

Voorzitter: Thurlings

Tegenwoordig zijn 61 leden, te weten:

Thurlings, Eijsink, Van Boven, Van Hulst, Kaland, Van der Meer, Diepenhorst, Vermeer, Vogt, Glastra van Loon, Schinck, Franssen, Schreurs, Van Kuik, Wiebenga, Meuleman, Von Meijenfheldt, Vis, Heijne Makkreel, B. de Gaay Fortman, Vrouwenvelder, Van Waterschoot, Uijterwaal-Cox, Steenkamp, F. C. de Jong, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, W. F. de Gaay Fortman, Uijen, Lamberts, De Rijk, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Mol, Van der Jagt, Van Dalen, Maaskant, Van der Werff, Nagel, Vonk-van Kalker, Kolthoff, Derks, Christiaanse, G. de Jong, Van den Bergh, Versloot, Steigenga-Kouwe, Van Soest-Jansbeken, Tjeerdsma, Van der Werf-Terpstra, Van Veldhuizen, Post, Zoutendijk, Schlingemann, Simons, Zoon, Oskamp, Van de Zandschulp, Vonhoff-Luijendijk, Tummers, Schouten en Netjes,

en de heren Van Agt, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken mevrouw Haars, Staatssecretaris van Justitie en de heer Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Oudenhoven en Van Tets, wegens ambtsbezigeden;

Terwindt, De Vries en Kloos, wegens verblijf buitenslands;

Ermen, Van Krimpen, Achterstraat en Feij.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat de door het College van Seniores te nemen besluiten, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij gedane voorstellen voor de leden ter inzage zullen worden gelegd.

De op het vorenstaande betrekking hebbende stukken zullen in de Handelingen worden opgenomen.

Ingevolge artikel 41 van het Reglement van Orde liggen ook de notulen van de vorige vergadering voor de leden ter inzage. Tenzij enig lid hiertegen vóór het einde der vergadering bezwaar maakt, zal worden aangenomen, dat de Kamer akkoord gaat met de voorstellen en dat zij de notulen goedkeurt.

Ik heb bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering ontvangen van de Minister van Financiën, die bij de behandeling van het wetsontwerp zijn Departement betreffende, zo nodig, vervangen zal worden door de Minister van Binnenlandse Zaken.

Ik deel voorts aan de Kamer mede, dat de Gemeenschappelijke Commissie uit de Verenigde Vergadering voor het voorbereidend onderzoek van de wetsontwerpen inzake het Regentschap en de Voogdij, tot haar voorzitter heeft gekozen de heer W.F. de Gaay Fortman, lid van deze Kamer.

Aan de orde is de behandeling van de **voorstellen van de Commissie voor de Verzoekschriften** omtrent de adressen van:

a. G. J. Buis te Mijdrecht, met betrekking tot examenregels (gedrukt stuk Eerste Kamer, zitting 1980-1981, nr. I);

b. mevrouw drs. E. A. Latham te Leiden, met betrekking tot discriminatie en ontslag (gedrukt stuk Eerste Kamer, zitting 1980-1981, nr. II).

Overeenkomstig de voorstellen van de Commissie voor de Verzoekschriften wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, de wetsontwerpen inzake wijzigingen van de Grondwet gezamenlijk te behandelen.

Daartoe wordt besloten.

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

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het Koningschap (16 034, R 1138);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de Ministers alsmede de Staatssecretarissen (16 035);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opnemning van een bepaling inzake de Ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign (16 036, R 1139);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste Colleges van Advies en bijstand (16 040, R 1141);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Justitie (16 162);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden (16 163, R 1146);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrijven (16 164, R 1147);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het voorzitterschap van de verenigde vergadering der Staten-Generaal (16 640);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (16 642).

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Vermeer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De voorstellen tot herziening van de Grondwet die wij vandaag behandelen hebben in de Tweede Kamer geleid tot een uitvoerige discussie. Dat was naar mijn mening ook terecht, gelet op de betekenis van een aantal onderwerpen die bij deze voorstellen aan de orde zijn: de positie van de Ministerraad, de taak van de Ministerraad, de ministeriële verantwoordelijkheid enz. Onze fractie heeft toch besloten, vandaag te volstaan met het maken van enkele kanttekeningen bij de antwoorden die de Regering heeft gegeven op onze vragen. Het zou zeker gerechtvaardigd zijn, hier uitvoerige beschouwingen te houden over een aantal belangrijke onderwerpen. Wij hebben daaraan echter weinig behoefte, want wij kunnen ons heel goed verenigen met hetgeen namens de PvdA al in de Tweede Kamer is gezegd.

Nu wij het voorstel tot herziening van de grondwetsbepalingen inzake het koningschap behandelen, is een opmerking over de intrekking eind vorig jaar van het wetsontwerp ter uitvoering van de grondwettelijke bepaling die een wettelijke regeling van de omvang van het Koninklijk Huis eist, een bepaling die wij ook nu weer terugvinden in wetsontwerp 16 034, niet misplaatst. Die bepaling in onze Grondwet is immers niet van facultatieve aard. Negen jaar nadat zij in de Grondwet werd opgenomen ontbreekt een regeling nog steeds.

Toen destijds in de Tweede Kamer het amendement-Brinkhorst ondanks bestrijding door de Regering was aangenomen, had de Regering naar onze mening niet moeten reageren met intrekking van het wetsontwerp. Het gevolg daarvan is, dat het grondwettelijk voorschrift nu een dode letter blijft. Het verhoogt, dunkt ons, de waarde van de Grondwet niet.

Aan het wetsontwerp zelf zullen wij onze steun geven, omdat het een verbetering in systeem en redactie inhoudt en met name omdat de gelijkstelling van dochters en zonen bij de erfopvolging een verandering is die wij zonder meer toejuichen. Deze instemming met het ontwerp houdt echter niet in, dat wij de in het voorlopig verslag en ook al in de Tweede Kamer geuite bezwaren laten varen. Wij blijven van mening, dat een mogelijke troonopvolger afstand van dat recht moet kunnen doen. De Regering zegt, dat iemand geen afstand kan doen van iets dat hij niet heeft. Is dat, zo vraag ik mij af, nu wel juist geformuleerd? Is een sluimerend recht geen recht?

De Regering beroept zich op het publiekrechtelijke karakter van de erfopvolging, terecht uiteraard. Daartegenover staat echter, dat degene die potentieel opvolger is ons inziens het recht zou moeten hebben, te verklaren daarvan nooit gebruik te zullen maken. Die oplossing zou, dunkt ons, bevredigender zijn dan beide oplossingen die de Regering in de memorie van toelichting op pag. 5 heeft aangedragen. Daar wordt gezegd dat de betrokkene, eenmaal koning geworden, afstand kan doen. Dat vinden wij een minder goede oplossing dan het afstand doen van het recht. In uitzonderlijke gevallen, zo zegt de Regering, zou artikel 2.1.6, dus uitsluiting van de erfopvolging, kunnen worden toegepast. Natuurlijk, dat zou kunnen, maar nogmaals, wij zouden de andere oplossing toch prefereren. Ik moet zeggen 'geprefereerd hebben', want het staat nu eenmaal niet in de herziening.

Een tweede punt waarop wij met de Regering van mening blijven verschillen betreft artikel 2.1.7. Wij volhouden in de opvatting, dat bij het vooruitzicht op het ontbreken van een troonopvolger of bij het feitelijk ontbreken ervan de keuze met betrekking tot de staatsvorm volledig vrij behoort te zijn. De Regering schrijft in het antwoord aan deze Kamer, dat het in de genoemde gevallen in de rede ligt, een voorziening ter continuering te treffen, omdat het constitutionele koningschap in de Grondwet verankerd ligt.

Dat is naar onze mening een onjuiste redenering. In de Grondwet is het koningschap gebonden aan Willem I en diens wettige opvolgers. Zodra dezen komen te ontbreken, ontstaat een volkomen nieuwe situatie. Uit de geschiedenis van de politieke beweging, die ik vertegenwoordig, blijkt in voldoende mate dat wij – en met ons tal van anderen – geen voorstander zijn van de monarchie. De monarchie is voor ons niet de meest wenselijke staatsvorm, maar wij aanvaarden haar met het oog op de wijze waarop de huidige vorstin en haar voorgangers daarin functioneert en functioneerden.

In het hypothetische geval, dat een opvolger ontbreekt, moeten naar onze mening beide Kamers in Verenigde Vergadering een beslissing over de staatsvorm nemen en moet de Grondwet niet preluderen op de continuering van de monarchie. Dit alles is overigens voor ons geen reden om onze stem aan het ontwerp te onthouden. Als wij dit ontwerp zouden verworpen, zouden wij automatisch terugvallen op de huidige Grondwet die soortgelijke bepalingen inhoudt. Ik

mag er ook nog even aan herinneren dat de heer De Gaay Fortman indertijd bij een bepaald ontwerp een andere redenering heeft gevolgd, maar daar kan ik best inkomen.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Dat betrof geen ingrijpende verandering. Als u principiële bezwaren hebt tegen het koningschap, moet u tegen ontwerp 16 034 stemmen.

De heer **Vermeer** (PvdA): Ik heb het iets anders geformuleerd.

Mijnheer de Voorzitter! De redenering van de Regering inzake het verworpen amendement-Brinkhorst dat een verder gaande beperking in de erfopvolging wilde aanbrengen, begrijp ik, maar ik kan haar moeilijk volgen. De beperking bij voorbaat is een zaak van andere orde dan de voor een specifiek geval bedoelde toepassing van artikel 216. Brinkhorst en de voorstemmers wilden de kring van de erfopvolging wat verder beperken dan de huidige Grondwet doet en het voorstel beoogt. Ook dat ware ons liever geweest.

Ik heb geen opmerkingen over de ontwerpen 16 035 en 16 036.

Ik wil echter wel even stilstaan bij ontwerp 16 040. In de memorie van toelichting beperkt de Regering de mogelijkheid tot het vragen van advies door de Tweede Kamer aan de Raad van State over initiatief-ontwerpen. Bij twijfel over de grondwettigheid van een wetsontwerp zou volgens dezelfde memorie van toelichting de Tweede Kamer aan de Raad van State advies kunnen vragen. De Regering zegt, dat de wetgever dit moet regelen.

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer sluit de Regering naar aanleiding van opmerkingen in het voorlopig verslag een ruimere mogelijkheid om advies te vragen aan de Raad van State niet uit. Het ging toen over ingrijpende nota's van wijziging. Advies vragen door de Eerste Kamer achtte de Regering niet wenselijk.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer schuift de Regering nog wat verder op en sluit een adviesaanvraag bij hoge uitzondering niet uit. Ook naar ons oordeel zal met het vragen van advies uiterst zorgvuldig en terughoudend moeten worden omgegaan. Overigens denk ik dat een ingrijpend gewijzigd wetsontwerp zo'n geval kan zijn. Men moet mij goed begrijpen: Ook wij hebben er geen behoefte aan de wetgevingsprocedure nog verder te verlengen en te verzwaren. Integendeel, wij zien deze Kamer als een misbare schakel in de procedure. In die opstelling past het terughoudend te zijn met het vragen van advies aan de

Vermeer

Raad van State. In zoverre gaan wij dus akkoord met de Regering.

Wij zijn echter evenals de Tweede Kamer een orgaan dat toetst in politieke zin, te weten op de maatschappelijke gewenstheid van een wetsontwerp. Als de Tweede Kamer de mogelijkheid krijgt de Raad van State advies te vragen over de juridische consistentie van een wetsontwerp of van een nota van wijzigingen, is het niet onlogisch als de Eerste Kamer dit zou kunnen doen, nadat de Tweede Kamer ingrijpende wijzigingen door amenderingen heeft aangebracht. Ik geef toe dat men ten principale kan twisten over de vraag, of het vragen van advies aan de Raad van State door de Staten-Generaal moet gebeuren. Als men echter als Regering heeft toegegeven, dat dit kan gebeuren, meen ik dat men het ene deel van het parlement niet moet onthouden, wat het andere deel wordt gegeven.

Voorts maak ik een opmerking over het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State. Ik wil heel sober volstaan met mee te delen, dat wij van mening blijven verschillen met de Regering omtrent dit punt. Dat zal overigens niet leiden tot tegenstemmen. Dat zou gegeven het stemgedrag van het CDA en de VVD bij een vroeger ontwerp van grondwetswijziging, enkele weken geleden in deze Kamer, welhaast gerechtvaardigd zijn. Wij zullen dat echter niet doen.

Vervolgens maak ik een enkele opmerking over het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Wij stonden op het standpunt en staan op het standpunt dat gegeven de verhoudingen tussen de beide Kamers in ons staatsbestel de voorzitter van de Tweede Kamer, waar het politieke zwaartepunt behoort te liggen, ook voorzitter van de Verenigde Vergadering kan zijn. In de Tweede Kamer zijn ongeveer 26 kolommen over dit onderwerp volgepraat. Veel leven om iets. Dat iets is natuurlijk niet zonder enige betekenis. Een dergelijke uitvoerigheid, eerst daar en toen hier, wordt daardoor echter niet gerechtvaardigd. Nu de onzes inziens juiste oplossing niet bereikbaar is, zullen wij aan de naar onze mening wat minder goede oplossing, die nu is voorgesteld, onze stem geven.



De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De grondwetsontwerpen, die wij vandaag behandelen dragen noch een revolutionair, noch een ingrijpend evolutionair karakter.

Voor zover veranderingen worden voorgesteld, zijn deze van niet meer dan ondergeschikte betekenis. De grondwetgever gaat ervan uit dat vergaande veranderingen in de rechtsorde van de wetgever moeten komen. De Grondwet legt daarbij wel de bevoegdheden en de grenzen vast. Het staatkundige bestel wordt niet vernieuwd. Door haar zakelijk functionele opzet geeft de voorgestelde Grondwet intussen wel meer inzicht in onze staatkundige structuur. Het is een Grondwet met een structuur, welke die van ons staatsbestel weerspiegelt. Vanuit een oogpunt van algemene staatkundige vorming van de burger is dat toch een heel belangrijk winstpunt.

Op de vele details, waaraan de overzijde met haar recht van amendement terecht zoveel aandacht schonk, ga ik nu niet in. Ik beperk mij slechts tot enkele opmerkingen over justitie en Staten-Generaal, naast een beschouwing over de functionering van het koningschap, zoals dat in de wetsontwerpen 16 034 en 16 035 is geregeld.

Mijn vriend en collega Waltmans had gelijk, toen hij in de Tweede Kamer opmerkte dat, afgezien van volstrekt onverwachte gebeurtenissen, het koningschap in onze samenleving op twee momenten in discussie móet komen: Bij gebrek aan een troonopvolger en bij behandeling van de positie van de Koning in de Grondwet. Niet bij een feitelijke opvolging zoals zich deze verleden jaar op 30 april voerde.

De Grondwet is er nu juist op gemaakt bij zulke gelegenheden volstrekte helderheid te verschaffen, zodat niemand zich hoeft af te vragen wat er behoort te gebeuren. Natuurlijk mag een ieder er dan wel over praten en discussiëren zoveel men wil, maar een verandering kan dan bezwaarlijk op juridisch en praktisch uitvoerbare wijze worden verwezenlijkt.

De vraag van verandering of bestending staat hier vandaag wel ter discussie. Juist wie zich verzet tegen discussie op ongeëigende momenten moet het geëigende moment gebruiken om de positie van de Koning in ons staatsbestel kritisch te bezien. In tegenstelling tot het liberale Tweede-Kamerlid Kappayne van de Coppello ziet mijn fractie in het koningschap in Nederland geen vanzelfsprekende zaak. Integendeel, het spreekt juist niet vanzelf. Als enig erfelijk ambt is het uitzonderlijk in onze democratie.

Het is bovendien een reminiscentie aan de standenmaatschappij die, zoals ik in mijn stemverklaring tegen het ont-

werp over adeldom en ridderorden duidelijk maakte, door de PPR volstrekt wordt verworpen. Er is in ons land ook nog wel iets overgebleven van dat oude verlangen om eigen waardigheid te benadrukken door te laten zien hoe dicht men bij de Koning staat. Die reactie op de positie van het staatshoofd treffen wij overigens ook aan in republieken en ik kom daar aan het slot van mijn betoog nog op terug. Bovendien kan de Koning zelf door de ring van hovelingen heen breken.

Wij zijn dat in Nederland zelfs van de Koning gewend en wij waarderen het. In feite zijn wij een land waarin de theorie van het koningschap voortdurend botst met de praktijk. Het grote verschil met adeldom en ridderorden is dan ook dat het koningschap in onze democratie als een wezenlijk element functioneert. Niet alleen knelt de monarchie niet, zoals mijn vriend Waltmans aan de overzijde zei, zij functioneert. Een niet dogmatische partij als de PPR moet daarvoor wel oog hebben.

Mijnheer de Voorzitter! Wij nemen met deze Grondwet afscheid van de macht des Konings. In ons bestel heeft het staatshoofd geen macht, geen force. Hij/zij kan niets forceren, zoals ministers dat soms wel kunnen. Wat wel van het staatshoofd wordt verwacht is het volgende. In de eerste plaats het bevorderen van binding en eenheid in de nationale gemeenschap door voortdurend te laten merken dat iedereen er bij hoort. In de tweede plaats het verzekeren van de continuïteit in de functionering van ons staatkundig bestel, met name door het vervullen van de rol van coördinator in de kabinetsformatie. Daardoor geeft het staatshoofd de zo noodzakelijke bestendigheid; kabinetten gaan, maar de regering blijft. Als eens de regering verandert, zoals verleden jaar gebeurde, dan wekt dat gevoelens van onrust bij een ieder, ook bij degenen die het koningschap van harte ondersteunen. Juist dat toont aan hoezeer er behoefte is aan een dergelijke bestendigheid. In de derde plaats het vertegenwoordigen van de nationale gemeenschap naar buiten.

Alleen bij dit systeem van het representatieve staatshoofd – ik noem dat nu maar zo al is het niet puur en alleen representatief – komt het erfelijk koningschap in aanmerking.

Wanneer tevens feitelijke macht wordt uitgeoefend, kunnen democraten niet kiezen voor het koningschap. Essentieel in de democratie is immers het afleggen van verantwoording door de machthebber, waarbij het vertrou-

wen, dat de basis vormt van diens positie, elk moment ter discussie kan worden gesteld en opgezegd. Natuurlijk kan – ook wanneer er sprake is van het representatieve staatshoofd – de bekleeder van het ambt daarin worden gekozen. Verkiezingen hebben evenwel altijd ook het karakter van een machtsstrijd. In de praktijk is het besef van het dienend karakter van het ambt van de 'nummer één' misschien gemakkelijker te verwerven door iemand die in de positie van troonopvolger wordt geboren en die het ambt nu eenmaal als roeping moet leren aanvaarden, dan door iemand die daar via kandidaatstelling enz. in moet worden gekozen. Hoe het ook zij, in ons constitutioneel systeem past het staatshoofd een bescheidenheid en ingetogenheid die onder politici slechts zelden wordt aangetroffen.

Ik wil nu enkele opmerkingen maken over wetsontwerp 16035, waarin opnieuw de bepaling wordt gevonden over de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers. Aan de overzijde ontstond een discussie over de vraag of dit nu fictie is, of niet. In Engeland noemt men de vermenging van facts en fiction; faction. Dat gebruik volgende, zouden wij het een factie kunnen noemen. Het is een feit dat de Ministers verantwoordelijk zijn. Het is een fictie dat de Koning onschendbaar is. Die fictie is nodig voor het functioneren van ons staatsbestel. Daar valt mee te leven zolang er tussen Koning, ministers, leden van het parlement en de bevolking een onderlinge loyaliteit bestaat. Het is met andere woorden een fictie die een feitelijke relatie vooronderstelt, wil men ermee kunnen werken. Ik meen overigens dat de uitdrukking: 'de ministers zijn verantwoordelijk' beter zou kunnen luiden: de ministers kunnen ter verantwoording worden geroepen, of leggen verantwoording af. De thans geldende formulering zou namelijk kunnen impliceren dat de Koning niet verantwoordelijk is. Alleen computers zijn niet verantwoordelijk. Mensen zijn dat altijd. De vraag is alleen hoe het afleggen van de verantwoording wordt geregeld. De Koning is alleen al daarom wel verantwoordelijk, omdat hij in ons staatsbestel invloed heeft. Die invloed heeft de Koning in de eerste plaats vanwege de in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer genoemde drie rechten, namelijk het recht van informatie vragen, aansporing en waarschuwing. Het lijkt mij echter beter om hier niet te spreken van rechten, maar van vrijhe-

den. Dit zijn vrijheden die vanzelfsprekend moeten worden gegund aan iemand van wie het 'seign' gevraagd wordt. Vanuit die vrijheden heeft de Koning de mogelijkheid, speciale aandacht te vragen voor bepaalde zaken. Hij kan de aandacht van de ministers in bepaalde richtingen sturen.

Daarnaast heeft de Koning invloed doordat hij door eigen handelen en spreken publieke aandacht kan richten op het leven van bepaalde groepen en van bepaalde mensen. Vervolgens heeft de Koning invloed in de beeldvorming van Nederland naar buiten.

De Koning heeft dus wel invloed. De Koning is als ieder mens verantwoordelijk. Toch zit hij voor het leven in het ambt. Hoe is dat te verdedigen? Ik denk dat dit alleen maar te verdedigen is in een democratie als de onze als aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Die voorwaarden zijn de volgende. In de eerste plaats moet de Koning zelf democraat zijn. Het moet blijken, dat de Koning de democratische gezindheid heeft die wij van elk van onze burgers verlangen.

In de tweede plaats kan voor de Koning nooit gelden: quod licet Jovi, non licet bovi. De Koning is zelfs eerder meer beperkt in zijn handelen dan zelfs maar de gemiddelde bekende Nederlander.

In de derde plaats kan het koningschap in een democratie nooit worden beschouwd als iets volstrekt onaanvaardbaars. Vertrouwen blijft de basis voor de uitoefening van alle ambten, ook voor het erfelijk ambt van het koningschap, al wordt dat vertrouwen niet volgens allerlei geregelde processen van tijd tot tijd getoetst.

Dat wij vandaag niet voor verandering kiezen, maar voor bestendiging van het koningschap vindt zijn grond in vertrouwen, niet in vertrouwen in een stamboom, niet in geloof in een mythe noch in een drievuldig snoer, maar in een in de praktijk gegroeid vertrouwen, dat mensen die in de positie van troonopvolger in Nederland worden geboren het koningschap beschouwen als roeping tot een leven van dienst aan de gemeenschap en dat zij bovendien de lasten van het ambt kunnen dragen.

Nederland heeft een constitutioneel systeem voor de vervulling van het ambt van staatshoofd, dat in vergelijking met andere landen niet slecht functioneert. Ik dacht daaraan toen ik niet lang geleden, namelijk op 9 februari van dit jaar, in Le Figaro een artikel las over het Franse systeem onder de

titel 'une monarchie républicaine'. Frankrijk met zijn presidenten, zoals De Gaulle, Pompidou en Giscard, kon worden gekenschetst als een republikeinse monarchie. Het Nederland onder Koningin Juliana en vervolgens onder Koningin Beatrix kan daarentegen worden gekenschetst als 'une république monarchiste'. In Frankrijk treffen wij de president als een monarch, een alleenheerser, aan. Hier treffen wij de monarch als een democraat aan, als een gedelegeerde, als een representante, die in alles bedacht is op de vertrouwensrelatie die er tussen haar en de bevolking moet zijn en blijven.

Het goede functioneren van het koningschap in onze democratie betekent intussen nog niet, dat het koningschap zelf ook een democratisch instituut is geworden. Democraten betalen voor de aanvaarding van het koningschap dan ook altijd een prijs.

Dat is de prijs van het vervelende gevoel dat er in ons staatsbestel nog een belangrijk ambt is waarvan de vervulling is geregeld op basis van erfelijkheid. De meeste democraten in ons land – mijn fractie schaart zich daaronder – blijken evenwel in staat, dat vervelende gevoel te boven te komen door gebruik te maken van hun ervaring en hun verstand.

Vervolgens maak ik enige opmerkingen over wetsontwerp 16 162. Allereerst kom ik daarbij tot het punt van het verdwijnen van de naam des Konings. Mijn fractie is niet van mening dat met het uit de Grondwet verdwijnen van de naam des Konings de Grondwet republikeins getint zou worden, zoals mevrouw Korte aan de overkant van het Binnenhof betoogde. Het betekent niet anders dan dat wij van de symbolische Grondwet naar de zakelijk-functionele Grondwet gaan. In een democratie moeten wij juist niet pompeus, doch uiterst sober omgaan met het koningschap en met de naam des Konings. Dat geldt ook voor de Grondwet.

Wij zien de afschaffing van de doodstraf als een stap vooruit in de beschaving die zich hier te lande heeft ontwikkeld, als een gestalte geven aan de eerbied voor het leven als een beginsel van de rechtsorde. Dat beginsel is nu ook grondwettelijk vastgelegd.

Ik maak ook nog enkele opmerkingen over dat niet belangrijke politieke punt uit wetsontwerp 16 640. Nadat wij onze deernis hadden betuigd met de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn rol van postbode, deelde hij mee dat dit een zeer eerbiedwaardig ambt is. Mijn fractie ondersteunt die visie

De Gaay Fortman

van harte. Toch kan de vraag of de postbode bevreemding in zijn werk vindt, niet geheel los worden gezien van de inhoud van de brieven die hij overbrengt. De postbode moet er namelijk een zeker vertrouwen in hebben dat hij iets anders doet dan het van de een naar de ander brengen van onbenullig werk.

De heer **Wiebenga** (VVD): U weet meer van het koningschap dan van de postbode!

