

Zitting 1981–1982 Nr. 47 Herdruk¹

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 (E 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

¹ Naar aanleiding van het wegvallen van een essentiële zinsnede op pagina 14, alsmede ter verbetering van enkele misstellingen

- 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 opnemng van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht
- 16 924** Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen
- 16 925** Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren
- 16 926** Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng 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 opnemng 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 opnemng 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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 26 januari 1982

De Commissie van Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft besloten één verslag uit te brengen, waarin alle vragen en opmerkingen zijn weergegeven, die in de Commissie zijn gemaakt ten aanzien van de 34 aanhangige voorstellen tot Grondwetswijziging.

De vragen en opmerkingen zijn in drie hoofdstukken verdeeld. Het eerste bevat vragen met een meer algemene strekking. Het tweede gedeelte betreft de specifieke wetsontwerpen en het derde gedeelte wordt gevormd door opmerkingen en vragen met betrekking tot de door de Minister van Binnenlandse Zaken aangekondigde ontbinding van de Eerste Kamer na de Provinciale Staten-verkiezing in 1982, benevens nog enkele opmerkingen over de voorgestelde nieuwe wijze van samenstellen.

1. ALGEMEEN

1.1. *Koningschap/toepassing additioneel artikel IX*

De leden van het C.D.A. vroegen de bewindslieden, nu de eerste lezing grotendeels is voltooid nog eens systematisch aan te geven in welke kwaliteiten de Koning in de nieuwe Grondwet zal voorkomen, te onderscheiden als persoon, als staatshoofd c.q. als deel van de Regering, en in welke artikelen dit het geval is?

Hoe komt de symboolfunctie van de Koning als representant van de eenheid van de staat nog tot zijn recht nu ook het rechtspreken «in naam des Konings» niet is gehandhaafd in de voorstellen?

Kan als onderdeel van de aanpassing van artikel 68 inzake de krijgsmacht – nu het desbetreffende voorstel in eerste lezing is verworpen – de vervanging van «Koning» door «Regering» in dat artikel nog wel als een aanpassing van technische aard worden beschouwd?

Ook de leden van de V.V.D.-fractie stelden de aanpassing van niet door deze Grondwetswijziging gewijzigde artikelen aan de orde. Uit de Nota naar aanleiding van het Verslag (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, stuk nrs. 16 905, 16 938, nr. 5 blz. 9–11), verder te noemen de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer, blijkt het voornemen van de Regering om van de aanpassingswetgeving ten aanzien van de ongewijzigd gebleven grondwettelijke bepalingen een, naar hun oordeel, te ruim gebruik te maken.

De aanpassing van het onderwijsartikel 208 en de vervanging van het woord «Koning» door «Regering» in artikel 68 leek ook deze leden meer te zijn dan een zuiver redactionele en terminologische aanpassing in de zin van artikel IX.

Vooruitlopende op de aanpassingswetgeving deden bedoelde leden de suggestie om de ongewijzigde grondwettelijke bepalingen aan de in te stellen staatscommissie voor te leggen, hetgeen meer in overeenstemming lijkt met de zorg waarmee de wetgever de Grondwetsherziening heeft omgeven.

De leden van D'66 spraken hun waardering uit voor de gestage en langdurige arbeid van de onderscheiden bewindslieden van Binnenlandse Zaken, van de Regeringscommissaris, van de betrokken ambtenaren en van de Tweede Kamer (die in tal van belangrijke onderdelen een vruchtbaar gebruik heeft gemaakt van het recht van amendement).

Na voltooiing van het werk zal Nederland een Grondwet hebben die althans tekstueel ingrijpend verschilt van de in 1848 ingevoerde en nadien veelvuldig gewijzigde Grondwet.

¹ Samenstelling: Christiaanse (CDA), Kaland (CDA), voorzitter, Vermeer (PvdA), Mw. Van der Meer (PvdA), Feij (VVD), Wiebenga (VVD), Vis (D'66), De Gaay Fortman (PPR), IJmkers (CPN), Abma (SGP).

Dat de binnenkort te voltooien herziening ook heeft geleid tot de meest ingrijpende wijziging sinds 1848 waagden deze leden intussen te betwijfelen. De invloed van de burgers blijft beperkt tot de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen en noch op lokaal niveau, noch op provinciaal noch op centraal niveau kan gesproken worden van enige ontwikkeling in de richting van meer democratie.

1.2. *Instelling Staatscommissie*

Met lichte verwondering hadden de leden van de V.V.D. kennis genomen van de mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer 80–81, blz. 281) dat de Regering in principe besloten heeft een nieuwe Staatscommissie voor de herziening van de Grondwet in te stellen. Het moment van bekendmaking lijkt niet gelukkig gekozen. De aanhangige Grondwetsherziening dient immers nog de Eerste Kamer te passeren, zodat nog niet duidelijk kan zijn hoe die er tenslotte uit zal zien.

Bovendien had niemand – althans in het openbaar – aangedrongen op een nieuwe Staatscommissie met een brede taakstelling. De nog bestaande onduidelijkheid ten aanzien van de taakstelling vonden deze leden bezwaarlijk.

Willen de bewindslieden in dit verband een duidelijk overzicht geven van de onderwerpen die de Staatscommissie dient te onderzoeken?

Wordt door deze aanstelling – zeker waar het Binnenlandse Zaken betreft – niet teveel de aandacht afgeleid van andere beleidsprioriteiten, zoals de reorganisatie van de rijksdienst?

Welke zijn de regels met betrekking tot het instellen van een Staatscommissie, en welke zullen de kosten zijn?

De leden van D'66 waren eveneens in hoge mate geïnteresseerd in de betekenis en taak van de in te stellen Staatscommissie.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft over de taakstelling van de in te stellen Staatscommissie bij de plenaire behandeling van de wijzigingsvoorstellen in de Tweede Kamer een aantal mededelingen gedaan.

