

Zitting 1981–1982 Nr. 47c

16 905	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten
16 906 (R 1169)	Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap
16 907	Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam
16 908	Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten
16 909 (R 1170)	Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap
16 910	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen
16 911 (R 1171)	Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign
16 912	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal
16 913	Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal
16 914	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal
16 915 (R 1172)	Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek
19 916 (R 1173)	Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand
16 917 (R 1174)	Verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften
16 918 (R 1175)	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen
16 919	Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden
16 920	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen
16 921	Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de begroting

- 16 922 Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192, alsmede tot het opnemen van een bepaling inzake het geldstelsel
- 16 923 Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opneming van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht
- 16 924 Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen
- 16 925 Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren
- 16 926 Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur
- 16 927 (R 1176) Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake adeldom en ridderorden
- 16 928 Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie
- 16 929 (R 1177) Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden
- 16 930 (R 1178) Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrijven
- 16 931 Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten
- 16 932 Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn
- 16 933 Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat
- 16 934 Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid
- 16 935 Verandering in de Grondwet van de bepaling met betrekking tot de voorziening in aangelegenheden, waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, alsmede van de bepaling inzake geschillen tussen openbare lichamen
- 16 936 Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opneming van bepalingen inzake splitsing van een voorstel
- 16 937 (R 1179) Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2
- 16 938 Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten

Algemeen

Gaarne namen wij kennis van het feit, dat de C.D.A.-fractie bij de beoordeling in tweede lezing van de aanhangige ontwerpen tot grondwetswijziging bereid is het accent te leggen op de samenhang van de ontwerpen. Wij erkennen uiteraard – en erkennen dit reeds in de memorie van antwoord – dat ook in tweede lezing de kamers een afzonderlijke beslissing zullen dienen te nemen over elk van de wetsontwerpen. Terecht wees de C.D.A.-fractie erop, dat in de tweede lezing voor de aanneming meer dan een gewone meerderheid vereist is. Wij spreken nogmaals de hoop uit, dat ook de Eerste Kamer bij haar oordeel over de onderscheidene wetsontwerpen het belang van de grondwetsherziening als geheel zwaar zal willen laten wegen.

Grondrechten

Tijdens de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer hebben de fractievoorzitter van het C.D.A. en de eerste ondergetekende gesproken over mogelijkheden om over grondrechtenaspecten van Voorontwerp van een wet gelijke behandeling nader advies te vragen. Deze mogelijkheden worden momenteel door de betrokken bewindspersonen bezien.

Staatscommissie

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen ons de gesignaleerde tekortkomingen in de relatie kiezers–beleidsvorming nader te omschrijven. Wij merken op, dat sinds het midden van de zestiger jaren het kernthema van de discussie over de staatkundige vernieuwing was de vraag hoe de invloed van de burgers op de beleidsvorming vergroot zou kunnen worden. Als belangrijkste tekortkoming ter zake werd ervaren de omstandigheid dat de kiezer geen directe invloed had op de regeringsvorming en daarmee evenmin op de richting van het te voeren beleid. Nog steeds moet geconstateerd worden dat kabinetten tot stand komen na langdurige, vaak moeizame en voor de kiezers ondoorzichtige onderhandelingen, terwijl het verband tussen het resultaat daarvan enerzijds en de uitslag van de verkiezing anderzijds niet altijd even duidelijk waarneembaar is. Dit is de reden dat aan de staatscommissie, die de regering zal gaan adviseren over de vraag hoe de invloed van de kiezers op de beleidsvorming vergroot zou kunnen worden, zal worden gevraagd aan het belangrijke aspect van de kabinetsvorming speciale aandacht te besteden.

Maar het is ook van belang om na te gaan in hoeverre tijdens een regeerperiode de invloed van de kiezers op de beleidsvorming vergroot zou kunnen worden. In een aantal wettelijke regelingen is bijvoorbeeld voorzien in inspraakprocedures.

Op het gebied van de kernenergie is een brede maatschappelijke discussie opgezet. Daarmee zijn de middelen om de kiezers daadwerkelijk te betrekken bij het overheidsbeleid niet uitgeput. De staatscommissie zal ook worden gevraagd de verschillende vormen van het referendum en mogelijke toepassing daarvan te bezien. Het is steeds de opzet van de regering geweest dat de staatscommissie aan deze beide aspecten de nodige aandacht zou gaan besteden en het is dus niet zo, zoals de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen, dat het werkteerrein van de in te stellen commissie allengs breder zou zijn geworden.

