 909 (koningschap) | 18 |
| Wetsontwerp 16 910 (Koning en ministers) | 18 |
| Wetsontwerp 16 912 (inrichting en samenstelling Staten-Generaal) | 19 |
| Wetsontwerp 16 913 (verkiezing Tweede en Eerste Kamer) | 19 |
| Wetsontwerp 16 914 (werkwijze Staten-Generaal) | 20 |
| Wetsontwerp 16 915 (inlichtingen en enquête) | 21 |
| Wetsontwerp 16 916 (Raad van State, Rekenkamer, vaste colleges) | 23 |
| Wetsontwerp 16 918 (buitenlandse betrekkingen) | 24 |
| Wetsontwerp 16 925 (ambtenaren) | 24 |
| Wetsontwerp 16 927 (adeldom en ridderorden) | 24 |
| Wetsontwerp 16 928 (justitie) | 25 |
| Wetsontwerp 16 930 (ambtsmisdrijven) | 28 |
| Wetsontwerp 16 931 (provincies en gemeenten) | 28 |
| Wetsontwerp 16 932 (kiesrecht vreemdelingen) | 35 |
| Wetsontwerp 16 934 (andere openbare lichamen) | 36 |

Algemene beoordeling

Bij de beantwoording van de opmerkingen in het verslag gemaakt, willen wij vooropstellen onze erkentelijkheid voor de uit het verslag blijkende, in zo ruime kring aanwezige, bereidheid de resultaten van de algehele grondwetsherziening als totaalpakket af te wegen tegen de bezwaren, die tegen onderdelen daarvan kunnen bestaan, ten einde aldus te bereiken, dat het geheel van deze grondwetsherziening niet in gevaar wordt gebracht.

Met de beschouwingen van de leden van de C.D.A.-fractie omtrent de betekenis van de Grondwet voor de democratie en de wenselijkheid de voornaamste rechtregels van het staatsrecht in de Grondwet vast te leggen, kunnen wij ten volle instemmen. Ook met hun beschouwingen omtrent het niet-grondwettelijke geschreven en ongeschreven staatsrecht, waarbij zij enige malen Donner aanhaalden, kunnen wij ons verenigen.

Met de leden van de C.D.A.-fractie zijn wij van mening, dat de in gang zijnde algemene herziening niet uitsluitend leidt tot een met de huidige slechts in stijl verschillende grondwet en dat zij niet alleen als een technische aanpassing en modernisering valt te beschouwen. Zeker zal de nieuwe Grondwet, ook wat inhoud betreft, op onderdelen – wij voegen daaraan toe, op vele onderdelen – gaan verschillen met de thans geldende Grondwet. Behalve het opnemen van enig ongeschreven staatsrecht, waarop deze leden wezen – men denke hierbij bij voorbeeld aan tot dusver ontbrekende bepalingen inzake de ministerraad en de minister-president – vloeit dit inderdaad ook voort uit het feit, dat hetzij op voorstel van de regering, hetzij als gevolg van amendering of aandrang uit de kamer nieuwe rechtsregels in de Grondwet worden opgenomen. Voor de eerste groep wijzen wij naast de door deze leden genoemde voorbeelden op diverse bepalingen omtrent klassieke grondrechten zoals die omtrent het kiesrecht (art. 1.4), radio en televisie (art 1.7, tweede lid), eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 1.10); voor de tweede groep noemen wij nog de in de ontwerpen vervatte bepalingen omtrent het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het verbod van oplegging van de doodstraf (art. 1.10a, 6.2a).

Wij kunnen ons de bedenkingen van de leden van de C.D.A.-fractie ten aanzien van het niet van het begin af aan aanwezig zijn van een totaal beeld van de herziening wel begrijpen. Wij menen echter, dat naast de Nota grondwetsherzieningsbeleid ook andere factoren aanwezig waren, waardoor ook tijdens de behandeling van de diverse wetsontwerpen in eerste lezing een voldoende blik op de strekking en omvang van de in gang zijnde herziening mogelijk was. Wij doelen hierbij met name op de aanwezigheid van de rapporten der staatscommissie, waarvan het schema bij de herziening in grote lijnen is gevolgd. Ook vermelden wij de brief aan de Tweede Kamer (1974–1975, 13 472, nr. 1) na de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, waarin reeds een overzicht werd gegeven van een aantal voorgenomen wetsontwerpen. Daarnaast is, waar een hoofdstuk meer wetsontwerpen vereiste, bij de indiening van het eerste wetsontwerp, zoals bij voorbeeld dat betreffende de wetgevende macht, reeds aanstonds een overzicht gegeven van wat het gehele hoofdstuk – in het genoemde voorbeeld hoofdstuk 5 – zou bevatten.

De leden van de C.D.A.-fractie herinneren eraan dat zij bij de behandeling in eerste lezing al hadden gesteld dat zij het jammer vonden dat het monarchale karakter minder expliciet in de Grondwet werd teruggevonden. Tot onze voldoening achten deze leden het argument dat dit voortvloeiende uit het qua stijl en geldend staatsrecht bij de tijd brengen van de Grondwet, op zich valabel. De uitwerking daarvan wekte evenwel soms de indruk verder te gaan dan noodzakelijk, aldus deze leden.

Naar ons oordeel geven de gedane voorstellen geen grond tot die indruk. In de gekozen structuur en de gekozen terminologie is ernaar gestreefd de huidige staatkundige verhoudingen zo goed mogelijk te verwoorden. Daarbij heeft de regering de voorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner gevolgd. Deze voorstellen hadden op dit punt het karakter van een compromis, waarbij getracht is de verschillende wensen en opvattingen, welke binnen de commissie leefden, recht te doen. Wij zijn van mening dat een afwijken van de voorstellen van de staatscommissie in die zin, dat meer was vastgehouden aan de bestaande grondwettelijke terminologie, wezenlijk afbreuk zou hebben gedaan aan het streven om de huidige staatkundige werkelijkheid op een zo adequaat mogelijke wijze te verwoorden. Voor afwijking van de staatscommissie was te minder reden omdat door de gekozen terminologie op geen enkele wijze de structuur van ons staatsbestel wordt gewijzigd.

Naast hun voldoening, dat thans de laatste fase van de meest ingrijpende grondwetsherziening sinds 1848 is aangevangen, betreurden de leden van de V.V.D.-fractie, dat deze herziening de afgelopen jaren zo weinig publieke aandacht heeft getrokken. Zij meenden, dat het bij deze herziening gaat om wijzigingen in de grondslagen van ons staatsbestel; het zou een slechte zaak zijn, dat hiervoor kennelijk nauwelijks belangstelling bestaat.

Wij merken hertegenover op, dat ondanks de belangrijke betekenis, welke de herziening ook naar ons oordeel heeft, zij in de grondslagen van onze staatsinrichting geen wijziging brengt. Dit neemt niet weg, dat het zeker in onze bedoeling ligt om na de voltooiing van de tweede lezing voor de vernieuwde Grondwet de publieke aandacht te vragen. Daarbij wordt gedacht aan het doen verschijnen bij de Staatsdrukkerij van een boekwerkje, waarin de voornaamste wijzigingen worden weergegeven.

Erkentelijk zijn wij, mede voor onze ambtsvoorgangers, die aan de grondwetsherziening medewerkten, en ook uit naam van de regeringscommissaris, voor het compliment, dat de leden van deze fractie brachten voor de wijze, waarop in de afgelopen kabinetsperiode – dit slaat naar ons oordeel ook op de daaraan voorafgegane kabinetsperiode – de grondwetsherziening is aangepakt. Gaarne ook nemen wij kennis van de waardering voor de houding van de regering, die op een aantal punten aan de wensen van de kamer is tegemoet gekomen.

Wij lazen met belangstelling de beschouwingen van de V.V.D.-fractie omtrent haar positieve stembepaling ten opzichte van soms door amendementen voor haar moeilijk aanvaardbare wetsontwerpen. In die beschouwingen

werd in het bijzonder stilgestaan bij het wetsontwerp inzake de justitie, waarbij drie leden van de fractie na aanvaarding van het amendement over de doodstraf gemeend hadden hun stem aan het betreffende wetsontwerp te moeten onthouden, doch de leden van de fractie, ook zij die bezwaren hadden tegen het betreffende amendement, voor het overgrote deel voor het wetsontwerp stemden. Wij zijn erkentelijk voor de steun die daarmee van de zijde van de V.V.D.-fractie, ondanks de daar levende bezwaren, is gegeven voor de totstandbrenging van een grondwetsherziening op het terrein van de justitie.

Met veel belangstelling namen wij ook kennis van de beschouwingen ter zake van de leden van de fractie van D'66. Enerzijds zagen zij in de voorliggende 34 wetsontwerpen het resultaat van een gedegen en gestage wetgevende arbeid, hetgeen op zichzelf positief werd gewaardeerd. Anderzijds klonk in hun beschouwingen teleurstelling door dat de in D'66-kring levende ideeën onvoldoende steun hadden verworven in de Staten-Generaal. Wel drong zich bij deze leden de gedachte op dat de staatsrechtelijke weg niet dat soelaas biedt waarop men hoopte en dat die benadering onvoldoende is gebleken. Zij menen dat dit op zich zelf geen louter negatieve vaststelling behoeft te zijn, indien zij in de toekomst gevolgd wordt door andere initiatieven.

Wij merken hierover op, dat wij het graag met de hier aan het woord zijnde fractie eens zijn, dat het denken over deze problematiek niet moet worden beëindigd. Gelet op de belangstelling in politieke en wetenschappelijke kring voor problemen als de wijze van regeringsvorming, is er ook geen reden te vrezen dat dit zal gebeuren. Wij beraden ons nog over de vraag welke initiatieven de regering daarbij zou kunnen nemen.

De leden van de P.P.R.-fractie noemden de grondwetsherziening in haar geheel enerzijds teleurstellend, omdat vele denkbeelden voor een staatsrechtelijke herziening niet zijn verwezenlijkt. Wel is dit het geval geweest ten aanzien van het kiesrecht voor niet-Nederlanders voor de gemeenteraad en het minderheidsrecht bij het recht van enquête. Anderzijds beoordeelde deze fractie de herziening in haar geheel positief, omdat daardoor de Grondwet naar huidige begrippen een meer systematische opzet heeft gekregen. De Grondwet zal hierdoor worden ontdaan van overtollige ballast en onnodige franje, hetgeen past in de visie van deze fractie, dat de Grondwet een zakelijk document dient te zijn, wil zij in deze tijd nog een intrinsieke waarde hebben.

In antwoord hierop willen wij erop wijzen, dat deze grondwetsherziening op tal van punten – niet slechts op de twee door deze fractie genoemde – veranderingen van betekenis heeft gebracht. Vergelijking van de nieuwe tekst met die van de bestaande grondwet toont dit aan. Voorbeelden daarvan hebben wij hiervoor reeds genoemd in ons antwoord aan de fractie van het C.D.A. en zullen wij hierna nog noemen in antwoord op een vraag van de S.G.P.-fractie.

De leden van de S.G.P.-fractie zouden gaarne vernemen welke saillante ontwikkelingen binnen de gegroeide staatkundige werkelijkheid hun uitdrukking vinden in de herziene Grondwet. Wij noemen daarvan in dit verband opnieuw de uitbreiding van en nieuwe vormgeving aan de bepalingen omtrent klassieke grondrechten en het opnemen van bepalingen inzake sociale grondrechten (hoofdstuk 1) en vervolgens het laten vervallen van de voorrang van zonen boven dochters bij de koningsopvolging en het in de Grondwet introduceren van de instituten van de ministerraad en de minister-president (hoofdstuk 2), de aanspraken van parlementaire minderheden op uitoefening van het recht van enquête, de uitbreiding van het actieve kiesrecht tot Nederlanders in het buitenland, de wijziging van de zittingsduur van de leden der Eerste Kamer (hoofdstuk 3), het openen van de mogelijkheid van instelling van een afdeling van de Raad van State voor adviezen

inzake voorstellen van wet en de mogelijkheid van adviezen door de Raad aan de Staten-Generaal (hoofdstuk 4), uitbreiding van bepalingen inzake algemene maatregelen van bestuur tot ook andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, een inhoudelijk gewijzigde bepaling voor uitzonderingstoestanden waarbij de Staten-Generaal zullen beslissen over het voortduren van een afgekondigde uitzonderingstoestand, het voorschrift dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt (hoofdstuk 5), een ruimere mogelijkheid voor de aanwijzing van gerechten die tot de rechterlijke macht behoren, een grotere taak voor de wetgever ten aanzien van de regeling voor gratieverlening (hoofdstuk 6), het openen van de mogelijkheid om krachtens een wet provinciale en gemeentelijke grenzen te bepalen, het wegnemen van een belemmering voor het toekennen van het kiesrecht voor de gemeenteraad aan niet-Nederlanders (hoofdstuk 7), het openen van de mogelijkheid tot splitsing van voorstellen tot grondwetswijziging (hoofdstuk 8).

Wij erkennen, dat de herziening op diverse punten deconstitutionalisering brengt, doch uitsluitend daar waar het niet noodzakelijk werd geacht een grondwettelijke voorziening te handhaven of het wenselijk werd geoordeeld meer armslag aan de wetgever te verschaffen. Wij ontkennen ten stelligste, dat door deze herziening een versterking zou worden gebracht in het, naar deze leden stellen, republikeinse element in onze staatsinrichting. Deze is thans en blijft ook door de herziening de inrichting van een constitutionele monarchie.

De leden van de S.G.P.-fractie meenden voorts dat de ontwerp-Grondwet de sporen draagt van de secularisering van ons volksleven en van de politieke praktijk.

De leden van de R.P.F.-fractie betreurden het zeer, dat in de Grondwet niet tot uitdrukking komt, dat de overheid haar gezag aan God ontleent.

Wij wijzen erop, dat in dit opzicht bij deze herziening niet is afgeweken van de inrichting van onze Grondwet, zoals deze sinds tal van jaren bestaat. In het in de Tweede Kamer destijds gevoerde debat over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is aandacht gegeven aan de vraag of een preambule in de Grondwet moest worden opgenomen met een religieus dan wel een levensbeschouwelijk karakter. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de heer De Gaay Fortman, noemde zich daarvan «een verklaard tegenstander». Hij wees erop, dat de Nederlandse staat ten aanzien van de religie en ten aanzien van de levensbeschouwing een sterk verscheiden staat is. Hij achtte dergelijke betuigingen van geloof- en wereldbeschouwing in de Grondwet misplaatst (zie documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet, deel 12, blz. 216). Wij sluiten ons bij deze zienswijze aan.

De leden van de G.P.V.-fractie zagen weinig reden het concept van de nieuwe Grondwet met veel enthousiasme te begroeten. Zij noemden het «armer» en «minder vastheid biedend». Voorts betreurden zij het dat de gehele herziening zo weinig in de belangstelling had gestaan en vroegen zij zich af of daaraan niet door de regering iets had kunnen worden gedaan.

Anders dan de G.P.V.-fractie menen wij, dat de herziene Grondwet de vergelijking met de bestaande Grondwet zeer wel zal kunnen doorstaan. Haar meer beknopte opstelling doet geenszins tekort aan haar belangrijke inhoud, die de hoofdlijnen van onze staatsinrichting blijft bepalen. De in zekere zin geringe belangstelling voor deze grondwetsherziening in de publiciteitsmedia en de vakpers kan men betreuren; redenen daarvoor hebben wij hierboven reeds aangegeven. Wij vermeldden ook reeds, dat wij ons beraden omtrent de wijze van voorlichting in ruime kring over inhoud en strekking van de herziene Grondwet, zulks na de aanvaarding in tweede lezing.

Met enige verbazing hebben wij de opmerking van de G.P.V.-fractie gelezen, als zouden tal van monarchale elementen, die onze Grondwet tot nu toe hebben gekenmerkt, verdwijnen of worden gedepersonaliseerd, zonder dat hierover een toegespitste discussie is gevoerd.

Bij de schriftelijke en mondelinge beraadslagingen over de grondwetsherzieningsontwerpen inzake wetten en andere voorschriften (nr. 15 047), het koningschap (nr. 16 034) en Koning en ministers (nr. 16 035) is over het gebruik van de grondwettelijke terminologie en alles wat daarmee samenhangt uitgebreid gediscussieerd. Zo heeft de eerste ondergetekende tijdens de mondelinge beraadslagingen over de grondwetsherzieningsontwerpen inzake het koningschap c.a. met de Tweede Kamer op 28 januari 1981 (Handelingen blz. 2618) de stelling bestreden dat de positie van de Koning als staatshoofd in de herziene Grondwet onzichtbaar zou worden gemaakt.

Wij herinneren eraan dat de staatsrechtelijke positie van de Koning tweemaal is. In de eerste plaats is de Koning staatshoofd. In die hoedanigheid vertegenwoordigt hij ons staatsbestel naar binnen en naar buiten. Tevens maakt hij deel uit van de regering en als zodanig oefent hij zijn regeringsfuncties uit. Tussen die twee functies dient onderscheid te worden gemaakt. Dat onderscheid is van belang, omdat – maakt men het niet – allerlei misverstanden en misvattingen kunnen optreden. De stelling dat de Koning als staatshoofd in de herziene Grondwet onzichtbaar zou worden gemaakt, is zo'n misvatting.