Voor het verloop van de gedachtenwisseling in de Eerste Kamer zou het zeer vruchtbaar zijn indien de Minister bereid en in staat is in de memorie van antwoord meer concrete mededelingen te doen. Op het eerste gezicht lijkt het deze leden nauwelijks vruchtbaar indien de Staatscommissie een opdracht krijgt die op onderdelen een soort reprise inhoudt van datgene wat de Staatscommissie-Cals-Donner reeds heeft behandeld dan wel heeft voorgesteld. Het is daarentegen zeer wel denkbaar dat de nieuwe Staatscommissie zich verdiept in de vraag of ook zonder ingrijpende wijzigingen van het geschreven constitutionele recht veranderingen in bepaalde procedures mogelijk zijn. Onderzocht zou kunnen worden of – met behoud van het benoemingsrecht van de Kroon – de benoemingswijze van burgemeesters en commissarissen van de Koningin kan worden veranderd zodat de materiële voordracht bij gemeenteraden resp. provinciale staten komt te liggen.

1.3. *Referendum*

De leden van de V.V.D. hadden kennis genomen van de toezegging van de bewindslieden (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1981–1982, blz. 307 en blz. 309) om de problematiek van het referendum in Staatscommissieverband opnieuw in studie te nemen. In dit stadium meenden zij zich van een inhoudelijk oordeel te kunnen onthouden.

Het feit dat de in te stellen Staatscommissie zich ook zal bezig houden met de eventuele invoering van een referendum-stelsel, had de hartelijke instemming van de leden van D'66. Weliswaar heeft zowel de staatsrechtelijke theorie als de praktijk zich gedurende vele decennien negatief tegenover

deze mogelijkheid opgesteld; daar staat tegenover dat het aantal onderwerpen dat zich zou lenen voor een volksraadpleging de afgelopen jaren stellig is toegenomen. Bovendien is bij de bevolking kennis en informatie aanmerkelijk gegroeid, evenals de mogelijkheden tot kennisoverdracht. Een politieke samenleving die niet opziet tegen het houden van een brede maatschappelijke discussie over de kernenergie kan bezwaarlijk niet in staat worden geacht de uitkomst van deze discussie te beoordelen.

1.4. *Uitvoeringswetten*

De leden van het C.D.A. vroegen of het waar is, dat reeds een begin is gemaakt met de voorbereiding van wetgeving ter uitvoering en nadere bepaling van de hier ter tafel liggende – dus nog niet door de Eerste Kamer aanvaarde – Grondwetswijzigingen.

Is het juist te achten, dat een aanvang wordt gemaakt met wetgevende arbeid terwijl die niet strookt met een van kracht zijnde Grondwet?

Willen de bewindslieden ingaan op de wijze waarop zij in dit verband de argumenten van de zijde van en de gedachtenwisseling met de Eerste Kamer wensen te beschouwen?

Zullen de bewindslieden in geval zij reeds met wetgevende arbeid zijn aangevangen, de behandeling in de Eerste Kamer daarbij betrekken? Indien de Raad van State reeds ter zake van bepaalde ontwerpen om advies is gevraagd, willen de bewindslieden de Raad dan verzoeken de gedachtenwisseling in deze Kamer bij zijn oordeel te betrekken? Zo de Raad reeds zou zijn gehoord, willen de bewindslieden dan nader advies vragen?

In enige additionele artikelen in deze voorgestelde wijziging is een termijn gesteld van vijf jaren, binnen welke de wetgever een hem in de Grondwet opgedragen taak vervuld moet hebben.

In de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, geven de ondertekenaars te kennen dat – zo bedoelde termijnen van vijf jaar onverhoopt te kort blijken – een voorstel tot verlenging van die termijnen in eerste lezing van de nog te behandelen ontwerpen kan worden «meegenomen».

Is het dan niet gewenst, vroegen de aan het woord zijnde leden, om er nu al van uit te gaan dat de gegeven termijnen niet gehaald zullen worden en om nu al een termijnsverlenging voor te bereiden?

1.5. *Het Statuut*

De leden van de V.V.D. ontvingen gaarne een overzicht van alle wijzigingen die het Statuut van het Koninkrijk als gevolg van deze Grondwetsherziening zal dienen te ondergaan. Hoe zal de te volgen procedure zijn, en welk tijdsschema staat de koninkrijksregering hierbij voor ogen?

1.6. *Slot*

De P.P.R. is voornemens bij de openbare behandeling met name beschouwingen te wijden aan de aard van een tweede lezing en de Grondwetsherziening in haar algemeenheid.

2. ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

2.1. *Grondrechten* (ontwerpen 16 905–16 908)

Algemeen

Na de uitvoerige behandeling van de ontwerpen met betrekking tot de sociale en klassieke grondrechten in de eerste lezing hadden de leden van het C.D.A. nog slechts behoefte om op enkele punten terug te komen. Daarbij betrokken zij ook het artikel in de thans geldende Grondwet over

het onderwijs (208), aangezien blijktens de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (blz. 10) wordt gedacht aan de mogelijkheid dit artikel in technisch aangepaste zin te plaatsen aan het slot van hoofdstuk 1 over de grondrechten.

Allereerst wensten deze leden het grote belang te onderstrepen dat zij hechten aan de vastlegging van de grondrechten in de Grondwet. Dit geldt in de eerste plaats voor de meer klassieke grondrechten, maar zeker ook voor enige, zogenaamde sociale grondrechten.

Zo zal bij voorbeeld de realisering van de instructienorm van artikel 1.18 (bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid) onder de huidige omstandigheden een extra zware eis stellen aan de overheid. Deze leden namen aan dat ook de bewindslieden die mening zijn toegedaan. Zij bleven het overigens betreuren, dat hoofdstuk 1 niet in paragrafen is ingedeeld. Te meer was dit het geval nu het voornemen bestaat het technisch aangepaste onderwijsartikel aan het slot van het hoofdstuk te plaatsen.

Welk bezwaar bestaat tegen het invoegen van dit artikel vóór artikel 1.18? Het grote belang van dit artikel rechtvaardigt deze plaatsing naar het oordeel van deze leden. Overigens gaven deze leden te kennen zich thans nog niet vast te willen leggen op de gedachte technische aanpassingen.

