

Zitting 1981–1982

16 905 – 16 938

Wijziging van de Grondwet

16 905

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten

16 906 (R 1169)

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap

16 907

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam

16 908

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten

16 909 (R 1170)

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap

16 910

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen

16 911 (R 1171)

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign

16 912

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal

16 913

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal

16 914

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal

16 915 (R 1172)

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek

16 916 (R 1173)

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand

16 917 (R 1174)

Verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften

16 918 (R 1175)

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen

16 919

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden

16 920

Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen

- 16 921**
Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting
- 16 922**
Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192, alsmede tot het opnemen van een bepaling inzake het geldstelsel
- 16 293**
Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opneming van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht
- 19 924**
Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van 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

Zitting 1981–1982

16 905 – 16 938

Wijziging van de Grondwet

Nr. 4

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1981

VERSLAG

Vastgesteld 17 september 1981

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ heeft besloten om – mede vanwege het belang dat zij hecht aan een snelle parlementaire behandeling – één verslag uit te brengen, waarin alle opmerkingen en vragen zijn weergegeven die uit de verschillende fracties bij haar zijn ingeleverd ten aanzien van de 34 aanhangige voorstellen tot grondwetswijziging. Met de beantwoording van dit verslag zal de plenaire afhandeling van die wetsontwerpen naar de mening van de commissie voldoende zijn voorbereid.

Inhoudsopgave	Blz.
Algemene beoordeling	4
Het karakter van de behandeling in tweede lezing	7
Toepassing van additioneel artikel IX	9
Uitvoeringswetgeving	9
Grondwetsherziening in de lopende parlementaire periode	10
Wetsontwerp 16 905 (klassieke grondrechten)	10
Wetsontwerp 16 907 (onaantastbaarheid menselijk lichaam)	11
Wetsontwerp 16 908 (sociale grondrechten)	11
Wetsontwerp 16 909 (Koningschap)	12
Wetsontwerp 16 910 (Koning en ministers)	12
Wetsontwerp 16 912 (inrichting en samenstelling Staten-Generaal)	12
Wetsontwerp 16 913 (verkiezing Tweede en Eerste Kamer)	12
Wetsontwerp 16 914 (werkwijze Staten-Generaal)	13
Wetsontwerp 16 915 (inlichtingen en enquête)	13
Wetsontwerp 16 916 (Raad van State, Rekenkamer, vaste colleges)	15
Wetsontwerp 16 918 (buitenlandse betrekkingen)	15
Wetsontwerp 16 925 (ambtenaren)	16
Wetsontwerp 16 927 (adeldom en ridderorden)	16
Wetsontwerp 16 928 (justitie)	16
Wetsontwerp 16 930 (ambtsmisdrijven)	18
Wetsontwerp 16 931 (provincies en gemeenten)	18
Wetsontwerp 16 932 (kiesrecht vreemdelingen)	19
Wetsontwerp 16 934 (andere openbare lichamen)	19

¹ Samenstelling: M. Bakker (CPN), Evenhuis (VVD), (plv. lid), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Dijkman (CDA) (plv. lid), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van Dam (CDA) (plv. lid).

Algemene beoordeling

De leden van de C.D.A.-fractie waren er overtuigd voorstander van de voornaamste rechtsregels van het staatsrecht in de Grondwet vast te leggen. Zij waren er dan ook over verheugd, dat de herziene Grondwet de staatsvorm, de regels over de verhouding en samenwerking tussen verschillende staatsorganen, rechten en waarborgen voor de burgers bevat. Naar de mening van deze leden drukt de Grondwet de principiële voorkeur voor de democratie uit, democratie als een wijze van omgaan met elkaar. Zoals bekend waren deze leden tegen een opeenhoping van macht, in welke persoon of instantie ook. Zij waren ervan overtuigd dat macht, ook politieke macht, gespreid behoort te zijn en dat verantwoording afgelegd moet worden. De herziene Grondwet drukt dit naar de mening van deze leden tenminste evenzeer uit als de huidige Grondwet; zij waren zelfs geneigd te zeggen: in versterkte mate.

Zij erkenden overigens dat het staatsrecht niet alléén bestaat en kan bestaan uit grondwettelijk recht, maar ook uit ander geschreven recht als wetten, koninklijke besluiten, verordeningen etc. en uit ongeschreven recht. Vragen van staatsrecht waren vaak nauw verweven met politieke vraagstukken en genoemde leden konden dan ook Donner volgen (10e druk, blz. 173) waar deze stelt dat het staatsrecht niet alleen het sluitstuk is van «de staat als rechtsorganisatie» maar ook fungeert als norm voor «de staat als vredesorganisatie» en, zo voegden zij eraan toe, dat het staatsrecht derhalve niet te doctrinair benaderd dient te worden.

Dat in het staatsrecht het ongeschreven recht een belangrijke plaats inneemt was voor deze leden vanzelfsprekend. Dit maakt een gestadige en blijvende ontwikkeling van ons staatsbestel en onze staatsinstellingen mogelijk. Zo bestonden en bestaan essentiële regels van ons parlementaire stelsel juist uit ongeschreven recht. Wél konden deze leden Donner evenzeer volgen (10e druk, blz. 171) waar hij waarschuwt tegen het ál te spoedig aanzien van bepaalde in de praktijk gevolgde regelen voor regels van ongeschreven recht. Bepaalde politieke gedragsregels, hoe belangrijk ook, zijn daarmee nog geen rechtsregels. Het afwijken van politieke gedragsregels wordt niet in het algemeen ervaren als ongeoorloofd en onrechtmatig.

De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening dat de nu lopende algemene herziening niet leidt tot een Grondwet die slechts qua stijl verschilt met de huidige Grondwet. Deze algemene herziening behelst niet alleen technische aanpassingen en modernisering. De nieuwe Grondwet zal, ook wat inhoud betreft, op onderdelen verschillen met de thans geldende Grondwet. Dit vloeit niet slechts daaruit voort dat enig ongeschreven staatsrecht is opgenomen maar ook uit het opnemen, mede als gevolg van amendering, van nieuwe rechtsregels. De aan het woord zijnde leden verwezen daarbij o.a. naar artikel 3.2.6, naar de sociale grondrechten en naar de mogelijkheid van splitsing bij grondwetswijziging. Wat dit aangaat betekent de algemene herziening dus niet alleen het codificeren van heersend recht.

Achteraf waren de leden van de C.D.A.-fractie er weinig gelukkig mee dat pas in een laat stadium een nauwkeurig beeld gevormd kon worden van hoe de Grondwet er in zijn totaliteit zou gaan uitzien. De grondige voorbereiding o.a. door de behandeling van de nota Grondwetsherziening had toch niet geleid tot een vanaf het begin aanwezig zijn van een totaal beeld.

Deze leden wilden vervolgens ook nu niet verbergen, dat zij niet helemaal gelukkig waren met het geheel, zoals zich dat in de afgelopen jaren ontwikkelde, hetgeen zij overigens zo nu en dan ook hadden laten blijken. Zo hadden deze leden bij de behandeling in eerste lezing al gesteld dat zij het jammer vonden dat het monarchale karakter minder expliciet in de Grondwet werd teruggevonden. Het argument van de Regering dat dit voortvloeide uit het qua stijl en geldend staatsrecht bij de tijd brengen van de Grondwet was op zich valabel, maar de uitwerking daarvan wekte soms de indruk verder te gaan dan noodzakelijk. Zij verwezen in dit verband naar een opmerking verderop in dit verslag over wetsontwerp 16 928 (Justitie).