Dat de Koning staatshoofd is, is zo vanzelfsprekend dat een bepaling daarover in de Grondwet ononeigenlijk zou aandoen. Te bepalen dat de Koning het staatshoofd is, zou een tautologie zijn. Van de functie van de Koning als staatshoofd wordt in de huidige Grondwet dan ook geen melding gemaakt en de voorstellen tot herziening beogen in dit opzicht niets te veranderen. De Koning is, zoals gezegd, niet alleen staatshoofd, maar hij maakt ook deel uit van de regering. Dit laatste is niet vanzelfsprekend en dient derhalve uitdrukkelijk geregeld te worden. De huidige Grondwet bezigt voor de regeringsfunctie het woord «Koning». De herziene Grondwet zal dit op meer eigentijdse wijze verwoorden door te bepalen dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Zijn regeerfunctie oefent de Koning dus uit als bestanddeel van het orgaan regering.

Het karakter van de behandeling in tweede lezing

Gaarne namen wij kennis van de waardering van de leden van de C.D.A.-fractie voor de snelle indiening van de voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing. Ook wij menen, dat het wenselijk is deze algemene herziening voortvarend voort te zetten. Wel vroegen deze leden zich af in hoeverre er gezien de zeer beknopt opgestelde memories van toelichting nog sprake is van gemeen overleg met de nieuwe Staten-Generaal. In het bijzonder met betrekking tot de bepalingen inzake justitie en de bepalingen inzake provincies en gemeenten hadden zij een nadere argumentatie van de regering gewenst geacht, gezien de stemverhoudingen in eerste lezing.

Naar ons oordeel wordt door de beknoptheid van de memories van toelichting geen afbreuk, gedaan aan het gemeen overleg met de thans zitting hebbende kamers. Het zou bijzonder bezwaarlijk zijn geweest om de motivering van de thans voorliggende wetsontwerpen, zoals deze in de schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling is verwoord, thans in een hanteerbaar schriftelijk stuk samen te vatten. Voorts wijzen wij erop dat de beknopte vorm van de memories van toelichting gebruikelijk is. Bij gelegenheid van de tweede lezing van eerdere grondwetsherzieningen is voor dezelfde vorm gekozen. Om deze redenen hebben wij volstaan met verwijzing naar de behandeling in eerste lezing. Daarnaast zijn in de stukken, gevoegd bij de brief 13 871, nr. 12, overzichten gegeven van de in de eerste lezing aanvaarde artikelen. Een nadere argumentatie hebben wij daarnaast overbodig geacht, doch wij zijn uiteraard gaarne bereid die te verstrekken, wanneer van de zijde van de kamer ten aanzien van bepaalde wetsontwerpen concrete vragen of bezwaren worden geuit. Reeds uit deze nota moge dit blijken.

Wij delen de mening van de leden van deze fractie, dat de Raad van State ten aanzien van de 34 wetsontwerpen terecht één advies heeft uitgebracht, waarop ook één nader rapport paste, evenals één verslag. Dat deze leden ondanks bezwaren op onderdelen, in principe bereid zijn de totstandkoming van deze grondwetswijziging zwaarder te laten wegen en alle wetsontwerpen in tweede lezing te aanvaarden, daarvan namen wij gaarne kennis.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren het eens met de regering dat de standpuntbepaling in tweede lezing in sterker mate een beoordeling van de herziene Grondwet in haar geheel dient te zijn dan een heroverweging van de verschillende onderdelen. Naar hun mening zullen de beide kamers der Staten-Generaal dienen af te wegen of zij de in eerste lezing voltooide algemene herziening van de Grondwet eigenlijk wel wensen of niet. In het bevestigende geval zou het stemgedrag van de fracties met betrekking tot elk van de 34 aanhangige wetsontwerpen met name bepaald worden door de vraag of hiermede de totale herziening in gevaar gebracht wordt of niet. Het stemgedrag van hun fractie zal met name bepaald worden door de verantwoordelijkheid, die zij meent op zich te moeten nemen om ertoe bij te dragen dat de grondwetsherziening door de beide kamers wordt aanvaard en zij gaf uitdrukking aan de hoop dat deze opvatting in beide kamers door velen zal worden gedeeld. Wij sluiten ons daarbij zeer gaarne aan.

Met genoegen lazen wij dat de leden van de fractie hier aan het woord de opvatting van de regering deelden, dat alle in eerste lezing aangenomen en door de Koning bekrachtigde voorstellen tot herziening van de Grondwet door de regering bij de nieuwe Kamers aanhangig moeten worden gemaakt, zulks met uitzondering van initiatiefvoorstellen waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor indiening in tweede lezing zorg dragen. Dit geldt zowel onder het huidige artikel 211 als voor het nieuwe artikel 8.1.

De verplichting tot indiening door de Regering in tweede lezing geldt in de toekomst inderdaad evenzeer voor voorstellen die door of vanwege de Koning zijn ingediend en die met toepassing van artikel 8.1, tweede lid, door de Tweede Kamer worden gesplitst.

Vervolgens opperden de leden hier aan het woord dat het criterium voor de verplichting tot indiening door de regering is gelegen in het feit dat alle *door de Koning bekrachtigde* voorstellen tot herziening bij de nieuwe Kamers aanhangig gemaakt moeten worden. Naar onze mening verdient op dit punt een iets andere benadering de voorkeur. Bekrachtiging door de Koning van overwegingswetten vormt het sluitstuk van de behandeling in eerste lezing. In het verband van de voorgeschreven herzieningsprocedure is de bekrachtiging voorwaarde voor de ontbinding van beide kamers der Staten-Generaal. Op basis van de dan te houden verkiezingen worden de kamers opnieuw samengesteld. De nieuwe kamers moeten ingevolge artikel 211 van de huidige Grondwet en artikel 8.1 van de herziene Grondwet de herzieningsvoorstellen overwegen. Ten einde die overweging mogelijk te maken moeten de herzieningsvoorstellen bij de nieuwe kamers worden ingediend. In onze visie op artikel 211 en op artikel 8.1 is de regering tot die indiening verplicht, behoudens de hierboven vermelde uitzondering ten aanzien van initiatiefvoorstellen. De grondslag voor die verplichting zien wij, zo moge duidelijk zijn, niet zozeer in de bekrachtiging door de Koning van de overwegingswetten – al is ook dit een essentieel onderdeel van de procedure –, als wel in de grondwettelijke voorschriften betreffende het verloop en de voortgang van de herzieningsprocedure. Wel komt het er in feite op neer, dat inderdaad alle door de Koning bekrachtigde voorstellen tot herziening bij de nieuwe kamers aanhangig moeten worden gemaakt.

De leden van de fractie hier aan het woord vroegen of het eerder was voorgekomen dat de Raad van State bij zijn advies over ontwerpen van wet in tweede lezing de regering in overweging heeft gegeven de totstandkoming van een bepaalde verandering niet te bevorderen, en zo ja, wanneer dat dan het geval was geweest.

Wij veroorloven ons op te merken dat het te ver zou voeren om ten behoeve van de beantwoording van deze vraag alle grondwetsherzieningen sedert 1815 na te lopen. Wij volstaan ermee te vermelden dat bij gelegenheid van de tweede lezing van de grondwetsherziening van 1972 de Raad van State op één onderdeel de regering in overweging gaf zich het recht voor te behouden om bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de daartegen bestaande bezwaren nader uiteen te zetten, eventueel aan te vullen en op grond daarvan aanneming van het voorstel te ontraden. Het betrof toen

het initiatiefvoorstel tot vervroeging van Prinsjesdag. Ook bij de advisering in eerste lezing, die ingevolge artikel 84 van de Grondwet eerst na de behandeling door de Tweede en Eerste Kamer plaatsvond, had de Raad zich overigens al enigszins gereserveerd tegenover het voorstel opgesteld.

De hier aan het woord zijnde leden stelden vervolgens een drietal vragen omtrent de positie van de regering ten opzichte van in tweede lezing door haar ingediende wetsontwerpen. Heeft de regering – zo geven wij de vraagstelling van deze leden weer – nog de ruimte om de aanvaarding van wetsontwerpen, tot de indiening waarvan zij verplicht is, te ontraden?

Onzes inziens heeft de regering die ruimte inderdaad. Uit de gedachte die aan de herzieningsprocedure met haar twee lezingen ten grondslag ligt, vloeit voort dat een kabinet na de ontbindingsverkiezingen zich betrekkelijk vrij kan opstellen ten opzichte van de inhoud van de in tweede lezing ingediende voorstellen. Daarbij kan uiteraard een rol spelen de uitslag van de ontbindingsverkiezingen en de eventuele daaruit voortkomende wijzigingen in de politieke samenstelling van een kabinet. Ook andere factoren kunnen echter hun gewicht in de schaal werpen. Zo waren het ontwikkelingen in EEG-verband die er in 1971 toe leidden dat het toen demissionaire kabinet-De Jong in de memorie van toelichting te kennen gaf dat aan het (regerings-) voorstel tot vervroeging van Prinsjesdag «toch wel dermate belangrijke bezwaren zijn verbonden, dat zij (de regering) meent de aanneming in tweede lezing van het ontwerp, tot welks indiening zij zich, gelet op het bepaalde in artikel 211 van de Grondwet, gehouden acht, te moeten ontraden» (zitting 1971, kamerstuk 11 308, nr. 3). Met verwijzing naar dit voorbeeld hebben wij tevens de vraag van de leden hier aan het woord beantwoord hoe procedureel de gang van zaken is, indien de regering de aanneming van een in tweede lezing ingediend voorstel niet wenst te bevorderen.

Ook de leden van de fractie van D'66 waren geneigd de 34 wetsontwerpen als een «totaal pakket» te beschouwen. Voorts betrokken zij in hun overwegingen dat de eis van een gekwalificeerde meerderheid in tweede lezing een extra zware verantwoordelijkheid legt op degene die tegenstemt.

Met genoegen vernamen wij dat de hier aan het woord zijnde leden overwogen om hun stem aan het totaal pakket te geven, daarbij inbegrepen de wetsontwerpen waartegen zij in eerste lezing bezwaar hadden gemaakt. Terecht stelden deze leden, dat het niet in gevaar brengen van het totaal pakket, dat de onderhavige grondwetsherziening is, wederzijds concessies vraagt. Wij vertrouwen dat ook andere fracties daartoe bereid zijn.

Uit de inbreng van de fractie van het G.P.V. blijkt dat dit bij haar voorschands niet het geval is. Zij meende voorschands te moeten blijven bij haar afwijzende standpunt op de punten van de sociale grondrechten, justitie (doodstraf) en enquêterecht. Wij hopen dat ook deze fractie zich uiteindelijk zal laten leiden door de overweging, dat de totstandkoming van de onderhavige grondwetsherziening wederzijds concessies vraagt.

Toepassing van additioneel artikel IX

De leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vragen over de voorbereiding en indiening van voorstellen voor de aanpassingswetgeving op basis van additioneel artikel IX van de Grondwet.

Wij merken hierover op, dat op dit moment slechts uitgegaan kan worden van de situatie dat zodanige aanpassingswetgeving zal moeten plaatsvinden ten aanzien van de tot dusver ongewijzigd gebleven grondwettelijke bepalingen inzake het onderwijs, de verdediging en het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Zolang de grondwetsherzieningsontwerpen niet in tweede lezing door de beide kamers der Staten-Generaal zijn aanvaard, staat enerzijds niet vast of niet onverhoopt nog andere bepalingen van de huidige Grondwet ongewijzigd zullen blijven, terwijl anderzijds niet vaststaat aan welke te zijner tijd in tweede lezing aanvaarde wetsvoorstellen de

ongewijzigd gebleven bepalingen zullen moeten worden aangepast. Definitieve conclusies over de inhoud van de bedoelde aanpassingswetgeving zijn derhalve op dit moment, of ten tijde van de plenaire behandeling van de onderhavige 34 herzieningsontwerpen in de Tweede Kamer, nog niet goed mogelijk.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie over artikel 208 van de Grondwet, spreken wij als onze mening uit dat wetsontwerpen als bedoeld in additioneel artikel IX van de Grondwet dienen te blijven binnen het in dit artikel genoemde kader, te weten een noodzakelijk geworden aanpassing aan de aangenomen herzieningsvoorstellen. Onze gedachten gaan in dit stadium uit naar de volgende technische aanpassingen ten aanzien van artikel 208:

a. Aanpassing van het derde lid op het punt van de grondwettelijke nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging aan de nieuwe bepalingen inzake grondrechten. Nu in de nieuwe grondwetsartikelen 1.1 en 1.6 de nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging is vastgelegd, vloeit daaruit voort dat deze nevenschikking ook ten aanzien van de wettelijke regeling van het openbaar onderwijs in artikel 208 wordt opgenomen. In het derde lid dient dan in plaats van «met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen» te worden gelezen: met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging.

b. Een tweetal redactionele wijzigingen in de eerste volzin van het vierde lid («In elke gemeente wordt van Overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen.»). Hier zou de schrijfwijze van de woorden «Overheidswege» en «voldoende» in overeenstemming gebracht kunnen worden met de spelling van de herziene Grondwet (overheidswege; voldoende).

c. Aanpassing van het achtste lid van de in de herziene Grondwet gebruikte terminologie omtrent de Koning. Ten aanzien van de jaarlijkse verslaggeving zou hier in plaats van de term «Koning» de term «regering» in aanmerking komen.

d. Ver Nummering van het artikel. In verband met het bijeenbrengen van de bepalingen over grondrechten in het eerste hoofdstuk van de herziene Grondwet zou artikel 208 verplaatst kunnen worden naar het slot van dat hoofdstuk.

e. Ten slotte zouden, evenals elders in de herziene Grondwet, de leden van het artikel van nummers kunnen worden voorzien.

Naar ons voorlopig oordeel behoeft de in artikel 118, tweede lid, neergelegde bepaling over het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering («De Voorzitter der Eerste Kamer heeft de leiding der vergadering.») enkele aanpassingen van redactionele, c.q. taalkundige aard. Aangezien het eerste lid van artikel 118 komt te vervallen, blijkt niet meer, dat het in het tweede lid om de Verenigde Vergadering gaat. Dit dient daarom in dit artikellid tot uitdrukking te worden gebracht. Het aangepaste artikellid zou naar het oordeel van de Regering het beste als volgt kunnen luiden: «De voorzitter van de Eerste Kamer heeft de leiding van de verenigde vergadering».

Met betrekking tot de noodzakelijke aanpassingswetgeving inzake de verdediging¹ staat ons vooralsnog het volgende voor ogen.

a. Aanpassing van het eerste lid van artikel 68 van de Grondwet aan de in de herziene Grondwet gebruikte terminologie omtrent de Koning. Ten aanzien van het oppergezag over de krijgsmacht zou hier in plaats van de term «Koning» de term «regering» aangewezen zijn.

b. Twee redactionele wijzigingen in artikel 195 van de Grondwet. De schrijfwijze van het woord «Staat» in het eerste lid en van het woord «'sLands» in het tweede lid van dat artikel zou in overeenstemming kunnen worden gebracht met de spelling van de herziene Grondwet in dier voege dat de hoofdletters worden vervangen door kleine letters.

¹ Het betreft de artikelen 68, eerste lid, 194-197, 200 en 201, eerste, tweede en derde lid van de Grondwet.

c. De term «door de Koning» in artikel 200 van de Grondwet zou dienen te worden vervangen door de term «bij koninklijk besluit» om ook dat artikel in overeenstemming te brengen met de in de herziene Grondwet gebruikte terminologie omtrent de Koning.

d. Het doen vervallen van de opschriften boven artikel 194 van de Grondwet («TIENDE HOOFDSTUK Van de Defensie») en vernummering van de grondwettelijke artikelen betreffende de verdediging. In verband met het bijbrengen van de bepalingen inzake wetgeving en bestuur in het vijfde hoofdstuk van de herziene Grondwet zouden de in eerste lezing ongewijzigd gebleven artikelen inzake de verdediging verplaatst kunnen worden naar paragraaf 2, Overige bepalingen, van hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur. Aldus kunnen de opschriften boven artikel 194 vervallen. De naar ons oordeel meest aangewezen plaats voor de onderwerpelijke artikelen zal zijn tussen artikel 5.2.3 (in-oorlog-verklaring van het Koninkrijk) en artikel 5.2.6 (uitzonderingstoestanden). De verplaatsing zou kunnen geschieden in de volgorde waarin de huidige artikelen inzake de verdediging staan.

e. Evenals elders in de herziene Grondwet zouden de leden van de verplaatste artikelen van nummers kunnen worden voorzien.

De fractie van de S.G.P. vroeg hoe de nummering van de artikelen er bij de afkondiging van de nieuwe Grondwet zal komen uit te zien.

De tot nu toe in de stukken gehanteerde nummering heeft een voorlopig karakter. Bij de bekendmaking van de tekst der herziene Grondwet kan deze nummering met toepassing van artikel 8.5 door een definitieve nummering worden vervangen.

Uitvoeringswetgeving

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie en de G.P.V.-fractie vroegen of een overzicht verschaft kon worden van de wetgeving die ter uitvoering van de herziene Grondwet tot stand moet komen. De leden van de S.G.P.-fractie informeerden of al een inventarisatie was gemaakt.

