

Zitting 1981–1982 Nr. 47a

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

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

Wij achten het niet zonder betekenis, dat de Commissie van Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft besloten één verslag uit te brengen, waarin alle vragen en opmerkingen zijn weergegeven, die in de Commissie zijn gemaakt ten aanzien van de 34 aanhangige voorstellen tot grondwetswijziging. De Commissie is daarmee in één lijn gebleven met de Raad van State, die aan een samenvattend advies de voorkeur gaf, nu het om een nagenoeg gehele vernieuwing van de Grondwet gaat, en met de Tweede Kamer, die eveneens één verslag uitbracht.

Wij brengen dit in verband met hetgeen in de brief van de eerste ondergetekende en van de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende dd. 15 juni 1981 (13871, nr. 12) is geschreven. Daarin werd tot uitdrukking gebracht, dat hoewel ook in de tweede lezing de Kamers een afzonderlijke beslissing zullen dienen te nemen over elk van de wetsontwerpen die samen de herziene Grondwet vormen, de standpuntbepaling in tweede lezing wel in veel sterkere mate een beoordeling van de herziene Grondwet als geheel zou kunnen zijn. Daarbij zouden bezwaren tegen onderdelen van de voorstellen dienen te worden afgewogen tegen het belang van de totstandkoming van de grondwetsherziening als geheel. Deze gedachte heeft bij de Tweede Kamer volledige weerklank gevonden. Wij spreken de hoop uit, dat ook de Eerste Kamer bij haar oordeel over de onderscheidene wetsontwerpen het belang van de grondwetsherziening als geheel zwaar zal willen laten wegen.

Na deze inleidende opmerking gaan wij over tot de beantwoording van de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarbij wij de indeling van het verslag op de voet volgen.

## **1. ALGEMEEN**

### *1.1. Koningschap/toepassing additioneel artikel IX*

Alvorens wij in antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie aangeven in welke hoedanigheden de Koning in de herziene Grondwet voorkomt en in welke artikelen dit het geval is, willen wij in enkele hoofdlijnen de grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning aangeven. Ter zake is steeds het uitgangspunt geweest dat de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen tussen Koning en ministers gehandhaafd dienden te blijven, maar dat gezocht moest worden naar een verwoording welke in overeenstemming is met de staatkundige werkelijkheid.

In Nederland is de staatsrechtelijke positie van de Koning tweemaal van aard. De Koning is in de eerste plaats staatshoofd. In die hoedanigheid vertegenwoordigt hij ons staatsbestel naar binnen en naar buiten. Tevens maakt de Koning deel uit van de regering en in die hoedanigheid oefent hij zijn regeerfunctie uit. Tussen deze twee functies dient onderscheid gemaakt te worden. Doet men dit niet, dan kunnen allerlei misverstanden en misvattingen optreden.

Dat de Koning staatshoofd is, spreekt zo vanzelf dat de Grondwet daarover geen bepaling behoeft te bevatten. Te bepalen dat de Koning staatshoofd is, zou een tautologie zijn. Noch de huidige, noch de herziene Grondwet maakt melding van deze functie. In dit opzicht brengen de herzieningsvoorstellen derhalve geen verandering.

De huidige Grondwet gebruikt de term «Koning» in de eerste plaats om de persoon van de Koning aan te duiden. Het gaat hierbij om de bepalingen inzake de erfopvolging, de inhuldiging, het regentschap enz. Ook hierin brengen de herzieningsvoorstellen geen verandering. Zo zien wij dat in de eerste paragraaf van hoofdstuk 2, die over het koningschap handelt, de term «Koning» met name wordt gebezigd om de persoon van de Koning aan te duiden.

Hiernaast wordt elders in de huidige Grondwet de term «Koning» op tweeërlei wijze gehanteerd. Enerzijds wordt dit begrip gebruikt om het onschendbare deel van de regering aan te geven, anderzijds wordt met de term «Koning» in een aantal bepalingen de regeerfunctie in meer algemene zin bedoeld. Ter illustratie geven wij enkele voorbeelden. Gedoeld op de Koning als deel van de regering wordt in de artikelen 55 («De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.»), 120, eerste lid («De Koning zendt zijn voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie.») en 130 («De Koning doet de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk kennis dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt.»). In de laatste twee artikelen gaat het om concrete handelingen welke de Koning als bestanddeel van het orgaan regering, uiteraard onder ministeriële verantwoordelijkheid, verricht. Ook in de herzieningsvoorstellen wordt de term «Koning» in deze zin, dat wil zeggen als deel van de regering gebezigd.

Wij wijzen hierbij met name op de tweede paragraaf van hoofdstuk 2, die betrekking heeft op de Koning en de ministers, op de eerste paragraaf van hoofdstuk 5, die de bepalingen over de wetgeving bevat, en op hoofdstuk 8, dat over de herzieningsprocedure handelt. Wanneer daar de term «Koning» wordt gebruikt, dan wordt hiermee gedoeld op de Koning als deel van de regering.

Zoals hiervoor is gezegd, wordt ook met de term «Koning» in een aantal bepalingen van de huidige Grondwet in de sinds 1848 bestaande staatsrechtelijke verhoudingen de regeerfunctie in meer algemene zin bedoeld. Anders gezegd, daar waar de term «Koning» wordt gebezigd, dient in die artikelen «regering» (Koning en ministers) gelezen te worden. Wij noemen als voorbeelden de artikelen 56 («De uitvoerende macht berust bij de Koning.»), 58 («De Koning heeft het opperbeheer der buitenlandse betrekkingen. Hij bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsorde.»), 68, eerste lid («De Koning heeft het oppergezag over de krijgsmacht.») en 119 («De wetgevende macht wordt gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal uitgevoerd.»). Voor zover deze bepalingen in de herzieningsvoorstellen zijn overgenomen, wordt daarin niet meer de term «Koning» gebruikt, maar wordt in overeenstemming met de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen het begrip «regering» gehanteerd. Wij wijzen op de voorgestelde artikelen 5.1.2 («De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.») en 5.2.0 («De regering bevordert de ontwikkeling van de Internationale rechtsorde.»). Voorts wijzen wij er nog op dat op de plaatsen, waar in de huidige Grondwet wordt gezegd dat de Koning benoemt of beslist, in de herzieningsvoorstellen wordt gesteld dat bij koninklijk besluit wordt benoemd of beslist.

Resumerend zien wij dat de term «Koning» in de herziene Grondwet in tweeërlei soort bepalingen voorkomt. De ene soort betreft de Koning als persoon. Het gaat hier om de artikelen 2.1.2, 2.1.3, 2.1.5, 2.1.7, tweede lid, 2.1.8, 2.1.9, 2.1.10, 2.1.11, 2.1.12, 2.1.13, 2.1.14, 2.1.17, 2.1.18 en 4.2. In de tweede plaats wordt de term «Koning» gebezigd als gedoeld wordt op de Koning als afzonderlijk element binnen de regering. Het gaat hier om de artikelen 2.1.6, 2.1.7, eerste lid, 2.2.1, 2.2.6, 2.2.8, 3.2.1, 4.6, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.7, 5.2.7, 8.1, 8.2 en 8.3.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen voorts hoe de symboolfunctie van de Koning als representant van de eenheid van de staat nog tot zijn recht komt nu ook het rechtspreken «in naam des Konings» niet is gehandhaafd in de voorstellen. Wij zijn van mening dat deze symboolfunctie beter dan mogelijk zou zijn in de door deze leden bedoelde bepaling tot uitdrukking komt in de voorgestelde artikelen 2.1.1 en 2.2.1. In deze artikelen wordt achtereenvolgens bepaald dat het koningschap erfelijk wordt vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, dat de Koning en de ministers de regering vormen en dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn. Met name het voorgestelde artikel 2.2.1 is in dit opzicht van grote betekenis.

In die bepaling komt mede tot uitdrukking dat de Koning het vaste en onschendbare bestanddeel van de regering is. Ook in andere bepalingen komt die symboolfunctie tot uitdrukking. Wij noemen bij voorbeeld artikel 2.1.9, waarin het voorschrift is neergelegd dat de nieuw optredende Koning wordt beëdigd en ingehuldigd in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal en artikel 2.2.6 dat de ondertekening door de Koning van alle wetten en koninklijke besluiten vereist. Voorts wijzen wij op artikel 2.2.8, waarin wordt bepaald dat de ministers en staatssecretarissen bij de ambtsaanvaarding de vereiste eden of beloften afleggen ten overstaan van de Koning, en artikel 3.2.1, dat voorschrijft dat jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid wordt gegeven. Ook in de handhaving van het begrip «koninklijk besluit» komt een en ander pregnant tot uiting.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of als onderdeel van de aanpassing van artikel 68 inzake de krijgsmacht de vervanging van de term «Koning» door «regering» in dat artikel nog wel als een aanpassing van technische aard kan worden beschouwd, hebben wij in wezen hiervoor reeds beantwoord.

Bij het in eerste lezing verworpen grondwetsherzieningsontwerp inzake de verdediging ging het wat betreft artikel 68 van de Grondwet om een wijziging in deze zin, dat de desbetreffende bepaling zou komen te vervallen. Thans gaat het om een technische aanpassing van de ongewijzigd gebleven bepaling aan de overal elders in de herziene Grondwet gehanteerde terminologie. De in de onderhavige bepaling te bezigen term moet worden gezien in samenhang met de terminologie van de herziene Grondwet.

In het onderhavige artikel van de huidige Grondwet moet onder de term «Koning» worden verstaan «regering». Er is immers een gezagsrelatie tussen de regering – Koning en ministers – enerzijds en de krijgsmacht anderzijds. Een andere gezagsverhouding bestaat niet. In de herziene Grondwet wordt de term «regering» gebezigd, wanneer Koning en ministers gezamenlijk worden bedoeld. Wat betreft artikel 68 kunnen wij een vervanging van het woord «Koning» door «regering» niet anders zien dan een redactionele en technische aanpassing. De bepaling verandert door die aanpassing inhoudelijk niet. Integendeel zou handhaving van de term «Koning» in die bepaling, gezien de grondwettelijke terminologie ten aanzien van de begrippen «Koning» en «regering» in alle andere relevante bepalingen van de herziene Grondwet, een inhoudelijke wijziging van artikel 68 met zich brengen. Het zou betekenen dat er een gezagsrelatie met de Koning als persoon of als onderdeel van de regering bestaat. Dit is, zoals wij hiervoor betoogd hebben, niet het geval.

Wij hopen de leden van de C.D.A.-fractie alsmede die van de V.V.D.-fractie, die eveneens een vraagteken zetten bij de voorgenomen aanpassing van artikel 68, van de noodzaak en het karakter van de onderhavige aanpassing te hebben overtuigd. De leden van de laatstgenoemde fractie waren blijkbaar van mening dat de regering ook ten aanzien van de voorgenomen aanpassing van artikel 208 (onderwijsartikel) de grenzen van additioneel artikel IX zou hebben overschreden. Aangezien deze leden hun standpunt ter zake niet nader concretiseerden, is het voor ons moeilijk hierop een meer toegespitst antwoord te geven dan dat wij die mening niet zijn toegegaan. Zo nodig willen wij aan de hand van concrete bezwaren ons standpunt in dit opzicht tijdens de mondelinge behandeling gaarne nader uiteenzetten. Dit kan overigens ook – en wellicht beter – gebeuren bij de behandeling van de aanpassingsontwerpen ex additioneel artikel IX.

De suggestie van de leden van de V.V.D.-fractie om de ongewijzigd gebleven grondwetsbepalingen aan de in te stellen staatscommissie voor te leggen, zouden wij niet willen volgen. De grondwetgever zelf, i.c. regering en Staten-Generaal, lijkt ons zeer wel in staat aan de grondwetsherziening de zorg te geven die in overeenstemming is met het karakter en de plaats van de Grondwet in ons constitutionele bestel.

Aangezien aanpassing en vernummering van de ongewijzigd gebleven bepalingen noodzakelijk is, zou opvolgen van de suggestie van de leden van de V.V.D.-fractie ingevolge het bepaalde in additioneel artikel IX bovendien betekenen dat de inwerkingtreding van de herziene Grondwet voor langere tijd uitgesteld zou worden. Dit lijkt ons geen juiste gang van zaken.

Overigens gaan deze leden bij deze suggestie blijkbaar uit van een ruimere taakopdracht voor de staatscommissie dan die ons voor ogen staat. Wij komen hierop in het volgende onderdeel van deze memorie nog terug.

Wij zijn de leden van de fractie van D'66 erkentelijk voor hun waarderende woorden voor de arbeid van de diverse bij de grondwetsherziening betrokkenen.

De onderhavige grondwetsherziening heeft belangrijke positieve kanten. Positief is te waarderen dat wij via een proces van integrale grondwetsherziening een moderne Grondwet krijgen. In vergelijking met de huidige Grondwet bevat de herziene Grondwet voorts tal van inhoudelijke verbeteringen. Toegegeven moet ook worden dat met de grondwetsherziening de door velen gewenste staatkundige vernieuwing niet gerealiseerd is.

Met de leden van de fractie van D'66 moet geconstateerd worden dat wat de grondwet betreft de invloed van de burgers beperkt is gebleven tot de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen.

De regering is van mening dat een verder denken over het functioneren van de parlementaire democratie en met name over het vraagstuk van de relatie kiezer-beleidsvorming noodzakelijk is. Hierin is dan ook de reden gelegen voor het voornemen de hierna te bespreken staatscommissie in te stellen.

## 1.2. *Instelling staatscommissie*

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten op met enige verwondering kennis te hebben genomen van het voornemen van de regering een nieuwe staatscommissie in te stellen.

Gaarne willen wij naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van deze leden alsmede van die van de D'66-fractie het voornemen van de regering ter zake verduidelijken.

Het ligt niet in de bedoeling van de regering aan deze staatscommissie een ruime opdracht ter voorbereiding van een grondwetsherziening te geven. Wat dit betreft is er dus geen relatie met de onderhavige grondwetsherziening. Er is wel een relatie tussen de taak van de in te stellen staatscommissie en deze grondwetsherziening in deze zin dat de staatscommissie moet gaan adviseren over een vraagstuk dat door de onderhavige grondwetsherziening niet tot een oplossing is gebracht, nl. dat van de invloed van de kiezers op de beleidsvorming. In dit licht bezien kan naar ons oordeel niet gesteld worden dat het tijdstip van aankondiging ongelukkig gekozen zou zijn.

Nader geconcretiseerd ligt het in het voornemen de staatscommissie te laten adviseren over de vraag hoe de invloed van de kiezers op de beleidsvorming vergroot zou kunnen worden. Daarbij zal de staatscommissie in onze ogen in het bijzonder aandacht moeten besteden aan de mogelijke verbetering van de procedure van kabinetsvorming binnen het bestaande grondwettelijke systeem; aan andere voorzieningen die ertoe strekken dat de kiezers direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de politieke richting van een te vormen kabinet; aan de verschillende vormen en mogelijke toepassingen van rechtstreekse uitspraken van de kiezers met betrekking tot onderwerpen van overheidsbeleid.

Voorts zal de commissie, overeenkomstig de toezegging gedaan door de tweede ondergetekende tijdens de in november jl. gehouden plenaire behandeling van de grondwetsherzieningsvoorstellen in de Tweede Kamer, de regering moeten adviseren over de procedures tot aanwijzing van de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin.

Wij hopen hiermee de bij de leden van de V.V.D.-fractie bestaande bezwaren te hebben weggenomen en deze leden tevens te hebben overtuigd dat het geen aanbeveling verdient aan deze staatscommissie, zoals door hen op verschillende plaatsen in het voorlopig verslag is gesuggereerd, andere taken te geven welke duidelijk vallen buiten het kader van het vraagstuk van de invloed van de kiezers op de beleidsvorming.

Ontkennend beantwoorden wij de vraag van deze leden of door de voorgenomen instelling de aandacht niet te veel wordt afgeleid van andere prioriteiten, zoals de reorganisatie van de rijksdienst. Dit vraagstuk blijft, met name voor het departement van de tweede ondergetekende, een van de belangrijkste prioriteiten. Een goed functioneren van ons democratisch bestel, en daarom gaat het ook bij het vraagstuk van de invloed van de kiezers op de beleidsvorming, verdient evenwel alle aandacht.

Met betrekking tot de instelling van een staatscommissie bestaan geen andere regels dan dat zij bij koninklijk besluit wordt ingesteld. Evenals dit het geval is met alle andere externe adviesorganen van de regering, dient de instelling van een staatscommissie de instemming van de ministerraad te hebben.

Op de vraag welke de kosten van deze staatscommissie zullen zijn, is thans nog geen exact antwoord te geven. Aangenomen mag worden dat de kosten ongeveer van dezelfde grootte zullen zijn als die van vergelijkbare commissies.

