

Voorzitter: Thurlings

Tegenwoordig zijn 67 leden, te weten:

Thurlings, Schinck, Vermeer, Andriessen, Post, Van Kuik, Maaskant, Van Veldhuizen, Mol, Versloot, Van der Meer, Van den Bergh, Uijen, Baas, G. De Jong, Derks, Van der Werff, Heijne Makkreel, De Rijk, Van Soest-Jansbeke, Steenkamp, Von Meijenfeldt, Vogt, Franssen, Meuleman, Christiaanse, Vis, Van de Zandschulp, B. de Gaay-Fortman, Van Dalen, Vonk-van-Kalker, De Vries, W. F. de Gaay Fortman, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, Vrouwenvelder, IJmker, Steigenga-Kouwe, Van der Werf-Terpstra, Groensmit-van der Kallen, F. C. de Jong, Terwindt, Van Hemert tot Dingshof, Tjeerdsma, Netjes, Van der Jagt, Van Boven, Glastra van Loon, Diepenhorst, Oskamp, Zoutendijk, Schreurs, Nagel, Van Tets, Wiebenga, Achterstraat, Schouten, Oudenhoven, Kloos, Vonhoff-Luijendijk, Schlingemann, Van Krimpen, Veen, d'Ancona, Kolthoff, Zoon, Simons en Kaland, en de heren

Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, Van der Mei, Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Eijsink, wegens deelneming aan de 35ste zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties;

Ermen, wegens bezigheden elders; van Waterschoot;

Trip en Feij wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat door mij zijn benoemd tot leden van de Commissie tot onderzoek van de geloofsbrief van het benoemde lid der Kamer de heer mr. J. F. G.

Schlingemann te Retranchement: de heren Van Kuik (voorzitter), Derks en Vis.

Verder deel ik aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen:

a. een missive van de Voorzitter van het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, ter voldoening aan artikel V 7, juncto artikel N 24 der Kieswet, ten geleide van een afschrift van zijn besluit van 24 november 1980, nr. 3365, waarbij de heer mr. J. F. G. Schlingemann te Retranchement wordt benoemd verklaard tot lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de vacature, ontstaan door het overlijden van mevrouw H. V. van Someren geb. Downer;

b. een missive van alsvoren, houdende mededeling, dat hij van de heer mr. J. F. G. Schlingemann te Retranchement, die bij zijn besluit van 24 november 1980, nr. 3365, werd benoemd verklaard tot lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, bericht heeft ontvangen, dat hij zijn benoeming aanneemt;

c. de geloofsbrief van het benoemde lid der Kamer, de heer mr. J. F. G. Schlingemann te Retranchement.

Deze stukken zijn inmiddels gesteld in handen van de Commissie tot onderzoek van de geloofsbrief van het benoemde lid. Het is mij gebleken, dat de commissie haar taak reeds heeft verricht.

Ik geef derhalve het woord aan de heer Van Kuik, voorzitter der Commissie tot onderzoek van de geloofsbrief van de heer mr. J. F. G. Schlingemann, tot het uitbrengen van het rapport.

De heer **Van Kuik**, voorzitter der commissie:

De commissie, welke de geloofsbrief van het benoemde lid der Kamer, de heer mr. J. F. G. Schlingemann, te Retranchement, heeft onderzocht, heeft de eer te rapporteren dat de geloofsbrief en de daarbij ingevolge de Kieswet overgelegde bescheiden in orde zijn bevonden.

Het rapport der commissie is nedergelegd ter griffie, ter inzage voor de leden.

De commissie adviseert om de heer mr. J. F. G. Schlingemann als lid der Kamer toe te laten.

De **Voorzitter**: Ik dank de heer Van Kuik voor het uitbrengen van het rapport en de commissie voor het verrichten van haar taak.

Ik stel aan de Kamer voor, het advies van de commissie te volgen en het rapport in de Handelingen te doen opnemen.

Daartoe wordt besloten.

[Dit rapport is opgenomen aan het eind van deze weekeditie.]¹

De **Voorzitter**: De heer Schlingemann, tot wiens toelating de Kamer zojuist heeft besloten, is in het gebouw van de Kamer aanwezig. Ik verzoek de griffier de heer Schlingemann binnen te leiden.

Nadat de heer Schlingemann door de griffier is binnengeleid, legt hij in handen van de Voorzitter de bij de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorgeschreven eden af.

De **Voorzitter**: Ik wens de heer Schlingemann van harte geluk met zijn benoeming tot lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en verzoek hem zijn plaats in ons midden in te nemen.

Ik deel aan de Kamer mede, dat de door het College van Senioren te nemen besluiten, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij gedane voorstellen voor de leden ter inzage zullen worden gelegd. De op het vorenstaande betrekking hebbende stukken zullen in de Handelingen worden opgenomen.

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

Voorzitter

Ik heb bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering ontvangen van de Minister-President, Ministers van Algemene Zaken, van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Financiën en van Defensie, alsmede van de Staatssecretaris van Justitie. Zij zullen bij de behandeling van de onderwerpen hun departement betreffende, zo nodig, vervangen worden door de Minister van Binnenlandse Zaken dan wel door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tevens heb ik bericht van verhindering ontvangen van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen.

Ik deel aan de Kamer mede, dat de Gemengde Commissie van Toezicht op de griffie van de delegaties uit de beide Kamers der Staten-Generaal naar internationale en bovennationale vergaderingen tot haar voorzitter heeft benoemd de heer K. G. de Vries, lid van de Tweede Kamer, en tot haar ondervoorzitter de heer F. M. Feij, lid van deze Kamer.

Aan de orde is de **stemming** over de motie-Zoutendijk c.s. betreffende het verwerven van een order van **Taiwan** (gedrukt stuk Eerste Kamer, zitting 1980-1981, nr. 35).

De **Voorzitter**: Ik neem aan, dat de heer Zoutendijk een verklaring wenst af te leggen en ik geef hem daartoe het woord.

□

De heer **Zoutendijk** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De motie betreffende levering van twee oorlogsschepen aan Taiwan welke de twee het kabinet steunende fracties verleden week hebben ingediend, was bedoeld, zoals ook in de toelichting is gesteld, om de besluitvorming voor het kabinet gemakkelijker te maken. Dit doel is bereikt.

Immers, het kabinet heeft inmiddels een besluit genomen. De indieners verheugen zich over dat besluit. De motie is derhalve reeds uitgevoerd en behoeft niet meer in stemming te worden gebracht. Wij trekken haar daarom in.

De **Voorzitter**: Aangezien de motie-Zoutendijk c.s. (zitting 1980-1981, nr. 35) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

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

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (14 222);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal (14 223);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal (14 224);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek (14 225, R 1051);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting (14 226);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten (14 457).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! In tegenstelling tot andere jaren maakte de troonrede, die dit jaar op de derde dinsdag van september door de Koningin werd uitgesproken, slechts gewag van enkele van de vele wetgevingsprojecten die thans onder handen zijn.

Een van de weinige projecten waarvan melding werd gemaakt was de gehele grondwetsherziening. Die vermelding onderstreepte nog eens het grote belang dat de Regering aan de totstandkoming van de grondwetsherziening hecht.

Ik doe niet te kort aan het grote belang dat vele wetten voor de burgers individueel en voor de samenleving hebben, wanneer ik stel dat de Grondwet als basisdocument van onze rechtsorde de speciale aandacht van Regering en Staten-Generaal verdient. Ook de bijdragen die ik van de zijde van de kamer over de thans aan de orde zijnde herzieningsvoorstellen heb moge beluisteren, hebben dit weer geïllustreerd.

Mijnheer de Voorzitter! Het is vandaag voor de derde maal dat ik in deze Kamer een reeks wetsontwerpen tot

herziening van de Grondwet mag verdedigen. In juni 1979 behandelde deze Kamer de voorstellen inzake de grondrechten en de herzieningsprocedure, respectievelijk het eerste hoofdstuk en het slothoofdstuk van de herziene Grondwet.

Van het tussenliggende gedeelte kwam vervolgens in april van dit jaar hoofdstuk 7 inzake de lagere openbare lichamen aan de orde. Nu is het dan zo ver dat in hoofdzaak hoofdstuk 3, dat betrekking heeft op de Staten-Generaal, ter discussie staat, en vanmiddag maakt de Kamer een begin met de mondelinge behandeling van het merendeel van de wetsontwerpen die tezamen hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur, van de herziene Grondwet vormen.

Ik constateer dus, Mijnheer de Voorzitter! – en ik doe dat met genoegen – dat ook de Eerste Kamer flink vordert met de behandeling van de grondwetsherziening.

Ik heb goede hoop, dat het overleg tussen Regering en Tweede Kamer over de drie resterende grondwets-hoofdstukken zo tijdig afgerond zal kunnen worden, dat de Eerste Kamer ook deze nog zonder in tijdnood te geraken zal kunnen behandelen. De heer W. F. de Gaay Fortman informeerde hiernaar. Wanneer de resterende ontwerpen deze Kamer zullen bereiken, is nu nog niet precies te zeggen.

Nadat de memorie van antwoord inzake het herzieningsontwerp voor hoofdstuk 4, Vaste colleges, de Tweede Kamer al enige tijd geleden had bereikt, zijn daar begin november ook drie memories van antwoord inzake hoofdstuk 2, Regering, gearriveerd. Ik heb de hoop, dat de Tweede Kamer nog de mogelijkheid zal vinden, deze twee hoofdstukken vóór het einde van het jaar in openbare behandeling te nemen.

Dan is er nog het hoofdstuk Rechtspraak. De daarop betrekking hebbende memories van antwoord aan de Tweede Kamer zijn al daar halverwege november aangekomen. Over blijft dan nog het onderwijsartikel.

Staat ons daarvoor ook nog een wetsontwerp te wachten, zo vroeg de heer W. F. de Gaay Fortman. Het antwoord op deze vraag is: ja, er komt nog een wetsontwerp voor het onderwijsartikel. Ik ben echter op dit moment niet bij machte nader te specificeren wanneer het precies komt.

Op dit moment wordt over dit ontwerp nader overlegd door de bewindslieden, die hierbij het meest betrokken zijn. Ik kan niet aangeven, wanneer dit stadium dat al vrij lang duurt, kan worden afgesloten.

Wiegel

Ik kom nu tot de wetsontwerpen die wij vandaag behandelen memorie van toelichting. Van de zes grondwetsherzieningsontwerpen waarover wij vandaag spreken, staan ongetwijfeld die betreffende de Staten-Generaal het meest in de belangstelling.

De bepalingen van deze wetsontwerpen zullen in de toekomst de basis vormen voor het functioneren van het parlementaire stelsel. In dit derde hoofdstuk van de herziene Grondwet zijn de hoofdlijnen met betrekking tot de samenstelling en de inrichting, alsmede het functioneren van de Staten-Generaal neergelegd.

Sommige sprekers hebben nog even stilgestaan bij het feit, dat in deze wetsontwerpen geen grote staatkundige hervormingen zijn neergelegd, waarop tien jaar geleden van sommige kanten waaronder D'66 werd aangedrongen. Uit de woorden van de heren Vermeer en Feij heb ik begrepen dat zij er ook niet zo rouwig om zijn dat zulke hervormingen achterwege zijn gebleven.

De heer Vermeer merkte op dat de tekortkomingen in ons politieke stelsel niet in de eerste plaats in de Grondwet en in de overige wetten, die ons staatsbestel regelen, zitten. Ons politiek stelsel, zoals in de Grondwet neergelegd, zo zei hij, is op zich zelf een goed stelsel en kan de vergelijking met dat van andere landen doorstaan. Dat wil ik graag onderschrijven, Mijnheer de Voorzitter! .

In de woorden van de heren B. de Gaay Fortman en Vis, die ik graag wil complimenteren met hun maagdenredevoering in dit huis, heb ik meer dan bij de heer Vermeer treurnis aange troffen over het achterwege blijven van staatkundige hervormingen. Ik wil zeker niet beweren dat er in de relatie overheid/burgers en in de werking van onze parlementaire democratie geen tekortkomingen en fricties aangewezen kunnen worden.

Maar daarin zullen naar mijn opvatting op andere wijze verbeteringen moeten worden nagestreefd dan door wijziging van de wettelijke regels. Dat zal vooral moeten gebeuren door al degenen die bij het politieke proces betrokken zijn, door de politieke partijen, de kamerfracties en de Regering. Zij allen hebben in de hand of onze parlementaire democratie optimaal functioneert.

'De parlementaire democratie is een stelsel dat steeds weer moet worden waar gemaakt', zei de heer B. de Gaay Fortman. Dat is een waar woord. Daar komt het op aan, en dat is geen kwes-

tie van één keer de regels van het stelsel veranderen, maar van voortdurend door feitelijk handelen inhoud geven aan het stelsel.

Ik denk dat het niet nodig is, nu uitgebreid in te gaan op bij voorbeeld het verloop van de laatste kabinetsformatie. Van verschillende zijden is inder tijd daarop allerlei kritiek gegeven.

Als die kritiek terecht is – ik spreek daarover, terughoudend als ik somtijds ben, op dit moment geen oordeel uit – kon zij er niet komen door verkeerde regels in ons staatkundig systeem, maar was die kritiek nodig omdat binnen de regels handelend of niet handelend door sommige groeperingen werd opgetreden. Op de inhoud van dat optreden was dan kritiek mogelijk.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben het eens met de geachte afgevaardigde de heer Meuleman, die heeft gezegd dat wij op onze hoede moeten zijn voor degenen die van het parlement weinig of niets meer verwachten en die uitsluitend mikken op buitenparlementaire actie.

Ook zijn opmerking dat regeren en het een ieder naar de zin maken onmogelijk is, sprak mij aan. Te gemakkelijk wordt inderdaad soms aangenomen dat de overheid er is om elk probleem van de burgers op te lossen.

Ik keer terug tot de wetsontwerpen die nu aan de orde zijn. Met de voorstellen is, zoals gezegd, niet beoogd wijziging te brengen in ons parlementaire stelsel. Met name worden, zoals ook de heer Feij constateerde, geen fundamentele veranderingen voorgesteld in de positie van beide Kamers der Staten-Generaal in ons staatsbestel. Gezien het voorliggende resultaat van het overleg tussen de Tweede Kamer en de Regering vond dit uitgangspunt weerklank in die Kamer.

Wel is er op onderdelen in de bepalingen inzake de Staten-Generaal een aantal niet onbelangrijke wijzigingen aangebracht. Ik wijs in dit verband op het verlenen van actief kiesrecht aan Nederlanders in het buitenland, op het verlagen van de leeftijd voor het passief kiesrecht voor zowel de Tweede als de Eerste Kamer tot achttien jaar, op de beperking van de uitsluitingsgronden, en op de wijzigingen die zijn aangebracht in de bepalingen over het recht op inlichtingen en het enquête-recht.

Mijnheer de Voorzitter! Ook voor deze Kamer speciaal brengen de voorstellen een belangrijke wijziging. Dit betreft de verkorting van de zittingsduur van deze Kamer tot vier jaar, de vernieuwing van de gehele Kamer in

één keer en niet meer ten dele en de verkiezing van de nieuwe Eerste Kamer direct in aansluiting op de verkiezingen van provinciale staten.

Al met al, kan mijns inziens worden geconstateerd, dat als deze voorstellen voor een nieuw hoofdstuk van de herziene Grondwet door deze Kamer worden aanvaard, wij opnieuw een belangrijke stap hebben gezet op de weg naar de algehele herziening van de Grondwet.

Na deze inleiding ga ik thans over op de beantwoording van de opmerkingen en vragen die door verschillende geachte afgevaardigden zijn gemaakt en gesteld. Ik begin – hoe zou dat in deze Kamer anders kunnen – dan met de positie van de Eerste Kamer. Alle geachte afgevaardigden die tijdens de eerste termijn op 28 oktober jl. het woord hebben gevoerd, hebben hieraan brede aandacht geschonken.

Met genoegen heb ik naar hun betogen geluisterd. De heer Vermeer, de heer Vis, beide heren De Gaay Fortman, de heer Meuleman, de heer Van der Jagt en de heer Feij, ieder heeft dat op de eigen wijze gedaan. Het bestaansrecht van de Eerste Kamer is voor een aantal leden van deze Kamer een omstreden zaak.

De heren Vermeer, B. de Gaay Fortman en Vis gaven er blijk van, dat zij, evenals de politieke groeperingen waartoe zij behoren, nog steeds voorstander van opheffing van de Eerste Kamer zijn. Ik betreur dat en zou natuurlijk nog een poging kunnen doen hen van het tegendeel te overtuigen, maar het is wellicht realistischer, te erkennen dat het principiële verschil van opvatting er is.

Het lijkt mij daarom ook goed, het te laten bij de constatering, dat nog nimmer zelfs maar een enkelvoudige meerderheid voor opheffing van de Eerste Kamer te vinden is geweest. Uitgaande van het bestaansrecht van deze Kamer kunnen wij dan vervolgens bezien welke positie zij in ons parlementair stelsel inneemt en kunnen wij ook bezien de vraag of er op dat punt wijzigingen gewenst zijn.

De geachte afgevaardigden de heren Vermeer, W. F. de Gaay Fortman en B. de Gaay Fortman maakten een onderscheid tussen de functie van de Eerste Kamer wat betreft de wetgeving en wat betreft de algemene beleidsbeoordeling. De heer Vermeer merkte op, dat hij een beperking van de taak tot heroverweging van wetten en een afschaffing van de behandeling van de begroting als juist zou hebben ervaren.

Wiegel

De heer W. F. de Gaay Fortman, die de historische achtergrond van deze Kamer heeft belicht, meende, dat de hoofdfunctie van deze Kamer is gelegen in een zorgvuldig overwegen van een door de Tweede Kamer aangenomen stuk wetgeving.

Hij heeft daaraan toegevoegd, dat waar het een vaste regel is, dat rechtspraak in ten minste twee instanties plaatsvindt, ook datgene wat de rechter bij zijn beslissing moet leiden, de wetgeving, in twee instanties dient te geschieden. Buiten het terrein van de wetgeving behoort de Eerste Kamer, aldus de geachte afgevaardigde, politieke betekenis te behouden, maar dan met wijze zelfbeperking. Als zeer belangrijke taak van deze Kamer beschouwde de geachte afgevaardigde toetsing van wetsontwerpen aan de Grondwet.

De heer B. de Gaay Fortman gebruikte in zijn bijdrage een wat meer vechtlustige taal om de positie van de Eerste Kamer aan te duiden. Hij meende, dat deze Kamer, indien men deze wenst te handhaven, haar politieke tanden dient te behouden. Om die reden is hij er dan ook geen voorstander van om de bevoegdheid van de Eerste Kamer te beperken tot een terugzendingrecht.

De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft aandacht gevraagd voor de gevolgen die de gewijzigde zittingsduur kan hebben voor de positie van de Eerste Kamer. De samenstelling van deze Kamer zal niet meer zoals nu, zo stelde hij, voortdurend achterlopen bij de politieke krachtsverhouding, zoals die in de Tweede Kamer blijkt, maar zelfs gedurende enige tijd een getrouwer afspiegeling vormen van de wil van het volk.

Dit zou – aldus de geachte afgevaardigde in een interessante beschouwing – er wel eens toe kunnen leiden, dat de Eerste Kamer haar terughoudende opstelling laat varen. Dat zou tot gecompliceerde situaties kunnen leiden. Zo heeft de heer Vis zich afgevraagd, wat er zou moeten gebeuren als een vers gekozen Eerste Kamer, waarin de oppositie de meerderheid had behaald, het vertrouwen in het kabinet opzegde.

Dat zou ertoe kunnen leiden dat de Regering de Tweede Kamer, waarvan op dat moment de meerderheid het kabinet steunt, zou moeten ontbinden. Dat zou er in feite op neerkomen dat de Eerste Kamer de Tweede Kamer kan ontbinden. Aldus de redenering van de geachte afgevaardigde. Ik kom er in het vervolg van mijn betoog uiteraard nog op terug.

De heer Meuleman heeft er zijn verheugenis over uitgesproken, dat de positie van de Eerste Kamer als kamer van heroverweging gehandhaafd blijft en de heer Van der Jagt kon zich over het algemeen vinden in de voorstellen om in de positie van de Eerste Kamer geen ingrijpende wijzigingen aan te brengen.

Door enkele sprekers zijn aan de hand van citaten uit het verleden beschouwingen gehouden over de positie van de Eerste Kamer. Na naarstig speuren op mijn ministerie heb ik er ook een gevonden. In de algemene beschouwingen van de memorie van beantwoording van het voorlopig verslag der commissie van rapporteurs voor de wetsontwerpen tot herziening der Grondwet – dit was in 1848 – kwam de volgende passage voor:

'De Regering meent hier te moeten opmerken, dat in het algemeen het nut eener Eerste Kamer, hoe ook zamengesteld, meer gelegen is in het voorkomen van het kwaad, dan in het stichten van het goede.'

Dat zei men meer dan een eeuw geleden over uw kamer, mijnheer de Voorzitter.

Ik durf niet te zeggen dat dit citaat op adequate wijze de positie van de Eerste Kamer weergeeft. Met zo'n enkele volzin is de positie van deze kamer niet te typeren. Ik wil een paar elementen noemen, die naar mijn overtuiging van belang zijn. Ik begin daarbij niet met de bevoegdheden van de kamer, maar met de leden van de kamer zelve. Juist een college van deze samenstelling, bestaande uit leden, die hoewel zij een functie in het centrum van het politieke leven uitoefenen, daarvan in het algemeen toch niet hun voornaamste dagtaak maken, is bij uitstek geschikt om als kamer van heroverweging wetsontwerpen en eventueel andere onderwerpen van regeringsbeleid nog eens van enige afstand kritisch te bezien.

Daarbij is het naar mijn overtuiging ook noodzakelijk dat de kamer haar politieke 'tanden' behoudt, een term van de heer B. de Gaay Fortman. Aan een Eerste Kamer, die in ons bestel de rol van 'toothless bulldog' vervult, hebben wij niets. De Tweede Kamer heeft naar mijn mening dan ook juist gehandeld toen zij het voorstel-Van Thijn verwierp, dat beoogde om de belangrijkste politieke tand van de Eerste Kamer, het recht om wetsontwerpen te verwerpen, te trekken.

De heer B. de Gaay Fortman was van oordeel, dat de taak van de Eerste Kamer op het gebied van de beleidstoetsing zou kunnen worden vervangen door het houden van referenda. De be-

zwaren tegen referenda lijken mij echter genoegzaam bekend. Het voor naamste bezwaar is wel dat het referendum niet past in een stelsel van representatieve democratie, dat zowel het maken van wetten als het controleren van de Regering opdraagt aan de volksvertegenwoordiging.

De volksvertegenwoordigers immers, kunnen daarvoor ook ter verantwoording worden geroepen. Dat ligt totaal anders wanneer aan de kiezers de vraag wordt voorgelegd of een bepaald besluit wel genomen moet worden. Dan is immers per saldo niemand ter verantwoording te roepen voor het genomen besluit.

De heer B. de Gaay Fortman heeft nog een andere gedachte geopperd. Hij zei dat de functie van toetsing aan beginselen van behoorlijke wetgeving ook kan worden vervuld door de Raad van State een terugzendingrecht toe te kennen, nadat een wetsontwerp door de Tweede Kamer is aanvaard. Ik geloof dat wij die kant niet uitmoeten.

De heroverweging van wetsontwerpen is, evenals de overweging in eerste instantie door de Tweede Kamer, primair een politieke aangelegenheid. Dat de Eerste Kamer zich bij deze heroverweging terughoudend opstelt, het primaat van de Tweede Kamer erkent en wat meer kijkt naar de wetstechnische kanten van een zaak en naar de vraag of geen strijd met de Grondwet aanwezig is, neemt niet weg dat het ook bij deze heroverweging om politieke beslissingen gaat.

Daarom dient naar mijn stellige overtuiging deze heroverweging te geschieden door een politiek college.

Ik wil ook ingaan op de opmerkingen die door de heer Vis zijn gemaakt. Zijn opmerkingen illustreren goed dat in het politieke en staatsrechtelijke spanningsveld, de Eerste Kamer telkens weer haar positie moet bepalen.

Zoals al eerder ter sprake kwam, is vanuit dit huis wel gesteld dat de leden van de Eerste Kamer in vergelijking met die van de Tweede Kamer te beschouwen zouden zijn als de amateurs in de politiek. Als zodanig zijn zij in staat om een eigen, wat meer afstandelijke kijk op het politieke gebeuren te ontwikkelen en om zich tot de hoofdlijnen te bepalen.

Dat neemt natuurlijk niet weg, om nog een term uit de sportwereld te gebruiken – al is de Minister-President daartoe meer capabel dan ik – dat de professionals aan de overzijde, toch onder bepaalde omstandigheden teruggelaten moeten kunnen worden.

Van die bevoegdheid zal uw Kamer niet licht gebruik maken. Dat doet zij

Wiegel

nu niet en ik meen dat er geen reden is om aan te nemen dat zij dat wel zal doen, wanneer straks de wijze van verkiezing zal veranderen. Een dergelijk handelwijze zou niet stroken met het karakter en met de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer.

Dit neemt echter niet weg dat het door de heer Vis geschetste geval zich in beginsel kan voordoen. Ik wijs echter op de mogelijkheid dat, als bij de aan de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaande statenverkiezingen blijkt dat landelijk sprake is van ingrijpende politieke verschuivingen, de Regering zelf om die reden de Tweede Kamer kan ontbinden.

Bij het kabinet kan het ook een overweging zijn dat het de toch al vrij korte termijn van zijn zittingsduur wil blijven gebruiken om zijn program zoveel mogelijk te verwezenlijken. Indien in de door de heer Vis geschetste situatie de Regering, de Tweede Kamer ondanks de uitspraak van de kiezers niet zou ontbinden, kan de Eerste Kamer duidelijk maken dat naar haar mening een dergelijke ontbinding wel op zijn plaats zou zijn.

Dat zou voor de Regering, een reden kunnen zijn haar aanvankelijke standpunt opnieuw in overweging te nemen. Ik twijfel er echter niet aan dat de Eerste Kamer, ook in de toekomst en ook wanneer de nieuwe wijze van verkiezing tot stand is gekomen, met grote terughoudendheid zal handelen. Het handhaven van de terughoudende opstelling die deze Kamer tot nu toe heeft gekozen, lijkt mij alleszins in het belang van de Eerste Kamer zelf.

Ik kom tot een afronding van dit deel van mijn betoog. De Eerste Kamer heeft politieke tanden en moet die naar de mening van de Regering ook behouden.

Hoe zij die tanden gebruikt is in de eerste plaats aan de Kamer zelf ter beoordeling. In het verleden heeft de Eerste Kamer zich, zeker waar het ging om politieke beslissingen die in het overleg tussen Regering en Tweede Kamer waren genomen, terughoudend opgesteld.

Juist die opstelling heeft er naar mijn mening toe bijgedragen dat deze Kamer in ons staatsbestel hecht verankerd is. Ook in de toekomst zal de Eerste Kamer voortdurend met grote zorgvuldigheid en met een open oog voor moderne staatsrechtelijke verhoudingen positie willen kiezen. Daarbij zal zij zich tussen de Scylla van het te veelvuldig gebruik van haar politieke tanden en de Charybdis van het zich

in de dagelijkse politieke praktijk mond dood laten maken, heen moeten laveren.

De vorige week heeft de geachte afgevaardigde de heer Zoutendijk mede namens anderen een motie ingediend. Hij heeft deze motie vandaag teruggenomen. De motie heeft, zo zei de geachte afgevaardigde, zeker gefunctioneerd. Ik heb geen enkele reden om die stelling te bestrijden.

Ik kom dan tot een voor deze Kamer ook andere buitengewoon belangrijke aangelegenheid, namelijk het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. Vrijwel alle geachte afgevaardigden die in eerste termijn het woord hebben gevoerd, hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij het eerste lid van artikel 3.1.12 waarin door aanvaarding van het amendement-De Kwaadsteniet het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering zou komen te berusten bij de voorzitter van de Tweede Kamer.

Ik heb toch niet verheeld, destijds in de Tweede Kamer, dat de Regering tegen aanvaarding van dat amendement was. Mijn opvatting dat het amendement-De Kwaadsteniet niet in overeenstemming was met de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet, welk standpunt ook werd gedeeld in deze vergadering door de geachte afgevaardigden de heren Feij en Van der Jagt, heb ik in de Tweede Kamer met klem naar voren gebracht.

Men zou zich de vraag kunnen stellen of het van de kant van de Tweede Kamer van wijsheid, van courtoisie getuigde dat men uiteindelijk met dat amendement is gekomen en dat men dat amendement, na bestrijding door de Regering, heeft gehandhaafd. Na aanvaarding echter van het amendement moest van regeringszijde de afweging plaatsvinden of, ondanks de bezwaren die de Regering tegen het amendement aldaar heeft geuit, wij het gewijzigde wetsontwerp in deze Kamer toch wensten te verdedigen.

Ten gunste van dat laatste sprak, hoewel het amendement enige wijziging brengt in de regels betreffende de Eerste Kamer, dat de aangebrachte wijziging de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede naar onze overtuiging niet in wezen aantast. Tot mijn genoegen hoorde ik dat de geachte afgevaardigde de heer Feij dit ook een sterk argument heeft genoemd.

Voorts dient te worden bedacht dat onder de herziene Grondwet de Verenigde Vergadering in het algemeen slechts één keer per jaar, namelijk ter

gelegenheid van Prinsjesdag, zal bijeenkomen. De doorslag voor de Regering gaf het feit dat het wetsontwerp naast het bewuste gewijzigde artikel 3.1.12 een aantal niet minder belangrijke wijzigingen van de Grondwet bevat.

De geachte afgevaardigde de heer Feij heeft ook de verbeteringen in het wetsontwerp nog eens tegen elkaar afgewogen. Hij kwam slechts tot één verbetering, namelijk de bepaling betreffende de verkiezing van de Voorzitters van de Kamers door de Kamers zelf.

Daarmee ging de geachte afgevaardigde echter toch wel voorbij aan de belangrijke verbeteringen die betrekking hebben op de structuur van het gehele nieuwe hoofdstuk over de Staten-Generaal en in de nieuwe Grondwet.

De in vergelijking met de bestaande Grondwet betere systematiek en ook de modernisering van de redactie van de grondwettelijke bepalingen werken ook in wetsvoorstel 14 222 door.

Tegen de fractie van de geachte afgevaardigde de heer Feij zou ik willen zeggen, dat daarbij nog komt dat de wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet inzake de Staten-Generaal, zowel redactioneel als structureel met elkaar samenhangen.

De samenhang van de in het wetsontwerp 14 222 vermelde bepalingen met die vervat in de overige herzieningsontwerpen, komt te vervallen, indien wetsontwerp 14 222 niet zou worden aanvaard.

Er zal dan voor een niet onbelangrijk deel van de Grondwetsbepalingen een lacune ontstaan voor wat betreft de aanpassing van de overigens gebezigde systematiek en de redactie van de nieuwe Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer W. F. De Gaay Fortman heeft een aantal argumenten genoemd waarom naar zijn oordeel het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering bij de Voorzitter van de Eerste Kamer moet blijven berusten. De geachte afgevaardigde stelde dat overal waar een deel van de volksvertegenwoordiging overeenkomt met wat bij ons de Eerste Kamer is, dit deel voorgaat omdat dit deel het laatste woord spreekt.