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Dat is mogelijk. Ik had het dan ook niet over de rol van de Minister als postbode zonder meer, maar over de rol van postbode in een prestigestrijd tussen beide Kamers der Staten-Generaal. De Minister noemde het zelf 'een niet belangrijk politiek punt betreffende'. De Minister heeft gemeend, te moeten volhouden dat de verandering die de Tweede Kamer in zijn wetsontwerp heeft aangebracht, als een handreiking aan deze Kamer kan worden gezien. De Minister had overigens een vooruitziende blik, want hij is zo verstandig geweest, het te splitsen in 16 640 en 16 642. Wij zijn van oordeel dat de Minister te veel politicus is om zijn visie werkelijk met verve te kunnen verdedigen. Wij hebben dan ook in het voorlopig verslag gesproken van een onderschatting van het vermogen van de leden van deze Kamer tot tellen. Het punt is natuurlijk dat een aanwijzing van de voorzitter van de Verenigde Vergadering door die Verenigde Vergadering best mogelijk was wanneer de Minister meteen met zo'n voorstel was gekomen of wanneer de Tweede Kamer direct met dit voorstel was gekomen en daarover ook overleg had gezocht met de leden van deze Kamer. Het laatste moest niet omdat de leden van deze Kamer nu eenmaal stemmen over dit wetsontwerp – zij stemmen immers over alle wetsontwerpen – maar omdat het hier een verandering in de positie van een belangrijk College van Staat betreft. In zo'n situatie ga je even bij dat college informeren hoe daarover wordt gedacht.

Nadat men echter eerst heeft laten zien wat voor de leden van de Tweede Kamer het ideaal is, namelijk de voorzitter van de Verenigde Vergadering uitsluitend te laten aanwijzen door de leden van de Tweede Kamer, kan deze handreiking niet anders worden gezien dan als een kinderlijk spel met de Eerste Kamer.

Wij hebben ons afgevraagd waarom men zoveel tijd besteedt aan dit onbelangrijke politieke punt. Zoals u weet,

hebben wij destijds voor het oorspronkelijke wetsontwerp, zoals geamendeerd door de Tweede Kamer, gestemd, hiermee aangevend dat ook wij dit geen belangrijk politiek punt achtten, hoewel wij de procedure ten zeerste betreuden.

Wij hebben ons nu afgevraagd wat de gevolgen zijn voor de leden van de Tweede Kamer zelf, afgezien van de vraag naar de positie van de Voorzitter van de Verenigde Vergadering. Misschien kan de Minister ons duidelijk maken of er allerlei ceremoniële gevolgen zijn, voortvloeiende uit de vraag wie het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering bekleedt, die ook de positie van de leden van de Staten-Generaal betreffen. Ik heb eens gemerkt dat wij op een publieke officiële bijeenkomst iets eerder in de rij staan dan de mensen van de overzijde. Is dit juist en vloeit dit voort uit het voorzitterschap? Zo ja, zijn er andere gevolgen die voortvloeien uit de aanwijzing van de voorzitter?

De **Voorzitter**: Bij een Verenigde Vergadering nemen de leden van de beide Kamers door elkaar plaats.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Ik spreek niet over een Verenigde Vergadering, mijnheer de Voorzitter maar over andere publieke gebeurtenissen, waarbij wij in volgorde moeten worden geplaatst. In Nederland is dit bijzonder moeilijk. In de Oostbloklanden weet men exact hoe men zijn mensen in het staatsbestel in volgorde moet plaatsen. In Nederland weten wij dit niet goed. Ik heb wel eens gemerkt dat, als dit echt moet gebeuren, bij voorbeeld als wij bij het staatshoofd op bezoek gaan, wij voor de leden van de Tweede Kamer gaan. Als zij dit anders willen, verklaar ik namens mijn fractie dat wij gaarne ertoe bereid zijn, naar achter in de rij te gaan, mits men ophoudt met zeuren over dit onbelangrijke politieke punt.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Het koningschap heeft de laatste tijd nogal in de staatkundige belangstelling gestaan. Rondom de inhuldiging van verleden jaar en deze grondwetswijziging is er veel aandacht aan besteed. Men denke aan de recente discussie in deze Kamer over de defensie-artikelen van de nieuwe Grondwet en misschien ook aan de nieuwe bepalingen inzake justitie.

Er zijn mensen die zich om principiële redenen tegen het geërfde leiderschap verklaren. Hun stem is hier gedeeltelijk gehoord. Zij zijn met hun oordeel over het algemeen snel klaar.

Ik ook, want er is weinig aan toe of af te doen. Helemaal aan de andere kant staan zij die klagen over de ontmanteling van het koningschap of 'het verdwijnen van de monarchale structuur' uit de Grondwet, zoals professor Jeukens. Ik denk ook aan wijlen professor Duynstee, die hieraan bij mijn weten zijn laatste artikel in De Telegraaf heeft gewijd.

Ik wil op dit punt ingaan om nog eens aan te geven hoe het liberalisme tegenover deze materie staat. Dit is belangrijk, want zoals de heer De Gaay Fortman terecht heeft gezegd, deze mogelijkheid is niet dikwijls aanwezig, overigens gelukkig. Ik meen dat het goed is, enkele misverstanden over het Nederlandse koningschap uit de weg te ruimen.

Om te beginnen is Nederland van oorsprong geen koninkrijk, maar een republiek; dit moet worden bedacht. Verder is onze staatsvorm na 1813 niet los te denken van de Franse overheersing.

Eenzijds was een terugkeer naar de toestand van de republiek niet mogelijk door de vele centraliserende maatregelen die waren ingevoerd tijdens de napoleontische overheersing en anderzijds wensten de geallieerde overwinnaars van Napoleon na 1813 een sterke bufferstaat aan de noordkant van Frankrijk, een staat met een redelijk krachtig centraal gezag dus. Dit betekent dat een stadhouderschap voor een verenigd Nederland en België niet voldoende was.

Willem I moest dus maar Koning worden. Het vreemde is, dat hij dat zelf eerst niet wilde; hij wilde aanvankelijk alleen de traditionele titel van stadhouder voeren. Pas na aandrang op 2 december 1813 heeft hij toegegeven, en was hij bereid soeverein vorst te worden, mits niet Koning, en alleen 'onder waarborging eener wijze constitutie, welke Uw vrijheid tegen alle mogelijke misbruiken verzekert'.

Waarom haal ik dit alles weer naar boven? Om aan te geven, dat ons koningschap geen boven ons staand koningschap is, dat vanuit zijn almacht het volk een grondwet heeft geëtrooieerd, zoals dat bij voorbeeld in Frankrijk wel het geval was. Hieraan doet niet af, dat sedert 1813 in de besluitformulieren de bekende formule staat, 'Wij, Koning bij de gratie Gods, etc.'.

Die heeft dezelfde waarde als de formule van 1810–1813: 'Nous Napoleon, par la grâce de Dieu empereur etc.'; een protocollaire zaak. Het is dan ook volkomen onjuist om te zeggen, zoals Jeukens doet, dat de Grondwet nu op een republikeinse leest wordt geschoeid. Het is nooit anders geweest.

Wiebenga

Ons koningschap, dat pas 165 jaar als zodanig bestaat, heeft alleen bestaan bij de gratie van een grondwet, die de rechten van de bevolking waarborgde. Willem I heeft het zelf als voorwaarde gesteld. Vandaar, dat liberalen dit vorstenhuis altijd geaccepteerd hebben.

Ik wil dit toelichten. Over het algemeen spreken de socialisten zich uit voor de republiek, ook naar ik meen in het huidige beginselprogramma van de Partij van de Arbeid van 1977, dat zich daar onomwonden voor uitsprekt. De Christelijke Partijen waren en zijn geneigd aan het koningschap, ook in ons land, een hogere betekenis toe te kennen; soms spreekt men erover als over een van God ontvangen ambt. Het is niet toevallig dat de door mij genoemde critici Jeukens en Duynstee uit de Christen-Democratische hoek komen. Aan de andere kant hebben liberalen altijd gestreden tegen de absolute macht van vorst en kerk. Desondanks konden de liberalen in Nederland de monarchie onder het huis van Oranje altijd accepteren.

Hier is namelijk nooit sprake geweest van een absolute heerschappij. Natuurlijk is de republikeinse staatsvorm liberalen in het algemeen niet vreemd, maar vele gekozen presidenten hebben een veel grotere macht dan onze erfelijke staatshoofden. Dat is ons criterium. Vandaar, mijnheer de Voorzitter, dat wij ons in het algemeen in de bepalingen over het koningschap in de nieuwe Grondwet goed kunnen vinden.

Dat er in ons land van een bij uitstek van de democratie en niet van een hoger Goddelijke macht afgeleid koningschap sprake is, komt heel juist naar voren bij de inhuldiging. Wij kennen namelijk niet een kroning, niet de zalving van een vorst van kerkelijke zijde; neen, bij ons wordt een nieuwe koning ingehuldigd, en niet zomaar. Neen, eerst moet hij zelf, ten overstaan van de Staten-Generaal, zweren of beloven de vrijheden van het volk te zullen beschermen. Pas daarna bevestigen de volksvertegenwoordigers, dat zij hem als Koning welkom heten. Dit heeft een veel diepere betekenis dan velen denken. Welke? Deze, dat als bij voorbeeld meer dan de helft van de leden van de Staten-Generaal zouden weigeren hun eed af te leggen, dan was de Koning niet ingehuldigd en ontstond er een constitutionele crisis; met als uiterste gevolg zelfs – dit is theorie – regering-loosheid!

Ik stap nu af van deze algemene beschouwing over het koningschap, en ga over naar enkele bepalingen van

het aan de orde zijnde wetsontwerp, allereerst over de troonsafstand; het niet open stellen van de mogelijkheid voor de potentiële troonopvolgers om afstand te doen van de verwachting van het koningschap. Ik kan daarover kort zijn; wij zijn het met de Regering eens, dat dit niet moet kunnen; er zijn hier niet alleen particuliere belangen, hier is ook het staatsbelang in het geding. Als het moment daar is, zal de troonopvolger zijn beslissing moeten nemen met inachtneming mede van het staatsbelang.

Over de meerderjarigheid van 18 jaar kan men lang twisten. Wij vinden dat er zowel voor de eenentwintigjarige als voor de achttienjarige leeftijd iets te zeggen is. Nu de bepaling zo luidt, voelen wij ons niet gedwongen hierom het hele wetsontwerp af te stemmen, te meer, omdat ook de huidige Grondwet de leeftijd op 18 jaar stelt.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben vragen gesteld in het voorlopig verslag over het regentschap, omdat hierover in de Grondwet toch weinig is geregeld. Het gaat hier echter om een belangrijk ambt. De bekleder ervan kan vele jaren optreden als fungerend staatshoofd. De Grondwet sluit niet uit dat het een buitenlander is en er is geen incompatibiliteitsregeling.

De Regering antwoordt dat dit niet mogelijk en ook niet nodig is, omdat ook voor het koningschap zelf geen incompatibiliteitsregeling in de Grondwet wordt vermeld. Dat is een vreemd antwoord, mijnheer de Voorzitter. De Koning wordt namelijk niet door de wetgever benoemd, maar de regent nu juist wél. Als de Koning overlijdt, is zijn erfgenaam direct Koning, wat voor functies hij ook bekleedt, zonder tussenkomst van de wetgever. Bij de benoeming van een regent is juist wel een besluit van de wetgever vereist. Het is dan redelijk dat de wetgever de nodige bepalingen in acht neemt. Mijn vraag aan de Regering is:

Is het mogelijk dat eventuele incompatibiliteiten in de specifieke benoemingswet worden genoemd, zodat wij daarmee in de toekomst geen problemen kunnen krijgen? Ik doel hierbij niet op de aanhangige benoemingswet: deze wordt behandeld onder het regime van de huidige Grondwet. Het gaat mij om de toekomst.

Dan wil ik nog iets zeggen over het Koninklijk Huis. Mijn fractie blijft het toch wel gek vinden dat in de nieuwe Grondwet twee bepalingen voorkomen voor het Koninklijk Huis, die ieder een verschillend 'huis' bedoelen. Met

de bepaling (sedert 1972) over de omvang van het Koninklijk Huis hebben wij niet zoveel moeite. De wetgever bepaalt hierbij welke prins en prinsessen daarvan deel uitmaken, al blijkt dit – de heer Vermeer heeft dit al gezegd – niet zo eenvoudig te zijn. Maar de bepaling over de inrichting van het Koninklijk Huis is in het kader van een verduidelijking van de Grondwet een anomalie.

In de memorie van antwoord legt de Regering uit dat het hier betreft de hofhouding en dat het accent in de laatste tijd hierbij meer is komen te vallen op het waarborgen van de eigen levenssfeer van de Koning. Dit is echter in die bepaling niet te lezen, althans niet voor een gewoon, niet-juridisch-geschoold lezer. Ik dacht dat als hierover iets in de Grondwet zou moeten staan er dan beter iets had kunnen staan in de trant van: De inrichting van de hofhouding geschiedt bij Koninklijk besluit, of wat men daar verder ook van wil noemen. Dit past beter in de nieuwe terminologie dan: De Koning richt zijn huis in, met inachtneming van het openbaar belang. Ik vind dit een bezweringsformule. Met ons betreft had het artikel dan, al met al, eigenlijk beter kunnen vervallen.

Nu ik het over de hofhouding heb, mijnheer de Voorzitter, wil ik de Regering danken voor de uiteenzetting over de reorganisatie van de hofhouding, waar wij om hadden gevraagd. Mijn verdere vraag is: Komt een en ander – die nieuw-georganiseerde hofhouding – nu ook vast te liggen in een Koninklijk besluit (een zogenaamd formatiebesluit, waarin de zaak duidelijk wordt vastgelegd), nu het hier toch beslist een openbaar belang betreft? Deze suggestie zou ik de Regering graag willen doen.

Bij dit onderdeel spreekt mijn fractie, ten slotte, graag haar waardering erover uit, dat de titel Prins (of Prinses) van Oranje zal blijven bestaan voor de oudste zoon, c.q. dochter, van de Koning. Mijn fractie had er geen bezwaar tegen gehad, als deze titel in de Grondwet was blijven figureren. Wij constateren echter dat de titel niettemin blijft bestaan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil dan iets zeggen over de staatsvorm bij het ontbreken van de opvolger. Wij vinden dit eigenlijk het belangrijkste artikel van dit wetsontwerp. Er staat iets dat wij zeer juist vinden, namelijk dat de Staten-Generaal moeten besluiten omtrent de benoeming van een Koning. Dit sluit dus de mogelijkheid niet uit, dat de Verenigde Vergadering er niet uit komt. Er is immers een twee-

Wiebenga

derde meerderheid nodig. Als ik alleen al naar de beginselprogramma's van de PvdA (vóór de republiek) en van mijn eigen partij kijk (waarin letterlijk staat: 'Hoewel de parlementaire democratie naar liberale opvatting ook in andere staatsvormen kan functioneren, is voor Nederland de constitutionele monarchie onder het Huis van Oranje, zoals deze zich in onze geschiedenis heeft ontwikkeld, de meest aangewezen staatsvorm.' – hetgeen betekent dat wij het koppelen aan het Huis van Oranje), dan is die tweederde meerderheid bij een keuze van een nieuwe koning niet waarschijnlijk. Als vervolgens die tweederde meerderheid niet wordt bereikt, ligt de weg open om de staatsvorm aan te passen. Dat zal overigens een hoogst gevoelige operatie zijn, want het is de vraag of voor een nieuwe opzet wel een tweederde meerderheid kan worden bereikt. Als dit echter gebeurt, dan kunnen wij verder.

Al met al is deze bepaling een verruiming – en daar gaat het om – vergeleken bij de huidige bepalingen en al neem ik aan – ik hoop dat uiteraard ook – dat zij binnen afzienbare tijd niet behoeft te worden toegepast, wij kunnen ons hierin heel goed vinden.

Tot slot, mijnheer de Voorzitter, kan ik mededelen, dat wij onze stem aan dit wetsontwerp niet zullen onthouden, in het besef, dat de nieuwe Grondwet waarborgt dat het Koningschap onder het Huis van Oranje een democratisch karakter blijft behouden. Wat dat betreft heeft de toon van de beschouwing van de heer De Gaay Fortman ons wel aangesproken. Ons volk zal daar wel bij varen. Wij zijn er zeker van, dat de tot de troon geroepen Oranjeprijsen en -prinsessen de dichtregels van Jacob Cats goed zullen gedenken:

'Als een Koningh vrije lieden,
Op een ongewonen voet,
Uyt een trotsen overmoet,
Al te vinnigh wil gebieden;
Daer en is geen twijffel aen,
Of 't en moet er qualick gaen.
Strenge Prinssen, harde Vorsten',
– denkt u aan het metrum, mijnheer de Voorzitter! –

'Die met al te nauwen bant,
Drucken op het gansche lant,
Doen het al in stucken barsten;
want een rijck van enckel dwangh,
Duert gemeenlijck niet te langh.'
Mijnheer de Voorzitter! Het wetsontwerp 16 040 over de Raad van State moet worden toegejuicht, en wel, omdat er drie openingen in worden gegeven:

1. het niet meer grondwettelijk blokkeren van de mogelijkheid om de Raad van State in een eerder stadium te laten adviseren omtrent initiatiefwetsontwerpen;

2. het niet meer blokkeren van de mogelijkheid voor de Kamers der Staten-Generaal om zelf tussentijds advies aan de Raad van State te vragen over een aanhangig wetsvoorstel, ook als de Regering dat niet heeft willen doen;

3. het niet meer blokkeren van de mogelijkheid tot instelling van een afdeling wetgeving van de Raad van State.

De eerste opening – die aangaande initiatiefwetsontwerpen – is zonder meer een verbetering. De tweede opening is dat evenzeer. Hierdoor kan terecht straks ook de Eerste Kamer – de heer Vermeer heeft daarover gesproken – advies over een wetsontwerp vragen aan de Raad van State. De behoefte daaraan bestaat wel eens in dit Huis, zoals vorige week nog bleek met betrekking tot het wetsontwerp inzake de abortus. Maar het is volledig juist, dat deze Kamer zich op dit punt, zoals trouwens in het algemeen, terughoudend zal moeten opstellen.

Als de Regering in de memorie van antwoord zegt, dat wij dat alleen zouden moeten doen 'in uitzonderlijke gevallen en om zwaarwegende redenen', dan is mijn fractie het daarmee van harte eens. Een van die zwaarwegende redenen kan wellicht zijn een mogelijke strijd met de Grondwet. Wil de Regering daarop ingaan? Het mogelijk maken van de instelling van een afdeling wetgeving van de Raad van State wil ik persoonlijk erg positief benadere.

In wetenschappelijke kring wordt hier nogal eens een pleidooi voor gehouden. Denk bijvoorbeeld aan de hoogleraren Van Maarseveen en Scheltema. Ik vind, dat een dergelijke afdeling wetgeving – als die er komt – een ruime taak moet krijgen. Zij zou als nationaal klachtenadres moeten fungeren op wetgevingsterrein. Zij zou ook een onderzoekstaak moeten krijgen, die bijvoorbeeld vergelijkbaar is met het huidige wetenschappelijke onderzoeks- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Ik pleit hiervoor, omdat bij de Raad van State het beste potentieel aan deskundigen zit, dat ons land op wetgevingsgebied kan opbrengen. Ik wil de Regering vragen, of zij bereid is de discussie over deze ontwikkeling te stimuleren, ook in de boezem van de Raad van State zelf.

De Raad van State is springlevend. Een uniek instituut, omdat het immers werkzaam is op het gebied van zowel de wetgeving als het bestuur en de rechtspraak. De discussie over de taakstelling van de Raad van State zal ongetwijfeld de komende jaren doorgaan, onder meer over de vraag of straks de rechtsprekende functie niet meer zal moeten worden afgesplitst.

Hierover is onlangs een rapport van de Teldersstichting verschenen. Niettemin geven de nieuwe Grondwetsbepalingen voldoende ruimte om de ontwikkeling geleidelijk verder te laten gaan.

Het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering heeft geleid tot poëtische ontboezemingen. Scylla en Charibdis zijn aan de overzijde ten tonele gevoerd. De Minister van Binnenlandse Zaken figureert daarbij in de glansrol van Odysseus, zwalkend over de parlementaire zeeën. Hij is nog altijd boven water, maar wij zullen zien of hij aan het eind van deze dag in deze Charibdis gesneuveld is of niet.

De **Voorzitter**: Hij doet er in ieder geval niet twintig jaar over!

De heer **Wiebenga** (VVD): Dat is juist.

Aan de andere kant is de Minister – de heer de Gaay Fortman heeft dat nog eens dunnetjes overgedaan – gekwalificeerd als postbode. Ik weet niet met wie de Minister zichzelf het liefst vergelijkt: met Odysseus of met een postbode. Dat horen wij misschien wel in het antwoord.

Het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering heeft echter ook geleid tot veel verwarring, die inderdaad tot op dit moment voortduurt. Regering en Eerste Kamer zijn het er eigenlijk over eens dat het het beste zou zijn de regeling te laten zoals zij nu is. Inmiddels is de Tweede Kamer deels teruggekomen op haar schreden onder het zachtjes prevelen van het nostra culpa. De oplossing, het door de Verenigde Vergadering uit haar midden aanwijzen van haar voorzitter, wordt door sommigen betiteld als een compromis, een handreiking en door anderen juist als doordrenzen. De geachte afgevaardigde uit Ermelo heeft dat in de stukken zo betiteld.

Hoe het ook zij, mijn fractie sluit zich aan bij de argumentatie van het lid van de overzijde mevrouw Kappeyne van de Coppello. De argumentatie komt erop neer dat de Grondwet een vaste voorzitter moet blijven aanwijzen.

De argumentatie van de heer De Gaay Fortman sr. in het debat in december 1980 blijven wij delen, zij het dat ook dit keer mijn fractie daarin niet una-

Wiebenga

niem is. Wij zullen uiteraard belangstellend de opstelling van de Minister aanhoren.

Gekomen aan het einde van mijn verhaal wil ik niet nalaten de Regering, vooral Minister Wiegel, en de regeringscommissaris Simons een enorm compliment te maken voor de volhardendheid waarmee en de kundige wijze waarop zij deze grootste wetgevingsarbeid – niet erg opvallend maar wel groots – gedurende deze kabinetsperiode hebben verricht. Ik zou wensen dat dezelfde Minister van Binnenlandse Zaken ook de tweede lezing volledig zou kunnen afronden. Ik denk dat dit het beste compliment is dat mijn fractie hem kan maken, nu de eerste lezing bijna is voltooid.

□

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het eerste gedeelte van mijn betoog spreek ik mede namens de fractie van de PPR uit.

Bij het wetsontwerp inzake de berechting van ambtsmisdrijven staat centraal de vraag of het 'forum privilegium' moet blijven bestaan. Het minst overtuigende argument om dit forum te laten voortbestaan wordt in de memorie van antwoord aan deze Kamer gegeven, waar staat dat de door de Regering gekozen opzet sinds jaar en dag de constructie van de Grondwet is. Het is een argument dat overigens wel past in het kader van een technische herziening van de Grondwet.

Bij een forum privilegium is sprake van berechting in één instantie. Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, wil dat nu juist tegengaan. Vanwege het vigerende artikel 78 van de Grondwet, werd destijds een voorbehoud gemaakt bij artikel 14, 5e lid van voornoemd verdrag. Nu wordt met het voorbehoud in de hand gezegd dat het verdrag niet in de weg staat aan het opnemen van het onderhavige artikel 6.7 in de Grondwet en aan de verbindendheid ervan. Het heeft alle schijn van een cirkelredenering.

De berechting van ambtsmisdrijven, zoals ook nu neergelegd in artikel 6.7 heeft voor mijn fractie 2 hoofdbezwaren, te weten de wijze van instelling van een vervolging en het ontbreken van berechting in 2 instanties.

De constructie zoals nu voorligt, beoogt ambtsdragers te beschermen tegen een op lichtvaardige gronden ingestelde vervolging. Het is merkwaardig dat de bewindslieden er kennelijk vanuit gaan dat een vervolging inge-

steld op instigatie van het Openbaar Ministerie op 'lichtvaardige gronden' zou geschieden. En waarom zou dat bij politieke ambtsdragers wél en bij 'gewone' verdachten niet geschieden?

Nee, mijnheer de Voorzitter, daarin zit het niet. Het voornaamste argument dat door de bewindslieden wordt gebruikt, is het aanzien van de politiek dat kan worden geschaad. Juist vanwege het aanzien van de politiek, pleit mijn fractie voor vervolging op instigatie van het OM. Mijn collega de heer Roethof heeft op 18 februari jl. in de Tweede Kamer aangegeven, waaruit een 'politieke voorkeursbehandeling' zou kunnen bestaan, als de beslissing over vervolging bij de Kroon of de Tweede Kamer ligt. Zelfs die schijn moet vermeden worden, alle openbaarheid ten spijt.

In de memorie van antwoord vragen de bewindslieden ons 'of in de door ons geschetste opzet de procureur-generaal bij het Hof in beroep mag of moet gaan bij de Hoge Raad, dan wel of te dezer zake een nieuw besluit van de Kroon of de Tweede Kamer zou moeten worden afgewacht. Daar waar mijn fractie ook voor de berechting van ambtsmisdrijven de gebruikelijke procedures in het strafrecht wil volgen, kan de procureur-generaal van het Hof in beroep gaan bij de Hoge Raad. De op bladzijde 6 van de memorie van antwoord getrokken conclusie is juist dat in de geschetste opzet geen functie toebedeeld is aan de Kroon of de Tweede Kamer.

Ook over de kwestie of berechting in een of twee instanties dient plaats te vinden is tussen de bewindslieden en mijn fractie en de fractie van de PPR nauwelijks een consensus te bereiken. De omstandigheid dat in deze de Hoge Raad recht spreekt met tien rechters, is volgens de memorie van antwoord voldoende compensatie voor het nadeel voor de verdachte dat er voor hem geen tweede instantie is.

Zoals wij in de schriftelijke stukken, maar ook hiervoor met betrekking tot het Verdrag hebben medegedeeld, delen wij die mening niet. Het in ongetwijfeld juist dat berechting in twee instanties een langere procesgang betekent, maar als wij daarbij de redenering van de Regering zouden volgen, dan zou de betrokkene, omdat hij in het centrum van de politieke opschudding staat, zelf afzien van het instellen van hoger beroep. Dat wagen wij te betwijfelen.