Met het voorgaande hebben wij ook de vraag van de leden van de D'66-fractie met betrekking tot de taakstelling van de staatscommissie beantwoord.

Met de leden van deze fractie zijn wij van mening dat indien een en ander een soort reprise zou betekenen van datgene wat de staatscommissie-Cals/Donner heeft voorgesteld, dit een weinig vruchtbare zaak zou zijn.

De voorstellen van de staatscommissie op het punt van de kabinetsformatie en het kiesstelsel hebben destijds geen politieke meerderheid behaald. Dit is een gegeven, maar het ontslaat ons niet van de plicht naar nieuwe middelen te zoeken om de gesignaleerde tekortkomingen in de relatie kiezer-beleidsvorming weg te nemen. Gezien de hierboven omschreven taakopdracht ligt het duidelijk in onze bedoeling dat de nieuwe staatscommissie zich onder meer verdiept in de vraag of ook zonder wijzigingen van het geschreven constitutionele recht veranderingen in bepaalde procedures mogelijk zijn. In het bijzonder denken wij hierbij aan de kabinetsformatie en aan de, ook door de hier aan het woord zijnde leden genoemde, procedures tot aanwijzing van de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin.

### 1.3. *Referendum*

De leden van de V.V.D.-fractie en de leden van de fractie van D'66 wezen op de toezegging van de tweede ondergetekende om de problematiek van het referendum in staatscommissieverband opnieuw in studie te nemen.

Met de leden van de fractie van D'66 zijn wij van mening dat er op dit moment voldoende aanleiding bestaat tot het ondernemen van een zodanige studie. Aan de hand van de uitkomsten van deze studie zullen regering en parlement vervolgens over al dan niet invoering van een referendumstelsel in enigerlei vorm een gefundeerd oordeel kunnen geven.

### 1.4. *Uitvoeringswetten*

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

Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. Een overzicht van de voornaamste uitvoeringswetgeving die tot stand gebracht moet worden of – ingeval grondwetsbepalingen nieuwe mogelijkheden tot wetgeving openen – overwogen dient te worden, is opgenomen in de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1982 (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 100 hoofdstuk VII, nr. 2 blz. 7–10). Zoals daar is aangegeven, is deze wetgeving voor een deel al in verschillende stadia van voorbereiding.

Wij achten het zeker niet onjuist dat met de voorbereiding van een gedeelte van deze wetgeving reeds een begin is gemaakt. Gelet op de omvangrijke hoeveelheid wetgeving waar het hier om gaat, waarbij bovendien een gedeelte van deze wetgeving binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet tot stand zal moeten komen, menen wij dat het niet verantwoord zou zijn geweest met de voorbereiding van deze wetgeving te wachten tot de gehele procedure van grondwetsherziening, ook wat betreft de tweede lezing, voltooid zou zijn. Wij zien ook niet in dat hier gegronde bezwaren tegen zouden kunnen bestaan. Met de voltooiing van de eerste lezing van de grondwetsherziening in beide Kamers werd het mogelijk, en naar onze mening ook noodzakelijk, de voorbereiding van uitvoeringswetgeving ter hand te nemen. Dit doet naar ons oordeel op geen enkele wijze afbreuk aan de betekenis van de gedachtenwisseling tussen Eerste Kamer en regering ter zake van de tweede lezing van de grondwetsherziening. De Eerste Kamer kan mede op basis van deze gedachtenwisseling haar oordeel bepalen over de in eerste lezing vastgestelde veranderingsvoorstellen. Verder zullen alle wetsontwerpen ter uitvoering van de nieuwe Grondwet nog in beide Kamers der Staten-Generaal behandeld worden. Met door de Eerste Kamer naar voren gebrachte argumenten kan dan ook in alle opzichten rekening worden gehouden.

De voorbereiding van wetsontwerpen ter uitvoering van de herziene Grondwet is, op enkele uitzonderingen na, niet zo ver gevorderd dat de Raad van State reeds is geraadpleegd. Nu de gehele grondwetsherziening in eerste lezing beide Kamers is gepasseerd, menen wij dat niet te kort wordt gedaan aan de gedachtenwisseling met de Eerste Kamer, indien een wetsontwerp ter uitvoering van de herziene Grondwet al aan de Raad van State is voorgelegd.

Ook de indiening van een wetsontwerp bij de Tweede Kamer doet naar ons oordeel geen afbreuk aan de gedachtenwisseling over de grondwetsherziening tussen Eerste Kamer en regering. De indiening van het wetsontwerp houdende wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer (nr. 17 319) is uiteraard geschied onder het voorbehoud dat het grondwetsherzieningsontwerp inzake de verkiezing van de Tweede en de Eerste Kamer (nr. 16 913) door de laatste met de vereiste meerderheid wordt aanvaard.

De leden van de fractie van het C.D.A. wezen vervolgens op het feit dat in enkele additionele artikelen een termijn van vijf jaar is gesteld, waarbinnen de desbetreffende uitvoeringswetgeving tot stand moet zijn gekomen. Zij vroegen of het niet gewenst zou zijn om er nu al van uit te gaan dat de gegeven termijnen niet gehaald zullen worden en om nu al een termijnverlenging voor te bereiden.

Wij zien op dit moment geen aanleiding ervan uit te gaan dat de gestelde termijnen niet gehaald zouden kunnen worden. Mede met het oog op de genoemde termijnen is reeds een begin gemaakt met de voorbereiding van een gedeelte van de uitvoeringswetgeving. Wij zijn van mening dat er met de nodige inspanning naar gestreefd moet worden de bedoelde uitvoeringswetgeving bijtijds tot stand te brengen. Indien dit, onverhoopt, in een later stadium niet realiseerbaar zou blijken, dan kan en zal alsnog een voorstel tot verlenging van die termijnen worden «meegenomen» in het kader van de eerste lezing van de herzieningsvoorstellen inzake verdediging en onderwijs. Ook het eenvoudige karakter van een voorstel tot termijnverlenging leidt er toe dat met de voorbereiding van een zodanig voorstel voorshands nog gewacht kan worden.



## 1.5. *Het Statuut*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie welke wijzigingen het Statuut als gevolg van de grondwetsherziening dient te ondergaan, merken wij op dat voor de – volledige – inwerkingtreding van de artikelen 3.1.5 en 7.7 wijziging van artikel 46 van het Statuut noodzakelijk is. Een daartoe strekkend ontwerp van Rijkswet is op 30 december 1981 bij de Tweede Kamer en de Staten van de Nederlandse Antillen ingediend. Wat de vraag over het tijdsschema betreft, stellen wij ons voor dat dit ontwerp op korte termijn wet zal worden. Tot verdere wijziging van het Statuut noodzaakt de grondwetsherziening niet. Wel zal te gelegener tijd met de regering van de Nederlandse Antillen worden bezien of een aanpassing van het tweede lid van artikel 24 opportuun is. Daarin wordt bepaald dat, ingeval een internationale overeenkomst de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, de Gevolmachtigde Minister binnen de *door de Grondwet* gestelde termijn de wens te kennen kan geven, dat de overeenkomst aan de uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen. Anders dan de huidige Grondwet in artikel 61 doet, zal de herziene Grondwet niet zelf meer deze termijn noemen, maar laat zij dit aan de wetgever over (artikel 5.2.1, tweede lid). Het tweede lid van additioneel artikel A 5.2.1 bepaalt dat zolang artikel 24 van het Statuut naar de tekst van 1975 geldt, ten aanzien van overeenkomsten welke de Nederlandse Antillen raken voor wat de stilzwijgende goedkeuring betreft het bepaalde in de artikelen 61 en 64 van de Grondwet naar de tekst van 1972 van kracht blijft.

Het lijkt ons juist bij de voorbereiding van de in artikel 5.2.1 voorgeschreven wet te bezien of in artikel 24 van het Statuut de woorden «door de Grondwet» vervangen moeten worden door «krachtens de Grondwet» dan wel of ter zake niets wordt gewijzigd en additioneel artikel A 5.2.1 zijn gelding blijft behouden.

## 1.6. *Slot*

De voor de openbare behandeling aangekondigde beschouwingen van de fractie van de P.P.R. zien wij met belangstelling tegemoet.

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

#### *Algemeen*

Met voldoening namen wij kennis van de opmerking van de leden van de fractie van het C.D.A., dat zij het grote belang wensten te onderstrepen van de vastlegging van grondrechten in de Grondwet. Dit gold in de eerste plaats voor de meer klassieke grondrechten, maar ook voor enige zogenaamde sociale grondrechten. Zo zal bij voorbeeld, aldus deze leden, de realisering van de instructienorm voor artikel 1.18 (bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid) onder de huidige omstandigheden een extra zware eis zijn. Deze opvatting onderschrijven wij. Artikel 1.18 zal niet alleen een extra zware eis zijn, maar tevens een extra argument om alle zorg te besteden aan een goed werkgelegenheidsbeleid. Wij hebben verder kennis genomen van de opmerking van de leden van het C.D.A., dat zij het bleven betreuren dat hoofdstuk 1 niet in paragrafen is ingedeeld. Te meer, zo merken zij op, was dit het geval nu het voornemen bestaat het technisch aangepaste onderwijsartikel aan het slot van het hoofdstuk te plaatsen. In dit verband herinneren wij deze leden eraan, dat het bijzondere karakter van het onderwijsartikel een van de argumenten was om het hoofdstuk Grondrechten niet in twee paragrafen te verdelen. Het onderwijsartikel bevat immers bepalingen die men tot de klassieke grondrechten kan rekenen en bepalingen, die het karakter van sociaal grondrecht hebben.

De genoemde leden vragen welk bezwaar bestaat tegen het invoegen van het onderwijsartikel voor artikel 1.18.

Ons antwoord hierop is, dat wij plaatsing van het onderwijsartikel zowel aan het slot van het hoofdstuk als achter het laatste artikel van het wetsontwerp over de klassieke grondrechten, het artikel over het ius de non evocando (artikel 1.16 van wetsontwerp 16905) evengoed verdedigbaar achten. Het onderwijsartikel past aan het slot van het hoofdstuk omdat het verband houdt met de materie van artikel 1.21. Een tweede argument is dat het artikel in lengte nogal afwijkt van andere grondrechten en daarom ter wille van de leesbaarheid van het hoofdstuk beter aan het slot kan worden geplaatst, een plaats waar het overigens o.i. meer in het oog springt dan midden in het hoofdstuk. Voor plaatsing van het onderwijsartikel achter artikel 1.16 kan worden aangevoerd dat het artikel wegens zijn inhoud goed op zijn plaats zou zijn tussen de klassieke en de sociale grondrechten. Wij zouden getet op de verdedigbaarheid van beide mogelijkheden willen afwachten wat het advies van de Raad van State over het aanpassingsontwerp ter zake inhoudt.

Wij hebben verder kennis genomen van de opmerking dat de leden van de fractie van het C.D.A. zich nog niet wilden vastleggen op de gedachte technische aanpassingen.

Met de leden van D'66 delen wij de mening dat het van groot belang is, dat zowel de klassieke als de sociale grondrechten in de nieuwe Grondwet duidelijk worden opgesomd.

Het beeld van de grondrechtencatalogus als een soort slaperdijk, die als een garantie dient voor een rechtvaardige en solidaire samenleving, spreekt ons aan.

#### *Horizontale werking*

De leden van het C.D.A. en de P.v.d.A. wensten de zogenaamde horizontale werking van grondrechten aan de orde te stellen. Zij wezen erop, dat in de memorie van toelichting op wetsontwerp 13872 de paragraaf over de horizontale werking wordt besloten met de zin: «Deze behandeling heeft het voordeel dat het probleem van de derdenwerking van zijn dogmatisch karakter wordt ontgaan en wordt teruggebracht tot de normale proporties van grondwetsinterpretaties». Voor de leden van het C.D.A. bleef het de vraag of het wel juist is om te spreken van «normale proporties van grondwetsinterpretatie». Ook de leden van de P.v.d.A. stelden een dergelijke vraag.

Wij antwoorden deze leden, dat deze opmerking niet zo moet worden opgevat, als zou er voor het gehele grondwettelijk recht één stelsel van interpretatieregels bestaan. Daarvoor zijn de onderwerpen waarover de Grondwet regels bevat veel te divers. Een kenmerk van veel grondwetsbepalingen is, dat zij in algemene bewoordingen een materie regelen. Deze algemene voorschriften moeten vervolgens in wetgeving, bestuurspraktijk en rechtspraak hun uitwerking vinden. Het algemene karakter van zulke grondwetsbepalingen brengt mee, dat de omvang en de begrenzing van hun werking bepaald niet altijd eenvoudig zijn vast te stellen. Door verfijning en nuancering van begrippen en criteria groeit er ter uitwerking van bepalingen een interpretatie. De materie der grondrechten leent zich voor een dergelijke interpretatiewijze bij uitstek en biedt daarvan ook verschillende voorbeelden. Daarbij moet men niet alleen aan rechtspraak over grondrechten denken, maar ook aan de uitwerking van grondrechten in wetgeving en in de bestuurspraktijk. Voorbeelden zijn de interpretatie van bepalingen over de vrijheid van meningsuiting, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op onderwijs, het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel of de uitwerking van de sociale grondrechten. De memorie van toelichting op wetsontwerp 13872 heeft o.m. met de opmerking over «normale proporties van grondwetsinterpretatie» aan willen geven, dat ook het vraagstuk van de horizontale werking blijkens de rechtspraktijk en wegens de aard der materie om een dergelijke interpretatiewijze vraagt.

Deze memorie heeft daaraan het hare willen bijdragen door te wijzen op mogelijkheden ter zake voor nuancering.

Het zojuist gebruikte begrip rechtspraak betreft wetgeving, bestuur en rechtspraak. In de memorie van antwoord bij de eerste lezing aan de Eerste Kamer zijn voorbeelden op elk van deze gebieden gegeven. Wij volstaan daarom met daarnaar te verwijzen (Bijl. Hand. I 76-77, 13872, nr. 55b, blz. 17 en 18). Wij beperken ons hier tot de rechtspraak – daarop hebben de vragen van de genoemde leden in het bijzonder betrekking – en vermelden nog enkele gevallen van recente jurisprudentie, die voor een deel betrekking heeft op grondrechten neergelegd in internationale verdragen: H.R. 9 april 1976, NJB 1976, afl. 19, blz. 642 over het recht op onderwijs; Hof Amsterdam 30 oktober 1980, NJ 1981, 422 over vrijheid van meningsuiting; en President Rechtbank Den Bosch 20 februari 1981, NJCM-bulletin 1981, blz. 96-105 over het verbod van discriminatie.

Uit de in genoemde memorie van antwoord vermelde jurisprudentie en uit deze recente jurisprudentie kan men naar ons oordeel tweeërlei opmaken. In de eerste plaats, dat de rechter geenszins blij geeft zich geen raad te weten met deze materie. De rechter blijkt in het concrete geval voldoende aanknopingspunten te vinden om zich een oordeel te vormen over de betekenis van grondrechtelijke regels of beginselen voor het hem voorgelegde geval. In de tweede plaats kan men uit die jurisprudentie afleiden, dat de vraag of de rechter bij horizontale werking grondrechten interpreteert dan wel begrip uit het burgerlijk recht, niet met een simpel ja of nee valt te beantwoorden. De rechter blijkt namelijk in verschillende gevallen beide te doen. Bij het onderzoek naar de van toepassing zijnde normen verdiept hij zich in de betekenis van grondrechtelijke bepalingen of beginselen voor het concrete geval. Hij interpreteert m.a.w. grondrechten. Deze normen, bij voorbeeld de norm dat het verbod van discriminatie naar ras of het recht op vrijheid van meningsuiting van toepassing is, gebruikt hij vervolgens in vele gevallen bij de toepassing van begrip uit het burgerlijke recht; hij verklaart bij voorbeeld op grond van de geformuleerde normen een gedraging onrechtmatig. De rechter blijkt in zulk een geval dus zowel grondrechten als burgerlijk recht te interpreteren. Er is echter, zo antwoorden wij de leden van het C.D.A., ook wel plaats voor rechtstreekse interpretatie van de Grondwet door de burgerlijke rechter. Een voorbeeld hiervan is het arrest van de Hoge Raad van 8 december 1961, NJ 1962, 56. De Hoge Raad beoordeelde in dit arrest rechtstreeks de betekenis van artikel 208 Grondwet voor het hem voorgelegde geval.

De leden van de C.D.A. en de P.v.d.A. vragen verder wat de betekenis is van de uiteenzettingen van de regering over horizontale werking. Gaat het om een beschrijving en constatering van een rechtsontwikkeling of om de wil van de grondwetgever waarnaar de rechter zich moet richten, een interpretatierichtlijn voor de rechter.