Welnu, mijnheer de Voorzitter, enige jaren geleden, in 1976, heeft de Interparlementaire Unie een boekwerk het licht doen zien onder de titel 'Parliaments of the world'. Het boek bevat tal van gegevens over vele parlementen, en het schenkt ook aandacht aan tweekamerstelsels. Een van de aspecten

Wiegel

ten die zijn onderzocht betreft de vraag, op welke wijze een oplossing wordt gevonden als de beide delen van het parlement het over wetsvoorstellen niet eens zijn.

Het merkwaardige is nu, dat van de 38 opgevoerde tweekamerstelsels in slechts één geval de beslissende stem ter zake van wetgeving toekomt aan een Hogerhuis en dat Hogerhuis blijkt onze eigen Eerste Kamer te zijn.

Dit betekent overigens niet dat in alle andere gevallen het deel van het parlement dat overeenkomt met onze Tweede Kamer een beslissende stem inzake wetgeving heeft. Dit is slechts in zeven landen het geval. In de verschillende landen bestaan verschillende procedures om overeenstemming tussen beide Kamers zo mogelijk tot stand te brengen.

De geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman heeft vervolgens de aandacht gevestigd op het karakter van de Verenigde Vergadering. Hij heeft een aantal gevallen genoemd waarin de herziene Grondwet een Verenigde Vergadering voorschrijft en hij stelde, dat die vergaderingen allemaal gaan over belangrijke momenten in het leven van de staat. Daarmee ben ik het eens.

De reden waarom verenigde vergaderingen worden voorgeschreven, karakteriseert de Verenigde Vergadering op zichzelf genomen echter nog niet als een vergadering die zou moeten worden voorgezeten door de Voorzitter van de Eerste Kamer.

Het argument dat dit wel zou moeten vanwege de afstandelijkheid van de Eerste Kamer gaat eraan voorbij, dat de Verenigde Vergadering een op zichzelf staand instituut is, met een geheel eigen karakter.

De huidige Grondwet drukt dit uit door in artikel 118 te bepalen dat bij een Verenigde Vergadering de beide kamers als slechte één worden beschouwd, en dat haar leden, naar willekeur, door elkander plaatsnemen.

De Verenigde Vergadering neemt niet het karakter aan van de Eerste Kamer. Waar zij een taak op het terrein van de wetgeving heeft is er misschien zelfs eerder een overeenkomst te bespeuren met de Tweede Kamer. De Verenigde Vergadering heeft immers, evenals die Kamer, het recht van amendement, en onder de herziene Grondwet ook het recht van initiatief.

De geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman noemde als derde argument voor zijn opvatting dat de voorzitter van de Eerste Kamer tevens voorzitter moet zijn van de verenigde

Vergadering, dat het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering consequenties heeft voor de raadpleging bij de kabinetsformatie.

Ik waag het, een vraagteken te plaatsen bij de stelling dat op het ogenblik de voorzitter van de Eerste Kamer ook uit hoofde van zijn voorzitterschap van de Verenigde Vergadering de eerste is die de Koning bij een kabinetscrisis en bij een kabinetsformatie adviseert. Mijns inziens wijst niets daarop.

De Voorzitter van de Eerste Kamer pleegt als zodanig, in die functie, bij Hare Majesteit de Koningin te worden uitgenodigd.

Hoewel ik bepaald begrip heb voor de bezwaren die van de kant van de fractie van het CDA door de heer De Gaay Fortman sr. aan de orde zijn gesteld bij het gewijzigde voorstel, zou ik ook op de fractie van de geachte afgevaardigde een beroep willen doen om te overwegen uiteindelijk voor dit wetsvoorstel te stemmen.

Ik heb er geen enkele twijfel over laten bestaan – niet alleen hier; ik heb dat ook aan de overzijde gedaan – dat de Regering niet gelukkig was met het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement, maar de Regering zal bepaald ongelukkig zijn als het onderhavige wetsontwerp hier onverhoopt niet alsnog de instemming van de Kamer zou krijgen. Ik kom daar aan het einde van dit deel van mijn betoog nog op terug.

Ik heb met genoeg geluisterd naar hetgeen de geachte afgevaardigde de heer Vermeer heeft gezegd en ik heb ook geconstateerd dat de kritiek van de geachte afgevaardigde de heer B. de Gaay Fortman voor hem geen reden is om tegen dit wetsvoorstel te zijn. Terecht heeft de heer B. de Gaay Fortman gezegd dat de Eerste Kamer haar bestaansrecht in de politieke praktijk dient te bewijzen.

Daartoe dient zij – ik heb dat van mijn kant in alle duidelijkheid in mijn betoog gezegd – haar politieke tanden te behouden. Ik zou mij echter toch wel willen aansluiten bij de geachte afgevaardigde waar hij uw vergadering heeft opgeroepen dit besluit van de Tweede Kamer als een ongelukkig incident te laten passerem, zonder door te bijten, in die zin dat dit wetsvoorstel zou worden verworpen.

Ik zou de Kamer willen vragen de kwestie van het voorzitterschap van de verenigde vergadering te bezien in het kader van het gehele wetsontwerp en in het totaal van de grondwetsherzieningsvoorstellen ten aanzien van de Staten-Generaal, die het bestaande tweekamerstelsel volledig handhaven

en ook de bevoegdheden van deze Kamer zelf niet aantasten. Ik hoop dat deze vergadering het voorstel in dit licht wil bezien en dat zij tot de conclusie vermag te komen, dat het hier om een zaak gaat waar over heen te stappen is.

Ik meen dat het de heer De Gaay Fortman jr. was, die heeft gezegd: misschien heeft men in de Tweede Kamer dit amendement wel ingediend en het aanvaard, omdat men daar niet zo zeker was dat men het primaat daar had. Ik vermag niet in de harten van diegenen te kijken, die hebben gezorgd voor aanvaarding van het amendement. Gezegd is ook dat de manier waarop het geschiedde niet chic was.

Men zou kunnen zeggen dat het niet van erg veel grootheid heeft getuigd. Welnu, mijnheer de Voorzitter, zou dan in deze vergadering een beroep mogen worden gedaan op uw Kamer om wél die grootheid en die wijsheid te betrachten?

Uit de geluiden die nu opklinken maak ik, dat mijn betoog brede instemming geniet.

Voordat ik uitgebreid inga op vragen en stellingen, van de kant van uw Kamer geponeerd, kom ik tot een aantal korte tussenopmerkingen.

Enige geachte afgevaardigden hebben gesproken over het ongeschreven staatsrecht. Het spreekt vanzelf dat daarbij ook veel aandacht is gegeven aan onderwerpen die in het bijzonder de Eerste Kamer raken, zoals de vraag in hoeverre de zogenaamde vertrouwensregel ook voor deze Kamer geldt en de mogelijkheid van ontbindingen van de Eerste Kamer. Ook kwam in erkennende zin het primaat van de Tweede Kamer ter sprake.

Ik zou willen volstaan met een handhaving van de standpunten, die hierover reeds in de schriftelijke gedachtenwisseling van de kant van de Regering zijn ingenomen. De gelding van de vertrouwensregel voor de Eerste Kamer – ik zeg dit ook zeer nadrukkelijk aan het adres van de geachte afgevaardigde de heer Feij – wordt door de Regering erkend.

Op handhaving van het recht van ontbinding van de Eerste Kamer blijft de Regering hoge prijs stellen. Deze onderwerpen zullen ook nader door de regeringscommissaris in zijn deel van de beantwoording worden behandeld.

In het verband van het ongeschreven staatsrecht heeft de heer Feij de vraag gesteld, of niet toch de regel moet worden aanvaard, dat er geen tussentijds kabinet van geheel andere politieke samenstelling kan optreden zonder voorafgaande verkiezingen.

Wiegel

Deze vraag is opgekomen na een aantal kabinetswisselingen in de periode 1963/67.

Ik zou willen wijzen op het genuanceerde betoog dat de Regering in de memorie van antwoord ter zake heeft gegeven. Van onze kant wordt niet als regel van ongeschreven staatsrecht beschouwd dat in geen enkele situatie kabinetswisseling zonder verkiezingen tot stand kan komen.

Wel is erkend dat de opvatting zich heeft ontwikkeld dat een wisseling in politieke samenstelling van een kabinet zonder dat de kiezers hebben gesproken duidelijke bezwaren heeft. Het oordeel over die bezwaren is een politiek oordeel, dat ook van geval tot geval door de verschillende politici zal moeten worden gegeven.

Het gaat mij te ver te zeggen dat het al ongeschreven staatsrecht is dat zonder verkiezingen geen tussentijdse kabinetswisselingen mogen plaatsvinden.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer heeft zich uitgesproken voor een artikel in de Grondwet inzake politieke partijen.

Mij ontgaat de zin van een dergelijke bepaling in de Grondwet, te meer nu de geachte afgevaardigde zich begrijpelijkerwijs ten aanzien van de uitwerking van een dergelijke bepaling uiterst terughoudend opstelt. Een grondwettelijke bepaling als door de geachte afgevaardigde bedoeld zou de mogelijkheid bieden de vrijheid van partijvorming en van partijorganisatie te beperken.

De Regering acht het van groot belang dat politieke partijen zich vrijelijk hebben kunnen ontwikkelen op basis van de grondwettelijke bepaling betreffende de vrijheid van vereniging en op basis van de bepalingen omtrent het verenigingsrecht. Ik ben daarom van mening dat een op de regeling van politieke partijen toegespitste bepaling in de Grondwet onnodig en ongewenst is.

De geachte afgevaardigde de heer Van der Jagt ontging de zin van de omkering van de volgorde van de Eerste en Tweede Kamer in artikel 3.1.2, eerste lid. Met zijn opmerking dat, al zijn de taken en bevoegdheden van de beide Kamers verschillend, de ene Kamer niet ondergeschikt is aan de andere, ben ik het wel eens. Met de volgorde die in het voorstel is neergelegd is ook niet beoogd weer te geven, dat de Eerste Kamer aan de Tweede Kamer ondergeschikt zou zijn.

De geachte afgevaardigde de heer Meuleman betreurt het dat de eedsformule uit de Grondwet zal verdwijnen.

Het spijt mij maar ik kan de geachte afgevaardigde hierin niet volgen. In het voorgestelde artikel 3.1.11 zitten alle elementen die nu in het eedsformulier zijn opgenomen: de zuiverings- eed en de eed van trouw aan de Grondwet. In vergelijking met de eedsformule in de Grondwet bevat artikel 3.1.11 bovendien een nieuw element: Kamerleden zullen onder de herziene Grondwet ook nog een getrouwe vervulling van hun ambt beloven of zweren. De wet zal al deze elementen in de te formuleren eed moeten opnemen.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer heeft zich ervoor uitgesproken dat er verandering komt in de geldelijke regeling voor de leden van de Eerste Kamer. Naar zijn mening zou die regeling meer moeten worden afgestemd op de regelingen die op het ogenblik gelden voor raads- en statenleden.

Zoals de geachte afgevaardigde echter al opmerkte, zal hij daarop terugkomen bij de wettelijke regeling van de geldelijke voorzieningen voor de leden van de Eerste Kamer. Mijnheer de Voorzitter, tegen een regeling, zoals door de geachte afgevaardigde bepleit, zou artikel 3.1.13, dat in het algemeen over geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden spreekt, zich niet verzetten.

Ik meen mij echter thans bij de behandeling van de grondwettelijke bepaling ter zake, van een concreet oordeel over de door de geachte afgevaardigde naar voren gebrachte opvatting te mogen onthouden.

Vervolgens wil ik iets zeggen over de mogelijkheid om conform het nieuwe artikel 3.1.5, eerste lid kiesrecht te verlenen aan Nederlanders in het buitenland. De geachte afgevaardigde de heer W.F. de Gaay Fortman vroeg of alle Nederlanders die 'buitengaats' zijn, stemrecht moeten hebben. Mijnheer de Voorzitter, het voorstel van de Regering gaat ervan uit dat in principe iedere Nederlander in het buitenland actief kiesrecht voor de Tweede Kamer heeft. Dit is in overeenstemming met de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Kappeyne van de Coppello, waarin opheffing van het vereiste van ingezetenschap voor het actief kiesrecht werd verlangd.

Het zal hier inderdaad mede gaan om Nederlanders, die duurzaam in het buitenland verblijven. Naar mijn mening kan ook bij langdurig verblijf in het buitenland een band met Neder-

land bestaan. De bestaande communicatiemiddelen maken het mogelijk dat iedere Nederlander die in het buitenland verblijft op de hoogte blijft van de politieke ontwikkelingen in ons land, indien hij dit wenst. Dat hij de band met Nederland niet wil verbreken, kan blijken uit de omstandigheid dat de Nederlander in het buitenland zijn nationaliteit wenst te behouden.

Daar komt nog bij dat de Nederlanders, die van hun kiesrecht gebruik willen maken zich daartoe zullen moeten laten registreren. Uit de omstandigheid, dat betrokkenen daartoe bereid zijn, zal tevens blijken dat zij zich nog verbonden voelen met Nederland. Daarom dienen slecht bij hoge uitzondering categorieën van Nederlanders in het buitenland te worden uitgesloten van het actief kiesrecht.

Zo meen ik, dat de bevolking van de Nederlandse Antillen, die de Nederlandse nationaliteit heeft, niet moet kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Zij hebben immers al kiesrecht voor de Antilliaanse Staten.

Voor het overige hecht ik eraan om zo volledig en ruim mogelijk dit nieuwe grondwetsartikel nader uit te werken.

De heer W. F. de Gaay Fortman heeft gevraagd of er reeds besprekingen gaande zijn met de Nederlandse Antillen over de wijziging van het Statuut, die nodig is om het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland te realiseren.

Mijnheer de Voorzitter! Reeds enige tijd geleden hebben wij dit punt bij de regering van de Nederlandse Antillen ahangig gemaakt. Dat was nog onder het vorige Antilliaanse kabinet. Dat kabinet heeft ons laten weten dat men tegen de noodzakelijke aanpassing van artikel 46 van het Statuut geen bezwaar had. Wanneer wetsontwerp nr. 14 223 door deze Kamer is aanvaard, zullen wij de voorbereiding van de Statuutswijziging verder ter hand nemen, zo kan ik de geachte afgevaardigde toezeggen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kan kort zijn over de stelling van de geachte afgevaardigde de heer Meuleman, die geen behoefte heeft aan een verlaging van de leeftijdsgrens voor het passieve kiesrecht. Ik ken zijn opvattingen ter zake en moet erop wijzen dat de Regering en een overgrote meerderheid van de Staten-Generaal een andere mening kennen.

Aan de beperkingen van de uitsluitingsgronden van het kiesrecht hebben de geachte afgevaardigden de he-

ren Vermeer, W. F. de Gaay Fortman en Meuleman aandacht geschonken.

De heer De Gaay Fortman stelde terecht, dat het juist is dat de Grondwet de mogelijkheden om het actief kiesrecht aan burgers te ontnemen zoveel mogelijk beperkt. Zij doet dit – ik merk dit ten onvervloede op – ook ten aanzien van het passief kiesrecht. De geachte afgevaardigde de heer Vermeer achtte de gelijktrekking op dit punt van de beide kiesrechten juist. De geachte afgevaardigde wees op de motie-Patijn, waarin er bij de wetgever op wordt aangedrongen uiterste terughoudendheid te betrachten bij het aanwijzen van de misdrijven op grond waarvan het kiesrecht kan worden ontzegd.

De fractie van de PvdA legt mijns inziens terecht een accent op de betekenis van die motie, mijnheer de Voorzitter. Ook de Regering is van mening, dat aan het recht van de burgers om vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin gekozen te worden zo weinig mogelijk moet worden getornd. Dit brengt met zich, dat de mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht in de toekomst zal bieden voor de rechter om als bijkomende straf de ontzegging van het kiesrecht uit te spreken, uiterst zorgvuldig moeten worden overwogen.

De geachte afgevaardigde de heer Meuleman was er benieuwd naar, waartoe het kritisch uitkomen van de strafwetgeving zou leiden. Welnu mijnheer de Voorzitter, wij kunnen er in ieder geval zeker van zijn dat de voorgestelde bepaling zelf reeds tot een grote beknopting van de mogelijkheden tot ontzetting in het Wetboek van Strafrecht leidt. De dan nog overblijvende mogelijkheden zullen, mede naar aanleiding van de motie-Patijn, zeer kritisch moeten worden gezien.

De heer B. de Gaay Fortman heeft een voorkeur uitgesproken voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer en het systeem van getrapte verkiezingen een anachronisme genoemd.

Mijnheer de Voorzitter! Het punt directe of indirecte verkiezingen behoeven wij, dunkt mij, nu niet meer uitgebreid te behandelen. De geachte afgevaardigde heeft er terecht aan herinnerd, dat niet alleen de Tweede Kamer maar ook de Eerste Kamer zelf in 1975 bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid de rechtstreekse verkiezing heeft afgewezen. Ik wil er echter nog wel dit van zeggen. Er zijn argumenten voor directe verkiezing van de Eerste Kamer, er

zijn ook argumenten om de indirecte wijze van verkiezing te handhaven.

Niet ieder, dat is gebleken, zal bij de afweging van die argumenten tot dezelfde conclusie komen. Echter, in de loop van de gedachtenwisseling, ook de gedachtenwisseling tussen Regering en Staten-Generaal, is toch steeds gebleken dat een overduidelijke meerderheid kiest voor indirecte verkiezing. Ik meen dat er daarom geen reden is, een andere koers te gaan varen.

De heer Vermeer gebruikte een ander moeilijk woord dan anachronisme voor handhaving van de getrapte verkiezing, namelijk het woord anomalie. Ik vraag mij af of dit wel het juiste woord is, want een anomalie is een verschijnsel dat tegen de geldende regels ingaat. Die betiteling lijkt mij niet juist.

De Eerste Kamer neemt in ons staatkundig bestel een unieke positie in. Zij heeft een wezenlijk andere functie dan de overige vertegenwoordigende lichamen. Daarom is het feit, dat zij op een speciale wijze wordt samengesteld geen onregelmatigheid, maar een erkenning van het bijzondere karakter van dit college.

De kritiek van de heer Vermeer en ook van de heer Van der Jagt dat het verkiezingssysteem nogal ingewikkeld is en dat er door partij-organen veel wordt gerekend, kan ik niet tegenspreken. Ik weet dat het geschiedt en dat het een geweldige puzzelarij is. Het lijkt bepaald wel mogelijk, het stelsel eenvoudiger en de uitslag iets minder beïnvloedbaar door onderlinge afspraken te maken. Daartoe zou dan de verdeling in vier kiesgebieden moeten worden afgeschaft en de restzetelverdeling gelijk moeten worden gemaakt aan het systeem voor de Tweede Kamer.

Ik heb in mijn memorie van antwoord aan deze Kamer al gezegd, dat ik in navolging van mijn ambtsvoorganger voorstander ben van deze wijzigingen in het stelsel. Ik kan dit naar aanleiding van de desbetreffende vragen van de heren Meuleman en Van der Jagt alleen nog maar eens mondeling bevestigen. Het is het meest doelmatig, deze wijzigingen tot stand te brengen tegelijk met de veranderingen in de Kieswet die voor de verkiezing van de Eerste Kamer uit de grondwetsherziening voortvloeien.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Meuleman heeft gesproken over de incompatibiliteit Commissaris des Konings met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Hij heeft daarbij gesteld, dat een combinatie van dergelijke functies naar zijn

oordeel minder wenselijk is. Ook de geachte afgevaardigde de heer W. F. de Gaay Fortman heeft als zijn oordeel uitgesproken dat de Commissaris der Koningin te zeer in de sfeer van de Regering vertoeft dan dat hij lid van een van de Kamers zou kunnen worden.

Ik ben dat met hem eens en ik heb mij dan ook destijds in de Tweede Kamer verzet tegen een amendement dat deze incompatibiliteit uit de Grondwet zou schrappen. Overigens behoeft de aanvaarding van dit amendement in de feitelijke situatie geen verandering te brengen, omdat deze onverenigbaarheid in de vorm van een wettelijke incompatibiliteit gehandhaafd kan worden. Opneming van een daartoe strekkende bepaling in de Provinciewet lijkt mij wenselijk.

De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft enkele kanttekeningen geplaatst bij de terminologie van artikel 3.1.8. In het derde lid van dat artikel wordt gesproken van de minister of staatssecretaris 'die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld'. De heer Vis zei, dat hiermee een term uit het gebeuren van de kabinetsformatie in de Grondwet wordt geïntroduceerd en hij vroeg of dit wel paste in het stelsel waarbij de kabinetsformatie juist buiten de Grondwet wordt gehouden. Ik zie die tegenstrijdigheid hier toch niet. Ik vind het juist, dat in de Grondwet geen regels worden gegeven omtrent de kabinetsformatie.

In dat opzicht ben ik het geheel eens met de heer W. F. de Gaay Fortman die zich ook in deze zin heeft uitgelaten. Het hanteren van de term 'ter beschikking stellen van het ambt' in artikel 3.1.8 is daarmee toch niet in strijd? Die term is gekozen, omdat nu eenmaal in de staatsrechtelijke praktijk, naast de figuur van het ontslag vragen, ook bestaat de figuur van het ter beschikking stellen van de portefeuille. Laatstgenoemde term omvat beide gevallen en is daarom in artikel 3.1.8, derde lid, gebedigd.

Natuurlijk is de hierbij toegestane tijdelijke combinatie van het ambt van minister of staatssecretaris met het kamerlidmaatschap in feite alleen van belang ten tijde van kabinetsformaties. Dat betekent echter nog niet, dat hiermee een element van de kabinetsformatie in de Grondwet geregeld zou zijn.

Vervolgens heeft de geachte afgevaardigde de heer Vis opgemerkt, dat in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer impliciet het standpunt werd ingenomen, dat de Regering het ter beschikking stellen zonder verkiezingen niet reëel achtte.

Wiegel

Ik zou de geachte afgevaardigde willen vragen, hoe hij tot die conclusie is gekomen. Naar mijn mening staat in de memorie van antwoord juist duidelijk te lezen, dat de situatie van het derde lid zich ook kan voordoen bij de formatie van een kabinet zonder voorafgaande verkiezingen.

De geachte afgevaardigde heeft het verder een schoonheidsfout genoemd, dat in de bepaling niet is vermeld aan wie het ambt ter beschikking is gesteld en wie dus over de beschikbaarstelling heeft te beslissen. Ik vind dit geen sterk punt van de geachte afgevaardigde. In het voorgestelde artikel 2.2.2 van het hoofdstuk Regering, dat nu bij de Tweede Kamer in behandeling is, wordt bepaald, dat de ministers bij Koninklijk Besluit worden benoemd en ontslagen.

Hierin ligt dus toch een duidelijke aanwijzing wie degene is aan wie de minister zijn ambt ter beschikking stelt, nl. de onder ministeriële verantwoordelijkheid handelende Koning. Mijns inziens behoeft dit dus in artikel 3.1.8 niet met zoveel woorden te worden vermeld. Ten slotte kan ik ook niet inzien, dat het niet goed logisch denkbaar zou zijn dat men een ambt dat men ter beschikking heeft gesteld, kan verenigen met een ander ambt.

Zolang er op de terbeschikkingstelling nog geen beslissing is genomen, blijft de betrokkene immers het ambt van minister uitoefenen met alle bevoegdheden daaraan verbonden.

Het heeft dus niets ongerijms, hem in die situatie de mogelijkheid te bieden, tegelijkertijd het kamerlidmaatschap uit te oefenen.

De heer Meuleman heeft opgemerkt, dat Prinsjesdag niet per se op de derde dinsdag van september zal behoeven te vallen. Hij verbond daaraan de vraag, of aan een andere datum werd gedacht. Ik denk dat de heer Vis en ik beiden goede herinneringen hebben aan eerdere pogingen om te komen tot een andere datum voor Prinsjesdag. In het verre noordoosten van Friesland zijn indertijd gedachten ontwikkeld, die overigens het Staatsblad toen niet hebben gehaald.

De bedoeling van het voorstel is bijvoorbeeld, te voorkomen dat de Grondwet, indien in het kader van de coördinatie in Europees verband met betrekking tot de voorbereiding van staatsbegrotingen een vroeger tijdstip voor de indiening van de begroting moest worden gekozen, daarvoor een belemmering zou vormen. Het tijdstip van indiening van de begroting blijft ook in de voorgestelde herziening ver-

bonden met dat van voorlezing van de Troonrede. Een uiterste tijdstip voor beide is in de Grondwet gehandhaafd. Dat is als een waarborg te beschouwen, want de wetgever heeft daardoor niet de mogelijkheid tot uitstel van indiening van de begroting tot na de derde dinsdag van september.

De heer W. de Gaay Fortman heeft de vraag opgeworpen, wie toch de andere personen zijn — ik spreek nu over artikel 2.3.5 — naast de regeringscommissaris en ambtenaren, door wie ministers zich zouden kunnen laten bijstaan. Het antwoord daarop is eenvoudig. Dat kan een ieder zijn. De huidige Grondwet beperkt de kring van personen, door wie ministers zich kunnen laten bijstaan, tot regeringscommissarissen en ambtenaren. Deze beperking is naar ons oordeel niet wenselijk.

Het is immers niet van belang, welke functie personen die de minister in de kamers bijstaan, bekleden. Van belang is slechts dat zij optreden onder verantwoordelijkheid van de betreffende bewindsman. De wenselijkheid om zich door andere personen dan de genoemde te laten bijstaan, zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij wetgevingsprojecten van specialistische aard, waarvoor het departement onvoldoende deskundigheid in huis heeft, maar die anderzijds niet van een zodanige omvang zijn, dat aanstelling van een regeringscommissaris voor een dergelijk project voor de hand zou liggen.

De heer Meuleman heeft gevraagd, of het een algemeen aanvaarde gedachte is, dat een novelle niet alleen betrekking behoeft te hebben op herstel van fouten of op technische aanvullingen, maar dat het daarbij ook om punten van politiek belang kan gaan. Zelf dacht hij dat dit laatste mogelijk was. Er bestaat geen geschreven of duidelijk omschreven ongeschreven rechtsregel die verhindert, dat een novelle punten bevat die politiek van betekenis zijn. Evenmin is uitgesloten, dat een novelle wordt geïnspireerd door de behandeling van het oorspronkelijke wetsontwerp door de Eerste Kamer. Onlangs nog hebben wij een dergelijke handelwijze meegeemaakt.

Ook hierbij speelt op de achtergrond de onderlinge verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer wel een zekere rol. De positie van de Eerste Kamer brengt met zich mee, dat zij ook op dit punt terughoudendheid betracht, dat zij geen geregelde praktijk maakt van het uitlokken van novellen. Tot dusverre is hiervan alleen in bijzondere gevallen sprake geweest. Er is dacht ik

ook geen reden om aan te nemen, dat het in de toekomst anders zal gaan.

Wanneer evenwel de Eerste Kamer in een speciaal geval aanleiding ziet, op een novelle aan te dringen, dan zou ik dat toch niet als de uitoefening van een verkapt amendementsrecht willen betitelen. De novelle zal immers eerst de Tweede Kamer moeten passeren en als deze de novelle niet wenst, dan komt zij er niet. Aan de bevoegdheden van de Tweede Kamer wordt dus geen afbreuk gedaan.

Ik kom tot het laatste deel van mijn betoog dat handelt over wetsontwerp 14 225, het recht op inlichtingen en het enquêterecht. Daarover is gesproken door de heren Vermeer, Wiebenga, Vis, W. F. de Gaay Fortman en B. de Gaay Fortman.

Artikel 3.2.4 heeft alleen de heren Vermeer en W. F. de Gaay Fortman nog aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen. De heer De Gaay Fortman sprak als zijn oordeel uit dat artikel 3.2.4 een bevestiging vormt van de bestaande praktijk.

Ik ben dat met hem eens. Ik wil hierbij ook met name wijzen op zijn opmerking dat het artikel, zoals het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is gewijzigd, ook een zekere codificatie van gewoonterecht inhoudt, omdat nu ook formeel aan individuele Kamerleden het recht om inlichtingen van de Regering te verkrijgen, is toegekend. In dat opzicht acht ik de bepaling een duidelijke verbetering ten opzichte van het huidige artikel 104.

De heer Vermeer was niet overtuigd van het nut van de vermelding van het begrip 'belang van de staat' in deze bepaling. Hij meende dat ook zonder een dergelijke clausule een bestuurder die verantwoording verschuldigd is aan een algemeen vertegenwoordigend orgaan, gevraagde inlichtingen moet verstrekken.

Wanneer gevraagde inlichtingen worden geweigerd, moet dat gemotiveerd worden, aldus de geachte afgevaardigde, ook indien het begrip 'belang van de staat' niet in de Grondwet zou zijn opgenomen. Dit is, zoals de heer Vermeer ongetwijfeld bekend is, ook het standpunt van Oud, die in zijn 'Constitutioneel recht' opmerkt dat hij aan de gehele bevoegdheid om de gevraagde inlichtingen te weigeren, niet de geringste betekenis kan hechten.

Ik ben het met dat standpunt toch niet eens. Natuurlijk kan een beroep op het belang van de staat niet als een soort toverformule worden gehanteerd. De Minister of Staatssecretaris moet motiveren waarom hij of zij een beroep doet van het belang van de

Wiegel

staat. Het begrip 'belang van de staat' is, evenals het begrip 'openbaar belang' dat bij voorbeeld de gemeentewet kent, een enigszins vaag begrip. Het duidt echter wel aan, en daarom dient het naar het oordeel van de Regering te worden gehandhaafd, dat slechts om zeer zwaarwichtige redenen inlichtingen mogen worden geweigerd.

Ik wijs in dit verband op de ook in de memorie van antwoord vermelde kwestie 'Heythuijsen', die onlangs in de Tweede Kamer aan de orde is geweest. Toen de Minister van Defensie werd gevraagd, nadere inlichtingen te verstrekken naar aanleiding van een wapenvondst in Heythuijsen, heeft hij dat aanvankelijk geweigerd met een beroep op het belang van de staat.

Het lijkt mij dat het belang van de staat, i.c. de veiligheid van de staat, hier evident in het geding was. Desalniettemin bleek de Minister, na de zaak nog eens te hebben overwogen, bereid om te verschijnen in een vergadering van de vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

De heer **Vermeer** (PvdA): Wat voor verschil maakt het uit als dat begrip er niet zou zijn? Ook dan zou de Minister hebben kunnen zeggen dat hij zwaarwichtige redenen heeft – om de terminologie van deze Minister over te nemen – om die inlichtingen niet te verstrekken. De Kamer kan wel of niet zwichten voor dat argument. Als de Kamer daarvoor niet zwicht, zal zij daarover een politieke uitspraak doen. Ik begrijp nog steeds niet wat het uitmaakt dat dit begrip in de Grondwet staat. Men kan altijd om 'zwaarwichtige redenen' weigeren inlichtingen te verstrekken.

Minister **Wiegel**: Als de geachte afgevaardigde kijkt naar de voorstellen van de Regering, merkt hij dat in wezen een veel strakkere formulering is gekozen dan het begrip 'zwaarwichtige redenen'. Als die formulering door een bewindsman gekozen wordt, zal hij zo goed mogelijk proberen die formulering nader inhoud te geven.