Naar onze mening bestaat er verband tussen de wijze waarop het politieke bestel en de politieke partijen functioneren en de problematiek van de relatie kiezers–beleidsvorming. Een belangrijke vraag is dan of er voorzieningen mogelijk zijn die dit functioneren zodanig kunnen beïnvloeden dat de relatie kiezers–beleidsvorming erdoor wordt verbeterd. Met die

vraag zal de staatscommissie zich bezig dienen te houden. Naar aanleiding van de desbetreffende vraag over de benoeming van de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin merken wij op dat de tweede ondergetekende tijdens de behandeling van de grondwetsherziening in tweede lezing in de Tweede Kamer op verzoek van een belangrijk deel der kamer, dat tegen de thans ter zake voorgestelde grondwetsbepalingen bezwaren had, heeft toegezegd ook over de procedures tot aanwijzing (een neutraal woord dat zowel benoeming als verkiezing kan inhouden) van deze ambtsdragers advies aan de staatscommissie te vragen.

Wij wijzen er nog op dat de taakomschrijving van de commissie in dezen naar aanleiding van het overleg van 16 maart jl. tussen de bijzondere commissie Grondwet/Kieswet en de tweede ondergetekende ter verduidelijking enige wijziging heeft ondergaan. In het concept-instellingsbesluit wordt thans als taak vermeld de regering te adviseren over mogelijke wijzigingen van de grondwettelijke bepalingen inzake de benoeming van de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin. (kamerstukken Tweede Kamer, 1981–1982, 17 100, nr. 47).

Enquêterecht

De leden van de C.D.A.-fractie zijn tot onze spijt niet overtuigd door de argumenten die in de memorie van antwoord zijn gegeven met betrekking tot de voorgestelde regeling van het enquêterecht. Zij merkten op dat de vergelijking met andere rechten van kamer-minderheden niet opgaat, omdat die rechten – het inlichtingenrecht, de goedkeuringsprocedure rondom verdragen, amendering of initiatiefwetsontwerpen – slechts de interne werkzaamheden van de kamer raken, terwijl het enquêterecht daar verre buiten treedt.

Wij erkennen dat het recht van enquête tussen de overige genoemde parlementaire rechten een eigen plaats inneemt en een relatief zwaar karakter heeft, onder andere in verband met de belangen van derden die bij een parlementaire enquête in het geding kunnen zijn. Wij hebben overigens nimmer betoogd, zoals de hier aan het woord zijnde leden kennelijk veronderstellen, dat de verschillende genoemde parlementaire rechten van gelijkwaardige aard zijn. In reactie op een vraag in het voorlopig verslag hebben wij slechts geantwoord dat de Grondwet ook op andere plaatsen wel rechten aan parlementaire minderheden toekent en dat de bepaling over het enquêterecht derhalve in dit opzicht geen novum is.

Waar het op aankomt is echter dat het naar onze mening voor het functioneren van ons parlementaire stelsel van belang is in de Grondwet op hechte en ruimhartige wijze zowel het recht om inlichtingen te krijgen van de regering als het enquêterecht vast te leggen. Om die reden juichen wij de in de artikelen 3.2.4 en 3.2.6 vervatte minderheidsrechten toe.

In dit verband wijzen wij er op dat de wetgever ook in het verleden reeds heeft onderkend dat het enquêterecht van ingrijpende aard is. Juist in verband met de belangen van derden die hierbij in het geding kunnen zijn, biedt de Wet op de parlementaire enquête tal van waarborgen. Deze waarborgen zullen gelden, ongeacht of het een enquête betreft die door een minderheid is verlangd, dan wel een enquête waaraan een meerderheidsbesluit ten grondslag ligt.

Tot slot merken wij op dat naar ons oordeel niet valt te verwachten dat van een minderheidsrecht ter zake van een onbesuisd gebruik zou worden gemaakt. Het initiëren van een enquêtevoorstel zal ongetwijfeld een tijdrovende zaak zijn, waaraan kamerleden niet zullen beginnen zonder dat er een redelijk uitzicht op bruikbare resultaten is. Om die reden verwachten wij ook niet dat invoering van een minderheidsrecht, zoals de leden van de C.D.A.-fractie veronderstellen, tot aanmerkelijke vertraging van bij voorbeeld wetgevingsprocedures zal leiden.

Ontbindingsrecht

De C.D.A.-fractie verzocht – naar aanleiding van een passage op blz. 30 van de memorie van antwoord – nog een opsomming te geven van de daar bedoelde mogelijke «gegronde redenen» om ook zonder conflictsituatie een nieuwe beslissing van de kiezers omtrent de samenstelling van een kamer te vragen.