Wij merken allereerst op, dat men het vraagstuk van de horizontale werking van grondrechten niet mag versmallen tot rechtspraak. Gemeten naar de maatschappelijke invloed zou wetgeving m.b.t. horizontale werking van grondrechten wel eens belangrijker kunnen zijn dan rechtspraak. Men denke bij voorbeeld aan de wetgeving omtrent non-discriminatie naar ras en aan de wetgeving omtrent gelijke behandeling van man en vrouw op het terrein van de arbeid. De opvatting der regering over horizontale werking van grondrechten in de memorie van toelichting op wetsontwerp 13872 en in latere stukken is gebaseerd op ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak. Men zou haar in zoverre descriptief of constaterend kunnen noemen. De opvatting gaat echter verder. Zij beoogt door nuancering van het vraagstuk een bijdrage aan de meningsvorming ter zake te geven.

Verder heeft de regering verklaard positief te staan tegenover de ontwikkelingen met betrekking tot de horizontale werking van grondrechten. Op deze gronden kan men deze opvatting – die ook de onze is – richtinggevend noemen.

Vervolgens vragen de leden van de C.D.A. en van de P.v.d.A. waarom geen concrete uitwerking aan de regeringsopvatting is gegeven. Bij onze beantwoording willen wij voorop stellen, dat het bij een algehele herziening van de Grondwet heel wel kan passen vraagstukken in algemene zin te behandelen. Niet alleen het onderwerp horizontale werking van grondrechten, maar ook andere onderwerpen omtrent grondrechten zijn in algemene zin besproken. Men mag echter de eis stellen, dat in voldoende mate duidelijk is welke betekenis een opvatting heeft voor het rechtsleven. Wij menen dat het verdedigde standpunt ten aanzien van de horizontale werking aan deze eis voldoet. Het standpunt beoogt immers geen nieuwe rechtsontwikkeling in gang te zetten. Het gaat uit van een bestaande rechtsontwikkeling in wetgeving en in rechtspraak en beoogt deze ontwikkeling verder te stimuleren. Bij deze opvatting past, dat wetgever en rechter – zoals in het verleden – zelf bepalen hoe in concreto inhoud wordt gegeven aan de doorwerking van grondrechten in het private rechtsverkeer. Zij zijn het beste geëquipeerd om op concrete rechtsvragen het antwoord te geven. De wetgever kan dit antwoord geven door aan bepaalde grondrechten in algemene zin uitwerking te geven (bij voorbeeld aan het verbod van discriminatie o.g.v. geslacht, ras; aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de registratie van persoonsgegevens); de rechter door in hem voorgelegde concrete gevallen naar een afweging te zoeken tussen het belang van grondrechtenbescherming en privaatrechtelijke vrijheid. Bij deze concrete uitwerking is het ook eerst goed mogelijk alle interpretatiefactoren te beoordelen en te wegen. Een zodanige interpretatiefactor is de aard van het grondrecht of van het van belang zijnde aspect van een grondrecht. Grondrechten belichamen een gevarieerd geheel van waarden. Hetzelfde kan voor afzonderlijke grondrechten gelden. Het beginsel van non-discriminatie heeft bij voorbeeld betrekking op een veelheid van discriminatiegronden; beperkingen van de persoonlijke levenssfeer kunnen betrekking hebben op oppervlakkige en zeer diepingrijpende inbreuken.

De rechtsverhoudingen in het maatschappelijk leven – een volgende interpretatiefactor – zijn verder vrijwel even gevarieerd als het maatschappelijk leven zelf. Aard, doelstelling en invloed van een rechtsverhouding op de individuele vrijheid kunnen van grote invloed zijn op de betekenis die men ter zake aan een grondrecht zou willen geven. Men denke aan verhoudingen in de privé-sfeer, aan instellingen die personen met een gemeenschappelijke overtuiging verenigen, aan bedrijven, aan instellingen die zich bezig houden met algemene maatschappelijke voorzieningen. Deze verscheidenheid brengt mee, dat men bepaalde grondrechten of aspecten van grondrechten in bepaalde rechtsverhoudingen wel van toepassing zal achten, maar in andere niet, of aan het grondrecht naar gelang de rechtsverhouding een andere uitwerking zal geven.

Een grondwetgevende instantie, die zou nastreven de betekenis van het geheel van grondrechtelijke regels en beginselen voor het rijk geschakeerde maatschappelijke leven in concreto uit te werken, zou zich wegens de omvang van het terrein volledig overtillen.

Wij menen dat het juist en verantwoord is bij de algehele herziening der Grondwet te volstaan met de behandeling van de hoofdlijnen van het constitutionele recht. De uitwerking kan men vervolgens aan wetgever en rechter overlaten. Deze blijken daartoe bij de onderhavige materie zeer wel in staat te zijn.

Bij de geschetste zienswijze past naar onze mening evenmin een algemene bepaling over horizontale werking in het Burgerlijk Wetboek. De verschillende vormen van doorwerking van grondrechten in horizontale rechtsverhoudingen lopen te zeer uiteen om daarvoor een voor de rechtspraak duidelijk juridische norm te kunnen vastleggen. Uiteraard is de Minister van Justitie bereid over de mogelijkheid en wenselijkheid van een wettelijke bepaling overleg te plegen met de volksvertegenwoordiging in het kader van het werk aan het nieuwe B.W.

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

Het Voorontwerp, zo antwoorden wij deze leden, heeft verschillende rechtsbronnen. Het beoogt uitvoering te geven aan de EG-richtlijn omtrent gelijk loon voor mannen en vrouwen (EG-richtlijn 75/117 van 10 februari 1975, Pb. nr. L 45/19) en aan de EG-richtlijn omtrent gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de arbeid. (EG-richtlijn 76/207 van 9 februari 1976, Pb. nr. L59/40). Verder beoogt het te dienen ter uitwerking van het V.N.-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw (Trb. 1979, 146), van welk verdrag het goedkeurings-ontwerp in voorbereiding is. Vervolgens strekt het ertoe met betrekking tot geslacht, homofilie, huwelijkse staat en gezinsverantwoordelijkheid uitwerking te geven aan het verbod van discriminatie dat in artikel 1.1 zal worden vastgelegd. Deze uitwerking van artikel 1.1 met betrekking tot de genoemde discriminatiegronden geschiedt onder meer op verzoek van de Tweede Kamer. Deze heeft vrijwel unaniem de motie Haas-Berger ondersteund, waarin de Regering wordt verzocht een ontwerp van wet in te dienen dat zich richt tegen alle vormen van discriminatie op grond van geslacht, homofilie en huwelijkse staat (Bijl. Hand. II 1977-1978, 14496, nr. 22).

Bij de wettelijke uitwerking van het verbod van discriminatie als in het Voorontwerp komt men voor verschillende vragen te staan. In de eerste plaats is de vraag welke gedragingen men als discriminatie op grond van geslacht, homofilie, huwelijkse staat en gezinsverantwoordelijkheid moet beschouwen. Niet elk onderscheid op die gronden behoeft immers discriminatie in te houden. Met betrekking tot bepaalde vormen van onderscheid zijn objectieve en redelijke gronden aan te voeren. In de tweede plaats moet men vaststellen op welke terreinen van overheidshandelen en maatschappelijk leven discriminatie zich voordoet. Een derde vraagstuk is, hoe men de betekenis van het verbod van discriminatie ziet op terreinen, die door andere grondrechten worden beschermd. Met betrekking tot elk van deze vragen heeft het Voorontwerp een uitwerking gegeven.

De materie van het voorontwerp is zowel maatschappelijk als juridisch niet eenvoudig. Daarom heeft het vorige kabinet gekozen voor het uitbrengen van een voorontwerp. Deze wijze van presentatie van de voorstellen heeft tot doel de maatschappelijke en juridische meningen te peilen alvorens een definitief standpunt wordt ingenomen.

Aan deze doelstelling heeft de publikatie van het Voorontwerp, zo menen wij, goed beantwoord. Daarbij heeft in het bijzonder het vraagstuk over de relatie tussen het verbod van discriminatie en andere grondrechten de publieke aandacht getrokken. Op grond van de ontvangen reacties zal dit kabinet zijn standpunt ter zake bepalen. Wij menen dat het niet juist, en gezien de ingewikkeldheid van de materie ook niet mogelijk zou zijn daarop nu vooruit te lopen. De gestelde vragen over de artikelen 2, 37 en 83 van het Voorontwerp zullen bij deze standpuntbepaling over de materie van het voorontwerp aan de orde komen.

Een van de andere grondrechten, waarmee het verbod van discriminatie in relatie gebracht kan worden, is de vrijheid van onderwijs. De precieze afstemming van beide grondrechten op elkaar is een taak van de wetgever. Deze zal moeten beslissen welke betekenis aan de verschillende non-discriminatiegronden moet worden gegeven met betrekking tot het maatschappelijk leven, en in dat verband met betrekking tot het onderwijs. Wij wijzen in dit verband op enkele wettelijke bepalingen met betrekking tot non-discriminatie, die ook betrekking hebben op onderwijsinstellingen (art. 1637 ij; 1639 e, derde en vierde lid; 1639 h, tweede en vierde lid, BW). Overigens komt deze relatie in de reacties op het voorontwerp uitgebreid aan de orde, zodat de standpuntbepaling van het kabinet ook hierop betrekking zal hebben.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen verder of onder de woorden «of op welke grond dan ook» ook de huwelijkse staat wordt begrepen.

Huwelijkse staat kan, zo antwoorden wij deze leden, een van de gronden vormen waarop het verbod van discriminatie betrekking heeft. Dit betekent echter bepaald niet, zo merken wij volledigheidshalve op, dat alle onderscheid op grond van huwelijkse staat door dat verbod wordt bestreken. Uitsluitend onderscheid, op grond van huwelijkse staat, dat discriminatie inhoudt, zal onder artikel 1.1 vallen. Het is in het bijzonder een taak van de wetgever vast te stellen welke vormen van onderscheid als zodanig moeten worden opgevat. De regering heeft om de discussie ter zake te stimuleren een overzicht gepubliceerd van onder meer alle bepalingen in wetgeving, algemene maatregelen van bestuur» en ministeriële besluiten, waarin onderscheid wordt gemaakt o.g.v. huwelijkse staat (Anders geregeld, kamerstukken II, 1978–1979, 15 401, nr. 1).

Het is mogelijk dat de wetgever bij zijn onderzoek van de aanvaardbaarheid van onderscheid op grond van huwelijkse staat bepaalde vormen van onderscheid in de belastingwetgeving of in wetgeving over sociale zekerheid in strijd met het verbod van discriminatie zal oordelen.

#### *Kiesrecht (artikel 1.4)*

Wij namen er met genoeg kennis van dat de leden van het C.D.A. nu – anders dan bij de eerste lezing – het artikel 1.4 (algemeen actief en passief kiesrecht) in de juiste, grondwettelijke samenhang kunnen zien met artikel 3.1.6 (verkiezing van de leden van de Eerste Kamer).

#### *Handelsreclame (artikel 1.7, vierde lid)*

De leden van de V.V.D. wezen erop dat er kritiek als ingebracht tegen het vierde lid van artikel 1.7 en zij wezen in dit verband op de petitie aan de Eerste Kamer van het Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers van 30 november 1981. Aan het verzoek van deze leden om onze zienswijze over de argumentatie van deze petitie te geven voldoen wij graag.

Volgens de petitie wordt het eerste lid van artikel 1.7, waarin de tekst van het huidige artikel 7 letterlijk wordt gehandhaafd, beperkt in het vierde lid, waarvan de gevolgen moeilijk zijn te overzien.

Vermeld wordt nog dat de Nederlandse journalistiek voor een goed deel wordt gefinancierd uit de opbrengst van handelsreclame. Door het vierde lid zou de Grondwet aanknopingspunten gaan bieden om de vrijheid van expressie van de speelfilmmakers de facto te beperken, hetgeen ontoelaatbaar wordt geacht.

Wij merken allereerst op dat een duidelijk antwoord op de vraag, in hoeverre het huidige artikel 7 van de Grondwet van toepassing is op het maken van handelsreclame in de rechtspraak niet is gegeven. Er zijn echter aanwijzingen uit de rechtspraak te putten dat handelsreclame niet onder artikel 7 valt. Verder menen wij dat in deze petitie de betekenis van het vierde lid van artikel 1.7 wordt miskend. Over deze betekenis merken wij het volgende op.

Het vierde lid zondert het maken van handelsreclame uitdrukkelijk uit van de bijzondere grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting, gegarandeerd in de eerste drie leden van artikel 1.7.

De uitdrukkelijke uitzondering ten aanzien van handelsreclame in het vierde lid van artikel 1.7 betekent geenszins dat ingevolge dit artikellid het maken van handelsreclame wordt verboden. Deze uitzondering leidt er uitsluitend toe, dat de grondwettelijke waarborgen ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting niet van toepassing zijn op handelsreclame. Daadwerkelijke beperkingen van handelsreclame zullen alleen kunnen worden gesteld overeenkomstig het normale stelsel van bevoegdheden in onze staat. Dit betekent dat de voorschriften ter zake uitgaande van de rijksoverheid uitsluitend bij of krachtens de wet kunnen worden gegeven.

Lagere overheden zullen verder alleen beperkingen aan handelsreclame kunnen stellen, die passen bij hun publieke taak (bij voorbeeld voorschriften ter bescherming van het stedelijk schoon of het landschapsschoon; voorschriften die ze onder artikel 7 Grondwet ook kunnen uitvaardigen).

Wij menen op deze gronden dat er geen reden bestaat voor de door het Genootschap van Speelfilmmakers gevreesde ontwikkelingen.

#### *Vrijheidsontneming (artikel 1.14)*

Het ter ontuchtering in bewaring stellen van beschonken personen is, dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A., te beschouwen als vrijheidsontneming in de zin van artikel 1.14.

Na inwerkingtreding van dit grondwetsartikel zal deze vorm van vrijheidsontneming dan ook alleen kunnen geschieden op basis van een formeel-wettelijke regeling. Artikelen in een ambtsinstructie voor de politie zullen hiervoor onvoldoende grondslag bieden.

#### *2.2. Koningschap (ontwerp nr. 16909)*

Wij betreuren het dat het de leden van de fractie van de V.V.D. bleef storen dat in de Grondwet het begrip «koninklijk huis» in tweeërlei zin wordt gebezigd, te weten in artikel 2.1.16 (koninklijk huis) en in artikel 2.1.18 (zijn Huis).

Tot onze voldoening hadden zij met de bepaling over de omvang van het koninklijk huis (artikel 2.1.16) geen moeite. Naar aanleiding van hun desbetreffende vraag merken wij op dat de regering zich nog erover moet beraden hoe na de intrekking van wetsontwerp nr. 15673 aan de in dit artikel neergelegde verplichting tot een wettelijke regeling ter zake gestalte zal worden gegeven.

In het voorgestelde artikel 2.1.18 wordt bepaald dat de Koning zijn Huis met inachtneming van het openbaar belang inricht. Hoewel deze bepaling in eerste instantie de inrichting van de hofhouding betreft heeft zij, alsook het huidige artikel 25 van de Grondwet, een wijdere betekenis. Met deze bepaling wordt ook tot uitdrukking gebracht het recht van de Koning op een eigen levenssfeer. De regering heeft gemeend zo veel mogelijk aansluiting te moeten zoeken bij de bestaande redactie van artikel 25, die in dit opzicht nimmer problemen heeft opgeleverd.

Een bepaling, zoals gesuggereerd door de leden van de fractie van de V.V.D., heeft het grote nadeel dat hiermee de werking van het voorgestane artikel beperkt blijft tot de inrichting van de hofhouding.

Gezien de taakopdracht van de in te stellen staatscommissie zouden wij, zoals hiervoor ook reeds gesteld, deze problematiek niet door deze commissie willen laten bestuderen.

#### *2.3. Geloofsbrieven (ontwerp nr. 16913)*

Het was de leden van de fractie van de P.v.d.A. uit de discussie over de motie-Nijpels, die door de Tweede Kamer is aangenomen bij de behandeling van het wetsontwerp Wijziging van de bepalingen inzake beroep in de Kieswet en de Wet Europese Verkiezingen, niet duidelijk geworden of, wat in die motie wordt gevraagd mogelijk is ex artikel 3.1.9. In deze motie overwoog de Kamer dat het juister is het onderzoek van de geloofsbrieven van de bij een verkiezing gekozen leden van de Eerste en de Tweede Kamer te doen geschieden door de desbetreffende kamer in oude samenstelling. De Kamer sprak als haar mening uit dat de Kieswet te dien aanzien een bepaling zou moeten bevatten en zij verzocht de regering een dergelijke bepaling voor te stellen bij de aangekondigde wijziging van de Kieswet met betrekking tot het tijdstip van de verkiezing en de eerste samenkomst van vertegenwoordigende lichamen.