Dat kan echter niet altijd. De toenmalige minister van Defensie heeft, zeggende dat het in strijd is met het belang van de staat dat hij de inlichtingen geeft, het daarbij gelaten. Dan is een dergelijke bepaling in de Grondwet toch wel een extra aanduiding dat inderdaad in dat soort gevallen, als de Regering er een beroep op doet, zij dat moet kunnen doen. Daarom hecht de Regering eraan dat deze bepaling zo in de Grondwet blijft staan.

Over artikel 3.2.6, waarin is opgenomen dat een minderheid de Kamer kan verplichten tot het instellen van een parlementaire enquête, wordt in dit huis verscheidend geoordeeld.

De heren Vermeer en B. de Gaaij Fortman betuigden hun instemming met het artikel zoals het door de Tweede Kamer is gewijzigd. De heer De Gaaij Fortman stipte in dit verband nog aan dat de meerderheidsbesluiten niet per se rechtvaardige besluiten behoeven te zijn.

Een besluit, dus ook een meerderheidsbesluit, is pas rechtvaardig en verantwoord indien bij het nemen van besluit ook aan de belangen van minderheden aandacht is geschonken. Ik meen overigens dat wij in Nederland wat dat betreft een behoorlijke traditie hebben ontwikkeld, waaraan het minderheidsrecht, dat nu in artikel 3.2.6 ligt besloten weinig toe of af doet.

De heren Vis en W. F. de Gaay Fortman hadden geen behoefte, nu de Tweede Kamer aan deze bepaling kennelijk veel waarde hecht, dwars te gaan liggen, zoals de heer Vis het betitelde. De heer De Gaay Fortman merkte in dit verband nog op dat de uitwerking nog allerlei moeilijkheden met zich kan brengen, en dat in het bijzonder de minderheid zal moeten waken tegen misbruik van het minderheidsrecht. Ik sluit mij van harte bij die woorden aan.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft negatief geoordeeld over het artikel zoals dat door de Tweede Kamer is gewijzigd. De geachte afgevaardigde is zijn betoog begonnen met de opmerking dat het recht van enquête in de loop van de tijd is omgeven met een waas van geheimzinnigheid. Dat is kras uitgedrukt. In elk geval is wel zeker – dat ben ik met de geachte afgevaardigde eens – dat het enquêterecht gedurende lange tijd toch als een wat buitenissig parlementair wapen is gezien.

Bovendien werd het middel van de parlementaire enquête, zoals de heer Wiebenga terecht heeft opgemerkt, dikwijls ook opgevat als een blijk van wantrouwen in het kabinet of het beleid van een minister. Wij zien toch dat de laatste tijd steeds meer het hantieren van het middel van de parlementaire enquête steeds meer in discussie komt.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft vervolgens een onderscheid gemaakt tussen het recht van onderzoek en het recht van enquête. Hij merkte daarbij naar mijn opvatting terecht op dat de Staten-Generaal ook zonder dat ervoor een grondwettelijke

basis aanwezig is, het recht hebben inlichtingen in te winnen en informatie te verschaffen. Het enquêterecht daarentegen moet wel een basis in de wet of de Grondwet hebben omdat het daarbij gaat om een onderzoeksrecht met dwangbevoegdheden. Tot zover zijn de geachte afgevaardigde en ik het volkomen eens.

Vervolgens heeft de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga de stelling geponeerd dat de Regering tijdens de behandeling in de Tweede Kamer door het amendement van de heer Faber is overvallen, en dat vrij onverhoeds de mogelijkheid is geopend dat een enquête door de minderheid aan de meerderheid kan worden opgelegd. De heren Vis en W. F. de Gaay Fortman hebben zich in ietwat zachtere bewoordingen bij die stelling aangesloten.

Toch kan naar mijn mening die stelling niet geheel worden onderschreven omdat al tijdens de schriftelijke behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer, in het eindverslag, door de CDA-fractie de vraag is gesteld of in de Westduitse regeling van het enquêterecht geen aanknopingspunten te vinden waren om ook in onze Grondwet bepaalde waarborgen voor parlementaire minderheden ter zake op te nemen. Tijdens de mondelinge behandeling is daarop door de heer Faber voort geborduurd. De Regering heeft dus het voorstel, zoals het uiteindelijk door de heer Faber in een amendement is verwoord, bepaald wel kunnen overwegen.

Mijnheer de Voorzitter! Wij waren – dat is bekend geen voorstander van het amendement. Wij vreesden in de eerste plaats dat een dergelijk minderheidsrecht tot een zekere verstarring zou kunnen leiden in die zin dat enquêtevoorstellen van kleine minderheden zonder verdere discussie ter zijde zouden kunnen worden gelegd. In de tweede plaats achtten wij het niet uitgesloten dat een minderheidsrecht ertoe zou kunnen leiden dat het enquêterecht meer als een instrument in de politieke strijd gebruikt zou gaan worden.

De Tweede Kamer heeft, alles overwegend, in ruime meerderheid voor het amendement van de heer Faber gestemd. Deze uitspraak heeft voor de Regering vanzelfsprekend zwaar gewogen, toen wij ons vervolgens moesten beraden over de vraag of wij dit wetsontwerp nog verder konden verdedigen. In dit geval woog het oordeel van de Tweede Kamer voor ons zelfs nog zwaarder – en moest het ook zwaarder wegen – omdat bij dit wets-

Wiegel

ontwerp de positie en de bevoegdheden van de Staten-Generaal zelf aan de orde zijn.

Wij zijn tot het oordeel gekomen dat het wetsontwerp door de Tweede Kamer niet op zodanige wijze is geamendeerd dat de kenmerkende elementen ervan te ingrijpend veranderd zouden zijn. Ik wijs er in dit verband ook op dat ook onder de nieuwe Grondwet, het enquêterecht door de Kamer als zodanig uitgeoefend wordt. Verder biedt de nieuwe tekst volop ruimte aan de ontwikkeling die ook de heer Wiebenga in zijn betoog signaleerde. Zonder in alle gevallen gebruik te maken van de formele enquêtebevoegdheden, kan de Kamer, zoals ook de heer W. F. de Gaay Fortman opmerkte, op allerlei manieren onderzoeken doen of laten doen.

De geachte afgevaardigde merkte op dat zijn fractie het minder plezierig vindt dat de Raad van State en de Staten van Nederlandse Antillen niet over de gewijzigde bepaling hebben geadviseerd. Hij wees er in dit verband op dat het een juiste praktijk is dat bij belangrijke nota's van wijzigingen de Raad opnieuw zijn oordeel heeft.

Ik ben het met de geachte afgevaardigde eens dat de Raad van State over zeer ingrijpende nota's van wijzigingen opnieuw gehoord moet worden. Ik heb het dan echter over nota's van wijzigingen waardoor een wetsontwerp zo ingrijpend wordt veranderd, dat feitelijk sprake is van een nieuw ontwerp, waarover de Raad vanzelfsprekend ook gehoord wordt. Van een dergelijke wijziging van het wetsontwerp was hier evenwel geen sprake.

Maar onze Grondwet schrijft ook bewust voor dat de Raad van State moet worden gehoord voordat het overleg met de Staten-Generaal begint, terwijl de Grondwet daarnaast de Tweede Kamer de bevoegdheid geeft wijzigingen aan te brengen in regeringsontwerpen. Het is dus bepaald niet zo dat een wet niets zou mogen bevatten wat niet door de Raad van State is beoordeeld.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zou nog wat nader willen ingaan op de bezwaren die van de zijde van de VVD-fractie door de heer Wiebenga zijn verwoord. Hij heeft opgemerkt dat een minderheidsrecht ertoe kan leiden dat het enquêterecht meer als een politiek strijdmiddel zal worden gebruikt. Ik ben dit met de geachte afgevaardigde eens. Deze stelling kan zeker als een bezwaar worden aangevoerd tegen het minderheidsrecht.

Ik zou daar echter nog het volgende bij willen opmerken. In de eerste plaats zal ook onder de gewijzigde be-

paling betreffende het voorstel om een parlementaire enquête te houden, toch altijd eerst een debat worden gehouden. In de tweede plaats kan juist het feit dat nu aan een minderheid een recht zou worden verleend, tot gevolg hebben dat de Kamer als geheel zich meer intensief met parlementaire onderzoeken gaat bezighouden.

In dit verband zou ik willen wijzen op hetgeen door de heer Vis naar voren is gebracht. Hij meende dat het enquêterecht bij ons wellicht minder als politiek drukmiddel gehanteerd zal worden dan in de Bondsrepubliek, onder andere omdat bij ons de politieke verhoudingen toch wat milder zijn dan in de Bondsrepubliek. Ik ben dit met de geachte afgevaardigde eens.

Mijnheer de Voorzitter! De heer Wiebenga heeft niet alleen het zopas door mij genoemde bezwaar aangevoerd tegen het voorstel zoals dit thans voorligt. Als derde bezwaar heeft hij genoemd het aantal van eenvijfde van het grondwettelijk aantal leden, dat is vereist om de Kamer tot het houden van een enquête te verplichten.

Ik geef hem toe dat ook andere getallen te verdedigen zouden zijn geweest. Volstrekt arbitrair is het aantal van een vijfde overigens niet. Ik verwijs naar artikel 61 van de huidige Grondwet, op grond waarvan een vijfde van het grondwettelijk aantal leden dat het van belang acht dat de Kamer over goedkeuring van een internationale overeenkomst beraadslaagt, de Kamer daartoe kan verplichten.

Het gaat er in dit soort gevallen dus om dat een bepaalde minderheid een zaak van zo groot gewicht acht, dat die door de Kamer behandeld moet worden. En dan ligt het wel enigermate voor de hand, dat dan ook wordt geprikt op hetzelfde getal van een vijfde.

Het vierde bezwaar van de heer Wiebenga tegen het voorstel was, dat hier een recht aan een minderheid wordt gegeven, met de mogelijkheid om bevoegdheden uit te oefenen waarbij belangen van mensen rechtstreeks in het geding kunnen zijn. Op dat bezwaar van de geachte afgevaardigde zal de regeringscommissaris nader ingaan.

Ten slotte heeft de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga zich afgevraagd of niet ook op basis van het huidige artikel 105 van de Grondwet een gedifferentieerde praktijk valt te ontwikkelen, waarbij de Staten-Generaal verschillende vormen van onderzoek kunnen toepassen. In de reglementen van orde zou dit nader geregeld kunnen worden.

De geachte afgevaardigde heeft ongetwijfeld gelijk dat zijn alternatief op

basis van de huidige Grondwet mogelijk is. Ook de door de Tweede Kamer gewijzigde bepaling van de nieuwe Grondwet staat hieraan echter niet in de weg. De vraag die ik aan de geachte afgevaardigde wil stellen is dan ook, of de bezwaren die hij tegen artikel 3.2.6 heeft ingebracht zo zwaarwegend voor hem zijn, dat om die reden het gehele wetsontwerp zou moeten worden verworpen. In dat geval zou immers niet slechts de oude bepaling over het enquêterecht, maar ook de bestaande bepaling over het inlichtingenrecht ongewijzigd in de nieuwe Grondwet moeten worden gehandhaafd. Ik zou dat betreuren en ik hoop dan ook dat de argumenten die van de kant van de Regering naar voren zijn en zullen worden gebracht, voor de geachte afgevaardigde en zijn fractie nog redenen kunnen zijn om uiteindelijk toch hun stem aan het voorstel te geven.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben hiermede gekomen aan het einde van mijn betoog. De regeringscommissaris zal nog ingaan op enkele onderdelen van de wetsontwerpen Staten-Generaal. Ook zal hij de beantwoording van het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Christiaanse dat over de begroting handelt voor zijn rekening nemen. Ten slotte zal hij nog iets zeggen over het vervallen van het additionale artikel inzake heerlijke rechten.

□

De heer **Simons** (Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening): Mijnheer de Voorzitter! Gaarne zal ik nog iets toevoegen aan het belangwekkende betoog – ik mag dat toch wel zeggen – van de Minister. Dat betreft diverse onderwerpen. In de eerste plaats is mij gevraagd nader te antwoorden op hetgeen van de zijde van de Kamer is gezegd over ongeschreven staatsrecht, speciaal over punten die in het bijzonder de Eerste Kamer raken.

De geachte afgevaardigde de heer Feij zou nog wat meer duidelijkheid wensen omtrent de vraag wanneer van ongeschreven rechtsvorming sprake is. Hij kon meegaan met de door de Minister gegeven omschrijving, dat zulk een rechtsvorming aanwezig is, wanneer een gedraging als rechtsnorm is erkend zonder dat zij op een geschreven rechtsregel stoelt. Maar dat neemt alle onzekerheid niet weg. Speelt het tijdslement of het aantal gevallen van een gedraging hierbij een rol?

Aan de geachte afgevaardigde kan worden toegegeven, dat in het verleden slechts sporadisch ongeschreven

recht is ontstaan naar aanleiding van één of enkele gebeurtenissen of gedragingen. Maar een volkomen, ook voor de toekomst geldende zekerheid is naar onze mening op dit punt niet te geven. En dat acht ik inherent aan de aard van juist het ongeschreven staatsrecht.

Bij alle waarden die ook het ongeschreven recht voor de functionering van onze voornaamste staatsinstellingen heeft, moet erkend worden, dat niet steeds volkomen duidelijkheid omtrent het tijdstip van ontstaan en ook omtrent de inhoud en de strekking van ongeschreven rechtsregels aanwezig is. Het gaat bij het ongeschreven staatsrecht om normen, die in de praktijk worden gevormd op grond van gebeurtenissen waarin zij worden toegepast.

Het is niet uitgesloten te achten, dat zich later eens een ietwat andere situatie voordoet die tot de conclusie voert, dat op een regel een uitzondering moet worden toegepast ofwel dat de regel enigszins moet worden aangevuld. Ik dacht dat de praktijk daarvan geen moeilijkheden zou ondervinden. Zij moet die inconveniënt – maar ik zou het eerder een voordeel noemen – van de aard van het ongeschreven staatsrecht accepteren.

Ik kom nu tot de onderwerpen die in het bijzonder de positie van de Eerste Kamer raken. Allereerst is dat de vraag of de vertrouwensregel zoals die geldt in de verhouding tussen kabinet en Tweede Kamer, eveneens geldt in de relatie kabinet en Eerste Kamer.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer zou gaarne hebben gezien, dat door het uitsluiten van het recht van ontbinding van de Eerste Kamer als complement daarvan de vertrouwensnorm ook formeel niet voor de Eerste Kamer zou gelden.

De geachte afgevaardigde de heer Vis noemde de vertrouwensrelatie tussen Eerste Kamer en kabinet sinds jaar en dag uiterst zwak en in positieve zin achtte hij haar zelfs geheel afwezig. Zou men willen volhouden dat die vertrouwensrelatie er wel is, dan heeft zij toch een heel andere inhoud dan die tussen kabinet en Tweede Kamer, aldus de geachte afgevaardigde. Die relatie tussen kabinet en Staten-Generaal moet worden opgebouwd, als het ware georganiseerd en daaraan neemt de Eerste Kamer als orgaan naar zijn mening in feite niet deel.

Een positiever geluid over de vertrouwensrelatie liet de geachte afgevaardigde de heer Feij horen. Ook de heer Meuleman was van mening, dat

de vertrouwensregel eveneens voor de Eerste Kamer ten volle geldt.

Zoals ook uit de memorie van antwoord is gebleken en door de Minister is verwoord, deelt de Regering deze meer positieve opvatting. Bij het debat in de Tweede Kamer heeft de Minister voorbeelden genoemd van gevallen waarin een conflict met de Eerste Kamer heeft geleid tot de ontslagvraag van een bewindsman. Erkend moet echter worden, dat uit de recente historie ook blijkt dat er daarin geen gevallen zijn geweest dat een kabinet moest heengaan wegens een conflict met de Eerste Kamer. Daarop wees ook de geachte afgevaardigde de heer W. F. De Gaay Fortman.

Hierbij speelt ongetwijfeld een rol dat de Eerste Kamer in mogelijk tot conflicten aanleiding gevende situaties een grote reserve in acht pleegt te nemen. Dat laat echter in beginsel de gelding van de regel intact.

In dit verband kwam ook ter sprake het primaat van de Tweede Kamer. Het verheugt mij, dat mijn in de Tweede Kamer verdedigde opvatting dat het primaat van de Tweede Kamer eveneens als een regel van ongeschreven staatsrecht moet worden beschouwd, hier niet is betwist.

Daarbij is – speciaal in de schriftelijke behandeling – van de zijde van de Eerste Kamer minder betekenis gehecht aan het hiervoor aangevoerde argument van de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer. Kennelijk kan men van mening hierover verschillen. Ik blijf daaraan toch een zekere betekenis toekennen.

Maar van meer belang acht ik het, dat zowel van de zijde van de Eerste Kamer als dezerzijds diverse elementen in de posities en bevoegdheden van beide kamers zijn genoemd, die toch inderdaad het primaat van de Tweede Kamer ondersteunen. Dezerzijds is gewezen op het feit dat wetsontwerpen eerst door de Tweede Kamer moeten worden behandeld en aangenomen en dat de Eerste Kamer de rechten van initiatief en amendement mist.

Staatkundig acht ik nog van meer belang de factoren die van de zijde van de Eerste Kamer daarnaast zijn genoemd. Te weten de invloed van de Tweede Kamer op de vorming van kabinetten, haar invloed op en haar controle van het regeringsbeleid en niet in de laatste plaats de maatschappelijke aanvaarding van dit primaat.

Het is duidelijk, dat de erkenning van het primaat van de Tweede Kamer geenszins afdoet aan de waardering voor de functie die de Eerste Kamer in

ons staatsbestel vervult. Die is en blijft die van heroverweger van de door de Tweede Kamer aangenomen wetten en daarnaast die van mede-controleur van het regeringsbeleid.

Ik kom thans tot het laatst punt, dat in dit verband ter sprake is gebracht. Was het juist, dat de Tweede Kamer – overeenkomstig het voorstel van de Regering – het recht om de Eerste Kamer te ontbinden, heeft behouden?

Er zijn over dit punt van de zijde van de Kamer interessante beschouwingen gehouden.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer betreurde het behouden van het ontbindingsrecht. De mogelijkheid, dat wellicht binnen provinciale staten hergroeperingen zouden hebben plaatsgevonden en wellicht ook andere mensen in de Eerste Kamer zouden kunnen worden gekozen na ontbinding van de Eerste Kamer, achtte hij een marginaal argument.

Ook de heer Vis zag weinig zin in een tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer.

Andere afgevaardigden, zoals de heren Feij en Meuleman, bleven op het behouden van die mogelijkheid prijsstellen, mede in het verband van de ook voor de Eerste Kamer geldende vertrouwensregel.

Mijnheer de Voorzitter! Dezerzijds wordt prijsgesteld op het behouden van de mogelijkheid van ontbinding van de Eerste Kamer.

Erkend wordt dat het geval dat – behalve de ontbinding bij grondwetsherziening – een ontbinding van de Eerste Kamer nodig was, zich in het verleden niet vaak heeft voorgedaan. Dit zal, dunkt mij, in de toekomst niet anders zijn, maar het is nuttig deze mogelijkheid te behouden, omdat soms door middel van ontbinding de samenstelling van de Eerste Kamer aan een veranderde politieke situatie zou kunnen worden aangepast.

Nu kan men wel zeggen dat, wanneer tijdens de zittingsperiode van provinciale staten die in de aanvang daarvan de Eerste Kamer zullen hebben gekozen een ontbinding plaatsvindt, dit wel niet zal leiden tot een andere politieke samenstelling. Doch ook zonder zulk een wijziging in politieke samenstelling is het denkbaar te achten dat de provinciale staten – geplaatst voor een nieuwe situatie – aanleiding zouden vinden om de personele samenstelling van de Eerste Kamer zódanig te veranderen, dat van haar een gemakkelijker samenwerking met Regering en Tweede Kamer zou zijn te verwachten. Het lijkt daarom in elk geval nuttig, deze mogelijkheid in de nieuwe Grondwet te handhaven.

Simons

De geachte afgevaardigde, de heer W. F. de Gaay Fortman heeft onze mening gevraagd in de kwestie, of politieke partijen in hun statuten en reglementen incompatibiliteiten met het lidmaatschap van de Staten-Generaal kunnen vastleggen, die niet in de Grondwet voorkomen.

Hij gaf als voorbeeld het zojuist opgerichte CDA. De statuten daarvan heb ik nagegaan. Deze bevatten een paragraaf over incompatibiliteiten en cumulatie van functies. Die geeft in artikel 190 de regel, dat het lidmaatschap van méér dan één vertegenwoordigend lichaam is uitgesloten. Wel is in uitzonderlijke gevallen ontheffing mogelijk; die moet dan het partijbestuur of de partijraad op voorstel van het partijbestuur verlenen.

Overigens verwijzen de statuten voor de onverenigbaarheid van functies naar het huishoudelijk reglement. Dat geeft daarvoor in zijn artikel 60 vele bepalingen. De geachte afgevaardigde noemde daarvan het twaalfde lid, dat uitsprekt de onverenigbaarheid van het burgemeesterschap met onder andere het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam. Hieronder valt dus ook het lidmaatschap van de Eerste of van de Tweede Kamer.

Trouwens, die onverenigbaarheden worden ook elders nog uitdrukkelijk genoemd. Ontheffing is mogelijk.

Van belang lijken mij verder nog enige bepalingen in het reglement voor de voorbereiding van kandidaatstelling voor de Tweede Kamer. De kandidaat moet schriftelijk verklaren, dat hij zijn zetel ter beschikking stelt bij beëindiging en/of ontzetting uit het lidmaatschap van het CDA en ook zodra hij de leeftijd van 65 jaar bereikt.

Ontzetting (royement) is mogelijk wegens handelen in strijd met de statuten, reglementen enz. Zij geschiedt door het partijbestuur met appel op een commissie van beroep.

Ik laat in het midden – maar spreek er toch even over – of dergelijke stringente bepalingen in partijstatuten en reglementen voldoende rekening houden met het belang van het land bij een ruime kring van personen waaruit de leden van de Staten-Generaal kunnen worden gekozen. Het is mijns inziens te hopen, dat de daartoe bevoegde partijorganen een zinnig ontheffingsbeleid zullen voeren en dat zij met name de deuren van de Kamers der Staten-Generaal niet zullen sluiten voor burgemeesters wier werkzaamheden ais zodanig daarnaast tijd voor een kamerlidmaatschap overlaten.

Maar dat dergelijke bepalingen in partijstatuten en -reglementen strijdig zouden zijn met de grondwettelijke en wettelijke regels van de incompatibiliteiten en daarom als strijdig met de publieke orde als nietig zouden moeten worden beschouwd, is naar mijn mening niet het geval. De Regering heeft reeds eerder (in de nota naar aanleiding van het eindverslag inzake het herzieningsontwerp provincies en gemeenten) het standpunt ingenomen dat politieke partijen eigen normen kunnen vaststellen, waarbij door hen gestelde kandidaten verboden wordt, bepaalde wettelijk niet uitgesloten functies met het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam te combineren.

Het effect van een dergelijk verbod kan echter niet zijn, dat bij overtreding vanwege de partij aan dat lidmaatschap een einde wordt gemaakt. Wel is intern binnen de partij royement uit het partijlidmaatschap mogelijk.

Daartegen zal in het algemeen, zoals ook bij het CDA, beroep open staan. Is er daarna nog een beroep op de burgerlijke rechter? Zeker kan een besluit van een verenigingsorgaan bij de rechter worden aangevochten op de grond, dat het in strijd is te achten met de eisen van de objectieve goede trouw. Is zulk een besluit van een partijorgaan na een behoorlijke procedure tot stand gekomen, dan moet wel worden aangenomen, dat de toetsing door de rechter slechts marginaal zou zijn.

Kort samengevat komt dit hierop neer. Politieke partijen zijn vrij regels te stellen voor het combineren van functies door hun kandidaten. Die bevoegdheid is niet in strijd te achten met de grondwettelijke en wettelijke regelingen van de incompatibiliteiten.

Houdt een eenmaal verkozene zich niet aan de regels, dan kan hij uit het publieke ambt niet door zijn partij worden ontzet. Wel kan zij hem het lidmaatschap van de partij zelf ontnemen. Daartegen is beroep op de rechter mogelijk, die echter in het algemeen het partijbesluit slechts marginaal aan de eisen van de objectieve trouw zal toetsen. Ik hoop hiermede op de interessante vraag van de geachte afgevaardigde mijn mening te hebben gegeven.

Een belangrijk bezwaar is geopperd in het betoef van de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga omtrent het enquêterecht van een kamer minderheid. Hij heeft grote bezwaren tegen het wetsvoorstel, omdat door het amendement-Faber zulk een kamer minderheid kan bereiken, dat een onderzoek wordt gehouden met dwang-

bevoegdheden, zelfs de bevoegdheid om een getuige te gijzelen. Daarbij zijn de belangen van mensen rechtstreeks in het geding, zoals hij terecht opmerkt. Maar ik wil erop wijzen, dat een verplichting tot het afleggen van een getuigenverklaring in een kamer-enquête in overeenstemming is met ons gehele rechtstelsel.

In straf- en civiele procedures en ook in administratieve procedures zijn burgers verplicht gevolg te geven aan oproepen (dagvaardingen) tot het verschijnen als getuige en tot het geven van getuigenis. Voldoen zij daaraan niet, dan zijn zij strafbaar ingevolge artikel 192 Wetboek van Strafrecht. Zelfs voordat een burgerlijk geding aanhangig is, kan een getuigenverhoor worden bevolen en kunnen de opgeroepen zelfs worden gegijzeld (artikel 117 Wetboek van BR).

Dat gaat dus om een voorlopig getuigenverhoor dat vroeger meer bekend was als een valetudinaire enquête. Daarbij zijn ten aanzien van het verschijnen van de getuigen dezelfde verplichtingen en sancties, strafbaarheid en gijzeling, verbonden. Dat is dus een soort – men bedenke dit goed – privé-enquête die op verzoek van één enkele burger kan worden bevolen. Waarom zouden dergelijke verplichtingen dan niet mogen gelden bij een parlementaire enquête, ook al wordt die op verzoek van een minderheid van het aantal leden gehouden?

Ik wijs er hierbij nog op, dat de verplichtingen die aan de burgers kunnen worden opgelegd en hun verschoningsgronden in het kader van een parlementaire enquête nauwkeurig zijn geregeld in de wet op die enquête. In die wet is ook geregeld wat de sancties zijn op het niet nakomen van deze verplichtingen.

De vervolging ter zake van het niet nakomen van die verplichtingen is opgedragen aan de rechterlijke macht. Daarbij is de procedure bij de wet voor strafzaken voor de arrondissementsrechtbank van toepassing verklaard. Aldus wordt ook voldaan aan het vereiste van artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Ik meen daarom, dat ook in de dwangbevoegdheden van het enquêterecht, ook wanneer een minderheid van een Kamer een enquête gewenst heeft, geen ongeoorloofde inbreuk op de rechten van de burger mag worden gezien. Ik hoop, met deze uiteenzetting tot het wegnemen van de bezwaren van de geachte afgevaardigde tegen dit wetsontwerp te hebben bijgedragen.

Simons

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Eén element van mijn bezwaren heeft de heer Simons nog niet behandeld, namelijk tegen het niet overnemen van het Westduitse stelsel.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben graag bereid, hierop in te gaan. Bij het Westduitse stelsel ziet de geachte afgevaardigde als een voordeel dat de toepassing ervan onderworpen is aan een eventuele controle door het Bundesverfassungsgericht dat de grondwettigheid van allerlei handelingen mag beoordelen. Wij hebben dat stelsel niet.

Ik kan de geachte afgevaardigde mededelen, dat wij hebben nagegaan, in hoeverre dit systeem in Duitsland in de praktijk werkt. Wij hebben geconstateerd, dat er geen enkel geval is, waarin een vraag aanhangig is gemaakt bij dit Bundesverfassungsgericht die betref de uitoefening van het minderheidsenquêterecht door de Bondsdag zelve.

Er is slechts één keer een beslissing genomen, namelijk over een soortgelijke bepaling inzake een handeling van het parlement van de deelstaat Sleeswijk-Holstein. Dat is het enige geval en wij kunnen daarom dan ook beslist niet zeggen, dat daarin zo'n belangrijke waarborg is gelegen dat hier moet worden gevreesd voor misbruik van deze bevoegdheid. Ik wijs er in dit verband nog op, dat in ons stelsel het parlement zelf toeziet op de grondwettigheid van zijn besluiten en dat dit het parlement gerust kan worden toevertrouwd. De Minister heeft hierop al gezworen toen hij sprak over dit wetsontwerp.

Als een voorstel door een minderheid wordt gedaan, dan wordt daarover natuurlijk altijd een debat in de Kamer gevoerd.

In dat debat zullen alle gerezen bezwaren, wegens een mogelijke ongrondwettigheid, wegens een mogelijk niet passen van de uitoefening van dit recht op die wijze – bij voorbeeld omdat het eenvoudiger kan – door die Kamer die het betreft naar voren worden gebracht. Ik geloof dus, dat ook in dit opzicht niet gevreesd hoeft te worden dat hier in wezen minder waarborgen bestaan dan in het Westduitse stelsel.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu op enkele opmerkingen over de begroting. Het is gelukkig, dat tegen dit wetsontwerp 14 226, dat handelt over de begroting, de rekening en het beheer van de financiën van de staat, geen der sprekers zich heeft uitgesproken.

De geachte afgevaardigde de heer Fey deelde mede, dat zijn fractie vóór dit wetsontwerp zou stemmen.

Ook de geachte afgevaardigde de heer Christiaanse heeft zich niet tegen dit wetsontwerp uitgesproken. Maar wel heeft hij daaraan belangwekkende beschouwingen gewijd, waarover ik graag iets zou willen zeggen.

De heer Christiaanse constateerde allereerst, dat er geen voorstel wordt gedaan, de hoogte van de collectieve sector in de Grondwet te maximaleren. Die gedachte is, naar hij zei, onlangs in een van de Zwitserse kantons bediscussieerd. Met hem ben ik van oordeel dat het praktisch ondoenlijk zou zijn, zulk een percentage in de Grondwet te formuleren. De Grondwet is een stuk, dat voor vele jaren de hoofdregels voor de werking van het overheidsapparaat bevat. Daarom kan zij onmogelijk een dergelijk kwantitatief gegeven vaststellen.

Enig bezwaar had hij wel tegen het onderbrengen van het belangrijke artikel over de begroting onder de overige bepalingen van het vijfde hoofdstuk. Hij had kennelijk daarvoor een afzonderlijke paragraaf juister geacht.

Naar ik meen, hebben alle artikelen van de tweede paragraaf van hoofdstuk 5 der herziene Grondwet grote betekenis. Het zou in een beknopte Grondwet onjuist zijn geweest voor elk onderwerp een afzonderlijke paragraaf op te nemen. Men bedenke hierbij ook, dat in de bestaande Grondwet vier artikelen aan begroting en rekening zijn gewijd, terwijl deze materie thans is geformuleerd in één artikel. Dat kwam uiteraard niet in aanmerking om in een speciale paragraaf te worden ondergebracht. Het zal echter daardoor zijn gewicht zeker niet verliezen.

Met veel instemming nam ik kennis van de beschouwingen van de geachte afgevaardigde omtrent het behouden voor de Eerste Kamer van haar medewerking aan het totstandkomen van begrotingswetten. Die beschouwingen komen geheel overeen met het standpunt, dat de Regering in de Tweede Kamer heeft verdedigd.