Van groot belang is het naar de mening van de leden van D'66 dat zowel de politieke als de sociale grondrechten in de nieuwe grondwet duidelijk worden opgesomd. In een tijdperk waarin zowel de politiek als de sociale grondrechten onder een hernieuwde druk lijken te komen kan een duidelijke catalogus van deze rechten functioneren als een soort slaperdijk die als garantie functioneert voor een rechtvaardige en solidaire samenleving.

Horizontale werking

De leden van het C.D.A. en de P.v.d.A. wensten de zogenaamde horizontale werking van de grondrechten aan de orde te stellen.

In de Memorie van toelichting op wetsontwerp 13872 (bijlage Handelingen Tweede Kamer 75–76, nr. 3, blz. 16) wordt paragraaf 5 met als titel «De horizontale werking van grondrechten» besloten met de navolgende zin:

«Deze behandeling heeft het voordeel dat het probleem van de derdenwerking van zijn dogmatisch karakter wordt ontdaan en wordt teruggebracht tot de normale proporties van grondwetsinterpretatie».

Het bleef voor de leden van het C.D.A. de vraag of het wel juist is om te spreken van «normale proporties van grondwetsinterpretatie». Volgens de thans geldende Grondwet is de rechter niet bevoegd de wet aan de Grondwet te toetsen. Deze leden kunnen er zich mee verenigen, dat dit zo blijft. De rechter komt aan interpretatie van de Grondwet slechts toe wanneer hij lagere regelingen (bij voorbeeld gemeentelijke verordeningen) aan de Grondwet toetst. In het kader van de burgerlijke rechtspraak moet de rechter de wet en de ongeschreven beginselen van privaatrecht toepassen. Is er in dat kader ook plaats voor rechtstreekse interpretatie van de Grondwet door de burgerlijke rechter?

Het Bundesverfassungsgericht van de Duitse Bondsrepubliek heeft in het Lüth-Urteil (B Verf. G.E. 7,198) overwogen: «Ein Streit zwischen Privaten über Rechte und Pflichten aus solchen grundrechtlich beeinflussten Verhaltensnormen des Bürgerlichen Rechts bleibt materiel und prozessual ein bürgerliche Rechtsstreit. Ausgelegt und angewendet wird bürgerliches Recht wenn auch seiner Auslegung dem öffentlichen Recht der Verfassung zu folgen hat».

Is het de bedoeling dat de uiteenzetting van de bewindslieden over de horizontale werking zal gelden als de wil van de Grondwetgever, waarnaar de rechter zich moet richten?

Ook de leden van de P.v.d.A. was het niet duidelijk geworden wat «normale proporties van grondwetsinterpretatie» zijn. Afgezien wellicht van de jurisprudentie op art. 7 van de Grondwet, is grondwetsinterpretatie in Nederland een uitzonderlijke bezigheid, waarvoor geen normale proporties bestaan.

Zo is er geen eenheid in de wijze waarop de rechter en waarop de wetgever de Grondwet interpreteert.

Volgens de Hoge Raad (in het Meerenbergerarrest) kent de Grondwet een stelsel aan de hand waarvan de bepalingen betreffende de bevoegdheden van de Koning geïnterpreteerd moeten worden, maar dit stelsel speelt geen rol bij artikel 7 of artikel 208 van de Grondwet.

Is het derhalve niet voorbarig om te spreken van normale proporties van grondwetsinterpretatie?

Dit geldt te meer wanneer het gaat om de betekenis van grondrechten voor privaatrechtelijke verhoudingen. Er is nog maar een beperkt aantal rechterlijke uitspraken die men kan opvoeren als voorbeelden van horizontale werking en bij die uitspraken is het niet duidelijk of de rechter de Grondwet interpreteert, dan wel termen uit het Burgerlijk Wetboek, zoals onrechtmatige daad, openbare orde, etc.

Het was hen niet duidelijk of de hierboven genoemde paragraaf 5 een interpretatierichtlijn voor de burgerlijke rechter bevat en of het de bedoeling van de Regering is dat de burgerlijke rechter nieuwe wegen inslaat. Enerzijds zeggen de betrokken bewindslieden in de Memorie van Antwoord dat het standpunt dat zij met betrekking tot de horizontale werking hebben ingenomen «voor een belangrijk deel van descriptieve aard» (bijlage Handelingen Tweede Kamer 76–77, 13872, nr. 7, blz. 10/11) is. Anderzijds betekent de positieve instelling jegens de doorwerking van grondrechten in de horizontale verhoudingen een duidelijke koerswijziging ten opzichte van het standpunt van de Commissie-Cals–Donner en dat van de Raad van State.

In het Voorlopig Verslag (nr. 4) werden de bewindslieden uitgenodigd nader te concretiseren waar er sprake zou zijn van horizontale werking. Aan dit verzoek is geen gevolg gegeven, zulks met een beroep «op het bezwaar van de omvang en de voorzienbaarheid van de casuïstiek». Nadere concretisering leek deze leden evenwel onontbeerlijk. Zouden de uiteenzettingen in de stukken *uitsluitend* ten doel hebben de ontwikkelingslijnen in de jurisprudentie aan te geven, dan wordt de rechter op dit punt geconfronteerd met descriptie en informatie en niet met de «wil van de grondwetgever» waarnaar hij zich bij zijn rechtsvinding zou moeten richten. De hele discussie had dan ook achterwege kunnen blijven. Immers, Regering en parlement volgen dan met interesse wat de rechter beslist. Zouden evenwel de bewindslieden wel beogen richting te geven aan de rechtspraak van de burgerlijke rechter, zouden de toelichtende stukken op dit punt wel een «wil van de Grondwetgever» inhouden waarnaar de rechter zich zou moeten richten, dan moet de rechter duidelijk weten wat van hem verlangd wordt.

In het laatste geval, zouden deze leden van de bewindslieden willen vernemen waar er sprake is van horizontale werking van grondrechten.

Ten slotte stelden de leden van het C.D.A. nog eens, dat zij een nadere uiteenzetting van de Regering van grote betekenis zouden achten voor het burgerlijk recht en de burgerlijke rechtspraak.

Heeft de Regering overwogen, zo vroegen deze leden, een bepaling omtrent de horizontale werking van grondrechten op te nemen in het nieuw BW?

Zijn de bewindslieden bereid over deze mogelijkheid alsnog overleg te plegen met de volksvertegenwoordiging in het kader van het werk aan het nieuw BW?