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden met genoegen dat met de schriftelijke voorbereiding van de tweede lezing van 34 ontwerpen tot grondwetswijziging, de laatste fase van de meest ingrijpende grondwetsherziening sinds 1848 is aangevangen. Deze leden betreurden het dat de grondwetsherziening de afgelopen jaren zo weinig publieke aandacht heeft getrokken. Het gaat bij deze herziening immers om wijzigingen in de grondslagen van ons staatsbestel en het is een slechte zaak dat hiervoor kennelijk nauwelijks belangstelling bestaat. Is de Regering voornemens, na de voltooiing van de tweede lezing, de vernieuwde Grondwet in de publieke schijnwerpers te plaatsen en – zo ja – op welke wijze?

Deze leden wensten ook de diverse bij de grondwetsherziening betrokken bewindslieden en met name de afgetreden minister van Binnenlandse Zaken en de Regeringscommissaris te complimenteren met de voortvarende wijze waarop in de afgelopen kabinetsperiode de grondwetsherziening is aangepakt. Voortvarend niet alleen in de zin dat er spoed is betracht, maar voortvarend ook in die zin dat op een aantal punten door de Regering aan de wensen van de Kamer tegemoet komen is.

Zoals bekend, zo gingen deze leden verder, heeft de fractie van de V.V.D. alle wetsontwerpen, zoals die nu in tweede lezing aan de orde zijn, in eerste lezing gesteund. Dat is niet altijd met vreugde gebeurd. Op sommige momenten maakte de aanvaarding van amendementen het voor deze leden moeilijk uiteindelijk hun steun te geven aan een geheel wetsontwerp. Die afweging is echter, behalve in één geval, altijd in het voordeel van het wetsontwerp uitgevallen. Die uitzondering had betrekking op de bepalingen inzake de Justitie (wetsontwerp 16 928). Drie leden van hun fractie hadden uiteindelijk gemeend, na aanvaarding van het amendement over de doodstraf, hun stem aan dat wetsontwerp te moeten onthouden. De hier aan het woord zijnde leden deelden overigens de bezwaren van de Regering en van de Raad van State tegen de overhaaste gang van zaken rond het vastleggen van de afschaffing van de doodstraf bij de plenaire beraadslaging. Toch had het overgrote deel van de leden van hun fractie, ook zij die bezwaren hadden tegen het betreffende amendement, daarin geen aanleiding kunnen vinden niet in te stemmen met het gehele wetsontwerp.

De leden van de fractie van D'66 stelden met genoegen vast dat nu eindelijk de laatste fase der algehele grondwetsherziening was ingetreden. De 34 wetsontwerpen vormen te zamen het resultaat van een gedegen en gestage wetgevende arbeid, hetgeen op zich zelf positief moet worden gewaardeerd. Het resultaat komt niet direct overeen met het beeld dat de initiatiefnemers van de eertijds zo ambitieus gestarte discussies over staatsrechtelijke vernieuwing voor ogen stond. De politieke werkelijkheid heeft uitgewezen dat de met name in D'66-kring levende ideeën over verdere democratisering van ons staatsbestel op onvoldoende steun konden rekenen in de Staten-Generaal.

De ontwikkelingen van de laatste jaren geven geen aanleiding om te verwachten dat de vernieuwing van de staatkundige verhoudingen inmiddels achterhaald zou zijn. Hoewel zich een zekere concentratie van partijvorming langs «natuurlijke» weg heeft voorgedaan, is nog steeds de kiezersinvloed op de regeringsvorming te gering en is het proces dat kabinetsformatie heet te langdurig en ongrijpbaar. Wel dringt zich de gedachte op dat de staatsrechtelijke weg niet dat soelaas biedt waarop men hoopte en dat die benadering onvoldoende is gebleken. Dit hoeft op zich zelf geen louter negatieve vaststelling te zijn, wanneer zij in de toekomst gevolgd wordt door andere initiatieven.

Dit alles constaterende heeft de fractie van D'66 in de loop van de parlementaire behandeling getracht een constructieve bijdrage te leveren aan wat deze algehele herziening uiteindelijk is geworden: een grotendeels technische herziening. Uiteraard betreurt zij het dat op bepaalde onderdelen

voorstellen zijn gedaan die een overbodige, soms zelfs een onwenselijke codificatie geven, terwijl anderzijds bepaalde voorstellen buiten beschouwing zijn gelaten. Om die reden had zij in de eerste lezing enkele malen tegen een wetsontwerp gestemd, dan wel het slechts met gemengde gevoelens gesteund.

De leden van de P.P.R.-fractie namen een genuanceerd standpunt in ten aanzien van de grondwetsherziening in haar geheel beschouwd. Enerzijds achtten zij aan de verwachting, gewekt door het begrip «algehele herziening», (daarbij indachtig de vernieuwingsdrang die met name het voormalige D'66 gestimuleerd heeft) geenszins beantwoord te zijn. Er is nagenoeg niets overgebleven van de staatsrechtelijke herziening die door middel van de algehele herziening aangepakt zou worden. Géén wijziging in het kiesstelsel, géén gekozen burgemeester/Commissaris der Koningin, géén schriftelijk vastgelegde vertrouwensregel tussen parlement en regering; niets over het referendum en politieke partijen. De tijd laat nu al zien dat er niets terecht zal komen van de doelstelling van de algehele herziening, te weten het scheppen van meer duidelijkheid in de politiek en het rechtstreekse betrekken van de kiezer bij het staatkundig gebeuren; de grondwetsherziening is al lang geen actueel onderwerp meer: de kiezer voelt precies aan dat hem in feite weinig nieuws wordt geboden. In dit opzicht acht de P.P.R.-fractie de grondwetsherziening teleurstellend. Slechts twee voorstellen, namelijk het kiesrecht voor niet-Nederlanders voor de gemeenteraad en het minderheidsrecht bij het recht van enquête, laten nog iets zien van een vernieuwingsdrang op staatsrechtelijk gebied.

Anderzijds beoordeelden de nu aan het woord zijnde leden de herziening in haar geheel als positief in dit opzicht dat de Grondwet naar huidige begrippen een meer systematische opzet gekregen heeft en ontdaan wordt van ballast en onnodige franje. Dit past in de visie van deze leden dat de Grondwet een zakelijk document dient te zijn, wil de Grondwet in deze tijd nog een intrinsieke waarde hebben.

Deze grondwetsherziening is van meet af aan gepresenteerd als een herschrijving van de huidige Grondwet en aanpassing aan de gegroeide staatkundige werkelijkheid. De leden van de S.G.P.-fractie zouden graag van de bewindslieden vernemen welke saillante ontwikkelingen binnen die werkelijkheid hun uitdrukking vinden in de ontworpen Grondwet. Is niet enige deconstitucionalisering opgetreden? Is ook het republikeinse element, dat overigens van meet af aan in onze Grondwet besloten heeft gelegen, niet aanmerkelijk versterkt, gezien bij voorbeeld de regeling van het koningschap?

Deze leden meenden voorts dat de ontwerp-Grondwet de sporen draagt van de secularisering van ons volksleven en van de politieke praktijk. Is deze indruk naar de mening van de bewindslieden juist?