De fractie van de PPR en mijn fractie zijn van mening dat vervolging van politieke ambtsdragers, zoals neergelegd in dit wetsontwerp, zij het na aanpas-

sing van onder meer de Wet op de Rechterlijke Organisatie, op gewone wijze kan plaatsvinden. Daar komt bij dat naar onze mening ook de politieke ambtsdrager recht heeft op een beoordeling van zijn zaak door een wezenlijk hoger rechtscollege. Wij hebben derhalve geen behoefte aan dit artikel in de Grondwet.

Het tweede gedeelte van mijn betoog gaat over het wetsontwerp met betrekking tot de rechtspraak en meer specifiek over het onderwerp de doodstraf.

Bij de behandeling van het Wetboek van Strafrecht van 1881, heeft de minister Modderman door de aan de doodstraf klevende bezwaren breed uit te meten, voorkomen dat deze opinie in de strafwet zou worden opgenomen. Minister Modderman bracht als bezwaren naar voren, dat de doodstraf als één en ondeelbaar zich niet laat proportioneren aan de mate van schuld dat zij een zeer ongelijke straf is, omdat leven en sterven voor alle mensen niet dezelfde betekenis hebben, dat zij onherstelbaar is ingeval van dwaling des rechters, dat zij niet meer afschrikwekkend is dan welke andere straf ook, soms eer prikkelend werkt, dat zij alle zelfinkeer uitsluit en dat, terwijl onschadelijkmaking ook door andere middelen mogelijk is, vóór en boven alles echter omdat zij met de geest van het christendom in strijd is. Dit stelde minister Modderman in 1881. Deze zelfde bezwaren gelden ook nu nog onverkort.

Derhalve komt sinds 1870 de bepaling met betrekking tot de doodstraf in het gewone strafrecht niet meer voor. In 1977 is van regeringszijde aangekondigd, de doodstraf geheel uit de Nederlandse strafwetgeving te verwijderen in samenhang met de algemene herziening van het militair strafrecht en het strafprocesrecht, waarbij tevens een aanpassing van het oorlogsstrafrecht en van het Besluit Buitengewoon Strafrecht wordt voorzien. Tijdens de openbare behandeling op 19 februari jl. wees de Staatssecretaris hier nog eens op.

Leest men de Handelingen van de Tweede Kamer er nog eens op na, dan blijkt dat alle grote fracties principieel tegen de doodstraf zijn. Dat is niet zo verwonderlijk want in de diverse partijprogramma's komt een dergelijke bepaling ook voor. De discussie werd eigenlijk toegespitst op twee formele argumenten:

1. het amendement werd nauwelijks ingediend;
2. het artikel hoort in het hoofdstuk Rechtspraak niet thuis.

Ten aanzien van het eerste argument merk ik op, dat ook in mijn fractie de wijze waarop het amendement is ingediend niet de schoonheidsprijs verdient. Het zou correcter zijn geweest, als tijdens de schriftelijke behandeling gebleken zou zijn dat een dergelijk amendement zou worden ingediend. Aan de andere kant kan men toch moeilijk staande houden, dat de fracties er niet, over hebben gedacht casu quo niet over hebben kunnen denken. Bij verscheidene gelegenheden is de doodstraf aan de orde geweest, waarbij ik nu wil wijzen op motie nr. 11 (15571) van de heer Gualthérie van Weezel.

Ook de Regering heeft over het onderwerp nagedacht, gelet op de hiervoor aangehaalde verwijzing van de Staatssecretaris. Er was in de context van de grondwetswijzigingen niet over nagedacht en daar wringt de schoen.

Ten aanzien van het tweede argument, inhoudende dat het artikel niet thuishoort in het hoofdstuk Rechtspraak, merk ik het volgende op. Artikel 6.2a, dat bepaalt dat de doodstraf niet kan worden opgelegd, is naar zijn aard een grondrecht. Het is een waarborg voor de burger tegen een dergelijke drastische ingreep van de overheid casu quo de rechter, in zijn leven. Gesteld dat het een grondrecht is, zijn de bewindslieden dan van mening dat deze bepaling voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevat?

Zo ja, impliceert dat dan dat artikel 8.4 van de Grondwet, waarin staat dat 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, dit in tegenstelling tot hetgeen in de toelichting op het amendement is vermeld, overeenkomstig de heersende leer op het huidige artikel 215 van de Grondwet niet van toepassing is?

Op zich zelf is het artikel 6.2a in het hoofdstuk Rechtspraak niet misplaatst. Bij het lezen van artikel 6.2 derde lid vroeg ik mij ook af waarom dat niet was geregeld in artikel 1.14, althans niet in het hoofdstuk over de grondrechten.

Hoe het ook zij, dat dit artikel niet in het juiste hoofdstuk zou staan, is nauwelijks een argument om tegen het amendement te zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Artikel 6.2a beoogt onder alle omstandigheden de oplegging van de doodstraf door de rechterlijke macht uit te sluiten. Eventueel bij staatsnoodrecht en bij ver-

drag, mits door beide Kamers goedgekeurd met ten minste $\frac{2}{3}$ van het aantal uitgebrachte stemmen, zou afwijking mogelijk kunnen zijn. Dat een algemeen verbod van de doodstraf, zoals de Staatssecretaris tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zei, in bepaalde omstandigheden kan dringen in de richting van een 'niet al te best staatsnoodrecht', tot een Bijltjesdag of een eigen richting, dat hebben wij in onze beschouwingen betrokken.

In hoofdredactionele commentaren van de NRC d.d. 21 februari en 2 mei jl. wordt uitstekend verwoord waarom wij het van belang vinden dat deze bepaling in de Grondwet wordt opgenomen:

'Een grondwettelijk verbod van de doodstraf schept menselijkerwijs de beste garantie dat onder wat voor omstandigheden ook, niet langs een of andere achterdeur met behulp van een uitzonderingstoestand, er toch weer op zal worden teruggegrepen.

Een maatschappij onder de zwaarste druk is geneigd niet alleen tot onbeheerste daden, maar ook tot een rechtvaardiging daarvan. Om die naar vermogen te beletten, dient thans een grondwettelijk verbod op de doodstraf te komen.'

□

De heer **Meuleman** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Bij het aantal grondwetswijzigingen dat wij vandaag behandelen wil ik slechts enkele opmerkingen maken over wetsontwerp 16 162, inzake verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie.

Wij betreuren het volgens dit wetsontwerp verdwijnen van het huidige artikel 163, luidende:

'Er wordt alom in het Rijk recht gesproken in naam des Konings.'

Hoewel in de Tweede Kamer en ook in de memorie van antwoord aan deze Kamer hierop zeer uitvoerig is ingegaan en wij niet in herhaling wensen te vervallen, spreken wij toch onze bezwaren uit tegen het uit de Grondwet verdwijnen van de formule 'in naam des Konings'. Wij achten het voor de rechtsbescherming in ons land nodig dat die behouden blijft.

Nu zeggen ook de bewindslieden niet uit het oog te hebben verloren, dat de Grondwet voldoende garantie moet bieden voor de eenheid en de centralisatie van de rechtspraak. Tegen die achtergrond van het hier beschreven stelsel - dit wordt nader uitgewerkt in de memorie van antwoord - vinden zij het niet nodig artikel 163 te handhaven met het oog op het tot uitdrukking brengen van de eenheid en centralisa-

tie van de rechtspraak. Wij vragen ons af welk bezwaar er tegen is, de formule wel op te nemen.

Wij hebben ook ernstige bezwaren tegen artikel 6.2a, inhoudende dat de bepaling dat de doodstraf niet kan worden opgelegd in de Grondwet zal worden opgenomen. Het beginselprogramma van de SGP spreekt over de doodstraf duidelijke taal: De rechtspraak geschiede naar de beginselen, gebouwd op het in de Heilige Schrift geopenbaarde recht des Heeren. In Romeinen 13 staat, dat de overheid het zwaard niet tevergeefs draagt. De overheid is van God geroepen het kwaad te straffen opdat het geschonden recht wordt hersteld. Dit geschonden recht vereist rechtvaardige maar ook rechtmatige straffen. Dienovereenkomstig roept dit op tot wederinvoering van de doodstraf. Wij hebben dan ook onoverkomelijke bezwaren tegen het voorstel de doodstraf in het oorlogsstrafrecht uit te sluiten. Welke gevolgen heeft deze uitsluiting in bijzondere omstandigheden? Zijn deze te overzien? Ik denk aan de oorlogsomstandigheden in de jaren 1944 en 1945. Welke barrière moet in een noodsituatie worden genomen om tot herinvoering van de doodstraf te komen? Gaat dit voorstel niet teveel uit van normale omstandigheden? Is het wel juist dat onder de huidige omstandigheden een artikel in de Grondwet wordt opgenomen dat bepaalt dat de doodstraf niet kan worden opgelegd? Is deze zaak wel voldoende voorbereid en overdacht?

Mijnheer de Voorzitter! Omdat wij principiële bezwaren hebben tegen het voorstel aangaande de doodstraf zullen wij onze stem niet geven aan wetsontwerp 16 162.

□

De heer **Vis** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! In zekere zin is het jammer dat wij vandaag niet minder dan 9 wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet in hoog tempo moeten behandelen. Het gaat immers voor een groot deel om centrale leerstukken van ons constitutioneel recht, die eigenlijk wel wat meer aandacht zouden mogen krijgen dan wij er vandaag aan kunnen besteden. Er blijft mij dan ook weinig anders over dan een selectie te maken.

Over de wetsontwerpen 16 163 en 16 164 zal ik geen opmerkingen maken. Ze hebben onze instemming. Over de wetsontwerpen 16 640 en 16 642 wil ik alleen maar zeggen dat ik benieuwd ben naar de afloop. Beide ondertekenaars hebben in de memorie van antwoord aan onze Kamer laten weten

bereid te zijn voorstel 16 640 'zo goed als het kan' te verdedigen. Dat klinkt nogal gelaten, maar dat valt te begrijpen. In de opmerkelijke polarisatie inzake het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal tussen de beide Kamers kunnen de bewindslieden inderdaad niet veel meer doen dan hopen dat het allemaal goed afloopt, dat wil zeggen: hopen dat wij ook dit onderwerp na de verkiezingen in tweede lezing kunnen behandelen.

Over ontwerp 16 162 wil ik uiterst kort zijn. Het voorstel bevat een aantal voor de hand liggende moderniseringen plus het voldongen feit van het amendement-Roethof inzake het niet kunnen opleggen van de doodstraf. Hoewel ook wij ons een zorgvuldiger procedure dan door de Tweede Kamer gevolgd kunnen voorstellen, doet dit niets af aan onze grote sympathie voor dit amendement.

Over de vraag of nu echt onder alle omstandigheden het opleggen van de doodstraf is uitgesloten bestaat tussen de heer Roethof en de Regering kennelijk verschil van mening. Ik ben geneigd de argumenten van de Regering wat sterker te vinden. Ook mij lijkt het voor de hand te liggen dat de actieradius van de Grondwet zich onmogelijk kan uitstrekken tot een zeer uitzonderlijk geval van staatsnood. Voor het overige wil ik mij graag aansluiten bij hetgeen mevrouw Van der Meer hierover heeft gezegd.

Over wetsontwerp 16 040 wil ik na al hetgeen aan de overzijde hierover is gezegd ook kort zijn, om mij dan te richten op de voorstellen inzake het Koningschap, de Regering, de Ministerraad en het contraseign. Over artikel 2.1.2. is intussen het nodige gezegd; ook vanmorgen reeds. Dit centrale artikel inzake het Koningschap is natuurlijk een uitstekende gelegenheid voor principiële verklaringen inzake het voor of tegen van de monarchie, meer in het bijzonder het Koningschap onder het Huis van Oranje. Zo gaat dat natuurlijk in een republiek die door de historische loop der gebeurtenissen een Koninkrijk is geworden, zo goed als wij in Frankrijk dezer dagen het omgekeerde zien gebeuren: de Fransen zijn weer bezig een Koning te benoemen, maar zij noemen die man president van de republiek.

Bij lezing van dit artikel is mij iets merkwaardigs opgevallen, dat ik toch niet ongenoemd wil laten. In artikel 11 van de geldende Grondwet en ook in het voorstel van de staatscommissie staat te lezen, dat de Kroon of het Ko-

ningschap bij, respectievelijk krachtens erfopvolging overgaat op de nakomelingen. De Regering, die kennelijk vindt, dat men dit soort dingen uiterst secuur moet regelen, heeft dat wellicht niet voldoende gevonden en heeft voor het woord 'nakomelingen' nogal uitdrukkelijk het adjectief 'wettige' ingevoegd. Men zou kunnen zeggen: een verrassende moderniseringsdrift. Zou er werkelijk iemand zijn, die vreest dat eventuele natuurlijke nakomelingen een aanspraak op de Kroon zouden maken? Het risico lijkt mij non-existent, ook al gezien de inhoud en de strekking van de huwelijksbepalingen en het hanteren van het begrip 'wettige opvolgers' in artikel 2.1.1.. De Staatscommissie vond deze nadere omschrijving niet nodig. Ik zou van de Regering willen weten, waarom zij dat wel nodig heeft geoordeeld. Ik heb in de toelichting daarover niets kunnen vinden, maar misschien ligt dat aan mij. Men zou eraan kunnen toevoegen dat het opmerkelijk is, dat de Regering de toevoeging voorstelt uitgerekend in een periode, waarin in het civiele recht de positie van natuurlijke kinderen juist zozeer wordt verbeterd. Men zou ironisch kunnen vragen, of het vooral daarom wordt toegevoegd, maar dat is natuurlijk niet het geval.

De slotwoorden van het artikel ('de derde graad van bloedverwantschap') doet de gedachte natuurlijk rechtstreeks gaan naar artikel 2.1.16, waarin staat dat de wet regelt, wie lid is van het Koninklijk Huis. Uit een oogpunt van systematiek is er alles voor te zeggen, dat tot het Koninklijk Huis behoren al diegenen, die troongerechtigd zijn. Over de vraag, wie tot het Koninklijk Huis dienen te behoren, heeft de Tweede Kamer een zeer duidelijke uitspraak gedaan. De Regering heeft echter verhinderd, dat die opvatting wet kon worden. Het amendement-Brinkhorst/Patijn bleek immers onaanvaardbaar voor de Regering te zijn. Zo zitten wij met een grondwetstekst, die niet aansluit op de wettelijke regeling inzake het Koninklijk Huis. Het is natuurlijk de vraag, of er ooit een aansluiting komt. Artikel 2.1.16 loopt de kans, een loze bepaling te blijven. Misschien wordt de opvatting van de Tweede Kamer nog eens wet, maar ook dan blijven wij in de Grondwet een herinnering houden aan een constitutioneel meningsverschil. Zo zijn er in de Grondwet wel meer te vinden.

In de Tweede Kamer is uitvoerig aandacht besteed aan de vraag, hoeveel ruimte er zit in de beide leden van artikel 2.1.7 betreffende het ontbreken van opvolgers. Als vooruitzicht bestaat

dat een opvolger zal ontbreken, kan deze bij wet worden benoemd. Het kan ook anders zijn, zo meen ik van de Ministers te moeten begrijpen. Bij het tweede lid moeten wij volgens de Regering eenzelfde of vergelijkbare ruimte aantreffen in de woorden 'teneinde te besluiten omtrent de benoeming van een Koning'. Naar het mij lijkt, is vooral de tekst van het tweede lid nogal duidelijk. De Verenigde Vergadering komt bijeen om te beslissen 'omtrent' de benoeming. Met alle goede wil van de wereld kan ik daarin toch niets anders lezen dan 'het besluiten over de benoeming van een Koning'. Eenvoudig gezegd: De Verenigde Vergadering gaat een nieuwe Koning zoeken. Het hieromtrent ingediende, doch niet aangenomen amendement-Van der Sanden heeft niet mijn instemming, maar consequent was het amendement wél.

Ik weet wel dat de interpretatie van de regering inzake de ruimte natuurlijk niet zonder betekenis is en ook dat de kans van art. 2.1.7 hypothetisch is, maar het ontgaat mij waarom de keuzevrijheid niet royaal wordt gegeven. Mocht de kans van 2.1.7 werkelijkheid worden, dan zal de Verenigde Vergadering er heus wel uitkomen, maar het blijft vreemd dat er wel staat dat een opvolger alleen met tweederde van de uitgebrachte stemmen kan worden benoemd en dat er niet gelet wordt op de situatie waarin die meerderheid niet wordt bereikt; weer een verkiezing, dan een grondwetswijziging en weer een verkiezing? Als ik het goed zie, zit er weinig anders op! Ik zou het beter en realistischer hebben gevonden als er gestaan had 'omtrent het koningschap'. Dan is er een echt open keuze en komt men toch niet in conflict met art. 2.1.1: het koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van koning Willem I.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil overstappen op actuele zaken en wel het contraseign, met name de artikelen 2.2.6 en 2.2.7. Ik stuit hier op een taalkundig probleem. In de huidige Grondwet, art. 86, lid 7, wordt voorgeschreven dat alle KB's en beschikkingen – zo heette het toen nog – door een of meer van de ministers worden medeondertekend. Het voltooid deelwoord 'medeondertekend' is daar één woord. Dat is overeenkomstig hetgeen men kan vinden in Van Dale en ook in het groene boekje; het voltooid deelwoord wordt aan elkaar geschreven. De Staatscommissie heeft het voorvoegsel en de stam uit elkaar getrokken: alle wetten en KB's worden mede door een of meer ministers ondertekend, al-

Vis

dus dat voorstel, dus niet: alle wetten en KB's worden door een of meer ministers medeondertekend. Het spijt mij dat dit een beetje lijkt op Toon Hermans met zijn 'de gasten zaten aan aan het banket'.

In het voorgestelde art. 2.2.6 luidde de tekst aanvankelijk ongeveer hetzelfde: alle wetten en KB's worden door de Koning en mede door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend. Doordat in dat artikel ineens de Koning ten tonele verschijnt en het deelwoord 'medeondertekend' uit elkaar wordt gehaald, ontstaat er naar mijn indruk een andere gevoelswaarde. Iemand die van niets wist, zou denken dat er bedoeld wordt dat de Koning tekent en dan ook nog een minister; twee handtekeningen met ongeveer een vergelijkbare, eenzelfde bedoeling.

In het voorstel van de Staatscommissie is die andere gevoelswaarde nog niet aanwezig, omdat daar de Koning onvermeld blijft, maar in het regeringsvoorstel is de verandering, lijkt mij, onmiskenbaar. Om voor mij onnaspeurbare redenen heeft de Tweede Kamer bij amendement van de heren De Kwaadsteniet en Van Thijn het woord 'mede' weggehaald, zodat er nu staat: alle wetten en KB's worden door de Koning en een of meer ministers en staatssecretarissen ondertekend. De Nederlandse vertaling van het Franse 'contrasigner' is daarmee helemaal van het tapijt verdwenen.

Dat is op zichzelf niet zo erg; het koninkrijk zal dat heus wel overleven, maar het heeft mij verbaasd dat een en ander zo ongemerkt is gebeurd. Ook in de Tweede Kamer is er eigenlijk niets over gezegd. Ik zou aan dit detail niet hechten als exact één artikel verderop, nl. in 2.2.7 over het benoemen van de minister-president niet werd gezegd: Het besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend. Hier is het woord 'mede' dus wel gehandhaafd, zij het naar mijn gevoel op een minder goede plaats. Ik prefereer immers 'medeondertekenen' of 'medeondertekend' als één woord. Door het ontbreken van dat voorvoegsel 'mede' in 2.2.6 en het vermelden ervan in 2.2.7 wordt een verschil gesuggereerd. Een onbevooroordeeld lezer zou uit een vergelijking van beide artikelen, denk ik, kunnen concluderen dat onder de wetten en de KB's ex artikel 2.2.6 twee handtekeningen staan en onder het besluit ex art. 2.2.7 nog één extra; de Koning, een minister en dan ook nog de benoemde Minister-President

Voor een juist begrip van de zaak lijkt het mij juist dat de Regering verklaart dat de tegenstelling hier alleen maar schijn is en dat aan het weglaten van het woord 'mede' in artikel 2.2.6. en aan het handhaven ervan in artikel 2.2.7. geen bijzondere betekenis moet worden gehecht.

Ik vind zo'n verklaring wel van enig belang, omdat over artikel 2.2.7. het een en ander te doen is geweest. Het gaat hierin om het staatsrechtelijke probleem bij kabinetswisselingen. Tot dusver hebben wij ons eruit gered door een overgaande minister als het ware een soort brugfunctie te laten vervullen. U ziet, mijnheer de Voorzitter, hoezeer de staatsrechtelijke gewoonte zich heeft gevormd rondom het bestaan van een tot dusver altijd blijvende regeringspartij. Als er in Nederland werkelijk eens een volledige wisseling van de wacht zou optreden, rijst de vraag wie de benoeming van de nieuwe Minister-President moet contrasigneren. De Regering vindt dat de nieuwe Minister-President dat zelf moet doen, terwijl anderen de voorkeur geven aan een contraseign van diens voorganger.

Als artikel 2.2.2. wordt gelezen zoals een niet-ingewijde dat zou doen, zou hij waarschijnlijk uitkomen op de volgende constructie: het benoemingsbesluit wordt getekend door de Koning en een minister – de ouder premier – en mede door de nieuwe Minister-President. Dat lijkt mij niet de bedoeling, maar die suggestie zit besloten in het artikel en in de vergelijking met artikel 2.2.6. Er is tekstueel natuurlijk niets meer aan te doen, zodat wij ons zullen moeten behelpen met een verklaring van regeringszijde.

In de Tweede Kamer stelde de heer De Kwaadsteniet voor, dat de vertrekkende Minister-President zou medeondertekenen. Naar mijn mening is daar wel iets voor te zeggen. Zelfs een vluchtige analyse van de kabinetformaties tot nu toe, toont immers aan dat de demissionaire Minister-President niet geheel en al zonder verantwoordelijkheid is in de formatieperiode. Sterker nog, de demissionaire premier stelt menig formateur of informateur ambtelijke mankracht en know how ter beschikking, al was het maar in de vorm van een woordvoerder en één of meer notulisten. Verder rijden er dienstauto's en draaien er offsetmachines. Dit gebeurt naar mijn mening allemaal onder verantwoordelijkheid van de demissionaire Minister-President. Behalve deze min of meer technische leveranties heeft hij ook nog een andere functie.

Het formatieproces vertoont langzamerhand een bepaald stramien. Zo zou het tot verbazing aanleiding geven indien na de volgende verkiezingen bij voorbeeld de gewoonte verlaten werd dat alle fractievoorzitters door de Koningin worden gehoord. Men zou dat als een soort inbreuk ervaren. Als de Tweede Kamer het daar niet mee eens zou zijn en daaraan uiting zou willen geven, zou zij de demissionaire Minister-President aan de tand voelen en natuurlijk niet de onschendbare Koning.

Uit dit nogal extreme voorbeeld leid ik af dat de demissionaire Minister-President, behalve de verantwoordelijkheid voor het leveren van goederen en diensten ten dienste van het formatieproces, ook een soort verantwoordelijkheid heeft als 'procesbegeleider'. Het proces moet zich afspelen als volgens minimale, gemeenschappelijke opvattingen op het Binnenhof wordt verwacht. Zou dat niet gebeuren, dan zou men een demissionaire Minister-President aanspreken en niemand anders.

In dat licht bezien zou het contraseign van de demissionaire Minister-President niet getuigen van verantwoordelijkheid voor het optreden van diens opvolger, maar van verantwoordelijkheid voor de processuele vorm van de formatie. Het contraseign van de demissionaire Minister-President zou dan betekenen dat hij van mening is dat het proces volgens minimale, gemeenschappelijke maatstaven correct is verlopen. Eerlijk gezegd, lijkt mij een dergelijke constructie realistischer dan de door de Regering geconstateerde samenvaal van rechtsmomenten, waarin dan een contraseign onder het eigen benoemingsbesluit juist zou zijn. Dat er wel eens een Minister-President zou kunnen zijn die het contraseign onder het benoemingsbesluit van zijn opvolger weigert, lijkt mij een veronderstelling die niet serieus bedoeld kan zijn. Als dat namelijk gebeurt, verkeren wij in een situatie waarin wellicht meer en belangrijker onderdelen van de constitutie op de tocht staan.

In dit verband wil ik nog een vraag stellen. Aannemende dat de Regering mijn visie op het geheel niet deelt, ben ik wel nieuwsgierig naar het probleem van de voordracht van de nieuwe Minister-President. Als de nieuwe Minister-President zijn eigen benoemingsbesluit contrasigneert, door wie wordt hij dan voorgedragen? Door zichzelf, door zijn voorganger of zal in dat koninklijk besluit, dat benoemingsbesluit, van geen voordracht sprake zijn?

Ter afsluiting van dit gedeelte wil ik nog even bij 2.2.7 blijven. De gewoonte dat benoemingsbesluiten, ook van Staatssecretarissen, door de nieuwe Minister-President worden gecontrasigneerd, krijgt nu een formele plaats in de Grondwet. Ik neem aan, dat dit betekent, dat het 'werven' – dit is enigszins oneerbiedig gezegd – van Staatssecretarissen onderdeel zal blijven van het formatieproces. Daar pleit iets voor en iets tegen. Wat daartegen pleit, is de kans dat Staatssecretarissen als waakhonden worden aangesteld. Daarmee worden de uitgroeimogelijkheden in de richting van een onderministerschap, zoals voorgesteld door de Commissie-Vonhoff, er niet groter op. Dat zou jammer zijn.

Ik realiseer mij, dat ik veel interessante punten heb laten liggen. De bewindslieden en de Regeringscommissaris moeten dat niet opvatten als gebrek aan belangstelling noch als gebrek aan waardering.

Nu wij vandaag aan het eind komen van de eerste lezing van het overgrote deel van de grondwetswijziging, die in 1968 is begonnen met de instelling van de Staatscommissie-Cals/Donner, wil ik de Regering en de Regeringscommissaris graag dank zeggen voor de grondige en geëngageerde wijze waarop zij, met krachtige, ambtelijke ondersteuning, dit proces hebben begeleid.