Gelijke behandeling (artikel 1.1)

De leden van het C.D.A. vroegen zich af, gelet op actuele discussies over het Voorontwerp van een wet gelijke behandeling, hoe de samenhang is tussen dit artikel 1.1 en dit Voorontwerp.

Willen de bewindslieden hierover een, zo mogelijk, diepgaande beschouwing geven?

Hierbij dachten zij onder meer aan artikel 2 en artikel 37 van dit Voorontwerp. Uiteraard zagen zij hierbij artikel 83 van dit Voorontwerp niet over het hoofd net zo min als het verschil tussen een grondwetsbepaling en een wetsbepaling.

Ook worden zij gaarne nader geïnformeerd over de onderlinge samenhang tussen artikel 1.1 en het onderwijsartikel in de voorgestelde Grondwet, mede in het licht van dit Voorontwerp.

Voorts werd deze leden, ondanks de daarover gevoerde discussie in eerste lezing, niet ten volle duidelijk of onder de woorden «of op welke grond dan ook» ook de huwelijkse staat wordt begrepen.

Heeft dit artikel bij voorbeeld gevolgen voor de belastingwetgeving (belastingheffing van gehuwden voor de inkomstenbelasting) of voor het rekening houden met kostwinnerschap in de sociale wetgeving?

Kiesrecht (artikel 1.4)

De leden van het C.D.A. deelden mede, dat zij nu – anders dan bij de eerste lezing – het artikel 1.4 (Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen) in de juiste, grondwettelijke samenhang kunnen zien met artikel 3.1.6 over de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Handelsreclame (artikel 1.7 lid 4)

Het was de leden van de V.V.D. opgevallen dat bij de behandeling in tweede lezing tot dusverre hoegenaamd geen aandacht is besteed aan het vierde lid van artikel 1.7: de uitzondering van handelsreclame van de bescherming van de drukpersvrijheid. Toch is daartegen wel kritiek ingebracht. Als voorbeeld daarvan wezen deze leden op de petitie die op 30 november 1981 door het Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers tot de Kamers werd gericht om dit ontwerp te verwerpen. Deze leden zouden over deze argumentatie gaarne de zienswijze van de Regering vernemen.

Vrijheidsbeneming (artikel 1.14)

De leden van de P.v.d.A. zouden van de bewindslieden willen vernemen of het ter ontnuchtering in bewaring stellen van beschonkenen ook vrijheidsbeneming is in de zin van artikel 1.14 van de Grondwet. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient deze vrijheidsbeneming dan ook niet zijn grondslag te vinden in de wet, in plaats van zoals het nu is geregeld in de Politie-instructie (artikel 5)?

2.2 Koningschap (ontwerp nr. 16909)

Het bleef de leden van de V.V.D. storen, mede uit een oogpunt van begrijpelijkheid van de nieuwe Grondwet dat twee verschillende «Koninklijke huizen» worden genoemd, te weten in artikel 2.1.16 alsmede in artikel 2.1.18.

Met de bepaling over de *omvang* van het Koninklijk Huis (artikel 2.1.16) hadden zij geen moeite. Kunnen de bewindslieden overigens inmiddels wel mededelen hoe zij zich voorstellen inhoud te geven aan de in dit artikel aan de wetgever opgelegde verplichting te regelen wie lid zijn van het Koninklijk Huis?

Daarentegen waren deze leden van mening dat de bepaling over de *inrichting* van het Koninklijk Huis (artikel 2.1.18) in het kader van een verduidelijking van de Grondwet een anomalie is. Bij de eerste lezing bleek, dat het hier betreft de hofhouding, en dat het accent recentelijk hierbij meer is komen te vallen op het verzekeren van de eigen levenssfeer voor de Koning. Dit alles is echter niet te lezen in de tekst van artikel 2.1.18: «De Koning richt met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in».

Men zou kunnen denken aan een formulering als: «De inrichting van de hofhouding geschiedt bij Koninklijk Besluit».

Kunnen de bewindslieden toezeggen dat zij dit voorstel nader zullen bestuderen, en eventueel aan de in te stellen Staatscommissie zullen voorleggen?

2.3 *Geloofsbriefen (ontwerp nr. 16913)*

Bij de behandeling van het wetsontwerp Wijziging van de bepalingen inzake beroep in de Kieswet en de Wet Europese Verkiezingen is in de Tweede Kamer de motie-Nijpels c.s. aangenomen (bijlage Handelingen Tweede Kamer, 81-82, 17 019 nr. 14). Uit de discussie in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer 81-82, blz. 1107 e.v.) is het de leden van de P.v.d.A. niet duidelijk geworden of datgene wat in de hierboven genoemde motie wordt gevraagd mogelijk is ex artikel 3.1.9. Hierop wensten zij gaarne de reactie van de bewindslieden te vernemen.

2.4 *Enquête (ontwerp nr. 16915)*

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen of de constructie van artikel 3.2.6 waarbij een grondwettelijke plicht wordt opgelegd om van een grondwettelijk recht gebruik te maken in ons staatsrecht vaker is voorgekomen. Zou in dit geval aanneming van het amendement-Patijn (Bijlage Handelingen Tweede Kamer, 79-80, 14 225, nr. 15) niet consequent geweest zijn?

Moet men het recht van onderzoek zien als een politiek strijdmiddel of moet men het zien als een mogelijkheid tot correctie van de opvattingen van de wetgever?

Kunnen de bewindslieden – nu een voor deze leden zwaarwegend negatief advies over dit artikel door de Raad van State is uitgebracht – nogmaals aangeven op welke gronden het recht van onderzoek aan één vijfde der leden moet worden toegekend, wanneer het betreffend onderzoek door een meerderheid der leden overbodig wordt geacht?

Grote bezwaren behielden de leden van de V.V.D. tegen dit wetsontwerp betreffende de minderheidsenquête. Het was in hun ogen niet toevallig, dat de Raad van State in zijn advies tot afwijzing van dit wetsontwerp concludeerde. Toch constateerden deze leden dat in de nadere gedachtenwisseling niet alle bezwaren tegen het minderheidsenquêterecht naar voren zijn gekomen. Sterker nog: de kern van de bezwaren is niet aan de orde gesteld. Het hoofdbezwaar is volgens deze leden niet zo zeer vrees voor aantasting van het parlementaire stelsel. Deze leden althans zijn niet bevreesd voor het minderheidsenquêterecht. Zij vonden het – om andere redenen – gewoon onjuist.

