

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006

D

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2006

Op 1 november jl. heeft uw vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat een overleg met mij gevoerd over mijn brief van 6 juni 2005 met betrekking tot een aantal voornemens en toezeggingen ten aanzien van wijzigingen van de Grondwet. Mede naar aanleiding van dit overleg verstrek ik uw commissie graag nog de volgende aanvullende informatie met betrekking tot vier van de onderwerpen die in genoemd overleg aan de orde zijn geweest.

In de eerste plaats betreft het de aanpassing van enkele grondrechten aan het digitale tijdperk. Het gaat hierbij om het recht op vrije meningsuiting, het recht op persoonlijke levenssfeer en de onschendbaarheid van het brief-, telefoon en telegraafgeheim (respectievelijk de artikelen 7, 10 en 13 van de Grondwet). Ook tijdens de laatste behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer is dit onderwerp aan de orde geweest. In dat kader heb ik de Tweede Kamer ook schriftelijk geïnformeerd. Per brief van 28 november jl. heb ik de Tweede Kamer onder andere aangegeven dat Nederland met succes het initiatief heeft genomen om op internationaal niveau te komen tot erkenning van de gelding van mensenrechten in de digitale samenleving en dat ik er naar streef nog deze kabinetsperiode met een voorlopig wetsvoorstel naar buiten te kunnen treden, zodat belanghebbende organisaties daarop hun commentaar kunnen leveren.

In de tweede plaats is gesproken over de betekenis van artikel 91, derde lid, van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet of die tot afwijking noodzaken, de kamers alleen goedkeuring kunnen verlenen met tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen. Een aantal leden van de Eerste Kamer is van oordeel dat het artikellid beter geschrapt kon worden, andere Kamerleden achten eerder een wijziging van de bepaling gepast. De reden hiervoor is volgens deze Kamerleden (onder andere) gelegen in de omstandigheid dat een gewone meerderheid van de Tweede Kamer

zou uitmaken of een verdrag van de Grondwet afwijkende bepalingen bevat en daarmee de Eerste Kamer voor een *fait accompli* zou stellen.

Het kabinet heeft in 2004 een standpunt ingenomen op deze kwestie en is van oordeel dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet wel degelijk betekenis heeft (*Kamerstukken I* 2003/04, 27 484 (R 1669) A). Het schaart zich op dit punt achter het standpunt hierover in het onderzoeksrapport «De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties» van 2003, welk onderzoek was uitgevoerd als uitvloeisel van de motie-Jurgens over dit onderwerp. Reden om de tweederde meerderheid te handhaven is dat het bij goedkeuring van een verdrag dat bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, *materieel* gezien gaat om een Grondwetswijziging. Het zou ongerijmd zijn als aan zo'n materiële wijziging van de Grondwet veel minder zware eisen zouden worden gesteld dan aan een normale Grondwetswijziging. In andere EU-landen moet zelfs eerst de Grondwet zelf worden gewijzigd, wat betekent dat in die landen een nog zwaardere procedure wordt gevolgd om deze problematiek tegemoet te treden.

De beslissing óf een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet (en dus een instemming van tweederde meerderheid behoeft), vindt inderdaad met gewone meerderheid van stemmen plaats. Dit lijkt wellicht paradoxaal, maar met het genoemde onderzoeksrapport ben ik van oordeel dat dit een juiste benadering is. Over de vraag of er een noodzaak bestaat voor een «normale» wijziging van de Grondwet wordt immers ook bij gewone meerderheid beslist (artikel 137, eerste lid, van de Grondwet). Het gaat hier om twee verschillende vragen die van elkaar moeten worden onderscheiden, omdat zij een verschillend oogmerk hebben. Het gewone meerderheidsbesluit gaat over de vraag of er sprake is van een verdrag dat afwijkt van de Grondwet. Dit is iets anders dan het besluit om het afwijkend verdrag goed te keuren en heeft niet het rechtsgevolg de binding van het Koninkrijk aan het verdrag al dan niet goed te keuren. Over die goedkeuring gaat de gekwalificeerde meerderheidsbeslissing. Dit onderscheid loopt parallel aan de procedure van een normale Grondwetwijziging die we kennen; artikel 137, eerste lid, van de Grondwet vereist een gewone meerderheid, en het derde lid een gekwalificeerde meerderheid.