Bij de voorbereiding van de herzieningsontwerpen is steeds in het oog gehouden tot welke nieuwe wetgeving of wijziging in bestaande wetgeving de nieuwe grondwetsbepalingen aanleiding zouden geven. In de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1982 is een opsomming gegeven van de voornaamste uitvoeringswetgeving die tot stand gebracht of – ingeval de grondwetsbepalingen nieuwe mogelijkheden tot wetgeving openen – overwogen dient te worden. Wij veroorloven ons hiernaar te verwijzen. Naast de in het overzicht vermelde wetgeving zullen er hier en daar nog aanpassingen in de wetgeving nodig zijn van beperkte aard.

Voorts werd gevraagd welke onderwerpen van uitvoeringswetgeving het meest spoedeisend zijn. Wij wijzen in dit verband op het nieuwe artikel 8.4, overeenkomend met het huidige artikel 215 van de Grondwet. Ingevolge deze bepaling zullen bestaande wetten en andere regelingen en besluiten die in strijd zijn met een verandering in de Grondwet, gehandhaafd blijven, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen. Hierdoor wordt de wetgever tijd gegund om na de inwerkingtreding van de herziene Grondwet geleidelijk de wetgeving met de nieuwe bepalingen in overeenstemming te brengen. Daarnaast is door middel van additionele artikelen de inwerkingtreding van verscheidene bepalingen met maximaal vijf jaar opgeschort. Hieruit volgt dat de wetgeving die nodig is om de betreffende bepalingen hun werking te kunnen doen hebben, binnen vijf jaar tot stand zal moeten komen. In één geval (art. A 1.10) wordt reeds voorzien in de mogelijkheid de opschortingstermijn met vijf jaar te verlengen in verband met de omvang van de noodzakelijke wetgevende arbeid. Ook in enkele andere gevallen waar artikel 8.4 niet voldoende uitkomst biedt, is bij additionele artikelen de volledige werking van de nieuwe grondwetsbepalingen vijf jaar uitgesteld.

Bij het bepalen van de urgentie van uitvoeringswetgeving zal in het bijzonder met de hier bedoelde termijnen van vijf jaar rekening moeten worden gehouden. Dat betekent echter niet dat de overige uitvoeringswetgeving pas later aan de beurt zou komen. Integendeel, het ligt in de bedoeling in de thans aangevangen kabinetsperiode alle onderwerpen van uitvoeringswetgeving, voor zover daarmee al niet eerder een begin was gemaakt, ter hand te nemen. In beginsel zijn immers alle opdrachten van de grondwetgever aan de wetgever en alle wettelijke voorzieningen ter wegneming van strijd met de herziene Grondwet dringend. Alleen zullen sommige wetgevingsprojecten omvangrijker of moeilijker te realiseren zijn dan andere.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen in dit verband nog naar hun opmerkingen in het verslag betreffende de nieuwe regeling voor de verkiezing van de Eerste Kamer en betreffende de verlening van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen.

Wij zouden het inderdaad van groot belang vinden dat vóór de staten-, respectievelijk gemeenteraadsverkiezingen van volgend jaar op deze beide punten reeds wijzigingen van de Kieswet tot stand komen, zodat ze bij die verkiezingen toepassing kunnen vinden. Dit kan echter alleen, indien de herziene Grondwet tijdig in werking zal zijn getreden. Wij komen hierop later in deze nota nog terug.

Grondwetsherziening in de lopende parlementaire periode

Over nieuwe grondwetsherzieningsvoorstellen in de huidige parlementaire periode werden vragen gesteld door de leden van de C.D.A.-fractie, de P.v.d.A.-fractie en de V.V.D.-fractie.

Wij zijn voornemens ten aanzien van het in eerste lezing verworpen wetsontwerp betreffende het onderwijs een nieuw herzieningsvoorstel in te dienen. In het regeerakkoord zijn over een zodanig herzieningsvoorstel reeds de nodige afspraken gemaakt. Verder is het aangewezen ook ten aanzien van het in eerste lezing verworpen wetsontwerp betreffende de verdediging een nieuw herzieningsvoorstel in te dienen, terwijl wij ten slotte nog overwegen of ten aanzien van het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering een nieuw herzieningsvoorstel ware in te dienen. Wij menen dat een en ander voortvloeit uit de gedachte van een algehele grondwetsherziening, zoals deze de afgelopen jaren door de regering en Staten-Generaal is nagestreefd. Met de leden van de C.D.A.-fractie zijn wij daarbij van oordeel, dat gepoogd moet worden een partiële herziening van de Grondwet als vorenbedoeld in deze parlementaire periode in eerste lezing af te ronden.

Met de leden van de C.D.A.-fractie betreuren wij het dat de bepaling inzake het voorzitterschap der Verenigde Vergadering uiteindelijk ongewijzigd is gebleven. De Eerste Kamer heeft in dit geval twee maal een door de Tweede Kamer aanvaard en door de regering verdedigd voorstel over een zelfde zaak verworpen. Wij zouden ons hebben kunnen voorstellen dat de Eerste Kamer de door de Tweede Kamer in tweede instantie voorgestelde regeling van het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering zou hebben aanvaard. De Eerste Kamer heeft dit niet gedaan. Men kan dit betreuren, maar erkend moet worden dat zij in ons staatsrechtelijk bestel, deze bevoegdheid bezit. Daarbij wijzen wij erop dat de gedragslijn van de Eerste Kamer in dit geval een materie betrof, welke naar haar mening haar eigen positie raakte. Een algemene gevolgtrekking omtrent de houding van die Kamer ten opzichte van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen kan daarom naar ons oordeel hieruit niet worden afgeleid.

De leden van de C.D.A.-fractie twijfelen eraan of de in diverse additionele artikelen gestelde termijn van vijf jaren, waarna de daarin genoemde grondwetsartikelen in werking treden, in alle gevallen gehaald zal kunnen worden.

Wij zien op dit moment geen grond voor die twijfel. Met opzet is indertijd de termijn van vijf jaren, te rekenen van de inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet, gekozen, omdat die periode ruim genoeg werd geacht voor het tot stand brengen van de noodzakelijke aanpassing in de wetgeving. Het

spreekt vanzelf dat wij alles zullen doen wat in ons vermogen ligt om ervoor te zorgen dat de wetgeving tijdig in overeenstemming wordt gebracht met de vereisten van de herziene Grondwet. In dat verband wijzen wij erop dat reeds thans, bij de voorbereiding van nieuwe en de aanpassing van bestaande wetgeving, aan die vereisten de nodige aandacht wordt gegeven.

De leden hier aan het woord vroegen nog of, indien voor een aantal artikelen de termijn van vijf jaren niet wordt gehaald, de volgende periodieke verkiezingen alleen al grondwetsverkiezingen zullen moeten zijn, omdat de termijn genoemd in de betreffende additionele artikelen dan verlengd moet worden.

Wij merken hierover het volgende op. Zoals wij hiervoor reeds uiteenzetten, zijn wij voornemens in de nu aangevangen kabinetsperiode voorstellen in te dienen tot partiële herziening van de Grondwet voor onderdelen die in de afgelopen jaren de eindstreep niet haalden. Indien die voorstellen in eerste lezing door de Staten-Generaal worden aanvaard, is ontbinding van beide Kamers nodig, gevolgd door verkiezingen. Mocht het er nu in de loop van de komende vier jaren onverhoopt naar gaan uitzien, dat de termijn van vijf jaren in een additioneel artikel onvoldoende zal zijn, dan ligt het in de rede een herzieningsvoorstel tot aanpassing van die termijn in te dienen, zodat dat kan worden «meegenomen» in het kader van de eerste lezing van de eerdergenoemde herzieningsvoorstellen.

Wetsontwerp 16 905 (klassieke grondrechten)

De leden van de C.D.A.-fractie wilden in deze tweede lezing niet voorbijgaan aan de discussies die zij reeds in eerste lezing met de regering hadden over de persvrijheid. Zij hadden, zo merken zij op, één en andermaal gepleit voor het opnemen van een artikel in de herziene Grondwet conform artikel 10 lid 1 van de Europese Conventie: «de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen». De jurisprudentie is als doorslaggevend argument gehanteerd om geen tekstwijziging aan te brengen in artikel 1.7. Vervolgens werd, aldus deze leden, bij de behandeling van het wetsontwerp over openbaarheid van bestuur aan de C.D.A.-fractie voorgehouden dat de door die leden gewenste aanpassing aan de Europese Conventie eigenlijk bij artikel 1.7 had moeten zijn voorgesteld. Nu door het ontbreken van enkele artikelen de algehele herziening van de Grondwet toch nog niet kan worden voltooid, rijst de vraag, aldus deze leden, of de regering bereid is haar afwijzende opstelling in heroverweging te nemen.

Met betrekking tot de vrijheid inlichtingen te garen, te ontvangen en door te geven kan men twee vragen onderscheiden. De eerste is of het wenselijk is een bepaling in de nieuwe Grondwet vast te leggen, die de vrijheid om inlichtingen te garen, te ontvangen en door te geven beschermt tegen inbreuken door de overheid (afweerrecht). Deze bepaling ligt op het terrein van de vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd in artikel 1.7. De tweede vraag is of het wenselijk is een bepaling in de Grondwet op te nemen, die aan de burger het recht garandeert op informatie, waarover de overheid beschikt (informatierecht). Dit belangrijke onderdeel van het recht inlichtingen te garen vindt men verwoord in de voorgestelde bepaling over openbaarheid van bestuur, artikel 5.2.11, zij het als opdracht aan de overheid om openbaarheid te betrachten. Deze opdracht is uitgewerkt in de Wet openbaarheid van bestuur, welke een recht bevat op verzoek informatie te verkrijgen.

De leden van de C.D.A.-fractie refereren eraan dat zij zowel bij het artikel over de vrijheid van meningsuiting als bij het artikel over de openbaarheid van bestuur de wenselijkheid van een bepaling over het garen, ontvangen en doorgeven van inlichtingen aan de orde hebben gesteld. Zij pleitten voor opneming in het hoofdstuk Grondrechten van een bepaling, die een afweerrecht tegen overheidsbemoeyenis inhoudt. Wij zullen ons verder beperken tot de vragen die rijzen bij het toevoegen van een dergelijke bepaling aan het voorgestelde artikel 1.7.

Bij de eerste lezing is in de toelichting op artikel 1.7 reeds de wenselijkheid besproken van een bepaling over het garen, ontvangen en doorgeven van inlichtingen. De conclusie was dat zulk een bepaling niet moest worden opgenomen in artikel 1.7. Een argument was, dat een dergelijk recht niet met een bevredigende mate van duidelijkheid van het eerste en tweede lid kan worden afgebakend. Voorts werd betoogd, dat het recht om inlichtingen te garen, te ontvangen en door te geven verder voor een belangrijk deel besloten ligt in artikel 1.7².

In de memorie van antwoord voor de Tweede Kamer (eerste lezing) betoogde de regering verder, dat een van de belangrijkste doeleinden die in 1815 bij de opneming van een bepaling als thans in artikel 7 vervat voorzat, was een grondwettelijke waarborg te bieden voor de drukpersvrijheid. Een wezenlijk onderdeel van deze drukpersvrijheid bestaat in de vrije stroom van informatie zonder welke de drukpersvrijheid niet naar behoren kan functioneren. Het openbaren van gedachten of gevoelens omvat daarom mede het doorgeven van inlichtingen. Wel is denkbaar, dat het geven van inlichtingen als de vermelding van de samenstelling van waren op de verpakking, zozeer buiten de sfeer van het artikel valt, dat dit op die inlichtingen niet van toepassing is.³

Samengevat was het bezwaar tegen opneming van een recht met betrekking tot het garen, ontvangen en doorgeven van inlichtingen derhalve, dat materieel dat recht voor een belangrijk deel besloten moet worden geacht in het voorgestelde artikel 1.7. Ook in artikel 10 Europees verdrag wordt de informatievrijheid als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting opgevat. Uitdrukkelijke vastlegging van dat recht in artikel 1.7 zou echter onduidelijkheid scheppen over de – mede in de jurisprudentie gevormde – betekenis van de thans voorgestelde bepalingen in dat artikel.

Wij delen deze zienswijze. In het hieronderstaande zullen wij haar nader uitwerken. Daartoe gaan we allereerst in op de vraag welke aspecten van het recht inlichtingen en denkbeelden te garen, te ontvangen en door te geven men besloten kan achten in de bepalingen van het voorgestelde artikel 1.7. Vervolgens gaan we in op de problemen die zouden rijzen, indien het recht inlichtingen te garen, te ontvangen en door te geven uitdrukkelijk in artikel 1.7 zou worden vastgelegd.

Het begrip openbaren van gedachten en gevoelens omvat stellig, de leden van de C.D.A.-fractie wijzen hier ook op, het *doorgeven* van inlichtingen en denkbeelden, die als gedachten of gevoelens moet worden opgevat. Zoals bij de behandeling in eerste lezing van artikel 1.7 reeds is opgemerkt, kan men het begrip «gedachten of gevoelens» ruim opvatten. Slechts inlichtingen en denkbeelden geheel buiten de sfeer van de vrijheid van meningsuiting vallen er niet onder. Dit betekent naar ons oordeel dat het doorgeven van inlichtingen en denkbeelden op afdoende wijze bescherming vindt in het voorgestelde artikel 1.7.

Openbaren van gedachten of gevoelens betreft zeker niet alleen het uiteindelijk publiek maken van een mening, bij voorbeeld het aanbieden van een krant of tijdschrift. De redactionele en organisatorische activiteiten ter voorbereiding van een krant of tijdschrift zijn welhaast onlosmakelijk verbonden met het publiceren daarvan. Het opstellen van artikelen en commentaren, het organiseren van een bedrijf daaromheen moet men daarom wel tot het openbaren van gedachten of gevoelens rekenen. Een stap verder, maar toch nauw verbonden met bedoelde activiteiten, is het verzamelen van inlichtingen voor een artikel. Het verzamelen van inlichtingen is in het journalistieke bedrijf veelal een noodzakelijke voorwaarde voor het opstellen van een krant of tijdschrift en voor het uiteindelijke publiceren. Wij menen daarom, dat in gevallen, waarin er een nauwe samenhang is tussen het garen en ontvangen van inlichtingen of denkbeelden en het uiten van gedachten of gevoelens, dat garen en ontvangen, gelet op de strekking van de bepalingen over het openbaren van gedachten of gevoelens, is te beschouwen als een element van het openbaren van gedachten of gevoelens.

² Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet, deel 15, deel 1a, Grondrechten, blz. 33.

³ T.a.p. blz. 194.

Weliswaar bevat artikel 1.7 geen algemene bepaling over de vrijheid van meningsuiting, zoals artikel 10 Europees verdrag. Het geeft echter wel garanties voor specifieke, wezenlijke elementen van de meningsuiting. Deze garanties liggen met name – anders dan bij artikel 10 Europees verdrag – in absolute verboden met betrekking tot voorafgaand toezicht op meningsuitingen en specifieke voorschriften over het beperken van meningsuitingen. Dit stelsel biedt – wederom anders dan artikel 10 Europees verdrag – voor belangrijke aspecten van dat recht precieze waarborgen. Zou aan artikel 1.7 een algemene bepaling worden toegevoegd over het recht inlichtingen en denkbeelden te garen, te ontvangen en door te geven, dan zou dat recht in vergelijking met het huidige artikel 1.7 weliswaar over een ruimer gebied grondwettelijk worden vastgelegd. Tegenover deze betrekkelijke winst – deze uitbreiding zou vooral de uitoefening van het garingsrecht in de ruimtelijke sfeer betreffen – zou als aanmerkelijk verlies staan dat in deze algemene bepaling een zeer ruime beperkingsbevoegdheid zou moeten worden vastgelegd die het precieze geheel van waarborgen, dat thans in de eerste drie leden van artikel 1.7 is vervat, zou ondergraven. Het garen van inlichtingen door bij voorbeeld journalisten zal onder meer inhouden, dat deze toegang moeten hebben tot of zich moeten kunnen bevinden op allerlei plaatsen of zich moeten kunnen voortbewegen met vervoermiddelen. Deze materie wordt beheerst door een veelheid van voorschriften. Bij het doorgeven van inlichtingen kan men denken aan het verspreiden van geschriften, een materie die ingevolge de verspreidingsjurisprudentie onder meer onder de autonome regelingsbevoegdheid der gemeenten valt.

De bevoegdheid van de overheid beperkingen te stellen aan het garen, ontvangen en doorgeven van inlichtingen en denkbeelden zou, gelet op het algemene karakter van het recht, algemeen en, gelet op de veelheid van gedragingen die onder de bepaling vallen, ruim moeten zijn. Te denken zou dan zijn aan de clauseule «behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen». Deze clauseule zou echter, waar het recht voor een groot deel het gebied van de eerste drie leden van artikel 1.7 zou overlappen, concurreren met de beperkingsbevoegdheden en verboden tot voorafgaand toezicht in deze eerste drie leden. De interpretatieproblemen liggen voor de hand. Welke bepaling zal bij voorbeeld van toepassing zijn op de verspreiding van geschriften, het eerste lid of de bepaling over de informatievrijheid, of beide bepalingen? Dit zou betekenen, dat voor de autonome gemeentelijke regels ter zake een wettelijke grondslag zou moeten worden geboden. Als andere oplossing zou men kunnen voorstellen, dat de voorrang van de eerste drie leden ten opzichte van de bepaling over de informatievrijheid zou worden vastgelegd bij voorbeeld door de woorden «onverminderd het bepaalde in de eerste drie leden». Deze oplossing gaat er echter aan voorbij, dat het verspreidingsrecht niet in het bepaalde in het eerste lid vastligt, maar daaraan krachtens rechterlijke uitspraken connex is. Naast de problemen in verband met de verhouding tussen de eerste drie leden en een toe te voegen bepaling, is er het bezwaar dat de genoemde clauseule de bestaande autonome gemeentelijke regelingsbevoegdheid op bepaalde gebieden zou opheffen.