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van deze wetsontwerpen, waarover zij eerst bij deze tweede lezing een oordeel konden geven, hetgeen zij bij enkele wetsontwerpen zeer summier wilden doen. Zij betreurden het in het algemeen zeer, dat in de Grondwet niet tot uitdrukking komt, dat de overheid haar gezag aan God ontleent, en daarom in Zijn dienst staat. Dit bijbels uitgangspunt heeft geldingskracht voor alle tijden en omstandigheden. Daarom wilden de leden van de R.P.F.-fractie deze universele opvatting op deze plaats duidelijk tot uitdrukking brengen.

De G.P.V.-fractie zag weinig reden het concept van een nieuwe Grondwet met veel enthousiasme te begroeten. De nieuwe Grondwet zal straks een gestroomlijnd staatsstuk zijn, qua vormgeving duidelijk armer dan de huidige Grondwet en ook inhoudelijk minder vastheid biedend. Ook deze fractie betreunde het dat de algehele herziening zo weinig in de belangstelling had gestaan. Zowel in de vakpers als in de publiciteitsmedia was immers slechts minimaal aandacht geschonken aan de eerste lezing. Ook in de politieke discussies voorafgaand aan de Tweede-Kamerverkiezingen van 26 mei had de grondwetsherziening nauwelijks een rol gespeeld. Van de zijde van de Regering zijn ook niet veel pogingen ondernomen om een einde te maken aan dit publieke stilzwijgen. Was het niet mogelijk geweest om via een gerichte voorlichtingscampagne bij bredere lagen van de bevolking interesse te kweken voor de nieuwe Grondwet? Of wordt daarmee gewacht tot na de aanvaarding in tweede lezing?

De G.P.V.-fractie achtte het zeer onbevredigend dat, zonder dat hierover een toegespitste discussie was gevoerd, tal van elementen van de monarchale structuur, die onze Grondwet tot nu heeft gekenmerkt, of zullen verdwijnen of worden gedepersonaliseerd in termen van «de regering» of «bij koninklijk besluit». Juist dit punt is één van de weinige geweest waarvoor – anders dan voor de meeste andere onderdelen – in veel publikaties aandacht is gevraagd. Zo stelde prof. mr. H. J. M. Jeukens in zijn afscheidscollege over de grondwetsherziening dat het begrip «staatshoofd» in de nieuwe Grondwet «onzichtbaar zal zijn gemaakt». Wat is het commentaar van de Regering op deze kwalificatie? Achteraf het geheel overziende, betreunde het nu aan het woord zijnde lid dat zoveel elementen van onze constitutionele monarchie uit de Grondwet zijn verdwenen.

Het karakter van de behandeling in tweede lezing

De leden van de C.D.A.-fractie waren de Regering erkentelijk dat zij conform de verwachting snel nadat de Kamers der Staten-Generaal in nieuwe samenstelling bijeengekomen zijn, de voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing heeft ingediend. Genoemde leden meenden dat de algemene herziening voortvarend moet worden voortgezet. Zij vroegen zich echter wel af in hoeverre er, gezien de toelichting die in feite alleen bestaat uit verwijzingen naar de behandeling in eerste lezing, nog sprake is van gemeen overleg met de nieuwe Staten-Generaal. In het bijzonder m.b.t. de bepalingen inzake Justitie (wetsontwerp 16 928) en de bepalingen inzake Provincies en Gemeenten (wetsontwerp 16 931) hadden zij een nadere argumentatie van de Regering gewenst geacht, gezien de stemverhoudingen in eerste lezing.

De aan het woord zijnde leden vonden het terecht, dat ten aanzien van de 34 wetsontwerpen één advies van de Raad van State van het Koninkrijk, één nader rapport en thans één verslag worden uitgebracht. Hoewel over elk van de wetsontwerpen een afzonderlijke beslissing moet worden genomen, gaat het nu immers nadrukkelijk om een eindoordeel over het geheel van de grondwetsherziening. De C.D.A.-fractie is daarbij, ondanks bezwaren op onderdelen, in principe bereid het belang van deze grondwetsherziening als geheel het zwaarst te laten wegen en alle wetsontwerpen in tweede lezing te aanvaarden, zoals van de zijde van de Regering ook bepleit wordt. Terecht verwijst de Regering (in stuk 13 871, nr. 12) in verband hiermee naar de uitgebreide commissievergadering waar het splitsingsrecht onderzocht werd (stuk 14 213) en naar de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsontwerp ter zake van het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering (stuk 16 640).

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. wensten bij de tweede lezing van de algemene herziening van de Grondwet hun bijdrage tot het verslag beperkt te houden. Zij waren het eens met de Regering, dat de stand-

puntbepaling in tweede lezing in sterkere mate een beoordeling van de herziene Grondwet in zijn geheel dient te zijn dan een heroverweging van de verschillende onderdelen waarover nu zoveel jaren is gesproken. Zoals reeds eerder door hen was benadrukt, stelden deze leden ook nu voorop dat de beide Kamers der Staten-Generaal dienen af te wegen of zij de in eerste lezing voltooide herziening van de Grondwet wensen of niet. In het eerste geval zal het stemgedrag van de fracties met betrekking tot elk van de 34 aanhangige wetsontwerpen met name bepaald worden door de vraag of hiermee de totale herziening al dan niet in gevaar gebracht wordt. In het laatste geval kan iedere fractie of ieder lid bij elk van de wetsontwerpen zijn of haar bezwaren uit de eerste lezing of nieuwe bezwaren die nadien zijn gezezen tot uitdrukking brengen in een stemgedrag dat de bij de tweede lezing vereiste tweederde meerderheid in gevaar brengt.

De leden nu aan het woord verklaarden uitdrukkelijk dat het stemgedrag van hun fractie bepaald zal worden door haar verantwoordelijkheid dat de grondwetsherziening door de beide Kamers der Staten-Generaal wordt aanvaard. Zij hoopten van harte dat deze opvatting in beide Kamers door velen zal worden gedeeld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het advies van de Raad van State en van het nader rapport. Zij deelden de opvatting van de Regering, dat alle in eerste lezing aangenomen en door de Koning bekrachtigde voorstellen tot herziening van de Grondwet door de regering bij de nieuwe Kamers aanhangig *moeten* worden gemaakt, zulks met uitzondering van initiatiefvoorstellen, aangezien alsdan de initiatiefnemers daarvoor wel zorg zullen dragen. De minder stringente visie van de Raad van State op dit punt deelden deze leden niet. Het huidige artikel 211 geeft evenmin als het nieuwe artikel 8.1, vierde lid, naar hun oordeel ruimte voor een andere interpretatie.

Deze leden waren van mening dat hetzelfde geldt voor voorstellen die met behulp van het nieuwe artikel 8.1, tweede lid, in de toekomst door de Tweede Kamer in eerste lezing worden afgesplitst van de door of vanwege de Koning ingediende voorstellen. Is immers niet het criterium dat alle *door de Koning bekrachtigde* voorstellen tot herziening bij de nieuwe Kamers aanhangig gemaakt moeten worden?