Vervolgens heeft de geachte afgevaardigde aandacht gegeven aan de vraag, of niet een tweejaarlijkse begroting de voorkeur zou verdienen. Daarvoor heeft Boersma in zijn intreerede aan de TH Twente gepleit. Tegenover diens argumenten had zijns inziens de Regering meer op de inhoudelijke nadeln van een tweejaarlijkse begroting moeten wijzen. In de memorie van antwoord is vooral aandacht gegeven aan de betekenis die moet worden toegekend aan de jaarlijkse confrontatie van

Regering en volksvertegenwoordiging over het gehele beleid, een confrontatie, die ik ook wel eens een jaarlijkse wapenschouw heb genoemd. Daarnaast verdienen ook andersoortige nadeln van de tweejaarlijkse begroting aandacht.

Ik vat ze in het kort samen als de geringere flexibiliteit die daaruit voor het systeem voortvloeit. De geachte afgevaardigde heeft daarvan een meer uitgebreid overzicht gegeven en daarmee kan ik ook geheel instemmen. Ik vind het ook een belangrijk bezwaar tegen dit stelsel van een tweejaarlijkse begroting, dat wij dan ook ondanks de mogelijkheid die de Grondwet daartoe sinds 1922 geeft, nooit hebben toegepast.

Behalve aan de begroting heeft de geachte afgevaardigde ook aandacht gewijd aan haar sluitstuk, de rekening. Hij juicht het toe, dat de Regering bij nota van wijziging het woord 'onderzochte' heeft vervangen door 'goedgekeurde'. De rekening die aan de Staten-Generaal wordt overgelegd, moet dus ook in den vervolge door de Algemene Rekenkamer zijn goedgekeurd.

Nu betreft de geachte afgevaardigde, dat de Grondwet slechts zal voorschrijven dat de rekening ter inzage ligt bij de griffier. Mag ik de geachte afgevaardigde erop wijzen, dat de tekst van de bepaling dit geenszins voorschrijft? Mochten de Kamers in de toekomst aanleiding vinden tot een meer inhoudelijk onderzoek van de goedgekeurde rekening, dan verzet het artikel zich daartegen in geen enkel opzicht.

Aan het slot van zijn interessante betoog over het begrotingsartikel heeft de geachte afgevaardigde nog een tekstuele opmerking gemaakt. Hij zag toch wel bezwaar tegen de tekst van het eerste lid:

'De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld'.

Het woord 'vaststellen' achtte hij minder juist ten aanzien van de ontvangsten. Daarbij verwees hij naar de zijns inziens meer correcte formulering in artikel 1 van de Comptabiliteitswet 1976:

'In deze wet worden onder de begroting verstaan de wetten, waarbij de hoofdstukken der begroting van de uitgaven van het Rijk worden vastgesteld en die, waarbij de middelen tot dekking worden aangewezen en geraamd'.

Mag ik hiertegenover erop wijzen, dat bij de vaststelling van de Comptabiliteitswet – de materie is mij uiteraard niet vreemd – natuurlijk rekening moest worden gehouden met de be-

staande bepaling in de Grondwet. Die spreekt, naast de vaststelling van de begrotingen van de uitgaven des Rijks, van de aanwijzing van de middelen tot dekking. Wel kon de Comptabiliteitswet in haar bepaling daaraan toevoegen, dat bij de wet die middelen worden geraamd.

Nu is 'ramen' hetzelfde als 'begroten', dat wijzen alle woordenboeken uit. De keuze van het woord 'geraamd' in dat eerste artikel van de Comptabiliteitswet lag voor de hand, omdat het woord 'begroot' redactioneel lelijk zou zijn in een zin, die ook het woord begroting bevatte.

Ik wil daaraan nog iets toevoegen over de historie van de bestaande grondwetsbepaling. Zij kwam in 1848 in de Grondwet. De Staatscommissie-Thorbecke had voorgesteld: 'De begrotingen van alle uitgaven zowel als van alle inkomsten des Rijks, worden vastgelegd bij de wet'. De Regering nam destijds de redactie van de Staatscommissie over, maar zij zwichtte voor bezwaren uit de Tweede Kamer en zij stelde toen de thans nog geldende redactie voor.

De gezaghebbende commentator Buys was het hiermee niet eens. Hij geloofde, 'dat de kritiek van de afdelingen niet volkomen billijk was en dat de Regering beter zou hebben gedaan met aan hare oorspronkelijke redactie vast te houden'.

Met Buys aan mijn zijde, wil ik nog herhalen, hetgeen in de nota naar aanleiding van het eindverslag hierover is aangevoerd: De bestaande Grondwet spreekt in artikel 146 van 'de begroting der provinciale inkomsten en uitgaven' en in artikel 155, handelende over de gemeenten van 'de begrotingen van inkomsten en uitgaven,' zonder daarbij door een toevoeging een onderscheid te voelen tussen inkomsten en uitgaven. En diezelfde terminologie wordt gebruikt in de Provinciewet en de gemeentewet.

Dat neemt natuurlijk niet weg, dat er een verschil in karakter is tussen de uitgavenzijde en de ontvangstenzijde van de begroting. De uitgavenzijde geeft een autorisatie om maximaal het bedrag van de post uit te geven. Wat precies zal worden uitgegeven, kan zij onmogelijk bepalen, evenmin als de begroting van de ontvangsten anders kan zijn dan een schatting. Maar voor beide zijde wordt een bij de wet vast te stellen begroting gevorderd. Ik hoop hiermede de bezwaren van de geachte afgevaardigde – die overigens het wetsontwerp niet afwees – ook op dit punt te hebben weggenomen.

Ook tegen het wetsontwerp inzake het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten zijn tot mijn genoegen geen bezwaren geuit.

De heer W. F. de Gaay Fortman noemde dit wetsontwerp 'een toetje'. Hij gaf ons ook een toetje, een amusante anecdote over het toevoegen van namen van heerlijkheden aan de eigen naam.

De heer Wiebenga deelde mede dat zijn fractie met enig gevoel van vreugde voor dit wetsontwerp zal stemmen, zulks omdat dit geheel in overeenstemming is met de liberale geestestroom.

Ik mag volstaan met dezerzijds uit te spreken dat het ons verheugt dat aldus ook over dit betrekkelijk geringe wetsontwerp wordt gedacht.

De vergadering wordt van 12.52 uur tot 13.45 uur geschorst.



De heer **Vermeer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil eerst ingaan op hetgeen vanuit de Kamer is opgemerkt. Ik heb het betoog van de heer Wiebenga over het enquêterecht met veel interesse gevolgd. Ik zou mij willen aansluiten bij zijn opvatting dat het mogelijk moet zijn in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, waarop wij overigens geen invloed hebben, verschillende vormen van onderzoek nader te regelen, waardoor de behoefte aan het enquêterecht kleiner zou zijn. De Minister heeft daarover trouwens ook gesproken. De conclusie waartoe hij is gekomen, heeft mij overigens niet overtuigd. Ik blijf op het standpunt staan dat ik in eerste instantie heb verwoord.

Ik wil nog wel een enkele opmerking maken over het praktische gebruik van het enquêterecht. Naar mijn mening zal ook dat een belemmering zijn om gemakkelijk gebruik te maken van het recht van enquête. In een grijs verleden ben ik lid geweest van de commissie-Koersen die zich bezighield met de Helmenaffaire. Dat was geen enquêtecommissie. Zij lag er wel dicht tegenaan. Ik kan mij goed herinneren dat het lid zijn van een dergelijke commissie zeeën van tijd kostte.

Op zich is dat natuurlijk ook een praktische rem op het makkelijk gebruik maken van een dergelijk recht, vooral dat van enquête. Dat heeft namelijk een zwaardere betekenis dan de onderzoekcommissie, waarover ik spreek.

Als de heer W. F. de Gaay Fortman spreekt over het zich te pas en te onpas keren tegen het bestaan van deze Kamer, is het naar mijn mening bij de-

ze grondwetsherziening volkomen te pas geweest als ik daarover spreek. Als voorzitter van de fractie van de Partij van de Arbeid doe ik dat overigens zelden.

Ik vond dat het hier wel moest gebeuren. Ik heb ook geprobeerd dit in bescheiden mate te doen. Ik heb ongeveer één kolom ermee gevuld. De heer De Gaay Fortman heeft wat dat betreft langer gesproken over het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering, wat toch een iets meer marginale kwestie is dan het bestaan van de Kamer zelf.

De heer B. de Gaay Fortman heeft zich nog bezorgd gemaakt over de geschiktheid van kandidaten voor deze Kamer in verband met de regionalisatie van de kandidaatstelling bij de drie grote partijen. Alle leden van onze fractie, gekozen via die verwerpelijke procedure, zijn zich op dat moment natuurlijk diep bewust geweest van het feit dat zij bij ballotage door de heer De Gaay Fortman, die ballotage niet gepasseerd zouden zijn.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Enkelen wel!

De heer **Vermeer** (PvdA): Dan is het heerlijk dat het met enkelen wel het geval is. Waarschijnlijk zal het die enkelen niet interesseren om het te weten.

De heer Vis heeft in een boeiend betoog gewezen op de denkbaarheid dat als gevolg van de verkiezing van de gehele Eerste Kamer, aansluitend op die van Provinciale Staten, de positie van de Eerste Kamer wel eens belangrijker zou kunnen worden.

Het is zonder meer een feit dat het terugbrengen van de zittingsduur van zes naar vier jaar, in combinatie met het vervallen van de verkiezingen in twee fasen, inderdaad zal betekenen dat wat wij nu zien, het achterlopen bij de politieke verhoudingen, in het tegendeel zal omslaan; althans in het merendeel van de gevallen.

Er kan natuurlijk toch weer een kortere of langere periode komen dat wij achterlopen bij de politieke verhoudingen zoals zij in het land liggen. De heer Vis heeft echter volkomen gelijk als hij constateert dat het merendeel van de tijd niet het geval zal zijn.

De vraag is natuurlijk tot welke conclusie het vermoeden leidt dat als gevolg daarvan de Eerste Kamer zich tot een orgaan van zwaarder politiek gewicht zal kunnen ontwikkelen dan de lichtgewicht die zij nu is. Men moet dan de vraag stellen of men tegen deze wijziging moet stemmen.

Vermeer

Het bezwaar daarvan is – de heer Vis zal dit met mij erkennen – dat we dan terugvallen op de huidige situatie, die natuurlijk ook niet bevredigend is, althans in onze ogen.

De vraag is natuurlijk ook – dit is een kwestie van taxatie – of er heel veel zal veranderen. Ook nu wijken de politieke verhoudingen hier heel vaak af van die in de Tweede Kamer. Toegegeven zij echter dat het feit dat wij daarbij achterlopen, zeker een rem zal zijn om te proberen ons, politiek gesproken, wat meer te profileren.

Op deze wijze komen wij tot de vraag: hoe zal zich dit ontwikkelen? De heer Vis komt dan tot de conclusie dat de statenverkiezingen vermoedelijk nog veel sterker het accent zullen krijgen van verkiezingen met een nationale betekenis. Het is denkbaar dat het in die richting gaat.

Daar staat echter tegenover dat als de provincie zich gaat ontwikkelen tot een volwaardiger bestuurslaag – hetgeen wij toch allemaal graag willen – het accent op het provinciale karakter daardoor wellicht weer wat zal kunnen toenemen. Ik zeg dit allemaal veronderstellenderwijze, want zeker weten doen wij het niet.

Ik wil daarmee de mogelijkheid waarop de heer Vis heeft gewezen – waarvan sommigen (ook in onze fractie) zeggen dat het niet alleen een mogelijkheid is, maar zelfs haast een zekerheid – hoogstens wat relativeren. Meer kan ik niet doen.

We verkeren daarmee in een nogal paradoxale situatie dat wij, als degenen die deze Kamer eigenlijk niet noodzakelijk vinden, uit een oogpunt van het elimineren van althans enkele, naar onze mening onjuiste elementen in het kiesstellen zouden stemmen voor een wijziging die tot gevolg kan hebben dat de positie van deze Kamer daardoor juist sterker wordt.

Dat is een merkwaardige, paradoxale situatie, die zich niet zou hebben voorgedaan – daarover zijn we het met elkaar eens – als de verkiezingen voor de beide Kamers zouden samenvallen. Dit is echter niet het geval.

Welnu, dit alles tegen elkaar afwegende, zal zeker een belangrijk deel van mijn fractie – wij hebben daarover echter nog geen definitief beraad gehad – tegen dit voorstel stemmen.

De Minister heeft gezegd dat de Eerste Kamer zich in de nieuwe omstandigheden bewust zal zijn van haar positie en de nodige terughoudendheid zal handhaven. De Minister zal echter moeten toegeven dat de verleiding om anders te handelen – dit is juist het

punt dat de heer Vis heeft genoemd – zonder meer groter zal worden. Dit argument blijft toch recht overeind staan.

Daarmee ben ik gekomen op het betoog van de Minister en de Regeringscommissaris. Ik wil allereerst zeggen dat ik dankbaar ben voor de bijzondere duidelijke antwoorden en ook voor het feit dat alle vragen die althans van onze kant zijn gesteld, zijn beantwoord. Ik heb dan ook geen behoefte, op veel punten terug te komen.

De Minister heeft terecht geconstateerd dat ik ten aanzien van de hervormingen van ons staatsbestel heb gezegd, dat ik deze op het ogenblik niet zie zitten. Hiermede heb ik mij echter nog niet zonder meer geschaard aan de zijde van bij voorbeeld de heer De Gaay Fortman. Dit is niet het geval.

Ik heb gezegd dat ook wij bepaalde staatsrechtelijke hervormingen zouden willen op dit moment – op zijn minst veranderingen in de positie van de Eerste Kamer en liever nog afschaffing van de Eerste Kamer, en voorts veranderingen in het kiesstelsel.

Wij zijn echter realist genoeg om te weten dat daarvoor op het ogenblik geen meerderheid is te vinden, laat staan een tweederde-meerderheid, zoals deze in tweede lezing nodig is. Om die reden heb ik gezegd dat wij het nu vooral zullen moeten zoeken in het functioneren van het geheel.

Ik ga niet meer diep in op de problematiek van een artikel in de Grondwet met betrekking tot de partijorganisatie. Het staat er ook niet in, zodat we er wat dit betreft niet over behoeven te praten. Het zou een betrekkelijk academisch debat worden. Voor de zuiverheid wil ik wel zeggen, dat ik natuurlijk nooit zou willen dat dit zou leiden tot een beperking van de vrijheid van partijvorming. Ik heb dit ook bepaald niet gezegd. Ik heb gewezen op de publiekrechtelijke functie die de partijen nu eenmaal hebben, met name waar het betreft de kandidaatstelling. Dat zou een reden kunnen zijn, een dergelijke bepaling op te nemen.

Ten slotte kom ik nog even terug op het weigeren van inlichtingen om redenen van staatsbelang. Ook daar blijf ik tegenover de Minister staan. Als ik bij interruptie de term 'zwaarwichtige reden' laat vallen, betekent dat niet dat ik die in de Grondwet zou willen hebben. Als 'om redenen van staatsbelang' niet in de Grondwet stond, zou er naar mijn wijze van zien niets veranderen. Dát heb ik gezegd. Ik verwerp de stelling dat het beroep op staatsbelang op zich zelf voldoende zou zijn. Als een Minister zich op het staatsbelang

beroept om geen inlichtingen te geven, is dat naar mijn oordeel niet genoeg.

Een Minister moet in het concrete geval zo goed mogelijk motiveren waarom hij de inlichtingen niet kan geven. Als de Kamer het daar niet mee eens is, kan zij daar al of niet politieke conclusies uit trekken door een motie daarover te aanvaarden of iets dergelijks. Dat is wat ik heb gezegd.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! U zult begrijpen, dat ik nu ook mijn zieke fractiegenoot Feij vervang. Voordat ik inhoudelijk op de zaken inga, stel ik graag vast dat het een groot genoegen is met deze bewindsman en deze regeringscommissaris te discussiëren op de wijze waarop dat een paar weken geleden en ook vanochtend gebeurd is.

Ook de *onderlinge discussie* wordt op een hoogst interessante manier gevoerd. Er wordt hard gewerkt aan dit hele grondwetsproject. Wat dat betreft, verdient de Regering een woord van lof. Zij trekt er hard aan en wij willen proberen in dat tempo mee te draaien.

Ik complimenteer de geachte afgevaardigde de heer Vis met zijn maiden speech. Met zeer veel belangstelling hebben wij geluisterd naar zijn betoog over de positie van de Eerste Kamer. De heer Vermeer heeft er nu in tweede termijn ook iets over gezegd. Ik denk – maar dat is een taxatie, die ik misschien voor een andere zal moeten prijsgeven – dat ook de Eerste Kamer, op een nieuwe wijze samengesteld, zich terughoudend zal opstellen.

Wellicht zou dat echter niet het geval zijn bij principiële zaken. En dat maakt het natuurlijk extra interessant. Wij kunnen weliswaar zeggen dat wij bij praktische zaken onze eigen functie als Kamer niet moeten overdrijven, maar daar waar zwaarwegende ethische onderwerpen in het geding zijn wordt het wel eens moeilijk terughoudend te blijven. Dat geldt bij voorbeeld als je geweten mee gaat spreken.

In zoverre is het punt van de heer Vis heel interessant. Wij nemen kennis van de overwegingen die op dit ogenblik kennelijk in de boezem van de PvdA-fractie spelen. Mijn fractie zal dit punt nog nader in de discussie betrekken.

De Minister heeft nog gesproken over het ongeschreven staatsrecht. De regeringscommissaris is daar verder op ingegaan. Een punt dat ik er nu uithaal is de ongeschreven staatsrechtelijke regel die in de ogen van de Minis-

Wiebenga

ter niet bestaat, namelijk dat er geen nieuw kabinet zou moeten kunnen komen zonder tussentijdse verkiezingen.

Ik wil voor de duidelijkheid en omdat het toch een belangrijk punt is nog eens laten vastleggen – ook hier in de Handelingen – dat ook mijn fractie dat standpunt deelt. Het zou ook een beetje vreemd zijn om die regel af te leiden, want ook na verkiezingen heeft de kiezer dikwijls geen idee wat voor kabinet hem of haar te wachten staat.

De verkiezingen zijn in ons beperkt dualistisch stelsel dan ook primair erop gericht de volksvertegenwoordiging van een nieuw mandaat te voorzien en opnieuw samen te stellen. Ik vraag mij wel eens af, hoe het komt dat met name zij die de laatste tijd menen het dualisme sterker te moeten benadrukken – als voorbeeld kan ik noemen de heer Van Thijn – juist deze ongeschreven regel van staatsrecht zo graag erkend willen zien.

Het een is toch in strijd met het ander: of het stelsel is monistisch en dan is het redelijk dat het kabinet duidelijk samenhangend met de verkiezingsuitslag wordt samengesteld, of het stelsel is dualistisch en dan is de samenstelling van het kabinet ook van andere factoren afhankelijk.

Het volgende punt betreft het voorzitterschap. De Minister heeft een vanuit zijn standpunt heel overtuigend pleidooi gehouden. Hij heeft de Kamer voorgehouden de voordelen die dit wetsontwerp biedt af te wegen tegen het nadeel dat onze fractie met betrekking tot het voorzitterschap ziet.

In eerdere behandelingen van grondwetsontwerpen is nog wel eens het adagium *rubrica non est lex* gebruikt. De afweging die nu moet worden gemaakt is, of de betere systematiek nu zoveel belangrijker is dan een inhoudelijk bezwaar. Ik ben geneigd te zeggen dat in beginsel inhoudelijke standpunten belangrijker zijn dan overwegingen van systematiek.

Ik vermeld verder de overwegingen die de heer De Gaay Fortman sr. namens zijn fractie heeft gegeven. Ook noem ik de wijze waarop deze tekst tot stand is gekomen. Voorts denk ik aan wat de Minister zei, namelijk: Eerste Kamer, betoon op dit punt grootheid. Wie zijn wij overigens dat wij dat niet zouden willen doen?

Dit alles indachtig moet ik toch zeggen dat wij hier bezig zijn een politieke afweging te maken. Natuurlijk kunnen wij hier wel heel erg netjes zijn, maar wij hebben hier een politieke functie en wij mogen die afweging maken en ergens tegen zijn.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Refererend aan het begin van zijn betoog wil ik de heer Wiebenga alleen vragen, of dit zo'n principieel ethisch punt is waarvoor de terughoudendheid moet wijken.

De heer **Wiebenga** (VVD): In uw ogen niet, mijnheer Kolthoff; in de ogen van mijn fractie wel. De vraag is of het louter en alleen om dat regeltje gaat. U zult erkennen dat er wel meer meespeelt: ook de verhoudingen binnen de verenigde vergadering en eveneens wel de plaats die de Eerste Kamer in ons staatsbestel moet innemen. De afweging die u maakt is dus duidelijk een andere dan de mijne.

Het betoog van de regeringscommissaris over de cumulatie van functies, zoals die omschreven zijn in de statuten en het huishoudelijk reglement van de politieke partij CDA, vond ik een perfecte analyse.

Ik denk dat daarbij voor een reeks van jaren volstrekt duidelijk is aangegeven hoe dergelijke afspraken zich verhouden tot de Kieswet. Ik wil de Regeringscommissaris hiervoor danken.

Wat betreft het wetsontwerp nr. 14 225, dat onder meer over het enquêterecht handelt, heeft de Minister gezegd dat hij intrekking heeft overwogen. Ten slotte, zo stelt hij echter, gaat het om de bevoegdheden van de Staten-Generaal.

Als de Tweede Kamer in meerderheid meent dat deze bevoegdheid aan een minderheid moet toekomen, wie is de Regering dan om juist op dit vlak zaken in te trekken? Het past de Regering, hiernaar kritisch te kijken maar toch meen ik, mijnheer de Voorzitter, dat hiermee te veel de buitenkant van de zaak naar voren wordt gebracht.

Wellicht heeft er intrinsiek te weinig een afweging plaatsgevonden. Daarmee wil ik overigens niet ontkennen dat de Minister ook inhoudelijk een toelichting heeft gegeven.

Dat de Raad van State niet alsnog is gehoord, blijft mijn fractie ernstig betreuren, met name omdat er juridische bezwaren rezen, afgezien van politieke en getalsmatige bezwaren. Ik meen, dat artikel 18, lid 2, van de Wet op de Raad van State de Regering de mogelijkheid biedt om desgewenst het advies van de Raad van State in te winnen. Dit is niet gebeurd.

Wij nemen hiervan kennis en men dient te bedenken dat dit een rol zal spelen bij de uiteindelijke afweging, die mijn fractie moet maken bij de stemmingen. Ik hoop dat de Minister hiervoor begrip zal hebben.

Wanneer de heer Vis stelt dat hier het minderheidsenquêterecht wellicht

minder als drukmiddel wordt gebruikt omdat bij ons de verhoudingen milder zijn dan in de Bondsepubliek, is dat mogelijk of niet mogelijk. Ik denk dat bij ons in verbale zin de verhoudingen wat milder zijn maar het is de vraag, of dit ook inhoudelijk geldt. Het gaat mij wat te ver, te zeggen dat het hier wel niet zo hard gebruikt zal worden als politiek strijdmiddel. Dat is een kwestie van speculatie en ik ben niet geneigd, het hiermee eens te zijn.

In eerste instantie heb ik verwezen naar de heer Faber, die aan de overzijde vroeg waarop het één vijfde gedeelte was gebaseerd en die een paar weken later met een amendement kwam waarmee precies dat percentage werd aangegeven. Dat de Minister het verdragsrecht erbij haalt en stelt dat één vijfde gedeelte van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer kan vragen om goedkeuring van verdragen, vind ik vrij gezocht.

Dat is inderdaad de enige verbinding, die men kan leggen, maar het betreft hier toch een procedurele bevoegdheid van een minderheid terwijl het thans gaat om de inhoudelijke bepaling van het onderwerp, waarover een enquête gehouden zou kunnen worden. Hieraan kan door de meerderheid niet worden geschaafd.

Wat betreft het Westduitse stelsel heeft de Regeringscommissaris terecht meegedeeld – het was ook mij bekend – dat bij het Bundesverfassungsgericht in wezen geen geschillen over het minderheidsenquêterecht zijn aangebracht. Dat is begrijpelijk omdat het feit dat het Bundesverfassungsgericht in dergelijke situaties een uitspraak kan doen, preventief werkt.

Het past verder ook goed in het Westduitse grondwettelijke systeem. Hierdoor kunnen de geschillen worden voorkomen. Welnu, ons systeem is heel anders. Wat betreft het toetsen van wetten aan de Grondwet kennen wij geen constitutioneel hof of iets dergelijks.

Mijn fractie beschouwt het overgeplante Westduitse stelsel met betrekking tot het enquêterecht toch een beetje als een vreemde eend in de constitutionele Nederlandse bijt. Het sluitstuk in het Westduitse systeem, het Bundesverfassungsgericht, ontbreekt hier.

De regeringscommissaris heeft erop gewezen dat er bij de civiele en de strafrechtspraak uiteraard sancties zijn tegen weigerachtige gedaagden enz. Daarop valt niets af te dingen. Toch meen ik dat er een duidelijk verschil is tussen het een en het ander, met name omdat het bij de civiele rechtspraak

Wiebenga

gaat om beslissing van onderlinge geschillen tussen burgers of rechtspersonen en bij de strafrechter om overtreding van in de wet neergelegde strafbepalingen. Hier gaat het om een in wezen politieke aangelegenheid.

In het strafrecht en het burgerlijk recht worden de bevoegdheden aan een onafhankelijke rechter gegeven. Bij de enquête gaat het om een zeer vooringenomen politiek lichaam, dat vragen kan stellen over allerlei politieke en bestuurlijke aangelegenheden. Er is dan een toch wel zeer ernstige inbreuk, niet formeel op de rechten van de burger, maar toch wel op de privacy van de burger.

Mijnheer de Voorzitter! Tot mijn spijt moet ik mededelen dat mijn fractie al met al geenszins is overtuigd, met name, zoals ik in eerste termijn al heb gezegd, omdat een heel ander systeem denkbaar is, namelijk doordat wel degelijk een minderheid van met name de Tweede Kamer een onderzoeksrecht zou krijgen. Juist echter het ultimatum remedium, het enquêterecht, dus het onderzoeksrecht met dwangbevoegdheden zou als sluitstuk in onze ogen een meerderheidsbesluit moeten hebben.

□

De heer **Vis** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil graag de Minister en de regeringscommissaris bedanken voor de uitvoerige aandacht die zij hebben besteed aan de door mij aangesneden punten. In het bijzonder tot de Minister wil ik zeggen, dat ook ik terug denk aan een staatsrechtelijk samenzijn in andere tijden in Noord-oost-Friesland. Ik heb daaraan plezierige herinneringen. Het staatsrecht verenigde ons toen reeds, zo blijkt.

Ik wil beginnen met een paar kleine punten, om vervolgens tot de hoofdzaken te komen. De Minister heeft mij zonder meer gerekend bij de voorstanders van opheffing van de Eerste Kamer. Dat is een korte omschrijving van iets dat eigenlijk omvangrijker is. Ik heb niet zonder opzet gezegd, dat ik voorstander ben van het een-kamerstelsel, dat bij voorbeeld ook het Bataafs-Noordse stelsel zou kunnen zijn.

Ik was nogal onder de indruk van het betoog van de heer B. de Gaay Fortman, die erop wees dat de Eerste Kamer een aantal functies heeft die, als zij wordt opgeheven, moeten worden waargenomen door andere organen. Dat kan op verschillende manieren, dit wellicht ten overvloede.

De Minister heeft mij ook een paar dingen duidelijk gemaakt, waarvoor ik

hem dankbaar ben. Het ter beschikking stellen van de portefeuilles moet aan iemand worden gedaan. In een ander hoofdstuk van de nieuwe grondwet zal staan wie benoemt en ontslaat. Daaruit zou je kunnen afleiden, dat de ter beschikkingstelling ook aan dat orgaan zal plaatsvinden.

Ik heb ook iets gezegd over de relatie tussen het ter beschikking stellen en het impliciet steeds houden van verkiezingen, ook tussenverkiezingen. Ik heb daarbij inderdaad over het hoofd gezien, dat in de betrokken memorie van antwoord ook wordt gedoeld op de vorming van een interimkabinet, zonder tussenverkiezingen. Ik heb het gevoel dat ik mijn bezwaar in dit opzicht moet laten vallen.

Ik kom tot het hoofdbestanddeel van mijn bijdrage, waarvan ik toch minder zal laten vallen. Onze bezwaren tegen de vier-jarlijkse verkiezingen zijn ook door anderen met meer of minder instemming aangehaald. Zij blijven overeind. De Minister heeft toegegeven, dat de situatie die ik vrees zich daarbij in beginsel kan voordoen. Daarover zijn wij het dus eens.

De Minister komt vervolgens met een bepaalde conflictoplossing. Hij zei, dat het kabinet in een dergelijke situatie de Tweede Kamer kan ontbinden en dat, als het kabinet dat niet zou doen, de Eerste Kamer het kabinet duidelijk kan maken, dat het dat toch zou moeten doen. Hij heeft daarbij ook gewezen op de grote terughoudendheid die deze Kamer tot dusver heeft gekenmerkt en daaraan de verwachting vastgeknoopt dat dit in de toekomst wellicht zo zou blijven.

Het kabinet zal de Tweede Kamer wellicht ontbinden. Ik vind dat eigenlijk geen reële mogelijkheid. Een zelfstandige ontbinding van de Tweede Kamer, zomaar, alleen op basis van de provinciale statenverkiezingen, is nog nooit voorgekomen en ik denk, dat dit in de toekomst ook niet zal voorkomen.

Ik weet wel, dat er wel ontbindingen van de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden die iets te maken hadden met de verkiezingen voor de provinciale staten, bij voorbeeld in 1958 en in 1966, maar dat waren situaties die veel complexer zijn; er was een bepaalde politieke verschuiving bij die statenverkiezingen en die hebben geleid tot een aanzienlijke politieke beroering op het Binnenhof en ten slotte tot het uiteenvallen van de coalitie.

Dat is toch een andere situatie dan de situatie zoals de Minister die geschilderd heeft, nl. alleen maar een statenverkiezing zonder dat er moeilijkheden zijn in de regeringscoalitie.

De meerderheid van de Tweede Kamer en het kabinet zijn het in de door hem en mij veronderstelde situatie gewoon eens. Ik zie het dan ook niet gebeuren dat een kabinet om die reden – eigenlijk een buiten het parlement, buiten de Tweede Kamer gelegen reden – de Tweede Kamer zal ontbinden.

Een tweede mogelijkheid is dat de Tweede Kamer ontbonden zal worden onder aandrang van de Eerste Kamer. Dat is nu precies waar ik geen voorstander van ben, want dat zou het aantasten zijn van het primaat van de Tweede Kamer dat wij allen in allerlei toonaarden zeggen te belijden. Dan is er een conflict tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer en de Eerste Kamer stuurt als het ware via het kabinet als tussenfiguur de Tweede Kamer naar huis.

De Minister heeft gezegd, dat hij hoopt op terughoudendheid. Ook dat vind ik eigenlijk geen argument. In welke situatie zal dan hetgeen ik voorzie optreden? Dat zal gaan optreden bij het bestaan van smalle coalities, want anders zal er niet veel veranderen; in een brede coalitie is het risico, lijkt mij, afwezig.