Alles overziende menen wij dat de conclusie moet blijven, dat een bepaling over het recht inlichtingen en denkbeelden te garen, te ontvangen en door te geven niet moet worden opgenomen in de nieuwe Grondwet. Belangrijke aspecten van het garingsrecht vinden enerzijds in de voorgestelde bepalingen reeds bescherming, anderzijds past een algemene bepaling niet in het precies uitgewerkt geheel van voorschriften in artikel 1.7. Integendeel, een in een dergelijke algemene bepaling op te nemen ruime beperkingsbevoegdheid zou afbreuk doen aan de garanties in de thans voorgestelde leden van dat artikel.

Met genoegen hebben wij kennis genomen van de opmerking van de P.P.R.-fractie, dat deze zeer positief stond tegenover het geheel van klassieke grondrechten, dat is ontstaan door modernisering en uitbreiding van de thans bestaande grondrechten.

De leden van de R.P.F.-fractie menen dat het begrip «discriminatie» een modewoord is. Met deze opvatting zijn wij het bepaald oneens. Naar ons oordeel is het begrip «discriminatie» een van de belangrijke rechtsbegrippen, die op het terrein van de grondrechten de laatste decennia tot ontwikkeling zijn gekomen. Het begrip staat vermeld in de Engelse tekst van de belangrijke verdragen over grondrechten. Het staat sinds een aantal jaren onder meer in het Wetboek van Strafrecht (bij voorbeeld in artikel 90quater). Het begrip is verder algemeen aanvaard in de internationale en nationale rechtsliteratuur en rechtspraak.

De leden van deze fractie stellen dat de onbestemde formulering van de bepaling over discriminatie aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid en ruimte voor misbruik. De leden van de G.P.V.-fractie betreuren het dat de bepaling door de zinsnede «of op welke grond dan ook» een onbepaalbare uitbreiding heeft gekregen. Is de conclusie gewettigd, zo vragen de laatstgenoemde leden, dat bij een toekomstig beroep op deze bepaling het begrip discriminatie niet meer juridisch, maar alleen in maatschappelijke of politieke zin bepaalbaar zal zijn, omdat elke verwijzing naar de wel expliciet genoemde discriminatiegronden ontbreekt?

Het begrip discriminatie in het voorgestelde artikel 1.1 heeft betrekking op godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook. De uitdrukkelijk genoemde gronden van het verbod van discriminatie staan in de non-discriminatiebepalingen van verdragen. Het verbod van discriminatie op die gronden heeft in de loop der jaren mede in verband met die verdragen de nodige juridische uitwerking gekregen. Wij denken hierbij in het bijzonder aan verdragen en daarmee in verband staande wettelijke voorschriften over non-discriminatie naar ras en naar geslacht⁴. De vrees voor onzekerheid en onbepaaldheid van het verbod van discriminatie ten aanzien van een van de uitdrukkelijk genoemde gronden delen wij daarom niet. De zinsnede «of op welke grond dan ook» maakt het mogelijk, dat het verbod van discriminatie ook op andere gronden betrekking zal hebben. In het door het vorige kabinet gepubliceerde voorontwerp van wet gelijke behandeling bij voorbeeld is het verbod van discriminatie uitgewerkt met betrekking tot homofilie en huwelijkse staat. Naar de tekst genomen sluit de genoemde zinsnede inderdaad geen enkele grond voor het verbod van discriminatie uit. 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 maatschappelijk leven (arbeid, onderwijs, wonen, gezondheidszorg enz.). Dit zal meebrengen dat slechts ten aanzien van bepaalde kenmerken en eigenschappen van personen het verbod van discriminatie van toepassing zal worden. Welke kenmerken en eigenschappen dit zullen zijn, zal door de maatschappelijke werkelijkheid worden bepaald. Ook de uitdrukkelijk genoemde non-discriminatiegronden hebben zich door de maatschappelijke werkelijkheid als zodanig ontwikkeld.

Wetsontwerp 16 907 (onaantastbaarheid menselijk lichaam)

De S.G.P.-fractie vraagt, of onder het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam ook het recht van de ongeborene om geboren te worden is begrepen.

Op de vraag van de rechtsbescherming van de ongeboren vrucht is uitvoerig ingegaan bij de parlementaire behandeling van het ontwerp van de Wet afbreking zwangerschap (wet van 1 mei 1981, Stb. 257). Daar is weliswaar geen rechtstreeks verband gelegd met het thans aan de orde zijnde artikel 1.10a, doch daarbij was aan de orde of eventuele wetgeving omtrent abortus verenigbaar is met het Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder met artikel 2 van dat verdrag («Everyone's right to life shall be protected by law»). Uit de beslissingen van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens blijkt dat het genoemde verdragsartikel de ongeborene geen absoluut recht op leven garandeert (vgl. memorie van antwoord Eerste Kamer, blz. 14).

⁴ Internationaal verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (Trb. 1966, 237); Wetboek van Strafrecht artikelen 137c, 137d, 137e, 429ter en 429quater. Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Trb. 1980, 146). Artikel 119 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 februari 1975 over gelijk loon voor mannen en vrouwen, van 9 februari 1976 over gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de arbeid en van 19 december 1978 over gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid. Ter uitvoering van de twee eerstgenoemde richtlijnen zijn de Wet gelijk loon voor mannen en vrouwen (Stb. 1975, 129), de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (Stb. 1980, 86) en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst (Stb. 1980, 384) tot stand gekomen.

Ook artikel 1.10a kent een recht toe waarvan de omvang nader door de wetgever kan worden bepaald. Het is immers onderworpen aan door de wetgever te stellen beperkingen. Zodanige beperkingen kan een wet inhouden die de afbreking van zwangerschap regelt, waarbij overigens niet alleen de positie van de ongeborene maar ook die van de zwangere vrouw in het geding is.

De leden van de R.P.F.-fractie stellen de vraag, of de wettelijke bepalingen, waarnaar wordt verwezen, zo ver gaan, dat de ongeborene rechteloos wordt. Artikel 1.10a spreekt van een recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, dat bij of krachtens de wet kan worden onderworpen aan beperkingen. De strekking hiervan is uiteraard, dat de gewone wetgever niet alleen de omvang van de beperkingen vaststelt, doch ook materiële en procedurele waarborgen geeft tegen overschrijding daarvan. In dat licht dient ook de Wet afbreking zwangerschap te worden gezien. Daarin is vorm gegeven aan de grondgedachte dat iedere beslissing tot het afbreken van zwangerschap met zorgvuldigheid wordt genomen en alleen dan uitgevoerd, indien de noodsituatie van de vrouw deze onontkoombaar maakt.

Wetsontwerp 16 908 (sociale grondrechten)

Het heeft ons verheugd te vernemen, dat de leden van de C.D.A.-fractie gelukkig waren met de formulering van de sociale grondrechten en dat in de P.P.R.-fractie de aanvulling van de Grondwet met de sociale grondrechten krachtige instemming vond. Wij namen er verder nota van dat de leden van de R.P.F.-fractie op zichzelf niet afwijzend stonden tegen opneming in de Grondwet van bepaalde sociale grondrechten. Zij stelden evenwel, zoals ook de leden van de S.G.P.-fractie deden, een vraag naar het rechtskarakter van de voorgestelde artikelen. Ook de leden van de C.D.A.-fractie maakten daaromtrent een opmerking.

De voorgestelde grondwetsbepalingen over sociale grondrechten zijn meer dan blote intentieverklaringen. Door vastlegging in de Grondwet van bepaalde taakstellingen van de overheid, die van fundamentele betekenis geacht worden voor de bestaanszekerheid van de mens en voor zijn persoonlijke ontplooiing, krijgen de overheid en de wetgever de grondwettelijke verplichting opgelegd hun activiteit te richten op de handhaving van de bestaanszekerheid en op bevordering van de mogelijkheden voor persoonlijke ontplooiing van de mens. Het betreft hier rechtsnormen die, om een term aan het civiele recht te ontleen, inspanningsverplichtingen voor de overheid bevatten. Dat daarbij een zekere beleidsruimte wordt gelaten voor de overheid of de wetgever – de leden van de C.D.A.-fractie wezen daar terecht op –, is, gezien de materie waar het hier om gaat, onvermijdelijk (in de stukken over de eerste lezing zijn daarover uitvoerige uiteenzettingen te vinden) en doet aan dit rechtskarakter niet af. Wij zijn niet van oordeel, dat deze bepalingen door een grote mate van vrijblijvendheid gekarakteriseerd worden. Door de opneming in de Grondwet van de hierbedoelde inspanningsverplichtingen, en wel in de nabijheid van de vrijheidsrechten, wordt de betrokken overheidsorganen met extra nadruk erop gewezen, dat hier niet zomaar overheidstaken aan de orde zijn, maar belangen die wezenlijk zijn voor de materiële vrijheid van de mens. Steeds zal met een beroep op de betrokken grondwetsbepaling aan de overheid kunnen worden voorgehouden (hier ligt met name ook een taak voor de vertegenwoordigende organen), op welke fundamentele belangen haar inspanning gericht dient te zijn, en zal aan de betrokken bestuurders rekenschap kunnen worden gevraagd over de uitvoering, die zij aan deze grondwetsbepaling geven en over de eventuele prioriteiten, die zij daarbij genoopt waren te stellen.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of wij de spanning onderkennen die bevordering van de sociale grondrechten kan oproepen ten opzichte van de klassieke vrijheidsrechten. Wij kunnen ons voorstellen, dat in bepaalde gevallen spanning kan bestaan tussen de zorgverplichting die de overheid in een van de bepalingen over sociale grondrechten toevertrouwd heeft gekre-

gen, en haar verplichting om de vrijheidsrechten van de burgers in acht te nemen. In de eerste plaats wijzen wij erop, dat deze kwestie 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, tot een vrijheidsrecht. Verder merken wij op, dat niet met een enkel beroep op een zorgplicht die uit de sociale grondrechten zou voortvloeien, een vrijheidsrecht opzij kan worden gezet. In de eerste lezing is het voorbeeld genoemd van de zorg voor de volksgezondheid (artikel 1.21, eerste lid) die zou kunnen leiden tot de maatregel van verplichte medicatie, welke maatregel zou kunnen strijden met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en met de geloofsovertuiging van betrokkene⁵. Wij sluiten ons aan bij hetgeen toen van regeringszijde is gezegd. Steeds moet onderzocht worden of hier inderdaad sprake is van een beperking van een vrijheidsrecht, en zo ja, welk vrijheidsrecht; vervolgens: of naar de tekst van de desbetreffende grondwetsbepaling omtrent het vrijheidsrecht de betrokken maatregel geoorloofd is; zelfs indien dat het geval is, dient bezien te worden of het beoogde doel (i.c. de volksgezondheid) niet langs een andere weg kan worden bereikt, zonder het vrijheidsrecht te beperken.

Ten slotte maakten de leden van de R.P.F.-fractie een opmerking over de eigen verantwoordelijkheid van de burgers, die tekort zou worden gedaan door het grondwettelijk vastleggen van sociale grondrechten. Wij kunnen niet inzien, dat dit het gevolg zou zijn van opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet. De grondwettelijke verankering van deze rechten beoogt in dit opzicht niet méér te doen dan de tot uitvoering geroepen overheidsorganen op te dragen de feitelijke, maatschappelijke en economische belemmeringen weg te nemen, die tussen de mens en zijn persoonlijke ontplooiing staan. Voor de eigen verantwoordelijkheid van de mens laten de voorgestelde grondwetsbepalingen voldoende ruimte.

Wetsontwerp 16909 (koningschap)

De leden van de R.P.F.-fractie waren van mening dat een verantwoorde voorbereiding op het koningschap bezwaarlijk vóór de achttienjarige leeftijd is te realiseren. Wij delen deze mening niet. In de nieuwe Grondwet ligt als uitgangspunt besloten dat de mens op achttienjarige leeftijd als volwaardig staatsburger kan functioneren. Hierop behoeft naar onze mening voor de uitoefening van het koningschap geen uitzondering te worden gemaakt.

Wetsontwerp 16910 (Koning en ministers)

De leden van de R.P.F.-fractie vroegen of de regering de filosofie van de volkssoevereiniteit afwijst en of artikel 2.2.2 voldoende waarborg bevat tegen een ondergraving van ons dualistisch staatsbestel vanuit die filosofie, met name wanneer ministers als «zetbazen» van hun partij worden beschouwd.

In antwoord hierop merken wij op, dat de herziene Grondwet evenals de thans geldende overwegend dualistisch van opzet is, maar ruimte laat voor een meer naar het monisme neigende praktijk. Die ruimte is er thans ook, en wij achten dat juist. Het maakt een flexibele werking van ons staatsbestel in steeds wisselende politieke verhoudingen mogelijk. Wij hebben er overigens moeite mee de filosofie van de volkssoevereiniteit te zien als onverenigbaar met een dualistisch staatsbestel. Voor zover die filosofie gezien wordt als tegengesteld aan de leer van de «soevereiniteit Gods» is sprake van een dispuut van niet alleen staatsrechtelijke, maar ook theologische aard. Over dit laatste spreekt de regering geen mening uit. Beschouwt men de filosofie van de volkssoevereiniteit louter staatsrechtelijk, dan komt zij in de grond overeen met de idee van de «democratie». Waarborgen daartegen achten wij uiteraard niet op hun plaats. Daarbij komt dat uitgaande van de democratie of volkssoevereiniteit zowel een monistisch als een dualistisch staatsbestel mogelijk is, alsmede tussenvormen daarvan.

⁵ Zie kamerstuk 13873, nr. 5, blz. 6–7; nr. 7, blz. 9–10; Hand. II 1976–1977, blz. 1984 en blz. 2122.

Wetsontwerp 16912 (inrichting en samenstelling Staten-Generaal)

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie met betrekking tot de eedsformulieren delen wij mede thans ter zake geen concrete voorstellen te kunnen doen. Het gaat hier om uitvoeringswetgeving welke voortvloeit uit de herziening van de Grondwet en die na de inwerkingtreding van de herziene Grondwet, zoals ook andere projecten van uitvoeringswetgeving, ter hand zal worden genomen.

De leden van de R.P.F.-fractie merkten op verheugd te zijn over handhaving van de bestaande formulering in artikel 3.1.1. Het behoeft geen betoog dat wij het van belang achten in de Grondwet als een opdracht aan de Staten-Generaal vast te leggen dat zij en haar leden gezamenlijk het gehele Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen.

Dat juist de leden van de R.P.F.-fractie het voorgestelde artikel 3.1.12, eerste lid, betreurden wegens een beperking van de bevoegdheden van de Kroon, begrijpen wij niet geheel. Het past toch immers in het door deze leden bepleite dualisme van ons staatsbestel, dat de kamers zelf, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de regering, hun voorzitters kiezen.

Wetsontwerp 16913 (verkiezing Tweede en Eerste Kamer)

De leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vragen over de mogelijkheid om na de statenverkiezingen van 1982 de Eerste Kamer opnieuw samen te stellen overeenkomstig het nieuwe artikel 3.1.6. Wij merken naar aanleiding hiervan het volgende op.

Het is nog niet met zekerheid te zeggen op welk tijdstip de herziene Grondwet in werking zal kunnen treden. Dat hangt allereerst af van het tempo waarin de tweede lezing van de herzieningsontwerpen in beide kamers zal plaatsvinden. In de tweede plaats is de inwerkingtreding afhankelijk van de totstandkoming van de noodzakelijke aanpassingswetgeving, als bedoeld in additioneel artikel IX van de Grondwet. Nu reeds staat vast dat zodanige aanpassingswetgeving er op een drietal punten – onderwijs, verdediging, voorzitterschap verenigde vergadering – zal moeten komen. Mochten er bij de tweede lezing nog andere herzieningsontwerpen worden verworpen, dan zal er ook voor de daarin geregelde onderwerpen aanpassingswetgeving nodig zijn.

Om de bepaling van artikel 3.1.6 dat de Eerste Kamerverkiezing gehouden wordt binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten te kunnen laten werken, dienen voorts de bepalingen van de Kieswet betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer op enkele punten te worden gewijzigd. Ook vloeit uit de grondwettelijke termijn van drie maanden voort dat de periode tussen de dag van de stemming voor de statenverkiezingen en het zitting nemen van de nieuw gekozen statenleden, welke thans ongeveer tien weken bedraagt, moet worden verkort. De dag waarop volgens de geldende bepalingen de stemming voor de statenverkiezingen zal worden gehouden, is 24 maart 1982. Op die dag begint dus de grondwettelijke termijn van drie maanden te lopen en vangt ook de te verkorten periode tussen de stemming voor de statenverkiezingen en het zitting nemen van de nieuwe statenleden aan. Daarom is deze dag te beschouwen als de uiterste dag waarop de herziene Grondwet en de wijziging van de Kieswet in werking zouden moeten zijn getreden, wil het nog mogelijk zijn met toepassing van artikel 3.1.6 binnen drie maanden na de komende statenverkiezingen de Eerste Kamer opnieuw samen te stellen. Geheel onmogelijk behoeft het halen van deze datum niet te zijn. Het zou echter alleen kunnen, indien de Tweede en de Eerste Kamer bereid zouden zijn de tweede lezing, de aanpassingswetgeving en de wijziging van de Kieswet snel af te wikkelen. Een ontwerp voor de Kieswetwijziging is bij het departement gereed gemaakt en aan de Kiesraad voorgelegd met het verzoek daarover vóór 1 november te adviseren. Voordat het ingediend kan worden, zal het uiteraard ook nog de minister-raad en de Raad van State moeten passeren.