Het recht van enquête is niet zomaar een recht van onderzoek. Het is het recht een onderzoek te houden met dwangbevoegdheden, zoals het horen onder ede, de verschijningsplicht, en bij weigering zelfs de bevoegdheid tot gijzeling. Waarborgen voor de opgeroepene, zoals in het strafrecht, zijn in veel mindere mate aanwezig. Kortom: de bescherming van de burgers en hun privacy kan door het middel van enquête ernstig worden aangetast. Dit euvel is ook onderkend in de Duitse Bondsrepubliek, getuige onder meer het volgende citaat: «dass der Schutz des Bürgers vor einem Eingriff in seine Privatsphäre in einem Untersuchungsverfahren . . . geringer ist als im jedem andere Verfahren» (Schäfer, F. «Der Untersuchungsausschuss; Kampfstätte oder Gericht», referaat, gehouden op het congres van de Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen, op 9 mei 1974 in Bonn).

Het is onjuist, dat een klein aantal kamerleden de Kamers hiertoe moet kunnen dwingen. Zij memoreerden in dit verband ook nog bezwaren van de volgende aard:

1. politiek: Het minderheidsenquêterecht kan gebruikt worden als politiek strijdmiddel en leiden tot vergroting van incidentalisme. Deze leden wezen erop dat de afgelopen jaren het enquêterecht onder meer ter sprake kwam bij de Lockheed-affaire, de koopsompolis-affaire, de zaak-Aantjes en recentelijk in de Eerste Kamer bij de goedkeuring van de zogenaamde Cogema-verdragen (gedrukt stuk Eerste Kamer, zitting 1980–1981, nr. 149b. Voorstel Mol, Trip en Vis).

2. Juridisch: Het amendement-Faber (bijlage Handelingen Tweede Kamer, 79–80, 14 225, nr. 16) volgt het Westduitse stelsel maar blijft onvolledig. Een geschillenregeling ontbreekt. Er is in ons staatsbestel namelijk geen Bundesverfassungsgericht.

3. getalsmatig: Waarop is de zeer kleine eenvijfde minderheid gebaseerd? Een parallel met de goedkeuringsprocedure voor verdragen is er niet, nu het bij het enquêterecht immers tevens gaat om het toepassen van dwangbevoegdheden jegens burgers.

Een beter alternatief was en bleef in hun ogen de Tweede Kamer in haar reglement van orde diverse vormen van onderzoek met lichtere bevoegdheden eventueel bij minderheidsbesluit, te laten regelen. De praktijk gaf een dergelijke ontwikkeling overigens reeds te zien. Leidt een dergelijk onderzoek niet tot resultaat dan kan de Kamer het zware enquêterecht, maar dan uiteraard bij normale meerderheid, als sluitstuk toepassen.

Het was voor deze leden teleurstellend, dat de bewindslieden niet voldoende gegevens konden aandragen om zelf een afgerond oordeel te geven over de Duitse minderheidsenquêtepraktijk (Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer, blz. 22). Te meer, nu in geen enkel ander Westeuropees land dit recht als minderheidsrecht bestaat. Al met al constateerden de leden van de V.V.D. dat dit voorstel onvoldragen was. Zij kunnen zich hoogstens voorstellen dat de nieuwe Staatscommissie, zo die er al zou komen, de merites van het minderheidsenquêterecht nog eens diepgaand zou bestuderen.

Met waardering hadden de leden van D'66 kennis genomen van het warme pleidooi van de Minister inzake het enquêterecht voor minderheden. Nu het enquêterecht voor de meerderheid nimmer tot problematische situaties aanleiding blijkt te geven valt inderdaad niet aan te nemen dat parlementaire minderheden het middel tot misbruikens toe zullen hanteren. Zij die de mogelijkheid inzake misbruik serieus nemen, onderschatten de extra-arbeid die een enquête oplevert. Ook minderheden zullen zich wel twee keer bedenken voordat zij naar dat zeer arbeidsintensieve middel grijpen. Bovendien is het begrip «minderheid» in het geheel niet zo statisch als impliciet vaak wordt aangenomen. Daargelaten dat in het Nederlandse stelsel alle politieke groeperingen «minderheden» zijn – de feiten wijzen uit dat de belangrijkste van die minderheden vrij regelmatig tot een coalitie-meerderheid behoren. Ook dit verschijnsel zal remmend werken op de eventuele neiging van oppositionele minderheden om het enquêterecht te misbruiken. Voorts moet niet uit het oog worden verloren dat de publieke controle en de toegenomen openbaarheid evidente vormen van misbruik vermoedelijk sterk zullen beperken. Ook het electorale publiek laat zich geen knollen voor citroenen (meer) verkopen.

2.5. Begroting (ontwerp 16921)

Wetsontwerp 16921 maakt, zo stelden de leden van het C.D.A., een tweejarige begroting grondwettelijk onmogelijk. Geldt deze onmogelijkheid ook voor de zogenaamde dakpanprocedure die door Drs. G. J. Bakker in Economisch-Statistische Berichten 1981, blz. 244 is voorgesteld? Zo ja, moet dit dan niet worden betreurd?

Algemeen

De leden van het C.D.A. vroegen of een bijlage bij de Memorie van Antwoord kan worden opgenomen, op welke wijze bij het niet behalen van de vereiste tweederde meerderheid in de Eerste Kamer voor dit wetsontwerp de bestaande en te handhaven bepalingen van de huidige Grondwet in technisch aangepaste vorm luiden?

Verbod op de doodstraf (artikel 6.2a.)