In zijn advies betreffende het enquêterecht concludeert de Raad van State dat deze verandering van de Grondwet moet worden ontraden. Is het eerder voorgekomen dat de Raad van State bij zijn advies over ontwerpen van wet in tweede lezing de Regering in overweging heeft gegeven de totstandkoming van een bepaalde verandering niet te bevorderen? Zo ja, wanneer is dat dan het geval geweest? Welke procedure zou in tweede lezing moeten worden toegepast indien de Regering de opvatting van de Raad van State op dit punt had gedeeld? Als de Regering meent dat zij verplicht is alle ontwerpen bij de nieuwe Kamers aanhangig te maken, bestaat er dan ook geen plicht voor de Regering de totstandkoming van de voorgestelde veranderingen te bevorderen? Bestaat er voor de Regering nog een marge nadat zij, na de voltooiing van de eerste lezing door de Staten-Generaal, de voorstellen tot herziening aan de Koning ter bekrachtiging heeft voorgelegd?

Het leek de leden van de fractie van D'66 gewenst om in dit verslag op die onderdelen in te gaan waartegen zij zelf in eerste lezing hadden gestemd, dan wel waar het stemgedrag van de Eerste Kamer of het advies van de Raad van State bij de voorstellen in tweede lezing aanleiding gaf tot commentaar.

De tweede lezing legt een extra zware verantwoordelijkheid op degene die tegenstemt, aldus een gekwalificeerde meerderheid wellicht in gevaar brengend, zo werd ook uit de fractie nu aan het woord betoogd. Ook zij was geneigd deze 34 wetsontwerpen als een «totaal pakket» te beschouwen, waarvan men zich een geïntegreerde behandeling kon voorstellen. Dat vraagt we-

derzijds concessies, wil men niet in een nieuwe politieke situatie geraken waarin elke fractie haar nieuwe eisen gaat inbrengen. Mede vanuit dit perspectief overwogen deze leden om hun stem aan het totaal-pakket te geven, daarbij dus inbegrepen die wetsontwerpen waar zij in eerste lezing bezwaar tegen hadden gemaakt.

De G.P.V.-fractie memoreerde dat zij bij de behandeling in eerste lezing niet had ingestemd met de voorstellen inzake de sociale grondrechten (nu wetsontwerp 16 908) en het voorstel inzake de justitie (wetsontwerp 16 928); dit laatste vanwege de nieuwe bepaling inzake de doodstraf. Ook had zij zich verzet tegen het toekennen (in wetsontwerp 16 915) van het enquêterecht aan een minderheid van de leden der Staten-Generaal. Ook na kennisneming van de discussies over deze onderwerpen in de Eerste Kamer en het laatste advies van de Raad van State meende deze fractie voorshands bij haar afwijzende standpunt op de genoemde punten te moeten blijven.

Toepassing van additioneel artikel IX

De leden van de C.D.A.-fractie drongen aan op een spoedige indiening van voorstellen voor de aanpassingswetgeving. De aanduiding «te zijner tijd» (in stuk 13 871, nr. 12) was hun te vaag. Zij zouden gaarne zien dat deze voorstellen vóór de plenaire behandeling van de onderhavige 34 wetsontwerpen werden voorgelegd. De leden van de C.D.A.-fractie gingen er hierbij van uit dat de aanpassingswetgeving ex additioneel artikel IX geen gevolgen zal hebben voor de aard en inhoud van artikel 208 van de Grondwet betreffende het onderwijs.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of een wetsontwerp op grond van additioneel artikel IX tot aanpassing van de ongewijzigde bepalingen aan de nieuwe bepalingen van de Grondwet al in voorbereiding is.

Uit de S.G.P.-fractie kwam de vraag hoe de nummering van de artikelen er bij de afkondiging van de nieuwe Grondwet uit zal komen te zien.

Uitvoeringswetgeving

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. vroegen of de Regering al een overzicht kan verschaffen van de wetgeving die ter uitvoering van de gewijzigde Grondwet tot stand moet komen als alle 34 wetsontwerpen zouden worden aanvaard. Zijn er bepalingen die spoed vereisen? De genoemde leden verwezen naar opmerkingen hunnerzijds verderop in dit verslag, bij de wetsontwerpen 16 913 (verkiezing Tweede en Eerste Kamer) en 16 932 (kiesrecht niet-Nederlandse ingezetenen).

De leden van de S.G.P.-fractie stelden, min of meer vooruitlopend op de totstandkoming van de nieuwe Grondwet, de vraag of de bewindslieden zich gerealiseerd hebben welke wetgevingslast, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, er voor de wetgever ontstaat. Is reeds een inventarisatie gemaakt?

Een belangrijke vraag waarop na aanvaarding van de gewijzigde Grondwet een antwoord zal moeten worden gegeven, is ook naar de mening van de G.P.V.-fractie, die naar de uit deze herziening voortvloeiende wetgevingslast voor de toekomstige wetgever. Ook deze fractie zou het op prijs stellen een overzicht te krijgen van nieuwe wetgeving die noodzakelijk zal zijn, waarin tevens tot uiting komt welke onderwerpen naar de mening van de Regering het meest urgent voor een nieuwe regeling in aanmerking komen en binnen welke termijn een en ander geregeld zou moeten zijn.

Grondwetsherziening in de lopende parlementaire periode

De leden van de C.D.A.-fractie waren in het voetspoor van de Regering van mening dat in deze parlementaire periode een partiële herziening in eerste lezing moet worden afgerond, met name ten aanzien van de ongewijzigd gebleven bepalingen betreffende het onderwijs, de verdediging en het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering.

De leden van de C.D.A.-fractie betreurden het dat de bepaling inzake het voorzitterschap der Verenigde Vergadering uiteindelijk ongewijzigd is gebleven. Zij zouden gaarne een reactie van de Regering vernemen op het algemene punt, dat de Eerste Kamer tweemaal achtereenvolgens een voorstel van de Tweede Kamer over een zelfde zaak, door de Regering in de Eerste Kamer verdedigd, verwerpt. Acht de Regering in een dergelijk geval de wijze terughoudendheid die de Eerste Kamer over het algemeen pleegt in acht te nemen, niet overschreden?

De leden van de C.D.A.-fractie betwijfelden of de in de diverse additionele artikelen gestelde termijn van 5 jaren, waarna de daarin genoemde grondwetsartikelen in werking treden in alle gevallen gehaald zal kunnen worden. Deelt de Regering de opvatting dat, indien dit voor een aantal artikelen niet het geval zou zijn, de volgende periodieke verkiezingen alleen al grondwetsverkiezingen zullen moeten zijn, omdat de termijn genoemd in deze additionele artikelen dan verlengd moet worden?

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. vroegen de Regering hoe zij denkt verder te procederen met betrekking tot de in de eerste lezing verworpen wetsontwerpen betreffende het onderwijs, de verdediging en het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Kan de Regering al aanduiden op welk van deze drie onderdelen zij alsnog met een wetsontwerp tot herziening van de Grondwet zal komen?

De leden van de V.V.D.-fractie betreurden het dat bij de nu aan de gang zijnde grondwetsherziening de bepalingen over het onderwijs en de verdediging niet vernieuwd zijn kunnen worden doordat terzake een consensus ontbrak. Zij spraken de hoop uit dat, in de komende kabinetsperiode ook deze bepalingen een nieuw staatsrechtelijk jasje krijgen.