Ik denk, dat wij het er allen over eens zijn, dat de kans op smalle coalities, dus met een kleine meerderheid, niet kleiner geworden is en ook niet zal zijn, maar in de toekomst zelfs wellicht wat groter zal zijn. Juist in die politieke situatie zijn er nogal wat omstrede onderwerpen; het beleid wordt als het ware puntiger als de meerderheid in de Tweede Kamer kleiner is. De kans op conflicten, op omstrede zaken, neemt als het ware toe.

Ik wil hier nog iets aan toevoegen. Later op deze middag zullen wij vermoedelijk spreken over wetsontwerp 14 047, waarin de mogelijkheid, ook door de Minister, wordt voorzien dat beleidsbesluiten in de toekomst in de formele wetsformule zullen worden verpakt.

Dat betekent, dat ook deze Kamer meer met beleid te maken zal krijgen dat tot dusver in de vorm van nota's aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd en grotendeels buiten de parlementaire aandacht van deze Kamer blijft. Dit betekent, dat de politieke agenda gewichtiger en belangrijker zal worden. Ook dat lijkt mij een element dat wij in onze verwachtingen voor de toekomst moeten meenemen.

Mijn slotsom is eigenlijk, dat de situatie zich vrij waarschijnlijk zal kunnen voordoen. Je kan natuurlijk zeggen dat zij zich nooit voor zal doen, dat zij zich soms voor zal doen of dat zij zich vaak voor zal doen. Eigenlijk doet dat er niet

Vis

zo vreselijk veel toe. Ik vind, dat je bij de wijziging van een Grondwet juist rekening moet houden met de slechtste situatie.

Als dit onderwerp gedeconstitucionaliseerd was, dan zou ik er niet zo zwaar aan tillen, maar juist omdat de kiesregeling in de Grondwet staat en dus in de toekomst ook moeilijk te wijzigen zal zijn, vind ik dat wij zwaar aan de eventuele risico's zullen moeten tillen.

Ik heb aan het betoog van de regeringscommissaris nog een argument voor mijn stelling ontleend. In eerste termijn heb ik gezegd, dat ik zelf niet zo overtuigd ben van een positieve vertrouwensrelatie tussen deze Kamer en het kabinet. Ik heb er enige twijfel over uitgesproken en ik heb die ook enigszins toegelicht. De regeringscommissaris heeft gezegd dat er zins inziens een meer positieve vertrouwensrelatie bestaat tussen deze Kamer en het kabinet.

Als dat zo was, dan zou bij het wegvallen van de meerderheid vóór het kabinet in deze Kamer het tegendeel ook iets sterker zijn dan ik heb geschat. Er is dan ook in sterkere mate sprake van het ontbreken van een vertrouwensrelatie dan in het door mij veronderstelde geval. Ik weet niet, of dit zo is, maar ik heb toch het gevoel, dat dit een argument is dat mijn stelling onderschrijft.

Al met al heb ik het gevoel, dat de bezwaren die ik heb geschilderd, door de Minister niet zijn ontzenuwd. Het lijkt mij inderdaad een kwestie van inschatten, maar ik geloof dat we er niet aan moeten beginnen. Vandaar dat ik moet mededelen, dat mijn fractie tot haar spijt haar stem niet aan het wetsontwerp zal kunnen geven. Over de overige wetsontwerpen heb ik geen opmerkingen te maken.

□

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik voeg mij bij degenen die vinden dat wij vanmorgen een goede morgen hebben gehad en die dat bedoelden als compliment voor de Minister en de regeringscommissaris.

Uiteraard ben ik erg tevreden met alles wat de Minister heeft gezegd over de voortgang van de grondwetsherziening, zij het dat ik, enige herinnering hebbende aan overleg met de Minister van Onderwijs en Wetenschappen over het onderwijsartikel in de Grondwet en niet de indruk hebbende, dat in dit opzicht op het departement van Onderwijs ondanks de wisseling van

bewindsman een andere attitude haar intrede heeft gedaan, de zwartste verwachtingen heb over de duur van dat overleg. Althans naar mijn mening kan deze kamer niet later dan eind april 1981 grondwetsontwerpen behandelen.

Wat betreft wetsontwerp 14 022 en de kwestie van het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal kan ik mij geheel aansluiten bij hetgeen de heer Wiebenga heeft gezegd. Alleen de volgende aantekening, bij het betoog van de Minister. Ik heb mij er niet op beroepen, dat de Verenigde Vergadering een instituut zou zijn, vergelijkbaar met de Eerste Kamer.

Ik heb alleen gezegd dat het, gelet op het karakter van de Verenigde Vergadering, voor de hand ligt om als je moet kiezen tussen de voorzitter van de Tweede Kamer en de voorzitter van de Eerste Kamer, te kiezen. Ik heb dat in eerste termijn toegelicht.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb mij blootgesteld aan een vermaan van de heer Vermeer. Ten minste, ik moet aannemen dat de reden tot dat vermaan in mijn eigen optreden gelegen is. De geachte afgevaardigde heeft zich een tussenzinnetje in mijn betoog aangetrokken over de positie van de Eerste Kamer, namelijk dat zovelen zich te pas en te onpas met het vraagstuk van het handhaven van de Eerste Kamer bezighouden.

Waarom trekt de geachte afgevaardigde zich nu het 'te onpas' aan? Ware ik de heer Vermeer, dan zou ik gelet op de relatie tussen hem en mij en het karakter van deze vergadering onmiddellijk hebben gedacht: ik behoef mij daar niets van aan te trekken, want ik wordt geprezen in het 'te pas' en ik behoef mij niet te storen aan het 'te onpas'.

De heer **Vermeer** (PvdA): Voor wie was het dan wel bedoeld?

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): De heer Vermeer moet maar eens enige literatuur van de laatste weken en maanden opslaan in week- en dagbladen.

De geachte afgevaardigde keek ook naar mij en noemde zelfs mijn naam toen het ging over de vraag of in de positie van de Eerste Kamer iets moest veranderen. Hij zei: anders dan ik was hij van mening dat dit wel moest. Welnu, ik sta nog steeds op het standpunt dat ik verdedigd heb in de nota Grondwetsherziening die in 1974 aan beide Kamers van de Staten-Generaal is aangeboden.

Daarin heb ik ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer zekere wijzi-

gingen voorgesteld. Met name ging het om een verandering van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Ik sta op het standpunt dat een rechtstreekse verkiezing meer op haar plaats zou zijn en dat zij beslist beter zou zijn. Het heeft mij getroffen in het betoog van de Minister dat hij de verkiezing door provinciale staten van de Eerste Kamer haast tot een kwestie van principe heeft gemaakt.

Hij zei dat deze wijze van verkiezing zo goed past bij het karakter van onze Kamer. Ik geloof dat de verkiezing door provinciale staten alleen maar te verklaren is uit het feit dat men in 1848 nog niet zo ver was dat men voor beide Kamers het kiesrecht van de Provinciale Staten wilde afschaffen.

Men heeft toen voor onze Kamer de benoeming door de Koning vervangen door verkiezing door provinciale staten en de aanwijzing van de leden van de Tweede Kamer door de provinciale staten vervangen door rechtstreeks kiesrecht. Ik sta nog op mijn in 1974 ingenomen standpunt. Ik ben ervoor dat deze Kamer rechtstreeks gekozen wordt.

Nu de heer Vermeer mij het genoegen heeft gedaan, zich zo nu en dan tot mij te richten, heb ik nog een ander punt waar ik hem wel genoemd heb in eerste termijn. Het gaat om het weigeren van inlichtingen met een beroep op het belang van de staat. Zowel de geachte afgevaardigde als ik hebben in eerste instantie gezegd – ik hecht eraan dat te herhalen – dat de Minister niet kan volstaan met te zeggen: het belang van de staat gebiedt mij u geen inlichtingen te geven. De Minister moet dat zeer uitdrukkelijk aannemelijk maken.

Met andere woorden: de gulden regel dat de goede trouw wordt verondersteld, geldt ten aanzien van die situatie slechts in verzwakte zin. Men kan niet zeggen dat men ervan uit moet gaan dat de Minister niet te goeder trouw is, maar men kan er ook niet vanuit gaan dat hij a priori te goeder trouw is.

Ik kom bij het betoog van de regeringscommissaris. In de eerste plaats wil ik een opmerking maken over de vertrouwensregel. Ik ben het helemaal met de regeringscommissaris eens toen hij zei dat het feit dat de vertrouwensregel niet wordt toegepast, althans dat dit in een reeks van jaren niet is gebeurd, niet betekent dat zij is opgeheven. Ik ben het daarmee eens. De vertrouwensregel sluimert. Als het goed is blijft zij sluimeren.

Het politieke primaat van de Tweede Kamer noopt deze Kamer tot grote te-

rughoudendheid. Ik kan mij slechts één geval voorstellen – een theoretisch model – waarbij de vertrouwensregel wel toepassing vindt in deze Kamer: slechts wanneer men kan zeggen dat de politieke verhoudingen door de Tweede Kamer kennelijk niet voldoende worden onderkend en dat die politieke verhoudingen nopen tot een aftreden van het kabinet, slechts dan mag dit Huis de vertrouwensregel toepassen.

Dit houdt dan direct verband met onze taak. Wij zorgen ervoor dat de Hoge Colleges van Staat niet alleen zich blijven bewegen binnen de grenzen die hen staatsrechtelijk en staatkundig zijn toegewezen, maar ook doen wat hun taak is.

Ik ben de regeringscommissaris erkentelijk voor zijn college over de vraag ter zake van door de politieke partijen in haar statuten en reglementen geregelde incompatibiliteiten – ik heb genomen wat het meest dicht bij huis lag, namelijk het CDA, maar er zijn ook andere politieke partijen wier statuten op dit punt niet vlekkeloos zijn – maar ik blijf evenwel van mening dat men te ver kan gaan met het invoeren van extra beperkingen. Ik heb mij beroepen op het systeem van de Grondwet. Dat is dat zo min mogelijk incompatibiliteiten moeten worden ingevoerd. Welnu, dat legt ook aan politieke partijen restricties op.

Ik kan mij voorstellen dat er gevallen zijn waarin men wel zou moeten zeggen dat de clausules in strijd zijn met de Grondwet, en dus op grond van de wet AB nietig.

Ik hecht minder dan de regeringscommissaris aan de ontheffingsmogelijkheid die ongeveer in alle dergelijke statuten voorkomt. Ten eerste is niet omschreven in welke gevallen ontheffing kan worden verleend. Het zijn blanco bepalingen.

De ontheffingsmogelijkheid zonder meer is derhalve geen panacée om in alle gevallen te concluderen, dat er geen strijd met de Grondwet is.

□

De heer **Van der Jagt** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik sluit mij gaarne aan bij de lof aan hen die achter de regeringstafel zijn gezeten. Ik behoef slechts over één punt nog enkele opmerkingen te maken. In de vigerende Grondwet staat: 'De Staten-Generaal bestaat uit de Eerste en de Tweede Kamer.'

In de voorgestelde wetswijziging staat: 'De Staten-Generaal bestaat uit de Tweede en de Eerste Kamer.'

In eerste termijn had ik mijn verwondering uitgesproken dat de omkering van de volgorde van de Eerste en Tweede Kamer in artikel 3.1.2, lid 1, was toegepast. Immers, de ene Kamer is niet ondergeschikt aan de ander. De Minister was het daarmee roerend eens. Daarom was de verandering van volgorde dan ook niet toegepast.

Op mijn vraag evenwel waarom dan niet gewoon de rangorde van de cijfers is gevolgd, door twee te laten volgen op één, is geen antwoord gegeven. Ik blijf dan ook met de vraag zitten wat de diepere zin en achtergrond is dat de Grondwet op dit punt moest worden gewijzigd. Kan de Minister mij op dit punt nog wat licht verschaffen?

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mijn dank uitspreken, mede namens de regeringscommissaris, voor de vriendelijke en waarderende woorden voor ons antwoord. Die dank breng ik ook graag over aan mijn medewerkers die ons bij het geven van het antwoord steeds zo voortreffelijk ter zijde staan.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer is zijn betoog begonnen met een commentaar van zijn kant op uitslatingen van een aantal andere geachte afgevaardigden in deze Kamer. Ik zou met name iets willen zeggen over hetgeen de geachte afgevaardigde heeft gezegd aan het adres van de heer Vis, naar aanleiding van het betoog van de heer Vis in eerste termijn.

De heer Vermeer heeft daaraan de vraag verbonden, of als het inderdaad zo is dat door de andere wijze van verkiezing, die in de nieuwe grondwetsvoorstellen is opgenomen, de positie van de Eerste Kamer belangrijker zou worden, zijn fractie dan tot de conclusie moet komen dat tegen de voorstellen moet worden gestemd. Als tegen de voorstellen zou worden gestemd, wordt teruggevallen op de huidige situatie waarvan de heer Vermeer zelf heeft gezegd dat zij onbevredigend is.

Daarbij heeft hij voor zich zelf de vraag gesteld of er veel zal veranderen, of met name wellicht de statenverkiezingen een meer landelijk accent zullen krijgen. Hij vroeg ook of als de tweede bestuurslaag inhoudelijk meer gewicht krijgt, dat juist het provinciale karakter van de verkiezingen meer gewicht krijgt.

Op die vraag zal heel moeilijk een afdoend antwoord zijn te geven.

Als wordt gezien naar het functioneren van statenverkiezingen (ik heb daar enige ervaring mee vanuit een vroegere positie) en naar de campag-

nes die bij statenverkiezingen worden gevoerd, blijken deze vaak in het teken van de landelijke politiek te staan – Ik vraag mij af of dit teken nog groter zou worden, als deze Grondwetswijziging erdoor zou komen. Ik waag dit te betwijfelen. Op zich zelf vind ik het wel opmerkelijk dat een deel van de fractie van de heer Vermeer – na het licht dat de heer Vis heeft ontstoken – er nu toe neigt, tegen de voorstellen te stemmen.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Vis is teruggekomen op een stelling die hij heeft geponeerd. Sprekende over de situatie uit het politieke verleden, heeft hij gewezen op, naar ik meen, de jaren 1958 en 1966. Toen lieten zich bij de statenverkiezingen inderdaad politieke verschuivingen zien. Die inhoudelijke politieke verschuivingen – die op zich zelf toen niet direct in de samenstelling van de Eerste Kamer werden vertaald – hebben in die jaren, zowel in '58 als in '66, tot een spanning binnen de regeringscoalitie geleid en hebben wellicht mede bijgedragen tot vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer daarna.

Anders gezegd: de statenverkiezingen van '58 en '66 wierpen hun schaduwen vooruit. Dat kon toen gebeuren onder het kiesstelsel dat wij ook nu hebben ' zonder dat er sprake was van de nu door de Regering voorgestelde wijziging.

De heer **Vis** (D'66): Maar, mijnheer de Voorzitter, de Minister zal zich herinneren dat in beide gevallen de kabinetten zijn gevallen doordat een deel van de fracties in de Tweede Kamer het vertrouwen opzegde.

Minister **Wiegel**: Zeker, mijnheer de Voorzitter! Dit was waarschijnlijk mede een gevolg van het feit dat er verschuivingen bij de statenverkiezingen werden geconstateerd. Op zich zelf bestrijd ik volstrekt niet de stelling dat wanneer verschuivingen bij statenverkiezingen optreden, dit zijn invloed kan hebben op de positie van het zittende kabinet en op de opstelling van de verschillende fracties in de Tweede Kamer. Daartoe is echter de hier voorgestelde Grondwetswijziging niet nodig: het gebeurt in de huidige praktijk ook al. Dit is dus naar mijn mening een argument tegen de stelling van de geachte afgevaardigde, dat, wanneer deze Grondwetswijziging zou worden aanvaard, dit soort situaties juist meer zou kunnen voorkomen.

De heer **Vis** (D'66): Er was een conflict tussen de meerderheid van de Tweede Kamer en het zittende kabinet. Dat is

Wiegel

de oorzaak geweest van de beide kabinetscrisis, die overigens beide ook hebben geleid tot vervroegde verkiezingen. Het betrof een parlementaire zaak aan de overzijde van het Binnenhof.

Minister Wiegel: Zeker, mijnheer de Voorzitter, maar dit bestrijdt toch niet mijn stelling, dat wanneer deze Grondwetswijziging wordt aanvaard, er ter zake, met betrekking tot het onderhavige punt, niets behoeft te veranderen?

Gesteld dat deze Grondwetswijziging wordt aanvaard, is het mijns inziens evenmin het geval dat de door de geachte afgevaardigde de heer Vis gesignaleerde moeilijkheden zich bij smalle coalities zouden laten zien. Zowel de situatie in '58 als de situatie in '66, waren situaties met over het algemeen een brede regeringscoalitie – veel breder althans dan de coalitie die we op het ogenblik in ons land hebben. Het is bepaald niet zo – dit is niet mijn theoretische beschouwing, maar het is mijn praktische beschouwing – dat de kans op conflicten toeneemt als er een coalitie is die beschikt over een smalle meerderheid.

Het zou best kunnen zijn – ook wat dit betreft heb ik enige ervaring nu vanuit mijn huidige positie – dat hoe kleiner de meerderheid is, hoe geringer daardoor de kans op het uitbreken van conflicten. De kans op het uitbreken van conflicten wordt niet bepaald door de smalheid of breedte van de coalitie, maar wordt volledig bepaald door de sfeer en de stemming binnen de coalitie zelve. De geachte afgevaardigde behoeft maar in het verleden van de jaren '58 en '66 – er kunnen ook nog andere tijdstippen worden genoemd – te duiken om de door mij geponeerde stelling bevestigd te zien.

Ik ben het derhalve bepaald niet eens met datgene wat de geachte afgevaardigde ter onderbouwing van zijn betoog heeft aangevoerd. Ik geloof bepaald niet dat wanneer deze Grondwetswijziging zou worden aanvaard, daardoor de kans op conflicten en de kans op een sterkere positiekeuze van de Eerste Kamer zou worden vergroot. Het omgekeerde is echter ook niet exact te bewijzen. Het is inderdaad een kwestie van inschatting en hangt volstrekt af van de opstelling die de Eerste Kamer ook bij het nieuwe systeem van verkiezen straks in de praktijk zal innemen. Ik keer terug naar het betoog van de heer Vermeer.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer heeft niet willen betogen dat zijn groep tegen staatsrechtelijke her-

vormingen zou zijn. Vanuit het realisme, de kennis van hoe thans de kaarten liggen, is hij tot de conclusie gekomen dat die staatsrechtelijke hervormingen er niet in zitten. Dat is inderdaad een realistische opstelling van de geachte afgevaardigde, waarvoor de Regering hem alleen maar kan prijzen.

De geachte afgevaardigde heeft nog heel kort gesproken over de formulering van het belang van de staat. De heer De Gaay Fortman is daar ook op ingegaan. De laatste heeft naar mijn overtuiging volstrekt gelijk als hij betoogt dat, als de Regering een beroep doet op die grondwetsbepaling – overigens is het een bepaling die de Regering een stuk waarborg geeft –, dat beroep aannemelijk moet worden gemaakt.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft, als ik hem goed heb verstaan, gezegd dat men de stelling 'geen nieuw kabinet zonder verkiezingen' geen regel van ongeschreven staatsrecht zou kunnen noemen. Ik ben het geheel met de geachte afgevaardigde eens dat ook bij reguliere verkiezingen geldt, dat kiezers en vaak overigens ook politici niet weten wat voor kabinet er uit de verkiezingsuitslag geboren zou kunnen worden.

Wat dat betreft behoeven wij alleen maar te kijken naar het recente verleden, de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1977. Er zullen toch in dit land weinig wijzen zijn geweest die dachten dat op grond van de verkiezingsuitslag van toen een kabinet van de huidige politieke samenstelling zou worden gevormd.

Velen dachten toen dat het kabinet er slechts kort zou zitten, dat het na korte tijd zou uiteenvallen of ten val zou worden gebracht. Gesteld dat dit was gebeurd, zou de vroegere Minister-President, de leider van de PvdA in de Tweede Kamer, dan hebben gezegd: neen, nu eerst tussentijdse verkiezingen. Ik denk dat de mogelijkheid niet moet worden uitgesloten dat hij zou hebben gezegd: ik had in 1977 al mijn mandaat, dat mandaat is er nog steeds; er zijn geen tussentijdse verkiezingen nodig.

Nogmaals, ik sluit niet uit – en ik denk af en toe van mij zelf dat ik enigermate thuis ben in het politieke Jeruzalem – dat die houding dan door de leider van de oppositie in de Tweede Kamer zou zijn aangenomen. Dat bevestigt alleen maar mijn stelling dat ik de these 'geen nieuw kabinet zonder verkiezingen' niet het hoge predicaat van ongeschreven staatsrecht zou willen meegeven.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft nog gesproken over het voorzitterschap van de verenigde vergadering. Hij heeft een aantal vriendelijke woorden gewijd aan de argumenten die van onze zijde naar voren zijn gebracht. Hij heeft ook gezegd dat het een zaak van afweging is. Daarin ben ik het met de geachte afgevaardigde eens. Overigens is dat niet alleen een afweging tussen het inhoudelijke, waar zijn pleidooi dan toe strekt, en het systematische, waar mijn pleidooi toe zou strekken. Bepaald is het ook een overweging waar een inhoudelijke kant aan vast zit. Gesteld dat dit voorstel wordt verworpen, zodat in de toekomst moet worden nagedacht over de wijze waarop deze problematiek zou kunnen worden opgelost, dan is het niet uitgesloten dat er opnieuw een full-dress discussie over de positie van de Eerste Kamer in haar totaliteit komt. Die inhoudelijke afweging zou ik nog eens onder de aandacht van de geachte afgevaardigden de heren W. F. de Gaay Fortman en Wiebenga willen brengen.

Ik maak de heer W. F. de Gaay Fortman mijn excuses als ik zijn betoog niet goed heb weergegeven wanneer ik heb gezegd dat hij de verenigde vergadering hetzelfde als de Eerste Kamer ziet. Zo heb ik dat niet bedoeld te zeggen. Gelet op mijn betoog over de huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer en ook verwijzende naar de discussie die daarover in het verleden is gevoerd, meen ik dat ik wat al te zwaar aangezet word geciteerd door de heer De Gaay Fortman, als hij daaruit de conclusie trekt, dat ik van de huidige wijze van verkiezing een principe maak. Dat is het bepaald niet.

De heer De Gaay Fortman heeft denk aan zijn verleden als Minister van Binnenlandse Zaken enige aanduiding gegeven van de verwachtingen die hij heeft van het overleg met de Minister van Onderwijs en Wetenschappen over het nieuwe onderwijsartikel in de Grondwet. Ik heb die zwarte verwachtingen niet. Drie Ministers zijn bij de grondwetswijziging betrokken. Zij zullen het gedrieën toch eens moeten zien te worden. Ik ben het wel met hem eens dat het politiek een uiterst netelige aangelegenheid is. Vandaar dat de oplossing er nog niet geheel is. Zonder enig optimisme ben ik echter bepaald niet.

De heer Van der Jagt heeft gevraagd naar de reden van de omwisseling in de volgorde van Tweede en Eerste Kamer in de Grondwet. De geachte afgevaardigde moet er niet meer achter

zoeken dan erin zit. Het zijn met name overwegingen van systematiek geweest die ons hiertoe hebben gebracht.

Ten slotte wil ik nog iets zeggen naar aanleiding van het betoog van de heer Wiebenga over het enquêterecht. Ik heb gezegd dat de Regering bij weging van de voorstellen nadat het amendement in de Tweede Kamer was aanvaard, mede heeft gewogen het feit dat het ging om de bevoegdheden van de Staten-Generaal zelf.

Ik heb ook een intrinsieke afweging aan de geachte afgevaardigde voorgelegd. Die hield in dat als dit wetsvoorstel wordt verworpen, wat het inlichtingenrecht betreft niet die uitbreiding mogelijk zal zijn die nu wel in de grondwetsvoorstellen zit. Vaak heeft de Regering de mogelijkheid na behandeling in de Tweede Kamer uit eigen beweging advies aan de Raad van State te vragen. De Regering heeft dat niet gedaan en is zelf tot weging gekomen. Zij heeft alles afwegende gemeend dit wetsvoorstel hier te kunnen verdedigen.

Ik kan mij voorstellen dat de heer Wiebenga zegt dat zijn groep toch niet is overtuigd dat het wijs is dit voorstel te aanvaarden. Ik heb zelf met nogal wat argumenten indertijd in de Tweede Kamer de amendering bestreden. Ik kan mij die weging van de geachte afgevaardigde dus goed voorstellen. Ik hoop – ik heb begrepen dat hij daartoe bereid is, zoals hij ook met zijn groep gaat nadenken over een ander discussiepunt dat door amendering in de Tweede Kamer hier in discussie is – dat hij ook deze zaak nog eens zal wegen.

□

De heer **Simons**: (Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening) Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mijn erkentelijkheid uitspreken voor de vriendelijke woorden die ook aan mijn adres zijn gericht in verband met de beantwoording hedenochtend van wat in eerste instantie door de Kamer naar voren is gebracht. Met belangstelling heb ik geluisterd naar wat in tweede instantie is gezegd. Het meeste is al door de Minister beantwoord.

Er is nader gefilosofeerd over het ongeschreven staatsrecht. Ik meen dat mijn betoog heeft duidelijk gemaakt dat ik dit recht op veel punten erken; ik meen dat in dit verband ook voor de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt.

De nuanceringen die ik hierbij heb aangebracht ten aanzien van het geheel van het ongeschreven staatsrecht

– deze zijn nader in de gedachtenwisseling omtrent de speciale toepassing van de vertrouwensregel door de Eerste Kamer naar voren gekomen – maken, dunkt mij, wel duidelijk dat het niet gemakkelijk is om voor alle gevallen precies te bepalen hoever zo'n regeling gaat en hoe zij moet worden toegepast.

Het gaat om mogelijkheden; een rechtsregel houdt niet altijd in dat het een en ander verplicht moet gebeuren. Vaak gaat het om niet meer dan een bevoegdheid en in die gevallen is het aan de wijsheid van degenen, die de mogelijkheid hebben om van die bevoegdheid gebruik te maken, om na te gaan in hoeverre dit moet gebeuren. Dit zal bij een politiek college als de Eerste Kamer zeer vaak afhangen van het politieke inzicht dat men in een situatie heeft en van de overweging van de repercussies, waartoe een beslissing kan voeren.

De heer Wiebenga achtte mijn verhaal over de cumulatie van functies en het verbod daarvan door politieke partijen een goede analyse. Ik ben hem daarvoor natuurlijk erkentelijk. De heer W. F. de Gaay Fortman sprak in dit verband zelfs over een college. Och, mijnheer de Voorzitter, een zekere 'déformation professionnelle' is niet te vermijden, zoals u en ik weten. In feite geldt dit voor allen, die over dit onderwerp hebben gesproken. Ik beschouw dit als een compliment en zo is het ook bedoeld, naar ik aanneem.

Maar, zo zei de geachte afgevaardigde, van de ontheffingsmogelijkheid, die voor de politieke partijen is neergelegd in de statuten en reglementen, moet men zich niet te veel voorstellen; daarvan zal niet veel gebruik worden gemaakt.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb toch de hoop dat degenen, die de mogelijkheid hebben om de ontheffing te verlenen van anticumulatiebepalingen, daarvan een zodanig gebruik zullen maken dat in wezen de verkiesbaarheid voor de twee Kamers van de Staten-Generaal niet te ver zal worden ingeperkt.

De vraag, of niet soms toch nog statuten en/of reglementen een samenstel van anticumulatiebepalingen kunnen bevatten dat zó ver gaat dat er in feite sprake is van strijd met Grondwet en wet, wil ik voorlopig ontkennend beantwoorden, daarbij vertrouwend op het inzicht, dat de politieke partijen hebben om ook deze bevoegdheid, die zij als privaatrechtelijke rechtspersonen bezitten, niet te ver uit te breiden.

De heer Wiebenga sprak nader over het enquêterecht. In aanvulling op wat

de Minister hierover al heeft gezegd over het advies van de Raad van State kan ik zeggen, dat de Wet op de Raad van State de mogelijkheid biedt aan de Regering om de Raad van State te horen ten aanzien van andere zaken dan die, waarvoor het horen verplicht is.

Dit kan in bepaalde gevallen zeer goed worden benut zoals in de afgelopen jaren ook ten aanzien van meer dan één onderwerp is gebeurd. Ik zou echter willen waarschuwen tegen een gebruik van deze bevoegdheid, waar bij de Raad van State wordt ingeschakeld als een extra fase in het verkeer tussen Regering en Tweede Kamer. Het zou een te grote belasting worden voor onze wetgevingsprocedure wanneer telkens, wanneer een amendement de Regering niet zint, zij schorsing van de beraadslaging zou vragen om daarover het oordeel van de Raad van State te vragen.

Ik zeg niet dat er geen bijzondere gevallen kunnen zijn waarin dat wel moet gebeuren. Misschien is er een kenner van de parlementaire geschiedenis die een voorbeeld daarvan weet aan te halen. Ik ben dat op dit moment niet. Ook deze mogelijkheid moet echter voorzichtig worden gehanteerd. De Regering zou niet zover moeten gaan, nog daargelaten waartoe het kan leiden.

Ik geloof niet dat de Raad van State had kunnen komen met de uitspraak, dat door de aanneming van een dergelijk amendement iets zou zijn gedaan dat beslist niet paste in het stelsel van de herziene grondwet. De bestaande grondwet doet er natuurlijk niet toe, want wij zijn bezig met een herziening. Zo'n advies had echter niet gegeven kunnen worden.

Het zou niet veel meer hebben kunnen zijn dan een beschouwing van dezelfde aard als ook in de Tweede Kamer is gehoord, met name van de Regering, die zich tegen het amendement verklaarde. Daarna zou de Regering opnieuw voor het nemen van een beslissing hebben gestaan. Ten slotte is de Raad van State zeer machtig als rechter, maar niet als adviseur. De Regering zou hebben moeten beslissen. De weg van het horen van de Raad van State is mijns inziens al te gemakkelijk. Die is mijns inziens in dit geval terecht niet ingeslagen.

Waarom is de minderheid op een vijfde bepaald? Men moest uiteraard een keuze doen. Het was natuurlijk denkbaar geweest, een grotere minderheid vast te stellen. Men heeft een zekere analogie gezocht met de bepaling omtrent de mogelijkheid, uitdrukkelijk goedkeuring van verdragen te vragen. Dat lag toch wel voor de hand.

Simons

Een andere verhouding was in de grondwet niet te vinden. Ik ben het ermee eens als wordt gezegd, dat het daarbij meer gaat om een meer procedurele beslissing, terwijl nu een vijfde deel van de leden zal uitmaken of de enquête zal worden gehouden. Ik wijs er echter op, dat daarnaast de zaak voor het forum van de gehele Kamer wordt gebracht.

Er zal zeker over worden gedebatteerd. Wordt door vele andere leden, niet behorende tot het vijfde gedeelte, uiteengezet dat een gemakkelijker weg kan worden gevolgd en dat het beslist niet nodig is, het zware middel van de enquête te gebruiken, dan heb ik het gevoel dat dit in veel gevallen tot een bezinning zal leiden. Ik zeg niet 'alle gevallen', want dat weet ik niet. De toepassing van de bepaling, dus de uitoefening van dit minderheidsrecht, zal mijns inziens tot een betrekkelijke uitzondering beperkt blijven.