Zoals wij reeds in de memorie van antwoord uiteenzetten, wordt in het bestaande artikel 82 en het nieuwe artikel 3.1.14 de ontbindingsbevoegdheid in algemene bewoordingen verleend. De mogelijke toepassing daarvan is zeker niet beperkt tot het geval, dat de Eerste Kamer een voor het regeringsbeleid wenselijk geacht wetsontwerp verwerpt. Ook daarbuiten kan het ontbindingsrecht nuttig zijn om door daarop volgende nieuwe verkiezingen bij een gerezen politiek conflict, hetzij tussen kamers en regering, hetzij binnen het kabinet een oplossing mogelijk te maken. Van gegronde redenen zonder een conflictsituatie vermeldden wij een voorbeeld uit 1850, toen de ontbinding van de Eerste Kamer plaatsvond als gevolg van de invoering van een nieuwe Kieswet.

Wij begeven ons verder niet gaarne in speculaties omtrent andere mogelijkheden waarin buiten een conflictsituatie een gegronde reden zou kunnen bestaan om ontbinding van de kamer te bevorderen. Wij zouden het niet juist achten door de aanduiding van hypothetische gevallen een aanzet te geven tot nieuwe regels van ongeschreven recht. Wij achten de eenvoudige bevoegdheidsregel van het bestaande en het nieuwe artikel de voorkeur verdienen boven een vastlegging, ook in ongeschreven rechtsregels, van de gevallen waarin van deze bevoegdheid gebruik zou mogen worden gemaakt. Wel achten wij voor de beslissing om buiten het geval van een conflict tot ontbinding over te gaan mede een factor van betekenis of voor die beslissing in de te ontbinden kamer een draagvlak kan worden gevonden.

Intussen stellen wij met voldoening vast dat de leden van de C.D.A.-fractie begrip hebben voor de wenselijkheid van ontbinding, indien de grondwetsherziening en de vereiste wijziging van de Kieswet binnen redelijke termijn kunnen worden afgerond. De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens wanneer een en ander zou kunnen zijn voltooid. Wat de grondwetsherziening betreft, hangt dit af van het tempo waarin de noodzakelijke aanpassingswetgeving als bedoeld in additioneel artikel IX van de Grondwet tot stand zal komen. Aanvaardt de Eerste Kamer alle in tweede lezing te behandelen ontwerpen, dan zullen de drie vereiste aanpassingsontwerpen, genoemd in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, direct na die aanvaarding kunnen worden ingediend. De behandeling daarvan zal dan, naar het ons voorkomt, op een zodanig tijdstip kunnen zijn voltooid, dat de herziene Grondwet in het najaar van 1982 kan worden afgekondigd. Verwerpt de Eerste Kamer een of meer ontwerpen, dan zal er verdere aanpassingswetgeving nodig zijn, wat tot een verschuiving van het tijdstip van afkondiging zal kunnen leiden.

Met betrekking tot de wijziging van de Kieswet heeft de regering door het ontwerp daarvoor in februari van dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen het hare gedaan om de spoedige totstandkoming daarvan te bevorderen (kamerstuk 17 319). De Tweede Kamer heeft tot dusver nog geen voorlopig verslag over het wetsontwerp uitgebracht. Het tijdstip waarop de Kieswetwijziging het Staatsblad zal bereiken, hangt in belangrijke mate af van de wil van de beide kamers. Wat de regering aangaat, zou afronding op een tijdstip dat ongeveer samenvalt met de inwerkingtreding van de herziene Grondwet mogelijk lijken.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen voorts of het juist is dat, indien de resterende aanpassingen van de Grondwet in eerste lezing niet voor het einde van de al dan niet verkorte zittingsduur van de Tweede Kamer zijn behandeld, zodat op die grond niet tot ontbinding der beide kamers kan worden overgegaan, en de zittingsduur van de recent gekozen provinciale

staten tot vijf jaar zou worden verlengd, de samenstelling van de huidige Eerste Kamer zonder ontbinding tot 1987 ongewijzigd zou blijven en de dit jaar verkozen leden van provinciale staten nimmer tot verkiezing van leden van de Eerste Kamer zouden kunnen overgaan. Dat zou inderdaad het geval zijn. Het vloeit voort uit het bepaalde in additioneel artikel A 3.1.3. Hierbij zij volledigheidshalve en om misverstanden te voorkomen aangetekend dat de bedoelde «aanpassingen» losstaan van de bovengenoemde aanpassingsontwerpen, maar normale voorstellen tot grondwetsherziening zullen zijn op punten die als gevolg van verwerping van voorstellen buiten de thans lopende herziening zijn gebleven.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
E. van Thijn