Wetsontwerp 16 905 (klassieke grondrechten)

De leden van de C.D.A.-fractie wilden in deze tweede lezing niet voorbijgaan aan de discussies die zij reeds in eerste lezing met de Regering hadden gevoerd over de persvrijheid. Zij hadden één en ander maal gepleit voor het opnemen van een artikel in de herziene Grondwet conform artikel 10 lid 1 van de Europese Conventie: «de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen». De jurisprudentie is als doorslaggevend argument gehanteerd om geen tekstwijziging aan te brengen in artikel 1.7. Vervolgens werd bij de behandeling van wat nu wetsontwerp 16 926 is (openbaarheid van bestuur) aan de C.D.A.-fractie voorgehouden dat de door die leden gewenste aanpassing aan de Europese Conventie eigenlijk bij artikel 1.7 had moeten zijn voorgesteld. Nu door het ontbreken van enkele artikelen de algehele herziening van de Grondwet toch nog niet kan worden voltooid, rijst de vraag of de Regering bereid is haar afwijzende opstelling in heroverweging te nemen.

Zeer positief stond de P.P.R.-fractie tegenover het geheel van klassieke grondrechten, dat is ontstaan door modernisering en uitbreiding van de thans bestaande grondrechten.

Discriminatie – zo lazende leden van de R.P.F.-fractie in artikel 1.1 – op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Het begrip «discriminatie» is huns inziens een modewoord, dat zelfs Van Dale nauwelijks kan omschrijven. De onbestemde formulering geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid en ruimte voor misbruik. Moet hier worden gedacht aan de definitie: «ongelijke behandeling in gelijke gevallen»?

De G.P.V.-fractie bleef het betreuren dat het discriminatieverbod van artikel 1.1 in de zinsnede «of op welke grond dan ook» een onbepaalbare uitbreiding heeft gekregen. Is de conclusie gewettigd dat bij een toekomstig beroep op deze bepaling het begrip discriminatie niet meer juridisch, maar alleen in maatschappelijke of politieke zin bepaalbaar zal zijn, omdat elke verwijzing naar de wel expliciet genoemde discriminatiegronden ontbreekt (zie afscheidscollege Jeukens, blz. 7)? Is door de creatie van een onbeperkte uitbreidingsmogelijkheid van de discriminatiegronden het begrip discriminatie als rechtsbegrip niet vervaagd en teruggebracht tot de algemene noemer van willekeur?

Wetsontwerp 16 907 (onaantastbaarheid menselijk lichaam)

Mag onder de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam – zo werd door de S.G.P.-fractie gevraagd – ook het recht van de ongeborene om geboren te worden begrepen worden? Zo niet, wat verzet zich dan volgens de bewindslieden tegen deze interpretatie?

Artikel 1.10a spreekt, aldus de leden van de R.P.F.-fractie, over het recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam dat geldt voor *ieder*. Kunnen de wettelijke beperkingen, waarnaar wordt verwezen, zo ver gaan dat de ongeborene rechteloos wordt?

Wetsontwerp 16 908 (sociale grondrechten)

De leden van de C.D.A.-fractie waren gelukkig met de formulering van de sociale grondrechten. Naar hun mening zijn deze rechten niet afdwingbaar in rechte, terwijl de Grondwet toch de zorg van de overheid voor de daarin vervatte onderwerpen uitdrukt, zonder overigens aan te geven hoe deze zorg vertaald moet worden in concreet beleid.

De aanvulling met de sociale grondrechten die aan de nieuwe Grondwet een extra cachet geeft, vond in de P.P.R.-fractie krachtige instemming. Deze leden zagen in die rechten een opdracht aan de overheid om maatregelen te nemen zelfs als deze «zorgplicht» slechts kan worden nagekomen door middel van afbraak van de gevestigde belangen.

De leden van de S.G.P.-fractie ontvingen graag een zo exact mogelijke beschrijving van de juridische betekenis van de sociale grondrechten. Zijn zij niet te typeren als politieke wensen, dus als niet meer dan intentieverklaringen met een grote mate van vrijblijvendheid? Onderkennen de bewindslieden de spanning die bevordering van de sociale grondrechten kan oproepen ten opzichte van de klassieke vrijheidsrechten?

Op zich zelf stonden de leden van de R.P.F.-fractie niet afwijzend tegen opnemings in de Grondwet van sociale grondrechten op bestaanszekerheid, onderwijs en vorming, werkgelegenheid e.d. In deze voorstellen krijgt één en ander echter de vorm van het grondwettelijk vastleggen van de verzorgingsstaat, die de eigen verantwoordelijkheid van de burgers te kort doet. Wat ziet de Regering als taak van de overheid ter realisering van de sociale grondrechten? Houden deze artikelen meer in dan intentieverklaringen, zo vroegen ook deze leden.

Wetsontwerp 16 909 (Koningschap)

Een verantwoorde voorbereiding op het koningschap is naar de mening van de R.P.F.-fractie bezwaarlijk vóór de 18-jarige leeftijd te realiseren. Deze leden betreurden dan ook deze lage leeftijdsgrens in artikel 2.2.10.

Wetsontwerp 16 910 (Koning en ministers)

Wanneer Ministers als «zetbazen» van hun partij worden beschouwd, wordt ons dualistisch staatsbestel naar de mening van de R.P.F.-fractie ondergraven vanuit een filosofie van volkssoevereiniteit. Wijst de Regering deze filosofie af en biedt artikel 2.2.2 voldoende waarborg daartegen?

Wetsontwerp 16 912 (inrichting en samenstelling Staten-Generaal)

De leden van de C.D.A.-fractie herinnerden aan hetgeen zij destijds met betrekking tot de eedsformulieren hadden opgemerkt. Zij wensten thans, dat de voorstellen van de Regering ter zake in concreto worden meegedeeld.

De leden van de R.P.F.-fractie waren verheugd over de handhaving van de bestaande formulering in artikel 3.1.1. die verdediging van groepsbelangen bemoeilijkt.

Hoewel artikel 3.1.12, lid 1, materieel weinig zal veranderen, betreurden de leden van de R.P.F.-fractie deze en andere beperkingen van de bevoegdheden van de Kroon.

Wetsontwerp 16 913 (verkiezing Tweede en Eerste Kamer)

De leden van de C.D.A.-fractie vernamen van de Regering graag wanneer de tweede lezing zal kunnen zijn afgerond. Zij zelf betwijfelden of het haalbaar is, gelet op de stadia die nog doorlopen moeten worden, de nieuwe Grondwet reeds vóór de statenverkiezingen van 1982 in werking te doen treden, ook al achtten zij dit wèl wenselijk. Het was de bedoeling na de statenverkiezingen een geheel nieuwe Eerste Kamer te kiezen conform artikel A 3.1.5 van de nieuwe Grondwet. Wat is de laatste datum waarop dat nog kan? Hoe zal de procedure zijn indien de nieuwe Grondwet niet tijdig kan worden afgekondigd?

De leden van de P.v.d.A.-fractie namen aan dat de wijziging van de Kieswet die noodzakelijk is om te voldoen aan het nieuwe artikel 3.1.6 haast heeft. Acht de Regering het mogelijk deze wijziging van de Kieswet zo snel voor te bereiden, dat deze nog kracht van wet kan krijgen in het voorjaar van 1982, zodat de uitslag van de statenverkiezingen van 24 maart 1982 kan doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer? Indien dit niet het geval zou zijn, zou de Eerste Kamer tot 1986 samengesteld blijven op grond van de uitslag van de statenverkiezingen van 1978! Dit achtten deze leden onwenselijk.