Ik kom tot de vraag of het ontbreken van het beroep op het Bundesverfassungsgericht een bepaalde reden heeft. Men moet wel begrijpen dat er bijzondere oorzaken waren voor de instelling van het Bundesverfassungsgericht, die liggen in de geschiedenis van het land waar het is ingevoerd – dit is zacht uitgedrukt –, waar men – ik druk mij nu weer zacht uit – gedurende een belangrijk aantal jaren de democratie de rug heeft toegekeerd. Ik meen het niet zachter te kunnen zeggen. Men achtte daar een extra bescherming ter waarborging van de grondwet nodig. Tot dusverre is bij ons op dat punt in de beraadslagingen een ander standpunt naar voren gekomen. Ik meen dat dit een goed standpunt is, dat getuigt van begrip voor de zin voor het naleven van de grondwet door de leden van de Staten-Generaal die daarop – wij hebben dan vanochtend nog kunnen horen – een eed afleggen, dat zij haar getrouw zullen onderhouden.

Ik dacht, dat de Hollandse traditie voldoende was om niet te vrezten, dat door middel van een minoriteits-enquête-recht tegen de Grondwet zou worden gehandeld.

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Dit minderheidsenquête-recht zal mijns inziens illusoir zijn als de meerderheid, in strijd met de bedoeling van dit enquête-recht, het die minderheid door allerlei condities materieel gezien onmogelijk maakt. Daarvoor is in Duitsland die geschillenprocedure die in Nederland ontbreekt. Er is als het ware geen sanctie.

De heer **Simons**: (Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening) Mijnheer de Voorzitter! Ik ben er de geachte afgevaardigde erkentelijk voor, dat hij mij op dit punt nog tot een verduidelijking noopt. Als de minderheid van de Kamer een enquête wil die om welke reden dan ook duidelijk in strijd zou zijn met de Grondwet, dan zullen de tegenvertogen van de meerderheid mijns inziens die minderheid wel tot bezinning brengen. Ik heb de geachte afgevaardigde al gezegd, dat het Bundesverfassungsgericht ten opzichte van de besluiten van de Bondsdag op dit punt nooit is gevraagd daarover een oordeel te vellen. Volgens de geachte afgevaardigde zou een dergelijke bepaling al preventief werken. Ik zie dat toch niet.

Als deze bepaling in Duitsland niet had bestaan, had men zich naar mijn mening toch wel weten te redden. Het Bundesverfassungsgericht heeft vaak nuttige, maar voor de wetgevende macht soms ook wel te ver gaande uitspraken gedaan. Ik denk toch dat men niet vaak genoopt zou zijn om een oordeel hierover te geven, maar daarover kan men uiteraard van mening verschillen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik meen hiermede, de opmerkingen van de geachte afgevaardigden te hebben beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: De stemmingen over deze ontwerpen van (rijks)-wet zullen worden gehouden bij de aanvang van de openbare vergadering van 16 december 1980.

De vergadering wordt van 15.10 uur tot 15.20 uur geschorst.

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

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opnemng van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht (15 046);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften (15 047, R 1099);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot

verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren (15 048);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen (15 049, R 1100);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192 (15 468);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen (15 575);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden (15 681);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (16 086)

en van:

de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken over een terugzendingsrecht van de Eerste Kamer (16 131);

de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken over het standpunt van de Regering inzake de suggestie van de heer Feij betreffende het splitsingsrecht (Eerste Kamer, 14 213, nr. 102).

De beraadslaging wordt geopend.

De **Voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Andriessen, die vandaag niet voor het eerst in de Staten-Generaal, maar wel voor het eerst als lid van deze Kamer het woord zal voeren.

□

De heer **Andriessen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wie kennis heeft genomen van de grondige voorbereiding en de behandeling van wetsontwerp 15 049, dat handelt over de grondwettelijke bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen, in de Tweede Kamer, kan zich afvragen, of er aanleiding bestaat, in deze kamer nog uitvoerig aandacht aan deze materie te schenken. Toch wil mijn fractie enige opmerkingen maken over deze uitzonderlijk belangrijke problematiek.

In de Tweede Kamer is gesproken over een slechts cosmetische operatie. Inderdaad zijn er geen essentiële wijzigingen voorgesteld in het reeds sedert 1953/1956 bestaande regime. Toch is

het evenzeer een beslissing van belang om het bestaande stelsel in beginsel ongewijzigd te laten als om er diepgaande wijzigingen in aan te brengen.

Een periode van 25 jaar moge op zich zelf, althans constitutioneel gesproken, kort zijn, in de snelle ontwikkeling van het internationale rechtsstelsel, mondiaal gezien, maar in het bijzonder in het kader van de Europese Gemeenschap, kan het op zich zelf een tijdsduur zijn die heroverweging van het destijds ingevoerde stelsel wenselijk maakt.

Ik acht het op zich zelf dan ook niet onbegrijpelijk, dat tijdens de behandeling aan de overzijde gedachten zijn geuit, die beoogden, min of meer fundamentele wijzigingen in te voeren, met name wat betreft de doorwerking van het ongeschreven volkenrecht in onze nationale rechtsorde en het goedkeuringsrecht van het parlement inzake beleidsafspraken. Over beide aspecten kom ik straks nog nader te spreken.

Met name de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap heeft het belang van de doorwerking van de internationale rechtsorde hier te lande vergroot. Men zal zich kunnen voorstellen, dat ik het als een voorrecht beschouw, op dit moment en vanuit het perspectief dat de voordracht, die de Nederlandse regering voor mijn lidmaatschap van de Europese Commissie heeft willen doen, biedt, over deze materie namens mijn fractie te mogen spreken.

Hetzelfde perspectief, hoe hoopvol en wenkend ook, betekent tegelijkertijd het einde van mijn zo kortelings aangevangen lidmaatschap van deze Kamer. Dat is een onvermijdelijkheid waaraan ik op grond van mijn prille ervaring in dit huis zeker geen vreugde beleef. Europa dwingt echter ook hierbij tot een keuze; een keuze die ik desondanks gaarne maak.

Ook de Tweede Kamer maakte deze keuze, toen zij de motie-Brinkhorst aannam, die uitsprekt dat nu Nederland is gaan behoren tot de bredere Europese rechtsorde, in geval van twijfel de bepalingen van de Grondwet zo moeten worden uitgelegd, dat het Europese integratieproces daardoor niet wordt belemmerd.

Het voornemen om deze uitspraak te doen, is door de Regering aan de overzijde niet met enthousiasme begroet. Ook voorstellers van de onderscheiden fracties geven hun eigen interpretatie aan deze uitspraak. Hoezeer die uitspraak ook uiting geeft aan de Euro-

pese gezindheid van de Tweede Kamer, een gezindheid waarover wij ons slechts kunnen verheugen, kan toch de vraag rijzen of, gegeven de strakke regels voor de rechtstreekse doorwerking van het volkenrecht die de Grondwet bij aanvaarding straks zal geven, dergelijke generale, leidende interpretatieregels behoren te worden meegegeven.

Er zou getornd kunnen worden aan de zorgvuldige regeling van toetsing die in het voorstel dat op tafel ligt nu eens aan de rechter toekomt, dan weer aan de wetgever is voorbehouden. Ook kan de vraag rijzen of een dergelijke opdracht aan regering en rechter niet in strijd zou kunnen komen met het beginsel dat juist ook op aandrang van de Tweede Kamer in artikel 5.2.0 is uitgesproken, namelijk dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert.

Moet onder alle omstandigheden worden aangenomen dat bij twijfel de Europese integratie behoort te prevaleren boven de soms wellicht verder reikende mondiale orde? Uiteraard zie ik graag dat de Europese integratie een zodanig verloop zou hebben, maar er kan op voorhand daarvan immer worden uitgegaan.

Ik acht het overigens allerminst uitgesloten dat het Nederlandse parlement op korte termijn de gelegenheid krijgt om door werkelijke prioriteitenkeuzen van zijn Europese gezindheid te doen blijken. De problematiek die in Europa aan de orde is, zal daar alle aanleiding toe geven.

Wat de interpretatie van de Grondwet betreft, lijkt mij de richtlijn voor het te voeren beleid meer voort te vloeien uit de algemene opdracht tot het bevorderen van de internationale rechtsorde, terwijl de vraag voor de toetsing wordt beoordeeld aan de hand van het wettelijk stelsel waarbij overigens alle ruimte voor modaliteiten in de uitvoering aanwezig blijft in het kader van de wettelijke uitwerking daarvan die nog moet komen.

Mijn fractie acht het overigens juist dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de bevordering van de internationale rechtsorde als opdracht toch weer in de Grondwet is neergelegd. Hoewel uiteraard een dergelijke bepaling een zeker declaratoir karakter heeft, spreekt zij toch uit de nadrukkelijke wil van regering en volksvertegenwoordiging om niet de nationale soevereiniteit der staten als enige norm te zien, maar juist van een mondiale rechtsorde heil te verwachten.

Dat lijkt ook vanuit de traditie meer dan ooit te passen in de internationale

ontwikkelingen van onze dagen, waarin handhaving van de Rechten van de Mens en een billijker verdeling van de materiële goederen meer en meer een centrale plaats zijn gaan innemen.

Het wetsontwerp volgend, maak ik thans een enkele opmerking over de goedkeuring van verdragen. Materieel wordt in de bestaande regeling niets gewijzigd. Verdragen binden niet dan na goedkeuring door de Staten-Generaal. De wet regelt de modaliteiten, waaronder de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist. Afwijking van de Grondwet, behoeft een gekwalificeerde meerderheid van tweederde der uitgebrachte stemmen. Volkenrecht gaat boven de Grondwet, mits aan deze eis is voldaan. Dat blijft zo en daarmee is mijn fractie het eens.

De voorgestelde regeling is tamelijk lapidair. Zeer veel wordt per regeling aan de nadere wetgeving overgelaten. Dit betreft echter wel de wetgever. Geen delegatie derhalve en ook daarmee zijn wij het eens. De discussie in de Tweede Kamer maakt het overigens duidelijk dat bij de uitwerking van deze wet verschillen van inzicht zullen kunnen blijken over de vraag wanneer bij voorbeeld een verdrag uitsluitend de uitvoering van een goedgekeurd verdrag betreft.

Het is duidelijk dat in het oordeel over die vraag de toegenomen betrokkenheid van het parlement bij het buitenlands beleid tot uiting kan komen. Ik verwacht overigens dat dit wel tot uiting zal komen.

Wie kijkt naar de historische ontwikkeling van die betrokkenheid, kan zich op zich zelf alleen maar erover verheugen, dat in de loop der jaren ook het buitenlands beleid verder is gedemocratiseerd. Ook het buitenlands beleid wordt gevoerd onder de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals wij die kennen, maar dan ook wel onder een eigen verantwoordelijkheid.

In dit geval wordt die gedachte als het ware nog eens heel pregnant uitgedrukt in het al eerder genoemd artikel 5.2.0 waarin de algemene opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde aan de Regering wordt gegeven.

Op de uitvoering van die taak behoort het parlement de Regering te controleren. Daarmee strijdt uiteraard niet de parlementair dikwijls blijkende behoefte om via beleidsdebatten richtlijnen voor de wijze waarop die doelstelling wordt gerealiseerd, mee te geven. Aan de vorm echter die deze parlementaire betrokkenheid soms aanneemt, kan vanuit de bestaande staat-

Andriessen

kundige verhoudingen mijn fractie niet altijd ongeclauseerde medewerking verlenen.

Het gaat daarbij niet alleen om de slagvaardigheid van het buitenlands beleid, maar ook over plaats en taak van de volksvertegenwoordiging ten aanzien van het beleid waar de parlementaire actie een toetsende en controlerende behoort te zijn.

In dit verband is het wellicht niet helemaal onbegrijpelijk dat met name de heer Brinkhorst aan de overzijde pogingen in het werk heeft gesteld om een goedkeuringsrecht van de Staten-Generaal te creëren voor beleidsafspraken die niet als verdragen kunnen worden aangemerkt.

Ook hier is naar onze mening de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde. Voorafgaande goedkeuring van beleidsafspraken zonder verdragskarakter zou naar onze mening aan het juist functioneren van die verantwoordelijkheid afbreuk doen.

Het past daarenboven evenmin naar onze opvatting in ons constitutionele systeem om door een parlementaire goedkeuringsprocedure een afspraak, die kennelijk niet als verdrag is bedoeld, toch een soort van verdragsstatus te geven.

Hoe daarenboven zouden moeten worden onderscheiden beleidsafspraken die een zodanig karakter wel zouden hebben en andere waarvoor dit niet zou gelden, zoals de in de discussie genoemde eenvoudige bestuursdaden in het dagelijks buitenlands beleid, blijft eveneens een vraag die, als ik haar betrek bij de eerder beschreven tendens, tot veelvuldige parlementaire discussie en derhalve tot gebrek aan slagvaardigheid aanleiding zou kunnen geven.

Ik wil thans een enkele opmerking maken over de problematiek van de rechtstreekse werking, waarover in de stukken en bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer indringende beschouwingen zijn gegeven. Wij hebben in Nederland sinds 1953 een vérgaande regeling.

Bepalingen en verdragen van volkenrechtelijke organisaties die naar hun aard een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij bekend zijn gemaakt. Verder stellen een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van eerder genoemde besluiten geldende wettelijke voorschriften buiten toepassing als zij daarmee niet verenigbaar zijn. Het geschreven volkenrecht gaat boven het

nationale recht en bindt de burger rechtstreeks als het zich tot een ieder richt.

Dit stelsel is als zodanig nauwelijks bestreden. Wel is de vraag behandeld of aan het volkenrecht niet een verderstreckende werking zou moeten worden toegekend. Daarbij is met name het ongeschreven volkenrecht besproken. Het gaat hier om een rechtspolietieke keuze. Dit blijkt ook als men kijkt naar de adviezen die over deze materie in de loop der jaren zijn uitgebracht.

Een staatscommissie en Raad van State waren voorstander van het bestaande stelsel en de Regering heeft die lijn gevolgd. Die lijn is dat bij strijd tussen het ongeschreven volkenrecht en het nationale recht dit laatste prevaleert, en dat het derhalve niet aan de rechter wordt overgelaten in die gevallen de nationale wet buiten werking te stellen. De wetgever zal het nationale recht dan desgewenst dienen aan te passen.

Dit zo uitsprekende, mijnheer de Voorzitter, is er in onze kring toch nog een vraag gerezen, wanneer wij kijken naar een aantal formuleringen die in de stukken voorkomen. Zo lees ik onderaan blz. 12 van de memorie van toelichting, een zin waarin heel duidelijk wordt gezegd dat na de herzieningen van 1953 en 1956, op grond van de parlementaire geschiedenis wel kan worden aangenomen dat de huidige Grondwet een primaat van ongeschreven Volkenrecht boven nationale wettelijke voorschriften uitsluit.

En op blz. 1 van de memorie van antwoord voor de behandeling in deze Kamer lees ik, ten antwoord op een vraag die door de CDA-fractie is gesteld, letterlijk het volgende: 'Uitgaande van het standpunt dat een nationale staat in beginsel het geldende internationale recht, inclusief ongeschreven recht, in acht moet nemen, beantwoorden wij de vraag of het ongeschreven internationale recht dient te prevaleren boven het Nederlandse gecodificeerde recht, bevestigend.'

Om alle misverstand over deze ingewikkelde materie uit te sluiten, zou ik het op prijs stellen, indien van de zijde van de Regering over deze materie en over de exacte positie van het ongeschreven Volkenrecht in ons nationale recht een uiteenzetting zou kunnen worden gegeven.

Voor mijn betoog ga ik ervan uit dat in elk geval voor de rechtspositie van de burger – gezien vanuit het ongeschreven Volkenrecht – gekozen wordt voor een zo groot mogelijke rechtszekerheid. Dat klinkt helder en logisch en

het sluit ook logisch aan bij het gekozen systeem van goedkeuring van verdragen.

Het zou merkwaardig aandoen, indien ten aanzien van het ongeschreven Volkenrecht de rechter een positie zou toekomen – namelijk de mogelijkheid om af te wijken van het nationale recht – die met betrekking tot het geschreven Volkenrecht, blijkens de goedkeuringsprocedure, in eerste instantie aan het parlement is voorbehouden.

Toch is het systeem wellicht minder duidelijk dan het lijkt, mijnheer de Voorzitter. Vooreerst lijkt mij dit een gevolg van het feit dat in de wetgeving zelf de doorwerking van het ongeschreven Volkenrecht op een aantal plaatsen is voorzien en geregeld. Daar komt de rechter in elk geval een toetsend oordeel toe.

Vervolgens hangt het wellicht samen met de feitelijke ontwikkeling van de jurisprudentie. Ik wijs dan met name op de jurisprudentie van het Europese Hof, waarin bij voorbeeld nadere uitleg kan worden gegeven aan de inhoud van het begrip 'een ieder bindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke instellingen'.

Het is met name de uitspraak van het Europese Hof geweest die betrekking had op de eventueel voor de burgers bindende richtlijnen van de Europese Raad en de Europese Commissie, waardoor is komen vast te staan dat dit begrip aan nadere interpretatie onderhevig is.

Weliswaar is daarbij uitgesproken dat zo'n richtlijn – die naar haar aard alleen de staten bindt omdat ze is gericht op door staten te bereiken resultaten, maar die niet rechtstreeks de burgers bindt – alleen maar een binding naar de burgers zou kunnen krijgen, als de betreffende staat bij de uitwerking van zo'n richtlijn nalatig zou zijn.

Het is echter duidelijk dat dit soort situaties zich ook op andere terreinen kunnen voordoen. In dat geval zou inderdaad een verdere uitbreiding aan dit principe kunnen worden gegeven.

Een derde element waarmee dit kan samenhangen is gelegen in de feitelijke praktijk van het vragen van goedkeuring van verdragen. Daarover wordt in de stukken opgemerkt dat men er geen wijziging in kan brengen, maar op een bepaald ogenblik zou deze wel degelijk wijzigingen kunnen ondergaan.

Ik denk aan de praktijk dat goedkeuring van verdragen pas wordt ge-

Andriessen

vraagd op momenten waarop de uitvoeringswet of implementatiewet geheel gereed is. Dat is een praktische regel voor het beleid. Nergens staat dat het moet.

Het zou dus kunnen zijn dat bij voorbeeld bij zeer grote vertragingen bij uitvoeringsregelingen voor verdragen – wij hebben in Nederland enige voorbeelden waarbij de implementatiewetten zeer lang onderweg zijn geweest – toch fricties en spanningen ontstaan, die wellicht de neiging zouden kunnen oproepen om dan toch ook in de rechterlijke macht een verdere verruiming van de bevoegdheden naar zich toe te trekken.

Ik denk dat op zich zelf ook daar in de toekomst de mogelijkheid van ruimte voor de rechter aanwezig is, indien althans de praktijk van een ruime verdraging bij belangrijke verdragen in het politieke leven zou worden gehandhaafd.

Wij zouden er op zich zelf vrede mee kunnen hebben als de Regering voor handhaving van die praktijk kiest. Het zou als het ware kunnen worden geformuleerd als een voorwaarde voor het functioneren van het systeem zoals dat in de Grondwet is neergelegd. Anderzijds zou dan, vanuit de tendens waarop ik wees, het zo snel mogelijk voldoen aan die voorwaarde eigenlijk ook onderdeel van het systeem behoren te zijn. Zou de Regering ons op dit punt wat meer houvast kunnen geven dan ik in de stukken met betrekking tot deze behandeling in de Tweede Kamer heb aangetroffen?

Uit dit hele betoog tot dusverre blijkt dat enerzijds in het systeem gestreefd is naar een zo scherp mogelijke formulering van bewoordingen als het gaat over de rechtszekerheidspositie van de burger, terwijl anderzijds in het systeem voldoende ruimte voor de ontwikkeling van de feitelijke toetsing en inspraak door de rechter is overgelaten. De Regering heeft in de stukken opgemerkt dat ook zij voorstander is van een niet al te enghartige interpretatie.

Toch geloof ik dat, gelet op de positie van de burger, op zich zelf de weg van een niet-enghartige interpretatie toch ook niet te luchthartig mag worden bewandeld. Ik denk dat in de praktijk van de goedkeuringsprocedures, zoals die in de Nederlandse politiek worden gevolgd, op dat punt van de zijde van de rijksoverheid een duidelijker en krachtiger aanpak zou moeten worden gekozen.

Ik realiseer mij, sprekende over de invloed van de rechter op deze hele

problematiek, dat de rechtsmacht van het Europese Hof, waarvan ik al eerder een uitspraak citeerde, hier een eigen en de ontwikkeling naar een Europese integratie ten goede komende invloed kan uitoefenen. Het verheugt ons op zich zelf uiteraard alleen maar dat deze rechtsmacht van het Europese Hof bestaat in een tijd waarin in- en externe factoren de voortgang van die integratie onder druk lijken te zetten.

Het toenemend belang van deze integratie, ook voor ons eigen land, is zeker niet de enige reden voor het grote belang van de constitutionele regels die thans in deze Kamer aan de orde zijn, maar wel een heel wezenlijke. Het is in deze gedachte, dat waar volkenrecht en nationaal recht elkaar raken en de verhoudingen precies moeten worden geregeld, voorbeelden aan het Europese recht worden ontleend.

Als men wijst op ontwikkelingen in de jurisprudentie, is het wederom Europa dat daarbij toonaangevend optreedt. Ik kan alleen maar hopen en vertrouwen dat na aanvaarding van de voorstellen, waaraan wij uiteraard van harte willen meewerken, volkenrechtelijk gezien Europa in Nederland de noodzakelijke ontwikkeling kan krijgen en daarmee Nederland in Europa.

□

De heer **Christiaanse** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal volgens afspraak in de fractie spreken over twee bepalingen, te weten die over het geldstelsel en die over de belastingen, voorgesteld in twee verschillende wetsontwerpen. Het wetsontwerp 15468 zal in het kader van het grondwetsversoberingsproces een van de aardige bepalingen uit de Grondwet doen verdwijnen, zoals vele andere aardige bepalingen wellicht ook verdwijnen uit de Grondwet.

Ik doel op het huidige artikel 73: 'De Koning heeft het recht van de munt. Hij vermag zijn beeltenis op de muntspiegels te doen stellen.'

Overigens bepalen de huidige artikelen 191 en 192 van de Grondwet, die eveneens zullen vervallen, dat de wet het een en ander regelt over de munt.

Jeukens merkt in zijn recente afscheidscollege te Tilburg over 'Grondwetsherziening' op dat de Koning – hij gebruikt er een uitdrukking van Thorbecke – 'meer onzichtbaar' wordt in de nieuwe Grondwet. Hij zegt dan verder:

'In dit verband valt allereerst op, dat Minister Wiegels niet meer wat betreft de nieuwe Grondwet koninklijke bevoegdheden zou kunnen etaleren zoals destijds Donker Curtius dat deed'.

Zoals bekend was Donker Curtius de Minister van Justitie, die de grondwetsvoorstellen van 1848 verdedigde. Hij etaleerde toen onder andere het recht van de Koning op de munt. 's Konings recht op de munt stelt echter sinds lang niet zoveel meer voor, omdat de Grondwet de werkelijk belangrijke zaken ten aanzien van de munt aan de wetgever opdraagt.

Toch heb ik nog een vraag over de beeltenis. Volgt uit de schrapping van de bepaling van artikel 73 nu, dat ook de beeltenis van anderen dan het staatshoofd op de Nederlandse munt zal kunnen verschijnen, of is dit reeds thans mogelijk bij eenvoudige wettelijke regeling? Ik heb de Muntwet opgeslagen.

Deze wet bepaalt dat alle munten, met uitzondering van de gouden duikaat, maar dat is geen wettig betaalmiddel, het borstbeeld van de Koning dragen. Oud zegt daarover in het Constitutionele Recht van het Koninkrijk der Nederlanden (blz. 467) het volgende: 'Strikt genomen is dus door de wet de Koning het recht van vrije beschikking over de beeldenaar van alle munten ontnomen. Geheel overeenkomstig de Grondwet is dit niet'.

Ik ben van mening dat ook in de toekomst zal moeten worden aangenomen, dat de eenheid van de Nederlandse staat eveneens het best wordt symboliseerd met de Koning op de Nederlandse gulden.

Bij amendement van PvdA en CDA is aan de overzijde thans de bepaling in het wetsontwerp opgenomen van artikel 5.2.7a, luidende: 'De wet regelt het geldstelsel'. De beantwoording in de memorie van antwoord ook van onze vragen over deze bepaling is zeer bevredigend te noemen.

Het is inderdaad het beste de nieuwe bepaling te beschouwen als een modernisering in de Grondwet van de oude bepaling, waardoor de grondwettelijke basis van het geldstelsel wordt gewaarborgd. Zeiden de Romeinen niet reeds terecht, dat het geld de 'nervus rerum', de zenuw van alle zaken is?

Ik heb nog een tweede vraag, namelijk over de situatie, indien wij ooit zouden overgaan tot een volledig Europees geldstelsel. Betekent aanvaarding bij verdrag of besluit van de EG om op zodanig Europees geldstelsel in Nederland over te gaan dat ^{2/3} meerderheid vereist is bij de goedkeuring?

Zie memorie van antwoord Tweede Kamer blz. 2 onderaan en blz. 3 bovenaan. Of betekent de grondwetsbepaling slechts, dat de wet het geldstelsel

Christiaanse

regelt, derhalve eventueel ook het Europese, zoals de memorie van antwoord aan deze Kamer lijkt te suggereren?

Men moet wel aannemen, dat de grondwetsbepaling zal beogen dat het Nederlandse geldstelsel bij wet wordt geregeld en bij voorbeeld thans uiteraard niet de Eurovalutamarkt.

Ik meen derhalve dat een tweederden-goedkeuring van het verdrag of besluit niet nodig is maar verneem hierover graag het standpunt van de Regering.

Ik noteer als logische consequentie van de moderniseringsgedachte dat de Regering van oordeel is, dat de nieuwe bepaling niet impliceert, dat er op het terrein van het geldstelsel méér zou moeten worden geregeld bij wet dan thans het geval is. Ik denk bij voorbeeld aan de rol van de President van de Nederlandse Bank ten aanzien van het geldstelsel op grond van de huidige Bankwet. Er zal geen, in de Grondwet gelegen reden zijn om die wettelijke rol te wijzigen.

Met het verdwijnen van artikel 190 Grondwet, inhoudende dat de verbin-tenissen van de Staat jegens zijn schuldeisers worden gewaarborgd, hebben wij eveneens vrede, inderdaad omdat de rechtsstaatgedachte zodanige nakoming impliceert en een tierce-ri-ning onmogelijk moet worden geacht.

Het is de inflatie, die de staat helpt in deze tijd bij zijn toenemende schuldenlast en tegen de gevolgen van inflatie zou elke grondwetsbepaling machteloos staan.

Het wetsontwerp 15 575, regelende de bepalingen in de Grondwet inzake de belastingen, is naar mijn mening vrij ingrijpend door de Tweede Kamer geamendeerd. In het voorlopig verslag hebben wij een vergelijking gemaakt tussen de thans voorliggende tekst en de aanvankelijk door de Regering voorgestelde tekst.

Op het hoofdprincipe is er geen enkel verschil. Opnieuw zal de Grondwet het aloude principe huldigen, dat geen belasting kan worden geheven zonder consent van het volk. Deze gedachte vindt men in het oud vaderlandse recht terug, voor Holland en Zeeland bij voorbeeld in het Groot-Privilegie van Maria van Bourgondië. Het Engelse 'No taxation without representation' is hieraan verwant.

Onder de Nederlandse Republiek werd deze gedachte elds verwoord: De Staten hadden het recht de beurs gesloten te houden. Of, met de formulering van Van Hogendorp in zijn Schets: 'Er wordt geen penning gehe-

ven buiten een wet'. Het huidige artikel 188 Grondwet, kreeg vorm in 1887, maar is in wezen dezelfde bepaling als in de grondwetten daarvoor.

Oud zegt in zijn Constitutioneel Recht: Op het terrein der belastingheffing liggen dan ook de oudste rechten der volksvertegenwoordiging. Of, zoals wel is gezegd: belastingheffing heeft een beslissende invloed gehad op de staatkundige vormgeving van verschillende volken.

Geen meningsverschil dus over de noodzaak, het aloude hoofdprincipe opnieuw in de Grondwet vast te leggen. Waarom is dit principe ook thans nog actueel? Hoofdzakelijk om tot uitdrukking te brengen, dat delegatie bij belastingheffing door de wetgever met grote terughoudendheid moet worden toegepast.

Zoals bekend kent de nieuwe Grondwet als systematiek het gebruik van het woord 'regelen' als delegatie niet is uitgesloten, en wordt het woord 'bepalen' gebruikt, indien zulks wel wordt beoogd. De door de Regering ingediende tekst:

'belastingen en andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld' kende in deze systematiek geen bijzondere plaats ten aanzien van delegatie aan de belastingheffing toe. Geoordeeld werd, dat deze bijzondere plaats voldoende uit de parlementaire traditie zou blijken, terwijl in ieder geval vaststaat, dat delegatie op belastingterrein niet is uitgesloten.

Een zodanige uitsluiting wenst niemand meer; alleen de essentialia van de belastingheffing moeten wel in de wet staan. De gehele Tweede Kamer oordeelde echter, dat de belastingheffing zodanige behandeling in de Grondwet verdient, dat een eigen, in de lijn der historie passende, formulering gewenst was, die tevens aansloot bij de Staatscommissie-Cals/Donner: 'Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.'

De memorie van antwoord aan deze Kamer acht dit een alleszins aanvaardbaar resultaat, maar er klinkt toch enig dépit. Mijn fractie deelt deze beoordeling van de Regering. De nieuwe tekst, die thans voorligt, heeft naast een onmiskenbaar voordeel ook nadelen, die niet gemakkelijk zijn weg te nemen.

Het voordeel is uiteraard, dat opnieuw wordt onderstreept, dat ten aanzien van de belastingheffing delegatie aan lagere wetgevers met terughoudendheid moet worden toegepast.

Dit zal de wetgever – en dus ook de Staten-Generaal – de verplichting op-

leggen, scherp toe te zien bij alle belastingregelingen, dat aan de essentie van het legaliteitsbeginsel wordt voldaan. Er zijn genoeg voorbeelden uit het recente verleden waarin de wetgever in gebreke bleef of dreigde te komen.

Mijn fractie betreurt, dat artikel 5.2.6a nu onderscheid maakt tussen belastingen enerzijds en andere heffingen anderzijds. Dit houdt de suggestie in: Bij de laatste zou meer delegatie mogelijk zijn. Volgens de memorie van antwoord aan deze Kamer is dit nadeel gering, omdat aan de wetgever kan worden overgelaten de grens te trekken tussen belastingen en andere heffingen.

Terecht zegt de memorie, dat ook bij de 'andere heffingen' lasten op de burgers worden gelegd, zodat ook voor deze andere heffingen, althans voor zover zij met belastingen vergelijkbaar zijn, regeling van de essentialia bij de wet gewenst is.

Maar wanneer zijn andere heffingen in feite belastingen of daarmee vergelijkbaar? Welke zijn de criteria? In vele gevallen – ik denk aan milieuheffingen, maar ook aan bepaalde leges bij vergunningverlening die tegenwoordig in de miljoenen kunnen lopen, zoals die op het terrein van de luchtverontreiniging – is er in sprake van belastingheffing.