In artikel 6.2a wordt bepaald dat de doodstraf niet kan worden opgelegd. De leden van het C.D.A. achtten de plaats van dit artikel in het hoofdstuk Justitie minder juist. Bovendien is de formulering aanvechtbaar. De Raad van State merkt terecht in zijn advies in tweede lezing op, dat een grondwettelijk verbod voor de rechter redelijke zin ontbeert, nu de rechter de wet moet toepassen en deze niet aan de Grondwet mag toetsen. (Bijl. Handelingen Tweede Kamer 81, 16905–16938 A blz. 5).

Blijkens de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, (blz. 27) achtten de bewindslieden de argumentanten tegen de doodstraf van principiële aard, zodat niet terzake mag doen of het misdrijf ten aanzien waarvan die straf wordt opgelegd door een burger dan wel een militair wordt begaan, dan wel of het misdrijf werd gepleegd in gewone tijden, tijdens een uitzonderingstoestand of in oorlogsomstandigheden.

Lezing van bij voorbeeld het laatstverschenen deel (deel 10 b, eerste helft) van het standaardwerk van Dr. L. de Jong over de terreur tijdens de hongerwinter 1944–1945 in Nederland kan de vraag doen rijzen of dit standpunt wel zo algemeen mag worden geformuleerd.

Is het wel juist, dat extreme situaties niet kunnen worden voorzien, zoals tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer namens de Regering op 12 november 1981 werd gesteld? (Handelingen Tweede Kamer 81–82, p. 292) Mag worden aangenomen, dat de Regering de na de tweede wereldoorlog opgelegde doodstraffen nog steeds juist acht?

De passages op blz. 26 van genoemde Nota over verdragen die zouden afwijken van dit artikel zijn ook niet in alle opzichten duidelijk, met name de alinea over verdragen waarbij internationale tribunalen worden ingesteld met de bevoegdheid de doodstraf op te leggen. Volgens die alinea behoeft artikel 6.2a niet in de weg te staan aan de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst, indien althans de Nederlandse rechtssfeer daar niet door wordt geraakt. Maar hoe is de situatie indien dit laatste wel het geval is? En welke is de positie van een Nederlandse rechter of een Nederlander die lid is van zo'n tribunaal.

De leden van de V.V.D. merkten op, dat afgezien van principiële bezwaren, tegen de voorgestelde bepaling inzake de doodstraf ook zwaarwegende bezwaren zijn ingebracht van formele aard, met name ten aanzien van de plaatsing in dit hoofdstuk en de constructie als opdracht aan de rechter.

Deze leden achtten het gewenst aan deze bezwaren zo spoedig mogelijk tegemoet te komen door verplaatsing en herformulering.

Willen de bewindslieden hun inzichten mededelen omtrent de mogelijkheden die daartoe bestaan, en zijn zij bereid om bij de eerstvolgende herziening ook dit artikel «mee te nemen»?

2.7. *Provincies en gemeenten (ontwerp 16931)*

Op blz. 32 van de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer schrijven de bewindslieden «In de eerste plaats zal het ook onder de nieuwe Grondwet niet mogelijk zijn dat bij of krachtens de wet een blanco aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van gemeenten en provincies aan enig overheidsorgaan wordt gegeven».

De leden van de P.v.d.A. zouden graag vernemen wat in deze context onder «een blanco aanwijzingsbevoegdheid» moet worden verstaan.

Valt hieronder ook bij voorbeeld de aanwijzing als bedoeld in het wetsontwerp *Reorganisatie Binnenlands Bestuur, zo vroegen zij zich af.*

Naar aanleiding van de opmerkingen die door de bewindslieden zijn gemaakt met betrekking tot de brief van VNG konden deze leden zich aan de indruk niet onttrekken dat er met betrekking tot de binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie sprake moet zijn van enig misverstand. «De VNG heeft bezwaren tegen artikel 7.2, tweede lid, in zoverre daarin, evenals in artikel 153 van de huidige Grondwet, de mogelijkheid besloten ligt dat bij het vorderen van medewerking tevens wordt voorgeschreven dat daartoe een nieuw orgaan in het leven wordt geroepen», aldus een *samenvatting van dit deel van de brief in de Nota naar aanleiding van het Verslag* (blz. 31).

De aan het woord zijnde leden hadden dit onderdeel anders begrepen.

De VNG erkent dat er organen in het leven kunnen geroepen moeten worden ter uitvoering van taken in medebewind, welke organen slechts *adviserende en uitvoerende* bevoegdheden hebben. Derhalve behoefde de VNG niet te ontkennen dat artikel 153 van de Grondwet die mogelijkheid biedt. Artikel 153 van de Grondwet biedt evenwel geen ruimte om commissies met bestuurlijke bevoegdheden (als die van artikel 61 Gemeentewet) aan de gemeente op te leggen (zie Memorie van Antwoord w.o. gemeentelijke herindeling eiland Tholen, bijlage Handelingen Tweede Kamer 1967/'68 nr. 9407, nr. 8, l.k., alsmede Nota bestuurlijke organisatie, bijlage Handelingen Tweede Kamer 1969/'70, nr. 10-310, nr. 2 blz. 6).

Artikel 7.2, tweede lid, biedt wel de mogelijkheid om bij of krachtens de wet aan *bestuurscommissies* bevoegdheden op te leggen, hetgeen een inbreuk betekent op het in de Gemeentewet neergelegde systeem – de interne autonomie van een gemeente – namelijk dat de raad ex artikel 61 commissies kan instellen en de bevoegdheden en de samenstelling regelt.

Mogen deze leden uit het gestelde in de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer (blz. 31) dat artikel 7.2, tweede lid inhoudelijk niet verschilt van artikel 153, derde lid van de Grondwet, de conclusie trekken dat er op grond van artikel 7.2, tweede lid géén bevoegdheden als hiervoor genoemd buiten de raad om aan commissies ex artikel 61 Gemeentewet kunnen worden opgedragen? Hetzelfde geldt met name voor provinciale commissies.

Naar aanleiding van de beantwoording van een vraag van de VNG – Nota naar aanleiding van het Verslag Tweede Kamer blz. 33 – hadden deze leden de behoefte terug te komen op een vraag die zij ook in eerste lezing hadden gesteld. De leden voornoemd vroegen zich af of de delegatiebevoegdheid wordt uitgebreid. Immers, blijkens het antwoord op de vraag van de VNG kan gelet op de onderlinge verhouding van artikel 5.2.8., tweede lid enerzijds en de artikelen 7.9., eerste lid, 7.11., tweede lid en 7.12., tweede lid anderzijds, delegatie zich ook uitstrekken tot de autonomie van de lagere publiekrechtelijke organen.