Dit wetsontwerp is met steun van de Tweede-Kamerfractie van D'66 in eerste lezing aangenomen. Daarentegen spraken de Eerste-Kamerfractie van D'66, alsmede enkele leden van de P.v.d.A.-fractie van die Kamer zich hiertegen uit. Het zal weinig verbazing wekken dat zowel bij de Eerste als bij de Tweede-Kamerfractie van D'66 de gedachte voorop stond dat de Eerste Kamer een terughoudende opstelling en een beperkte rol dient te hebben. De wijze van verkiezing dient hierop aan te sluiten.

Zonder de discussie in extenso te willen herhalen die over wetsontwerp 14 323 is gevoerd, kwam het deze leden voor dat niet zozeer de actuele politieke samenstelling van de Senaat zijn rol en plaats in het constitutionele bestel dient te bepalen, als wel de grondwetgever. Uiteraard is in eerste lezing gebleken, dat hierover de nodige politieke meningsverschillen bestonden in de Tweede Kamer. Niettemin heeft het ook bij de voorstanders van het voortbestaan van de Eerste Kamer (waartoe deze leden zich niet rekenen) voorop gestaan dat de Eerste Kamer zich van een nadrukkelijke politieke rol diende te onthouden. De wijze van verkiezing mag en kan aan deze grondregel geen afbreuk doen. Men zou bijna als bewijs voor deze stelling aanvoeren dat (een deel van) de huidige Eerste Kamer, ondanks de «oude» wijze van verkiezen ook deze terughoudendheid niet altijd beleden heeft, b.v. bij de behandeling van de wetsvoorstellen in eerste lezing van de onderhavige algemene herziening. Voor de Tweede-Kamerfractie van D'66 is een additioneel argument om haar opvatting in dezen te bestendigen gelegen in het karakter van deze tweede lezing, waarop genoemde leden eerder in dit verslag waren ingegaan.

Passief kiesrecht vereist een mate van inzicht, ervaring en psychisch evenwicht, die veelal op 18-jarige leeftijd nog niet is bereikt, zo critiseerden de leden van de R.P.F.-fractie artikel 3.1.7.

Wetsontwerp 16914 (werkwijze Staten-Generaal)

Het in artikel III voorgestelde vervallen van de huidige grondwetsartikelen 110 en 113 deed in de C.D.A.-fractie de vraag opkomen of, wanneer de Grondwet in 1982 zou worden afgekondigd en wel vóór de statenverkiezingen zoals de bedoeling was, dan de geopende zitting van de Staten-Generaal niet meer gesloten kan worden.

De leden van de C.D.A.-fractie informeerden voorts of het onder de herziene Grondwet zo blijft dat, nadat verkiezingen gehouden zijn, de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering bijeenkomen.

Wetsontwerp 16915 (inlichtingen en enquête)

De leden van de C.D.A.-fractie betuigden hun instemming met de argumenten die de Regering in het Nader Rapport aanvoert tegen de opmerkingen van de Raad van State. De kwaliteit van een democratie wordt afgemeten aan de wijze waarop met minderheden wordt omgegaan terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid in onze constitutionele monarchie in belangrijke mate haar uitwerking vindt in een optimale informatie van de leden van de volksvertegenwoordiging. Deze benaderingswijze impliceert, dat er een principiële verwantschap is tussen de twee amendementen die indertijd door de Tweede Kamer zijn aanvaard, t.w. a. dat bewindslieden de door één of meer leden gevraagde inlichtingen moeten verstrekken als dat niet in strijd is met het belang van de staat en b. dat een vijfde deel van het grondwettelijk aantal leden de Kamers afzonderlijk en in Verenigde Vergadering, kan verplichten van het recht van enquête gebruik te maken.

Deze laatste amendering voorkomt dat het belangrijke instrument van het recht van enquête onvoldoende functioneert doordat de hantering ervan afhankelijk is van de instemming van een parlementaire meerderheid die in de

regel hoofdzakelijk zal bestaan uit de regeringscoalitie. Hierin ligt ongetwijfeld de belangrijkste oorzaak waarom de afgelopen 130 jaar zo sporadisch gebruik gemaakt is van het recht van enquête. Het had dan ook de instemming van de C.D.A.-fractie dat de Regering er bij de behandeling in eerste lezing in de Staten-Generaal voor pleitte, dat het voorstel tot het houden van een enquête op een zelfde wijze wordt beoordeeld als een interpellatieverzoek. De tekst van het thans voorliggende artikel 3.2.6 voorziet hierin.

Overigens herhaalden bedoelde leden, wellicht ten overvloede, dat er geen sprake zal kunnen zijn van een absoluut minderheidsrecht. Terecht wijst de Regering er in het Nader Rapport op, dat in de Wet op de parlementaire enquête geregeld zal moeten worden welke bijdrage de meerderheid van de Kamer zal kunnen leveren bij de hantering van het recht van enquête. Ook de reglementen van orde van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en de Verenigde Vergadering zullen hiervoor voorzieningen kunnen bevatten. Het betreffende artikel is dan ook geen doorkruising van het parlementaire stelsel maar een aanvulling van de mogelijkheden van de Staten-Generaal. De gang van zaken in de Bondsrepubliek wijst ook duidelijk in die richting.

Gezien de opmerkingen van de Raad van State leek het de leden van de C.D.A.-fractie ten slotte niet ondienstig op het onderscheid te wijzen, tussen het *besluit* een enquête in te stellen en de *conclusies* die verbonden worden aan de uitkomsten. Beslissend zijn de conclusies waartoe (de meerderheid van) de Kamer komt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waardeerden de verdediging door de Regering tegenover de Raad van State van het minderheidsenquêterecht.

Met grote belangstelling namen de leden van de V.V.D.-fractie kennis van de uiteenzetting in het Nader Rapport over het minderheidsrecht van enquête. De hier aan het woord zijnde leden deelden de mening van de Regering dat een dergelijk recht in de Nederlandse parlementaire democratie niet zal leiden tot chaotische situaties.

Door de bewindslieden is in het Nader Rapport terloops nog eens verwezen naar het bestaan van een dergelijk recht in de Duitse Bondsrepubliek. Gesteld wordt dat dit minderheidsrecht in Duitsland zeker niet heeft geleid tot ontwrichting van het parlementaire stelsel. Zouden de bewindslieden nader in cijfers kunnen aangeven hoeveel malen in Duitsland werkelijk van dit recht gebruik is gemaakt en om welke kwesties het daarbij ging? Ten tijde van het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag over dit wetsontwerp in eerste lezing, beschikte de Regering nog over te weinig gegevens. Bestaan er nog andere Westeuropese landen waar een dergelijk recht bestaat en, zo ja, hoe zijn daar de ervaringen?

Het had de leden van de fractie van D'66 bevreemd dat de Raad van State zich op zulke kritische toon had uitgelaten over het uitgebreide recht van enquête. Waarom er sprake zou zijn van mogelijke «onwerkbaar situaties» vermochten zij niet in te zien. Zij veronderstelden dat hieraan een te statische opvatting van het parlementair gebeuren ten grondslag lag, die niet erg aansluit bij deze tijd.