Ik deel dan ook niet de consequentie van het standpunt van de memorie, dat de praktijk uitwijst dat de noodzaak om te delegeren zich bij de heffingen meer voordoet dan bij belastingen. Deze praktijk komt voor een niet gering deel tot stand, doordat deze heffingen ontstaan – het spijt mij, dit te moeten zeggen – in de boezem van departementen, die legislatief op dit terrein onvoldoende bewerktuigd zijn om degelijke, aan het legaliteits-principe beantwoordende, wetgeving tot stand te brengen.

Zij hebben niet de grote traditie van het Ministerie van Financiën. Nog scherper dan bij de onmiskenbare belastingen, zal de Staten-Generaal erop hebben toe te zien, dat heffingen, die in feite belastingen zijn of daarmee vergelijkbaar, ten aanzien van de mate van delegatie aan dezelfde eisen voldoen als belastingen.

Daarbij is de aanduiding als belasting of heffing uiteraard niet van belang. Met de Regering acht ik het uitgesloten, dat de rechter zich zou begeven in de vraag of de wetgever zelf een heffing al of niet terecht onder belasting of andere heffing heeft gebracht.

Uiteraard kan de rechter wel beoordelen aan de hand van de desbetref-

Christiaanse

fende Wet of de Kroon of de Minister binnen de gegeven delegatiebevoegdheid is gebleven. Hoever de delegatiebevoegdheid in de wet wordt geregeld is echter aan de wetgever.

Het blijft jammer, te moeten verwachten dat in de tachtiger jaren de Grondwet niet aan de wetgever zal opdragen, alle aan de burgers opgelegde lasten die geen retributies en dergelijke zijn ten volle – met het accent op: ten volle – te toetsen aan hetzelfde adagium, namelijk: geen lasten zonder consent van de volksvertegenwoordigers.

□

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Met name deze reeks ontwerpen tot herziening van de Grondwet – ik formuleer niet onberispelijk, maar het is het gemakkelijkst het zo te zeggen – laat zien, dat de herziening in belangrijke mate van technische aard is. Daarom zal ik voor het overgrote deel op zich zelf staande opmerkingen maken. Het wordt dus geen betoog dat door een aantal centrale gedachten wordt gedragen.

De vaste Commissie voor Algemene Zaken en het Huis der Koningin heeft tevens besloten, dat de kwestie van het terugzendingsrecht en de splitsing van een voorstel in tweede lezing bij deze gelegenheid aan de orde kunnen worden gesteld. Ik zal daarover ook enkele opmerkingen maken.

Wat wetsontwerp 15 046 betreft, kom ik in de eerste plaats op de bepaling dat de wet het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk- en strafprocesrecht in algemene wetboeken regelt. Een overeenkomstige bepaling is te vinden in de staatsregeling van de Nederlandse Antillen en bovendien vermeldt het Statuut van het Koninkrijk dat de materie die in dergelijke wetboeken wordt geregeld in de Antillen zoveel mogelijk in overeenkomstige zin als in Nederland zal worden geregeld.

Nu heeft de Minister ons vanmorgen gezegd, dat er toch met de Antillen over wijziging van het Statuut zal worden gesproken in verband met het kiesrecht van Nederlanders die in het buitenland vertoeven. Is het niet mogelijk om van die gelegenheid gebruik te maken om het concordantiebeginsel uit het Statuut te verwijderen, in de eerste plaats, omdat in de praktijk gebleken is, dat de Antillen ons wetgevingstempo niet kunnen bijhouden en in de tweede plaats, omdat ik het te ver vind gaan dat de nieuwe codificatie

van het burgerlijk recht ook in de Antillen zou moeten worden ingevoerd?

Daar is ook een speciale reden voor, want het huidige privaatrecht van de Antillen sluit nauw aan bij het privaatrecht van omringende Spaanssprekende landen die allen de Code Napoléon hebben, vrijwel in de vorm waarin die in het begin van de 19e eeuw tot stand is gekomen. Met andere woorden, het invoeren in de Antillen van het nieuwe burgerlijk recht lijkt mij voor dat rijksdeel niet opportuun en dan moet er ook geen bepaling zijn die hen praktisch daartoe verplicht.

Wat het tweede lid van dat artikel betreft, wijs ik op de motie-Roethof in de Tweede Kamer om naast het vaststellen van algemene regels van bestuursrecht in de bepaling in te voegen, dat ook algemene regels van administratief procesrecht moeten worden vastgesteld. De Regering heeft dat bestreden en heeft daarbij opgemerkt, dat onder algemene beginselen van bestuursrecht ook algemene beginselen van administratief procesrecht zouden worden begrepen.

Daar ben ik het hartelijk mee eens, maar ik wil er dan ook op aandringen dat men bij het maken van de wet houdende algemene regels van bestuursrecht goede aandacht schenkt aan de mogelijkheid om eveneens algemene beginselen van administratief procesrecht op te nemen. Enkele jaren geleden hebben wij het preadvies van mrs. A. G. van Galen en H. Th. J. T. van Maarseveen voor de Vereniging voor Administratief Recht gehad over beginselen van administratief procesrecht.

Zij komen tot ongeveer tien beginselen van administratief procesrecht.

Niet ieder van die beginselen leent zich tot opnemings in een wet die algemene regels van bestuursrecht geeft. Een aantal van die beginselen echter zijn wel de moeite waard om nader te bezien met het oog op het opnemen in de organieke wet die artikel 5.2.8, lid 2 voorschrijft.

Wat wetsontwerp 15 074 betreft, dat betrekking heeft op de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, mijn fractie juicht het toe dat thans in art. 5.1.9, lid 2 en lid 3 is voorgescreven, dat ook de publikatie van andere besluiten van wetgevende aard uitgaande van bestuursorganen – men zal dan toch wel in de eerste plaats moeten denken aan ministeriële besluiten – behoorlijk zullen moeten worden afgekondigd en dat ook de datum van inwerkingtreding moet worden geregeld. Dit lijkt mij een verbetering.

Ten aanzien van wetsontwerp 15 681 – de uitzonderingstoestanden – merk ik op, dat mijn fractie het toejuicht, dat de verschillende bepalingen over de uitzonderingstoestanden nu in één artikel zijn samengebracht en het aan de wet wordt overgelaten om de verschillende vormen van uitzonderingstoestanden te regelen.

Er heerste op dat gebied wanorde en het is goed dat de wanorde door orde zal worden vervangen.

Ten slotte in deze reeks van wetsontwerpen nr. 16 086, het wetsontwerp dat betrekking heeft op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Bij de behandeling van de nota inzake de grondwetsherziening heb ik mij destijds in een andere functie wat terughoudend uitgelaten over de wenselijkheid om een dergelijke bepaling op te nemen. Daarom hecht ik eraan om te zeggen dat ik op dat punt van mening ben veranderd. De nota die ik toen heb toegezegd, is door de zorgen van deze Minister bij de Kamers terechtgekomen. Zij heeft geleid tot de overtuiging, dat er een wetsontwerp zou moeten komen.

Waarom ben ik van mening veranderd? Omdat steeds duidelijker wordt dat wij leven in een tijd waarin men zich op gruwelijke wijze vergrijpt aan het menselijk lichaam. Dan lijkt het mij goed, als toch een nieuwe regeling van de grondrechten aan de orde komt, dat ook een bepaling wordt opgenomen, zoals thans in wetsontwerp 16 086 is vervat. Juist om duidelijk te maken dat wij signaleren, hoe er tegen de mens en tegen zijn lichaam wordt gezondigd in onze dagen en om duidelijk te maken dat in onze staat expliciet is voorgescreven dat dat niet mag.

Nu zou men kunnen zeggen, dat dit al staat in artikel 5 van de Europese Conventie voor de rechten van de mens. Daarin staat: 'Everyone has the right to liberty and security of person.' Het zou dunkt mij echter onvoldoende zijn om ons er in dit geval op te beroepen, dat er reeds een internationaal-rechtelijke bepaling is.

Een dergelijke bepaling behoort in onze eigen nationale Grondwet thuis. De Europese Commissie voor de rechten van de mens heeft het begrip 'security of person' ook inhoud gegeven in haar beslissing over de klachten tegen Griekenland, toen daar de kolonels heersten, toen in hoge mate inbreuk werd gemaakt op die onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Men heeft toen in de beslissing op die klachten van het begrip 'security of person' een uitlegging gegeven, die

De Gaay Fortman

praktisch onze uitdrukking 'onaantastbaarheid van het menselijk lichaam' dekt.

Over het terugzendingsrecht zal ik uiterst kort zijn. Het is een van de nova, die het geacht lid van de Tweede Kamer de heer de Kwaadsteniet telkens tracht, in de Grondwet aan te brengen, overigens in dit geval in strijd met het door hetzelfde lid in een motie neergelegde verlangen dat aan de positie van de Eerste Kamer niets zal worden veranderd. Naar mijn overtuiging zou namelijk een terugzendingsrecht de positie van deze Kamer wezenlijk wijzigen.

Het zou leiden tot het zich in deze Kamer bezighouden met detailvragen waar het wetsontwerpen betreft en het zou daardoor afbreuk doen aan het gezag van deze Kamer. Bovendien zou de verhouding tussen beide Kamers niet beter worden. Het verheugt mij dus dat de Minister op zeer duidelijke gronden heeft aangetoond, dat een dergelijk terugzendingsrecht niet gewenst is.

Ten slotte nog een opmerking over de suggestie – of moet ik zeggen: het verlangen – van de heer Feij, die het wetsontwerp dat de mogelijkheid biedt van splitsing van een voorstel van een in eerste lezing aangenomen ontwerp in tweede lezing door Regering en Tweede Kamer, vooraf zou willen laten gaan aan de tweede lezing van de reeks wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet, die dan in eerste lezing beide Kamers gepasseerd zullen zijn.

Anders dan in de stukken tot uitdrukking is gebracht – ook door de Raad van State – ben ik van mening dat de suggestie van de heer Feij een wezenlijke verandering van de procedure van grondwetsherziening zou betekenen.

De procedure zou dan als volgt verlopen. Op het tijdstip van de ontbinding aangenomen wetsontwerpen worden in tweede lezing als één pakket vrijwel onmiddellijk na het bijeenkomen van de beide Kamers, bij de Tweede Kamer ingediend. Als men de suggestie van de heer Feij zou volgen, dan zou dat kunnen leiden tot inbreuk op de objectiviteit die de procedure, die bij de behandeling van ontwerpen tot wijziging van de Grondwet gevolgd wordt, moet kenmerken. Waarom zou men een dergelijke procedure alleen maar toepassen in dit geval nu het gaat om het splitsingsontwerp en waarom zou men later niet op de gedachte kunnen komen dat ook andere ontwerpen eerder kunnen worden afgehandeld en dat de rest kan blijven liggen?

Bovendien, het hele stelsel van de grondwetsherziening brengt mee dat men niet in de eerste lezing gebruik kan maken van een wetsontwerp dat een wijziging in de procedure van grondwetsherzieningen aanbrengt, terwijl het de bedoeling was dat het pas na de tweede lezing zou gaan werken. Het systeem van de Grondwet gaat uit van de gelijkmatige behandeling van de ontwerpen in tweede lezing. Het staat er niet met zoveel woorden maar het is systeem en gevestigde praktijk.

De Minister heeft de bezwaren duidelijk gevoeld. Hij heeft de bezwaren zeer objectief in de nota die hij aan de Kamer gezonden heeft, uiteengezet. Die nota – het zij mij vergund dat te zeggen – is van veel betere kwaliteit dan het advies van de Raad van State. Ik verenig mij met het gevoelen van degenen die aan de overzijde hebben gezegd dat in dit geval de Raad van State gedacht heeft dat hij dit wel even gemakkelijk kan meenemen, zonder er al te diep op in te gaan. Mijn fractie stemt ermee in, dat de Tweede Kamer heeft uitgesproken dat wat de heer Feij wenst, niet kan en dat de Minister al te kennen heeft gegeven dat de Regering zich naar die uitspraak zal gedragen.



De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal mij in hoofdzaak beperken tot wetsontwerp 15 047 betreffende de wetgevende macht.

Nu dit wetsontwerp met zijn belangrijke bepalingen over de wetgeving aan de orde is, wil ik namens mijn fractie graag verklaren dat wij in grote lijnen van harte instemmen met het wetsontwerp. Wij zijn ook zeer tevreden met de memorie van antwoord.

Het gebeurt niet alle dagen dat er twee duidelijke toezeggingen werden gedaan op punten die wij aan de Regering hebben voorgelegd, hoewel ik daar met deze bewindsman en deze regeringscommissaris niet aan twijfelde. Ik kom hier zo op terug.

Maar ik maak graag van de gelegenheid gebruik met de Regering van gedachten te wisselen over de problemen waarmee onze wetgeving worstelt.

Met het recht en de wetgeving gaat het al eeuwen niet zo best. Ik laat u horen wat Goethe, Mefistofeles in de mond legde. Ik heb mij dagen lang lopen verknepen om dit citaat in uw midden te werpen.

'Es erben sich Gesetz' und Rechte
Wie eine ew'ge Krankheit fort,
sie schleppen von Geschlecht sich
zum Geschlechte,

und rücken sacht von Ort zu Ort'
(Faust I regel 1972 e.v.)

Wat hebben abortus provocatus, leegstand en stakingen met elkaar te maken? Vrijwel niets, behalve dat zij samenhangen met wetgeving, of beter: met gebrek aan bij de tijd aangepaste wetgeving. Steeds meer mensen beginnen in de gaten te krijgen dat we er bij het oplossen van de problemen, waar onze democratie mee worstelt niet alleen zijn met het treffen van allerlei materiële voorzieningen hoewel die natuurlijk wel nodig zijn. Er is iets anders dat evenzeer knelt: Is ons recht nog wel in orde, ofte wel rechtvaardig? Degenen die tot deze vraag komen laten het vaak hierbij, zoals de president van de Hoge Raad onlangs deed in NRC Handelsblad van 10 mei 1980.

Men constateert dan dat de wetgever, die sprookjesfiguur in ons politieke recht, zoals Van Maarseveen zegt, disfunctioneert. Daar moet dan dringend iets aan gedaan worden. Er zijn echter niet veel mensen – het is ook niet erg – die beseffen hoe moeilijk het is om die wetgeving op peil te krijgen.

Ik wil een paar problemen op wetgevingsgebied, die bekend zijn, aanstippen. De heer Zoutendijk heeft de vorige week bij de algemene beschouwingen er ook op gewezen. Ik ga er nu iets meer in detail op in. Er zijn vier factoren die elkaar aanvullen.

Ten eerste is dat het verschijnsel dat de wetten steeds meer globale normen bevatten waarbij vele, vaak essentiële uitwerkingsregels zijn gedelegeerd aan de executieve. Dit noemt men dan de terugtrek van de wetgever.

Ten tweede is dat de afnemende bereidheid onder delen van de burgerij om de wet op te volgen, eenvoudig omdat het de wet is. Dit duidt men simpel gezegd aan met het begrip 'burgerlijke ongehoorzaamheid'.

Ten derde speelt het feit dat de wetgevingstechnieken van de veertien departementen steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen. Dan spreekt men over de veertien wetsfamilies. Ook de Minister heeft zich daarover wel eens uitgelaten.

Niet alleen de complexiteit van wetten, met het gevaar van onderlinge strijdigheid en logische inconsistentie en dergelijke is hier aan de orde.

Ten vierde is ook de kwantiteit aan de orde. Van Maarseveen spreekt hier van de wetgevingsverslaving waaraan het politieke milieu lijdt. Hij zegt: 'De wetgever is een onstuitbare produktiemachine geworden.'. Van coördinatie is niet veel sprake.

Wiebenga

Bij dit alles is de rechtszekerheid in het geding. Mijns inziens wordt dit punt te veel onderschat en is de wetgever, onder andere wij, de Regering en de Tweede Kamer, verplicht de verantwoordelijkheid hiervoor duidelijk op zich te nemen. Als de wet niet meer wordt nageleefd omdat zij onhanteerbaar, onbegrijpelijk, onleesbaar of onjuist is, dan staat in z'n uiterste consequentie de anarchie voor de deur.

Het bovenstaande klemt te meer omdat – het is vandaag al eerder ter sprake gekomen – ons staatsbestel de toetsing van wetten aan de Grondwet door de rechter niet kent. Die toetsing is gelegd in handen van de gekozen volksvertegenwoordigers, in het huidige artikel 131, lid 2, van de Grondwet.

Een coherente en inzichtelijke wetgeving is van levensbelang voor een parlementaire democratie om zich te kunnen handhaven. Verschaffen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan de burgers is een maatschappelijk belang van de eerste orde.

Om de geschetste problemen te ondervangen – ik ben nog niet verder dan een analyse – zijn inhoudelijke maatregelen en ook organisatorische maatregelen nodig. Ik begin met de inhoudelijke maatregelen. Ik volg daarbij de punten die wij in het voorlopig verslag hebben ingebracht.

Het eerste punt is dan de omvang van het wetsbegrip. Het klinkt moeilijk, maar het is niet zo moeilijk. Het gaat hierbij om de vraag of de vorm en de procedure van de wetgeving, die in de artikelen bij dit wetsontwerp zijn opgenomen en aangepast, kunnen worden toegepast op niet strikt regelhoudende besluiten zoals nota's en plannen.

Men weet dat tegen deze fenomenen van nota's en plannen bezwaren zijn aan te voeren. Wat is de rechtskracht van een op een nota gebaseerd beleid? De rol van het parlement is ook in het geding. Het recht van amendement kan hierbij niet afdoende worden uitgeoefend, zoals bij de behandeling van een wetsontwerp. Moties, ook amenderende moties, binden bovendien de Regering niet.

In dit verband pleit ik voor een vernieuwing en verruiming van het wetsbegrip. In mijn ogen is de wetsvorm wel degelijk hanteerbaar ook voor niet strikt regelhoudende besluiten. Als concreet voorbeeld noem ik een planologische kernbeslissing. Daarvan zijn ook andere voorbeelden, zoals de begrotingswetten. Ook uit het verleden zijn voorbeelden van andere wetten bekend. Ik herinner aan de Delta-wet.

Dit was een soort van planbesluit, dat in vorm van wet was gegoten. Ik noem de wet tot afsluiting en drooglegging van de Zuiderzee. Naar mijn mening heeft er ook een wet bestaan tot aanleg van de haven van Scheveningen of iets dergelijks. De mensen op het departement zullen dit wel willen opzoeken. Zo kan ik nog meer voorbeelden noemen.

Niet alleen leent de wetsvorm zich voor hantering bij planbesluiten, maar ook heeft die vorm voordelen.

Zoals genoemd, komt daardoor weer het recht van amendement in het vizier, maar ook de Raad van State en de Eerste Kamer, welke beide lichamen niet zoveel van doen hebben met nota's. Weer kunnen democratie, rechtszekerheid en rechtskracht worden genoemd.

Ik zal hier niet de discussie met de Regering uit het voorlopig verslag voortzetten, of de tekst van het huidige artikel 120 van de oude Grondwet – waarin naast wetsvoorstellen ook andere voorstellen worden genoemd die de wetgevingsprocedure zouden kunnen doorlopen – niet beter ook in de nieuwe bepaling had kunnen worden opgenomen.

Belangrijker vind ik de mededeling van de Regering op een vraag van ons, dat de suggestie om de mogelijkheid in te voeren tot het inrichten van alle nota's volgens één stramen, nadere bestudering waard is. Ik heb bij deze suggestie gedacht aan een notavorm waarin de conclusies puntsgewijs of artikelsgewijs worden vooropgesteld met de toelichting, apart daarvan, daarachter.

Dan kan semi-amendering mogelijk worden. Ik teken hierbij aan dat ik deze oplossing – het inrichten van nota's volgens bedoeld vast stramen – alleen maar zie als een tussenstap naar de fase van een verruimd wetsbegrip.

Ik hoop dat de nadere studie dien-aangaande, die de Regering in de memorie van antwoord heeft toegezegd, en het overleg met het parlement daarover spoedig zullen plaatsvinden, want de nota-nood is hoog, mijnheer de Voorzitter. Misschien kan de Minister iets zeggen over het tempo waarmee deze studie zal plaatsvinden.

Het tweede inhoudelijke punt dat ik in verband met de wetgeving aan de orde wil stellen, betreft de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving. Daarbij hebben wij de schijnwerper gericht op een oude, maar belangrijke wet, namelijk de Wet Algemene Bepalingen, waarvan de officiële naam luidt: de Wet houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Ko-

ningrijk uit 1826. Ook de heer De Gaay Fortman heeft deze wet vandaag, en marge, genoemd.

In deze wet staan een paar belangrijke beginselen van behoorlijke wetgeving vermeld. In de discussie over goede wetgeving wordt deze wet – waarin die beginselen niettemin staan, onder andere met betrekking tot de terugwerkende kracht die in beginsel niet geoorloofd is – echter nauwelijks genoemd.

Wel wordt vaak genoemd het Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 13 september 1972, houdende aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek. Onder andere door de Werkgroep-J. M. Polak wordt wel bepleit, deze aanwijzingen te verbreden tot aanwijzingen voor het wetgevingsbeleid.

Ik zou eigenlijk verder willen gaan en wel in de richting van een her- en opwaardering van de Wet Algemene Bepalingen. In deze wet zou dan een bepaling moeten worden opgenomen, inhoudende dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van de in die wet te noemen beginselen verdere aanwijzingen ter zake van het wetgevingsbeleid kunnen worden gegeven.

Het verheugt mij dan ook dat de Regering, blijkens de memorie van antwoord, van mening is dat aan deze suggestie – om de aanwijzingen vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur en daaraan een grondslag te geven in de Wet Algemene Bepalingen die dan gewijzigd en gemoderniseerd zou moeten worden – de nodige aandacht dient te worden besteed.

Ook op dit punt wacht mijn fractie belangstellend de resultaten af en hoor ik graag nog van de Minister of van de Regeringscommissaris, hoe dit kan worden aangepakt.

Van de inhoudelijke maatregelen kom ik nu op de organisatorische maatregelen die genomen moeten worden om onze wetgeving inzichtelijker te maken. Belangrijk daarbij is de positie van de Raad van State, met name de advisering door de Raad van State bij de indiening van initiatief-wetsontwerpen, amendementen, nota's van wijziging en dergelijke.

Dit gebeurt nu natuurlijk maar in enkele gevallen. Vanmorgen heb ik nog aan de Regering gevraagd, waarom het niet is geschied bij het vorige wetsontwerp inzake het enquêterecht. Thans ga ik er structureel wat over zeggen.

Tot nu toe gebeurt het alleen maar in enkele gevallen die wetstechnisch of juridisch wat moeilijk liggen. Onze

Wiebenga

fractie zou echter graag zien dat het wat méér zou gebeuren en dat het ook op een wat meer georganiseerde wijze zou gebeuren.

Ik wil één voorbeeld noemen waar bij het advies van de Raad van State zeer op prijs zou zijn gesteld, omdat hierbij sprake bleek te zijn van een logische tegenstrijdigheid: het initiatief-wetsontwerp inzake de weggelopen minderjarigen, dat hier een paar weken geleden is behandeld.

Over de positie van de Raad van State bij dit soort zaken – ik geef nu alleen maar een voorschot, want het leeft wel bij onze fractie; de heer Zoutendijk heeft er vorige week nog over gesproken – zal ik verder spreken bij het wetsontwerp tot Grondwetswijziging betreffende onder andere de Raad van State, dat hier nog aan de orde komt.

Het is onze fractie duidelijk geworden dat aan de overzijde de beslissing gevallen is, dat het terugzendingsrecht van deze Kamer er niet komt. Toch verheugt het ons dat de Minister-President verleden week bij de algemene beschouwingen heeft toegezegd dat de Regering een beperkt terugzendingsrecht, namelijk wanneer de Raad van State tussentijds een negatief advies zou hebben uitgebracht over een wetsontwerp dat de Tweede Kamer gepasseerd zou hebben, nader zal bestuderen. De heer Zoutendijk heeft daar een vraag over gesteld. Wij zijn blij dat dit punt toch niet volledig van de tafel is.

Waar ik het bij de organisatorische maatregelen beslist wél over wil hebben, is de wetgevingsplanning, vooral ook omdat de wetgeving zo gigantisch is geworden, terwijl de voortgangscontrole toch ook nog niet voldoende is. Ik vind het antwoord van de Regering op dit punt in de memorie van antwoord vrij vaag.

Graag zou ik zien dat de Minister bereid was toe te zeggen dat hij de interdepartementale commissie voor het wetgevingsbeleid advies zal vragen over die wetgevingsplanning. Met inschakeling van de computer kunnen de politieke organen, Regering en volksvertegenwoordiging, meer inzicht en vat krijgen op de voorbereiding en de naleving van de uitvoering van de zo vele wetten en regelingen. Zou de Minister hierop willen ingaan?

In dit verband wil ik een troetelkind van mij noemen, het sunset-beginsel. Dat begrip is voor het eerst in 1975 in de Verenigde Staten aangekaart door de toenmalige senator Muskie, de huidige Minister van Buitenlandse Zaken.

De idee daarachter komt erop neer dat na een bepaalde periode elk programma – een wetgevingsprogramma of een uitvoeringsprogramma – net als de ondergaande zon achter de kim verdwijnt, tenzij de wetgever daar bewust een stokje voor steekt. Deze procedure dwingt de politieke organen tot evaluatie van wetgevings- en uitvoeringsprogramma's en ook tot prioriteitsstelling.

Het zou wel eens wenselijk kunnen zijn om bij voorbeeld te bepalen dat iedere wet na tien jaar ophoudt te bestaan, tenzij zij hier opnieuw aan de orde is geweest in een bepaalde vorm. Dat moet uiteraard allemaal uitgezocht worden.

De Regering is in de memorie van antwoord op dit onderdeel toch wel in het vage gebleven. Dat is begrijpelijk. Het is een nieuw beginsel; het is net over komen waaien in ons land. Toch had ik graag wat meer enthousiasme gezien. Ik wijs in dit verband de Minister van Binnenlandse Zaken met genoegen op het ontwerp-verkiezingsprogramma van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, waarin aan dit sunset-beginsel veel aandacht wordt besteed. Misschien zal hij ooit nog eens een ogenblikje over hebben om ook deze passage op zich te laten inwerken. Dit punt staat zelfs in het urgentieprogramma. Hij kan op de eerste bladzijde op dit punt reeds voldoende vinden.

Minister **Wiegel**: Ik heb begrepen, dat het nog maar een concept is.

De heer **Wiebenga** (VVD): Ja, mijnheer de Voorzitter, en ieder lid kan bij onze partij wijzigingsvoorstellen indienen. Ik begrijp dat de Minister nog enige hoop heeft, dat dit beginsel uit het programma van deze partij zal worden geschrapt.

Uit zijn gebaar maak ik nu op, dat ik hem geheel verkeerd begrepen heb. Overigens kan hij dat punt uit het urgentieprogramma halen door mij straks de toezegging te doen dat hij het uitvoerig zal bekijken en uitzoeken. Dan behoeft het niet meer als urgent punt te worden opgevoerd.

De heer **Vermeer** (PvdA): Dat is zonde van het programma.

De heer **Wiebenga** (VVD): Wij hebben er nog meer punten in staan, mijnheer Vermeer.

De heer **De Rijk** (PvdA): Dan valt de amendingsmogelijkheid onder het sunset-principe.

De heer **Wiebenga** (VVD): Hoe het ook zij, ik wacht het antwoord van de Re-

gering met interesse af. Het sunset-principe geldt overigens natuurlijk wel voor de leden van het parlement. Maar dat is een goede zaak; daar zullen wij het over eens zijn.

Het is duidelijk dat onze parlementaire democratie niet alleen bedreigd wordt door een gebrekkige wetgeving. Goede huisvesting, opvang van minderheden, welzijnsvoorzieningen, voldoende werkgelegenheid en zo meer zijn evenzovele voorwaarden die nodig zijn voor de ontwikkeling van onze samenleving.

Niettemin is het voor het voortbestaan van onze democratische rechtsstaat van eminent belang dat onze wetgeving hanteerbaar en geloofwaardig blijft. Omdat dit in de discussie wat onderbelicht is gebleven, heb ik in dit betoog deze accenten gelegd, in het besef overigens dat wetten geen toverformules zijn.

□

De heer **Van der Werff** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Omdat de heer Feij door ziekte vandaag niet aanwezig kan zijn en omdat onze fractie het voorstel onder nr. 15 049 van groot gewicht acht, mag ik enkele opmerkingen maken. Allereerst dank ik de bewindsman voor de uitvoerige beantwoording van het voorlopig verslag. Onze fractie kan zich daarin vinden, zowel met betrekking tot de eigen afgebakende beleidsverantwoordelijkheid van de Regering op dit terrein als inzake het aangegeven kader van de toetsingsmogelijkheden van de rechter.

In dit soort zaken ben ik allermindst deskundig, maar toch krijg ik als ik de memorie van toelichting en de memorie van antwoord vergelijk met het artikel van mr. F. Salomonson in de recente uitgave van de Teldersstichting, nr. 36, het gevoel dat er nog vele en belangrijke vragen open zijn gebleven. Daarop doelde daarstraks ook de heer Andriessen. Hij sprak hier al eerder maar nog niet als lid; vandaar bij dezen ons compliment.

Mr. Salomonson wijst er onder andere op dat bij de beleidsintenties en bepaling van het EG-verdrag vooral op het terrein van het economisch leven een veel grotere bemoeienis van de rechterlijke macht uitgangspunt is dan in onze nationale opzet gewoon is. Ons nationaal bondgenootschappelijk verleden uit de tijd van de Zeven Provinciën zijn we natuurlijk straal vergeten. Duidelijk is dat in een groot modern bondgenootschappelijk verband van federatieve aard de positie van de rechterlijke macht als toetsingskader aanzienlijk is en navenant met het

Van der Werff

hechter worden van de band ook meegroeit. De bevolking in Nederland is er in elk geval niet op voorbereid, ook waarschijnlijk door dit stuk niet. Hoe ziet de Regering dat in de toekomst?

Ook ik heb mij in dit verband verder afgevraagd welke de positie, eventueel de relatie, van de Raad van State is. In geval van stilzwijgende goedkeuring, artikel 5.2.1.2, is het formeel natuurlijk eenvoudig en geregeld. Vooral bij harmonisering van nationale wetgeving met 'in voldoende mate geconcretiseerd internationaal gewoonterecht' lijkt mij dat veel gecompliceerder. Hoe gaat dat in zijn werk?

Daarenboven: wie bepaalt – nu kom ik bij artikel 5.1.2.3 – wanneer verdragsbepalingen afwijken van de Grondwet? In ons land toetst de wetgever zelf. Dat vindt althans een grote meerderheid van onze fractie een uitermate goede zaak. Als het ons niet zint, toetsen we niet. Dat is de praktijk. Dan negeren we de Grondwet. Daar zijn voorbeelden van. Hier staat dat voor goedkeuring in geval van strijdende bepalingen tweederde meerderheid vereist is. Kortom, wordt de interpretatie door ons beslist? Geeft de Regering eventueel een voorzetje daartoe of niet?

Het totaal van de voorliggende tekst van nr. 92 komt mij wat opzet, inhoud en redactie betreft aanzienlijk aantrekkelijker voor dan de huidige, al vallen een paar passieve zinsconstructies op. Het vervallen van artikel 5.8.1, de Koning heeft het opperbeestuur met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen, in deze opzet is niet zozeer logisch – vervanging van de term Koning door Regering zou dan meer in de lijn liggen – maar wel praktisch verdeelbaar. Ik ga er dan wel vanuit dat het ontbreken van zo'n tekst in de toekomst niet een verwaarlozing van de bestuurlijke behartiging door Buitenlandse Zaken kan betekenen. Alleen vanuit het overigens lofwaardige streven naar een internationale rechtsorde kan het niet komen.

Het valt op dat in het hedendaagse bestel – we zien het vaak en op het niveau van alle overheden – vaak schuilvinkje wordt gespeeld. Het feit dat iemand iets bestuurt of regelt, wordt zo veel mogelijk bemanteld. Ik vind dit op zich zelf ongunstig.

Overigens is het contre part hiervan belangwekkend. Indertijd zal de ratio van het opnemen van het opperbeestuur van buitenlandse betrekking door de Koning wel zijn geweest, dat een divergentie gold aan het eind van de periode van de Republiek tussen de

daarin optreden provinciale, gewestelijke en soms zelfs stedelijke soevereiniteiten. Nu een en ander wegvalt, kan men concluderen dat Amsterdam weer een vrijbrief krijgt voor eigen buitenlandse betrekkingen.

Na 1918 is door de herzieningscommissie het vervallen van deze tekst voorgesteld. De heer Anema wijdde hieraan zijn maidenspeech, zoals wij ons herinneren. De gronden voor dit voorstel spreken op nostalgische wijze toch nog wat aan. De Eerste Wereldoorlog kon worden gezien als een debacle van diplomatie, in stand gehouden geheimzinnigheid en innerlijke beslotenheid van internationale afspraken.

De negentiende eeuw was bij uitstek de eeuw van de beleidsbepalende Ministers van Buitenlandse Zaken, die diplomaat en bestuurder waren. De doorbraak daarvan werd gewenst en werd door mensen als Struycken bepleit. Men wilde een daadwerkelijke en directe bemoeiing van de volksvertegenwoordiging met het buitenlandse beleid. Dit werd gezien als een democratisering van dit beleid en een en ander werd gevoed door het optimisme van de toen juist opgerichte Volkenbond.

Wij zijn nu zestig jaar verder en het verwachtingspatroon is volstrekt ontluisterd maar toch blijkt op de keper beschouwd – wellicht als gevolg van de vele oorlogen, waaronder de Tweede Wereldoorlog – er sprake te zijn van een veel grotere globale afhankelijkheid, van internationaal samenspel, terwijl bij pogingen om te komen tot een internationale rechtsorde een veel grotere mate van realiteit bestaat.

Die werkelijkheid en het daaraan verbonden perspectief zijn terecht vervat in het artikel 5.2.0, waarover ik al sprak en dat wij graag onderschrijven.

Voorts zou ik speciaal mijn instemming willen betuigen met de beantwoording van de voor de praktijk zo belangrijke vraagstelling van de PPR-fractie over lagere overheden aan beide zijden van een landsgrens. Ik realiseer mij dat het hier niet om bedragen gaat in de zin van dit grondwetsvoorstel. Het gaat veel meer om overeenkomsten, gesloten in het verlengde daarvan. Als bewindslieden de vele moeilijkheden, waarmee plaatselijke en provinciale bevolkingen mee worstelen, kennen dan zullen zij de mogelijkheden, geboden in Europese kaderovereenkomsten, met spoed willen bevorderen.

Wat betreft artikel 5.2.3 sub 2, de toestemming van de Staten-Generaal bij oorlogsverklaring – en het achter-

wege laten daarvan bij gebleken onmogelijkheid – stemmen wij in met de gegeven tekst, in de hoop van de noodzaak tot toepassing van het artikel verschoond te blijven. Indien ooit een beroep op dit artikel gedaan zou moeten worden, verwachten wij in elk geval geen herhaling van de situatie van 10 mei 1940, waarin de Minister-President zijn verantwoordelijkheid niet zag. Die verantwoordelijkheid moest toen 'slechts' door de volksvertegenwoordiging, onder leiding van Voorzitter Van Schaik, worden gedragen.

Ten slotte nog een opmerking over het ontwerp nr. 15575.

Ook dit ontwerp biedt mogelijkheden tot uitvoerige historische beschouwingen. Na de heer Christiaanse onthoud ik mij daarvan. Zelfs wil ik niet voortborduren op de uitspraak – was die niet van Meijers? – 'de bede staat aan de wieg van de democratie'. Onze fractie sluit zich met genoegen aan bij de woorden van de heer Christiaanse. Terecht moet grote terughoudendheid worden betracht met delegatie met betrekking tot belastingzaken. De lasten aan de burger voor het gemeenschappelijk belang opgelegd dienen door het parlement in openbaarheid beslist en aanvaard te worden.

□

De heer **Vermeer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik kan volstaan met enkele kanttekeningen, in de eerste plaats bij wetsontwerp 15 046. De vraag die wij hebben gesteld is goed beantwoord; ik kom er niet op terug. Mijn fractie kan zich vinden in de motie van mevrouw Korte-van Hemel in de Tweede Kamer, waarvan ik de inhoud niet uitvoerig behoef te memoreren. Zij komt er in feite op neer, dat wordt aangedrongen op het zo spoedig mogelijk uitvoeren van een studie over het betreffende onderwerp en op het zo spoedig mogelijk formuleren van de algemene regels.

Vervolgens sluit ik aan bij hetgeen de heer De Gaay Fortman heeft gezegd over de motie-Roethof, al is mijn conclusie niet geheel dezelfde. Ik blijf het jammer vinden dat terwijl in het betreffende artikel zowel wat het burgerlijk recht als het strafrecht betreft wel de onderscheiding wordt gemaakt tussen het materiële en het formele recht, dat wat het bestuursrecht betreft niet wordt gedaan.

De motie-Roethof was erop gericht die lijn door te trekken. De argumentatie van de Regering, dat de materie zich in dit stadium nog niet voor codifi-

Vermeer

catie leent, begrijp ik wel. Ik denk dat de Regering daarin op zich zelf wel gelijk heeft.

Ik vraag mij echter af of men daarom moet uitsluiten dat in de Grondwet de onderscheiding wordt gemaakt. Het zou misschien een aansporing kunnen zijn, geleidelijk die richting uit te gaan, want dat moet natuurlijk wel.

Wat betreft wetsontwerp 15 047 wil ik heel kort nog iets zeggen over de suggestie die de fractie van de VVD in deze Kamer heeft gedaan met betrekking tot nota's. Als ik over nota's praat, moet ik altijd denken aan de heer Tilanus sr., die ooit in de Tweede Kamer zei – ik was daarbij aanwezig – dat hij geen vriend was van nota's.

Hij zei altijd dat de Kamer er was voor de wetgeving, en niet voor nota's. Ook toen kwamen er namelijk al tamelijk wat nota's in de Kamer aan de orde. Ik denk aan de industrialisatienota enz. Intussen is dat verschijnsel nog veel sterker geworden. Ik denk niet dat wij dat kunnen keren. Wel vind ik met de fractie van de VVD, dat getracht zal moeten worden beleidsrelevante zaken en conclusies zo scherp mogelijk te formuleren en voorop te zetten.

Zij kunnen dan beter worden gemendeerd, hoewel er formeel natuurlijk geen amendementen zijn. Het lijkt erop. De fractie van de VVD heeft echter gelijk, dat wij moeten proberen daarin iets meer duidelijkheid te krijgen.

Het spijt mij dat ik niet tevreden kan zijn met de antwoorden op de vragen die wij hebben gesteld inzake wetsontwerp 15 048, namelijk over de bepalingen inzake ambtenaren. Aan artikel 5.2.10 is toegevoegd de zin:

'Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij arbeid en omtrent medezeggenschap.'

Ook als die zin er niet stond, zou het woord 'regelt' in de eerste zin naar mijn overtuiging de mogelijkheid bieden, ruimte te geven aan de lagere organen, voor een zekere differentiatie, als men daaraan behoefte heeft. Dat is namelijk wat de Regering mij toevoegt in antwoord op een vraag die wij in de schriftelijke voorbereiding hebben gesteld. Naar mijn mening schept het gebruik van die twee termen in één artikel meer onduidelijkheid dan duidelijkheid.

Afgezien daarvan, ook ten principale blijven wij het oneens met de Regering. Ik heb het nog eens verschillende malen doorgelezen en de motivering die de Regering geeft voor deze aparte bepaling kan ik moeilijk een motivering noemen. Het is veel meer het con-

stateren van een aantal feitelijkheden over de positie van ambtenaren dan dat het redenen zouden zijn voor een aparte grondwetsbepaling.

Ik vind dat toch wel iets anders! Nu geef ik onmiddellijk toe, dat er desondanks toch wel kan worden gesproken van een kleine verbetering ten opzichte van de bestaande toestand. Er wordt nl. geen onderscheid meer gemaakt tussen burgerlijke en militaire ambtenaren. Op zich zelf vinden wij dat wel een verbetering, maar ten principale blijft de vraag of deze bepaling wel nodig is. Ik kan op dit moment niet verder komen dan te zeggen 'kwaad kan het ook niet'. Wij zullen ons dan ook niet tegen deze bepaling verzetten.

Het wetsontwerp 15 049 inzake de buitenlandse betrekkingen geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen. Het geheel maakt op ons een goed geformuleerde evenwichtige indruk en na de uitvoerige discussie die er aan de overkant heeft plaatsgevonden en ook na de discussie van vanmiddag in deze Kamer hebben wij er geen behoefte aan om er nog verder op in te gaan.

Over wetsontwerp 15 468 heb ik geen opmerkingen.

Wat wetsontwerp 15 575 met betrekking tot de belastingen betreft, sluit ik mij aan bij de opmerking van de heer Christiaanse. Ook wij betreuren het enigszins dat de tekst in de Tweede Kamer bij amendement is gewijzigd, waardoor de gedachte van de Regering om zoveel mogelijk eenheid van terminologie te brengen toch wat is aangetast. Ik realiseer mij, dat deze adhesie aan het regeringsstandpunt verder niet veel helpt in dit stadium.

Het wetsontwerp 15 681 geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen.

Ten slotte kom ik op wetsontwerp 16 086 inzake de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Het is natuurlijk mogelijk om daar heel breed en uitvoerig over te discussiëren, met name over de verhouding tussen de bepaling betreffende het recht op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en die inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het is zelfs verleidelijk om daar wat dieper op in te gaan, met name, omdat sommige beweringen daar haast toe uitlokken.

Ik denk echter, dat wij dan vervallen in een beschouwing, een soort van pseudo-filosofie, over de verhouding lichaam en geest, waarover zelfs een Kamer met de wijsheid van deze, dacht ik niet de pretentie mag hebben om daar erg veel over te kunnen zeggen, althans niet iets wezenlijks. Ik

voel er ook niet veel voor om verder te gaan in de casuïstiek die met name in de Tweede Kamer op dit punt aan de orde is geweest, waar reeksen voorbeelden zijn gegeven, waarvan dan moest worden gezegd of het nu wel onder de ene of onder de andere bepaling mogelijkerwijze zou vallen. Ook daar heb ik weinig behoefte aan.

De heer W. F. de Gaay Fortman zei 'ik ben om' en als ik hem goed begrepen heb, was hij eerst geen voorstander van de bepaling, maar is hij dat geleidelijk aan toch wel geworden. Als ik al deze beschouwingen lees, dan blijft bij mij toch twijfel bestaan over de vraag of het nu wel zo verstandig is om hierover twee bepalingen te formuleren.

Wij willen bij alle twijfels die wij op dit punt hebben, de Regering toch wel het voordeel van de twijfel geven, niet omdat wij overtuigd zijn dat twee bepalingen beter zijn dan één, maar omdat én bij een enkele bepaling én bij twee bepalingen het er straks toch vooral op aan zal komen welke beperkingen bij of krachtens de wet op grond van het ene of op grond van het andere artikel zullen worden gesteld. Daar zijn wij gelukkig altijd zelf weer bij.

□

De heer Vis (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Een reeks onderwerpen, zoals nu aan de orde is, zouden honderdertig jaar geleden stellig heel wat meer belangstelling trekken dan vandaag aan de dag. Onderwerpen als conditatie, de wetgevende macht, de positie van overheidsdienaren, de regeling van de buitenlandse betrekkingen en de belastingheffing hebben immers allemaal aan de wieg gestaan van het stelsel zoals zich dat in de vorige eeuw ontwikkelde. Het waren onderwerpen die de kiezers en de politici van toen heftig beroerden, er braken revoluties uit voor het zo ver was en de constitutionele regeling van deze onderwerpen werd bij ons en elders gezien als het bereiken van een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van de statelijke gemeenschap.

Vandaag is dat wel anders. Ordentelijke wetgeving is niet langer een bescherming tegen absolutistische neigingen, niet langer een garantie voor de scheiding tussen staat – de nachtwaker – staat – en de maatschappij, met het vrije spel van de maatschappelijke krachten.

De kleine negentiende-eeuwse elite, met een census-electoraat dat onge-

Vis

veer even groot was als de huidige kiesdeler voor de Tweede-Kamerverkiezingen, heeft plaats moeten maken voor de gedemocratiseerde massa. De elite dacht statisch: wetgeving was in haar optiek vooral codificatie plus nog wat anders, zoals begrotingen en organieke wetgeving.

De dynamiek lag daarbuiten: in de staatsvrije sfeer. Het miljoenen-electoraat dat de macht overnam, bracht de dynamiek tot de verste uithoeken van de overheids sfeer. De wet werd een van de middelen tot sturing.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zeg deze dingen niet in een poging om origineel te zijn, want dat is met dit onderwerp niet meer mogelijk, maar vanwege de historische dimensie. De waarde van de historische dimensie ligt wat mij betreft vooral in het fenomeen dat daarin duidelijk wordt. En dat fenomeen is het volgende.

Voor het realiseren van talloze politieke wensen en verlangens maken wij gebruik van een stelsel dat in wezen daarvoor in het geheel niet was bedoeld. Het was voor heel iets anders bedoeld: het kort houden en inperken van de overheidsmacht die vóór de negentiende eeuw geen machtscheiding kende, geen grondrechten, geen bestuurders met duidelijke verantwoordingsplicht, geen onafhankelijke rechter; kortom, een overheidsmacht die op de twintigste eeuw een totalitaire indruk zou maken, waarmee ik dan alleen bedoel een macht die in principe niet werd begrensd en totaal was in die zin dat zij zich met zeer vele zaken bezighield.

Het is dus niet zo vreemd dat het stelsel mankementen gaat vertonen, tekenen van overbelasting. Iedere politieke partij, iedere politicus en eigenlijk iedere kiezer doet daaraan mee. Onze politiek mag dan democratisch zijn, maar zij is toch eigenlijk ook totaal-politiek geworden.

De politiek bemoeit zich met alles; het valt niet mee om een onderwerp te bedenken waar de politiek zich niet mee bezighoudt. Na enig nadenken kwam ik op het weer en de particuliere huishouding. Maar misschien zijn zelfs die voorbeelden aanvechtbaar, want de weersvoorspelling wordt verzorgd door een Koninklijk meteorologisch instituut, dat stellig onder de actieradius van de politiek valt. En voorts is het niet ondenkbaar dat huishoudelijk werk nog eens gesalarieerd gaat worden, waardoor ook dat onder de actieradius van de politiek zal zijn gebracht.

In Nederland, maar ook in vele vergelijkbare landen, heeft men het over-

belastingprobleem min of meer meer leren hanteren door systeemdifferentiatie: nieuwe overheidsdiensten, nieuwe procedures en nieuwe bevoegdheden.

Wij zijn nu zo ver dat een opmerkelijk hoog percentage van de bevolking allengs de ambtelijke status of de semi-ambtelijke status heeft gekregen; ik schat: ongeveer 20%. In deze Kamer is dat percentage misschien wel wat hoger.

Wat tot dusver is uitgebleven, is een andere benadering: ik bedoel de beheersing van de input, van het beperken van datgene wat men aan de politiek en aan het politieke stelsel vraagt. Het is natuurlijk zeer de vraag, of wij daartoe bereid zouden zijn, maar het mag wel eens gezegd worden dat beheersing van de input op zichzelf genomen een nogal voor de hand liggende benadering is.

Mijnheer de Voorzitter! Laat ik terugkeren tot de legislatieve werkelijkheid die nu door de Tweede Kamer tot ons is gezonden. Ik kom dan allereerst bij wetsontwerp 15 047, de moderne vertaling van de artikelen 119 en 131. Niet zozeer in die artikelen zelf als wel in de begeleidende stukken is aandacht besteed aan een nieuwe systeemdifferentiatie, de verruiming van het wetsbegrip. Ik vind dat een wat aanvechtbare omschrijving. De Nederlandse constitutie heeft nimmer een expliciet wetsbegrip gehad. Nooit heeft de Grondwet aan de wetgever duidelijk gemaakt wat hij moest doen, altijd alleen maar hóe hij het moest doen.

Op de vraag wat hij moest doen werd van het begin af aan eigenlijk alleen maar als antwoord gegeven: alles wat hij belangrijk genoeg vindt om het volgens de wetgevende procedure te doen, alles wat hij belangrijk genoeg vindt om verpakt te worden in de vorm van de formele wet. In de negentiende eeuw reeds ging daartoe behoren de naturalisatie, het schoolvoorbeeld van de formele wet, die niet tevens materieel is. Wie lid wil worden van de vereniging van Nederlandse burgers kan dat alleen maar als hij door de vertegenwoordiging van die burgers is geballoteerd.

In onze eeuw zijn verschillende onderwerpen in de formele wet geregeld die men voor de samenleving als geheel van zo belangrijke betekenis vond dat zij de wetsverpakking verdienden: onder andere de Zuiderzeewet, De Deltawet. Als de wetgever er zelf niet op kwam dan gaf de rechter wel eens een kleine hint, zoals in het bekende fluorideringsarrest. In deze lijn is een ver-

dergaande ontwikkeling heel goed denkbaar en het verheugt mij dat de Regering die ook in het geheel niet uitsluit.

Onze Grondwet kent geen materieel wetsbegrip en constitutioneel kunnen wij alle kanten uit. Laten wij dat dan ook maar doen: nota's met amenderende moties zijn niet de allerfraaiste produkten.

Belangrijke beleidsbesluiten verpakt in de formule van de formele wet zijn heel goed mogelijk, maar deze wijze van werken zal de wetgeving als proces er niet eenvoudiger op maken. Vooral tegen deze achtergrond vind ik het zeer de vraag of deze Kamer het recht van terugzending zou moeten hebben.

Bij strikte regelgeving lijkt de gedachte mij nog wel verdedigbaar omdat hier wel eens tekorten in de voorgestelde regels worden waargenomen die via een ingewikkelde en principieel aanvechtbare wijze moeten worden gecorrigeerd. Als wij beleidspunten in de wetsvorm gaan verpakken, zal er wellicht meer behoefte gaan bestaan om geconstateerde tekorten te laten corrigeren en dan zal het vaak niet meer om technische tekorten, onduidelijkheden of schoonheidsfouten gaan, maar om de voorgenomen beleidsinhoud zelf.

Het lijkt ons niet verstandig tegelijkertijd zowel de nieuwe wetsinhoud als de nieuwe procedure te realiseren. Twee experimenten tegelijk binnen een en dezelfde sfeer zijn altijd wat kwestieus, ook in dit geval. Onze voorkeur gaat uit naar de nieuwe wetsinhoud, wij prefereren die boven het terugzendingrecht.

Voor wat betreft de voorgestelde tekst heb ik de volgende opmerkingen. De term 'indienen' is nieuw. Daarom is het jammer dat in hoofdstuk 5 is nagelaten duidelijk te maken bij wie wordt ingediend. Men kan indienen bij de Tweede Kamer, bij de Eerste Kamer en bij de Verenigde Vergadering, dat valt uit de onderscheiden artikelen op te maken.

In zou het fraaier gevonden hebben indien de tekst zelf duidelijk maakte bij wie wordt ingediend. Met artikel 5.1.2, lid 2 is trouwens iets vreemds aan de hand. Daaruit blijkt, als ik het goed lees, dat de Verenigde Vergadering bij zich zelf een voorstel van wet kan indienen. Het zal wel hoogst zelden gebeuren maar volgens de wetten van de taalgica doet het wat vreemd aan.

Ook artikel 5.1.6, lid 2, doet wat eigenaardig aan. Een door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de Verenigde Vergadering in te dienen voorstel van

Vis

wet kan door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt worden ingetrokken. De woorden 'een door haar in te dienen voorstel' suggereren taalkundig dat de indiening zal volgen, terwijl het artikel juist de mogelijkheid van niet-indiening beoogt. Eigenlijk wordt hier bedoeld 'eventueel in te dienen' of 'indienbaar', maar dat is geen Nederlands.

Het verzwijgen van het begrip initiatief wreekt zich hier lijkt mij. Met de woorden 'door of vanwege de Koning' en 'door de Regering' heb ik na lezing van de motivering niet zoveel moeite, al kan moeilijk worden gezegd dat het staatsrecht er nu eenvoudiger op is geworden, wel subtieler.

Artikel 5.1.6 lid 1 levert een probleempje op. Dat een voorstel door of vanwege de Koning als indiener kan worden ingetrokken, lijkt mij correct. Maar als het gaat om een initiatiefvoorstel, wat moet ik mij dan voorstellen van het verschil tussen:

(1) intrekking door de Tweede Kamer en

(2) intrekking vanwege de Kamer?

Wie de begrippen 'door' respectievelijk 'vanwege' zo subtiel gebruikt als het om de Koning gaat zou dezelfde subtiliteit moeten hanteren als het gaat om de Tweede Kamer. De tekst is wat consequent: voorstellen worden ingediend door de Tweede Kamer, maar zij worden ingetrokken 'door' of 'vanwege' de Tweede Kamer. Dit onderscheid begrijp ik niet.

Wat wetsontwerp 15 046 betreft heb ik slechts een vraag. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in maart in de Tweede Kamer laten weten nog eens te willen nadenken over de vraag of een staatscommissie hulp kan bieden bij het uitvoeren van de taak die is hervat in het tweede lid van artikel 5.2.8. Hoe ver is het denken van de Minister op dit punt gevorderd?

Over nr. 15 049 is inmiddels veel geschreven en gesproken. Vergeleken met de huidige tekst is er sprake van een vereenvoudiging, beter gezegd van een deconstitutionalisering. Daar bestaat op zichzelf geen bezwaar tegen. Het is niet onbekend dat mijn partij ook nog wel andere onderdelen wil deconstitutionaliseren. Maar de voorgestelde eenvoud steekt wat schril af tegen de subtiliteit die wordt tentoongespreid in paragraaf 1 van het hoofdstuk Wetgeving en bestuur.

Een slecht geïnformeerde lezer zou kunnen denken dat het Koninkrijk de wetgevingsprocedure zojuist heeft ontdekt en dat die daarom zo fijnzinnig

wordt beschreven, maar dat de regeling van de buitenlandse betrekkingen zo'n routinekwestie is dat deze wel aan de gewone wetgever kan worden overgelaten. De werkelijkheid is anders, misschien wel omgekeerd.

Wij wachten intussen met veel belangstelling op het wetsontwerp omtrent de goedkeuring van verdragen. Dat er veel bekends uit de huidige Grondwet in zal staan ligt voor de hand. Wij zijn benieuwd naar de eventuele extra's.

Een opmerking nog ter afsluiting. De Regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, niet alleen bij het voeren van het buitenlands beleid, maar ook anderszins.

Minister van der Klaauw voegde er in de Tweede Kamer aan toe dat aan die bevordering van de internationale rechtsorde de nationale belangen zo nodig ondergeschikt moeten worden gemaakt. Het leveren van onderzeeërs aan een land dat door een met ons bevriend land als een opstandige provincie wordt beschouwd, toont aan dat men de zinsnede 'bevorderen van de internationale rechtsorde' niet al te optimistisch moet interpreteren. Het leveren van wapens mag. Het was in dit geval kennelijk niet nodig om het nationale belang ondergeschikt te maken.

De heer **Wiebenga** (VVD): Er komt nog een tweede lezing.

De heer **Vis** (D'66): Dat is waar. Of het verstandig is, laat ik in het midden.

In de Tweede Kamer heeft de Minister van Buitenlandse Zaken gezegd dat die Kamer het initiatief-recht heeft ter zake van goedkeuring van verdragen. Het staat te lezen op pagina 4441 van de Handelingen. In de memorie van antwoord aan deze Kamer staat te lezen dat de Tweede Kamer de bevoegdheid mist middels een initiatiefwet verdragen te sluiten met andere staten.

Ik vindt dat een wat duistere zin. Gaat het hier beide malen om precies hetzelfde: het bij initiatief goedkeuren van verdragen? Als het dan om dezelfde zaak gaat, welk antwoord is dan het juiste? Acht de Regering het initiatiefrecht wel of niet van toepassing op de goedkeuring van verdragen? De kwestie is niet helemaal academisch als het gaat om verdragen met rechtstreeks werkende bepalingen die door de rechter worden geïnterpreteerd.

Wat de overige wetsontwerpen betreft heb ik in dit stadium geen opmerkingen te maken.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Het antwoord van de Regering zie ik gaarne volgende week dinsdag tegemoet.

Sluiting 17.05 uur.

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

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

Wijziging van artikel 7, vijfde lid, van de Wet op het Rijkswegenfonds (Stb. 1965, 30) (16 316).

Dit ontwerp van wet zal worden gesteld in handen van de desbetreffende commissie;

2°. de volgende regeringsmissives:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, betreffende een briefwisseling tussen de Regeringen van Nederland en Thailand houdende een Overeenkomst tot wijziging van de routetabel bij de Overeenkomst tussen voornoemde landen inzake luchtdiensten;

een, van alsvoren, betreffende een Overeenkomst tussen Nederland en Thailand inzake luchtdiensten;

een, van alsvoren, betreffende Administratieve Akkoorden ter uitvoering van artikel III van de Overeenkomst tussen Nederland en Colombia inzake technische samenwerking;

een, van de Minister van Justitie, ten geleide van 3 exemplaren van een advies van de Commissie Vennootschapsrecht inzake de aanpassingswet 4e EEG-Richtlijn;

een, van de Staatssecretaris van Justitie, betreffende de status van Surinaamse onderdanen na 24 november 1980;

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken, ten geleide van de Nota over decentralisatie;

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken a.i., ten geleide van 86 exemplaren van deel 17 van de documentatiereeks: 'Algehele grondwetsherziening, deel IIIa Staten-Generaal';

een, van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, betreffende de bodemverontreiniging te Lekkerkerk;

een, van de Minister voor Wetenschapsbeleid, ten geleide van een verslag van zijn bezoek aan Indonesië;

een, van de Minister van Sociale Zaken, ten geleide van de jaarverslagen 1979 van 10 bedrijfslichamen;

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van het 8e voortgangsrapport Oosterscheldewerken.

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen.

De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

3°. een missive, van gedeputeerde staten van Noord-Holland, ten geleide van het Derde Interimverslag van de Commissie Open Beraad.

De Voorzitter stelt voor deze missive voor kennisgeving aan te nemen.

De bijlage is nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

4°. de volgende geschriften:

een, van de Koninklijke Verenigen van Ridders der Militaire Willemsorde te 's-Gravenhage, betreffende het ontwerp van wet Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging (15 467, R1114).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Algemene Zaken en Huis der Koningin en voor Defensie;

een, van J. G. K. Littooy te Zwolle, ten geleide van een brief van de Stichting tot steun aan Joden in Arabische en Oost-Europese landen betreffende de Joodse gemeenschap in Syrië.

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

een, van het college van burgemeester en wethouders van Holten, ten geleide van een motie van de raad dezer gemeente betreffende de provinciale herindeling.

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

een, van J. B. M. Booms te Antwerpen, België, betreffende fiscale en sociale aangelegenheden.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Financiën en voor Sociale Zaken;

een, van mevrouw Schutte-de Roo te Alphen aan den Rijn, betreffende de vraagstukken van neutronenbom en van abortus provocatus.

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

een, van de Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee te Wijk aan Zee, betreffende de Voorhaven Noordpier IJmuiden/Wijk aan Zee.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Verkeer en Waterstaat, voor Sociale Zaken, voor Cultuur en Recreatie en voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne;

een, van de Stichting centrale raad voor gezinsverzorging te Utrecht, ten geleide van een afschrift van haar brief aan de instellingen voor gezinsverzorging betreffende de bezuiniging in de gezinsverzorging en de rol van de centrale raad hierbij.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Sociale Zaken en voor Maatschappelijk Werk;

een, van de raad van de gemeente Elst, betreffende radio-actief afval van de kerncentrale te Dodewaard.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Economische Zaken, voor Sociale Zaken en voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne;

een, van J. Sander e.a. te 's-Gravenhage, betreffende de aspirantengroep van het Nederlands Dans Theater.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Cultuur en Recreatie en voor Sociale Zaken.

Lijst van Besluiten:

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

1. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsontwerp te doen houden door de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat op 2 december 1980:

Wijziging van artikel 7, vijfde lid, van de Wet op het Rijkswegenfonds (Stb. 1965, 30) (16 316);

2. het voorbereidend onderzoek door het College van Senioren alsmede de openbare behandeling van het volgende wetsontwerp te doen houden op 9 december a.s.:

Nieuwe voorschriften omtrent de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (15 842).

Noot 1 (zie blz. 195)

Rapport van de commissie tot onderzoek van de geloofsbrief van het benoemde lid der Kamer, de heer mr. J. F. G. Schlingemann, te Retranchement.

De commissie, benoemd tot onderzoek van de geloofsbrief van het benoemde lid der Kamer de heer mr. J. F. G. Schlingemann, te Retranchement, heeft de eer het volgende te rapporteren.

In handen van de commissie zijn gesteld de volgende stukken:

a. een missive van de Voorzitter van het Centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 24 november 1980, ter voldoening aan het bepaalde in artikel V7, juncto artikel N24 der Kieswet, en ten geleide van een fotocopie van zijn besluit van 24 november 1980, nr. 3365, waarbij de heer mr. J. F. G. Schlingemann te Retranchement wordt benoemd verklaard tot lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de vacature ontstaan door het overlijden van mevrouw H.V. van Someren-Downer;

b. een missive van alsvoren, d.d. 1 december 1980, ter voldoening aan het bepaalde in artikel U2, tweede lid, der Kieswet, houdende mededeling, dat hij van de heer mr. J. F. G. Schlingemann te Retranchement, die bij zijn besluit van 24 november 1980, nr. 3365, werd benoemd verklaard tot lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, bericht heeft ontvangen dat hij zijn benoeming aanneemt.

De benoemde heeft overgelegd:

a. de kennisgeving van de Voorzitter van het Centraal Stembureau dat hij is benoemd;

b. een hem betreffend uittreksel uit het persoonsregister van de gemeente waarin hij woont;

c. een verklaring vermeldende de openbare betrekkingen, welke hij bekleedt.

Uit deze stukken blijkt, dat het benoemde lid de bij de wet gevorderde leeftijd heeft bereikt en dat hij geen betrekking bekleedt, welke onverenigbaar is met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.

De Commissie heeft derhalve de eer voor te stellen de heer mr. J. F. G. Schlingemann als lid der Kamer toe te laten, nadat hij de bij de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorgeschreven eden zal hebben afgelegd.

De commissie:

de heren: H. M. van Kuik (voorzitter)

mr. F. J. Derks

mr. J. J. Vis