Deze stand van zaken overziende achten wij het realistisch ook rekening te houden met de mogelijkheid, dat de statenverkiezingen van volgend voorjaar nog niet binnen drie maanden door Eerste Kamerverkiezingen zullen worden gevolgd. Het gevolg zal dan zijn dat op grond van artikel A 3.1.3 de dit jaar in haar geheel vernieuwde Eerste Kamer in beginsel zitting zal hebben tot na de statenverkiezingen van 1986. Terecht wezen de leden van de P.v.d.A.-fractie op de onwenselijkheid dat aldus de Eerste Kamer tot 1986 samengesteld zou blijven op grond van de uitslag van de statenverkiezingen van 1978. Dit gevolg is echter niet onvermijdelijk. De mogelijkheid bestaat de Eerste Kamer op een eerder tijdstip te ontbinden. Bij de eerste lezing van de grondwetsherziening is van de zijde van de regering, eveneens naar aanleiding van vragen van de P.v.d.A.-fractie, hierop reeds gewezen (kamerstukken 1980–1981, 16 640 en 16 642, nr. 5, blz. 5). Wij achten het verantwoord en wenselijk om in de bedoelde situatie het middel van ontbinding van de Eerste Kamer te hanteren. Daarmee zou worden gehandeld in de geest van de herziene Grondwet, die immers beoogt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer zo spoedig mogelijk te doen volgen op de verkiezing van de leden van provinciale staten. Door deze mogelijkheid is dus, wat de verkiezing van de Eerste Kamer betreft, het tijdstip waarop de herziene Grondwet volgend jaar in werking zal treden van wat minder belang. Valt die inwerkingtreding na 24 maart 1982, dan zijn wij voornemens op zo kort mogelijke termijn de ontbinding en nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer te bevorderen.

Wij onderschrijven de zienswijze van de leden van de fractie van D'66 dat niet zozeer de actuele politieke samenstelling van de Eerste Kamer haar rol en plaats in het constitutionele bestel dient te bepalen, als wel de grondwetgever en – voegen wij hieraan toe – normen van ongeschreven staatsrecht. De omstandigheid dat onder de werking van de herziene Grondwet de gehele Eerste Kamer om de vier jaar wordt gekozen en wel binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van de provinciale staten, dient naar het oordeel van de regering daarin geen verandering te brengen. Inderdaad mag en kan de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan de grondregel van de terughoudendheid van de Eerste Kamer geen afbreuk doen.

De leden van de R.P.F.-fractie merkten op dat het passief kiesrecht een mate van inzicht, ervaring en psychisch evenwicht vereist, die veelal op achttienjarige leeftijd nog niet is bereikt.

Uit het bezigen van het woord «veelal» door deze leden menen wij te mogen concluderen dat ook zij niet geheel uitsluiten dat de door hen gestelde vereisten wel bij achttienjarigen enz. aanwezig kunnen zijn. Deze lijn doortrekkend, ligt het dus voor de hand dat niet de Grondwet zelf de leeftijds-grens voor het passief kiesrecht hoger stelt, maar dat het aan de politieke partijen wordt overgelaten in hoeverre zij bij de kandidaatstelling gebruik willen en kunnen maken van de mogelijkheid jeugdige kandidaten verkiesbaar te stellen.

Wetsontwerp 16914 (werkwijze Staten-Generaal)

De vraag van de C.D.A.-fractie betreffende het al of niet sluiten van de in september geopende zitting van de Staten-Generaal kan als volgt worden beantwoord. Met de inwerkingtreding van de herziene Grondwet vervallen de bepalingen omtrent het sluiten van de zitting van de Staten-Generaal. Treedt de herziene Grondwet dus, zoals mag worden verwacht, in werking vóór de derde dinsdag in september van het volgend jaar, dan zal er geen sluiting van de zitting van de Staten-Generaal meer plaatsvinden, tenzij tijdens de gelding van de oude bepalingen nog een der kamers wordt ontbonden. In dat geval wordt immers ingevolge het huidige artikel 114 van de Grondwet tevens de zitting van de Staten-Generaal gesloten.

De vraag of het onder de herziene Grondwet zo blijft dat, nadat verkiezingen zijn gehouden, de Staten-Generaal in verenigde vergadering bijeenkomen, moet ontkennend worden beantwoord. Na een verkiezing zal de nieuw gekozen Kamer aanstonds op de daarvoor in de Kieswet of, in geval van ontbinding, in het ontbindingsbesluit aangegeven dag kunnen bijeenkomen, zonder dat daaraan een verenigde vergadering van beide kamers voorafgaat.

Wetsontwerp 16915 (inlichtingen en enquête)

De leden van de fractie van C.D.A., P.v.d.A., V.V.D. en D'66 betuigden in het algemeen hun instemming met de in eerste lezing aanvaarde bepaling inzake het enquêterecht. Deze leden waren van oordeel dat de vrees van de Raad van State dat toepassing van het hierin vervatte minderheidsrecht tot onwerkbare situaties zal leiden, ongegrond is.

De leden van de fracties van S.G.P., R.P.F. en G.P.V. daarentegen waren niet overtuigd door de argumenten die door het vorige kabinet in het nader rapport tegen de bedenkingen van de Raad van State zijn aangevoerd. Deze leden waren, in tegenstelling tot de leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A., V.V.D. en D'66, wel bevreesd voor de gevolgen van deze bepaling voor ons parlementaire stelsel.

Alvorens nader in te gaan op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties willen wij kort stilstaan bij dit kernpunt in de discussie over het in artikel 3.2.6 neergelegde minderheidsrecht. Het vorige kabinet was, zoals tijdens de parlementaire behandeling in eerste lezing is gebleken, geen voorstander van het opnemen van een minderheidsrecht in artikel 3.2.6. Na aanvaarding van het desbetreffende amendement-Faber door een grote meerderheid van de Tweede Kamer, werd het wetsontwerp desalniettemin in de Eerste Kamer verdedigd omdat, zoals in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer werd opgemerkt, het wetsontwerp door de Tweede Kamer niet op zodanige wijze was geamendeerd dat de kenmerkende elementen ervan te ingrijpend veranderd zouden zijn. Van een doorkruising van ons parlementaire stelsel door het opnemen van de bepaling dat een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een kamer deze tot het gebruik maken van het recht van enquête kan dwingen, was naar het oordeel van het vorige kabinet dan ook geen sprake. In het nader rapport bij de indiening van de wetsontwerpen voor de tweede lezing is dit nog eens nadrukkelijk gesteld.

Wij delen het standpunt zoals dat in het nader rapport is uiteengezet. Hoewel ook naar onze mening de nodige terughoudendheid moet worden betracht bij het overnemen van elementen van buitenlandse constitutionele stelsels in onze Grondwet, staan wij positief tegenover het in artikel 3.2.6 vervatte minderheidsrecht. Wij wijzen er in dit verband met nadruk op – zulks mede naar aanleiding van de opmerking van de fractie van het C.D.A. in het verslag – dat in artikel 3.2.6 geen sprake is van een absoluut minderheidsrecht.

Het minderheidsrecht zal in de Wet op de parlementaire enquête nader uitgewerkt moeten worden. Daarbij zal, met inachtneming van het in de Grondwet vastgelegde minderheidsrecht, gewaarborgd moeten worden dat het parlementaire werk niet door lichtvaardig ingestelde enquêtes ontwricht wordt. In dit verband kan bij voorbeeld gedacht worden aan regels betreffende de omschrijving van het onderwerp en de vraagstelling van de enquête en aan de bevoegdheid tot samenstelling van de enquêtecommissie. Van een doorbreking van ons parlementaire stelsel door het gebruik maken van het minderheidsrecht kan bovendien geen sprake zijn omdat, zoals de C.D.A.-fractie terecht opmerkte, alleen de meerderheid van de Kamer politieke consequenties kan verbinden aan de uitkomsten van een enquête.

Wij onderschrijven de opvatting van de fractie van het C.D.A., dat voor het goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in ons parlementaire stelsel, een optimale informatie van de leden van de volksvertegenwoordiging van groot belang is. In die zin zijn wij met deze leden van mening dat er een principiële verwantschap is tussen het recht op inlichtingen en het enquêterecht en derhalve ook tussen de twee amendementen die tijdens de eerste lezing door de Tweede Kamer zijn aanvaard.

Van een verdergaande vergelijking tussen het interpellatierecht en het enquêterecht kan, zoals de fractie van het G.P.V. terecht opmerkte, niet worden gesproken. Het interpellatierecht ziet op de verhouding parlement–regering, terwijl het enquêterecht een veel algemener strekking heeft. Van een dergelijke vergelijking tussen het interpellatierecht en het enquêterecht is van regeringswege evenwel, anders dan de G.P.V.-fractie veronderstelt, nooit sprake geweest. De verdediging in het nader rapport ging naar ons oordeel dan ook niet langs het eigenlijke punt in het geding heen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen of nader in cijfers kan worden aangegeven hoeveel malen in Duitsland van het minderheidsrecht is gebruik gemaakt en om welke kwesties het daarbij ging. Deze leden merkten in dit verband op dat de regering ten tijde van het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het eindverslag over dit wetsontwerp in eerste lezing nog over te weinig gegevens beschikte.

In de door de hier aan het woord zijnde leden aangehaalde nota naar aanleiding van het eindverslag is opgemerkt dat de regering over te weinig gegevens beschikte om een afgerond oordeel te kunnen geven over de ervaringen die tot dusver in West-Duitsland met het recht van onderzoek zijn opgedaan. Een dergelijk afgerond oordeel, waarvoor kennis van de details van de Duitse uitvoeringsregelingen en praktijk vereist is, kunnen wij ook thans niet geven. Wij menen evenwel dat zulks op dit moment ook niet noodzakelijk is. Thans is immers de vraag aan de orde of in de Nederlandse Grondwet op overeenkomstige wijze als in die van de Bondsrepubliek moet worden vastgelegd dat een minderheid van een kamer een parlementaire enquête kan entameren. Voor een bevestigend antwoord op die vraag meende het vorige kabinet, en menen wij thans, over voldoende informatie te beschikken. Daarbij is met name de vraag van belang of de toepassing van het minderheidsrecht niet zal leiden tot ontwrichting van het parlementaire stelsel. Uit de gegevens die door de regering in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer op dit wetsontwerp in eerste lezing zijn verstrekt, blijkt dat in de Bondsrepubliek van een dergelijke ontwrichting geen sprake is.

Door de Bondsdag zijn in de periode van 1946–1980 twintig enquêtes gehouden. Uit een artikel van Hartmut Klatt in *Das Parlament* van 10 mei 1980, waarin hij een beschouwing geeft over het gebruik van het enquêterecht door de Bondsdag, blijkt dat dit recht – met uitzondering van de periode tussen 1949 en 1953, toen negen enquêtes gehouden werden – uiterst spaarzaam is toegepast. Een volledig overzicht van de kwesties waarom het bij deze enquêtes ging kunnen wij op dit moment niet geven. Wel valt uit het hiervoor genoemde artikel van Hartmut Klatt af te leiden dat er globaal gesproken een driedeling valt te maken, te weten wetgevingsenquêtes, enquêtes in verband met bepaalde misstanden (bij voorbeeld naar bepaalde wapenaankopen, zoals in Nederland destijds het onderzoek naar de helmenaffaire) en zogenaamde schandaal-enquêtes (bij voorbeeld naar omkoping van parlementariërs en dergelijke).

Vanzelfsprekend zal in het kader van de voorbereiding van een wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête, waarin artikel 3.2.6 nader moet worden uitgewerkt, een meer gedetailleerd onderzoek naar de ervaringen in de Bondsrepubliek moeten plaatsvinden. Overigens komt het ons wenselijk voor de kamers reeds in een vroegtijdig stadium bij de voorbereiding van een dergelijk wetsontwerp te betrekken. Het betreft hier immers de regeling van een van de belangrijkste controlemiddelen van het parlement.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of er nog andere Westeuropese landen zijn waar een dergelijk recht bestaat, en zo ja, hoe daar de ervaringen zijn.

Wij merken hieromtrent op dat tijdens de behandeling in eerste lezing van het grondwetsherzieningsontwerp inzake de werkwijze van de Staten-Generaal (wetsontwerp 14 224) de vraag aan de orde geweest is of in andere constituties rechten aan parlementaire minderheden zijn toegekend. Uit het onderzoek dat naar aanleiding van die vraag is ingesteld bleek dat van de onderzochte grondwetten (de EG-landen, Noorwegen, Zweden en Zwitserland) alleen de Bondsrepubliek een minderheidsrecht met betrekking tot parlementaire enquêtes kent. Voor verdere informatie verwijzen wij naar de memorie van antwoord op wetsontwerp 14 224 en de daarbij behorende bijlage.

De leden van de fractie van D'66 waren van oordeel dat de thans voorliggende tekst van artikel 3.2.6 niet beoogde van het enquêterecht een lichtvaardige zaak te maken. Zij merkten op dat die vrees des te meer ongegrond is, nu vaststaat dat de meerderheid van de Kamer de omvang van het onderzoek zal vaststellen.

De fractie van de S.G.P. stelde enkele vragen met betrekking tot de rol van de meerderheid van de Kamer bij de toepassing van artikel 3.2.6.

Wij merken hieromtrent het volgende op. Zoals wij hiervoor reeds hebben uiteengezet, zal het in artikel 3.2.6 neergelegde recht van een parlementaire minderheid in de Wet op de parlementaire enquête nader moeten worden uitgewerkt. Daarbij kunnen bij voorbeeld zoals wij reeds vermeldden, nadere regels worden gesteld betreffende de omschrijving van het onderwerp en de daarop betrekking hebbende vraagpunten. Het zou evenwel in strijd zijn met het in artikel 3.2.6 neergelegde recht, indien bij meerderheidsbesluit van de kamer het onderwerp of de vraagstelling van de voorgestelde enquête tegen de wens van de minderheid fundamenteel gewijzigd zou worden. Artikel 3.2.6 geeft derhalve meer dan alleen een recht om een enquête te vragen. Indien een minderheid van ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden daarom vraagt, is de kamer *verplicht* een enquête te houden. Dat voor de realisering van die verplichting vervolgens meerderheidsbesluiten nodig zijn, doet aan het bestaan van die verplichting als zodanig niet af.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen voorts welke garanties er zijn dat het recht in de uitoefening niet zal ontaarden in een partijpolitek strijdmiddel. Evenals het vorige kabinet achten wij het niet uitgesloten dat het enquête-recht meer als een politiek strijdmiddel tussen meerderheid en minderheid gehanteerd zal worden. Het lijkt ons evenwel in de Nederlandse verhoudingen uitgesloten dat de toepassing van dit recht in de door de hier aan het woord zijnde leden aangeduide zin zal «ontaarden». Wij hebben het volste vertrouwen dat de volksvertegenwoordiging van dit recht op verantwoorde wijze gebruik zal maken. De ervaringen tot dusver in de Bondsrepubliek geven overigens ook geen aanleiding voor de blijkbaar bij deze fractie aanwezige vrees.

De leden van deze fractie vroegen tot slot of een preventieve betekenis is gelegen in het bestaan van dit recht voor een minderheid in die zin dat de wetenschap bij de regering dat een minderheid om een enquête kan vragen, het voor die minderheid minder vaak nodig zou kunnen maken om ook werkelijk naar dat middel te grijpen, dan wel ermee te dreigen.

Wij merken hieromtrent op dat wij het niet uitgesloten achten dat een kabinet, dat gesteld wordt voor de vraag of in verband met mogelijk te vormen beleid onderzoek moet worden verricht naar bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen of misstanden, daarbij het bestaan van het minderheidsrecht mede in overweging zal nemen.

De opmerkingen van de leden van de fracties van de R.P.F. en het G.P.V., waarin de door de Raad van State gemaakte bezwaren worden onderschreven, hebben wij in het voorgaande reeds beantwoord. Naar aanleiding van de in dit verband door de fractie van de R.P.F. uitgesproken vrees dat het minderheidsrecht tot een aanzienlijke verspilling van tijd en geld kan leiden, merken wij op dat zulks vanzelfsprekend afhangt van de nadere reglementering van dit recht in de Wet op de parlementaire enquête en de mate waarin parlementaire minderheden er gebruik van zullen maken. Mede afgaande op de ervaringen tot dusver in de Bondsrepubliek zien wij de toepassing van dit minderheidsrecht in Nederland met vertrouwen tegemoet.

Wetsontwerp 16 916 (Raad van State, Algemene Rekenkamer, vaste colleges)

Uit de S.G.P.-fractie werd gevraagd of bij een eventuele hernummering of bij toepassing van het huidige additionele artikel IX artikel 4.2a aan artikel 4.1 zal kunnen worden toegevoegd.