Het is waar: velen, niet in het minst binnen mijn politieke groepering, hadden hogere verwachtingen van dit vernieuwingsproces. Het mocht niet zo zijn. Wij blijven hopen op betere tijden, zo is aan de overzijde gezegd.

Mij echter even los makend van onze verschillen van opvatting wil ik aan het eind van deze eerste ronde graag mijn waardering uitspreken voor de ruimhartige wijze waarop de bewindslieden en de Regeringscommissaris met ons van gedachten hebben gewisseld.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Na wat de heer Wiebenga zoëven al namens mijn fractie over de aanhangige ontwerpen naar voren heeft gebracht, blijft voor mij over om enkele opmerkingen te maken over de ontwerpen van wet die verklaren dat er aanleiding is om de grondwettelijke regelingen inzake justitie te wijzigen.

Allereerst kom ik te spreken over de bepaling in wetsontwerp 16 162, die in de Tweede Kamer tijdens de mondelinge behandeling tamelijk onver-

hoeds is ingevoerd. Ik doel namelijk op het voorgestelde artikel 6.2.a: de doodstraf kan niet worden opgelegd. Zowel vóór als tegen die bepaling is het een en ander aan te voeren. Ik begin met de formele en materiële bezwaren daartegen.

Allereerst wil ik iets zeggen over een aantal formele bezwaren tegen dit voorgestelde artikel. Ik heb reeds de tamelijk onverhoedse invoering genoemd in een laat stadium met een tamelijk summiere discussie. Voor een dergelijk onderwerp is dat wel enigszins mager! Ook heeft de Raad van State niet de gelegenheid gehad, hierover te adviseren. Dat zal wellicht in de tweede lezing gebeuren, maar dat lijkt mij wat laat.

Ik acht dat geen beslissend bezwaar. Wat in het desbetreffende amendement staat, komt nu namelijk ook weer niet uit de lucht vallen. Er is eerder over dit onderwerp gesproken. Mevrouw Van der Meer heeft een aantal gelegenheden genoemd, waarbij dat is gebeurd. Ik wil daaraan de behandeling toevoegen van de diverse verdragen inzake mensenrechten.

Uiteindelijk moet niet de wijze waarop de bepaling in het ontwerp is gekomen de doorslag geven, maar een beoordeling van de inhoud van het ontwerp.

Het tweede formele bezwaar – dat vandaag al eerder is genoemd – is de plaatsing van deze bepaling. Ik geef er de voorkeur aan wanneer zij wordt geplaatst onder het hoofdstuk 'grondrechten'. Nu is het geconstrueerd als opdracht aan de rechter. Ik acht dat wat minder fraai, maar ook dat is geen doorslaggevend bezwaar.

Van meer belang zijn wellicht de materiële bezwaren tegen deze bepaling. Ik stel daarbij voorop dat over de materiële bezwaren in mijn fractie niet helemaal gelijk wordt gedacht en dat hetgeen ik hierover zal zeggen mijn eigen mening is en dus niet noodzakelijkerwijze steeds de mening van de fractie.

Tegen deze bepaling wordt nogal eens aangevoerd dat de doodstraf in oorlogssituaties nodig is, bij voorbeeld ten aanzien van deserteurs. Ik wijs dit argument beslist af. Juist in die situatie is het opleggen en executeren van de doodstraf extra verwerpelijk, omdat dan de waarborgen voor een behoorlijk proces nauwelijks aanwezig zijn. De praktijk 1940–1945 heeft dit naar mijn mening ook uitgewezen.

Vermindering van waarborgen wegens een algemeen verhoogd overlijdensrisico in oorlogsomstandigheden acht ik niet aanvaardbaar. Dat er een groot aantal slachtoffers valt –zonder

aanzien des persoons – rechtvaardigt nog niet het willekeurig ter dood brengen van een bepaald persoon, gericht op zijn persoon, als straf. Ik accentueer het laatste: als straf. Ik spreek dus niet over een deserteur die zich met zijn wapen tegen de eigen troepen richt en die wordt neergeschoten om erger te voorkomen, naar over de deserteur die gegrepen is en berecht wordt.

Hiermee ben ik gekomen tot de overgang naar het tweede aspect, namelijk het in bepaalde omstandigheden hanteren van de doodstraf ter bescherming van de gemeenschap. Ik noemde al een mogelijkheid van de beschermingsfunctie van het doden van een individu. Wij komen dit bij voorbeeld ook tegen bij het bestrijden van terrorisme.

Doden ter bescherming van een groter gemeenschapsbelang kan legitiem zijn. Dit principe ligt ten grondslag aan het hebben van een krijgsmacht. Het ligt bij voorbeeld ook ten grondslag aan de vuurwapeninstructie van de politie. De vraag is, hoever men hiermee mag gaan. Mijs inziens is er een zekere analogie met het maken van krijgsgevangenen in een oorlogssituatie; wie eenmaal krijgsgevangen is, wordt niet meer gedood. Doden mag, zo lang de tegenstander zelf potentieel doders is en niet meer daarna. Doden omdat de effectiviteit van de opsluiting wordt betwijfeld, wijs ik af. Mijn conclusie is dus dat ook dit bezwaar tegen het opnemen van dit artikel in de Grondwet moet worden afgewezen.

Dit was mijn bespreking van de bezwaren die tegen dit artikel kunnen worden aangevoerd. Ik stel voorop dat het lang geen uitputtende bespreking is. Ik wijs er nogmaals op dat mijn fractie op dit punt niet geheel unaniem is in haar oordeelsvorming.

Ik kom tot de argumenten vóór dit artikel. Daarover kan ik vrij kort zijn. Deze argumenten – ik noem als hoofdpunten de onmenselijkheid van de doodstraf en haar onherroepelijkheid, ook als achteraf blijkt dat er een rechterlijke dwaling in het spel is – behoeven immers nauwelijks bespreking. Zij worden vrijwel algemeen aanvaard. Vanochtend is weliswaar gebleken dat zij niet helemaal worden aanvaard, maar toch gebeurt dat in zeer brede kring. In het civiele strafrecht is de doodstraf dan ook reeds lang afgeschaft. De afschaffing in het militaire strafrecht is een regeringsvoornemen dat ik – ik spreek weer even persoonlijk – met instemming begroet en waarmee de voorliggende grondwetswijziging zal zijn geïmplementeerd in de gewone wet. Nederland kan daarmee

Heijne Makkreel

naast Portugal, Oostenrijk en de Bondsrepubliek het vierde land worden waar de Grondwet de doodstraf uitsluit.

Volledigheidshalve maak ik melding van de ontsnapingsmogelijkheden die ook in de schriftelijke voorbereiding ter sprake zijn gekomen: verdrag en noodrecht kunnen ook onder de werking van een eventueel gewijzigde Grondwet nog tot het opleggen van de doodstraf leiden. Men kan dit verschillend beoordelen; sommigen zullen het een nuttige veiligheidsklep achten, anderen principieel verwerpelijk. U zult begrijpen, mijnheer de Voorzitter, dat ik ertoe geneigd ben, de laatste opvatting aan te hangen. Hoe dan ook: ook de werking van onze Grondwet heeft grenzen. Dit zij zo.

Een tweede onderwerp waarover ik iets wil zeggen, is de afschaffing van de thans in de Grondwet voorkomende bepaling dat alom in het Koninkrijk recht wordt gesproken in naam des Konings. De Raad van State heeft naar aanleiding van deze wijziging aandacht gevraagd voor de waarde van de traditie. Met de Regering meen ik dat deze wijziging een logisch gevolg is van de uitgangspunten waarop de nieuwe Grondwet rust en dat de eenheid van rechtspraak voldoende is gewaarborgd door de thans voorgestelde bepalingen in hun onderlinge samenhang, in het bijzonder de cassatiefunctie van de Hoge Raad. Persoonlijk betreur ik niettemin de breuk met de traditie. Ik betwijfel overigens of het nodig is, de formulering van vonnissen die thans gebruikelijk is, aan te passen, wat door de Regering wordt voorgenomen blijkens de gewisselde stukken. Willen de bewindslieden dit voornemen nader toelichten?

Alles bijeengenomen is voor sommigen van mijn fractiegenoten de totale beoordeling van dit ontwerp reeds nu positief; enkelen aarzelen nog een wachten het antwoord van de Regering op mijn vragen af.

Ik maak nog enkele opmerkingen over wetsontwerp 16 164, over het be-rechten van ambtsmisdrijven. Mijn fractie gaat akkoord met het handhaven van de Hoge Raad als forum privi-legiatum. Niettemin stel ik hierover enkele vragen. In discussie is geweest, al dan niet in twee instanties recht te spreken. Ik vraag mij af of een rechtspraak in twee instanties die aan artikel 14, vijfde lid, van het internationale verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten voldoet, niet tot stand had kunnen worden gebracht met een eerste aanleg voor een nor-

male kamer van vijf in plaats van een kamer van tien en met beroep op een grotere kamer uit de Hoge Raad of eventueel de voltallige Hoge Raad. Ik begrijp dat dit op dit moment een enigszins theoretische discussie is, omdat de tekst van de wet nu eenmaal is zoals zij is en in deze procedure niet meer kan worden gewijzigd. Niettemin hoor ik graag een uitspraak van de Regering hierover. Ik teken hierbij aan dat de bezwaren tegen de verlengde procesgang mij niet aanspreken. Wat dit betreft sluit ik mij aan bij hetgeen mevrouw Van der Meer hierover zoëven heeft opgemerkt.

□

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wij behandelen vandaag de laatste negen van de wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing, die sedert 2 april 1976 in een alleen door de kabinetsformatie van 1977 onderbroken stroom aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd.

De omstandigheid, dat met de behandeling van deze negen ontwerpen de algemene herziening van de Grondwet, waarop reeds vanaf de eerste jaren na de bevrijding is aangedrongen, voor het grootste deel in eerste lezing haar beslag zal hebben gekregen, rechtvaardigt een opnieuw aandacht geven aan doel en opzet van deze herziening. De wetsontwerpen die wij heden behandelen, zijn namelijk bij uitstek geëigend om nog eenmaal om te zien en ons te realiseren, waarom wij aan deze omvangrijke karwei zijn begonnen.

Ik zei reeds, dat de door oorlog en bezetting algemeen gewekte drang tot vernieuwing van ons staatkundig en maatschappelijk bestel mede omvatte een algemene herziening van de Grondwet. De in 1950 ingestelde Staatscommissie-Van Schaik bood in haar eindrapport van 1954 daartoe voorstellen aan. De kabinetten van de jaren '50 en '60 beperkten zich evenwel tot urgente, partiële herzieningen.

De roep om een algemene herziening hield echter aan. Teneinde in ruime kring gedachtenwisseling en meningsvorming over de inhoud van een nieuwe Grondwet op gang te brengen, vroeg minister Toxopeus in 1963 een vijftal vooraanstaande kenners van ons staatsrecht om à titre personnel een proeve van een nieuwe Grondwet te ontwerpen. Deze werd in 1966 gepubliceerd en hield in feite een in moderne bewoordingen vervatte aanpassing van de Grondwet aan de zich soms naast de Grondwet sedert 1848 ont-

wikkeld hebbende democratische staatkundige praktijk in.

Inmiddels hadden zich in de bewogen tweede helft van de jaren '60 nieuwe denkbeelden omtrent de staatsrechtelijke vormgeving van onze democratie voorgedaan. Op verkiezing van de minister-president en herziening van het kiesstelsel, op vergaande openbaarheid van bestuur, rechtstreekse verkiezing van de commissaris des Konings en van de burgemeester, alsmede op versterking en uitbreiding van de grondrechten en verder gaande bescherming tegen onrechtvaardig en onzorgvuldig optreden van de overheid werd aangedrongen. Het kabinet-De Jong oordeelde daarom een nieuw onderzoek door een staatscommissie nodig, de niet zonder oorzaak vermaarde staatscommissie-Cals/Donner. Haar verslag kwam in 1971, te laat om de herziening van 1972 meer te doen zijn dan ook weer een partiële.

Het kabinet-Den Uyl besloot aan de algemene herziening de voorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner ten grondslag te leggen. Overeenkomstig het bij de formatie van het kabinet overeengekomene werden een aantal vernieuwingen als in de jaren '60 bepleit in een nota aan beide Kamers ter beslissing voorgelegd. De gedachtenwisseling in beide Kamers leidde tot de uitkomst, dat noch voor de invoering van de gekozen minister-president, noch voor de gekozen formateur, noch voor een herziening van het kiesrecht, noch voor de invoering van een referendum, in welke vorm dan ook, een meerderheid te verkrijgen was. De daarna aangevallen herziening beperkt zich dan ook tot een versterking en uitbreiding van de grondrechten en voorts tot een herschrijving van de Grondwet in moderne democratische geest.

Waarom, mijnheer de Voorzitter, dit alles nog eens opgehaald? Omdat juist bij de ontwerpen die wij vandaag behandelen, over het Koningschap, over de Koning en de Ministers en over de Justitie, het duidelijkst spreekt, dat de ontwikkeling van de parlementaire democratie in ons land tot feitelijk resultaat heeft gehad een monarchie, waarin de Koning nog steeds staatshoofd en constituerend element van de regering is, maar waarin het beginsel 'de Koning is onschendbaar, de Ministers zijn verantwoordelijk' geleid heeft tot bewoordingen, die dat beginsel duidelijk weergeven en die daarop telkens de aandacht vestigen. Waar de Grondwet van 1848 naast de invoering van de politieke

De Gaay Fortman

verantwoordelijkheid der ministers het woordgebruik 'de Koning' handhaafde ook daar waar de staatkundige realiteit was geworden dat het om de Regering ging, dus om Koning en ministers, zal de Grondwet van 1981/'82 die staatkundige realiteit ook in haar woordgebruik vertolken. Zo wilden het de makers van de Proeve, zo wilde het de staatscommissie-Cals/Donner in grote meerderheid, zo wilde het de Tweede Kamer met vrijwel algemene stemmen.

De laatste tijd klinken er ook andere stemmen, onder welke de gezaghebbende stem van de vroegere Tilburgse hoogleraar in het staatsrecht H. J. M. Jeukens, thans lid van de Hoge Raad. Men betoogt dan, dat de nieuwe terminologie niet is een aanpassing van de bewoordingen van de Grondwet aan de staatsrechtelijke werkelijkheid, maar dat zij – die nieuwe terminologie – iets fundamenteelers doet, namelijk het begrip 'staatshoofd,' in de nieuwe Grondwet onzichtbaar maken. Dezelfde twijfel proeft men in het voorlopig verslag over het wetsontwerp Bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen (16035, no. 7, blz. 2). 'Kan niet de indruk ontstaan,' zo vroegen de leden van de fractie van het CDA in de Tweede Kamer, 'dat deze zogeheten technische, tekstuele, aanpassende, moderniserende herziening van de Grondwet de constitutionele – parlementaire – monarchale opbouw doet verdwijnen en vervangt door een meer republikeins getinte grondwet, waarin nog een koningschap is voorzien?'

Deze eerst nu tot uiting komende kritiek bewijst dat, door het verloop van de tijd, zich verschuivingen in de meningen omtrent de aanvaardbaarheid van voorstellen tot herziening van belangrijke wetten en tot ingrijpende reorganisaties van onderdelen van het staatsapparaat kunnen voordoen. Wanneer tussen de aanvaarding van voorstellen en de tenuitvoerlegging daarvan geruime tijd verloopt, heeft de slinger van de klok zich inmiddels weer gewend, soms ook bij hen die aanvankelijk voorstanders van de herziening of de reorganisatie in kwestie waren.

Ik ben van mening dat het niet juist is, dat bij aanneming van de voorliggende wetsontwerpen vandaag (en straks in de tweede lezing) de Koning als staatshoofd in de Grondwet onzichtbaar zal zijn gemaakt en ik hecht er aan van dat gevoelen rekenschap te geven, een hechten dat door mijn fractie gelukkig wordt gedeeld.

Een uitdrukkelijke bepaling dat de Koning staatshoofd is, heeft de Grondwet nimmer gekend. Daarmee wil ik niet zeggen, dat dit begrip in de Grondwet altijd heeft ontbroken. Mijn stelling is, dat de Grondwet van 1814 af er geen twijfel over heeft laten bestaan dat de Koning staatshoofd is, en dat de Grondwet van 1981/'82 in dat opzicht zal staan in de lijn van de continuïteit.

Die continuïteit bestaat inderdaad van 1814 af. In nauwe aansluiting aan de redactie van de Grondwet van 1814 heeft sinds 1815 de Grondwet onveranderd een bepaling bevat, die het zijn van staatshoofd van de Koning buiten twijfel stelt. Die bepaling is het huidige artikel 10: 'De Kroon der Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Majesteit Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau, om door Hem en Zijn wettige nakomelingen te worden bezeten.'

Wie de Kroon van een staat bezit, is eo ipso hoofd van die staat. In een koninkrijk is de koning per definitie staatshoofd. In een republiek is de gekozen president per definitie staatshoofd. De nieuwe Grondwet bepaalt hetzelfde in zakelijker bewoordingen: 'Het koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje-Nassau' (artikel 2.1.1). Ook deze bepaling sluit onzekerheid bij de beantwoording van de vraag wie het staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden is, uit. Van een koninkrijk is de koning het staatshoofd.

De bezwaren tegen de wijze waarop de nieuwe Grondwet over de Koning spreekt, of liever gezegd: niet spreekt, richten zich echter, zo zal men mij tegenwerpen, in hoofdzaak tegen het vervangen van de term 'Koning' door de term 'regering' in die bepalingen die voor zover zij worden gehandhaafd duidelijk op het voeren van de regering betrekking hebben. Om enkele voorbeelden te noemen, men denkt dan aan bepalingen als:

- de uitvoerende macht berust bij de Koning (artikel 56);
- de Koning heeft het opperbeestuur der buitenlandse betrekkingen (artikel 58);
- de Koning heeft het opperbeestuur van de algemene geldmiddelen (artikel 72);
- de wetgevende macht wordt gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend (artikel 119).

Wanneer men tegen het vervallen van deze en andere soortgelijke bepalingen bezwaar maakt, ziet men echter over het hoofd dat deze bepalingen bij

het voortschrijden van de parlementaire democratie inhoudelijk een andere betekenis hebben gekregen. In hun letterlijke betekenis hebben zij alleen onder Koning Willem I gegolden.

Niet ten onrechte is deze in een historische voordracht eens gekenschetst als een 'verlicht despoet' après la date. Hij legde dan ook de kroon neer, omdat hij meende onder de zeer bescheiden aanzet tot parlementaire democratie, vervat in de Grondwetsherziening van 1840, moeilijk te kunnen functioneren. Maar in alle bepalingen van de strekking als hiervoor bedoeld, voorzover zij nog betekenis hebben en niet als obsoleet kunnen worden verwijderd, is de staatsrechtelijke werkelijkheid, dat zij thans met de term 'Koning' de regering angeven, dat wil zeggen de Koning altijd met een of meer verantwoordelijke ministers.

Mijn fractie is het ermee eens, dat die staatsrechtelijke werkelijkheid thans ook in de bewoordingen van de Grondwet tot uitdrukking zal worden gebracht. Waar het om de vorming en de uitvoering van het regeringsbeleid gaat, wordt terecht de nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid der ministers en de onschendbaarheid van de Koning. Een onschendbaarheid – het is vanmorgen ook opgemerkt – die tevens inhoudt dat ook de Koning een verantwoordelijkheid heeft. Binnen de Regering echter blijft de positie van de Koning dezelfde als voorheen. Binnen de Regering kan hij zijn recht om geraadpleegd te worden, om aan te moedigen en om te waarschuwen ten volle blijven uitoefenen.

Indien het juist zou zijn, dat de Grondwet door de aanpassing van de bepalingen inzake de Koning aan de staatsrechtelijke werkelijkheid meer republikeins getint zou zijn geworden, dan hebben wij daarmee geen enkele moeilijkheid. Wellicht verbaast dat de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga die in een beluisterenswaardig betoog heeft aangevoerd, dat bij het CDA het koningschap gezien zou worden als een door God geschonken ambt, een droit divin.

Ik kan niet ontkennen dat, wanneer men diep teruggaat in de negentiende eeuw, men inderdaad bij wat toen genoemd werd anti-revolutionaire staatsrechtgeleerden dergelijke uitdrukkingen kan vinden. Ik meen echter op goede gronden te kunnen volhouden dat de gedachte, dat het koningschap voor de drager van de Kroon een droit divin is, reeds tientallen jaren niet meer in beschouwingen van Anti-Revolutionaire, Christelijk Historische of Katholieke zijde gevoerde betogen

De Gaay Fortman

voorkomt. Wel staan wij op het standpunt dat voor ieder die met gezag bekleed is, dat gezag een religieuze fundering heeft voor ieder die een met gezag bekleed ambt uitoefent, dus ook voor de burgemeester van Eelde. Maar dan in die zin dat het niet iets is wat men heeft en waarover men naar believen kan beschikken, het is niet een voorrecht maar een plicht. Immers, naar bijbelse maatstaven geldt voor degene die gezag uitoefent: wie heerst die dient.

Wij menen, dat de monarchie, belichaamd in het reeds meer dan vijfhonderd jaar met Nederland verbonden Huis van Oranje-Nassau, voor de Nederlandse staat op dit ogenblik de meest wenselijke regeringsvorm is. Reeds Groen van Prinsterer heeft erop gewezen, dat de kracht van het Nederlandse koningschap gelegen is in zijn republikeins karakter. Het is niet – ook de heer Wiebenga heeft daarop gewezen – een uit landsheerlijkheid of feodaliteit voortgekomen, maar een door het volk opgedragen koningschap. De eden die bij de inhuldiging van een nieuwe Koning enerzijds door de nieuwe Koning en anderzijds door de Staten-Generaal worden afgelegd, duiden daar ook op. De eden wijzen erop dat het een nieuw opdragen is van het ambt aan de nieuwe Koning. Onze eerste Koning was de oudste zoon van de laatste stadhouder. De stadhouders waren geen landsheren, maar de dienaars van de staten der gewesten, waarvan zij stadhouder waren. Het in nuce aanwezige republikeinse karakter van het Nederlandse koningschap is door de voortschrijdende ontwikkeling van de parlementaire democratie en de wijze waarop sedert 1890 de dragers van de Kroon die ontwikkeling hebben aanvaard en bevorderd, versterkt. Omgekeerd is daardoor het koningschap als zodanig hechter in de Nederlandse volksgemeenschap verankerend. Mijn fractie acht dit een gelukkige ontwikkeling.

Na dit algemene betoog over de voorgestelde nieuwe terminologie in de Grondwet waar de Koning in het geding is en over het karakter van het Nederlandse koningschap, zal ik thans enkele opmerkingen maken over de verschillende wetsontwerpen. Die opmerkingen kunnen beperkt blijven, getuige op de uitvoerige schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer.

Ten aanzien van wetsontwerp 16 035 hebben wij in het voorlopig verslag de vraag gesteld, hoe artikel 2.2.1., lid 1: 'De regering wordt gevormd door de

Koning en de ministers' zich verhoudt tot artikel 2, lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk: 'De Koning voert de Regering van het Koninkrijk en van elk der landen.' In haar antwoord wijst de Regering erop, dat de opstellers van het Statuut de destijds gebruikelijke terminologie hebben gevolgd, een terminologie, die inhoudelijk in dezelfde zin moet worden verstaan als thans in de nieuwe Grondwet ook naar de letter is neergelegd. Derhalve, zo zegt de Regering, gaat het hier niet om een inhoudelijk verschil tussen artikel 2.2.1., lid 1 van de nieuwe Grondwet en artikel 2, lid 1 van het Statuut, maar om een redactioneel andere weergave van een gelijke inhoud. Zelf heb ik deze interpretatie van beide bepalingen steeds voorgestaan. Ook de nog aarzelenden in mijn fractie heeft de Regering overtuigd.

Met betrekking tot wetsontwerp 16 035 heeft de heer Vis nog enige aandacht geschonken aan artikel 2.2.7, dat bepaalt dat het Koninklijk Besluit waarbij de Minister-President wordt benoemd, mede door hem wordt ondertekend. Het 'mede' slaat uiteraard op het contraseign. Daarmee is een einde gekomen aan een door E. van Raalte – van velen onzer een betreunde vriend – opgemerkte anomalie in de staatkundige praktijk, namelijk dat wanneer er een Minister overblijft uit het afgetreden kabinet, die overgaat naar het nieuwe kabinet, die Minister het Koninklijk Besluit contrasigneert waarbij de nieuwe Minister-President benoemt. Dat onschatbaar voorrecht is bij de laatste kabinetformatie aan de toenmalige Minister van Landbouw en Visserij, thans tot nog grotere heerlijkheid geroepen als Minister van Financiën, te beurt gevallen.

Dat is natuurlijk een dwaze situatie, dat is te zeggen men moet aannemen dat de Minister die overgaat, zich hartelijk erop verheugt onder de nieuwe Minister-President te gaan dienen. Persoonlijke gevoelens zijn echter nog wat anders dan wat staatkundig relevant is. Veel beter is het, aangezien, de politieke verantwoordelijkheid voor de benoeming van een nieuwe Minister-President door deze zelf moet worden gedragen, dat de nieuwe Minister-President zijn eigen benoemingsbesluit contrasigneert. Indien – ik herinner het mij niet meer – besluiten tot benoeming van Minister eveneens op voordracht geschieden zoals met de meeste benoemingen het geval is, zou ik over het kleine bezwaar willen heen stappen dat de man zichzelf voordraagt. Hij heeft zich bij herhaling dan al geafficheerd als zich te beschouwen

als de meest geschikte Minister-President voor dat ogenblik. Welnu, dat hij dan de laatste grens van de bescheidenheid overschrijdt en zichzelf voordraagt als Minister-President, ligt naar mijn mening in de lijn van de ontwikkeling.

Het benoemingsbesluit te laten contrasigneren door de oude Minister-President lijkt mij onjuist. De oude minister-president kan, indien hij ooit een politieke verantwoordelijkheid zou hebben voor het verloop van de formatie, zodra hij geen minister-president meer is, niet meer daarover ter verantwoording worden geroepen. Naar mijn mening berust dan ook het toezicht op het ordelijk verloop van de formatie in eerste en laatste instantie bij de Staten-Generaal, die wel zullen doen blijken, of naar hun mening de zaak al dan niet ordelijk is verlopen.