De leden van de fractie van D'66 hadden zelf zeker niet de overtuiging dat het amendement dat een uitbreiding van het enquêterecht voorstelde (en dat zij hadden gesteund) beoogde hiervan een lichtvaardige zaak te maken. Nu trouwens vaststaat dat de meerderheid van de Kamer de omvang van het onderzoek zal vaststellen is de vrees des te meer ongegrond.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden moeite met het recht van enquête zoals dat is geregeld in artikel 3.2.6. Welke garanties zijn er dat het recht in de uitoefening niet zal ontaarden in een partijpolitiek strijdmiddel? Welke betekenis zal de opvatting van de meerderheid der Kamer(s) bij de uitoefening van het recht hebben? Moet men de Grondwet zo opvatten dat, al kan een minderheid om een enquête vragen, toch de meerderheid over de uitvoering van het onderzoek beslist? Is naar de mening van de bewindslieden een preventieve betekenis gelegen in het bestaan van dit recht voor een minderheid? De wetenschap bij de Regering dat een minderheid om een enquête kan vragen, zou het immers voor die minderheid minder vaak nodig kunnen maken om ook werkelijk naar dat middel te grijpen dan wel ermee te dreigen.

Dat één-vijfde der leden een Kamer kan verplichten van het enquêterecht gebruik te maken, biedt ruimte voor zoveel enquêtes – zo meenden de leden van de R.P.F.-fractie – dat een aanzienlijke verspilling van tijd en geld en zelfs frustrering van ons staatsbestel kan worden veroorzaakt. Genoemde leden onderschreven de bezwaren van de Raad van State nadrukkelijk.

De G.P.V.-fractie bleef eveneens bezwaar hebben tegen deze bepaling. Dit lid wees in dit verband op de zware qualificatie ter zake door de Raad van State, die stelde dat deze plicht tot gebruikmaking van het enquêterecht een doorkruising is van de hier te lande bestaande vorm van het parlementair stelsel. De verdediging van de Regering in het Nader Rapport ging naar de mening van deze fractie langs het eigenlijke punt in het geding heen.

De vergelijking met het interpellatierecht is nu immers nog slechts ten dele mogelijk. Een kenmerk van het interpellatierecht is dat het eveneens een parlementaire minderheid («een of meer leden», art. 3.24) de mogelijkheid geeft om effectief informatie te verwerven. Evenwel, de parlementaire meerderheid wordt op geen enkele wijze verplicht tot het ondernemen van acties waarvoor zij niets voelt. Bij het enquêterecht zal zulks wel het geval kunnen zijn, met alle onverkwikkelijke gevolgen van dien. Vervolgens gaat een vergelijking met het interpellatierecht mank, omdat de uitoefening van dit recht slechts mogelijk is binnen de relatie Regering–Staten-Generaal. Het enquêterecht verschaft echter de Kamers zeer zware bevoegdheden, zoals het iedereen kunnen oproepen voor verhoor op straffe van gijzeling en het horen onder ede. Als aan het gebruik maken van deze zware bevoegdheden geen parlementaire eensgezindheid of meerderheidsconsensus ten grondslag ligt, dan zal zeker schade worden toegebracht aan de gezag van de Staten-Generaal. Zulks dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. De genoemde fractie gaf daarom in overweging alsnog het advies van de Raad van State te volgen.

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

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

Wetsontwerp 16 918 (buitenlandse betrekkingen)

Uit de G.P.V.-fractie kwam de vraag of het verdwijnen van de huidige bepaling dat de Koning het bestuur heeft over de buitenlandse betrekkingen onder meer kan betekenen dat een staatsbezoek aan een ander land in de toekomst nu ook door bijvoorbeeld de minister-president kan worden afgelegd.

Wetsontwerp 16 925 (ambtenaren)

Uit de R.P.F.-fractie kwam de vraag hoe medezeggenschap van ambtenaren zich verdraagt met de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid. Zijn er voldoende waarborgen dat geen conflicten tussen ambtelijke en politieke taakvervulling ontstaan?

Wetsontwerp 16 927 (adeldom en ridderorden)

In eerste lezing hadden de leden van de fractie van D'66 al gewezen op de overbodigheid van het wetsontwerp. Nu het belang van het totaal prevaleert zullen zij zich hiertegen niet keren. Zij bleven hun bevreemding uitspreken over het feit dat anno 1981 een Grondwet wordt geconcipeerd die de Koning bevoegdheid – zij het dan slechts via een additioneel artikel – geeft tot het verlenen van adeldom. Is overigens dit additionele artikel met de totstandkoming van een wettelijke regeling uitgewerkt?

De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag welke stappen inmiddels zijn genomen voor het ontwerpen van de beoogde wettelijke regeling.

Wetsontwerp 16 928 (justitie)

Het geldend staatsrecht zou naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie niet te kort zijn gedaan, indien de monarchale structuur van onze staatsvorm wat meer accent had gekregen. Zo was het schrappen van de bepaling dat recht gesproken wordt in naam van de Koning tegen hun zin gebeurd. Dit was voor hen onder meer de reden geweest tegen de bepalingen inzake de justitie te stemmen. Ter zijde wilden zij opmerken dat een andere reden was geweest dat het artikel betreffende de doodstraf niet in dit hoofdstuk thuishoorde.

Met name op het punt van de schrapping van de doodstraf (artikel 6.21), door de Tweede Kamer bij amendement ingevoegd, waardeerden de leden van de P.v.d.A.-fractie de uitvoerige verdediging door de Regering van de nu voorliggende tekst tegenover de Raad van State.

De leden van de V.V.D.-fractie zouden graag nog eens een wat uitvoeriger beschouwing tegemoet zien over de mogelijkheid dat de doodstraf toch in bijzondere situaties van staatsnood gehanteerd zou kunnen worden. Deze leden wezen er overigens nog eens nadrukkelijk op dat ook via een verdrag van de voorgestelde grondwetsbepaling over de doodstraf kan worden afgeweken.

Het was bij de eerste lezing niet helemaal duidelijk geworden of in de door de Staatssecretaris van Justitie opgesomde landen de doodstraf helemaal of slechts in het normale strafrecht was afgeschaft. Bovendien ontbrak in het destijds opgesomde rijtje een aantal landen. Kan de Regering nu een compleet overzicht geven, uitgesplitst voor het normale, het militaire en het oorlogsstrafrecht?

De leden van de S.G.P.-fractie hadden blijvende moeite met het feit dat de bepaling dat in naam des Konings recht gesproken wordt, zal verdwijnen.

Onoverkomelijke bezwaren hadden deze leden tegen het bij amendement ingevoegde artikel 6.2a. De bedoeling van dit artikel is kennelijk dat onder geen omstandigheid de wet de doodstraf mag invoeren. Is deze opvatting

juist? Gaat deze stringente binding van de toekomstige wetgever niet te ver? Leert de ervaring met het buitengewoon strafrecht in de jaren na de Tweede Wereldoorlog niet dat de vraag welk strafrecht in zulke buitengewone omstandigheden noodzakelijk kan zijn alleen op dát moment kan worden beoordeeld en beslist? In welk opzicht vormt het opnemen van deze bepaling een belemmering voor het aangaan van verdragsverplichtingen indien de betreffende verdragen wèl uitgaan van het bestaan van de mogelijkheid tot oplegging van de doodstraf?

De leden van de R.P.F.-fractie zagen, gelet op de destructieve ontwikkelingen in onze huidige samenleving, voldoende redenen om in beginsel niet afwijzend te staan tegenover herinvoering van het opleggen en ten uitvoer brengen van de doodstraf voor terroristische activiteiten, kapingen etc. De Bijbel als het Woord van God geeft in uiterste gevallen de overheid als Zijn dienaar dit strafmiddel in handen. Zij wezen dan ook deze bepaling zowel inhoudelijk als wettstechnisch af.