Dienaangaande merken wij op, dat de tweede ondergetekende in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer over het genoemde wetsontwerp heeft medegedeeld, dat hij over het in de motie neergelegde verzoek advies aan de Kiesraad zou vragen, voordat het aangekondigde wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het tijdstip van de verkiezing en de eerste samenkomst van vertegenwoordigende lichamen aan de Tweede Kamer wordt aangeboden (kamerstuk I, 17 019, nr. 36b, blz. 2). Voorshands zijn wij van oordeel dat uitvoering van de motie niet in strijd zou zijn met het bepaalde in artikel 3.1.9. Een definitief oordeel hierover kan eerst worden gegeven aan de hand van het advies van de Kiesraad, terwijl wij ook het te zijner tijd uit te brengen advies van de Raad van State op dit punt van gewicht achten.

#### 2.4. *Enquête (ontwerp nr. 16915)*

Wetsontwerp 16915, betreffende het recht op inlichtingen en het enquêterecht, gaf aan drie fracties aanleiding tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen. Deze vragen en opmerkingen hadden alle betrekking op het enquêterecht.

De leden van de fractie van D'66 hadden met waardering kennis genomen van het pleidooi van de zijde van de regering inzake het enquêterecht voor minderheden. Voorts merkten deze leden op dat niet valt aan te nemen dat parlementaire minderheden dit middel tot misbruikens toe zullen hanteren, hetgeen zij nader uiteenzetten. Wij onderschrijven het betoog van deze leden volledig.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden enkele vragen en merkten in dat verband op dat het negatieve advies dat door de Raad van State over artikel 3.2.6 is uitgebracht voor hen zwaar woog. Wij gaan hierop in het vervolg van deze memorie van antwoord nog in.

De leden van de V.V.D.-fractie hielden grote bezwaren tegen de regeling van het minderheids-enquêterecht. Zij meenden dat de thans in tweede lezing voorliggende bepaling onvoldragen was.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering nogmaals aan te geven op welke gronden het recht van onderzoek aan één vijfde der leden moet worden toegekend, wanneer het betreffend onderzoek door een meerderheid der leden overbodig wordt geacht.

De grond voor het in de nieuwe Grondwet opnemen van het recht van een parlementaire minderheid om een enquête te entameren is naar ons oordeel gelegen in het wezen van het parlementaire stelsel. Een parlementair stelsel kan, zoals reeds bij herhaling bij de behandeling van het onderhavige voorstel is opgemerkt, slechts goed functioneren indien gewaarborgd wordt dat de parlementariërs over de noodzakelijke informatie kunnen beschikken. In het oorspronkelijk in eerste lezing ingediende wetsontwerp 14 225 waren de bepalingen betreffende het recht op inlichtingen en het enquêterecht van de huidige Grondwet materieel gehandhaafd. Dit betekende dat parlementaire minderheden niet een op de tekst van de Grondwet gebaseerd recht konden doen gelden op het verkrijgen van inlichtingen van de regering en evenmin het recht hadden om een parlementaire enquête op gang te brengen. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de memorie van toelichting wel melding maakte van de mogelijkheid dat de staatkundige praktijk zou kunnen leiden tot een aanscherping van het recht op inlichtingen. De regering is, zo werd voorts opgemerkt, naar ongeschreven staatsrecht in beginsel verplicht de door een individueel kamerlid gevraagde inlichtingen te verstrekken. De Tweede Kamer was evenwel in overgrote meerderheid van oordeel dat thans in de Grondwet met zoveel woorden moet worden vastgelegd dat de regering ook de door een individueel kamerlid gevraagde inlichtingen dient te verstrekken, vanzelfsprekend behoudens een beroep op de uitzonderingsgrond. Daarnaast wenste de Tweede Kamer ook de mogelijkheid te openen dat een minderheid een parlementaire enquête kan initiëren. Tegen dit laatste voorstel, dat was neergelegd in een amendement



van de leden Faber, Patijn, Brinkhorst en Waltmans (14 225, nr. 16), werd door de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende bezwaar gemaakt. Desalniettemin werd ook dit voorstel met een grote meerderheid aanvaard.

Door deze wijzigingen is naar ons oordeel in het onderhavige voorstel tot grondwetswijziging op consistente en positieve waarderende wijze uitdrukking gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om de parlementaire rechten om inlichtingen te verkrijgen van de regering (artikel 3.2.4) en van derden (artikel 3.2.6), zonder welke rechten een parlementair stelsel niet goed kan functioneren, op hechte en ruimhartige wijze in de Grondwet te verankeren.

De voorkeur van de Tweede Kamer om het recht om een parlementaire enquête op gang te brengen toe te kennen aan een vijfde van het grondwettelijk aantal leden – wij beantwoorden hiermee tevens een vraag van de V.V.D.-fractie – houdt verband met een parallel die getrokken werd met de goedkeuringsprocedure voor verdragen, zoals die in de huidige Grondwet is neergelegd. In tegenstelling tot de V.V.D.-fractie menen wij – en meende ook het vorige kabinet – dat deze parallel wel aanwezig is. In beide gevallen gaat het om een minimum aantal leden dat het recht heeft om de kamer tot een bepaalde handeling aan te zetten. In artikel 61 van de huidige Grondwet betreft dit de verplichting om de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen te volgen. In artikel 3.2.6 van de nieuwe Grondwet betreft dit de verplichting om omtrent een bepaalde zaak een parlementaire enquête in te stellen. In tegenstelling tot de fractie van de V.V.D. zouden wij de minderheid van 1/5 overigens niet zeer klein willen noemen. Het gaat immers altijd nog om een groep van 30 leden van de Tweede, of 15 leden van de Eerste Kamer. Dat ook bij de toepassing van het minderheidsenquêterecht dwangbevoegdheden jegens burgers kunnen worden toegepast achten wij in dit verband niet relevant. Het houden van een parlementaire enquête en het in dat verband eventueel uitoefenen van dwangbevoegdheden blijft immers, evenals onder de huidige Grondwet, een bevoegdheid van de door de kamer als zodanig ingestelde enquêtecommissie. Op het punt van de uitoefening van dwangbevoegdheden en de positie van de burger daarbij komen wij overigens hierna nog terug.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen of de constructie van artikel 3.2.6 in ons staatsrecht vaker is voorgekomen en of in dit geval aanneming van het amendement-Patijn (14 225, nr. 15) niet consequent zou zijn geweest.

De constructie waarbij een minderheid van de kamer de kamer als zodanig kan verplichten van een bepaald recht gebruik te maken is, afgezien van artikel 3.2.6, in ons staatsrecht niet bekend. Wel kent ons staatsrecht constructies die hieraan verwant zijn. Ten aanzien van de nieuwe Grondwet wijzen wij in dit verband op artikel 5.1.2, derde lid, dat de Tweede Kamer ertoe verplicht een door een of meer leden ahangig gemaakt initiatiefvoorstel van wet in behandeling te nemen. Enigszins hiermee vergelijkbaar is ook het hiervoor reeds genoemde artikel 61 van de huidige Grondwet.

Het amendement-Patijn op artikel 3.2.6 strekte ertoe een minderheid van de kamers een zelfstandig recht op het instellen van parlementaire enquêtes te geven. Overigens kwamen de indieners van dit amendement naderhand zelf tot de overtuiging dat dit voorstel te ver ging, getuige de toelichting bij het reeds eerder vermelde amendement van de leden Faber, Patijn, Brinkhorst en Waltmans. Naar ons oordeel was de intrekking van het amendement-Patijn ten gunste van het amendement-Faber niet inconsequent.

Het recht van onderzoek moet men, zo beantwoorden wij de volgende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, zien als het zwaarste instrument om de inlichtingen te verkrijgen die de Kamer in verband met haar werkzaamheden noodzakelijk acht. Het kan hierbij zowel gaan om inlichtingen ten behoeve van de medewetgevende taak als om inlichtingen in verband met de controlerende taak van het parlement. De uitoefening van beide

taken vindt vanzelfsprekend plaats in het politieke krachtenveld dat per definitie aanwezig is in een parlementair stelsel. In dit opzicht kan aan de uitoefening van het recht van enquête, evenals aan de uitoefening van bijvoorbeeld het interpellatierecht, een politieke betekenis niet worden ontzegd. Het lijkt ons evenwel onjuist om het recht van onderzoek uitsluitend te zien als «een politiek strijdmiddel» of als «een mogelijkheid tot correctie van de opvattingen van de wetgever». Naast deze beide genoemde motieven kunnen ook andere motieven een rol spelen, zoals bijvoorbeeld bij de parlementaire enquête naar het regeringsbeleid tijdens de Tweede Wereldoorlog. Ook kan een parlementaire enquête een stimulans voor de wetgever betekenen.

De leden van de fractie van de V.V.D. waren van mening dat de kern van de bezwaren tegen het in artikel 3.2.6 vervatte minderheidsrecht in de nadere gedachtenwisseling niet aan de orde is gesteld. De hier aan het woord zijnde leden merkten in dit verband op dat het bij het enquêterecht gaat om het recht een onderzoek te houden met dwangbevoegdheden, zoals het horen onder ede, de verschijningsplicht, en bij weigering zelfs de bevoegdheid tot gijzeling. Waarborgen voor de opgeroepene zoals in het strafrecht zijn, aldus deze leden, in veel mindere mate aanwezig. De conclusie van de V.V.D.-fractie was dat de bescherming van de burgers en hun privacy door het middel van enquête ernstig kunnen worden aangetast. Hierin achten deze leden, zo begrijpen wij, het belangrijkste bezwaar gelegen tegen het in artikel 3.2.6 vervatte minderheidsrecht.

Dit bezwaar is ook reeds tijdens de behandeling in eerste lezing in de Eerste Kamer van de zijde van de V.V.D.-fractie naar voren gebracht. Van de zijde van de regering is daarop, zowel tijdens de schriftelijke als tijdens de mondelinge behandeling geantwoord dat de uitoefening van de dwangbevoegdheden in verband met een parlementaire enquête in de Wet op de parlementaire enquête met tal van waarborgen is omgeven, die niet onderdoen voor de waarborgen in straf- en civiele procedures. Zo staat bijvoorbeeld de vervolging van een nalatige of weigerachtige getuige of deskundige ter kennisneming van de burgerlijke rechter en wordt deze vervolging, aldus artikel 10 van de Wet op de parlementaire enquête, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, ter terechtzitting voor burgerlijke zaken behandeld, op de wijze bij de wet voor strafzaken ter kennisneming van de arrondissementsrechtbank voorgeschreven. Deze waarborgen zullen evenzeer gelden indien de Kamer op verzoek van een vijfde van het grondwettelijk aantal leden een parlementaire enquête instelt. Vanzelfsprekend laat dit onverlet de mogelijkheid om in de Wet op de parlementaire enquête de waarborgen waarmee de uitoefening van dwangbevoegdheden is omkleed, nog aan te scherpen.

Overigens wijzen wij er op dat de Raad van State kennelijk dit door deze leden ook in eerste lezing reeds naar voren gebrachte bezwaar niet deelde. De Raad kwam immers op grond van andere, overigens blijkens het voorlopig verslag in hoofdzaak door de V.V.D.-fractie niet gedeelde, bezwaren tot een negatief oordeel over het voorgestelde artikel 3.2.6. Naar aanleiding van de verwijzing door de leden van de fractie van de V.V.D. naar het referaat van F. Schäfer merken wij het volgende op. Van het bedoelde referaat hebben wij helaas, afgezien van een citaat, opgenomen in een artikel van mr. drs. A. H. M. Dölle in het Nederlands Juristenblad van 24 januari 1981, geen kennis kunnen nemen. Schäfer heeft evenwel in zijn boek «Der Bundestag, Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise» een hoofdstuk over het functioneren van het recht van enquête in de Bondsdag opgenomen. Daarin wordt door Schäfer kritiek geuit op de regeling van het enquêterecht in de Duitse Grondwet, onder andere in verband met de positie van de burger bij een dergelijk onderzoek. Deze kritiek is echter geheel toegespitst op de Duitse situatie. Gevolgtrekkingen omtrent de regeling zoals neergelegd of nog neer te leggen in artikel 3.2.6 en de Wet op de parlementaire enquête kunnen daaruit niet worden getrokken. Overigens blijkt Schäfer in zijn boek een voorstander te zijn van het minderheidsrecht als zodanig. Op bladzijde 286 stelt hij zelfs voor het minderheidsrecht nog aanmerkelijk te versterken.

Vervolgens memoreerden de hier aan het woord zijnde leden nog een aantal bezwaren van andere aard. In de eerste plaats merkten zij op dat het enquêterecht zoals vervat in artikel 3.2.6 gebruikt kan worden als politiek strijdmiddel en dat het kan leiden tot een vergroting van incidentalisme.

Op de mogelijke betekenis van het enquêterecht in het politieke krachtenveld zijn wij hiervoor reeds ingegaan. Ten aanzien van het bezwaar van een mogelijke vergroting van incidentalisme waartoe toepassing van artikel 3.2.6 zou kunnen leiden merken wij op dat het inderdaad niet uitgesloten is dat de Kamers in de toekomst meer gebruik van het middel van de parlementaire enquête zullen gaan maken. Daarbij moet evenwel niet uit het oog verloren – de D'66-fractie wees hier in het voorlopig verslag op – dat het houden van een parlementaire enquête een zeer arbeidsintensief middel is, zodat ook minderheden er niet lichtvaardig naar zullen grijpen. Indien in daarvoor in aanmerking komende gevallen vaker gebruik van dit middel zou worden gemaakt, zouden wij dit niet als een toeneming van incidentalisme willen betitelen.

In de tweede plaats merkten de leden van de V.V.D.-fractie op dat het amendement-Faber weliswaar het Westduitse stelsel volgt maar, door het ontbreken van een geschillenregeling, toch onvolledig blijft. Wij kunnen dit juridische bezwaar van de hier aan het woord zijnde leden niet onderschrijven. Inderdaad kennen wij in Nederland niet een rechterlijke instantie als het Bundesverfassungsgericht om in het parlement gerezen conflicten over de toepassing van parlementaire rechten te beslissen. Dit is ook geheel in overeenstemming met ons parlementaire stelsel waarin, anders dan in het Duitse stelsel, het uitsluitend tot de taak van de regering en de kamers zelf behoort om te bezien of de voorstellen in overeenstemming zijn met de Grondwet. Op deze wijze zullen ook eventuele conflicten over de toepassing van artikel 3.2.6 van de nieuwe Grondwet beslist worden. De betreffende kamer zal zelf moeten beoordelen op welke wijze zij, met inachtneming van de grondwettelijke voorschriften en eventuele voorschriften in de Wet op de parlementaire enquête en de verschillende reglementen van orde, het enquêtevoorstel van een vijfde van het grondwettelijk aantal leden zal uitwerken. Overigens kunnen dergelijke vragen niet alleen rijzen bij de uitoefening van het enquêterecht, maar evenzeer bij de uitoefening van andere parlementaire rechten. In dit verband noemen wij het recht op inlichtingen waar ook rechten van parlementaire minderheden in het geding kunnen zijn en het recht van amendement. De Tweede Kamer heeft zich in het verleden meermalen moeten uitspreken over de staatsrechtelijke toelaatbaarheid van amendementen. Wij achten ons stelsel van parlementaire geschillenbeslechting sluitend en beproefd. Op de overige door de V.V.D.-fractie genoemde bezwaren zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten vervolgens op dat een beter alternatief voor het thans in artikel 3.2.6 vervatte minderheidsrecht in hun ogen was en bleef de Tweede Kamer in haar reglement van orde diverse vormen van onderzoek met lichtere bevoegdheden, eventueel bij minderheidsbesluit, te laten regelen. Indien een dergelijk onderzoek niet tot resultaat zou leiden, dan zou de kamer het zware enquêterecht, maar dan bij normale meerderheid, als sluitstuk kunnen toepassen.

In reactie hierop merken wij op dat wij, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, het enquêterecht zien als het zwaarste instrument om de inlichtingen te verkrijgen die de kamer in verband met haar werkzaamheden noodzakelijk acht. Ook wij achten het zeer wel mogelijk dat de kamers in hun reglementen van orde lichtere vormen van onderzoek regelen, waarbij eveneens aan de belangen van parlementaire minderheden aandacht geschonken kan worden. Daarnaast dient naar ons oordeel met de belangen van dergelijke minderheden evenzeer uitdrukkelijk rekening te worden gehouden bij de formulering van het enquêterecht.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten tot slot op dat zij teleurgesteld waren dat de regering over onvoldoende gegevens beschikte om zelf een afgerond oordeel te geven over de Duitse minderheidsenquête-praktijk.