Komende tot het ontwerp inzake de ministerraad en het contraseign moet ik aandacht geven, omdat wij in het voorlopig verslag daarover een opmerking hebben gemaakt, aan artikel 2.2.4, lid 3:

'De ministerraad beraadslagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.'

Oorspronkelijk – de Regering wijst er terecht in de memorie van antwoord op, dat van onze kant de aanvankelijk ingediende bepaling onjuist is weergegeven in het voorlopig verslag – luidde dit lid:

'De ministerraad bevordert de eenheid van het regeringsbeleid.'

Bij amendement heeft de Tweede Kamer de thans aan de orde zijnde redactie, die ontleend is aan het reglement van de ministerraad, daarvoor in de plaats gesteld. Wij hebben in het voorlopig verslag verband gelegd tussen dit voorschrift en artikel 2.2.1, lid 1:

'De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.', en op grond daarvan een discrepantie tussen beide bepalingen gemeend te moeten constateren. De Regering heeft daarop in de memorie van antwoord geantwoord, dat artikel 2.2.4 alleen en uitsluitend ziet op de ministerraad en dat de noodzakelijkheid om de eenheid van de Kroon te handhaven is neergelegd in artikel 2.2.1, lid 2: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.'

Wij zijn bereid met deze interpretatie in te stemmen; wij aanvaardden die mede, omdat zij duidelijkheid schept en ook omdat zij tot uitdrukking brengt dat de plicht 'de eenheid van de Kroon te handhaven' niet alleen een plicht is van de ministers, maar evenzeer van de Koning.

Wij stemmen er wat wetsontwerp 16040 betreft mee in, dat de Koning voorzitter van de Raad van State blijft. Wij doen dat op grond van de traditie. Wij menen dat er geen enkele reden is om aan de traditie die èn door de Raad van State èn door de opeenvolgende Koningen is gewaardeerd een einde te maken. Het merkwaardige in Nederland is dat verschillende mensen zich telkens weer stoten aan bepalingen die stammen uit een tamelijk oud verleden – zij worden overigens nog door velen als zinvol ervaren – omdat zij niet met de werkelijkheid zouden overeenstemmen.

In dat opzicht kunnen wij iets van Engeland leren. In Engeland is het voorzitterschap van de koningin van de Privy Council, die te vergelijken is met onze Raad van State, volstrekt onomstreden. In Engeland aanvaardt ook socialistische tradities die rondom het Koninklijk huis nog aanwezig zijn. Sir Harold Wilson loopt elk jaar in de processie van de ridders van de Orde van de Kousenband die zich begeeft naar de kapel van het kasteel van Windsor in een allermerkwaardigst kostuum rond, maar er is geen sterveling in Engeland die zich daar enige zorg over maakt.

Wij hebben iets gevraagd over een afdeling wetgeving van de Raad van State. Het is eigenlijk met deze afdeling wetgeving van de Raad van State – de instelling daarvan wordt mogelijk gemaakt in de nieuwe Grondwet – een merkwaardige zaak. De vorige vice-president van de Raad van State heeft al jarenlang op instelling van die afdeling ook aangedrongen. Hij heeft dat gedaan in ten minste twee jaarverslagen en hij heeft dat ook gedaan op de persconferenties, waarin hij die jaarverslagen toelichtte. Er moest zelfs een nota komen, uitgelokt door de Staten-Generaal, om uiteen te zetten dat de instelling van zulk een afdeling door de huidige Grondwet niet werd toegelaten. Als ik de schriftelijke stukken goed bezie, dan staan blijkbaar Regering en Raad van State thans met meer reserve tegenover de instelling van zulk een zelfstandige afdeling.

Wij hebben gevraagd of er nog behoefte bestaat aan zulk een afdeling en zo ja, of alle leden van de Raad van State er dan lid van worden dan wel sommige. De Regering antwoordt daarop dat wij eigenlijk voor onze beurt spreken, omdat nu niets anders wordt gedaan dan in de Grondwet de mogelijkheid van het instellen van een dergelijke afdeling te scheppen. Het zal een zaak van nader beraad zijn of men aan die bepaling uitvoering geeft en zo ja hoe.

Wij moeten dan maar wachten tot dat dit het geval is om nadere informatie te krijgen. Het lijkt mij uitstekend dat de Raad van State, zoals hij in zijn advies zegt, in de toekomst zelf zal uitmaken of over voorstellen van wetgeving door de afdeling alleen dan wel door de plenaire raad zal worden geadviseerd. Ik zou graag weten – het lijkt mij dat die vraag niet ultra vires is – of men aan de nieuwe grondwetsbepaling spoedig uitvoering denkt te geven of dat men het standpunt inneemt, dat het verstandig is het grondwettelijk bezwaar tegen instelling van die afdeling weg te nemen, om de zaak voorshands verder te laten zoals zij is.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot wetsontwerp 16 162, over de justitie. Mijn fractie heeft – het is uit het voorlopig verslag gebleken – grote moeite met het doen vervallen van het voorschrift dat overal in het Rijk recht wordt gesproken in naam van de Koning. Wij hebben daarvoor een drietal argumenten aangevoerd. Wij hebben gezegd, dat juist nu het aantal rechtsprekende instanties wordt uitgebreid een dergelijke bepaling haar nut zou kunnen behouden, om aan te duiden dat alle rechtspreken in dit land geschiedt uit hoofde van een door de staat verleende bevoegdheid.

Evenals de Raad van State hebben wij gezegd dat men moet letten op de traditie en de daaraan verbonden gevoelswaarde. De Regering zegt dat zij dit heeft afgewogen en van mening is, dat niet het misverstand mag blijven bestaan dat een rechterlijk vonnis aan het staatshoofd kan worden toegerekend. De bepaling in kwestie zou dat misverstand in de hand werken. Het merkwaardige is, dat tot dusverre niet is gebleken dat zij dat misverstand in de hand werkt. Ons volk is eraan gewend dat wat bestuurders en rechters doen niet aan de Koning mag worden toegerekend en ook niet aan de Koning moet worden toegerekend.

Bovendien heeft de bepaling in de bezettingstijd een heel bepaalde gevoelswaarde gekregen. Een groot deel van de rechterlijke macht hecht zeer aan hen.

Ons voornaamste argument is nieuw. Soms zijn er bepalingen waarvan men zou kunnen zeggen, dat zij hun tijd eigenlijk hebben gehad. Toen zij in het leven werden geroepen hadden zij zeker zin, maar langzamerhand is die zin door de verdere ontwikkelingen verdwenen. Zulke bepalingen kunnen opeens een nieuwe zin krijgen. Wij zijn van oordeel dat de onderhavige bepaling in onze tijd nieuwe zin gekregen heeft.

De rechtspraak en de rechterlijke macht worden omstreden. Er zijn er die zeggen, dat de rechterlijke macht een van de vele eigen doeleinden dienende machten in de staat is. De legitimiteit van de rechterlijke macht is in het geding. Wij menen dat deze bepaling, die dan natuurlijk ziet op de Koning als staatshoofd en symbool van de eenheid van de natie, een eigen legitimiteit geeft aan dit orgaan van de staat. De rechterlijke macht is het enige orgaan dat bij rechtsgeschillen tussen burgers, bij schending van de wet en van de openbare orde en bij rechtsgeschillen tussen burgers en overheid mag en moet zeggen wat bindend recht is in een concrete situatie. Het is niet gering dat iemand over een ander mag oordelen en hem mag veroordelen. Dat geldt zowel voor het civiele recht als voor het strafrecht.

Naar ons oordeel geeft de oude bepaling, die men wil laten vervallen, aan de rechterlijke macht in verband met de bestrijding die zij op dit ogenblik ondervindt een hernieuwde legitimiteit.

Wij zijn tegenstanders van de doodstraf. Wij hadden graag gezien dat het met de bepaling, die in wetsontwerp 18 162 bij amendement is opgenomen, anders was gelopen. Maar aangezien wij fervente tegenstanders van de doodstraf zijn, is dit voor ons geen reden tegen het ontwerp te stemmen.

Over het laten vervallen van de bepaling dat overal in het Rijk recht wordt gesproken in naam des konings heb ik al gezegd, dat mijn fractie daartegen grote bedenkingen heeft.

Wat betreft wetsontwerp 16 640 – het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal – blijven wij bij ons standpunt dat het niet gewenst wijziging te brengen in de bestaande toestand.

Mijnheer de Voorzitter! Er is een enorme hoeveelheid werk, aandacht, tijd en vernuft in de voorstellen tot wijziging van de Grondwet gestoken. Wij willen respect betuigen aan de bewindslieden, die daarbij betrokken zijn geweest – met name de Minister van Binnenlandse Zaken –, aan de regeringscommissaris en vooral aan degenen, die hen daarbij terzijde hebben gestaan. Waarschijnlijk zal in 1985 toch nog een kleine nieuwe grondwetswijziging nodig zijn in verband met het verworpen zijn van het hoofdstuk over de verdediging en het onderwijsartikel. Dat de Minister van Binnenlandse Zaken er in een tijdsverloop van 3,5 jaar niet in geslaagd is een nieuw onderwijsartikel aan beide Kamers voor te leggen, is voor ons een

De Gaay Fortman

aanwijzing dat de verwerping van het destijds voorgestelde onderwijsartikel politiek en staatsrechtelijk onverantwoordelijk is geweest.

De vergadering wordt van 13.15 uur tot 14.05 uur geschorst.

Voorzitter: De Rijk



Minister Van Agt: Mijnheer de Voorzitter! Het is vandaag voor de algehele grondwetsherziening een belangrijke dag. Met de behandeling vandaag door deze Kamer van een reeks ontwerpen tot herziening van de Grondwet zal de eerste lezing van de algehele grondwetsherziening tot een afsluiting komen. Daarmee wordt een periode van intensief en vruchtbaar overleg tussen de Staten-Generaal en de Regering beëindigd. Na de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid nam het eigenlijke grondwetgevende werk voor de Kamers een aanvang, na de indiening van de eerste wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet op 2 april 1976, ruim vijf jaar geleden.

Aan het einde van dat jaar arriveerden de eerste herzieningsontwerpen bij de Eerste Kamer. Nadat deze Kamer ten tijde van het vorige kabinet een begin had gemaakt met de behandeling van de grondwetsherziening, is die behandeling tijdens de zittingsperiode van het huidige kabinet met voortvarendheid voortgezet. In juni 1979 mocht de Regering de eerste reeks ontwerpen in de plenaire vergadering van deze Kamer verdedigen. Zij betroffen de grondrechten en de procedure van grondwetsherziening. Daarna volgden de ontwerpen betreffende de lagere openbare lichamen, de Staten-Generaal en de verschillende onderwerpen van het hoofdstuk Wetgeving en Bestuur.

Vandaag dan is het sluitstuk aan de orde. Het gaat daarbij om een aanzienlijk deel van de grondwetsbepalingen. De Eerste Kamer zal beslissen over de vaststelling van drie hoofdstukken van de nieuwe Grondwet. Daarnaast is er vandaag nog de gedeeltelijke reprise van de behandeling van het hoofdstuk Staten-Generaal, waarbij het met name gaat om het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hopen aan het einde van deze vergaderdag te mogen vaststellen dat de Eerste Kamer haar medewerking ook wil verlenen aan het aanbrengen van dit sluitstuk, zodat op een enkel onderdeel na een geheel herziene Grondwet aan de kiezers kan worden voorgelegd.

Met dankbaarheid hebben wij vanmorgen een aantal waarderende woorden beluisterd, gericht aan de Regering, de regeringscommissaris en de ambtelijke medewerkers. Wij zijn voor die waardering erkentelijk. Ik hecht eraan uitdrukkelijk te zeggen, dat die eerst en vooral toekomt aan mijn collega, de Minister van Binnenlandse Zaken. Ik ben er ook dankbaar voor dat eveneens de regeringscommissaris, professor Simons, is genoemd en ook de ambtelijke medewerkers, van wie die van de afdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een afzonderlijke vermelding zeker verdienen.

Over het Koningschap hebben de sprekers van deze ochtend enige boeiende en belangwekkende beschouwingen gegeven.

Ik moge ermee volstaan te doen aantekenen dat ik het – daaruit mag overigens niet a contrario worden afgeleid dat ik het met andere uiteenzettingen oneens zou wezen – eens ben met de beschrijving van de drie functies die het koningschap in ons bestel vervult, zoals verwoord door de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman jr. Enige afstand zou ik daarentegen willen nemen van hetgeen dezelfde afgevaardigde gezegd heeft over het koningschap als een reminiscentie aan de standenmaatschappij van weleer. Beter kan ik mij vinden in hetgeen daaromtrent de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman sr. heeft gezegd, overigens met een verwijzing naar iemand die nog eerder is geboren, nl. Groen van Prinsterer die sprak: Het is niet een uit landsheerlijkheid of feodaliteit voortgekomen, maar een door het volk opgedragen koningschap.

Mijnheer de Voorzitter! Een enkele opmerking is vanmorgen gemaakt over de mogelijkheid om afstand te doen van het koningschap of van de verwachting op het koningschap. Ten aanzien van de mogelijkheid om afstand te doen van het koningschap bevat het wetsontwerp geen wijzigingen vergeleken met de huidige situatie. Blijkens art. 2.1.4 is het voor de Koning mogelijk afstand te doen. Een bepaalde vorm daarvoor is niet voorgeschreven. Voor potentiële opvolgers is het niet mogelijk om afstand te doen. Dat zij daardoor te veel belemmerd zouden worden in het inrichten van hun persoonlijk leven geloven wij niet. Indien een potentiële opvolger er gedurende kortere of langere tijd de voorkeur aan zou geven niet of slechts in geringe mate deel te hebben aan de uitoefening van de koninklijke functie zal

daarvoor zeker in goed overleg een oplossing kunnen worden gevonden.

In ieder geval kan iemand zodra hij daadwerkelijk Koning geworden is afstand doen. Het spijt ons dat hetgeen daaromtrent van regeringswege betoogd is in de Tweede Kamer en ook in de schriftelijke voorbereiding van dit debat de geachte afgevaardigde de heer Vermeer en de zijnen niet heeft overtuigd. Het verheugt mij daarentegen dat met name, zij het niet alleen, de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga met hetgeen van onzentwege is voorgestaan en verdedigd wel heeft ingestemd.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een enkel woord zeggen over de verhouding tussen Koning en ministers. De positie van de Koning in ons staatsrecht wordt met name bepaald door het feit dat hij te zamen met de ministers de regering vormt. Dat is verwoord in het eerste lid van het voorgestelde art. 2.2.1. In het tweede lid van dat artikel staat dan vervolgens dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn. De geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman jr. heeft een kritische kanttekening geplaatst bij deze, overigens uit de vorige Grondwet overgenomen formulering. Laat ik mij ertoe bepalen te zeggen dat ook ik – hoe zou het anders kunnen – van oordeel ben dat natuurlijk ook de Koning verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij zijn taken en plichten vervult. De bedoeling van de bepaling in de Grondwet is, dat alleen de ministers kunnen worden geroepen tot het afleggen van verantwoording.

Het is vanzelfsprekend dat Koning en ministers als een eenheid naar buiten moeten optreden. Dat is een fundamenteel beginsel van onze constitutionele monarchie, waaraan geen afbreuk mag worden gedaan. Dit brengt met zich dat noch eventuele verschillen van mening tussen Koning en ministers, noch persoonlijke opvattingen van de Koning naar buiten behoren te komen. De onschendbaarheid van de Koning brengt niet alleen mee dat niet hij, maar de ministers door het parlement ter verantwoording worden geroepen, maar ook dat hij binnen en buiten het parlement niet in politieke discussies behoort te worden betrokken.

De ministeriële verantwoordelijkheid brengt voorts met zich dat, behalve met betrekking tot de kabinetsformatie, de Koning geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden heeft. Zo wordt dan ook ieder Koninklijk besluit door een minister of een staatssecretaris gecontrasigneerd, die daarmee de verantwoordelijkheid voor dat besluit op zich neemt.

De heren Vis en De Gaay Fortman sr. hebben aandacht besteed aan de artikelen 2.2.6. en 2.2.7., handelende over het contrasigneren van Koninklijke besluiten in het algemeen en van Koninklijke besluiten waarbij ministers of staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen in het bijzonder. Hun opmerkingen spitsten zich toe op de vraag wie het Koninklijk besluit tot benoeming van een nieuw optredende minister-president moet contrasigneren. Regel is dat de minister-president Koninklijke besluiten tot benoeming van ministers en staatssecretarissen medeondertekent. Dat vloeit voort uit zijn positie als eerstverantwoordelijke voor de samenstelling van de regeringsploeg.

Nieuw is de bepaling dat de optredende minister-president zelf zijn benoemingsbesluit medeondertekent. Daarmee wordt afstand gedaan van de gekunstelde praktijk, waarbij een naar het nieuwe kabinet overgaande minister uit het vorige kabinet, ofwel de vorige minister-president het benoemingsbesluit van de nieuwe minister-president contrasigneert. Op die wijze kwam de verantwoordelijkheid voor het optreden van de nieuwe minister-president niet goed tot uitdrukking. De vertrekkende minister-president was daarvoor toch niet werkelijk verantwoordelijk te achten, of het zou moeten zijn in de oneigenlijke zin dat hij zijn werk zo slecht heeft gedaan dat de kiezers hem geen herkansing hebben willen bieden.

Bovendien zou die vertrekkende minister-president juist door zijn aftreden niet meer in staat zijn, zich over de benoeming van zijn opvolger jegens het parlement te verantwoorden.

Voor het contraseign van een toeval uit het oude naar het nieuwe kabinet overgaande minister gold toch ook het bezwaar, dat hij moeilijk geacht kon worden de verantwoordelijkheid te dragen voor het optreden van de nieuwe Minister-President?

De nu voorgestelde regeling wijst voor het contraseign de werkelijk verantwoordelijke aan. Dat is de nieuw optredende minister-president zelf. Wij achten dit een duidelijke verbetering.

De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft hieraan de vraag verbonden, wie dan wel de voordracht moet doen tot het Koninklijk besluit tot benoeming van de nieuwe minister-president. Een dergelijk Koninklijk besluit wordt niet op voordracht van wie dan ook genomen. In de formulering wordt daarvan althans geen blijk gegeven. Dat is de ook nu al bestaande praktijk.

De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft enige interessante opmerkingen gemaakt over de betrokkenheid van het na de verkiezingen demissionaire kabinet als procesbegeleider, zoals hij dat heeft genoemd, van de formatie van een nieuw kabinet. Het zijn boeiende opmerkingen geweest, maar zij wettigen toch niet de conclusie, dat het demissionaire kabinet verantwoordelijk is voor de uitkomst van de formatie. Ik meen ook niet dat de geachte afgevaardigde de heer Vis die uitkomst heeft bepleit of zou willen bepleiten.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft een opmerking gemaakt over het feit dat in het betrokken hoofdstuk van de nieuwe Grondwet het woord 'huis' in twee betekenissen voorkomt. Hij heeft eveneens een woord van milde kritiek doen horen op de nieuwe formulering van artikel 2.1.18, dus de pendant van wat nu artikel 25 van de Grondwet is. Ook daarover zal de Regeringscommissaris nader spreken.

Voor mijn rekening wil ik nog nemen de vraag van de geachte afgevaardigde, of de totstandkoming te verwachten is van een Koninklijk besluit ontrent de inrichting van de hofhouding, een formatiebesluit. Zo'n Koninklijk besluit bestaat vandaag de dag niet. Het ligt ook niet in de bedoeling om de reorganisatie van de hofhouding, waaraan, zoals bekend, wordt gewerkt, bij Koninklijk besluit vast te leggen. Daarbij moet ik erop wijzen, dat op een groot aantal terreinen van de rijksdienst directoraten en afdelingen functioneren waarvan de taak en de inrichting niet in een formatiebesluit zijn vastgelegd. Wel vindt over de formatie van die directoraten en afdelingen overleg plaats met de directie Formatiezaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat is ook gebeurd met betrekking tot de inrichting van de hofhouding. Dat overleg zal blijven plaatsvinden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mijn aandeel in de beantwoording af met het uitspreken van vreugde over het feit dat thans niet alleen de woordvoerder van de CDA-fractie in deze Kamer, maar alle leden van die fractie ervan overtuigd zijn dat er geen discrepantie is tussen de formulering van artikel 2.2.4, derde lid, van de nieuwe Grondwet en artikel 2.2.1 daarvan. Er is dus geen discrepantie tussen het artikel dat de taakomschrijving bevat van de Ministerraad en het artikel dat zegt dat de Regering wordt gevormd door Koning en ministers.

De Regering stelde aan de Tweede Kamer een andere formulering voor

voor artikel 2.2.4 dan de formulering die ten slotte door amendering aan de overzijde van het Binnenhof hier op tafel is gekomen. Wij waren van mening dat de door de Regering voorgestelde formulering voor artikel 2.2.4 minder gemakkelijk aanleiding kon geven tot de idee dat hier een spanning zou zijn met artikel 2.2.1. Met de geachte afgevaardigde ben ik evenwel van oordeel dat met de herhaaldelijk van regeringswege gegeven en door de medewetgever niet betwiste interpretatie toch voldoende duidelijkheid is verkregen. Ik vat het nog eens in één sleutelzin samen: artikel 2.2.4 heeft betrekking op de verhouding tussen het college van ministers en afzonderlijke ministers en raakt niet aan de verhouding tussen de Koning enerzijds en de ministers of de Ministerraad anderzijds.



Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! De Minister-President heeft al gesproken over de belangrijkste inhoudelijke aspecten van de herzieningswetsontwerpen inzake het koningschap, de Koning en de ministers, de Ministerraad en het contraseign. Over dit deel van het pakket van wetsontwerpen dat vandaag in deze Kamer aan de orde is, zal ik nog een paar opmerkingen maken, en wel over de formulering in de herziene Grondwet. Uit de wijzigingsvoorstellen van de Regering blijkt dat het tweede hoofdstuk van de herziene Grondwet aanmerkelijk korter is geworden dan het tweede hoofdstuk van de huidige Grondwet. Wanneer de voorstellen worden aangenomen, zal een meer systematisch opgebouwde Grondwet zijn gerealiseerd. Er is dan meer doorzichtigheid en meer duidelijkheid gekomen dan tot nu toe het geval was. Daarmee is naar mijn idee ook gewonnen aan leesbaarheid.

Tegelijkertijd is gekozen voor een aangepaste terminologie, namelijk voor een woordkeuze die past in onze tijd. De geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman sr. heeft een paar kanttekeningen geplaatst bij de nieuwe grondwettelijke terminologie, en wel in het bijzonder bij het gebruik van de termen 'Koning' en 'Regering'. Buiten dit Huis bestaan over die termen nog wel eens misverstanden. Wij hebben overeenkomstig het advies van de grootst mogelijke meerderheid van de staatscommissie vooropgezet dat de bestaande verhouding tussen Koning en ministers ongewijzigd dient te blijven, maar dat wel naar een betere verwoording moet worden gezocht. De geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman sr. herinnerde er al aan

Wiegel

dat de Koning in de eerste plaats staatshoofd is. Als zodanig vertegenwoordigt hij ons staatsbestel naar binnen en naar buiten. Ik ben er de geachte afgevaardigde erkentelijk voor dat hij heeft gezegd dat de Koning in die functie zeker niet onzichtbaar is gemaakt in de nieuwe Grondwet.

Ik zag achter zijn betoog een discussie, niet in de eerste plaats met de Regering, maar met zijn geestverwanten aan de overzijde. Hij heeft het hun nog eens duidelijk gezegd. Ik heb hieraan niets toe te voegen.

De geachte afgevaardigden de heren Vermeer, Wiebenga en Vis hebben gesproken over de strekking van artikel 2.1.7., dat handelt over de benoeming van een opvolger of van een nieuwe Koning, indien een opvolger ontbreekt. Ik wijs erop dat ook thans in de Grondwet bepalingen van dien aard voorkomen, de artikelen 18 en 19.

De geachte afgevaardigden de heren Vermeer en Vis hebben kritische kanttekeningen gezet bij het voorstellen van de continuering van het koningschap door dit artikel. Ik meen dat de keuze voor de formulering van het desbetreffende artikel een logisch gevolg is van de inrichting van onze staat. Wij leven in een constitutionele monarchie. Talrijk zijn de bepalingen, ook in de herziene Grondwet, die hiervan uitgaan. Ik noem naast de uitvoerige regeling van het koningschap in het onderhavige wetsontwerp de bepaling dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Verder wordt in zeer vele artikelen een taak opgedragen aan de constitutionele Koning. Het spreekt naar de mening van de regering daarom vanzelf dat, indien een opvolger voor een Koning ontbreekt, de inrichting van de staat niet zonder meer opzij wordt gezet.

Voor een verandering van het stelsel is een ingrijpende grondwetswijziging nodig. Inmiddels moet de bestaande staatsinrichting worden nageleefd door een regent of via uitoefening van het koninklijk gezag door de Raad van State. Dit alles zegt niet dat een verandering van stelsel door grondwetswijzigingen niet mogelijk is. Artikel 2.1.7., zoals het is geformuleerd, levert hiervoor geen belemmering op. Dit blijkt uit de zeer voorzichtige en zorgvuldig gekozen formulering van het artikel. Geachte afgevaardigden die meer in de geest van de Regering hebben gesproken, ben ik hiervoor erkentelijk. Ik meen dat wij in de bepalingen omtrent de benoeming van een opvolger of van een Koning terecht uitgaan van het stelsel van onze staatsinrichting en

dat, zo dit op een bepaald moment wenselijk wordt geacht, niet de weg voor een herziening wordt geblokkeerd.

Ik behoef over de verhouding tussen de Koning en de ministers niet te spreken. De Minister-President heeft dit gedaan en hij heeft ernaar verwezen dat de regeringscommissaris straks nader ingaat op het vlijtige studiewerk dat professor Vis heeft verricht. Hij krijgt een passend, dus professoraal antwoord.