De G.P.V.-fractie had ernstige bezwaren tegen de tijdens de parlementaire behandeling vrij onverwachts ingebrachte bepaling dat de doodstraf niet kan worden opgelegd (art. 6.2a). Deze fractie meende dat ten principale de doodstraf als allerlaatste strafsancie een plaats behoort te hebben in ons rechtssysteem. Met de Raad van State meende zij dat een zo stringente binding van de toekomstige wetgever, ook voor wat betreft de berechting buiten Nederland en het oorlogsstrafrecht, geen aanbeveling verdient. Een verwijzing ter motivering van het regeringsstandpunt naar de ontwikkelingen dienaangaande binnen West-Europa en het regeringsstandpunt over de afschaffing van de doodstraf is haars inziens onvoldoende, aangezien een inhoudelijke argumentatie ontbreekt.

Wat wordt bedoeld met de opmerking in het nader rapport dat het voorschrift van artikel 6.2a in zeer uitzonderlijke situaties van staatsnood ter zijde kan worden gesteld? Wie of welke instantie komt dit recht van terzijdestelling in een dergelijke situatie toe? Op welke bevoegdheid is dit gebaseerd? Kan hier ook gedacht worden aan de (militaire) rechter, die in een noodsituatie toch de doodstraf kan opleggen? Impliceert dit dan de mogelijkheid van het bestaan van een rechtvaardigingsgrond tegen de Grondwet in?

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

Ten slotte vroeg ook de G.P.V.-fractie of, ondanks een grondwettelijk verbod van alle vormen van doodstraf, toch de invoering van deze straf mogelijk blijft, nl. bij verdrag. Gelden er in ons land op dit moment dergelijke verdragen, b.v. betreffende de berechting van misdrijven tegen de menselijkheid of tegen de vrede?

Welke gevolgen brengt het verdwijnen van de huidige bepaling dat in het Koninkrijk recht wordt gesproken in naam van de Koning met zich mee – zo werd vervolgens uit de G.P.V.-fractie gevraagd – voor de eed van trouw van de rechters ingevolge artikel 29 van de Wet op de rechterlijke organisatie en voor de op de constitutie gebaseerde traditie dat in de rechtszalen het portret hangt van de Koningin?

Wetsontwerp 16 930 (ambtsmisdrijven)

Vraagt artikel 6.7, terwille van de goede leesbaarheid, niet om een komma tussen de woorden «aftreden» en «terecht», zo werd uit de S.G.P.-fractie gevraagd.

Wetsontwerp 16 931 (provincies en gemeenten)

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden ernstige problemen met dit wetsontwerp, omdat daarmee tot in lengte van jaren in de Grondwet vastgelegd wordt dat burgemeesters en commissarissen der Koningin door de Kroon benoemd worden. Het gaat hier, ook in vergelijking met andere wetsontwerpen, om een uitzonderlijk voorstel. De voorgeschiedenis wijst daar al op.

Het kabinet-Den Uyl had zich op het standpunt gesteld dat het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de burgemeester en commissaris der Koningin uit de Grondwet gehaald dient te worden. De Staatscommissie Cals-Donner had daar ook toe geadviseerd. Bij de bespreking van de Nota grondwetsherziening werd in de Tweede Kamer de motie-Tilanus aangenomen, waarbij de Kamer een voorstel tot grondwetsherziening afwees. Het kabinet voerde de motie uit, maar diende in strijd met het advies van de Raad van State niet een afzonderlijk wetsontwerp aangaande dit punt in, maar maakte het deel van een groter wetsontwerp. Dat wetsontwerp noemde echter alléén de burgemeester en sprak niet over de voorzitter van de raad, hetgeen zeker na de verwerping van het D'66/P.v.d.A.-amendement tot schrapping van de bepalingen over de benoeming van de burgemeester/commissaris van de Koningin, van betekenis was. Het wetsontwerp liet immers de mogelijkheid om, zoals ook vanuit de praktijk bepleit wordt, onderscheid te maken tussen de (gekozen) voorzitter en de (benoemde) burgemeester.

Indiening en aanvaarding van het C.D.A.-amendement nagelde toen echter in de Grondwet vast dat de voorzitter én de burgemeester (CdK) door de Kroon benoemd worden. Namens de P.v.d.A.-fractie is toen betoogd dat de Grondwet maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet mag blokkeren en dat het onaanvaardbaar is als een meerderheid op een bepaald moment latere meerderheden voor een lange reeks van jaren verhindert om hun opvatting in een (gewone) wet vast te leggen. Na afweging van het geheel gaf de P.v.d.A.-fractie aan de tekst van de huidige Grondwet de voorkeur boven het voorstel zoals dat luidde na amendering en zij heeft dan ook tegen het wetsontwerp gestemd.

De hiervoor vermelde bezwaren leven nog steeds in de P.v.d.A.-fractie. Deze leden vroegen dan ook de Regering op hun bezwaren in te gaan en daarbij met name aan te geven welke initiatieven zij denkt te nemen tot het opheffen van grondwettelijke belemmeringen voor democratisering van de aanstellingsprocedure van burgemeesters en commissarissen van de Koningin. Aan de hand van de schriftelijke voorbereiding op dit onderdeel, in samenhang met de andere voorstellen, zal de fractie van de P.v.d.A. haar uiteindelijke standpunt bepalen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden zeer goede notie genomen van de bezorgdheid die sprak uit het adres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Tweede en Eerste Kamer, welk adres in afschrift aan de Regering is toegezonden. Hoewel in de ogen van deze leden de VNG op sommige punten toch te veel voorbijging aan de intentie van de bepalingen zoals die door de Tweede en Eerste Kamer in eerste lezing zijn vastgesteld, is het wenselijk dat de Regering in de memorie van antwoord nog eens duidelijk haar positie bepaalt ten aanzien van het medebewind en de autonomie van de lagere overheden.

Het door de Vereniging gesignaleerde spanningsveld tussen de gemeentelijke autonomie en de grondrechten zal in de toekomst nog tot problemen aanleiding kunnen geven. Wijs beleid van de lagere overheden kan echter voorkomen dat de centrale overheid «delegaties» zo veel mogelijk zou willen uitsluiten. Het spanningsveld is echter een gegeven, waar zowel de lagere overheden als de centrale overheid mee zullen hebben leren te leven.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de Regering om in te gaan op de opmerkingen van de Vereniging.

Niet zonder moeite zullen de leden van de fractie van D'66 dit wetsontwerp steunen. Het kwam hun nog steeds onwenselijk voor een extra belemmering op te werpen tegen de mogelijkheid eens een gekozen burgemeester te krijgen in Nederland. Ook hadden zij gaarne gezien dat er een bepaling over de decentralisatie als leidend principe was opgenomen, maar een en ander bleek niet haalbaar. Er zijn geen termen aanwezig dit vraagstuk nu opnieuw in de discussie te brengen.

Zou in artikel 7.3, tweede lid, tussen «Koning» en «van» een puntkomma niet beter passen dan een komma, zo werd uit de S.G.P.-fractie gevraagd.

Wetsontwerp 16932 (kiesrecht vreemdelingen)

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

Actief en passief kiesrecht dienen naar de mening van de R.P.F.-fractie zonder meer verbonden te blijven met het Nederlanderschap, dat zo nodig via naturalisatie kan worden verkregen.

Wetsontwerp 16934 (andere openbare lichamen)

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

De fungerend voorzitter van de commissie,
M. Bakker

De griffier van de commissie,
De Beaufort