2.8. *Kiesrecht voor ingezetenen niet-Nederlanders (ontwerp 16932)*

Een belangrijk motief, zo niet het motief, om de grondwettelijke mogelijkheid te openen aan ingezetenen niet-Nederlanders voor de gemeente kiesrecht te verlenen, is volgens de leden van het C.D.A. gelegen in het feit dat het bestuur van de lokale gemeenschap iedere ingezetene raakt, los van de vraag of hij of zij al dan niet Nederlander is. Deze leden merkten op dat kiesrecht eveneens via naturalisatie kan worden verkregen en dan op alle bestuursniveaus. Het zou op prijs worden gesteld indien over het laatst beschikbare jaar, zo mogelijk 1981, een overzicht werd verstrekt van de naturalisatie per nationaliteit en in percentage van die groep van ingezetenen, voor zover die dan vijf jaar hier te lande zijn gevestigd en de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt op het tijdstip van vestiging.

Willen de bewindslieden nog eens motiveren waarom het zo noodzakelijk is hen die geen naturalisatie wensen toch beperkt kiesrecht, alleen voor de gemeenteraden, te verlenen?

Is het gevaar denkbeeldig, dat bij eigen politieke partijvorming de integratie meer wordt belemmerd dan bevorderd?

Eveneens wensten deze leden inzicht te verkrijgen in de meest recente ontwikkeling binnen de EG voor wat betreft het verlenen van kiesrecht op grond van het territorialiteitsbeginsel, los van de nationaliteit, gesplitst in:

- a. actief en/of passief kiesrecht;
- b. al dan niet op grond van wederkerigheid;
- c. al dan niet beperkt tot ingezetenen van de Europese Gemeenschap of een deel daarvan.

Is de studie van de bewindslieden, gericht op versoepeling of zelfs loslaten van het nationaliteitsbeginsel bij benoemingen – zoals aangekondigd in de nota Minderhedenbeleid – al enigszins gevorderd?

Of is wellicht het uitoefenen van een functie in openbare dienst zoveel belangrijker dan lidmaatschap van Raad of dagelijks bestuur van de gemeente, dat de bedoelde studie nog lang op zich zal laten wachten?

Dat voorshands niet alle leden van die samenleving ook in alle opzichten gelijke politieke rechten bezitten (de in Nederland werkende en wonende buitenlanders verkrijgen alleen kiesrecht voor de gemeenteraden) valt volgens de leden van D'66 te betreuren.

Het kiesrecht heeft immers een functionele betekenis; zo goed als het censuskiesrecht moest verdwijnen omdat de samenleving zich niet langer kon veroorloven de opvattingen van de minder draagkrachtigen helemaal niet of slechts indirect bij de rechtsvorming te betrekken – zo goed kan de samenleving het zich thans niet veroorloven van elders afkomstige maar in ons land functionerende medemensen in democratisch opzicht te discrimineren.

3. ONTBINDING EERSTE KAMER

De vragen en opmerkingen van de leden van het C.D.A. en D'66 met betrekking tot wetsontwerp 16913 kunnen in twee categorieën worden ondergebracht.

Men sprak over het principiële karakter van de nieuwe wijze van samenstellen en de politieke gevolgen daaraan mogelijk verbonden en over de gronden waarop de Eerste Kamer ontbonden zou mogen worden.

Vervolgens bracht men ook enkele meer praktische bezwaren naar voren tegen de door de Minister van Binnenlandse Zaken aangekondigde ontbinding.

Ontbindingsrecht/wijze van samenstellen

In de Nota naar aanleiding van het verslag dd. 9 oktober 1981 wordt op pagina 19 en 20 aandacht besteed aan de mogelijkheid dat niet tijdig tot afronding van de wetgeving kan worden gekomen om de bepaling 3.1.6. in 1982 te laten werken.

Is het wel juist, vroegen de leden van het C.D.A., om zoals wordt aangekondigd, dan tot Kamerontbinding over te gaan?

Bij de behandeling van wetsontwerp 14 222 in eerste lezing heeft het Tweede Kamerlid Van Thijn, sprekende over geschreven en ongeschreven staatsrecht, gesteld dat zowel de vertrouwens- als de ontbindingsregel helder kunnen worden geformuleerd (Handelingen Tweede Kamer 79/80, p. 1923).

Wil de Minister van Binnenlandse Zaken de ontbindingsregel nog eens helder formuleren? Maakt het verschil, zo vroegen deze leden of de Grondwetwijziging in tweede lezing vóór de verkiezingen van Provinciale

Staten door deze Kamer is behandeld en is afgekondigd in het Staatsblad, dan wel nadat die verkiezingen zijn gehouden? Speelt het al of niet goedgekeurd zijn van een daarmee samenhangende wijziging in de Kieswet terzake een rol?

Hoelang duurt – althans volgens de verwachting van de bewindslieden – het wetgevingsproces rondom de Kieswet?

Tijdens de parlementaire behandeling is meermalen de vraag ter discussie geweest of het recht tot ontbinding van de Eerste Kamer gehandhaafd moest blijven. Terecht – naar de mening van deze leden – heeft de Regering de mogelijkheid, dat door ontbinding een oplossing gevonden moet kunnen worden voor een politiek conflict, niet willen uitsluiten.

De Eerste Kamer – zo wordt in een Nota naar aanleiding van het eindverslag opgemerkt (nota van 31 oktober 1979, bijlage Handelingen Tweede Kamer 79–80, 14 222, nr. 12 blz. 12) – kan immers een ontwerp verwerpen dat het Kabinet een wezenlijk onderdeel van zijn beleid acht. Bij deze verhouding tussen Regering en Eerste Kamer past dat de Regering over het ontbindingsrecht beschikt.

Is het juist, dat het ontbindingsrecht in 3.2.14. uitsluitend is geregeld voor een situatie waarin de meerderheid van de Eerste Kamer een wet verwerpt die een essentieel onderdeel van het Regeringsbeleid raakt?