Vervolgens plaats ik enkele kanttekeningen bij wetsontwerp 16 040, dat handelt over de vaste colleges. Ik kom dan eerst bij vragen en opmerkingen van de heren De Gaay Fortman sr. en Wiebenga over de instelling van een Afdeling wetgeving bij de Raad van State. De heer De Gaay Fortman vraagt of zo'n afdeling er komt en de heer Wiebenga heeft als zijn mening uitgesproken dat zo'n afdeling kan fungeren als nationaal klachtenadres op het terrein van de wetgeving en dat zo'n afdeling een onderzoekstaak moet krijgen.

Ik meen dat de vragen in meer concrete zin over de instelling van een Afdeling wetgeving in de toekomst aan de orde dienen te komen, en dat zij dan door de gewone wetgever moeten worden beantwoord. De heer De Gaay Fortman sr. heeft er terecht aan herinnerd dat het er thans om gaat, de belemmeringen die de huidige Grondwet nog kent tegen de eventuele instelling van een Afdeling wetgeving weg te nemen. Hij heeft daarbij terecht gewezen op pleidooien van de voormalige vice-president van de Raad van State.

Hij heeft uit de gang van zaken in de laatste tijd afgeleid dat de drang, te komen tot instelling van een Afdeling wetgeving niet meer zo groot zou zijn als enige tijd geleden. Ons standpunt is dat die zaak er in de eerste plaats één is van de gewone wetgever. Wij staan nog steeds positief tegenover die gedachte, die indertijd ook door vice-president Ruppert naar voren is gebracht. Dat betekent dat een volgend kabinet wanneer deze grondwetswijziging uiteindelijk haar beslag zal krijgen – wie weet welke Minister van Binnenlandse Zaken er dan zal zijn – vanuit de positieve intentie die ik hier verwoord verder aan de slag zal kunnen gaan.

De heer De Gaay Fortman sr. heeft zich ook uitgesproken voor handhaving van het voorzitterschap van de koning van de Raad van State. De heer Vermeer heeft een ander geluid laten horen. Wij zijn van mening, met de heer De Gaay Fortman, dat er geen enkele dringende reden is, hierin wijziging aan te brengen. Vandaar de con-

clusie die wij in onze voorstellen hebben getrokken.

De heren Wiebenga en Vermeer hebben opmerkingen gemaakt over het vragen van advies door de Eerste Kamer aan de Raad van State, en hebben gewezen op de mogelijkheid dat in de toekomst beide Kamers der Staten-Generaal die bevoegdheid krijgen. Zij hebben zich op het standpunt gesteld dat de Eerste Kamer van deze bevoegdheid met grote terughoudendheid gebruik zou moeten maken. Ik ben dat met hen eens. Wij sluiten in onze voorstellen niet uit dat de Eerste Kamer advies kan vragen aan de Raad van State.

Wij hebben erop gewezen dat dit slechts zou dienen te geschieden bij uitzondering en dan om zwaarwegende redenen. Als voorbeeld zou kunnen worden genoemd een vermeende strijd met de Grondwet. Het zou kunnen voorkomen dat de Eerste Kamer van oordeel is dat door de wijziging van een wetsontwerp tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, waarover het advies van de Raad van State niet is ingewonnen, bepaalde in de Grondwet neergelegde waarborgen of procedures in het gedrang zouden kunnen komen. De Eerste Kamer zou dan om haar mening, dat strijd met de Grondwet dreigt, te toetsen het advies van de Raad van State daarover kunnen inwinnen.

Ik kom tot het wetsontwerp met betrekking tot de rechtspraak. Uit de voorstellen op dit punt blijkt dat de grondwetswijziging de fundamentele beginselen die onze huidige Grondwet bevat, handhaaft, terwijl daaraan enkele worden toegevoegd, ter verankering in de Grondwet. Ik noem de berechting van strafbare feiten; de straf van vrijheidsontneming; de doodstraf. In de voorstellen worden openingen geboden voor het inspelen op reeds voltrokken en op nieuwe ontwikkelingen.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden de heer De Gaay Fortman jr., de heer De Gaay Fortman sr., de heer Meuleman en de heer Heijne Makkreel hebben allen gesproken over het vervallen van het huidige artikel 163. De heer De Gaay Fortman jr. heeft zich met dit deel van de voorstellen akkoord verklaard. De heer Meuleman staat aan de andere kant van de streep. De heer Heijne Makkreel heeft gezegd dat het voorstel van de Regering ter zake een logisch gevolg is van de uitgangspunten die zijn gekozen bij het formuleren van de voorstellen betreffende de nieuwe Grondwet. De heer De Gaay Fortman sr. heeft enkele heel

Wiegel

duidelijke kritische kanttekeningen geplaatst bij het vervallen van het huidige artikel 163.

Het voorstel dat de Regering thans voorlegt, spruit voort uit de gedachte dat in de nieuwe Grondwet de huidige staatsrechtelijke verhoudingen zo zover mogelijk moeten worden weergegeven. De term 'Koning' wordt in de herzieningsontwerpen alleen daar gebruikt, waar de persoon van de Koning of concreet door de Koning te verrichten handelingen – bij voorbeeld bij de indiening van wetsontwerpen – aan de orde zijn. In het licht daarvan (ik sluit dus in feite aan bij datgene wat de heer Heijne Makkreel daarover heeft opgemerkt) kan naar onze mening toch de formulering van artikel 163 van de huidige Grondwet – redenerend vanuit die moderne systematiek – beter niet worden gehandhaafd. In het huidige artikel 163 is uiteraard niet bedoeld: rechtspraak in de naam van de persoon van de Koning. Evenmin is dit het geval met de mogelijk te poneren stelling, dat rechtspraak in naam van de Koning als deel van de Regering zou geschieden.

Terugkijkende naar het huidige artikel 163, mijnheer de Voorzitter, zijn wij toch tot de conclusie gekomen dat indertijd, toen voor die bepaling is gekozen, deze waarschijnlijk toch vooral een antwoord, een reactie, was op de verbodsbepaling van het recht in de tijd van de Republiek. In ieder geval zou naar onze mening de vermelding van de Koning op deze plaats een minder juiste indruk kunnen wekken: bij voorbeeld de minder juiste indruk dat de Koning in persoon of als staatshoofd verantwoordelijk zou zijn voor het vonnis. Het is toch goed dat die indruk wordt voorkomen. Dit was ook één van de argumenten van diegenen uit de Staatscommissie Cals-Donner, die schrapping van artikel 163 voorstonden. Tot hen behoorde bij voorbeeld ook de heer Jeukens, die in dit verband ook is genoemd.

De heer De Gaay Fortman heeft erop gesproken over wat hij noemde 'een nieuwe legitimiteit' voor datgene wat nu in artikel 163 staat. Is het niet zo dat vele organen voor het uitoefenen van hun staatsfunctie de legitimatie in de Grondwet en/of in de wet vinden, maar niet in een uitdrukkelijke verwijzing naar de Koning? Dit geldt bij voorbeeld ook voor deze Kamer. Het komt mij voor dat dit toch niet anders behoeft te zijn voor onze rechterlijke colleges. Niemand zou toch willen beweren dat als artikel 163 zou vervallen, de rechterlijke colleges voor het uitoefenen

van hun functie dan legitimatie zouden missen? Al met al zijn wij, redenerend vanuit de hele systematiek die jaren geleden gekozen is bij het opzetten van de Grondwet, toch tot de conclusie gekomen dat de beste weg het vervallen van artikel 163 is. De heer Heijne Makkreel heeft daaraan de vraag verbonden of dit betekent dat er verandering komt in de formulering van vonnissen. Ik meen dat dit in de eerste plaats een zaak is van de wetgever en in de tweede plaats wil ik zeggen dat dit kan, maar dat het natuurlijk niet hoeft. Op zich zelf kan ik mij wel de argumenten indenken over de breuk met de traditie die zou ontstaan als artikel 163 vervalt.

De heer De Gaay Fortman heeft erop gewezen en de heer Heijne Makkreel is ook daarop ingegaan. Op zichzelf is het vervallen van artikel 163 natuurlijk een breuk met de traditie. Het is alleen de vraag of, werkende aan een moderne Grondwet, het per se noodzakelijk is dat die traditie wordt gehandhaafd. De Regering is van oordeel dat dit niet per se noodzakelijk is.

Vervolgens zou ik bij dit onderdeel van de voorstellen nog iets willen zeggen over het forum privilegium waarover mevrouw Van der Meer en de heer Heijne Makkreel hebben gesproken. Ik proef buiten de fractie van mevrouw Van der Meer en die van de PPR – zij heeft immers ook namens de PPR-fractie hierover gesproken – bepaald instemming met de voorstellen die hier ter tafel liggen. De procedure van het forum privilegium is een bijzondere procedure voor de berechting van ambtsmisdrijven van enkele categorieën van personen.

Het gaat in onze uiteindelijke voorstellen om een heel begrensde aangelegenheid, omdat het hier niet gaat om de berechting van alle misdrijven. Het gaat om de berechting van ambtsmisdrijven. Vervolgens – dat is de tweede beperking – betreft het vermeende ambtsmisdrijven van bij uitstek politieke functionarissen. Vanwege die twee componenten is de Regering tot de conclusie gekomen, dat berechting van de vermeende ambtsmisdrijven van die politieke functionarissen het meest zinvol geschiedt op de wijze die thans geregeld is en zoals die ook te vinden is in de voorstellen van de Regering.

Ik meen, dat er zeker geen angst behoeft te bestaan voor een politieke voorkeursbehandeling. In het verleden is – denkende aan mogelijkheden – daarover nooit gedacht. Ik wil de geachte afgevaardigden er nog eens op wijzen dat wij het ook zinvol vinden

dat het aankaarten van de vervolging in twee handen ligt, hetzij in handen van de Tweede Kamer hetzij in handen van de Regering. Beide organen kunnen een beslissing nemen en ik denk daarom, dat er geen enkele angst voor politieke voorkeursbehandeling behoeft te bestaan.

Ten slotte wil ik in dit verband nog een woord zeggen over de berechting in twee instanties, waarover mevrouw Van der Meer en de heer Heijne Makkreel ook hebben gesproken. Zij hebben daarbij het voorbehoud in herinnering geroepen dat gemaakt is bij artikel 14, vijfde lid van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Dat voorbehoud moest worden gemaakt vanwege het feit dat in dat artikel de regel is neergelegd dat elke veroordeelde recht heeft op een beoordeling van zijn zaak door een hoger college. De heer Heijne Makkreel heeft hierbij nog de vraag gesteld of het niet mogelijk is, dat de Hoge Raad in twee kamers wordt gesplitst, zodat dan voor de te berechten personen een berechting in twee instanties mogelijk zou zijn.

Ik denk dat de uitwerking van die constructie niet voldoet aan de bedoeling van de tekst van artikel 14, lid 5 van het betreffende verdrag, omdat zeer nadrukkelijk in dit verband wordt gesproken over een hoger rechtcollege. Ook al scheidt men verschillende kamers binnen de Hoge Raad, het blijft hetzelfde rechtcollege. Daarom lijkt mij de suggestie van de heer Heijne Makkreel niet werkbaar.

Het laatste deel van het pakket van voorstellen betreft het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Ik heb dit speciaal voor het laatst bewaard.

De heer **Vermeer** (PvdA): Een uitsmijter!

Minister **Wiegel**: Inderdaad, een uitsmijter!

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil er geen 26 kolommen van de Handelingen over vol spreken. De heer Vermeer heeft tijdens zijn andere drukke bezigheden blijkbaar ook nog de tijd gehad al die kolommen op te tellen.

De heer Vis heeft herinnerd aan een hartelijke zin in de memorie van antwoord, namelijk dat de Regering ook bereid is dit voorstel zo goed als dit kan te verdedigen. Dat 'zo goed als dit kan' ligt niet in onze mogelijkheden om een goede verdediging te voeren, maar ligt uiteraard besloten in de inhoud van dit voorstel. Ik voel mij op dit moment toch weer in een moeilijke positie. Er worden verschillende alternatieven voor mij aangedragen: de

Wiegel

postbode, waar de heer De Gaay Fortman jr. aan heeft herinnerd; Odysseus wordt ook als mogelijkheid genoemd door de heer Wiebenga. Het is moeilijk tussen beide functionarissen te kiezen.

Misschien heeft men mij wel in de positie van postillon d'amour tussen de Tweede en de Eerste Kamer willen brengen. Ook die functie past mij echter niet, omdat de liefde tussen de Tweede en de Eerste Kamer niet zo groot is wat betreft dit onderwerp. Ik kom deze Kamer namens de Tweede Kamer een boodschap brengen. Voor de inhoud van deze boodschap neem ik de verantwoordelijkheid. Dat is toch wat anders dan een postbode, want die behoeft niet de verantwoordelijkheid te nemen voor alles wat in de brieven staat. Dan lijkt het mij helemaal een ambt dat nauwelijks is te verzeuken. Ik ben voor de inhoud van deze voorstellen wel verantwoordelijk. De Tweede Kamer heeft mij gezegd dat zij het voorstel beschouwt als een handreiking aan de Eerste Kamer. Ik weet niet of met aanvaarding van het voorstel een kinderhand is gevuld. Het past mij niet in dergelijke termen over de Tweede Kamer te spreken.

Er zijn belangrijke vragen over dit voorstel gesteld. De heer De Gaay Fortman jr. heeft een vraag gesteld over de mogelijke ceremoniële gevolgen. Ik zou ze zo gauw niet kunnen verzinnen. Er zit nogal wat aan vast als dit voorstel wordt aanvaard. Dat is ook tijdens de discussie aan de overzijde wel gebleken. Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft, sprekende namens de liberale fractie, gezegd dat zo min mogelijk verwarving moet worden gesticht en dat het moet blijven zoals het is. Dat is een wat conservatieve benadering, die ik mij in dit geval wel kan indenken.

Wat moet ik de Eerste Kamer adviseren? Ik denk – anders zou ik het voorstel niet kunnen verdedigen – dat ik aanvaarding van dit voorstel moet adviseren. Ik zou echter niet in snikken uitbarsten wanneer dit niet gebeurt. Daar moet meer voor gebeuren.

In meer algemene zin is gesproken door zowel de heer Wiebenga als door de heer De Gaay Fortman sr. over deze grondwetsherziening. De Minister-President is al ingegaan op de vriendelijke woorden die aan het adres van de Regering, de regeringscommissaris en de ambtenaren zijn gesproken. De heer Wiebenga heeft er nog een wens aan toegevoegd, namelijk dat hij hoopt dat deze Minister van Binnenlandse Zaken ook de tweede lezing helemaal kan afmaken. Dat zou beteke-

nen dat ik misschien niet al te veel voortgang met de tweede lezing moet maken.

De geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman sr. heeft gewezen in zijn betoog op het feit, dat er nog twee oude niet nieuw ingevulde stukken in de Grondwet zijn ten gevolge van het verwerpen door deze Kamer van het voorstel ter zake van de verdediging en ten gevolge van het feit, dat de Regering er niet in is geslaagd om een nieuw voorstel met betrekking tot de onderwijsbepalingen naar de Staten-Generaal te brengen. Dat betekent dat er ook ten aanzien van de inhoud van de nieuwe Grondwet in de komende kabinetsperiode nogal wat zal moeten gebeuren.

Het toekomstige kabinet zal zich moeten zetten aan het ontwikkelen van een visie in verband met het antwoord op de vraag – daarvoor zijn bepaald bouwstenen voorhanden – hoe het nieuwe onderwijsartikel later zal moeten luiden en wat er moet gebeuren met de bepaling inzake de verdediging. Het vorsen daarover ben ik overigens gaarne bereid tot mijn verantwoordelijkheid te nemen in de volgende rit, maar daarover nemen wij de beslissing niet.

De heer De Gaay Fortman heeft in een zeer bondige inleiding tot zijn interventie gewezen op de lange weg, die is gegaan voordat wij zijn aangekomen tot dit ogenblik. Het is een lange weg geweest. Woorden van waardering voor dit kabinet waren er uit de mond van de heer De Gaay Fortman. Die lange weg kon worden voorbereid, omdat mijn ambtsvoorgangers zeer hard hebben gewerkt aan de grondwetswijzigingen die zijn behandeld en aan die welke thans ter behandeling liggen. Een woord van waardering past bepaald ook het vorige kabinet en met name mijn ambtsvoorganger.



Staatssecretaris **Haars**: Mijnheer de Voorzitter! Van het wetsontwerp 16 162 was al geen groot stuk te behandelen in deze Kamer en het leeuwinaandeel dat voor mij is gebleven is de behandeling van het bij amendement in dit wetsontwerp binnengebrachte artikel 6.2a, handelend over de doodstraf. Alle geachte afgevaardigden die het woord hebben gevoerd, hebben daarover iets gezegd. Vrijwel iedereen is van mening dat de doodstraf in Nederland niet dient te worden toegepast.

De geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer heeft over het inbrengen van dit artikel in de Grondwet gezegd,

dat het geen schoonheidsprijs verdient en ook de heren Vis en Heijne Makkreel hebben enige kritische geluiden laten horen over de wijze waarop de amendering heeft plaatsgevonden. Het zal bekend zijn uit de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer en de schriftelijke behandeling in deze Kamer, dat ook de Regering niet vrij van enige kritiek is geweest over de wijze waarop dit amendement in de Tweede Kamer is ingebracht. Het feit echter dat het artikel hier ter behandeling staat betekent, dat wij het thans op zijn eigen merites moeten bezien.

Wat de inhoud van dit artikel betreft – hiermee beantwoord ik allereerst een vraag van de geachte afgevaardigde de heer Meuleman – meen ik dat artikel 6.2a in de lijn van de ontwikkelingen, ook op internationaal terrein, ligt en dat de doodstraf zich niet verdraagt met de huidige opvattingen.

De Regering is van mening dat de doodstraf in het hele strafrecht dient te worden afgeschaft. Dat betekent dat wij de gedachte van de geachte afgevaardigde de heer Meuleman afwijzen, dat het voor een rechtvaardige en rechtmatige bestraffing van zeer ernstige misdrijven noodzakelijk is dat de doodstraf ter beschikking blijft. Wij zijn van mening dat dit niet het geval is.

Wat de ontwikkelingen in internationaal verband aangaat, zou ik erop willen wijzen dat de laatste tijd in West-Europa een ontwikkeling gaande is om de doodstraf verder terug te dringen. Na Italië en de Bondsrepubliek Duitsland, waar de doodstraf voor commune delicten kort na de oorlog al werd afgeschaft, zijn in Noorwegen, Luxemburg, Spanje en Portugal zeer recent beslissingen gevallen tot afschaffing of verdere terugdringing van de doodstraf als zodanig. In het kader van de Raad van Europa valt te wijzen op de conferentie van ministers van justitie van 1980, waar een resolutie werd aangenomen waarin wordt opgeroepen tot een onderzoek naar de mogelijkheden om nieuwe passende Europese normen uit te werken met betrekking tot de doodstraf.

De raadgevende vergadering van de Raad van Europa nam in april van het vorig jaar een resolutie aan waarin stond, dat gestreefd moest worden naar verwijdering van de doodstraf uit de strafwetgeving, althans wat betreft delicten gepleegd in tijd van vrede. Het Europees parlement ten slotte aanvaardde op 17 november 1980 een resolutie die zich tegen de voltrekking van de opgelegde doodstraf keerde.

In lijn met deze internationale ontwikkeling is sinds 1979 het officiële re-

Haars

geringsstandpunt ingenomen, dat de doodstraf uit de gehele Nederlandse strafwetgeving dient te worden verwijderd. Zoals bekend is, zal dit worden bereikt met de wetsontwerpen ter herziening van het militair tucht- en strafrecht. Deze wetsontwerpen zullen naar verwachting nog voor het einde van dit kalenderjaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Het deed mij genoegen te horen, dat verschillende geachte afgevaardigden heel duidelijk te kennen hebben gegeven dat zij geen voorstander zijn van de doodstraf, maar voorstander van afschaffing daarvan.

De geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer is ingegaan op de plaatsing van artikel 6.2a in het onderhavige wetsontwerp. Zij was van mening dat het niet misplaatst en in ieder geval geen argument was om tegen dit hoofdstuk te stemmen. De heer Heijne Makkreel was van mening dat het artikel eigenlijk in het hoofdstuk Grondrechten van de nieuwe Grondwet zou moeten behoren en niet in het hoofdstuk Rechtspraak. Ook de Regering heeft in de Tweede Kamer te kennen gegeven dat zij een voorkeur heeft voor plaatsing van het verbod de doodstraf op te leggen in het hoofdstuk Grondrechten omdat dit verbod een garantie beoogt van grondrechtelijke aard voor de individuele burger.

Een punt waarover ook in de Tweede Kamer is gesproken, betreft de reikwijdte van artikel 6.2a in tijden van staatsnood.

Ik meen dat er in zeer bijzondere omstandigheden van staatsnood een mogelijkheid moet kunnen zijn, dat het voorschrift van artikel 6.2a voor bepaalde, zeer ernstige misdrijven ter zijde wordt gesteld. Het lijkt mij eerlijk te stellen, dat de Grondwet dit nu eenmaal niet mag uitsluiten. Hiermee heb ik ook antwoord gegeven op de vragen van de heer Meuleman hieromtrent.

De geachte afgevaardigde de heer Heijne Makkreel heeft gewezen op de mogelijkheden, dat doodstraf in geval van staatsnoodrecht of krachtens verdrag toch weer mogelijk zal kunnen worden. Een verdrag zou – ik zeg dit heel voorzichtig – wegens afwijking van de Grondwet slechts door beide Kamers der Staten-Generaal kunnen worden goedgekeurd met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Dat is overeenkomstig het voorschrift van artikel 63, in de toekomst 5.2.1, derde lid van de Grondwet. Het ligt dus geheel in handen van het parlement.

Ten slotte wijs ik er nog op dat mevrouw Van der Meer een zeer scherpzinnige, maar wel enigszins theoretische vraag heeft gesteld. Zij vroeg of artikel 6.2a, indien het een grondrecht is, een voor de burgers rechtstreeks werkend recht bevat.

Artikel 6.2a is een bepaling van grondrechtelijke aard, zoals ik reeds zei, maar daarom kan naar de mening van de Regering nog niet van een direct werkend recht van de burger worden gesproken. Dat de doodstraf niet kan worden opgelegd is een voorschrift dat zich allereerst tot de rechter richt. Ik meen dat de Regering zich terughoudend moet opstellen ten aanzien van de vraag of artikel 2.15 van de huidige Grondwet, waarvan de inhoud overeenkomt met de inhoud van artikel 8.4 van de nieuwe Grondwet, van toepassing is. Immers, dit artikel bepaalt dat de wetten gehandhaafd worden totdat zij met de Grondwet in overeenstemming zijn gebracht. De vraag zal dus allereerst door de rechter moeten worden beantwoord. Als ik niettemin een voorzichtige conclusie trek, meen ik dat artikel 8.4 van de nieuwe Grondwet, gelet op de bepalingen van artikel 6.2a, van toepassing zal zijn. Deze conclusie laat echter onverlet dat het voorschrift van artikel 132, tweede lid, van de Grondwet, zoals dit nu is opgenomen in artikel 6.8 van de Grondwet, blijft gelden. Dit houdt in dat de rechter niet in de vraag mag treden of wettelijke voorschriften in overeenstemming met de Grondwet zijn.

Mijnheer de Voorzitter! De vraag van de geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer of artikel 8.4 van de nieuwe Grondwet van toepassing zal zijn, zie ik al met al als nagenoeg theoretisch. De Regering is immers met wetgeving bezig die beoogt de doodstraf uit de gehele wetgeving te verwijderen. Intussen zijn wij ook bezig de Grondwet te herzien. Mocht artikel 6.2a eerder dan realisatie van de desbetreffende wetgeving van kracht worden, moet het toch haast niet denkbaar worden geacht dat in de tussenliggende tijd de vraag naar de oplegging van de doodstraf zich zal voordoen. Ik meen dus te moet eindigen met mijn begin namelijk dat het hier een zeer scherpzinnige maar wel enigermate theoretische vraag betreft.

□

De heer **Simons** (regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening): Mijnheer de Voorzitter! Alvorens mijn deel te leveren in de beantwoording van de vele belangwekkende vragen, die hedenochtend zijn gesteld, moet

het mij van het hart dat ik een woord van dank verschuldigd ben voor de vriendelijke woorden die gewijd zijn aan mijn aandeel in deze grondwetsherziening. Het werk is mij echter niet zo moeilijk gevallen door de buitengewone assistentie, die ik daarbij heb gehad van ambtelijke zijde.

Voor een niet onbelangrijk deel betroffen de vragen aan mijn adres tekstuele kwesties. Ik zal ze zo min mogelijk professoraal behandelen – er is natuurlijk altijd sprake van een déformation professionnelle – en proberen zo duidelijk mogelijk te antwoorden.

Wat betreft wetsontwerp 16 034 over het koningschap heeft de heer Vermeer bijval betuigd aan het voorstel de voorheen bestaande voorrang aan mannen boven vrouwen te laten vervallen. Het is gelukkig een theoretische kwestie, maar ik meen dat het juist is dat in de nieuwe Grondwet duidelijk naar voren wordt gebracht dat er geen reden meer bestaat om ook formeel een dergelijke voorrang te handhaven.

De heer Vis heeft een redactionele vraag gesteld over de erfopvolging. Hij vroeg waarom in artikel 2.1.2 over 'wettige nakomelingen' wordt gesproken. Hij suggereerde dat daarmee iets nieuws zou zijn geïntroduceerd. Dat moet ik toch tegenspreken. Ik verwijs daarvoor naar artikel 10 van de huidige Grondwet waarin ook gesproken wordt over 'wettige nakomelingen'.

In het daarmee corresponderende artikel 2.1.1. komt het element van wettige nakomelingen niet meer voor, alhoewel daarin wel het woord 'wettig' wordt gebruikt. In dit artikel wordt echter gesproken over de 'wettige opvolgers'. Dat is een ruimer of, zo men wil, ander begrip dan 'wettige nakomelingen'. Het omvat ook een opvolger die op de wijze van artikel 2.1.7 zou zijn aangewezen. Daarom leek het juist het begrip 'wettige nakomelingen' op te nemen in een ander artikel, nl. artikel 2.1.2..