Naar wij menen laat additioneel artikel IX onder b de ruimte voor een toevoeging als bedoeld door de fractie, hier aan het woord. Wij zouden tegen een zodanige toevoeging echter vanuit een oogpunt van systematiek bezwaren hebben. Op de eerste plaats zou door die toevoeging het verband worden verbroken in de uniforme opzet van de artikelen betreffende de Raad

van State en die betreffende de Algemene Rekenkamer. Ten tweede zou, door het naar voren halen van artikel 4.2a, het voorschrift dat de wet onder meer de samenstelling van de Raad van State regelt (artikel 4.2a, eerste lid) geplaatst worden vóór de bepaling van artikel 4.2, eerste lid, die reeds een grondwettelijke regel voor die samenstelling geeft.

Wetsontwerp 16 918 (buitenlandse betrekkingen)

De vraag van de G.P.V.-fractie of het verdwijnen van de huidige bepaling dat de Koning het bestuur heeft over de buitenlandse betrekkingen onder meer kan betekenen dat een staatsbezoek aan een ander land in de toekomst nu ook door bij voorbeeld de minister-president kan worden afgelegd, beantwoorden wij ontkennend. Staatsbezoeken worden immers afgelegd door het staatshoofd. Aangezien de Koning het Nederlandse staatshoofd is en als zodanig ons land naar buiten toe representeert, kunnen alleen door hem staatsbezoeken aan een ander land worden afgelegd en kan dit niet gedaan worden door bij voorbeeld de minister-president.

Wetsontwerp 16 925 (ambtenaren)

Hoe verdraagt zich medezeggenschap van ambtenaren met de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid, luidde een vraag die uit de R.P.F.-fractie kwam. In antwoord hierop merken wij op, dat het voorgestelde artikel 5.2.10 van de Grondwet zich niet uitlaat over de mate van medezeggenschap en de vormen waarin deze gestalte zou kunnen krijgen. Er bestaan op het ogenblik al verschillende vormen van medezeggenschap van ambtenaren, zoals het centraal georganiseerd overleg, de bijzondere commissies, de dienstcommissies. Er leven verlangens om tot verdere uitbouw van de medezeggenschap van ambtenaren te komen. Wij wijzen daarbij op de motie-Nypels⁶ ter zake van een nadere regeling van de dienstcommissies en naar hetgeen in het rapport van de Werkgroep aard, structuur en inhoud van het overleg (de Werkgroep ASIO) naar voren wordt gebracht omtrent wijziging van het huidige stelsel van georganiseerd overleg. De nieuwe grondwetsbepaling laat het aan de wetgever over, hoe hij het begrip «medezeggenschap» nader zal willen invullen. Naar ons oordeel kan erop worden vertrouwd, dat bij die nadere invulling de wetgever rekening zal houden met de omstandigheid dat in onze staatsinrichting de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen ten aanzien van het bestuursbeleid en het dragen van verantwoordelijkheid voor die beslissingen aan politiek verantwoordelijke organen is toebedeeld. In dit verband noemen wij als voorbeeld de taak van de begrotingswetgever.

Wetsontwerp 16 927 (adeldom en ridderorden)

De leden van de fractie van D'66 memoreerden dat zij in eerste lezing reeds hadden gewezen op de naar hun oordeel overbodigheid van het wetsontwerp. Zij spraken hun bevreemding uit over het feit dat anno 1981 een Grondwet wordt geconcipeerd, die de Koning – zij het slechts via een additioneel artikel – bevoegdheid geeft tot het verlenen van adeldom.

Zonder het belang van dit wetsontwerp te overschatten, menen wij dat het ten aanzien van de onderwerpen adeldom en ridderorden niet onbelangrijke verbeteringen inhoudt ten opzichte van de bestaande grondwettelijke bepalingen. Artikel 5.2.13 verzekert dat de instelling van ridderorden alleen bij de wet in formele zin zal kunnen geschieden, waarbij het tot dusver bestaande grondwettelijk beletsel voor het recht van initiatief van de zijde van de Staten-Generaal op dit terrein zal komen te vervallen. Daarnaast voorziet het additionele artikel A 5.2 in een wettelijke basis voor adelsverlening, waartoe een wettelijke regeling zal moeten worden opgesteld. Met de totstandkoming van deze wettelijke regeling zal, zo antwoorden wij op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D'66, het additionele artikel A 5.2 zijn uitgewerkt. Met genoegen vernamen wij overigens dat de leden van de fractie van D'66 zich niet tegen het wetsontwerp wilden keren.

⁶ Kamerstuk 13 600, hfst. VII, nr. 15.

Op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie welke stappen inmiddels zijn genomen voor het ontwerpen van de beoogde wettelijke regeling inzake adelsverlening antwoorden wij, dat de voorbereiding van een wettelijke regeling op het Ministerie van Binnenlandse Zaken de nodige aandacht heeft. Hierbij moeten eveneens in de beschouwing worden betrokken de zeer vele andere noodzakelijke wetgevingsprojecten waarvoor dit departement staat.

Wetsontwerp 16 928 (justitie)

De leden van de C.D.A.-fractie brachten in herinnering, dat zij bij de eerste lezing tegen de voorgestelde bepalingen inzake de justitie hebben gestemd niet alleen wegens de voorgestelde schrapping van de bepaling omtrent de rechtspraak in naam des Konings, maar ook wegens de opnemings in het onderhavige hoofdstuk van de nieuwe Grondwet van het artikel inzake de doodstraf. Eerder in deze nota, onder het hoofd «Algemene beoordeling», gingen wij in op de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden over de monarchale structuur van onze staatsvorm, die naar hun opvatting in de nieuwe Grondwet minder expliciet zou worden teruggevonden. Hieronder gaan wij nog, mede in antwoord op vragen vanuit andere fracties, in op het artikel inzake de doodstraf. Het verheugt de Regering, dat de leden van de C.D.A.-fractie, zoals zij elders in het verslag tot uitdrukking brachten, ondanks hun bezwaren op onderdelen, in principe bereid waren het belang van de totstandkoming van deze grondwetsherziening als geheel het zwaarst te laten wegen.

Wij namen kennis van de waardering van de leden der P.v.d.A.-fractie voor de uitvoerige verdediging door het vorige kabinet van de nu voorliggende tekst met betrekking tot de afschaffing van de doodstraf in het nader rapport.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om een wat uitvoeriger beschouwing over de mogelijkheid dat de doodstraf toch in bijzondere situaties van staatsnood gehanteerd zou kunnen worden. In samenhang daarmee behandelen wij ook enkele vragen van de S.G.P.-fractie en van de G.P.V.-fractie.

Om te beginnen merken wij op, dat het voorstel tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden (16 919) in artikel 5.2.6, tweede lid, weliswaar tijdens uitzonderingstoestanden afwijking mogelijk maakt van bepaalde grondrechten, maar dat deze afwijkingsmogelijkheid geen betrekking heeft op artikel 6.2a. Een eventuele afwijking van het verbod vervat in artikel 6.2a zou derhalve hooguit gebaseerd kunnen worden op zogenaamd ongeschreven staatsnoodrecht (afgezien van afwijking bij verdragen, waarop wij hieronder ingaan).

Wij onderschrijven hetgeen bij de behandeling van het herzieningsvoorstel inzake uitzonderingstoestanden in eerste lezing van regeringszijde is opgemerkt, dat er goede gronden zijn om in de Grondwet zo min mogelijk melding te maken van mogelijkheden tot afwijking bij staatsnood. Het uitgangspunt van de grondwetsherziening is, dat de Grondwet de voorschriften dient te geven, welke normaal en normatief worden geacht. Het gevaar van uitdrukkelijk mogelijk maken van afwijking is dat zulke bepalingen, hoe zorgvuldig ook geformuleerd, zouden kunnen worden gebruikt in gevallen, waarvoor zij niet zijn geschreven. Het gevolg van het geen melding maken in de Grondwet van de mogelijkheid van afwijking bij staatsnood zal zijn, dat in geval van staatsnood, wanneer het niet anders kan, aan bepaalde voorschriften voorbij moet worden gegaan, maar dat dan ook alle betrokkenen zich bewust zullen zijn, dat dit inconstitutioneel gedrag slechts te rechtvaardigen is voor zover het onvermijdelijk is en dat de afwijking slechts zo klein mogelijk moet blijven. In stilzwijgen van de Grondwet zit, zo gezien, een waarborg, dat niet onverantwoord een beroep op staatsnood zal worden gedaan. Aldus de memorie van toelichting bij wetsontwerp 15 681, blz. 2.

In een toestand van extreme staatsnood kunnen de bepalingen van de Grondwet in het algemeen in een ander licht komen te staan. Dit geldt voor alle garanties die de Grondwet biedt, onder meer die ten aanzien van de

grondrechten, en derhalve evenzeer ten aanzien van het verbod tot het opleggen van de doodstraf. Een toestand als hier bedoeld valt niet van tevoren te overzien en evenmin van tevoren te regelen. Vragen als wat voor een situatie dat zou kunnen zijn, welk orgaan een van artikel 6.2a afwijkende regeling zou mogen treffen, en of deze afwijking gerechtvaardigd zou zijn, zijn, gelet op het bovenstaande, onmogelijk te beantwoorden. Deze vragen zouden, indien zij al ooit rijzen, door de alsdan verantwoordelijke organen, gelet op de omstandigheden van dat moment, moeten worden beantwoord. Dat geldt echter, zoals reeds werd opgemerkt, voor elk geval van terzijdestelling van bepalingen van de Grondwet in een toestand van uiterste staatsnood.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de fracties van S.G.P. en G.P.V. wijzen wij op nog een andere mogelijkheid tot afwijking van artikel 6.2a. Deze is – de leden van de V.V.D.-fractie wezen er eveneens op – gelegen in artikel 5.2.1, derde lid, van de herziene Grondwet, betreffende verdragen welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanige afwijking noodzaken. De kamers kunnen dergelijke verdragen slechts goedkeuren met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De G.P.V.-fractie heeft in dit verband gevraagd, of in Nederland verdragen gelden, die de doodstraf kennen, bij voorbeeld betreffende de berechting van misdrijven tegen de menselijkheid of tegen de vrede.

Men dient hier verschillende denkbare typen van verdragen te onderscheiden. Allereerst valt te denken aan verdragen waarbij internationale tribunaal worden ingesteld met de bevoegdheid de doodstraf op te leggen. Een voorbeeld hiervan is de Overeenkomst van Londen van 8 augustus 1945, waarbij Nederland partij is geworden. Het bij deze overeenkomst vastgestelde Handvest van het Internationaal Militair Tribunaal gaf dat tribunaal de bevoegdheid de doodstraf op te leggen (artikel 27). Naar onze mening behoeft artikel 6.2a niet in de weg te staan aan de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst, indien althans de Nederlandse rechtssfeer daar niet door wordt geraakt.

In de tweede plaats zou te denken zijn aan de theoretische mogelijkheid, dat verdragen de Nederlandse overheid zouden verplichten tot invoering van de doodstraf. Een dergelijk verdrag zou in het parlement een tweederde meerderheid behoeven. Voorbeelden van dergelijke verdragen zijn er niet, en zijn praktisch gesproken ook niet te verwachten. Het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide van 9 december 1948 bij voorbeeld, verplicht slechts tot de vaststelling van «doeltreffende straffen» op het misdrijf van genocide.

In verband met de vraag van de G.P.V.-fractie mag niet onvermeld worden een derde, en in de praktijk belangrijkste, type van verdragsbepalingen met betrekking tot de doodstraf waarin aan de verdragsluitende partijen beperkingen worden opgelegd ten aanzien van bevoegdheid tot het opleggen of uitvoeren van de doodstraf. Als voorbeelden van dergelijke bepalingen noemen wij artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, de artikelen 100, 101 en 107 van het Verdrag van Genève inzake de behandeling van krijgsgevangenen (laatstelijk Trb. 1980, 85), de artikelen 65 en 75 van het Verdrag van Genève inzake de bescherming van burgers in oorlogstijd (laatstelijk Trb. 1980, 86), de artikelen 76 en 77 van het Eerste Protocol bij de verdragen van Genève, betreffende bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Trb. 1980, nr. 87), alsmede artikel 6 van het Tweede Protocol bij de Verdragen van Genève, betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Trb. 1980, 88). Dergelijke verdragsbepalingen verzetten zich er niet tegen dat de nationale wetgeving meer waarborgen biedt of, zoals in het geval van artikel 6.2a, de oplegging van de doodstraf zelfs geheel verbiedt. Derhalve is voor de goedkeuring van zulke verdragsbepalingen ook geen tweederde meerderheid in het parlement vereist.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om een overzicht van de west-europese landen waar de doodstraf is afgeschaft, uitgesplitst voor het normale, het militaire en het oorlogsstrafrecht. Blijkens een rapport van de Raad van

Europa van 18 maart 1980 (Document 4509) is de situatie in de lid-staten van de Raad van Europa als volgt. Volledig – dat wil zeggen voor het normale, het militaire en het oorlogsstrafrecht – afgeschaft is de doodstraf in Oostenrijk, Denemarken, de Duitse Bondsrepubliek, IJsland, Luxemburg, Noorwegen, Portugal en Zweden. Afschaffing van de doodstraf alleen in het commune strafrecht kennen de volgende landen: Italië, Malta, Spanje en Zwitserland. De Franse regering heeft eveneens het voornemen geuit, volledige afschaffing van de doodstraf te bewerkstelligen. Een wetsontwerp van die strekking is aanvaard door de Kamer van Afgevaardigden.

De leden van de fracties van S.G.P., R.P.F. en G.P.V. meenden dat de doodstraf als strafsanctie een plaats zou moeten behouden in ons rechtssysteem. De G.P.V.-fractie vroeg in dit verband om een inhoudelijke argumentatie.

In aansluiting aan hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij de wetsontwerpen tot herziening van het militair straf- en tuchtrecht (kamerstuk 16 813 (R 1165) nr. 5, blz. 104) wordt betoogd, is ons standpunt dat de doodstraf in een moderne samenleving niet meer te verantwoorden is. Deze straf wordt thans in brede kring, nationaal en internationaal, als onmenselijk ervaren. Onmenselijk vanwege haar absoluut en finaal karakter. Onmenselijk ook vanwege de begeleidende omstandigheden, zoals de lange periode van onzekerheid die aan de voltrekking vooraf pleegt te gaan. Executie van de doodstraf is onherroepelijk, zodat gerechtelijke dwalingen onherstelbaar zijn. Erkenning van de feilbaarheid van de menselijke justitie impliceert afwijzing van deze absolute straf. Ook uit een oogpunt van strafdoeleinden behoeft de doodstraf niet noodzakelijk geacht te worden. Noch uit het oogpunt van preventie of beveiliging, noch uit dat van vergelding – daargelaten of men dat als legitiem strafdoel beschouwt – dient de doodstraf doeleinden, die niet met minder inhumane straffen te bereiken zijn. Herinvoering van de doodstraf voor terroristische activiteiten, kapingen en dergelijke wijzen wij op grond van het bovenstaande, anders dan de leden van de R.P.F.-fractie, volstrekt af.

De leden van de fracties van G.P.V. en S.G.P. stelden – zulks in navolging van het advies van de Raad van State – dat een zo stringente binding van de toekomstige wetgever als vervat in artikel 6.2a te ver gaat. Laatstgenoemden merkten daarbij op, dat de ervaring met het buitengewoon strafrecht in de jaren na de Tweede Wereldoorlog leert dat de vraag welk strafrecht in zulke buitengewone omstandigheden noodzakelijk kan zijn, alleen op dat moment kan worden beoordeeld en beslist.

Dat geldt onzes inziens wel onder de restrictie dat zou dienen te worden voorkomen, voor dergelijke omstandigheden toepasselijk strafrecht met terugwerkende kracht in te voeren. Anders dan ten tijde van de Tweede Wereldoorlog kent het huidige Nederlandse recht echter een voor toekomstige buitengewone omstandigheden toepasselijk strafrecht en strafprocesrecht, in de vorm van de Wet Oorlogsstrafrecht. Wat de toepasselijkheid van de doodstraf in zulke omstandigheden betreft, menen wij dat de rechtsopvattingen op dit punt sinds de Tweede Wereldoorlog dusdanig zijn geëvolueerd, dat opnemng van het verbod van oplegging van de doodstraf in de Grondwet gerechtvaardigd is.

Wij achten de boven weergegeven argumenten tegen de doodstraf van principiële aard, zodat niet ter zake mag doen of het misdrijf ten aanzien waarvan die straf wordt opgelegd door een burger dan wel door een militair wordt begaan, dan wel of het misdrijf werd gepleegd in gewone tijden, tijdens een uitzonderingstoestand of in oorlogsomstandigheden.

De G.P.V.-fractie uitte enige bedenkingen tegen de stelling van de regering in het nader rapport dat de bepaling van artikel 6.2a zich ook richt tot de rechter. Is de regering van mening dat het de rechter niet meer geoorloofd is de doodstraf op te leggen, ook al laten bestaande bepalingen in de huidige wetgeving hem nog wel die mogelijkheid? Wil dit zeggen dat – afgezien van overwegingen van wetgevingselegantie – het niet echt meer noodzakelijk is de nog resterende wetgevingsbepalingen op te ruimen, omdat de rechter door artikel 6.2a gedwongen wordt van gebruik van die bepalingen af te zien? Zo luidden de vragen van de G.P.V.-fractie in dit verband.