De bepaling in artikel 3.1.6. «behoudens ontbinding der Kamer» is immers gegrond op 3.1.14.

Rest dan nog het additionele artikel 3.1.3. In de memorie van toelichting daarop schrijven de bewindslieden: «Ten einde te bereiken dat de leden van de Eerste Kamer die na de ontbinding ter gelegenheid van de Grondwetsherziening gekozen en benoemd zijn volgens huidige regeling, zitting zullen hebben totdat voor de eerste maal volgens 3.1.6. in aansluiting op de verkiezing voor Provinciale Staten een Eerste Kamer-verkiezing zal hebben plaatsgevonden is de onderhavige overgangsbepaling opgenomen. Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat de Eerste Kamer nog voordien wordt ontbonden», (Bijlage Handelingen, Tweede Kamer, 76–77 14 223, nr. 3, blz. 23).

Is het juist, dat dit artikel bedoeld is om de Eerste Kamer-verkiezingen te voorkomen krachtens de oude regeling, tussen aanvaarding van de nieuwe Grondwet en de verkiezing van Provinciale Staten?

Is het juist, dat de toevoeging in de wetstekst zowel als in de toelichting «tenzij de Kamer eerder wordt ontbonden» wederom slechts grond vindt in artikel 3.1.14?

Wil de Regering nog eens de gronden aangeven waarop een eventuele ontbinding van de Eerste Kamer zou kunnen plaatsvinden bij afwezigheid van een politiek conflict?

Voorts voerden de leden van het C.D.A. een aantal bezwaren aan die zich richtten tegen de inhoud van het ontwerp zelf.

Deze leden vroegen zich af of de bewindslieden zich realiseren, dat het direct doorgeven van de uitslag van Staten-verkiezingen in de samenstelling van de Eerste Kamer grote politieke gevolgen kan hebben. Het is immers al herhaaldelijk geschied, dat een kabinetsmeerderheid – bij Tweede Kamer-verkiezingen verkregen – bij de daarop volgende Statenverkiezingen weer teloor ging.

Zien de bewindslieden het gevaar onder ogen dat de geschetste gang van zaken de ambtsperiode van kabinetten tot twee jaar dreigt in te korten? Achten zij zulks wenselijk?

Kunnen zij nadere argumenten aanvoeren ter verkorting van de huidige zittingsduur der Eerste Kamer, rekening houdend met het karakter dat de Eerste Kamer in ons staatsbestel heeft?

De bezwaren tegen een overmaat aan verkiezingen, zoals in het vervolg zullen worden uiteengezet, dienen los gezien te worden van de bezwaren die de leden van D'66 tijdens de eerste lezing formuleerden tegen de nieuwe wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Voorshands bleven de leden van D'66 in de Eerste Kamer van mening dat de bezwaren nauwelijks

serieus zijn weersproken. De opmerking van de Minister (Handelingen Tweede Kamer 81–82, blz. 287) dat de rol van de Eerste Kamer op zichzelf niet wordt versterkt door de andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer gaat langs de feitelijke problematiek heen. Bij de nieuwe wijze van verkiezing bestaat grote kans dat de Eerste Kamer gaat functioneren als een toetsingscollege van de Regeringscoalitie als geheel, zonder dat de Eerste Kamer medeverantwoordelijkheid draagt voor de vorming van de coalitie en voor het beleid van deze coalitie. Het is in dit licht niet ondenkbaar dat zich in de toekomst de neiging zal ontwikkelen de Eerste Kamer te betrekken bij de coalitie-onderhandelingen, waardoor de rol van de Eerste Kamer stellig in gewicht zal toenemen.

Anderzijds wilden deze leden niet verhelen niet ongevoelig te zijn voor het gegeven dat de gehele Tweede Kamer het desbetreffende wetsontwerp zonder enige tegenstem heeft aanvaard.

Praktische bezwaren

Ook op praktische gronden behielden de leden van het C.D.A. twijfels omtrent de gewenstheid van tussentijdse ontbinding, zij het dan dat deze twijfels ondergeschikt zijn aan de bovengeschetste principiële benadering.

Aangenomen, dat de nieuwe bepalingen in de Grondwet zouden worden opgenomen, dan zouden de leden van D'66 ontbinding van de Eerste Kamer in beginsel kunnen billijken. Als men de constitutie voorziet van een nieuw kiesstelsel, dan moet men de vertegenwoordigende lichamen zo snel mogelijk volgens dat nieuwe stelsel doen samenstellen. In dit speciale geval waren de leden van D'66 het met de leden van het C.D.A. eens, dat ontbinding in de praktijk ongelukkige gevolgen heeft voor de continuïteit in het Eerste Kamer-werk. De leden van C.D.A. en D'66 voerden ter illustratie hiervan het volgende staatje op:

1980 – verkiezing van de helft van de Eerste Kamer in gevolge de bepalingen van de bestaande Kieswet

1981 – ontbindingsverkiezingen van de Eerste Kamer vanwege de heden voorliggende Grondwetswijziging

1982 of

1983 – ontbindingsverkiezing van de Eerste Kamer op grond van de nieuwe wijze van verkiezing (het jaar is afhankelijk van het moment van in werking treden van een herziening van de Kieswet)

1985 – ontbindingsverkiezingen van de Eerste Kamer vanwege de nog resterende onderdelen van de algehele Grondwetswijziging (o.a. onderwijsartikel en hoofdstuk over de krijgsmacht).

1986 – reguliere verkiezing van de Eerste Kamer volgens de gewijzigde bepalingen van Grondwet en Kieswet.

De leden van het C.D.A. gaven de bewindslieden in overweging om ontbinding nu achterwege te laten en eerst in 1985 nieuwe verkiezingen uit te schrijven voor deze Kamer. De Kamer heeft dan slechts vier jaar in de huidige samenstelling zitting gehad. De leden van D'66 merkten op dat de frequentie van verkiezing wel heel hoog ligt en zij zijn zeer geïnteresseerd in de opvattingen van de bewindslieden daaromtrent.

De voorzitter van de Commissie,
Kaland

De griffier van de Commissie,
Dijkstra-Liesveld