Voorts is door de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga in een welsprekend betoog een opmerking gemaakt, die was gericht op de betekenis en de aard van het koningschap, zoals wij dat in Nederland kennen. Hij wees daarbij op het behouden van de waardevolle traditie van de beëdiging en inhuldiging van de nieuwe Koning. Ik vind het wat jammer te moeten zeggen, dat de heer Wiebenga aan het begrip 'inhuldiging' een te zwaar juridisch accent geeft. Hij heeft gezegd dat, indien de meerderheid van de Staten-Generaal niet tot die inhuldiging was overgaan, die inhuldiging niet zou hebben plaatsgevonden. Het is ze-

ker juist dat, als iets dergelijks zich zou voordoen, men wel in moeilijke omstandigheden voor de monarchie zou verkeren. Formeel moet ik erop wijzen dat het niet bereiken van het quorum en met name het niet bereiken van een meerderheid in de desbetreffende Verenigde Vergadering niet de consequenties zou hebben, die hij heeft geschetst. Zowel blijkens het huidige artikel 115 van de Grondwet als blijkens het nieuwe artikel 3.2.3. (de bepaling in het hoofdstuk Staten-Generaal) geldt de quorumbepaling alleen indien het gaat om vergaderingen, waarin wordt beraadslaagd en besloten. In de inhuuldigingsvergadering is noch van beraadslaging noch van besluitneming sprake. Dat neemt niet weg, dat ik volle begrip heb voor de betekenis, die de heer Wiebenga mijns inziens terecht heeft gehecht aan de betekenis van de inhuuldiging, die naar wij hopen altijd door de overgrote meerderheid van de Staten-Generaal zal worden verricht.

Ik kom vervolgens nog op een ander punt dat de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga naar voren heeft gebracht, namelijk dat van het regentschap. In het voorgestelde artikel 2.1.14 betreffende het regentschap zijn allerlei bepalingen van de bestaande Grondwet over het regentschap samengevat, hier en daar met een enkele niet principiële wijziging. De hoofdregel is behouden. De regent, indien niet van rechtswege aanwezig in de persoon van de vermoedelijke opvolger, wordt benoemd bij een wet, waarover de Staten-Generaal in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten. Verdere details ontbreken in de Grondwet. Nu heeft de geachte afgevaardigde gevraagd: Zou het niet juist zijn geweest om voor de regent nadere regelen en vereisten te stellen? Daarop is in de memorie van antwoord reeds ingegaan. Ik geloof dat daarin terecht is gesteld dat het niet mogelijk is te achten, hiervoor een bevredigende regeling in de Grondwet op te nemen. Het spreekt van zelf dat een regent niet lichtvaardig wordt gekozen. In zijn persoon en in zijn positie zullen waarborgen moeten liggen dat met zijn keuze een verantwoordelijke beslissing wordt genomen.

Zo nodig kunnen ook voor zijn benoeming afspraken met hem worden gemaakt, die een ongewenste combinatie met functies zal voorkomen. Op een desbetreffende vraag van de heer Wiebenga antwoord ik dat zo nodig in een benoemingswet regelen daaromtrent kunnen worden opgeno-

men. Ten slotte zou ik er bij dit onderwerp op willen wijzen, dat voorop moet staan dat de regent zijn hoge functie getrouwelijk zal vervullen. Dat is ook een element van de in de Grondwet voor hem voorgeschreven eed.

Ik kom thans op de terminologie van het artikel over de inrichting van het Huis van de Koning; de Koning richt met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis in. In artikel 2.1.16 staat echter dat de wet regelt wie lid is van het Koninklijk Huis. Gevraagd is of het nu verschillende huizen zijn waarover wordt gesproken. Ik ben van mening dat dit inderdaad het geval is. Het is niet zo vreemd dat men bij de keuze van de redactie van artikel 2.1.18 — de Koning richt met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis in — zoveel mogelijk aansluiting heeft gezocht bij de bestaande redactie van artikel 25 van de Grondwet, waarbij het eigen goedvinden van de Koning is vervangen door de uitdrukking: met inachtneming van het openbaar belang. Ik geloof dat dit een juiste verandering is. Verder wilde men hierin niet roeren. Ik denk dat er geen moeilijkheden zullen ontstaan in de zin van strijdigheid met het artikel waarin staat dat de wet regelt wie lid is van het Koninklijk Huis. Hierin wordt het begrip 'lidmaatschap' van het Koninklijk Huis genoemd en dat is heel iets anders dan de inrichting van het Huis, het eigen huis van de Koning, waarbij duidelijk aan de hofhouding wordt gedacht. Ik hoop hiermede de geachte afgevaardigde ook op dit punt bevredigend te hebben beantwoord.

Ik kom nu op het verschil in formulering van de artikelen 2.2.6 en 2.2.7 dat door de heer Vis naar voren is gebracht. In artikel 2.2.6 staat dat alle wetten en KB's door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen worden ondertekend, terwijl er in artikel 2.2.7 staat dat het KB waarbij de minister-president wordt benoemd mede door hem wordt ondertekend. Er wordt ook nog over andere KB's gesproken die ook mede door de minister-president worden ondertekend.

De geachte afgevaardigde de heer Vis vroeg waarom dat woord 'mede' opgenomen in artikel 2.2.7 niet in artikel 2.2.6 is gebruikt. Het zou denkbaar zijn geweest om dat woord in dat artikel te gebruiken, maar wij dachten dat de voorgestelde formulering van artikel 2.2.6 voldoende duidelijk is. Het was nodig om daarin speciaal te noemen de ondertekening door de Koning, omdat het artikel aanvangt met de woorden 'Alle wetten'. Men zou kunnen

zeggen dat het bij KB's vanzelf spreekt dat ze worden ondertekend door de Koning. Aangezien in dat artikel ook de wetten worden genoemd, was het nodig om de woorden 'door de Koning' erin te vermelden. Het was niet nodig om te spreken over een medeondertekening door een of meer ministers of staatssecretarissen.

Het essentiële, nl. dat zij moeten ondertekenen, staat er wel in; het woord 'mede' kon onzes inziens worden weggelaten. Komen wij nu bij artikel 2.2.7, dan wordt daarin niet gesproken over een ondertekening door de Koning, maar die ligt besloten in de woorden 'het Koninklijk besluit'. Het KB waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend. Het zou verkeerd zijn geweest indien er gestaan had: Het KB waarbij de minister-president wordt benoemd wordt door hem ondertekend. Dan zou men zich terecht hebben kunnen afvragen of de Koning dat niet zou moeten ondertekenen. Wij meenden dat door deze formulering de duidelijkheid in beide artikelen het best was gediend. Ik hoop de geachte afgevaardigde in dit opzicht gerust te hebben gesteld. Hiermee ben ik gekomen aan het eind van mijn beschouwingen over punten van voornamelijk redactionele aard.

Van meer betekenis acht ik hetgeen ik wil toevoegen aan het door de Minister gehouden betoog over het voorstel van wetsontwerp 16 162, inzake het hoofdstuk Rechtspraak, waarbij komt te vervallen de bepaling dat er alom in het rijk recht wordt gesproken in naam des konings. Daartegen is van verschillende zijden hetzij bezwaar gemaakt, hetzij twijfel geuit aan de juistheid daarvan. Er zijn ook argumenten aangevoerd die voor behoud van het artikel zouden spreken.

De Minister heeft reeds verklaard waarom een dergelijke bepaling niet past in het systeem van de herziene Grondwet. Ik zou dit nog eens willen onderstrepen. Het is de enige reden geweest waarom wij hebben voorgesteld om dit niet op te nemen. Ik wil hieraan nog een enkele beschouwing toevoegen over de oorsprong van de thans geldende bepaling en over de bezwaren die daartegen in het stelsel van de herziene grondwet bestaan. Historisch is artikel 163 waarschijnlijk te verklaren uit de opvatting van vroeger eeuwen dat alle staatsmachten emaneren van de Koning. In het bijzonder komt bij oude Engelse schrijvers de uitspraak voor: 'The king is the fountain of justice.' Daarbij is het interessant, erop te wijzen dat volgens Engelse schrijvers reeds in 1607 door de

Engelse rechtens werd uitgemaakt dat, ondanks de opvatting dat de koning de bron van het recht is, hij geen mening mocht geven in enig geval dat aan het oordeel van de rechtens onderworpen was. Ook Nederlandse schrijvers noemen deze betiteling van de koning: 'the fountain of justice.'

Ik noem bij voorbeeld Buys en Struycken in zijn 'Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden'. Ook deze Nederlandse schrijvers wijzen op de beperkte betekenis van een dergelijke bepaling. Struycken zegt hierbij dat het artikel alleen historische betekenis heeft, waaruit geen werkelijk gezag meer voortvloeit. Wil men desondanks in de bestaande bepaling zien dat recht wordt gesproken in naam van het staatshoofd, dan is er een tegenspraak met het feit dat de Nederlandse rechter zich niet hoeft te onthouden van een oordeel in een proces tegen de staat. Wij beschouwen het terecht als een belangrijk element van onze rechtsstaat dat de burger een vonnis kan verkrijgen tegen de staat, indien de organen van de staat jegens hem een onrechtmatige daad hebben gepleegd. Een formulering die in dit opzicht twijfel zou kunnen oproepen, moet worden vermeden.

Nu kan men natuurlijk zeggen dat onder de bestaande regeling deze rechtspraak betreffende de onrechtmatige overheidsdaad zeer goed tot ontwikkeling kon komen. Dan moet men tegelijkertijd echter erkennen dat het voorschrift geen andere dan een symbolische betekenis heeft. Dit past nu eenmaal niet in het stelsel van de herziene grondwet, waarin, tenzij de persoon van de Koning bedoeld is – zoals in de paragraaf over het koningschap – hij slechts wordt genoemd wanneer werkelijke bevoegdheden aan hem worden opgedragen.

Er wordt in dit verband nog wel eens een beroep gedaan op de mening van mijn geachte collega uit de staatscommissie, de heer Jeukens. Er wordt gezegd dat Jeukens hier nogal bezwaar tegen had, zoals ook in zijn afscheidsrede te Tilburg tot uitdrukking is gekomen.

Zeer onlangs, namelijk zondag een week geleden, werd hij echter voor de radio geïnterviewd. De interviewer wilde nog eens laten vastleggen, dat er bij de nieuwe formulering eigenlijk geen sprake meer zou zijn van een constitutioneel monarchisch stelsel in dit land. Wij hebben de uitgewerkte tekst van het antwoord daarop nog even bekeken. Professor Jeukens heeft gezegd: 'Ik zou het wegvallen van die

monarchale structuur iets anders willen formuleren. Ik zou niet zo ver willen gaan dat ik zeg, dat de nieuwe Grondwet geen constitutionele monarchie meer zou kennen.' Daarover is vervolgens nader van gedachten gewisseld. Hij is echter niet zo ver gegaan als ik.

Als ik spreek over de monarchale structuur van de Grondwet, bedoel ik dat de monarch, de Koning, in de gehele structuur van de Grondwet centraal staat. Op zichzelf is het hoofdpunt, dus de gedachte van de constitutionele monarchie, ook volgens Jeukens in de herziene Grondwet, zoals die nu nog voor een deel ter beoordeeling voorligt aan deze Kamer, volkomen behouden.

Ik wil nog op het volgende feit wijzen. Met de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman sr. erken ik de grote betekenis van de paragraaf over het koningschap voor de aanwijzing van de Koning als staatshoofd. Overigens wordt de Koning slechts genoemd, wanneer werkelijke bevoegdheden aan hem worden opgedragen. In het algemeen bevat de herziene Grondwet heel veel artikelen waarin dit geschiedt. Ik noem allereerst de bepaling, waarover ook vandaag moet worden beslist: de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Hierop is meermalen een beroep gedaan.

Er zijn vervolgens echter zeer talrijke bepalingen die een Koninklijk besluit vereisen.

Dat is ook het geval bij het hoofdstuk over rechtspraak, waarmee wij nu in het bijzonder te maken hebben. De reële bevoegdheden die de Grondwet daarin aan de Koning toekent, zijn die – zij zijn belangrijk – inzake de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. Ik doel op artikel 6.5. Eventueel geldt dit ook voor de opdracht tot vervolging in het geval van de in artikel 6.7 bedoelde ambtsmisdrijven. Ik noem ook een zeer belangrijke functie van de Koning die hem daarin wordt toegekend: de verlening van gratie. Dat zijn de gevallen waarin de constitutionele Koning ingevolge de Grondwet zeggenschap heeft in zaken die justitie betreffen.

Overigens zijn de rechtens onafhankelijk ten opzichte van de constitutionele Koning. Hun positie wordt bepaald door Grondwet en wet. De wet regelt ook de inhoud van het recht dat zij hebben toe te passen. Ik doel op het codificatie-artikel. Bij dit alles past geen bepaling die niettemin de Koning aanwijst als het gezag in welks naam wordt recht gesproken.

Het is daarom niet verwonderlijk dat de schrijvers in de bestaande bepaling veel meer een reactie hebben gezien op de versnippering van het recht en dientengevolge van de rechtspraak onder de oude republiek. In de eenheidsstaat die Nederland sindsdien is geworden, past eenheid van rechtsbedeling. Die wordt tot uitdrukking gebracht in het codificatie-artikel dat ik heb genoemd. Dit gebeurt ook doordat ingevolge het wetsontwerp waarover heden moet worden beslist het de wet is die de gerechten aanwijst die behoren tot de rechterlijke macht en het de wet is die inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht regelt.

Van betekenis zijn ook de competentiebepalingen in zaken van burgerlijk recht en strafrecht. Van bijzonder belang acht ik ook het artikel dat handelt over de Hoge Raad. Door dit hoogste gerechtshof, waarvan de leden worden benoemd op voordracht van de Tweede Kamer, aan te wijzen als zijnde belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht wordt de eenheid van de rechtspraak door de lagere gerechten verzekerd.

Voorzitter: Thurlings

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ook voor het administratieve recht is er echter eenheid van rechtspraak. Die wordt verkregen door het feit, dat één college voor het gehele land met een dergelijke rechtspraak is belast. Dit staat niet altijd met zo veel woorden in de Grondwet. Die eenheid is toch in ons rechtsstelsel geïncorporeerd. Ik noem als voorbeeld het college van beroep voor het bedrijfsleven en de afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Eventueel wordt die ook door een herziening de hogere instantie, maar dan toch de ene hogere instantie. Het is mogelijk dat één gerecht, zoals de Centrale Raad van Beroep, in hoogste instantie oordeelt. Dit is dus het stelsel van de grondwettelijke bepalingen waarover de Kamer moet oordelen. De hoofdregels die de onafhankelijkheid van de rechter, de rechtsbedeling en de eenheid van rechtspraak verzekeren zijn in de Grondwet neergelegd. De wetgever wordt aangewezen als de verdere regelaar daarvan, als degene die onder meer het burgerlijk recht en het strafrecht regelt. De rechter moet de wetten in acht nemen. Dat staat ook weer in dit hoofdstuk, en wel in artikel 6.8.

Aan de constitutionele Koning worden de gewichtige beslissingen toegekend van de benoeming van de rech-

Simons

ters. Aan hem ook wordt het gratie-recht gelaten. Aldus worden de machten in de staat op een juiste wijze geordend. Daarbij past naar mijn bescheiden mening, maar naar mijn vaste overtuiging niet meer een bepaling die twijfel zou kunnen oproepen aan de onderworpenheid van alle rechtssubjecten – ook van het rechtssubject de staat – aan het recht en het oordeel van de onafhankelijke rechter.

De vergadering wordt van 15.38 uur tot 15.48 uur geschorst.

De heer **Vermeer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Er mag geen misverstand over bestaan dat ook wij er verheugd over zijn dat een belangrijk deel van de grondwetsherziening, waarmee wij al zo lang bezig zijn, in veilige haven komt, al is het voorlopig slechts een voorhaven en dat hiermee de inspanningen van velen die hieraan in de loop van de jaren hebben gewerkt, ambtelijk en bestuurlijk, hiermee worden beloond.

Wij hebben bij de grondwetsherziening niet alleen vandaag, maar ook vorige malen het accent gelegd op de verschillen tussen ons en de Regering. Het zal de Regering niet zijn ontgaan dat wij overigens met ongeveer 90% van de voorstellen instemden. Men legt echter het accent op de verschillenpunten; wij hebben dit ook vandaag gedaan. Dit lijkt mij voor de hand te liggen. Ik stel vast dat de verschillenpunten zijn gebleven, vooral inzake voorstel 16 034 over het koningschap. Ik zal de punten niet breedvoerig herhalen; dit leidt tot weinig, want ik begrijp dat wij dezelfde antwoorden krijgen die wij in een vorige instantie hebben gekregen.

Ik spits mijn betoog echter toe op één punt, artikel 2.1.7. De Minister van Binnenlandse Zaken zei dat de Grondwet als het ware is doordrenkt van artikelen die betrekking hebben op het constitutionele koningschap en dat het daarom voor de hand ligt dat, als een opvolger ontbreekt of dit dreigt, men op dit spoor doorgaat. Wij menen echter dat deze bepalingen gebonden zijn aan het huidige koningshuis. Anders gezegd: zodra de opvolging in dit koningshuis komt te ontbreken, moet er een volledig vrije keus zijn. Ik weet dat het verschil tussen ons en de Regering in de praktijk niet groot is, omdat als dit zich ooit voordoet, artikel 2.1.7 de mogelijkheid laat, anders te beslissen. Dit neemt echter niet weg dat met het artikel een vooringenomen positie wordt betrokken. Men gaat namelijk er vanuit dat de monarchie, zij het met een ander huis, wordt gecontinueerd.

Dit verschil tussen ons en de Regering blijft bestaan. Hetzelfde geldt voor de andere verschillpunten.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de drie bewindslieden en de regeringscommissaris voor de beantwoording. Vooral de overeenstemming met de Minister-President in ons zicht op de functies van het staatshoofd verheugt mij zeer.

In het algemeen meen ik te mogen opmerken dat, nu wij aan het einde zijn gekomen van de beschouwing van deze reeks van grondwetsvoorstellen, tussen ons met verschillende politieke opvattingen meer, zelfs veel meer overeenkomst dan verschil is gebleken in de beoordeling van de instituten van ons staatkundige bestel. Het verschil van mening ligt niet zozeer in datgene wat wij willen behouden, maar veeleer in datgene wat sommigen willen vernieuwen en anderen niet, en omgekeerd.

De beantwoording heeft mij zozeer recht gedaan dat ik deze tweede termijn kan besluiten met het uitspreken van de waardering van mijn fractie aan de bewindslieden, de regeringscommissaris en de ambtenaren van de Afdeling Grondwetsherziening van Binnenlandse Zaken. Hierbij merk ik nog eens in het bijzonder op dat de gedachtenwisseling die wij de afgelopen periode hebben gehad met de Minister van Binnenlandse Zaken en de regeringscommissaris door ons als buitengewoon bevredigend is ervaren.

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Bijna al onze vragen zijn op een heel plezierige en bevredigende wijze beantwoord. Daarvoor spreek ik mijn dank uit.

Op het punt van de inhuldiging meen ik dat wij het erover eens zijn dat het een symbolische weergave is van hetgeen vroeger een daadwerkelijke 'joyeuse entrée' was. Ik geef het de regeringscommissaris graag na dat de koning natuurlijk kan regeren, gelegitimeerd is zijn waardigheid uit te oefenen, zodra zijn voorganger is overleden of teruggetreden. Er ontstaan natuurlijk toch wel problemen wanneer zijn koninklijk gezag geen weerklank vindt bij de bevolking of bij de volksvertegenwoordiging. Ik meen dat wij het daarop maar moeten houden.

Met betrekking tot het regentschap ben ik blij dat de regeringscommissaris met zo veel woorden heeft gezegd dat zo nodig, desgewenst regelen in de benoemingswet – de wet ad hoc, dus – kunnen worden opgenomen. Wij zijn daarmee graag akkoord.

Ik kom tot het koninklijk huis. Natuurlijk is het ons ook duidelijk dat het hier twee huizen betreft. Het ene wordt ook met een hoofdletter geschreven in de Grondwet; het andere met een kleine letter. Dat is heel curieus. Het ene is daardoor niet meer waard dan het andere. Het ene betreft de hofhouding; het andere de omvang van het koninklijk huis.

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): De hofhouding wordt met een hoofdletter geschreven!

De heer **Wiebenga** (VVD): Inderdaad. Dat is nog merkwaardiger dan men zou menen.

Niettemin blijft het een soort verwarrend staatsrechtelijk abacadabra. Dat wil ik hier toch nog wel eens vastgelegd zien. Ik heb een andere tekst gesuggereerd. Dat kan nu niet meer; daarvoor is het nu te laat. Misschien kan deze bepaling over de hofhouding iets moderner worden vastgesteld wanneer het, over een jaar of 100, nog eens tot een integrale herziening van de Grondwet zal komen. Verwarrend blijft het. Het is nu eenmaal zo ver gekomen.

Met betrekking tot de Raad van State noteer ik het met plezier dat de Regering nog steeds positief over een afdeling wetgeving denkt. Ik neem dan ook aan dat zij bereid is, de discussie hierover op allerlei fronten te volgen en deze desgewenst ook te stimuleren en van eventuele conclusies te voorzien.

Ten slotte kom ik bij het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Mijn fractie heeft met interesse geluisterd naar het genuanceerde betoog van de Minister van Binnenlandse Zaken. Ik kwam daarbij op de gedachte dat het heel vroeger de bringer van een slechte boodschap in het algemeen niet zo best verging. Ik kan mij voorstellen dat het misschien nu de boodschap zelf minder goed vergaat. Mijn fractie is in ieder geval tot de conclusie gekomen dat het voorliggend wetsontwerp niet beter is dan de huidige regeling. Op één lid van de aanwezigen ervan, dat mijzelf niet zeer onbekend is, na meent mijn fractie dan ook dat zij haar stem hieraan moet onthouden. Het genoemde ene lid meent dat de zaak niet zwaar, niet principieel genoeg is om tot een onthouding van stemmen te leiden, en zal er dus voor stemmen.

De heer **Meuleman** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil beginnen met een woord van dank aan de bewindslieden voor de beantwoording van de vragen, hoewel wij maar een beperkt aantal vragen hebben gesteld. Wij hebben al-

leen vragen gesteld naar aanleiding van wetsontwerp 16 162, betreffende bepalingen inzake Justitie.

Ten aanzien van artikel 163, waarin gesproken wordt over 'in naam des Konings', is van de zijde van de Minister opgemerkt dat het – als ik het goed heb beluisterd – een breuk met de traditie is, maar dat er verder geen veranderingen hieruit voortvloeien.

Aangaande artikel 6.2a heeft de Staatssecretaris gesteld dat de doodstraf zich niet verdraagt met de huidige opvatting en dat ook in de landen van Europa, mogelijk nog dit jaar, bij herziening van tucht- en strafrecht de doodstraf zal worden afgeschaft. Wij hadden gevraagd welke consequenties dit zal hebben bij bijzondere omstandigheden en in een bepaalde noodsituatie. De Staatssecretaris gaf hier een uiterst voorzichtig antwoord. In de eerste plaats wees zij erop, dat bij verandering (bij herinvoering), waar het betreft verdragen, de beide Kamers met tweederde van de stemmen hierover moeten beslissen. Dit is mij duidelijk. Maar wanneer de Staatssecretaris dan stelt – als ik haar tenminste goed citeer – dat het mogelijk zou kunnen zijn, dat dit artikel bij zeer ernstige misdrijven terzijde wordt gesteld, mag ik vragen op welke gronden de Grondwet dan buiten werking zou kunnen worden gesteld? Dit is mij onduidelijk. Ik hoop dat de Staatssecretaris mij enig licht kan verschaffen, opdat het mij duidelijk wordt hoe dit mogelijk is.

□

De heer **Vis** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ook onzerzijds zeg ik gaarne dank aan de bewindslieden en de regeringscommissaris voor hun uitgebreide beantwoording van de vragen en opmerkingen die wij eerder in dit debat maakten. Vooral de regeringscommissaris heeft nogal wat aandacht besteed aan de punten waaraan ik ook nogal wat aandacht had besteed. Ik zal er nu in dit verband niet te diep op ingaan, want dit zou toch het geven van uiting zijn aan een soort professionele deformatie, waarvoor, naar ik heb begrepen, ook de heer Simons al beducht was. Wel wil ik hem zeggen dat hij mij enigszins heeft overtuigd voor wat betreft de kwestie van het mede-ondertekenen. Het vervangen van de term 'beschikkingen' door 'wetten' is inderdaad een verandering ten opzichte van de huidige Grondwet. Dit kan zijn gevolgen hebben. Hetgeen de heer Simons uiteen heeft gezet over de kwestie van de wettige opvolgers,

kan ik echter niet geheel en al onderschrijven. Ik wil het er evenwel, wat dit betreft, maar bij laten.

Mijnheer de Voorzitter! Dat ik toch nog even het woord heb gevraagd, komt eigenlijk vooral door een opmerking van de heer De Gaay Fortman de oudere (major) met betrekking tot artikel 163 van de huidige Grondwet, het bekende artikel inzake de rechtspraak in de naam des Konings. Hij had twee bekende argumenten en voegde eraan toe: er is een nieuw argument. Als ik hem goed heb begrepen, is dit argument zo ongeveer in deze zin weer te geven, dat de legitimiteit van de rechtspraak (of misschien van de rechtsorde, waarvan de rechtspraak dan een onderdeel is) zo wordt versterkt, als er recht wordt gesproken in naam van de Koning: het eenheidsbegrip wordt daardoor zo onderschreven. Ik moet zeggen dat ik weinig begrijp van dit argument en dat het mij, eerlijk gezegd, een beetje gevaarlijk lijkt. Een symbool ter verhoging van de legitimiteit werkt volgens mij niet. Rechtspraak kan natuurlijk toch eigenlijk slechts overtuigen door zijn kwaliteit, door zijn gedrag, door het resultaat, door het produkt. Dit is genoegzaam bekend. De overtuigingskracht neemt niet toe, als men symbolische accenten aanzet.