Wij beginnen met de laatste vraag. In het nader rapport stelde de regering zich op het standpunt dat het voorschrift van artikel 6.2a zich zowel richt tot de wetgever als tot de rechter. Dat het voorschrift zich mede tot de wetgever richt brengt mee, dat niet zozeer overwegingen van «wetgevingselegantie», als wel overwegingen van gehoorzaamheid aan de Grondwet de wetgever zullen nopen tot opruiming van de nog resterende bepalingen inzake de doodstraf. In de eerste vraag wordt een interessant, maar theoretisch probleem opgeworpen. Theoretisch, omdat momenteel reeds een herziening van het militair straf- en tuchtrecht aanhangig is, in samenhang waarmee wordt voorgesteld de doodstraf uit onze gehele wetgeving te verwijderen, door wijziging van de desbetreffende bepalingen in het Wetboek van militair strafrecht, het Besluit buitengewoon strafrecht en de Wet oorlogsstrafrecht (kamerstuk 16 813) (R 1165). Redelijkerwijs valt niet te verwachten dat zich een oorlogstoestand zal voordoen, voordat de doodstraf aldus uit onze wetgeving verwijderd zal zijn. Zou zich onverhoopt toch een situatie als deze voordoen, waarin de rechter de mogelijkheid tot toepassing van de doodstraf zou openstaan, dan dient naar onze mening voorop te worden gesteld het beginsel dat de rechter de wet moet toepassen en deze niet mag toetsen aan de Grondwet (thans artikel 131, tweede lid, van de Grondwet; artikel 6.8 nieuwe Grondwet). Bij toepassing van de strafwet in een dergelijk – hypothetisch – geval heeft de rechter echter steeds de vrijheid om in plaats van de doodstraf een vrijheidsstraf op te leggen. Het ligt voor de hand dat hij in een dergelijk geval zal kiezen voor een toepassing van de wet die in overeenstemming is met artikel 6.2a. In die zin zou het artikel ook zonder rechtstreekse werking zijn uitwerking niet missen.

Wij betreuren het, dat de leden van de S.G.P.-fractie te kennen gaven, blijvende moeite te hebben met het vervallen van artikel 163 van de huidige Grondwet omtrent de rechtspraak in naam des Konings. De G.P.V.-fractie stelde de vraag, welke gevolgen het verdwijnen van deze grondwetsbepaling meebrengt voor de eed van trouw van de rechters ingevolge artikel 29 Wet R.O. en voor de traditie, dat in de rechtszalen het portret hangt van de Koningin.

Wij merken op, dat het huidige artikel 163 Grondwet niet bepalend is voor de eed of belofte van trouw aan de Koning, als bedoeld in artikel 29 van de Wet R.O. Het afleggen van de eed/belofte van trouw wordt van ambtenaren in het algemeen en van diverse andere functionarissen verlangd, niet alleen van de leden van de rechterlijke macht. Het vervallen van artikel 163 Grondwet zal mitsdien ook niet bepalend zijn voor het handhaven van de eed/belofte bedoeld in artikel 29 Wet R.O. Voorts behoeft het vervallen van deze grondwetsbepaling geen afbreuk te doen aan de traditie, dat in de rechtszalen portretten van de Koningin hangen. Zij kunnen daar blijven hangen, zoals thans ook in andere openbare ruimten, zoals in het Tweede Kamergebouw en in vergaderzalen van provinciale staten en gemeenteraden.

Wetsontwerp 16 930 (ambtsmisdrijven)

Uit de S.G.P.-fractie werd gevraagd, of niet in artikel 6.7 een komma zou moeten worden geplaatst tussen de woorden «aftreden» en «terecht».

Erkende, dat een komma op de aangegeven plaats mogelijk zou zijn, menen wij anderzijds, dat die komma niet nodig is. Ook zonder haar is de tekst van artikel 6.7 duidelijk.

Wetsontwerp 16 931 (provincies en gemeenten)

De leden van de P.v.d.A.-fractie zetten uiteen ernstige problemen met dit wetsontwerp te hebben wegens de daarin opgenomen bepaling dat de commissaris van de Koning en de burgemeester bij koninklijk besluit worden benoemd. Deze stellingname heeft ons niet verrast. Bij de behandeling van het ontwerp in eerste lezing werd reeds duidelijk dat de bezwaren daartegen bij de leden van de P.v.d.A.-fractie zwaar wogen. Het laat zich verstaan dat die bezwaren ook thans nog in de fractie leven.

Het lijkt ons niet erg vruchtbaar om de argumenten voor en tegen de onderhavige bepaling nog eens te herhalen en tegen elkaar af te wegen. Geconstateerd dient te worden dat een meerderheid in beide kamers de procedure van aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet wenste te deconstitutionaliseren. Wellicht ten overvloede willen wij er overigens nogmaals op wijzen dat verwerping van wetsontwerp 16931 de door de P.v.d.A.-fractie beoogde deconstitutionalisering geen stap dichterbij brengt. Het zou tot gevolg hebben dat de huidige artikelen 150, eerste lid, en 152, vijfde lid, van de Grondwet, waarin de bevoegdheid van de Kroon tot benoeming van de commissaris, respectievelijk de voorzitter van de raad, is verankerd, gehandhaafd blijven. Weliswaar legt de huidige Grondwet niet met zoveel woorden vast dat de burgemeester voorzitter van de raad is, maar materieel is er tussen de bestaande en de herziene Grondwet op dit punt toch geen verschil.

In dit verband merken wij nog op dat hetgeen wij eerder in deze nota, onder het hoofd «Algemene beoordeling», naar aanleiding van opmerkingen van de fractie van D'66 hebben vermeld over de wenselijkheid, dat het denken over de problematiek niet moet worden beëindigd, ook van toepassing is op deze materie. Voorts dient niet uit het oog te worden verloren dat er ook binnen de huidige en voorgestelde grondwetsbepalingen ruimte is voor allerlei vormen van inspraak vanuit de lokale en provinciale gemeenschap bij de benoeming van burgemeesters en commissarissen. De vorm van die inspraak, zoals thans ten aanzien van de benoeming van burgemeesters gebaseerd op artikel 8, tweede lid, van de Instructie voor de commissarissen des Konings in de provinciën, behoeft voor de toekomst geen onveranderlijk gegeven te zijn, evenmin als ze dat in de afgelopen jaren was. Wij achten het, mede in het licht van wat bij de behandeling van de grondwetsherziening in eerste lezing in de kamers hierover werd opgemerkt, wenselijk na te gaan in hoeverre aan de inspraak een nadere verdieping zou kunnen worden gegeven. Wij zijn daarbij voornemens om, zoals ook reeds de werkgroep herziening gemeentewet voorstelde, een regeling van de inspraak voor burgemeestersbenoemingen in de gemeentewet op te nemen. Een regeling van de inspraak voor de benoeming van commissarissen der Koningin, waaromtrent thans niets is vastgelegd, kan in de Provinciewet worden opgenomen.

Het is thans aan de fractie van de P.v.d.A. om te beslissen wat zij het zwaarst zal laten wegen: haar te respecteren bezwaren tegen artikel 7.8 of het belang dat te zamen met de andere nieuwe grondwetshoofdstukken ook het nieuwe hoofdstuk Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen onderdeel vormt van de herziene Grondwet, zoals die volgend jaar van kracht zal kunnen worden. Naar onze mening wordt er met verwerping van het wetsontwerp, ook wanneer men het vanuit het standpunt van de P.v.d.A.-fractie bekijkt, meer verloren dan gewonnen. De leden van de fractie van D'66, die dezelfde afweging hebben moeten verrichten, zijn tot de conclusie gekomen dat zij het wetsontwerp, al is het ook niet zonder moeite, zullen steunen. Bij andere fracties zijn er ten aanzien van andere wetsontwerpen soortgelijke afwegingen aan de orde. Het doet ons genoegen dat, naar het zich laat aanzien, bij alle overige wetsontwerpen die afweging in aanvaarding met de vereiste meerderheid zal resulteren. Wij doen een beroep op de P.v.d.A.-fractie er haar medewerking aan te verlenen dat wetsontwerp 16931 hierbij geen uitzondering vormt.

De S.G.P.-fractie stelde de vraag of in artikel 7.3, tweede lid, tussen «Koning» en «van» een puntkomma niet beter zou passen dan een komma.

Naar wij menen had in de bedoelde bepaling in plaats van een komma ook een puntkomma kunnen staan. Dat een puntkomma beter zou zijn geweest zien wij niet in; ook zonder een puntkomma is de tekst van de bepaling goed leesbaar en duidelijk.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden zeer goede nota genomen van de bezorgdheid die sprak uit het adres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Hoewel de hier aan het woord zijnde leden van oordeel waren dat

de VNG op sommige punten toch te veel voorbijging aan de intentie van de bepalingen zoals die door de Tweede en Eerste Kamer in eerste lezing zijn vastgesteld, achtten zij het toch wenselijk dat de regering nog eens duidelijk haar positie bepaalt ten aanzien van het medebewind en de autonomie van de lagere overheden.

Tijdens de behandeling in eerste lezing van het grondwetsherzieningsontwerp inzake provincies en gemeenten heeft de vraag in hoeverre de Grondwet bepaalde waarborgen voor de autonomie van provincies en gemeenten zou kunnen en moeten bieden, een belangrijke rol gespeeld. Het zou te ver voeren thans nog eens op alle aspecten die daarbij aan de orde zijn geweest in den brede in te gaan. Wel willen wij in algemene zin hieromtrent het volgende opmerken. Zowel uit de huidige Grondwet als uit de voorgestelde bepalingen van de nieuwe Grondwet komt duidelijk naar voren dat de territoriale decentralisatie van ons openbaar bestuur een belangrijk uitgangspunt van onze staatsinrichting vormt. Niet alleen blijkt uit de tekst van het voorgestelde artikel 7.2 dat het bestaan van provincies en gemeenten met een eigen huishouding ook in de nieuwe Grondwet wordt voorondersteld; ook andere bepalingen houden waarborgen voor het voortbestaan van zelfstandige provincies en gemeenten in. Wij wijzen in dit verband op artikel 7.3, waarin de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie van provincies en gemeenten wordt vastgelegd, op artikel 7.5, waarin de bevoegdheid tot het geven van algemene regels op provinciaal en gemeentelijk niveau primair aan provinciale staten en de gemeenteraad is toegekend, en artikel 7.6 dat waarborgen inhoudt betreffende de wijze van samenstelling van provinciale staten en de gemeenteraad.

Naar ons oordeel dient de grondwetgever te volstaan met het op bovengenoemde wijze aangeven van de grenzen waarbinnen de wetgever en provincies en gemeenten zelf vorm zullen moeten geven aan de bestuurlijke organisatie. Bij die nadere vormgeving zal een zeker evenwicht gevonden moeten worden tussen de twee polen van ons openbaar bestuur, die op pregnante wijze te zamen zijn vastgelegd in de woorden «gedecentraliseerde eenheidsstaat».

Vanzelfsprekend zou getracht kunnen worden in de nieuwe Grondwet duidelijker dan in de huidige Grondwet het decentralisatie-aspect tot uitdrukking te laten komen. De Tweede Kamer heeft – door verwerping van het amendement-Brinkhorst dat strekte tot opnemng van een artikel 7.0 – deze gedachte evenwel afgewezen. Het lijkt ons dan ook niet zinvol hierop thans terug te komen.

Overigens wijzen wij erop dat aanvaarding van het amendement-Brinkhorst niet tot gevolg zou hebben gehad dat de wetgever in alle of in bepaalde gevallen tot een meer gedecentraliseerde opzet van het openbaar bestuur zou moeten besluiten. Het is, onder de nieuwe Grondwet evenzeer als onder de huidige, primair de wetgever die erop zal moeten toezien dat bij de inrichting van het openbaar bestuur het belang van een gedecentraliseerde uitoefening van taken en bevoegdheden in acht wordt genomen.

Uit de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 8 september 1981 spreekt de wens om in de Grondwet de autonomiegedachte zo hecht mogelijk te verankeren en de vrees dat in de thans in tweede lezing aanhangige grondwetsherzieningsvoorstellen deze verankering minder hecht is dan in de huidige Grondwet. Naar ons oordeel berust de vrees van de VNG op een onjuiste opvatting omtrent de betekenis van verschillende bepalingen van de huidige Grondwet en op een voorbijgaan aan de intentie van de thans voorgestelde bepalingen, zoals ook de fractie van de V.V.D. reeds signaleerde. Hierna gaan wij – in het licht van ons hiervoor in algemene bewoordingen weergegeven standpunt – kort in op de verschillende – tot onze verwondering eerst thans en niet bij de eerste lezing – door de VNG aan de orde gestelde onderwerpen. Wij voldoen daarmee tevens aan het verzoek van de leden van de P.v.d.A.-fractie, om in te gaan op de opmerkingen van de Vereniging.

ad 1. *Wetsontwerp 16931 (provincies en gemeenten)*

a. Grenswijziging provincies en gemeenten

Wij zijn met de VNG van oordeel dat voorstellen tot delegatie van de bevoegdheid tot wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen zeer zorgvuldig moeten worden overwogen. Wij wijzen er echter op dat de intentie van deze bepaling is mogelijk te maken in de gevallen die daarvoor naar het oordeel van de wetgever in aanmerking komen, deze te ontlasten van werkzaamheden die heel goed op een lager niveau kunnen worden uitgevoerd. Daarbij denken wij overigens ook aan een zekere mate van delegatie naar de provincie.

b. Binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie

De VNG heeft bezwaren tegen artikel 7.2, tweede lid, in zoverre daarin, evenals in artikel 153 van de huidige Grondwet, de mogelijkheid besloten ligt dat bij het vorderen van medewerking tevens wordt voorgeschreven dat daartoe een nieuw orgaan in het leven wordt geroepen. Het betoog van de VNG ter zake gaat onzes inziens langs de zaak heen. De bedoelde passage in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer was opgenomen in antwoord op de vraag in het voorlopig verslag waarom de mogelijkheid om andere organen voor te schrijven voor zelfbestuurszaken wél en voor autonome aangelegenheden in het algemeen niet wordt opengehouden. Door het vorige kabinet is daarop geantwoord dat het ook onder de huidige Grondwet reeds mogelijk is in geval van medebewind voor te schrijven welk orgaan met de feitelijke werkzaamheden moet worden belast. Nimmer is betoogd dat het daarbij organen zou moeten betreffen die op één lijn zouden zijn te stellen met de in artikel 7.3 genoemde organen. Overigens wijzen wij erop dat de VNG kennelijk niet bestrijdt dat deze mogelijkheid ook reeds in artikel 153 van de huidige Grondwet besloten ligt.

Naar aanleiding van de door de VNG genoemde redenen om de in artikel 7.2, tweede lid, vervatte mogelijkheid af te keuren, merken wij het volgende op.

De staatsrechtelijke bezwaren die de VNG oppert tegen artikel 7.2, tweede lid, kunnen ons, mede gelet op de omstandigheid dat artikel 7.2, tweede lid, inhoudelijk niet verschilt van artikel 153, derde lid, van de huidige Grondwet, niet overtuigen. Wel zijn wij met de VNG van oordeel dat binnengemeentelijke decentralisatie haar wortels moet hebben in de gemeentelijke samenleving en dat zij vorm moet krijgen in een proces dat mede van onderop wordt gevoed. Evenals het vorige kabinet staan wij op het standpunt dat van de bevoegdheid om bij het vorderen van medewerking de instelling van een bijzonder administratief orgaan voor te schrijven een zeer terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Naar onze mening is zulks ook onder het huidige artikel 153, derde lid, het geval geweest.

c. Aanwijzingsbevoegdheid

De VNG brengt twee bezwaren naar voren tegen de formulering van artikel 7.2, tweede lid, dat bepaalt dat medewerking kan worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Het eerste bezwaar tegen de formulering «bij of krachtens de wet» is dat deze, in tegenstelling tot de formulering van de huidige Grondwet, geen waarborg zou inhouden tegen een blanco aanwijzingsbevoegdheid. Bovendien zou onder deze redactie, aldus de VNG, medewerking ook bij een concreet besluit gevorderd kunnen worden.

Het tweede, hiermee samenhangend bezwaar is dat de bepaling de mogelijkheid opent dat provincies en gemeenten ook door andere openbare lichamen (gebaseerd op artikel 7.11 en 7.12) in medebewind kunnen worden geroepen.

Wij wijzen erop dat het verschil dat de VNG meent te signaleren tussen de huidige Grondwet en de voorgestelde bepalingen van de nieuwe Grondwet niet bestaat. In de eerste plaats zal het ook onder de nieuwe Grondwet niet mogelijk zijn dat bij of krachtens de wet een blanco aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van gemeenten en provincies aan enig overheidsorgaan wordt gegeven. Een dergelijke bevoegdheid zou in strijd zijn met het in hoofdstuk 7 neergelegde stelsel, dat immers – wij stelden het hiervoor reeds – het bestaan van provincies en gemeenten met eigen, zelfstandige taken en bevoegdheden vooronderstelt.

In de tweede plaats is het ook onder de huidige Grondwet reeds mogelijk dat medewerking gevorderd wordt bij een concreet besluit, mits dat op een wet, algemene maatregel van bestuur of, voor, wat betreft gemeenten, op een provinciale verordening is gebaseerd. Wij wijzen in dit verband op hetgeen in eerste lezing in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer hierover is opgemerkt.

In de derde plaats wordt het ook onder de huidige Grondwet reeds mogelijk geacht dat andere openbare lichamen medewerking van provincies en gemeenten kunnen vorderen, mits die bevoegdheid een wettelijke grondslag heeft. Wij wijzen op bepalingen als artikel 46 van de Wet openbaar lichaam Rijnmond en artikel 53 van de Wet agglomeratie Eindhoven. De conclusie kan naar ons oordeel geen andere zijn dan dat de materiële waarborgen van de nieuwe Grondwet, ondanks de tekstwijziging, niet minder zijn dan die van de huidige Grondwet.

d. Samenstelling, inrichting en bevoegdheid der provincie- en gemeentebesturen

Uit de reactie van de VNG begrijpen wij dat zij geen bezwaar heeft tegen de in artikel 7.9 eerste lid, neergelegde delegatiemogelijkheid, maar dat zij deze beperkt wenst te zien tot elementen van louter technische aard.

De hoofdlijnen van de inrichting van provincies en gemeenten en de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen worden geregeld in de Grondwet zelf. De grondwettelijke bepalingen vinden vervolgens in de eerste plaats nadere uitwerking in de organieke wetgeving, zoals Provinciewet, gemeentewet en Kieswet. Ook de provincies en gemeenten zelf dienen evenwel de mogelijkheid te hebben om, binnen de grenzen die door Grondwet en wet worden getrokken, hun inrichting en de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen te regelen. Wij wijzen in dit verband bij voorbeeld op de commissiebepalingen in de Provinciewet en de gemeentewet, die voldoende ruimte bieden om het provinciaal en gemeentelijk bestuur naar eigen inzicht in te richten. Dergelijke bepalingen zijn niet mogelijk zonder de door de Grondwet geboden delegatiemogelijkheid. Evenmin menen wij dat het hier om elementen van louter technische aard gaat. Juist met het oog op een zo ruim mogelijke bevoegdheid van provincies en gemeenten om hun eigen bestuursinrichting nader te regelen lijkt het ons van belang de delegatiemogelijkheid in artikel 7.9, eerste lid, niet te beperkt op te vatten.

ad 2. *Wetsontwerp 16923 (codificatie)*

De VNG spreekt zich in deze paragraaf uit tegen de mogelijkheid van delegatie die in het tweede lid van artikel 5.2.8 besloten ligt. De opmerkingen die de VNG in dat verband maakt zijn voor een deel nagenoeg gelijklopend aan die welke eerder door de Vereniging naar voren zijn gebracht, en wel in een brief dd. 17 januari 1980, die gericht was aan een aantal leden der Tweede Kamer. Op verzoek van het Tweede-Kamerlid Roethof (P.v.d.A.) hebben de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende en de regeringscommissaris voor de grondwetsherziening op die opmerkingen gereageerd tijdens de mondelinge behandeling van wetsontwerp 15 046 (Hand. II, 1979–1980, blzz. 4078–4079, 4092).

Met hetgeen toen van de zijde van de Regering is betoogd, stemmen wij in. Wij achten ons dan ook van de verplichting ontslagen om bij deze gelegenheid het regeringsstandpunt ten aanzien van de hierbedoelde opmerkingen wederom uiteen te zetten. Wij volstaan ermee te verwijzen naar de zojuist aangehaalde passages uit de Handelingen, alsmede naar de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (kamerstuk 15 046, nr. 15, blz. 1).

Wij zouden onze reactie op de overige, nog niet eerder gemaakte opmerkingen van de VNG als volgt willen weergeven.

De VNG bepleit schrapping van de delegatiemogelijkheid. Dit zou moeten geschieden door de term «algemene regels» te vervangen door «algemene bepalingen». Wij blijven een dergelijke schrapping afwijzen. De VNG geeft zelf al aan dat door de term «algemene bepalingen» ook delegatie aan provincies en gemeenten wordt uitgesloten. Zij ziet dit echter niet als bezwaar. Immers, de Grondwet bedoelt geen uitputtende regeling en dus kunnen lagere publiekrechtelijke lichamen in autonomie algemene regels van bestuursrecht vaststellen. Naar wij menen is deze redenering niet juist. Indien de formele wetgever inzake een bepaald onderwerp van het bestuursrecht algemene regels heeft neergelegd, dan zal, afhankelijk van aard en inhoud der gestelde regels, daarvan het gevolg kunnen zijn dat de lagere wetgever niet langer de bevoegdheid heeft autonoom algemeen bestuursrechtelijke regels vast te stellen. Daarom is de grondwettelijke mogelijkheid dat een lagere wetgever krachtens delegatie nadere regels geeft, als uitwerking of uitvoering van wat de formele wetgever heeft vastgelegd, niet, zoals de VNG meent, overbodig. Wij zijn derhalve van opvatting dat de delegatiemogelijkheid die thans besloten ligt in artikel 5.2.8, tweede lid, wenselijk is. Dat daarbij de delegatie zowel aan de Kroon en afzonderlijke ministers als aan lagere publiekrechtelijke lichamen mogelijk is, is een uitvloeisel van de opzet van de delegatiesystematiek die voor de herziene Grondwet is gekozen.

ad 3. Wetsontwerp 16 925 (ambtenaren)

De VNG geeft als haar opvatting te kennen, dat het thans voorgestane artikel 5.2.10 omtrent de rechtspositie van ambtenaren het decentralisatiebeginsel verlaat. Dit standpunt delen wij niet. Het voorgestelde artikel dwingt niet tot het verlaten van de huidige regeling van de verhouding tussen de centrale overheid en de andere overheden ter zake van de ambtelijke rechtspositie. Deze regeling laat – met inachtneming van het wettelijk voorbehoud van artikel 125 Ambtenarenwet 1929 en binnen het kader van het toezicht in gevolge artikel 126 Ambtenarenwet – aan de provincies en gemeenten voldoende ruimte voor het zelfstandig stellen van regelen op dit stuk. De nieuwe grondwetsbepaling vereist slechts, dat deze regelen op een wettelijke basis berusten.

Daar stelt de VNG tegenover, zo begrijpen wij haar adres, dat het artikel geen verbod bevat om die ruimte te verkleinen of zelfs te doen verdwijnen (via de formele wet of via delegatie aan de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling).

Inderdaad bevat het voorgestelde artikel niet zulk een verbod. Maar ook in de huidige Grondwet vindt men zo'n verbod niet. Zowel onder de bestaande Grondwet, als onder de toekomstige, wordt aan de wetgever overgelaten, hoe globaal of hoe gedetailleerd hij de ambtelijke rechtspositie in de formele wet (eventueel: meerdere wetten) wil regelen. Het voorgestelde artikel 5.2.10 scheidt geen nieuwe mogelijkheden voor de wetgever die er thans niet zouden zijn maar staat anderzijds bestending van de huidige rechtssituatie met betrekking tot de bevoegdheid der lagere publiekrechtelijke lichamen op het stuk van de regeling van de rechtspositie van hun personeel niet in de weg. Het voorgestelde artikel leidt niet automatisch tot een verregaande centralisatie. Het is de wetgever – en in diens tussenkomst is naar ons oordeel voldoende garantie gelegen –, die aan de hand van concrete maatschappelijke omstandigheden zal moeten uitmaken, hoeveel ruimte hij in dezen kan laten aan de lagere publiekrechtelijke lichamen.

Met betrekking tot het wetsontwerp grondrechten gaat de VNG in op de gevolgde systematiek ten aanzien van het beperken van grondrechten. Zij wijst erop, dat zogenaamde algemene beperkingen van grondrechten worden afgewezen. Beperkingen zullen moeten berusten op specifieke daarop gerichte wetsbepalingen. Refererend aan een artikel van mr. C. A. J. M. Kortmann in het NJB stelt de VNG, dat het gevolgde systeem nauwelijks plaats laat voor rechterlijke controle van op wettelijke delegatie gebaseerde gemeenteverordeningen, waarin grondrechten worden beperkt.

Ons antwoord hierop is, dat krachtens verschillende voorgestelde grondwetsbepalingen over grondrechten de gemeentelijke verordeningbevoegdheid ten aanzien van grondrechten haar basis moet vinden in een wettelijke bevoegdheidsverlening. Dit behoeft echter geenszins te betekenen, dat gemeenteverordeningen ter zake niet meer door de rechter getoetst zullen kunnen worden aan de wet. In de wet kan bij voorbeeld het gebruik van de gemeentelijke verordeningbevoegdheid worden gebonden aan de eis, dat het gemeentebestuur ten aanzien van betogingen slechts voorschriften mag geven die *nodig* zijn voor de bescherming van in de wet genoemde belangen (bij voorbeeld de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden). Deze wettelijke bevoegdheidsverlening zou de rechter de mogelijkheid bieden een betogingsverordening en eventuele uitvoeringsvoorschriften daarvan materieel aan de wet te toetsen. Voor de vrees dat de wetgever in verband met de beperkte rechterlijke controle af zou zien van «delegaties» met als gevolg dat verordeningen van lagere wetgevers niet houdbaar zouden zijn, bestaat naar onze mening daarom geen grond.

ad *Conclusie*

In de conclusie van haar brief noemt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nogmaals de belangrijkste bezwaren die zij heeft tegen de thans in tweede lezing aanhangige herzieningsvoorstellen. Wij zijn hiervoor reeds op deze bezwaren ingegaan. Voorts merkt de VNG op dat duidelijkheid in de terminologie van de nieuwe Grondwet ontbreekt. Zij veronderstelt dat daar ook wel eens aan zou kunnen worden toegeschreven dat de grondwetsherziening zo weinig aandacht heeft gekregen. Ten slotte betreurt de VNG dat tijdens deze grondwetsherziening geen advies is gevraagd. Naar ons oordeel is niet aangetoond dat de terminologie van de nieuwe Grondwet onduidelijk zou zijn. Wij zijn van oordeel dat de nieuwe Grondwet, door haar meer systematische opzet en eenduidige terminologie, bij voorbeeld op het punt van de delegatiemogelijkheid, aanmerkelijk helderder is dan de bestaande Grondwet. Voor een goed inzicht in de tekst van de voorgestelde grondwetsartikelen dient aandacht te worden geschonken aan de intentie van de bepalingen en de context waarin zij zijn geplaatst.

De brief van de VNG geeft ons ten slotte nog aanleiding een enkele opmerking te maken over de raadpleging van adviesorganen ten aanzien van de grondwetsherziening. Na het verschijnen van de Proeve van een nieuwe Grondwet is aan een groot aantal colleges en organisaties op politiek en maatschappelijk terrein gevraagd zich uit te spreken over de wenselijke inhoud van een herziene Grondwet. Tot de vele adviezen die hierop zijn ontvangen behoort ook het in januari 1968 uitgebrachte advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁷. Deze adviezen hebben de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet en vervolgens de regering goede diensten bewezen bij de herzieningsarbeid. Gelet op deze adviesronde is bij de grondwetsherziening verder de beleidslijn gevolgd dat over de verschillende onderdelen niet opnieuw advies zou worden gevraagd. Deze procedure was overigens ook volstrekt noodzakelijk, om de tijdsdruk die door de omvang van deze operatie toch al bijzonder klemmend was, niet verder te vergroten. Dat neemt evenwel niet weg dat voortdurend de mogelijkheid bestaan heeft ongevraagd advies uit te brengen. De VNG heeft daarvan zoals gezegd, eerst thans, en niet tijdens de behandeling in eerste lezing,

⁷ Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet? deel 2, blz. 180–186.

in algemene zin gebruik gemaakt. In eerdere stadia heeft de VNG overigens wel reeds gereageerd op bepaalde onderdelen van de herzieningsvoorstellen. Wij doelen hier op de brief van de VNG van 5 januari 1979 aan enkele leden van de Eerste Kamer, betreffende artikel 1.4 (kiesrecht), en op brieven van 17 januari en 15 februari 1980 aan enkele Tweede Kamerleden over het ambtenarenartikel.

Wij willen niet verhelen dat het adres van de VNG aan de leden van de Tweede Kamer, waarin wordt geconcludeerd dat de waarde van de Grondwet als wet van grondslagen en waarborgen door de aanhangige herziening sterk wordt gereduceerd en waarin wordt geadviseerd een aantal van de herzieningsvoorstellen in tweede lezing te verwerpen, ons heeft teleurgesteld. De aangevoerde bezwaren rechtvaardigen een zo afwijzende houding in geen enkel opzicht. In de zienswijze van de VNG ligt een miskenning besloten van de continuïteit tussen de huidige en de nieuwe grondwetsbepalingen, waar het gaat om de belangrijke positie die de gemeenten in ons staatsbestel hebben. Wij vertrouwen dat de leden van de Tweede Kamer die zienswijze niet zullen delen.

Wetsontwerp 16 932 (kiesrecht vreemdelingen)

De leden van de P.v.d.A.-fractie drongen er bij de regering op aan te bevorderen dat zo mogelijk vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 het kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen wordt gerealiseerd.

Wij achten de wens van deze leden gerechtvaardigd. Wanneer ook in tweede lezing beide Kamers de grondwetsbepaling hebben aanvaard, die het de wetgever mogelijk maakt kiesrecht voor de gemeenteraden te verlenen aan niet-Nederlandse ingezetenen, dan zou het wenselijk zijn dat reeds bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen aan deze bepaling uitvoering zou zijn gegeven. De omstandigheid dat al op 20 april van het volgend jaar de kandidaatstelling voor de raadsverkiezingen zal worden gehouden en voor wat het actief kiesrecht betreft, men op die datum in het kiezersregister moet zijn ingeschreven om aan de vervolgens op 2 juni 1982 plaatsvindende raadsverkiezingen te kunnen deelnemen, maakt het echter twijfelachtig of dit mogelijk zal zijn. Eerder in deze nota – bij wetsontwerp 16 913 (verkiezing Tweede en Eerste Kamer) wezen wij al op de onzekerheid omtrent het tijdstip waarop de herziene Grondwet na afwikkeling van de tweede lezing en de noodzakelijke aanpassingswetgeving in werking zal kunnen treden. Voor wat het onderhavige onderwerp betreft komt daar nog bij dat ingevolge artikel A 7.7 het nieuwe grondwetsartikel inzake het kiesrecht voor vreemdelingen pas in werking kan treden, nadat artikel 46 van het Statuut voor het Koninkrijk gewijzigd is. Met de parlementaire behandeling van de statuutswijziging moet worden gewacht, totdat de herziene Grondwet kracht van wet heeft gekregen. Zou de statuutswijziging eerder in het parlement worden behandeld, dan zou zich het geval voordoen van artikel 55, derde lid, van het Statuut, luidende: «Indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen». Een dergelijke gang van zaken met nieuwe verkiezingen voor de Tweede en Eerste Kamer dient uiteraard te worden vermeden.

Na aanvaarding van de statuutswijziging door beide Kamers dient dan nog te worden doorlopen de procedure van artikel 55, tweede lid, van het Statuut. Ingevolge die bepaling dient een voorstel tot wijziging van het Statuut, na door de Staten-Generaal te zijn aangenomen, eerst nog door de Nederlandse Antillen te worden aanvaard, alvorens in werking te kunnen treden. Deze aanvaarding door de Nederlandse Antillen geschiedt bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft reeds ingestemd met de benodigde wijziging van het Statuut en wij menen te mogen vertrouwen dat de Staten van de Nederlandse Antillen te gelegener tijd aan een snelle goedkeuring van de betreffende landsverordening zullen meewerken.

Niet te ontkennen valt het risico, dat de verschillende wetgevingsprocedures die voor grondwetsherziening en statuutwijziging doorlopen moeten worden, niet tijdig vóór 20 april 1982 zullen zijn afgewikkeld.

Herhaald moge hier worden hetgeen wij reeds stelden bij de beantwoording van de opmerkingen betreffende wetsontwerp 16 913, t.w. dat het alleen zou kunnen, indien de Tweede en Eerste Kamer bereid zouden zijn de tweede lezing van de grondwetsherziening en de aanpassingswetgeving ter zake snel af te wikkelen. Hetzelfde geldt voor de wijziging van het Statuut.

Voor het geval het wel zou lukken, dient nog de vraag onder ogen te worden gezien of een wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet op dit punt tijdig het Staatsblad zou kunnen bereiken. De voorbereiding van een wetsontwerp op basis van het in maart van dit jaar door de Kiesraad uitgebrachte advies is direct na het optreden van het nieuwe kabinet met voortvarendheid ter hand genomen. Bij die voorbereiding is ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betrokken. Na behandeling in de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid zal het ontwerp de Ministerraad en de Raad van State moeten passeren, zodat indiening bij de Tweede Kamer op zijn vroegst tegen het eind van dit jaar mogelijk zal zijn. Van regeringszijde zal echter al het nodige worden gedaan om een spoedige totstandkoming van de Kieswetwijziging te bevorderen.

Wij hebben kennis genomen van de zienswijze van de leden van de R.P.F.-fractie dat het actief en passief kiesrecht zonder meer aan het Nederlandschap verbonden dient te blijven. Uit het voorliggende ontwerp zal hun duidelijk zijn dat wij deze visie niet delen.

Wetsontwerp 16 934 (andere openbare lichamen)

Naar de mening van de R.P.F.-fractie blijkt de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de praktijk veelal niet meer dan een verlengstuk van de overheid. Zij stoelt, aldus deze leden, op de corporatieve gedachte en een collectivistische maatschappijvisie, die zij niet deelden.

Wij kunnen de stelling van deze leden dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de praktijk veelal niet meer is dan een verlengstuk van de overheid, niet onderschrijven. De overwegende zeggenschap van organisaties van werknemers en ondernemers in de organen van de p.b.o. weerspreekt onzes inziens de stelling van de leden hier aan het woord.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
E. van Thijn