In antwoord hierop merken wij op dat thans aan de orde is de vraag of in de Nederlandse Grondwet op overeenkomstige wijze als in de Duitse Grondwet een recht van een minderheid om een parlementaire enquête te entameren moet worden neergelegd. Voor een bevestigend antwoord op deze vraag beschikte het vorige kabinet – en beschikken wij – over voldoende kennis van de Duitse praktijk. Een zeer gedetailleerde kennis achten wij voor de beantwoording van deze hoofdvraag overigens niet vereist. In dit verband wijzen wij op de informatie over de Duitse praktijk die in de door de hier aan het woord zijnde leden aangehaalde nota naar aanleiding van het verslag is verstrekt.

Tot besluit van dit onderdeel van de memorie van antwoord merken wij nog het volgende op. Het thans voorliggende voorstel tot grondwetswijziging beoogt te waarborgen dat ook parlementaire minderheden over de informatie kunnen beschikken die zij voor hun functioneren noodzakelijk achten. Dit geldt zowel voor het verkrijgen van inlichtingen van de regering (artikel 3.2.4) als voor het verkrijgen van inlichtingen van derden (artikel 3.2.6). Vanzelfsprekend zijn deze (minderheids)rechten vooral van belang voor de oppositie. Het bestaan van een oppositie met voldoende mogelijkheden om de haar toekomstige rol in onze parlementaire democratie te vervullen is evenwel van essentieel belang voor een parlementaire democratie als zodanig. Daarom hechten wij bijzonder veel waarde aan dit wetsontwerp, juist ook wegens de daarin door de Tweede Kamer met grote meerderheid aangebrachte wijzigingen.

#### 2.5. *Begroting (ontwerp nr. 16921)*

Naar de leden van het C.D.A. stelden, maakt wetsontwerp 16921 een tweejarige begroting grondwettelijk onmogelijk. Zij voegden daaraan de vraag toe of deze onmogelijkheid ook geldt voor de zogenaamde dakpan-procedure die door drs. G. J. Bakker in Economisch-Statistische Berichten 1981 (blz. 244) is voorgesteld.

Aan het artikel van de heer Bakker wordt de volgende weergave van zijn gedachte ontleend. Om het jaar wordt een begroting opgesteld, waarin als autorisatiebesluit het beleid voor de komende twee dienstjaren wordt vastgelegd. Deze begroting wordt verlengd met een eveneens tweejarig meerjaren-perspectief. Na de start van het eerste dienstjaar wordt het beleid voortdurend geanalyseerd. Die heroverweging mondt aan het einde van het eerste dienstjaar uit in voorstellen tot wijziging van de tweede tranche van het tweejarige budget en van de aanvankelijk gepresenteerde meerjarencijfers. Die voorstellen zijn onderwerp van autorisatie, zodat door parlementaire tussenkomst aan het eind van het eerste dienstjaar de tweede tranche van de tweejaarlijkse begroting opnieuw wordt vastgesteld. De heroverwegingsresultaten van het eerste dienstjaar zullen, eventueel geactualiseerd, tevens de basis vormen voor de opstelling in het tweede dienstjaar van een nieuwe tweejaarlijkse begroting.

Als wij dit systeem juist begrijpen, zouden daarbij in elk dienstjaar ontwerpen voor algemene begrotingsautorisaties bij het parlement worden ingediend, het eerste jaar voor twee dienstjaren, het tweede jaar voor de tweede tranche van de tweejaarlijkse begroting en tevens voor een nieuwe tweejaarlijkse begroting en zo vervolgens. Daarmede zou, naar wij menen, formeel niet in strijd worden gehandeld met het tweede lid van artikel 5.2.7, dat voorschrijft, dat jaarlijks voorstellen voor algemene begrotingswetten vanwege de Koning worden ingediend. Wel moet worden erkend, dat naar uit de memorie van toelichting in eerste lezing van het wetsontwerp (14 226) blijkt, hierbij gedacht werd aan begrotingswetten, die telkens op een enkel jaar betrekking zouden hebben. Doch zoals in de genoemde memorie ook werd opgemerkt (par. 5), staat de verplichting om jaarlijks algemene begrotingsontwerpen in te dienen niet in de weg aan het tot stand brengen van op meer jaren betrekking hebbende begrotingswetten. Langs die weg zou derhalve ook het denkbeeld van de heer Bakker kunnen worden verwezenlijkt.

*Algemeen*

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag, of in een bijlage bij de memorie van antwoord kan worden aangegeven, hoe bij het niet behalen van de vereiste tweederde meerderheid in de Eerste Kamer voor wetsontwerp 16928, de bestaande en te handhaven bepalingen van de huidige Grondwet in technisch aangepaste vorm zouden luiden. Wij geven daarvan op deze plaats een globaal overzicht, maar hebben behoefte aan deze, betrekkelijk technische, uiteenzetting een beschouwing vast te knopen over de belangrijkste voordelen die het hoofdontwerp inzake de bepalingen over de justitie biedt in vergelijking tot de huidige Grondwet. Deze voordelen zouden teloor gaan – althans: de opnemng van de nieuwe en verbeterde voorschriften in de Grondwet zou voor jaren worden uitgesteld –, indien dit ontwerp niet de vereiste meerderheid in de Eerste Kamer zou verwerven.

Thans eerst het globale overzicht van de bepalingen van de huidige Grondwet, welke zouden worden gehandhaafd indien het hoofdontwerp 16928 in de Eerste Kamer niet de eindstreep zou halen. Het zou blijken artikel IV van het onderhavige ontwerp gaan om de volgende grondwetsbepalingen: artikel 60, derde lid (grondwettigheid van verdragen); artikel 77 (gratie); artikel 131, tweede lid (onschendbaarheid der wetten); artikel 163 (rechtspraak in naam des Konings); de artikelen 167 en 168 (competentie); artikel 169 (deelneming van «leken» aan de rechtspraak); artikel 170, tweede lid (bevoegdheidsgeschillen tussen de administratieve en de rechterlijke macht); artikel 174 (verbod van straf van algemene verbeurdverklaring); artikel 175 (motivering van vonnissen en openbaarheid der terechtzitting); artikel 180 (onafhankelijkheidswaarborgen). Voorts gaat het om de opschriften boven de artikelen 163 en 176 van de huidige Grondwet.

Met gebruikmaking van de mogelijkheden die het additioneel artikel IX van de Grondwet biedt, zouden de bovengenoemde bepalingen uit de huidige Grondwet kunnen worden gehergroepeerd en vernummerd en, tezamen met de voorgestelde artikelen 6.6 en 6.7 (zie de wetsontwerpen 16929 en 16930, betreffende resp. de Hoge Raad en de berechting van ambtsmisdrijven), geplaatst onder een nieuw opschrift «Hoofdstuk 6 Rechtspraak». Wellicht zou een enkele redactionele aanpassing aan de elders in de nieuwe Grondwet gebezigde terminologie (bij voorbeeld «verdragen» in plaats van in artikel 60, derde lid, gehanteerde «overeenkomsten») moeten worden aangebracht. Voorts zou de in wetsontwerp 16919 – grondwetswijziging bepalingen inzake uitzonderingstoestanden – voorkomende verwijzing (in het voorgestelde artikel 5.2.6, tweede lid) naar artikel 6.2, eerste en derde lid, moeten komen te vervallen.

Bij deze technische uiteenzetting over hetgeen met hantering van additioneel artikel IX mogelijk zou zijn ingeval het hoofdontwerp 16928 niet de vereiste tweederde meerderheid zou behalen in de Eerste Kamer, willen wij het niet laten. Wij willen benadrukken welke belangrijke verbeteringen de in het hoofdontwerp vervatte nieuwe grondwetsbepalingen zouden brengen in vergelijking tot de huidige tekst van de Grondwet.

Wij merken in de eerste plaats op, dat in het grondwetsvoorstel een ruim begrip rechterlijke macht wordt gehanteerd. Niet alleen wordt daarmee recht gedaan aan de betekenis die andere vormen van rechtspraak naast die van de gewone rechter hebben verkregen. Ook biedt het ontwerp openingen (zie de voorgestelde artikelen 6.1, 6.2 en 6.4) voor toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de rechterlijke organisatie. Men denke aan de werkzaamheden van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie en van de subcommissies van deze Staatscommissie.

Wij memoreren voorts, dat het voorgestelde artikel 6.2, met zoveel woorden de strafrechtelijke competentie van de rechterlijke macht in de Grondwet zal vastleggen en waarborgen ter zake van door de overheid

ingestelde tuchtrechtspraak en ter zake van de straf van vrijheidsontneming zal bevatten. Deze voorschriften bevat de huidige Grondwet niet. De waarde die deze bepalingen zullen hebben voor de justitiabelen behoeft geen nadere adstructie. Een materiële verbetering zien wij verder in het verbod tot oplegging van de doodstraf in het voorgestelde artikel 6.2a. Wij verwijzen naar hetgeen hieronder nader over de inhoud van dat artikel zal worden gesteld.

Voorts wijzen wij erop, dat het hoofdontwerp in artikel 6.3 melding maakt van het administratief beroep, dat in ons stelsel van rechtsbescherming een belangrijke plaats inneemt. Verder beklemtonen wij, dat in het voorgestelde artikel 6.9 geen uitzondering wordt toegelaten op de regel dat de uitspraak met open deuren geschiedt – zulks in tegenstelling tot hetgeen artikel 175, laatste lid, van de huidige Grondwet inhoudt. Tenslotte brengen wij in herinnering, dat het voorgestelde artikel 6.10 ook gratie mogelijk maakt van maatregelen en van tuchtstraffen en tuchtmaatregelen. Gratieverlening is volgens de nieuwe tekst niet beperkt tot straffen zoals in artikel 77 van de huidige Grondwet. Voorts vereist de voorgestelde grondwetsbepaling wettelijke regeling van de bij gratieverlening in acht te nemen voorschriften.

Overziet men dit geheel van materiële vernieuwingen en verbeteringen – naast meer technische aanpassingen van de formulering van huidige grondwetsartikelen –, dan komt het belang van de totstandkoming van de in het hoofdontwerp inzake de justitie vervatte grondwetswijziging duidelijk naar voren. Ook de Raad van State heeft in zijn advies over de wetsontwerpen in tweede lezing, ondanks kanttekeningen bij de bepaling over de doodstraf, gewezen op het grote belang van de voorgestelde bepalingen omtrent de rechtspraak, en daarnaast op het stadium waarin de grondwetsherziening nu verkeert. De Raad geeft, gelet daarop, als zijn oordeel te kennen, dat «het opnemen van artikel 6.2a er niet toe behoort te leiden, dat de totstandkoming van de desbetreffende voorgestelde verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie niet zou moeten worden bevorderd». Wij doen een beroep op degenen onder de Eerste-Kamerleden die voorshands bezwaren hebben tegen of aarzelend staan tegenover onderdelen van dit hoofdontwerp, om in hun overwegingen mede het belang van het wetsontwerp en de fase waarin de grondwetsherziening thans verkeert, te betrekken.

#### *Verbod op doodstraf (artikel 6.2.a)*

De leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. brachten verscheidene bezwaren in tegen artikel 6.2a: «De doodstraf kan niet worden opgelegd.»

Allereerst achtten de leden van deze fracties de plaats van dit artikel in het hoofdstuk Rechtspraak minder juist, en oordeelden zij de formulering, als opdracht aan de rechter, aanvechtbaar. De leden van de C.D.A.-fractie verwezen in dit verband met instemming naar het advies van de Raad van State in tweede lezing, waarin werd gesteld dat een grondwettelijk verbod voor de rechterlijke macht redelijke zin ontbreekt, nu de rechter de wet moet toepassen en deze niet aan de Grondwet mag toetsen. De leden van de V.V.D.-fractie achtten het gewenst aan deze bezwaren zo spoedig mogelijk tegemoet te komen door verplaatsing en herformulering. Zij vroegen ons, onze inzichten mede te delen omtrent de mogelijkheden die daartoe bestaan, en of wij bereid zijn om bij de eerstvolgende herziening ook dit artikel mee te nemen.

Wij merken hierover het volgende op. Vanwege de verwantschap van het onderhavige artikel met de materie van de grondrechten zou er zeker enige grond zijn voor plaatsing in Hoofdstuk 1, inzake de grondrechten. Daar staat echter tegenover, dat er naar onze mening zwaarder wegende argumenten van systematiek zijn, die pleiten voor opneming in het hoofdstuk Rechtspraak. Artikel 6.2a hangt immers nauw samen met het daaraan onmiddellijk voorafgaande artikel 6.2, omtrent de bevoegdheid tot berechting van strafbare feiten en de tuchtrechtspraak. Een direct verband bestaat met

name met artikel 6.2, derde lid: «Een straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rechterlijke macht worden opgelegd.» Ook aan deze bepaling kan enerzijds een zeker grondrechtelijk karakter niet worden ontzegd, terwijl deze bepaling anderzijds bezwaarlijk uit het kader van het hoofdstuk Rechtspraak kan worden gelicht. Hetzelfde geldt overigens voor nog een andere bepaling in het hoofdstuk Rechtspraak, artikel 6.9, inzake de openbaarheid van de rechtspraak. Terzijde wijzen wij er op, dat ook in Hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur, enkele bepalingen voorkomen, die elementaire waarborgen aan de burgers beogen te verschaffen, maar die vanwege hun overwegend bestuurlijk karakter niet in Hoofdstuk 1 zijn geplaatst. Wij denken hierbij aan artikel 5.2.6a, waarin het oude beginsel «no taxation without representation» is neergelegd, en aan artikel 5.2.11, waarin de verplichting tot openbaarheid van bestuur is vervat.

Dit alles overwegende concluderen wij dat, vooral vanwege het nauwe verband met artikel 6.2, plaatsing van de bepalingen inzake de doodstraf in het hoofdstuk Rechtspraak de voorkeur verdient boven plaatsing in het hoofdstuk Grondrechten.

De bezwaren tegen de wijze van formulering van artikel 6.2a kunnen wij evenmin delen. In het artikel wordt naar onze mening het doodstrafverbod op kernachtige wijze verwoord. Artikel 6.2a mag niet uitsluitend als opdracht aan de rechter worden gelezen. Het richt zich zonder enige twijfel ook tot de wetgever, als een verbod, de doodstraf op enig delict te stellen. Dat het artikel van «opleggen» spreekt, waarmee vooral aan de rechterlijke activiteit lijkt te worden gerefereerd, is alleszins verdedigbaar, waar, zoals ook in het voorafgaande artikel 6.2 is uitgedrukt, bestraffing bij uitsteking tot de rechterlijke functie gerekend moet worden. Wij wijzen er in dit verband nog op, dat artikel 6.2, derde lid: «Een straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rechterlijke macht worden opgelegd», op analoge wijze is geredigeerd. Ook op andere plaatsen in de Grondwet komen trouwens bepalingen voor die zich naar hun bewoordingen primair richten tot de rechterlijke macht, maar die ondubbelzinnig tevens een verbod inhouden voor de formele wetgever om een afwijkende regeling te treffen. Te denken valt bijvoorbeeld aan artikel 1.14, derde lid: «De berechting van hem aan wie met het oog daarop zijn vrijheid is ontnomen, vindt binnen een redelijke termijn plaats», aan artikel 6.2, eerste lid: «Aan de rechterlijke macht is voorts opgedragen de berechting van strafbare feiten», aan het reeds genoemde artikel 6.2, derde lid, en aan artikel 6.9, tweede volzin: «De uitspraak geschiedt in het openbaar.»

De opvatting dat artikel 6.2a, als verbod voor de rechterlijke macht, redelijke zin ontbeert, wijzen wij derhalve in de eerste plaats af, omdat het artikel zich ook tot de wetgever richt. Echter ook de stelling dat artikel 6.2a, voor zover het tot de rechter gericht is, zinloos is, omdat de rechter de wet moet toepassen en deze niet aan de Grondwet mag toetsen, achten wij in zijn algemeenheid onjuist. Immers in het hypothetische geval dat de rechter, voordat de doodstraf geheel uit onze wetgeving verwijderd zal zijn – voorstellen van die strekking zijn gelijk bekend reeds aanhangig – te oordelen zou krijgen over feiten waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd, biedt de wet aan de rechter steeds de mogelijkheid, in plaats van de doodstraf een vrijheidsstraf op te leggen. Artikel 6.2a zal in een dergelijke situatie ten minste fungeren als een belangrijke leidraad bij de rechterlijke straftoemeting, zonder dat het beginsel van de onschendbaarheid der wetten wordt aangetast. In zo'n geval zal de rechter tot een grondwetsconforme toepassing van zijn strafbevoegdheid kunnen komen door in plaats van de doodstraf een vrijheidsstraf op te leggen. De zaak zou slechts anders liggen, indien de wet de rechter zou verplichten, zonder enig strafalternatief, voor bepaalde feiten de doodstraf op te leggen; een constructie die, gelet op het Nederlandse systeem van sanctienormering, bij ons – gelukkig – welhaast ondenkbaar is.