Daar zit naar mijn smaak eerder een risico aan vast: het risico namelijk dat het symbool zelf daardoor beschadigd raakt. De heer De Gaay Fortman zal dat niet willen, maar als men zijn argumentatie zou volgen, roept men dat risico naar mijn gevoel op. Ik neem aan dat ik zijn argumentatie juist heb begrepen en ik ben benieuwd of hij er nog iets over zou willen zeggen, want ik begrijp de zin van zijn redenering maar heel slecht.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Dank aan degenen die achter de tafel zitten voor de door hen gegeven antwoorden. Allereerst wil ik een opmerking maken naar aanleiding van het eventueel ook afschaffen van de formule 'In naam der Koningin' in de formulering van de vonnissen. Ik heb uit de mond van de Minister van Binnenlandse Zaken gehoord: het kan, maar het hoeft niet. Dat spreekt mij wel aan. Het is een nuancering ten opzichte van het voornemen om ook daar de formulering af te schaffen die ik in de stukken meende te hebben aangetroffen.

Ik hoop dat dit nog eens bekeken wordt. Het argument dat de formulering de persoonlijke verantwoordelijkheid van het staatshoofd suggereert,

spreekt mij niet zo verschrikkelijk aan, zeker niet als dat gecorreleerd wordt aan een samenhang met de mogelijkheid van rechterlijke uitspraak tegen staatsorganen. Dat kom je ten slotte in het administratief beroep ook tegen. In administratief beroep kan wel degelijk bij voorbeeld een beschikking van een minister vernietigd worden. Niettemin begint die uitspraak dan met de woorden: Wij Beatrix, bij de gratie Gods ... enzovoorts.

Ook daar zal uit het feit dat beschikkingen en maatregelen van staatsorganen door de betrokken uitspraak worden teruggedraaid, niet de conclusie worden getrokken dat dan de naam van het staatshoofd – die hier nog veel duidelijker in staat – zou moeten verdwijnen. Ik meen dat de woorden 'In naam der Koningin' in die vonnissen op een goede wijze tot uitdrukking brachten dat er vanuit een centraal staatsgezag wordt rechtgesproken.

In de tweede plaats wil ik een opmerking maken over het al dan niet in twee instanties rechtspreken ten aanzien van ambtsmisdrijven. Ik stel nog even voorop dat dit een tamelijk academische discussie is. Voor zover mij bekend, is het sinds de Grondwet voor het eerst geschreven is nog nooit voorgekomen. De kans dat wij binnenkort een lawine van dit soort zaken krijgen, lijkt mij, zacht gezegd, niet erg groot. Dat neemt niet weg, dat het nuttig is, als je iets regelt, het dan ook goed te regelen. In principe meen ik dat rechtspreken in twee instanties te verkiezen is.

De Minister van Binnenlandse Zaken citeerde mij, zeggende dat ik in eerste instantie gesuggereerd had om de Hoge Raad in twee kamers te splitsen. Het komt mij voor dat dit mijn bedoeling niet helemaal juist weergeeft. Ik heb gedacht aan de mogelijkheid om in eerste instantie berechting te laten geschieden door een kamer uit de Hoge Raad en in tweede instantie eventueel door de voltallige Hoge Raad. Je kunt naar mijn mening toch een zekere hiërarchie construeren tussen een compleet college en een gremium uit dat college. Wellicht wordt er op die wijze toch, althans ten dele, voldaan aan de eisen van dat verdrag.

Overigens zou het mij niet zo verschrikkelijk veel kunnen schelen als in een dergelijke situatie toch de noodzaak zou blijven bestaan van het maken van een voorbehoud bij het betrokken verdrag. Het gaat mij erom, dat ik de berechting in twee instanties principieel wenselijk acht. Nogmaals, ik heb in eerste termijn al gezegd dat het een gepasseerd station is, maar deze opmerking wil ik toch graag gemaakt hebben.



De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De gebruikelijke dankbaarheid voor de antwoorden van de Regering is ook in dit geval bij mij aanwezig.

Ik kom nog op één ding terug en dat is de kwestie van het rechtspreken in naam des Konings. Ik heb mij heel vaak door de regeringscommissaris laten gezeggen, maar in dezen kan ik hem niet volgen. De bepaling is in de Grondwet gekomen in 1814. Dezelfde Grondwet fundeerde de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het is dus duidelijk dat, aangezien Van Hogendorp een scherp denkend mens was en één van de beste liberale denkers die wij hebben gehad, hij niet heeft bedoeld aan de ene kant de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te funderen en aan de andere kant een bepaling op te nemen die die onafhankelijkheid zou ondergraven. Ik bedoel hiermee te zeggen dat niemand verdedigt dat, wanneer men de bepaling handhaaft – men neemt de bepaling niet opnieuw op – afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dat zit er natuurlijk helemaal niet achter.

In de tweede plaats: als er Engelse rechters zijn geweest die de uitspraak hebben gedaan dat de koning in rechtszaken geen oordeel mag geven, betekent dit naar mijn mening niets anders dan dat die rechters hun onafhankelijkheid tegenover de koning duidelijk poneerden. Overigens bleven zij rechtspreken in naam des Konings, want ook in Engeland geldt deze formule.

Wanneer ik probeer er iets van te zeggen, probeer ik tegelijkertijd de opmerkingen van de heer Vis te beantwoorden. Het gaat erom – ik laat de twee andere argumenten liggen, want die zijn in elk geval voor mijn fractie niet beslissend – dat er een weliswaar op het ogenblik zwakke, maar niettemin onmiskenbaar zich openbarende stroming is en dat de rechterlijke macht één van de vele machtsgroepen is die in het staatsapparaat een plaats hebben. Het kenmerk van die machtsgroepen is dat zij eigen doeleinden dienen. Ik heb getracht te betogen dat in zo'n situatie, wanneer door een stroming – die zich ook virulent in Nederland en elders openbaart – de legitimiteit van de rechterlijke macht wordt aangetast, men onverstandig doet een bepaling te schrappen die in die nieuwe situatie een nieuwe zin zou kunnen krijgen.

Ik kan mij goed vinden in hetgeen de heer Heijne Makkreel zojuist heeft ge-

zegd, namelijk dat het betekent dat de rechtspraak wordt gedragen door het centrale staatsgezag, dat de plicht heeft ervoor te zorgen dat er in dit land één instantie moet zijn die uiteindelijk zal uitmaken wat in een bepaald geval recht is. De rechterlijke macht heeft het laatste woord; zelfs het parlement heeft in de concrete situaties niet het laatste woord. Dat geldt zeker na de invoering van de administratieve rechtspraak en de ontwikkeling van het kort geding.

Geen ander staatsorgaan heeft die legitimatie – met alle respect voor de Raad van State – vanuit het centrale staatsgezag nodig. De Raad van State is een gezelschap van – naar wij hopen; voor het merendeel is dat echter zo – zeer knappe lieden, die de Regering bepaalde adviezen geven. Die hebben geen andere legitimatie nodig dan hun benoeming. Men kan toch ook niet van de nationale ombudsman verklaren dat hij in naam van de Koning bemiddelt! Dat is op zichzelf al onzinnig. Ook die heeft het niet nodig. Bij het parlement zou het helemaal innerlijk tegenstrijdig zijn, want het parlement is de hoogste macht in de staat.

Het zou de belichaming zijn, als de bepaling werd gehandhaafd, van de gedachte dat de rechtspraak die uiteindelijk het laatste woord spreekt, zelfs het laatste woord na het parlement, wordt gelegitimeerd vanuit het centrale staatsgezag.



De heer **Van der Jagt** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! In verband met het wetsontwerp 16 162 deel ik mee, dat ik het onjuist vind dat de uitdrukking dat recht wordt gesproken in de naam van de Koning in dit wetsontwerp is vervallen. Ik sluit mij aan bij wat de vorige sprekers hierover hebben opgemerkt.

Ik kan ook niet instemmen met de gedachte, dat in alle gevallen de doodstraf moet worden afgeschaft. Op grond van bijbelse gegevens is de doodstraf zeer zeker te verdedigen. Ik kan dus mijn stem aan dit wetsontwerp niet geven. Hetzelfde geldt voor het wetsontwerp 16 640 inzake het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal. De voorgestelde regeling acht ik ten aanzien van de bestaande tekst geen verbetering. Aan de overige wetsontwerpen wil ik gaarne mijn steun verlenen.



Minister **Van Agt**: Mijnheer de Voorzitter! Mede gelet op het bescheiden aandeel, dat voor mij in deze parlementaire gedachtenwisseling is weg-

gelegd, kan ik, zo meen ik, in deze dupliek volstaan met een verklaring. Wie om zich heen ziet en luistert, wordt vaak overrompeld door de verschillen van opvatting, door de verscheidenheid van inzichten en ook door niet alleen de verve, maar soms helaas ook de nodeloze agressiviteit, waarmee in dit land over die verschillen en over die verscheidenheid wordt gediscussieerd. Daarom is het bemoedigend vanmiddag te kunnen vaststellen in gemeen overleg met deze Kamer van de Staten-Generaal dat, zoals de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman jr. het onder woorden heeft gebracht, wezenlijke overeenstemming van inzicht en gevoelens tussen ons bestaat over de instituten van de samenleving, van het staatsbestel waarin wij leven en wonen.

Ook de geachte afgevaardigde de heer Vermeer – het ligt in de lijn hiervan – heeft met recht en reden erop gewezen, dat het overgrote deel van de voorstellen van de Regering tot herziening van de Grondwet, deze instituten derhalve betreffend, de instemming heeft gevonden van zijn fractie en ook van vele andere leden van de oppositie. Ik stel dat in dankbaarheid vast, omdat ik het, afgezien van de einduitkomst van deze beraadslaging, een belangwekkende en opbeurende constatering vind.



Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij uiteraard gaarne aan bij hetgeen de Minister-President zojuist heeft gezegd. Ook ik bewaar aan de gedachtenwisseling met uw Kamer en de gedachtenwisseling aan de overzijde over de grondwetswijzigingen de beste herinneringen. Er is steeds gezocht naar consensus. Die kon niet altijd worden bereikt, maar waar dat kon hebben beide Kamers en de Regering ook getracht hem te realiseren.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer is teruggekomen op het voorgestelde in artikel 2.1.7. Hij heeft nog eens het standpunt van zijn fractie naar voren gebracht, dat er sprake moet zijn van een vrije keuze wanneer het niet meer mogelijk is dat een lid van het huis van Oranje tot de troon wordt geroepen. Ik plaats daarbij de kanttekening, dat ook de mogelijkheid in ogenschouw moet worden genomen dat wanneer naar een nieuwe koning zou worden gezocht niet op voorhand wordt gedacht aan iemand behorend tot een ander huis, maar dat wordt gedacht aan iemand behorend tot het Oranjehuis die niet aan de huidige vereisten in de Grondwet neergelegd voldoet. Dit ter aanvulling van de discussie die heeft plaatsgehad.

Wiegel

De heer Wiebenga is teruggekomen op het wetsvoorstel regelende het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Hij heeft herinnerd aan de situatie die af en toe in het verleden zich wel eens voordeed. De bringer van de slechte boodschap was daarin het slachtoffer van die boodschap. Hij heeft geconstateerd, dat dit nu niet het geval behoort te zijn, maar dat de boodschap moet worden getroffen. Ik ben het daarmee volledig eens, althans wat betreft het buitensluiten van de boodschapper van de besluitvorming ter zake.

Over het voorstel tot het doen vervallen van artikel 163, waarover de regeringscommissaris ook nog iets wil zeggen, heeft de heer Meuleman gezegd, dat het een breuk met de traditie is. De heer Heijne Makkreel heeft terecht uit mijn woorden geproefd, dat ook als de grondwetswijziging er komt, de formulering in de vonnissen niet per se behoeft te veranderen. Het kan, maar het moet niet. De wetgever heeft alle ruimte om een nader standpunt te bepalen. Ik ga er zonder meer van uit, dat de wetgever dan ook stellig zal rekenen met de inhoudelijke bezwaren van deze Kamer en overigens ook van de Tweede Kamer. Regering en Staten-Generaal beide zullen die zeker wegen.

De regeringscommissaris zal nog ingaan op de interventie die de heer De Gaay Fortman jr. naar aanleiding van zijn antwoord in eerste instantie heeft gepleegd. Ik kan mij de bezwaren die de geachte afgevaardigde de heer Vis tegen de gedachten van de heer De Gaay Fortman sr. heeft ingebracht wel indenken. Stel dat een stroming in ons volk de legitimiteit van de rechterlijke macht aantast. Dan is het de vraag, wanneer de lijn van de heer De Gaay Fortman wordt gekozen, of die stroming dan tot een andere conclusie komt dan die waartoe zij blijkbaar op dit moment is gekomen. Ik heb daarover zo mijn twijfels.

Een mogelijke kwade kant wanneer wordt gekozen voor de versterking van wat de heer Vis de symboolfunctie noemde is, dat de mogelijkheid bestaat dat het omgekeerde gebeurt van hetgeen men wil en ook de heer De Gaay Fortman sr. wil. In dat geval zou de Koning zelf beschadigd kunnen worden.

Kortom, wij hebben zo onze twijfels. Ik vraag mij dan ook af of inderdaad de weg moet worden gevolgd die de heer De Gaay Fortman sr. adviseert. Wij handhaven bepaald onze stelling. Wij vinden dat de gekozen lijn in het regeringsvoorstel in de gegeven omstandigheden de beste is.

□

Staatssecretaris **Haars**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nog slechts één vraag te beantwoorden, namelijk de vraag van de heer Meuleman. De heer Meuleman heeft gevraagd wat de consequenties zijn van de noodsituaties. Ik heb gezegd dat in zeer bijzondere omstandigheden van staatsnood ook artikel 6.2a terzijde zou kunnen worden gesteld, ondanks de Grondwet.

□

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik deel de twijfels met betrekking tot de betekenis van de handhaving van artikel 163 als een nieuwe in de tegenwoordige of toekomstige omstandigheden vereiste legitimatie voor de rechterlijke macht. Daaraan behoeft ik verder geen uitdrukking te geven. Ik meen dat de legitimatie van de rechterlijke macht, die gelegen is in Grondwet en wet, verder gelegen zal moeten zijn in de uitstekende vervulling van plichten, zoals wij dat van de rechterlijke macht gewend zijn. Een bepaalde formulering in de vonnissen doet daaraan niets toe of af. Bij de vele waardering die ik heb voor het werk van de rechterlijke macht en de betekenis van rechterlijke uitspraken, wil ik er toch op wijzen dat naar mijn overtuiging in ons rechtsstelsel het laatste woord toekomt aan de rechterlijke macht in de individuele geschillen, maar wat de grote lijnen betreft aan de wetgever.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Mijn stemverklaring heeft betrekking op wetsontwerp 16 162. Bij enkele leden van mijn fractie bestaan bezwaren tegen artikel 6.2a, die deze leden ertoe brengen hun stem tegen het ontwerp uit te brengen. Zij zijn echter evenals de overige leden van de fractie onder alle normale omstandigheden bepaald tegenstanders van de doodstraf. Het verbod in de Grondwet op te nemen gaat hen echter te ver omdat zij zich bijzondere omstandigheden kunnen voorstellen waarin de mogelijkheid tot veroordeling tot deze straf nodig is. Zij vinden het niet juist om dan op ontsnappingsmogelijkheden buiten de Grondwet terug te vallen. Een meerderheid echter van mijn fractie stemt in met het opnemen van artikel 6.2a in de Grondwet. Deze leden zullen uiteraard het ontwerp van harte steunen.

Het ontwerp van rijkswet 16 034 (R 1138) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de fractie van de PSP tegen dit wetsontwerp heeft gestemd.

De ontwerpen van (rijks-)wet 16 035, 16 036 (R 1139) en 16 040 (R 1141) worden achtereenvolgens bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het wetsontwerp 16 162 wordt met 31 tegen 24 stemmen aangenomen.

Voor hebben gestemd de leden Uijen, Lamberts, De Rijk, Mol, Maaskant, Van der Werff, Vonk-van Kalker, Kolt-hoff, Derks, G. de Jong, Van den Bergh, Versloot, Steigenga-Kouwe, Van Veldhuizen, Post, Zoutendijk, Zoon, Oskamp, Van de Zandschulp, Tummers, Van Boven, Van der Meer, Vermeer, Vogt, Glastra van Loon, Schinck, Wiebenga, Vis, Heijne-Makkreel, B. de Gaay Fortman en Van Waterschoot.

Tegen hebben gestemd de leden Van Hemert tot Dingshof, Van der Jagt Van Dalen, Christiaanse, Van Soest-Jansbeken, Tjeerdsma, Van der Werf-Terpstra, Schlingemann, Vonhoff-Luijendijk, Schouten, Netjes, Eijsink, Franssen, Schreurs, Van Kuik, Meuleman, Von Meijenfheldt, Vrouwenfelder, Uijterwaal-Cox, Steenkamp, F. C. de Jong, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, W. F. de Gaay Fortman en de Voorzitter.

Het ontwerp van rijkswet 16 163 (R 1146) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het ontwerp van rijkswet 16 164 (R 1147) wordt met 33 tegen 22 stemmen aangenomen.

Voor hebben gestemd de leden: Vonhoff-Luijendijk, Schouten, Netjes, Eijsink, Van Boven, Vogt, Glastra van Loon, Franssen, Schreurs, Van Kuik, Wiebenga, Meuleman, Von Meijenfheldt, Vis, Heijne Makkreel, Vrouwenfelder, Uijterwaal-Cox, Steenkamp, F. C. de Jong, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, W. F. de Gaay Fortman, Van Hemert tot Dingshof, Van der Jagt, Van Dalen, Van der Werff, Christiaanse, G. de Jong, Van Soest-Jansbeken, Tjeerdsma, Van der Werf-Terpstra, Zoutendijk, Schlingemann en de Voorzitter.

Tegen hebben gestemd de leden: Zoon, Oskamp, Van de Zandschulp, Tummers, Van der Meer, Vermeer, Schinck, B. de Gaay Fortman, Van Waterschoot, Uijen, Lamberts, De Rijk, Mol, Maaskant, Vonk-van Kalker, Kolt-

Voorzitter

hoff, Derks, Van den Bergh, Versloot, Steigenga-Kouwe, Van Veldhuizen en Post.

Het wetsontwerp 16 640 wordt met 31 tegen 24 stemmen verworpen.

Tegen hebben gestemd de leden Franssen, Schreurs, Van Kuik, Meuleman, Von Meijenfeldt, Heijne Makreel, B. de Gaay Fortman, Vrouwenvelder, Van Waterschoot, Uijterwaal-Cox, Steenkamp, F. C. de Jong, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, W. F. de Gaay Fortman, Van Hemert tot Dingshof, Van der Jagt, Van Dalen, Van der Werff, Christiaanse, G. de Jong, Van Soest-Jansbeken, Tjeerdsma, Van der Werf-Terpstra, Zoutendijk, Schlingemann, Vonhoff-Luijendijk, Schouten, Netjes, Eijsink, Van Boven en de Voorzitter.

Voor hebben gestemd de leden Vermeer, Vogt, Glastra van Loon, Schinck, Wiebenga, Vis, Uijen, Lamberts, De Rijk, Mol, Maaskant, Vonk-van Kalker, Kolthoff, Derks, Van den Bergh, Versloot, Steigenga-Kouwe, Van Veldhuizen, Post, Zoon, Oskamp, Van de Zandschulp, Tummers en Van der Meer.

Het wetsontwerp 16 642 wordt bij zittingen en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Wijziging van enige wettelijke bepalingen betreffende leden van het Koninklijk Huis (16 032)**.

Dit wetsontwerp wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik mag besluiten met de Regering en de regeringscommissaris van harte geluk te wensen met het bereiken van deze mijlpaal.

Sluiting 16.54 uur.

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

1. het voorbereidend onderzoek door het College van Senioren alsmede de openbare behandeling van de volgende wetsontwerpen te doen houden op 12 mei a.s.:

Verlenging van de werking van het Koninklijk besluit van 1 april 1964 (Stb. 110), houdende onverbindendverklaring van bepalingen betreffende verticale prijsbinding in mededingingsregelingen (16 722);

Wijziging van de Veiligheidswet 1934 (Stb. 352) en van de Arbeidsom-

standighedenwet (Stb. 1980, 664) (16 638);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Bezitsvormingsfonds voor het jaar 1980 (16 679);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Gemeentefonds voor het jaar 1980 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (16 577);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Provinciefonds voor het jaar 1980 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (16 408);

Wijziging van Hoofdstuk XII (Departement van Verkeer en Waterstaat) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1980 (wijziging in hoofdzak naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (16 512);

2. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsontwerp te doen houden door de vaste Commissie voor Financiën op 12 mei a.s.:

Machtiging tot deelneming door Nederland in de Zesde Aanvulling der middelen van de internationale Ontwikkelings Associatie (IDA-6) (16 476, R 1151);

3. het voorbereidend onderzoek van de volgende ontwerpen van (Rijks)wet te doen houden op woensdag 6 mei 1981 door de vaste Commissie voor Justitie:

Goedkeuring van het op 18 december 1971 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter oprichting van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (Trb. 1973, 101), en van de op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen protocollen bij dat verdrag bij het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969 (Trb. 1980, 2 en 1) (16 148, R 1144);

Uitvoering van het op 18 december 1971 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (Trb. 1973, 101) (wet schadefonds olietankschepen) (16 149).

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

1°. het volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen voorstel van wet:

Voorstel van wet van de leden Van Kemenade, Stoffelen en Van Ooijen tot wijziging van de Kleuteronderwijswet, de Lager-onderwijswet 1920, de Wet op het Voortgezet onderwijs, en de Wet op het Leerlingwezen en de Gemeentewet inzake de bestuurssamenstelling van instellingen voor bijzonder kleuter-, lager en voortgezet onderwijs, inzake de bestuurssamenstelling van organen voor het leerlingwezen en inzake het openstellen van het raadslidmaatschap voor onderwijsgevenden van gemeentelijke scholen, die wonen en werken in de gemeente, waar de school gevestigd is (16 114).

Dit voorstel van wet zal worden gesteld in handen van de desbetreffende commissies dan wel van het College van Senioren.

2°. de volgende regeringsmissives:

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken, ten geleide van de ontwerp-minderhedennota;

een, van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, betreffende de accountantscontrole Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam 1973 t/m 1979;

een, van alsvoren, ten geleide van zijn brief betreffende Beleidskader invoering twee-fasenstructuur;

een, van de Minister van Financiën, ten geleide van 24 exemplaren van de Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen 1981;

een, van alsvoren, ten geleide van de Voorjaarsnota 1981;

een, van de Minister van Economische Zaken, ten geleide van een aantal exemplaren van het jaarrapport 1980 Perspectievennota Zuid-Limburg;

een, van alsvoren, ten geleide van 2 exemplaren van een voorstel voor een Nationaal Programma van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie op het gebied van steenkolen 1981-1985;

een, van de Minister van Sociale Zaken, ten geleide van het jaarverslag 1979 van de Commissie voor gelijk loon voor vrouwen en mannen;

een, van de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de heer Wallis de Vries, ten geleide van 35 exemplaren van het rapport van de Commissie bejaarden en hun huisdieren;

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken, ten geleide van zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer betreffende zijn beleid ten aanzien van de reorganisatie bescherming van de bevolking;

een, van de Minister van Financiën, betreffende toepassing van de Comptabiliteitswet 1976 op de begroting 1981.

Grondwet
Koninklijk Huis
Regeling van werkzaamheden
Ingekomen stukken

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

3°. een missive van de Minister van Buitenlandse zaken ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, alsook naar het eerste lid van artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, en ten geleide van de Engelse tekst en de vertaling in het Nederlands van de op 17 november 1977 en 15 november 1979 te Londen tot stand gekomen wijzigingen van het Verdrag nopens de Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie (Trb. 1978, 63 en 1980, 58), alsmede een toelichtende nota bij deze Overeenkomsten.

Deze missive is inmiddels gedrukt en aan de leden toegezonden. De tractatenbladen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

4°. een gemeenschappelijke beschikking van de Voorzitter van de beide Kamers der Staten-Generaal, houdende aanwijzing van de heer Mr. F. Portheine tot vertegenwoordiger en van de heer J. D. Blaauw tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

De Voorzitter stelt voor, deze beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

5°. de volgende missives:

zeven, van de Directeur van het Kabinet der Koningin, houdende mededeling van de goedkeuring door H.M. de Koningin van een aantal ontwerpen van wet, aangenomen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 24 februari, 10 en 17 maart en 7 april 1981;

een, van de Voorzitter van de Volkskamer van de Duitse Democratische Republiek, ten geleide van een verklaring van voornoemde Kamer betreffende het vredesprogramma van de 26ste partijdag van de K.P.d.S.U.,

een, van de voorzitter van de volksvertegenwoordiging van Joegoslavië, houdende een gelukwens bij gelegenheid van Koninginnedag;

een, van het Bestuurscollege van het eilandgebied Curacao, betreffende de datum van de tweede zitting van de Ronde Tafel Conferentie.

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlage is nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

6°. de volgende geschriften:

zeven, van G. W. H. Overdijking te Appingedam en 6 anderen, betreffende het in deze Kamer verworpen ontwerp van Rijkswet Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging (15 467, R 1114);

een, van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, te Leiden, betreffende het ontwerp van wet Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie (16 162).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin.

een, van P. H. Queis te Hoensbroek, betreffende het ontwerp van wet Gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg (15 521).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat.

een aantal, van 'vrouwen van de Universiteit Nijmegen', betreffende het optreden van de Mobiele Eenheid en betreffende het ontwerp van de wet Afbreking Zwangerschap (15 475).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Justitie en voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

een, van H. Carlier, adres niet vermeld, betreffende het beleid van de N.O.S.

dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat.

een, van de gemeenteraad van Pijnacker, betreffende de gasprijzen voor de tuinbouw.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Economische Zaken en voor Landbouw en Visserij.

een, van mevrouw A. A. van Straaten-Hart te Meppel, betreffende het plaatsen van orders in het buitenland door de overheid.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Economische Zaken.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.