Wat betreft de vraag of de Eerste Kamer daarmee voor een *fait accompli* kan komen te staan, merk ik het volgende op. Anders dan de onderzoekers, is het kabinet van oordeel dat de Eerste Kamer gebonden is aan de tekst van het wetsvoorstel zoals het haar door de Tweede Kamer wordt voorgelegd, al dan niet met de bepaling dat de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet wordt gevolgd. De positie van de Eerste Kamer brengt met zich dat zij zich dient uit te spreken over het goedkeuringsvoorstel, zoals het haar door de Tweede Kamer is gezonden (artikel 85 Grondwet) en desgewenst het wetsvoorstel kan verwerpen. De positie van de Eerste Kamer bij de goedkeuringsprocedure van verdragen is echter niet uniek. Bij de behandeling van gewone wetsvoorstellen kan eveneens sprake zijn van onenigheid tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, bijvoorbeeld over de vraag of sprake is van strijd met de Grondwet. Ook dan kan de Eerste Kamer voor de afweging komen te staan of zij het wetsvoorstel al dan niet verwerpt en eventueel zou zij een novelle in overweging kunnen geven. Zoals eerder in het kabinetsstandpunt aangegeven, acht het kabinet dan ook geen termen aanwezig om voor het specifieke geval van de goedkeuringprocedure van verdragen, anders dan voor de procedure van een «gewoon» wetsvoorstel, een bijzondere voorziening te treffen voor eventuele conflicten tussen Tweede en Eerste Kamer. Het staat vanzelfsprekend beide Kamers vrij om,

al dan niet in de respectieve Reglementen van Orde, voorzieningen te treffen voor overleg in het geval van een potentieel conflict van opinie over de grondwettigheid van verdragen. De regering ziet daar evenwel geen noodzaak toe. Een besluitvormende rol voor de verenigde vergadering in dezen, zoals voorgesteld door de onderzoekers en waarnaar ook Kamerlid Jurgens in het overleg van 1 november jl. verwees, is naar het oordeel van het kabinet niet mogelijk zonder grondwetswijziging. Het kabinet acht een dergelijke grondwetswijziging echter niet aangewezen om de zojuist genoemde redenen.

Een derde onderwerp dat tijdens het overleg van 1 november jl. aan de orde is geweest, betreft de betekenis van het vierde lid van artikel 137, van de Grondwet. Naar aanleiding van de eerdere discussie daarover heeft mijn ambtsvoorganger, minister De Graaf, een notitie toegezegd over de procedure tot herziening van de Grondwet. Hij zou hierin ook aandacht besteden aan de wenselijkheid van wijziging van het vierde lid van artikel 137, indien de procedure overigens ongewijzigd zou blijven. Een kabinetsnotitie over de procedure tot herziening van de Grondwet in algemene zin is echter niet opportuun nu de Nationale conventie is gevraagd zich te buigen over de grondwetsherzieningsprocedure. Na ontvangst van de voorstellen van de conventie zal het kabinet hierover zijn oordeel vormen. De vraag of artikel 137, vierde lid, moet worden aangepast, kan echter los worden gezien van de vraag of de herzieningsprocedure meer fundamenteel moet worden gewijzigd. Mede naar aanleiding van het Mondeling overleg van 1 november jl. acht ik het zinvol u de opvattingen van het kabinet over de wenselijkheid van aanpassing van dat vierde lid te melden. Binnenkort zal ik u daarover nader schriftelijk informeren.

Tot slot acht ik het eveneens zinvol om tegen de achtergrond van het overleg u op korte termijn nader schriftelijk te informeren over de betekenis van artikel 81 van de Grondwet. Weliswaar hangt het onderwerp samen met het vraagstuk naar de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen waarmee de Nationale conventie zich zal bezig houden. Maar dit neemt niet weg dat daar met betrekking tot artikel 81 deels op vooruit kan worden gelopen. Ik streef er daarom naar u de brief komend voorjaar toe te sturen.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold