

Zitting 1974–1975, nr. 75

12 944

Voorlopig verslag van de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

Bij het voorbereidend onderzoek gaf de Commissie te kennen zich in dit verslag te willen beperken tot het stellen van bij haar gerezen vragen, voorzover nodig, in een aantal gevallen vergezeld van een korte inleidende beschouwing.

Zij heeft gemeend de overzichtelijkheid te dienen door zich bij haar opmerkingen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de inhoud van het in hoofdstuk 11 van de nota gegeven samenvattend overzicht van de door de Regering ingenomen standpunten. De bedoelde punten zijn daartoe als bijlage bij dit verslag opgenomen.

A. Inleidende vragen

1. Is de Regering bereid om, in samenhang met haar antwoord op de volgende drie vragen, mede te delen, of zij na de openbare beraadslaging over Nota 12 944 aan gene zijde van het Binnenhof nog vasthoudt aan de urgentie van haar aanvankelijk gekoesterd voornemen tot het bevorderen van een algehele grondwetsherziening (punt 1 van het overzicht)?

2. Mag er door de Kamer van worden uitgegaan, dat ná de aanneming door de Tweede Kamer van:

1e de motie van de heer Van der Sanden c.s. (Kamerstuk 12 944, nr. 26) luidende:

'De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid;

van oordeel, dat de gekozen kabinetsformateur een ondeugdelijk middel is om onze representatieve parlementaire democratie te versterken;

bovendien van oordeel, dat het opnemen van de vertrouwensregel in de Grondwet de bezwaren tegen de gekozen formateur niet wegneemt;

nodigt de Regering uit geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken, die grondwettelijk de gekozen kabinetsformateur mogelijk maken, en gaat over tot de orde van de dag'.

2e de motie van de heer Tilanus c.s. (stuk nr. 24) luidende:

'De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid;
van oordeel, dat de manier van aanwijzing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester, hetzij door benoeming, dan wel door verkiezing, van zodanig belang is voor het staatkundig bestel in Nederland dat bepalingen hieromtrent in de Grondwet noodzakelijk zijn;
tevens van oordeel, dat zodanige grondwettelijke bepalingen de noodzakelijke inspraak van de provinciale staten en van de gemeenteraad niet in de weg staan;
nodigt de Regering uit, geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken, die ten doel hebben de bepalingen omtrent de methode van aanwijzing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen,
en gaat over tot de orde van de dag.'

3e de motie van de heer De Kwaadsteniet c.s. (stuk nr. 22) luidende:

'De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid;

van oordeel, dat de Regering ten aanzien van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer te zeer beoogt deze Kamer een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden te doen zijn;

overwegende, dat hierdoor de positie van de Eerste Kamer wordt verzwakt, terwijl zij in het tweekamerstelsel een zinvolle functie vervult voor de werking van ons parlementaire stelsel;

nodigt de Regering uit bij haar voorstellen het navolgende in acht te nemen:

- a. De Eerste Kamer wordt voor een periode van vier jaren gekozen door de leden van de provinciale staten binnen zes weken na hun beëindiging;
- b. De Eerste Kamer behoudt de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht,
en gaat over tot de orde van de dag.'

het *niet* (meer) in de bedoeling ligt van de Regering om vast te houden aan haar aanvankelijk voornemen de indiening te bevorderen van wetsontwerpen, ertoe strekkende vast te stellen, dat er grond bestaat de wijziging van de Grondwet in overweging te nemen op het stuk van de onderwerpen, omschreven in de punten 3, 4, 7, 9, 11, 18 en 22 van het samenvattend overzicht van nota 12 944? Met andere woorden, zal *niet* meer

- a. een voorschrift, betreffende de aanwijzing door middel van een volksraadpleging van de kabinetsformateur worden voorgesteld;
- b. de invoering van een (beperkt) kiesdistrictenstelsel worden bevorderd;
- c. de deconstititionalisering van de wijze van benoeming van de Commissaris van de Koning en van de burgemeester bevorderd worden;
- d. naar beperking van de bestaande constitutionele rechten van de Eerste Kamer worden gestreefd?

3. Mag derhalve worden aangenomen dat een herziening, zoals deze *thans* de Regering voor ogen staat – afgezien van de inhoud van een aantal in het vervolg van dit verslag nog te behandelen problemen – zich zal beperken tot hoogstens:

- a. een wijziging van het bepaalde in het eerste en derde lid van artikel 101 der Grondwet, waardoor de bestaande regeling van de verkiezingen voor de Eerste Kamer wordt vervangen door één tot verkiezing van *alle* leden van die Kamer voor een periode van vier jaren door de leden van de Staten der onderscheidene provincies binnen zes weken na de beëindiging van laatstbedoelde leden (conform de inhoud van de vorenaangehaalde motie-De Kwaadsteniet);
- b. een nieuwe formulering en voorts aanvulling van de zogenaamde klassieke grondrechten;

- c. toevoeging van een aantal artikelen, betrekking hebbend op de sociale grondrechten;
- d. het tot uitdrukking brengen van het beginsel van openbaarheid van bestuur;
- e. toevoeging van bepalingen inzake de openbaarheid van adviezen van vaste colleges en ook inzake de overlegging van adviezen van vaste colleges bij wetsontwerpen (behoudens uitzonderingen);
- f. een bepaling inzake het recht op inzage van persoonlijke gegevens;
- g. een wijziging, welke het mogelijk zal maken om in de plaats van provincies en gemeenten tredende gewesten te creëren;
- h. een voorschrift op het stuk van de verkiezing van de gewestraad;

(zie voor a–h de punten 13, 15, 16, 17, 19 en 20 van het samenvattend overzicht);

i. en voorts tot een technische herschrijving van de Grondwet?

4. Zo neen, welke andere, enigermate belangrijke, principiële wijzigingen resten nog haars inziens na de resultaten, welke de beraadslaging over dit onderwerp in de Tweede Kamer heeft opgeleverd?

5. kan de Regering, zo zij wenst te persisteren bij haar voornemen tot een algehele grondwetsherziening, mededelen welke procedure – en hierbij mede in het bijzonder welk tijdschema voor wat betreft de onderscheidene onderdelen – zal worden gevolgd bij het realiseren van de beoogde algehele grondwetsherziening?

**B. Andere onderwerpen, vermeld in de nota
(zie samenvattend overzicht, punten 12 en 14)**

Punt 12 samenvattend overzicht

Het had de aandacht getrokken, dat in de nota een stelsel van wetgevingsreferendum of volksinitiatief werd afgewezen, maar dat bij de verdediging van deze afwijzing in de Tweede Kamer door de Regering was gesteld (zie o.m. Handelingen, derde openbare vergadering van de Bijzondere Commissie Grondwet-Kieswet, blz. 401, middenkolom) dat er haars inziens geen grondwettelijke bezwaren tegen een *consultatief* referendum zijn. Dit zou dus reeds thans mogelijk zijn. De Commissie, van mening, dat in de praktijk de uitkomst van een consultatief referendum waarschijnlijk bijna steeds beslissend zou zijn, zag de vorenaangeduide mening gaarne nader toegelicht en stelde in dat verband de volgende vragen:

- a. Is zulk een referendum wel verenigbaar met de bepaling in de Grondwet, luidende dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen en met het voorts in de Grondwet aan de leden van de Tweede Kamer gegeven voorschrift te stemmen 'zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen'?
- b. Moet, zo men dit instituut wenselijk acht, daarvoor niet een grondslag in de Grondwet worden gelegd?
- c. Wie zou tot zulk een referendum kunnen besluiten: de Kroon, het Kabinet of alleen de wetgevende macht?
- d. Zou zulk een referendum kunnen worden uitgeschreven over elk onderwerp, ook bijvoorbeeld over een, voor de regeling waarvan een grondwetswijziging nodig zou zijn?

Punt 14 samenvattend overzicht

Moet niet uit het zo nadrukkelijk door de Minister van Binnenlandse Zaken bij de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer gesuggereerde (zie Handelingen, blz. 2443, linkerkolom, slot van de eerst niet-volle alinea) worden geconcludeerd dat de Regering zich niet absoluut afwijzend zal opstellen indien met gebruikmaking van artikel 126 der Grondwet een voorstel van wet zou worden ingediend tot het openen van de mogelijkheid van toetsing van

de formele wet aan de grondwetsbepalingen inzake de klassieke grondrechten?

Welk standpunt neemt de Regering in ten aanzien van de door S.B. Ybema in zijn 'Constitutionalism and Civil Liberties' (1963) geopperde suggestie om, ten einde de bezwaren te mitigeren welke tegen toetsing van de wet in formele zin aan de grondwettelijke grondrechten kunnen worden aangevoerd, een systeem tot stand te brengen, vergelijkbaar met dat van de Canadese Bill of Rights van 1960?

C. Verdere kwesties, bij een algehele grondwetswijziging te bezien

Voorshands (nog) uitgaande van de gedachte van de Regering, neergelegd in de nota, namelijk dat een algehele grondwetsherziening gewenst zou zijn, meende de Commissie dat daarbij dan óók het volgende ter sprake zou dienen te komen.

1. Er werd op gewezen, dat het beeld dat de Grondwet van onze staatsinrichting geeft niet reëel is, zolang daarin over de politieke partijen wordt gezwegen. Dit zou dan leiden tot de wenselijkheid, dat de grondwetgever de mogelijkheid opent enige regels omtrent de wijze van besluitvorming in politieke partijen te geven.

In dit verband rees de vraag, of de Regering niet bij nader inzien toch (anders dan uit het stuk 12 944, nr. 10, punt 9 – en deels punt 12 – tot dusverre bleek) een bepaling in de Grondwet wenselijk acht, waarin het – met vooropstelling van de vrijheid van partijvorming – aan de wetgever mogelijk wordt gemaakt regels te stellen omtrent de openbaarheid en de besluitvorming van politieke partijen, die kandidaten stellen voor de Tweede Kamer.

2. Ligt het in het voornemen van de Regering om te bevorderen dat het – langverbeide – instituut van de ombudsman een grondwettelijke basis krijgt?

3. Wil de Regering een wijziging van de Grondwet bevorderen, welke voor de benoeming van de leden van de Raad van State een soortgelijke regeling mogelijk maakt als de Grondwet zelf reeds in respectievelijk de artikelen 177 en 193 geeft voor de benoeming van leden van de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer?

Vastgesteld, 11 maart 1975

Brongersma

Troostwijk

Teijssen (Voorzitter)

Kaulingfreks

Polak (plv.)

De Geer van Oudegein

Boukema

Scharz

Ijmkers

Agterberg

Meuleman

Van Marion

Samenvattend overzicht van de in de nota ingenomen standpunten

1. De doorvoering van een algehele grondwetsherziening is urgent.
2. In het perspectief van invoering van een beperkt districtenstelsel kan een verhoging van de kiesdrempel achterwege blijven.
3. Het is wenselijk in het kiesstelsel een stimulans tot meerderheidsvorming in te bouwen. Met het oog daarop dient in de Grondwet te worden vastgelegd dat voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer een beperkt districtenstelsel kan worden ingevoerd.
4. De Grondwet dient voor te schrijven dat tegelijk met de verkiezing van de Tweede Kamer gestemd wordt over de aanwijzing van een kabinetsformateur. De kandidaat die de volstrekte meerderheid van de bij de verkiezing uitgebraachte stemmen behaalt, zou door de Koning moet worden belast met de vorming van een kabinet.
5. Rechtstreekse verkiezing van de Minister-President zou een aantasting betekenen van het parlementaire stelsel en wordt op die grond afgewezen.
6. De Eerste Kamer dient te worden gehandhaafd, doch samenstelling, zittingsduur en bevoegdheden gewijzigd.
7. De huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer dient te worden vervangen door een stelsel van directe verkiezing.
8. Het aftreden van de helft der Eerste Kamer om de drie jaar ware te vervangen door een vernieuwing van de gehele Kamer om de vier jaar.
9. Het medewerken door de Eerste Kamer aan de vaststelling van de begrotingswetten dient te vervallen.
10. De bevoegdheden van de Eerste Kamer ter zake van de wetgeving kunnen ongewijzigd blijven.
11. Het recht van enquête kan voor de Eerste Kamer vervallen. Het recht van interpellatie dient zij te behouden.
12. Opneming in de Grondwet van een stelsel van wetgevingsreferendum of volksinitiatief wordt afgewezen.
13. Naast de klassieke grondrechten dienen in de Grondwet ook sociale grondrechten te worden vastgelegd.
14. De bevoegdheid tot toetsing van de formele wet aan de Grondwet dient niet aan de rechter te worden toegekend. Het oordeel omtrent de grondwettigheid van wetsvoorstellen blijve aan de wetgever.
15. Het beginsel van de openbaarheid van bestuur dient in een algemene grondwetsbepaling tot uitdrukking te worden gebracht.
16. In de Grondwet dient zowel een bepaling inzake de openbaarheid van adviezen van vaste colleges als een voorschrift tot overlegging van adviezen van vaste colleges bij wetsontwerpen – behoudens uitzonderingen – te worden genomen.
17. De Grondwet dient een bepaling te bevatten inzake het recht op inzage van persoonlijke gegevens.

18. Het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester dient gedeconstitutionaliseerd te worden, zodat de wetgever daarover kan beslissen.
19. De Grondwet dient het mogelijk te maken om in de plaats van provincies of gemeenten tredende gewesten te creëren.
20. Zowel voor in de plaats van provincies of gemeenten tredende gewesten als voor naast provincies en gemeenten te stichten gewesten dient de Grondwet verkiezing van de gewestraad door en uit de ingezetenen voor te schrijven.
21. Voor het stelsel van grondwetsherziening dient aan het vereiste van twee lezingen door de Staten-Generaal met een daartussen liggende verkiezing te worden vastgehouden. Het instituut van de Grondwetskamer wordt afgewezen. Een tweederde meerderheid blijft bij de tweede lezing vereist.
22. De Eerste Kamer ware niet meer bij de behandeling van een grondwetsherziening in tweede lezing te betrekken.