Concluderend menen wij dat er onvoldoende grond is om bij de eerstvolgende herziening een verplaatsing of herformulering van dit artikel voor te stellen, zoals door de leden van de V.V.D.-fractie in overweging is gegeven. Overigens wijzen wij er op, dat verplaatsing van het artikel al eerder zou kunnen geschieden dan bij de eerstvolgende herziening, te weten nadat de onderhavige voorstellen tot verandering in de Grondwet zijn aangenomen. Additioneel artikel IX, eerste lid, onder b, opent daartoe de mogelijkheid. Wij zijn echter, om de eerdergenoemde redenen, niet voornemens een dergelijke verplaatsing voor te stellen.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden voorts een vraag over de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer 16 905–16 938, nr. 5, blz. 27, waar de regering uitsprak, de door haar aangevoerde argumenten tegen de doodstraf van principiële aard te achten, zodat niet ter zake mag doen of het misdrijf ten aanzien waarvan die straf wordt opgelegd door een burger dan wel door een militair wordt begaan, dan wel of het misdrijf werd gepleegd in gewone tijden, tijdens een uitzonderingstoestand of in oorlogsomstandigheden. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of, gelet bijvoorbeeld op de terreur tijdens de hongervinter 1944–1945, dit standpunt wel zo algemeen mag worden geformuleerd.

Wij onderkennen ten volle, dat de omstandigheden in en vlak na een oorlog, en de ernst van de te berechten feiten, bijzondere eisen kunnen stellen aan het strafrecht. In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan de noodzaak, zwaardere straffen te bedreigen voor bepaalde zeer ernstige misdrijven. Hierin voorziet thans de Wet Oorlogsstrafrecht, zij het dat gelijk bekend een voorstel aanhangig is, om de in die wet en in enkele andere wetten nog voorkomende doodstraf te schrappen.

Wij onderkennen evenzeer, dat juist in de situatie tijdens en kort na de tweede wereldoorlog in bredere kring een roep om oplegging van de doodstraf is opgegaan. Dat vermag er echter niet aan af te doen dat naar onze stellige overtuiging de doodstraf ook in een dergelijke situatie thans niet langer als passend kan worden aanvaard. Naar ons oordeel behoort bij het opleggen van straf te allen tijde het principe te blijven gelden, dat de gestrafte ondanks alles als medemens wordt aanvaard, en dat niet iedere participatie in de menselijke samenleving definitief onmogelijk wordt gemaakt. De doodstraf doorbreekt dit principe door haar absoluut en finaal karakter, en wordt daarom door ons als onmenselijk aangemerkt. Het maken van uitzonderingen op het hier geformuleerde beginsel – hoezeer de omstandigheden dat ook zouden lijken te billijken – zou meebrengen dat de humaniteit niet meer onder alle omstandigheden als hoogste beginsel van de justitie wordt aanvaard.

Naast het beginsel dat de straf humaan behoort te zijn, weegt voor ons eveneens zwaar het argument dat de doodstraf geen doel kan dienen, dat niet met andere straffen te bereiken zou zijn. Dat geldt uit het oogpunt van preventie en beveiliging, het geldt naar onze mening evenzeer uit het oogpunt van vergelding. In aansluiting aan wat wij over dit laatste in de door de C.D.A.-fractie aangehaalde nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer hebben gesteld, willen wij nog het volgende opmerken. Juist in situaties als die waar de leden van de C.D.A.-fractie op doelen kan de justitie geconfronteerd worden met vergrijpen, zo ernstig, dat vergelding, in de zin van rechtdoen naar evenredigheid, al bij voorbaat uitgesloten lijkt. Dat geldt echter evenzeer wanneer men voor dergelijke misdrijven de doodstraf zou opleggen, als wanneer zou worden volstaan met een langdurige vrijheidsstraf: in beide gevallen zal de straf slechts in beperkte mate kunnen vergelden wat werd aangericht. Ook in zulke gevallen zal men moeten aanvaarden dat strafrechtelijke middelen slechts in beperkte mate kunnen bijdragen tot een geheel rechtsherstel.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen verder, of het wel juist is, dat extreme situaties niet kunnen worden voorzien, zoals tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer namens de Regering is gesteld. Wij



merken hierover het volgende op. Namens de Regering is gesteld (Hand. II, zitting 1981–1982, blz. 314) dat de grondwetgever niet verder kan gaan dan die situaties te regelen, die hij enigszins kan overzien. Voor alle situaties die zijn te overzien zijn wij van mening dat de doodstraf moet worden afgeschaft. Wij hebben hiermee niet willen stellen, dat wij de mogelijkheid uitsluiten van een extreme situatie, waarin een van artikel 6.2a afwijkende regeling wordt getroffen. Wij hebben slechts willen aangeven, dat wij ons van dergelijke situaties thans een zo weinig concrete voorstelling kunnen maken dat het niet zinvol en ook niet mogelijk is, een desbetreffende uitzondering in de Grondwet op te nemen. Nu de bedoelde situaties niet zijn te overzien, zou aan het uitdrukkelijk mogelijk maken van afwijking het gevaar kleven, dat de afwijkingsmogelijkheid ook zou worden ingeroepen in minder extreme situaties.

Gesteld voor dit probleem, dat overigens geldt voor alle waarborgen die de Grondwet biedt, geven wij er de voorkeur aan geen melding te maken van de mogelijkheid van afwijking bij uiterste staatsnood, opdat alle betrokkenen zich in een dergelijke situatie bewust zullen zijn, dat dit inconstitutioneel gedrag slechts te rechtvaardigen is voor zover het onvermijdelijk is, en dat de afwijking zo klein mogelijk moet blijven. Op die wijze zal ook in zo een toestand het verbod van oplegging van de doodstraf zijn normatieve waarde blijven behouden.

Wij willen geen oordeel uitspreken over de door de leden van de C.D.A.-fractie gestelde vraag, of wij de na de tweede wereldoorlog opgelegde straffen nog steeds juist achten. Voor het standpunt van de regering over de doodstraf is bepalend de huidige rechtsovertuiging die in brede kring, nationaal en internationaal, leeft. Wij zouden het bepaald onjuist achten om vanuit deze rechtsovertuiging, die in de naoorlogse jaren is gegroeid, thans een oordeel uit te spreken over de juistheid van in het verleden geschiede berechtingen, waarvan de legaliteit niet behoeft te worden betwijfeld en die geplaatst moeten worden in het licht van die tijd en de toen heersende rechtsopvatting.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden tenslotte enkele vragen naar aanleiding van hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer op blz. 26 wordt gesteld inzake verdragen waarbij internationale tribunalen worden ingesteld met de bevoegdheid de doodstraf op te leggen. Hoe is de situatie, indien de Nederlandse rechtssfeer door een dergelijke overeenkomst wordt geraakt? En wat is de positie van de Nederlandse rechter of een Nederlander die lid is van zo'n tribunaal?

Indien de Nederlandse rechtssfeer door een dergelijk verdrag rechtstreeks wordt geraakt, zou het verdrag afwijken van het bepaalde in artikel 6.2a. Dit betekent dat, ingevolge artikel 5.2.1, derde lid, zo'n verdrag door de Kamers alleen kan worden goedgekeurd met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Wat betreft de positie van een Nederlander die deel uitmaakt van een dergelijk internationaal tribunaal met de bevoegdheid de doodstraf op te leggen gaan wij ervan uit, dat de Nederlandse regering bij de benoeming van zo'n functionaris betrokken zal worden. De Nederlandse regering zal hiervoor slechts verantwoording kunnen nemen, indien het desbetreffende verdrag door de kamers met een tweederde meerderheid is goedgekeurd.

## 2.7. *Provincies en gemeenten* (ontwerp nr. 16931)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen wat moet worden verstaan onder het begrip «blanco aanwijzingsbevoegdheid», dat op bladzijde 32 van de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer wordt gebezigd.

Onder het begrip «blanco aanwijzingsbevoegdheid» verstaan wij een enig orgaan gegeven ongeclausuleerde bevoegdheid om provincies en gemeenten aanwijzingen te geven omtrent het door hen te voeren beleid.

Een dergelijke bevoegdheid zou niet beperkt zijn tot een bepaald terrein van medebewind (zoals bij voorbeeld artikel 81 d van de Algemene Bijstandswet) en evenmin tot bepaalde bovengemeentelijke of bovenprovinciale aspecten van het gemeentelijke en provinciale beleid (zoals de bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen als bedoeld in het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur).

Een dergelijke blanco aanwijzingsbevoegdheid kwam in het verleden wel voor. In de brief van de VNG, waarop wij in de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer hebben gereageerd, wordt als voorbeeld gewezen op artikel 130, betreffende provinciale staten, van de Grondwet van 1848, luidende: «De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen». Zoals de VNG in haar brief opmerkt is deze blanco aanwijzingsbevoegdheid van de Koning in 1887 uit de Grondwet geschrapt. De in artikel I, onderdeel G, van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur opgenomen bevoegdheid om aan gemeenten richtlijnen en aanwijzingen te geven, is naar ons oordeel niet een blanco aanwijzingsbevoegdheid als hiervoor bedoeld. Zoals op bladzijde 32 van de memorie van antwoord op het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (14 322, nr. 28) is uiteengezet, kunnen de richtlijnen en aanwijzingen, bedoeld in artikel I, onderdeel G, van dat wetsontwerp, slechts worden gegeven ter voorziening in zaken waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, en kunnen zij bovendien slechts betrekking hebben op onderwerpen waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn.

De hier aan het woord zijnde leden merkten vervolgens op dat zij zich niet aan de indruk konden onttrekken dat er met betrekking tot de binnen-gemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie sprake moet zijn van enig misverstand. Deze leden zetten vervolgens uiteen dat de VNG naar hun oordeel niet ontkent dat zowel onder de huidige als onder de nieuwe Grondwet organen in het leven kunnen moeten worden geroepen ter uitvoering van taken in medebewind. Dergelijke organen zouden onder de huidige Grondwet echter slechts adviserende en uitvoerende bevoegdheden kunnen hebben terwijl de nieuwe Grondwet naar het oordeel van de VNG ruimte zou bieden om aan de gemeenten de instelling van commissies met bestuurlijke bevoegdheden (zoals bedoeld in artikel 61 van de gemeentewet) voor te schrijven. Een dergelijke bevoegdheid zou, aldus de hier aan het woord zijnde leden, een inbreuk betekenen op het in de gemeentewet neergelegde systeem – de interne autonomie van een gemeente – namelijk dat de raad ex artikel 61 commissies kan instellen en hij de bevoegdheden en de samenstelling regelt.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Onder de huidige Grondwet is het, ingevolge artikel 153, eerste lid, voor de wetgever niet mogelijk om buiten de raad om autonome taken op te dragen aan gemeentelijke commissies. Dit vraagstuk, dat is bekend geworden onder de benaming «opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie», is uitvoerig besproken tijdens de behandeling van de ook door de hier aan het woord zijnde leden genoemde herindelingswet Tholen. Naar aanleiding van die discussies was in het oorspronkelijk in eerste lezing ingediende grondwets-herzieningsontwerp betreffende provincies en gemeenten de mogelijkheid opgehouden dat de wetgever buiten de raad om autonome taken aan andere organen zou kunnen opdragen. Deze mogelijkheid stuitte evenwel in de Tweede Kamer op bezwaren. Het amendement-Faber, dat strekte tot opnemning van een nieuw artikel 7.5a, voorzag tenslotte in een aanmerkelijke beperking van deze bevoegdheid van de wetgever. Ingevolge het thans aanhangige voorstel zal de wetgever alleen bij gemeentelijke herindeling autonome bevoegdheden aan andere organen dan de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester kunnen toekennen.

Dit laat evenwel onverlet dat zowel onder de huidige Grondwet (artikel 144 en artikel 153, derde lid) als onder de nieuwe Grondwet (artikel 7.2, tweede lid) de wetgever bevoegd is om, indien provincies of gemeenten in medebewind worden geroepen, tevens bijzondere organen in het leven te roepen die met de uitvoering van de medebewindstaak worden belast. Een beperking van deze «uitvoering» tot adviserende en (in technische zin) uitvoerende bevoegdheden ligt noch in de huidige, noch in de nieuwe Grondwet besloten. Wel zal vast moeten staan dat het om in medebewind te verrichten werkzaamheden gaat. Commissies als bedoeld in artikel 61 gemeentewet zullen derhalve op grond van artikel 7.2, tweede lid, op het autonome terrein niet voorgeschreven kunnen worden.

Wij hopen met deze uiteenzetting de kennelijk gerezen misverstanden te hebben opgelost.

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

Naar wij menen kan de wetgever een bepaald terrein, waarop tot dat moment alleen bij voorbeeld de gemeenten via autonome verordeningen regels hebben gesteld, aan zich trekken door een rijksregeling vast te stellen. Deze regeling zal de autonomie van de gemeenten op het betreffende terrein in meerdere of mindere mate inperken. Dit betekent echter niet dat, voorzover de autonomie is ingeperkt, er geen plaats meer zou kunnen zijn voor gemeentelijke werkzaamheid. De wetgever kan nl. op het nu door hem geregelde, eertijds voor de gemeenten autonome terrein zodanige voorzieningen treffen dat de gemeenten krachtens delegatie aan de uitvoering van de wettelijke regeling meewerken. In onze reactie op de brief van de VNG gaven wij aan onder meer deze delegatiemogelijkheid *wenselijk* te achten.

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer in eerste lezing was een andere vraag aan de orde, nl. of delegatie aan Kroon en minister als daarbedoeld eigenlijk wel *mogelijk* was. Die vraag beantwoordden wij bevestigend, onder verwijzing naar artikel 5.2.8, tweede lid en de relevante bepalingen uit het zevende hoofdstuk van de nieuwe Grondwet. De wetgever, die reeds door de vaststelling van zijn regeling de autonomie van gemeenten kan beperken, dient steeds de grondslag voor eventueel wenselijk geachte delegatie te verschaffen. Die delegatie zal zich dan alleen kunnen uitstrekken tot een door de wet reeds aan de autonome sfeer onttrokken terrein van werkzaamheid.

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

De C.D.A.-leden vroegen ons nog eens te motiveren waarom aan niet-Nederlanders die geen naturalisatie wensen, toch kiesrecht voor de gemeenteraad zou moeten worden verleend. Met deze leden zijn wij van mening, dat een belangrijk motief om de verlening van kiesrecht voor de gemeenteraad aan niet-Nederlandse ingezetenen grondwettelijk mogelijk te maken gelegen is in het feit dat het bestuur van de lokale gemeenschap alle ingezetenen raakt, los van de vraag of zij Nederlander zijn.

Een ander belangrijk uitgangspunt is, dat bij langer verblijf in ons land een zo sterke binding met de Nederlandse samenleving ontstaat, dat het niet redelijk is de niet-Nederlandse ingezetenen blijvend uit te sluiten bij de samenstelling en de besluitvorming van het bestuur op plaatselijk niveau.

Wij wijzen er bovendien op dat een aanzienlijk deel van de niet-Nederlandse ingezetenen behoort tot de zgn. minderheidsgroepen. De regering heeft zich in haar gecoördineerd minderhedenbeleid mede ten doel gesteld de maatschappelijke invloed van deze groepen te versterken. De verlening van kiesrecht voor de gemeenteraad hoort daarbij.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de C.D.A.-fractie merken wij op, dat het met deze uitgangspunten in strijd zou zijn voor de verlening van kiesrecht voor de gemeenteraad de eis van naturalisatie te stellen. Uiteraard verwerft men door naturalisatie het kiesrecht, en wel voor alle vertegenwoordigende organen. Het prijsgeven van de eigen nationaliteit is echter een zaak waaraan voor de betrokkene ook andere, soms meer ingrijpende gevolgen zijn verbonden dan het feit dat hij het kiesrecht verkrijgt. Bij de nieuwe grondwetsbepaling gaat het nu juist om personen, die om enigerlei reden hun nationaliteit niet willen of kunnen prijsgeven, alsmede om hen die geen nationaliteit bezitten. De omstandigheid dat deze personen de Nederlandse nationaliteit niet bezitten is naar onze mening geen toereikende grond om aan hen geen kiesrecht op lokaal niveau te verlenen.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen om een zo recent mogelijk overzicht van de naturalisatie per nationaliteit en in percentage van die groep van ingezetenen, voor zover die vijf jaar hier te lande zijn gevestigd en de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt op het tijdstip van vestiging. Van het CBS werden de in de bijlagen (I-III) opgenomen gegevens verkregen.

In bijlage III staat aangegeven op welke globale wijze het percentage genaturaliseerde personen ten opzichte van het bestand per 1-1-1980 is berekend. Voor de berekening van het benodigde bestand zijn enkele aannames gehanteerd. Om deze reden en het gegeven dat de mede-genaturaliseerde personen van 18-21 jaar niet uitgesplitst kunnen worden naar verblijfsduur dient het berekende percentage te worden geïnterpreteerd als een indicatie, aldus het CBS. Dezelfde percentages per nationaliteit kon het CBS in verband met de zeer arbeidsintensieve berekeningswijze vooralsnog niet leveren.

Op de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. of het gevaar denkbeeldig is dat bij eigen politieke partijvorming de integratie meer wordt belemmerd dan bevorderd antwoorden wij, dat met het verlenen van kiesrecht niet in de eerste plaats beoogd wordt de integratie van niet-Nederlanders in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Bij het wetsontwerp is echter steeds van de gedachte uitgegaan, dat bij een enigszins langere verblijfsduur in Nederland een zekere verbondenheid met de Nederlandse samenleving ontstaat, zodat er reeds een mate van integratie heeft plaatsgehad. Eigen politieke partijvorming behoeft naar ons oordeel aan de wederzijdse aanpassing van de verschillende bevolkingsgroepen in ons land niet in de weg te staan.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen naar de meest recente ontwikkeling binnen de EG voor wat betreft het verlenen van kiesrecht op grond van het territorialiteitsbeginsel, los van de nationaliteit.

Er is inderdaad van een zekere ontwikkeling sprake. In Denemarken is op 17 november 1981 een wet in werking getreden, waarin het actief en passief kiesrecht verleend wordt aan buitenlanders op regionaal en gemeentelijk niveau. Deze buitenlanders dienen de leeftijd van achttien jaar te hebben bereikt en moeten minimaal drie jaar in Denemarken gevestigd zijn. De situatie in de andere landen van de EG is thans als volgt: In Ierland hebben buitenlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad. In Groot-Brittannië hebben immigranten uit de Gemenebesten alsmede de inwoners uit de Republiek Ierland volledig kiesrecht. Andere landen van de EG verlenen geen kiesrecht aan buitenlanders.

Voor wat de Gemeenschap zelf betreft valt melding te maken van een ontwerp-resolutie over de noodzaak dat de Commissie bij de Raad en het Europese Parlement officiële voorstellen indient inzake de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht voor migrerende werknemers (Europees

Parlement, zittingsdocumenten 1981–1982, Document 1-322/81). De ontwerp-resolutie is ten behoeve van advisering verwezen naar de Juridische commissie en de Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van het Europese Parlement.

Niet voor wat betreft het kiesrecht op lokaal niveau maar op het terrein van het Europese Parlement, valt verder te wijzen op een ontwerp-resolutie betreffende een ontwerp voor een uniforme verkiezingsprocedure voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement. De Politieke commissie van het Europese Parlement heeft deze ontwerp-resolutie aan het Europese Parlement ter goedkeuring voorgelegd. Volgens het tweede lid van artikel 5 van deze ontwerp-resolutie kennen de lid-staten aan onderdanen van een andere lid-staat van de gemeenschap die ten minste vijf jaar op hun grondgebied woonachtig zijn het actief kiesrecht toe (Europese Parlement, zittingsdocumenten 1981–1982, Document 1-988/81/A).

De leden van de C.D.A.-fractie hebben gevraagd naar de vorderingen van de studie met betrekking tot het vraagstuk van het hanteren van het nationaliteitsbeginsel bij benoemingen. Wat de stand van zaken betreft, merken wij op dat reeds een interdepartementale gedachtenwisseling over de benoembaarheid van vreemdelingen in openbare dienst heeft plaatsgevonden. Ook met vertegenwoordigers van de lagere overheid is dit gebeurd. Het is de bedoeling dat nog in de eerste helft van dit kalenderjaar op het departement van de tweede ondergetekende een wetsontwerp terzake gereed zal zijn.

Wij wijzen er nog op, dat de genoemde studie met name is gericht op de vraag naar de benoembaarheid van vreemdelingen bij de rijksoverheid. Daarbij wordt de wet van 4 juni 1858 over de benoeming van vreemdelingen in landsbedieningen betrokken. Aangezien deze wet niet de benoembaarheid van vreemdelingen bij de lagere overheid regelt, staat het het bestuur van provincie of gemeente vrij een vreemdeling als ambtenaar aan te stellen, althans voor zover geen speciale wettelijke regeling voor zo'n aanstelling de eis van Nederlanderschap stelt.

*De leden van de fractie van D'66 betreurden het dat voorshands niet alle leden van onze samenleving in alle opzichten gelijke politieke rechten bezitten.*

Wij merken dienaangaande op, dat over verlening van kiesrecht op provinciaal en centraal niveau verschillend wordt gedacht. De wenselijkheid van verlening van kiesrecht op lokaal niveau wordt daarentegen in brede kring erkend. In de Tweede Kamer is het wetsontwerp met grote eenstemmigheid aanvaard. Wij achten het van groot belang dat dit bereikt kan worden.

### **3. ONTBINDING EERSTE KAMER**

#### *Ontbindingsrecht/wijze van samenstellen*

Indien niet tijdig tot afronding van de vereiste wetgeving kan worden gekomen om artikel 3.1.6 in 1982 toe te passen, dat, behoudens ontbinding van de Eerste Kamer, verkiezing daarvan voorschrijft binnen drie maanden na de verkiezing van de provinciale staten, is het dan wel juist – zo vroegen de leden van het C.D.A. – om tot kamerontbinding over te gaan? Aan die vraag voegden deze leden beschouwingen en nadere vragen toe omtrent het recht de Eerste Kamer te ontbinden. Allereerst vroegen zij de tweede ondergetekende of hij de ontbindingsregel nog eens helder zou willen formuleren. Daaraan werd de vraag toegevoegd of het verschil maakt of de grondwetswijziging in tweede lezing vóór de verkiezingen van provinciale staten door de Eerste Kamer is behandeld en is afgekondigd in het Staatsblad of nadat die verkiezingen zijn gehouden. Voorts of het al of niet goedgekeurd

zijn van een daarmee samenhangende wijziging in de Kieswet terzake een rol speelt en hoelang volgens de verwachting van de regering het wetgevingsproces rondom de Kieswet duurt.

Naar aanleiding van de eerste, meer principiële vraag, waarop in het bijzonder het antwoord van de tweede ondergetekende is gevraagd, merken wij op dat het ontbindingsrecht allereerst bedoeld is om door het verkrijgen van nieuwe verkiezingen een oplossing mogelijk te maken voor een gerezen politiek conflict, hetzij tussen kamer en regering, hetzij binnen het kabinet. Daarnaast kan het gebruik van het recht nuttig zijn om ook zonder een conflictsituatie een nieuwe beslissing van de kiezers omtrent de samenstelling van een kamer te vragen wanneer daarvoor gegronde redenen bestaan. De vraag omtrent het mogelijke tijdstip van een ontbinding is in dit geval theoretisch te achten. Want het staat wel vast, dat de grondwetsherziening, met inbegrip van de aanpassingswetgeving op grond van additioneel artikel IX, niet vóór 24 maart 1982, de dag waarop de stemming voor de statenverkiezingen zal worden gehouden, zal zijn voltooid. Voorts zal nog een wijziging van de Kieswet tot stand moeten worden gebracht. Daarop zou de ontbinding van de bestaande Eerste Kamer en de verkiezing van een nieuwe Kamer moeten wachten. De duur van de totstandkoming van de wijziging van de Kieswet schatten wij op enige maanden.

De aan het woord zijnde leden deden voorts een beroep op een passage in een nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer (eerste lezing; 14 222, nr. 12, blz. 12). Daarin werd gewezen op het recht de Eerste Kamer te ontbinden met het oog op de mogelijkheid dat de Eerste Kamer een wetsontwerp verwerpt, dat de regering een wezenlijk onderdeel van haar beleid acht. Hieraan werd de vraag verbonden, of het ontbindingsrecht in artikel 3.1.15 uitsluitend voor een dergelijke situatie zou gelden. Wij beantwoorden deze vraag met een verwijzing naar hetgeen wij hierboven uiteenzetten, waaruit blijkt dat wij ook buiten het geval van verwerping van een wetsontwerp door de Eerste Kamer ontbinding van de kamer mogelijk achten. Deze leden meenden verder, dat de woorden in artikel 3.1.6 die de ontbinding noemen op artikel 3.1.14 gegrond zijn.

Met deze laatste mening zijn wij het geheel eens. Het recht een der kamers te ontbinden zal in de herziene Grondwet berusten op artikel 3.1.14, zoals het thans berust op het bestaande artikel 82. Artikel 3.1.6 schept dus geen nieuwe mogelijkheid tot ontbinding.

Ook werd nog de vraag gesteld of het additioneel artikel 3.1.3 bedoeld is om een Eerste-Kamerverkiezing te voorkomen krachtens de oude regeling, tussen aanvaarding van de nieuwe Grondwet en de verkiezing van provinciale staten. Naar wij menen, vloeit dit zeker uit het additionele artikel voort, behoudens echter de ook daarin genoemde mogelijkheid van ontbinding. Ook die ontbindingsmogelijkheid zou slechts grond kunnen vinden in artikel 3.1.14.

Voorts werd de regering nogmaals gevraagd de gronden aan te geven waarop een eventuele ontbinding van de Eerste Kamer zou kunnen plaatsvinden bij afwezigheid van een politiek conflict.

Naar ons oordeel is de bevoegdheid tot ontbinding, toegekend in het bestaande artikel 82 en het nieuwe artikel 3.1.14, niet beperkt tot het geval van verwerping door de Eerste Kamer van een wetsontwerp, dat een essentieel onderdeel van het regeringsbeleid raakt. De ontbindingsbevoegdheid wordt in de genoemde artikelen in algemene bewoordingen verleend. Trouwens, het geval, dat de Eerste Kamer een voor het regeringsbeleid wenselijk geacht wetsontwerp verwerpt, werd in de bovenvermelde nota naar aanleiding van het eindverslag dan ook slechts genoemd als een voorbeeld van «ingrijpende politieke consequenties» van de hantering door de Eerste Kamer van haar «belangrijke staatsrechtelijke bevoegdheden», hetgeen grond tot ontbinding zou kunnen zijn.

Kan men de uitoefening van het ontbindingsrecht in het geval van verwerping van een gewichtig wetsontwerp zeker als een gerechtvaardigd gebruik van de ontbindingsbevoegdheid beschouwen, die regel sluit

derhalve een gebruik van de ontbindingsbevoegdheid buiten dat geval geenszins uit. Een enkel voorbeeld daarvan levert ook de parlementaire historie. Veel bekendheid heeft verkregen de ontbinding van de Eerste Kamer in 1904 als gevolg van haar verwerping van een wetsontwerp, dat beoogde de toekenning van effectus civilis aan de door bijzondere universiteiten verleende doctoraten. Deze ontbinding kan worden beschouwd als de oorsprong van de genoemde regel van ongeschreven staatsrecht. Maar de veel minder besproken ontbinding in 1850 van de Eerste Kamer vond plaats als gevolg van de invoering van een nieuwe Kieswet en zoals de auteur van «Het recht van kamerontbinding» (1968, blz. 115), dr. W. de Kwaadsteniet, schreef «zonder dat van enige politieke verwikkeling sprake» was.

Als een geval analoog aan dat van 1850, zou kunnen worden beschouwd het uitoefenen van het ontbindingsrecht in de situatie, dat artikel 3.1.6 wegens het niet tijdig tot afronding komen van de vereiste wetgeving niet in 1982 zou kunnen worden toegepast. De ontbinding zou dan bewerken dat desniettemin zo spoedig mogelijk na de verkiezing in 1982 van de provinciale staten de Eerste Kamer opnieuw zou worden verkozen. Daardoor zou naar wij menen, in de geest van het nieuwe artikel 3.1.6 worden gehandeld.

Wij menen hiermede de vragen van de leden van het C.D.A. inzake het ontbindingsrecht en de uitoefening daarvan in verband met artikel 3.1.6 te hebben beantwoord.

Daarnaast voerden de leden van het C.D.A. een aantal bezwaren aan, die zich richtten tegen de inhoud van het ontwerp zelf. Zij vroegen zich af, of wij de mogelijkheid onder ogen zagen, dat een systeem, waarbij de statenverkiezingen direct worden doorgegeven in de samenstelling van de Eerste Kamer grote politieke problemen kan opleveren. Immers zou een bij de Tweede-Kamerverkiezingen verkregen meerderheid bij statenverkiezingen verloren kunnen gaan. Dat zou – naar deze leden meenden – tot beperking van de zittingsduur der kabinetten tot twee jaar kunnen leiden.

Terwijl wij erkennen, dat van statenverkiezingen, die aanstonds tot een politiek andere samenstelling van de Eerste Kamer zouden leiden, gevolgen voor de samenwerking van de Staten-Generaal en kabinet zouden kunnen uitgaan, zijn wij van oordeel, dat dit geenszins in alle gevallen tot een verbreking van die samenwerking en dus tot het heengaan van het kabinet zou behoeven te voeren. Ook een politiek anders samengestelde Eerste Kamer zou het juist kunnen achten om soms wel van haar andere zienswijze te doen blijken, doch dit niet te doen resulteren in een conflict, dat tot het heengaan van het kabinet zou moeten leiden. De Eerste Kamer zal zich, naar wij menen, ook dan bewust blijven van haar positie als college van heroverweging, dat slechts in uitzonderlijke gevallen haar fiat aan door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen dient te onthouden. Daarom delen wij ook niet de door de leden van D'66 geuite vrees dat de Eerste Kamer door haar nieuwe wijze van verkiezing zou gaan functioneren als een toetsingscollege van de regeringscoalitie als geheel en dat zich in de toekomst de neiging zal ontwikkelen de Eerste Kamer te betrekken bij de coalitie-onderhandelingen.

Gaarne lazen wij in dit verband, dat deze leden niet ongevoelig zijn voor het gegeven, dat de gehele Tweede Kamer het desbetreffende wetsontwerp zonder enige tegenstem heeft aanvaard.

Wij wijzen tenslotte erop dat de Tweede Kamer zich reeds door de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet (1974–1975, 12 944, nr. 22) heeft uitgesproken voor handhaving van het bestaande stelsel van indirecte verkiezing van de Eerste Kamer, doch tevens voor een verkiezing van de Eerste Kamer voor een periode van vier jaren spoedig na de verkiezing van de provinciale staten. In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid had trouwens ook de regering op het voetspoor van de Staatscommissie gekozen voor vernieuwing van de gehele Eerste Kamer om de vier jaar, zij het dan door middel van directe verkiezingen (1973–1974, 12 944, nr. 2,

blz. 8). Bij de behandeling van de genoemde nota in de Eerste Kamer conformeerde deze kamer zich aan de materiële inhoud van de motie-De Kwaadsteniet en derhalve ook aan de kamerverkiezing voor een periode van vier jaren. Derhalve besloot de regering om in de vorm van een wetsontwerp aan de kamers onder meer voor te leggen: vervanging van het aftreden van de helft der Eerste Kamer om de drie jaar door een vernieuwing van de gehele kamer om de vier jaar (brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, dd. 24 juni 1975, 13472, nr. 1, punt 4a).

Bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid werd van de zijde van de regering en de kamers als hoofdargument voor een vierjaarlijkse zittingsduur en een verkiezing kort na de verkiezingen voor provinciale staten aangevoerd dat hierdoor een wenselijke versterking van de invloed van de kiezers op de samenstelling van de Eerste Kamer kon worden bereikt. De bestaande situatie, waarbij het mogelijk is dat het mandaat van een deel van de leden der Eerste Kamer berust op een kiezersuitspraak van bijna negen jaar geleden, werd algemeen, ook door degenen die de indirecte wijze van samenstelling van de Eerste Kamer wilden behouden, onbevredigend geacht. Ook werd de opvatting van de regering gedeeld dat er geen behoefte aan bestaat de Eerste Kamer, wat haar samenstelling betreft, een duurzamer karakter te geven dan de Tweede Kamer.

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp 14 223 werd erop gewezen dat juist die grotere duurzaamheid (verkiezing van de helft van het aantal leden om de 6 jaar) bezwaren met zich brengt voor de onderlinge aansluiting tussen de verkiezingen voor de provinciale staten en die voor de Eerste Kamer. Daarbij doet zich immers de mogelijkheid voor, dat sommige statencolleges tijdens een zittingsperiode nimmer tot verkiezing van leden der Eerste Kamer worden geroepen; voor anderen valt deze verkiezing onmiddellijk na de statenverkiezingen, of na verloop van één, twee of drie jaar. Deze weinig regelmatige gang van zaken wordt door het onderhavige voorstel vermeden. De heterogene natuur van de beide delen van het parlement behoeft geen versterking door een verschillende zittingsduur of een niet collectieve verkiezing van een der delen.

Wij menen – en hiermede beantwoorden wij tevens de vraag van de leden van het C.D.A. naar nadere argumenten – dat in de hierboven vermelde stellingname van de regering en de beide kamers een afdoende motivering besloten ligt voor het voorstel de verkorting van de huidige zittingsduur der Eerste Kamer waarmee de beide kamers in eerste lezing unaniem, respectievelijk met grote meerderheid instemden, ook in tweede lezing te aanvaarden.

#### *Praktische bezwaren*

Naast de hierboven behandelde bezwaren van principiële aard bleken de leden van het C.D.A. ook op praktische gronden twijfels te hebben omtrent de gewenstheid van een tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer. De leden van D'66 sloten zich hierbij aan, echter voorop stellend dat zij ontbinding in beginsel konden billijken. Beide fracties meenden dat de continuïteit in het Eerste-Kamerwerk in het gedrang zou komen, indien tussen de ontbindingsverkiezingen wegens grondwetsherziening van 1981 en – naar verwachting – van 1985 nog een ontbindingsverkiezing zou plaatsvinden ter effectuering van de nieuwe grondwetbepalingen inzake de Eerste Kamer. De leden van het C.D.A. gaven in overweging laatstbedoelde ontbinding en nieuwe verkiezing achterwege te laten; de leden van D'66 vroegen naar onze opvattingen op dit punt.

Met de terughoudende opstelling van beide fracties ten opzichte van een ontbinding van de Eerste Kamer aanstonds na de inwerkingtreding van de herziene Grondwet en van de noodzakelijke Kieswetswijziging inzake de verkiezing van de Eerste Kamer zijn wij het niet eens. Ons standpunt wordt op bondige wijze samengevat in de uitspraak die de leden van D'66 zelf in



het voorlopig verslag doen: «Als men de constitutie voorziet van een nieuw kiesstelsel, dan moet men de vertegenwoordigende lichamen zo snel mogelijk volgens dat nieuwe stelsel doen samenstellen». Dat is het motief op grond waarvan wij menen dat een nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer, zodra dat op basis van de nieuwe grondwetsbepalingen mogelijk is, voor de hand ligt. Zouden de grondwetsherziening en de wijziging van de Kieswet in het begin van dit jaar hun beslag hebben gekregen, hetgeen bij een wat kortere kabinetsformatie en een niet door een kabinetscrisis onderbroken start van het kabinet zeker niet denkbeeldig zou zijn geweest, dan zou de verkiezing van een nieuwe Eerste Kamer in 1982 zonder meer uit de geldende grondwettelijke voorschriften zijn voortgevloeid. Nu wordt, naar valt aan te nemen, de situatie dat de nieuwe grondwetsbepalingen betrekkelijk korte tijd na de dit voorjaar te houden statenverkiezingen gaan gelden. Zou de regering dan niet in gebreke blijven, indien zij naliet door toepassing van een haar ter beschikking staand middel – het ontbindingsrecht – te bereiken dat alsnog zo spoedig mogelijk de Eerste Kamer wordt samengesteld overeenkomstig de bedoeling van de grondwetgever? Deze vraag willen wij de aan het woord zijnde leden uitdrukkelijk voorhouden. Wij hebben gemeend deze vraag bevestigend te moeten beantwoorden en daarom hebben wij ons voornemen kenbaar gemaakt een ontbinding van de Eerste Kamer te zullen bevorderen. Wij hechten er ook aan de leden van CDA en D'66 op dit punt te overtuigen, want wij zouden het betreuren, indien kamerontbinding zou plaatsvinden tegen de wil van een belangrijk deel van de thans zittende kamer.

Het voorgaande betekent niet dat wij geen oog zouden hebben voor het ongerief dat verbonden is aan een tussentijdse extra ontbinding. Bij afweging van de verschillende belangen menen wij echter voorrang te moeten geven aan het belang van een spoedige doorwerking van de nieuwe grondwettelijke regeling van de Eerste-Kamerverkiezing. In het licht van inhoud en strekking van die bepalingen achten wij het onwenselijk dat de Eerste Kamer nog tot 1985 zou zijn samengesteld op basis van de kiezersuitspraak bij de statenverkiezingen van 1978. Wij wijzen er daarbij op dat, indien de Grondwet op het stuk van de Eerste-Kamerverkiezing ongewijzigd zou blijven, de Eerste Kamer voorafgaand aan de te verwachten ontbinding in 1985 nog in 1984 voor de helft opnieuw zou worden samengesteld op de grondslag van de statenverkiezingen van dit jaar. Wij achten het ongerijmd dat de nieuwe grondwetsbepalingen, die juist een snellere doorwerking van de resultaten van de statenverkiezingen in de samenstelling van de Eerste Kamer beogen, er in feite toe zouden leiden dat die doorwerking nog later plaatsvindt.

Het mag duidelijk zijn dat onze opstelling in deze aangelegenheid niet is ingegeven door een lichtvaardig denken over de inconveniënten die onvermijdelijk aan een kamerontbinding zijn verbonden, maar door de zorg die van ons verwacht mag worden voor een voortvarende tenuitvoerlegging van de herziene Grondwet. Waar hier mede de belangen van de Eerste Kamer zelf in het geding zijn, hechten wij groot gewicht aan de verdere gedachtenwisseling met de kamer over dit punt. Met het voorgaande menen wij de zienswijze waarmee wij die verdere gedachtenwisseling ingaan, naar aanleiding van de gestelde vragen te hebben verduidelijkt.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
E. van Thijn

Niet-Nederlanders in Nederland naar geslacht en land van nationaliteit, 1 januari<sup>1</sup> (1980, nr. 91). Inl. Voorburg T. 2243

Land van nationaliteit	1977			1978			1979			1980			1981		
	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal
<b>Europa</b>	157,9	111,1	269,0	163,1	118,9	282,0	170,0	126,5	296,5	178,6	134,6	313,2	190,1	145,5	335,6
w.o.:															
België	11,3	10,6	21,9	11,4	10,8	22,2	11,8	11,0	22,8	11,9	11,1	23,0	12,0	11,2	23,2
B.R.-Duitsland	23,9	18,8	42,7	24,2	19,5	43,7	24,0	19,3	43,3	23,6	19,1	42,7	23,3	19,0	42,3
Denemarken	0,5	0,5	1,0	0,5	0,6	1,0	0,5	0,6	1,0	0,5	0,6	1,1	0,5	0,6	1,1
Frankrijk	2,6	2,4	5,0	2,7	2,5	5,2	2,8	2,6	5,5	3,0	2,8	5,8	3,3	3,0	6,2
Griekenland	2,6	1,6	4,2	2,5	1,6	4,1	2,5	1,6	4,0	2,5	1,5	4,0	2,6	1,5	4,1
Ierland	0,5	0,6	1,0	0,6	0,6	1,2	0,6	0,7	1,3	0,8	0,8	1,6	1,0	0,9	1,9
Italië	13,2	7,0	20,4	13,3	7,2	20,4	13,5	7,3	20,7	13,6	7,3	20,9	13,7	7,4	21,1
Joegoslavië	7,3	6,3	13,6	7,1	6,2	13,3	7,2	6,3	13,6	7,4	6,3	13,7	7,6	6,5	14,1
Luxemburg	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3
Oostenrijk	1,9	1,5	3,4	1,9	1,6	3,5	2,0	1,6	3,5	2,0	1,6	3,6	2,0	1,6	3,6
Portugal	5,0	4,2	9,2	5,0	4,3	9,3	5,1	4,2	9,4	5,1	4,3	9,4	5,2	4,2	9,4
Spanje	16,7	10,7	27,3	15,5	10,1	25,6	14,7	9,8	24,5	14,1	9,4	23,5	13,9	9,3	23,2
Turkije	53,1	31,7	84,8	56,8	37,3	94,1	61,8	43,5	105,2	68,7	50,9	119,6	78,1	60,3	138,5
Ver. Koninkrijk <sup>2</sup>	15,3	11,2	26,6	17,4	12,6	30,0	19,1	13,9	33,0	20,7	14,7	35,4	22,3	15,6	37,9
<b>Amerika</b>	8,8	8,8	17,6	10,1	9,9	20,0	12,5	11,9	24,3	19,4	17,6	37,0	22,7	21,3	44,0
w.o.:															
Canada	1,2	1,1	2,3	1,2	1,1	2,3	1,3	1,1	2,3	1,3	1,1	2,4	1,3	1,1	2,4
Suriname	0,8	0,9	1,7	1,6	1,6	3,2	3,6	1,2	6,8	10,1	8,7	18,8	13,0	12,1	25,1
V.S. van Amerika	5,2	5,3	10,5	5,2	5,3	10,6	5,3	5,3	10,6	5,3	5,4	10,7	5,3	5,3	10,7
<b>Azië</b>	16,3	11,4	27,7	16,9	12,2	29,2	18,3	13,4	31,6	21,0	15,2	36,1	23,6	17,0	40,7
w.o.:															
China (Volksrep.)	3,6	1,9	5,5	3,7	2,2	5,9	3,9	2,5	6,4	4,1	2,8	6,8	4,4	3,1	7,5
Indonesië	5,4	4,9	10,3	5,3	4,7	9,9	5,5	4,6	10,2	5,7	4,8	10,5	5,9	4,9	10,8
Japan	0,9	0,7	1,6	1,0	0,9	1,8	1,0	0,9	2,0	1,1	1,0	2,0	1,2	1,1	2,2
Pakistan	1,4	0,3	1,6	1,6	0,4	2,0	1,8	0,6	2,4	2,1	0,9	3,0	2,3	1,1	3,4
<b>Afrika</b>	39,1	13,6	52,7	42,1	17,5	59,7	46,6	22,3	69,0	51,8	27,3	79,1	58,5	33,6	92,1
w.o.:															
Algerije	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,4	0,3	0,1	0,5	0,3	0,1	0,5
Marokko	35,9	12,3	48,2	38,7	16,0	54,7	42,5	20,4	62,9	46,7	25,1	71,8	52,3	31,0	83,3
Tunesië	1,3	0,3	1,6	1,3	0,4	1,8	1,4	0,5	2,0	1,5	0,6	2,2	1,7	0,7	2,4
<b>Oceanië</b>	1,4	1,3	2,8	1,4	1,3	2,8	1,5	1,5	3,0	1,5	1,5	3,0	1,6	1,5	3,1
w.o.:															
Australië	1,2	1,2	2,4	1,2	1,1	2,3	1,3	1,2	2,4	1,3	1,2	2,5	1,3	1,2	2,5

<b>Staatloos<sup>3</sup></b>	<b>4,9</b>	<b>1,9</b>	<b>6,8</b>	<b>4,4</b>	<b>1,7</b>	<b>6,1</b>	<b>4,1</b>	<b>1,6</b>	<b>5,6</b>	<b>3,6</b>	<b>1,4</b>	<b>5,0</b>	<b>3,4</b>	<b>1,4</b>	<b>4,8</b>
Totaal	228,3	148,0	376,3	238,2	161,6	399,3	253,0	177,1	430,0	275,8	197,6	473,4	300,0	220,3	520,2
w.o.:															
8 E.G.-landen	67,3	51,2	118,5	70,1	53,9	124,0	72,5	55,4	127,9	74,3	56,4	130,7	76,2	57,8	134,0
9 Middellandse Zee-landen <sup>5</sup>	135,1	74,2	209,4	140,5	83,2	223,7	149,0	93,7	242,7	160,0	105,6	265,6	175,4	121,2	296,6

<sup>1</sup> Exclusief niet-Nederlanders (6 à 7 duizend) waarvoor uitzonderingsregels gelden met betrekking tot opnemingsregels in de bevolkingsregisters (bijv. diplomaten, N.A.V.O.-militairen).

<sup>2</sup> Inclusief Hong Kong (Brits paspoort).

<sup>3</sup> Inclusief de personen, die hun Nederlandse nationaliteit hebben verloren door zich zonder verlof te begeven in vreemde krijgs- of staatsdienst. Exclusief de personen zonder land van nationaliteit van Zuid-Molukse afkomst (ca. 20 000 volgens «Etnische minderheden», W.R.R., deel B, blz. 9).

<sup>4</sup> België, B.R.-Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Verenigd Koninkrijk.

<sup>5</sup> Algerije, Griekenland, Italië, Joegoslavië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië en Turkije.

Tabel 1. Zelfstandig resp. mede genaturaliseerde personen bij wet resp. krachtens wet naar geslacht en land van nationaliteit vóór naturalisatie, 1980

	Naturalisatie								Totaal		
	Bij wet				Krachtens wet				M	F	M + F
	Zelfstandig		Mede		Zelfstandig		Mede				
	M	V	M	V	M	V	M	V			
<b>Europa</b>	871	412	411	409	372	290	67	49	1721	1160	2 281
waarvan											
België	28	17	6	19	38	20	13	5	85	52	137
Bondsrepubliek Duitsland	254	69	129	141	124	111	17	13	524	334	858
Denemarken	1	2	—	—	1	2	—	—	2	4	6
Frankrijk	18	10	7	8	7	12	3	—	35	30	65
Griekenland	21	4	4	7	7	6	—	—	32	17	49
Hongarije	23	16	8	6	3	2	—	—	34	24	58
Ierland	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Italië	73	9	47	56	69	29	28	24	217	118	335
Joegoslavië	39	25	16	13	4	4	—	—	59	42	101
Luxemburg	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Oostenrijk	24	7	6	10	9	10	—	2	39	29	68
Polen	31	12	6	7	5	3	1	—	43	22	65
Portugal	96	80	53	58	10	6	—	—	159	144	303
Spanje	37	15	29	24	14	21	1	—	81	60	141
Turkije	35	18	22	15	15	7	1	1	73	41	114
Verenigd Koninkrijk	150	102	70	45	53	46	2	4	275	197	472
Rest Europa	41	26	8	9	13	11	1	—	63	46	109
<b>Amerika</b>	147	73	15	15	2808	2303	2118	1984	5088	4375	9 463
waarvan											
Canada	5	3	1	1	8	4	1	1	15	9	24
Suriname	108	66	2	6	2744	2250	2113	1979	4967	4301	9 268
Verenigde Staten van Noord-Amerika	7	2	1	1	30	33	—	1	38	37	75
Rest Amerika	27	2	11	7	26	16	4	3	68	28	96
<b>Azië</b>	264	134	118	99	167	160	62	73	611	466	1 077
waarvan											
China	109	57	67	40	8	6	2	1	186	104	290
Indonesië	40	37	5	8	142	138	58	67	245	250	495
Rest Azië	115	40	46	51	17	16	2	5	180	112	292
<b>Afrika</b>	167	54	75	68	41	37	4	3	287	162	449
waarvan											
Algerije	4	1	—	—	—	3	—	—	4	4	8
Marokko	55	13	16	17	2	9	—	—	73	39	112
Tunesië	5	1	1	1	4	5	—	—	10	7	17
Rest Afrika	103	39	58	50	35	20	4	3	200	112	312

<b>Oceanië</b>	7	—	1	1	34	25	9	8	51	34	85
waarvan											
Australië	4	—	—	—	28	21	9	8	41	29	70
Rest Oceanië	3	—	1	1	6	4	—	—	10	5	15
Zonder	246	128	30	28	376	238	104	115	756	509	1 265
Totaal	1702	801	650	620	3798	3053	2364	2232	8514	6706	15 220
waaronder											
8 E.G.-landen <sup>1</sup>	524	209	259	260	292	220	63	46	1138	735	1 873
Landen rond de Middellandse Zee <sup>2</sup>	365	166	188	191	125	90	30	25	708	472	1 180

<sup>1</sup> België, Denemarken, Bondsrep. Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Ver. Koninkrijk.

<sup>2</sup> Algerije, Griekenland, Italië, Joegoslavië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië en Turkije.

Bestand van personen met land van nationaliteit niet-Nederland en geboortjaar 1962 en vroeger, per 1-1-'80		308 524	
Niet-Nederlanders met geboortjaar 1962 en vroeger en geïmmigreerd in 1975–1979	192 190		
Niet-Nederlanders met geboortjaar 1962 en vroeger, geïmmigreerd in 1975–1979 en geëmigreerd in 1975–1979	38 352		
		—	
Niet-Nederlanders met geboortjaar 1962 en vroeger en met verblijfsduur 0–4 jaar, per 1-1-'80	153 838	153 838	
Bestand van personen met land van nationaliteit niet-Nederland, geboortjaar 1962 en vroeger en verblijfsduur 5 jaar of langer, per 1-1-'80		154 686	
Genaturaliseerde personen bij wet en krachtens wet met geboortjaar 1962 en vroeger, 1980		8 986	
		8 986	
Percentage genaturaliseerde personen in 1980 t.o.v. bovenvermeld bestand		154 686	$\frac{8\,986}{154\,686} \times 100 = 5,8\%$