

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 40c

**25 443**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim**

### **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 20 april 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat<sup>1</sup> heeft op 30 maart 1999 overlegd met minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over bovengenoemd wetsvoorstel.

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

De voorzitter van de commissie,  
Stoffelen

De griffier van de commissie,  
Hordijk

<sup>1</sup> Samenstelling:

Postma (CDA), Tiesinga-Autsema (D66), Holdijk (SGP), van Dijk (CDA), de Beer (VVD), Batenburg, Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Jurgens (PvdA), Bierman, Wiegel (VVD), plv. voorzitter, Hirsch Ballin (CDA), Stoffelen (PvdA), voorzitter, Ruers (SP).

## Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Jurgens** (PvdA) schetste in het kort de stand van zaken bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Doordat de Kamer begin 1998 besloot het niet in behandeling te nemen, kan het in het kader van de lopende procedure tot grondwetswijziging in feite worden beschouwd als verworpen zijnde. Ter verduidelijking van het standpunt van de Kamer en mede om over dit onderwerp met de minister in discussie te blijven, is eind 1998 alsnog een kritisch voorlopig verslag uitgebracht. Met instemming signaleerde hij dat de minister in reactie hierop heeft besloten tot de instelling van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» (commissie-Franken). In de thans ontstane situatie had hij sterke voorkeur voor intrekking van het wetsvoorstel door de minister. Daarbij toonde hij zich weinig gevoelig voor het argument van de minister, dat intrekking ervan door de Tweede Kamer als een affront zou kunnen worden opgevat, omdat de tekst mede na ingrijpende amendering tot stand is gekomen. Staatsrechtelijk heeft de regering namelijk het recht om haar wetsvoorstellen, zolang de Eerste Kamer deze nog niet heeft aanvaard, om haar moverende redenen, in te trekken. Intrekking van dit voorstel zou bovendien ruimte bieden voor een open beoordeling van een voorstel dat voortkomt uit het werk van de commissie-Franken. Alles overwegende drong hij er sterk bij de minister op aan om het wetsvoorstel alsnog in te trekken.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA) sloot zich aan bij het betoog van de heer Jurgens en riep de minister op om in het feit van dit mondeling overleg aanleiding te zien voor intrekking van het onderhavige wetsvoorstel. Uit alles blijkt duidelijk dat het in de Eerste Kamer niet op een meerderheid kan rekenen. Door instelling van de commissie-Franken onderkent de minister dat in feite ook. Intrekking van het wetsvoorstel geeft duidelijkheid, ook voor de commissie-Franken en heeft ook geen gevolgen voor een termijn voor grondwetsherziening. Ten slotte benadrukte hij dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een naam hoog heeft te houden waar het gaat om de kwaliteit van wetgeving.

De heer **Luijten** (VVD) sloot zich aan bij voorgaande sprekers en juichte instelling van de commissie-Franken toe. Intrekking van het onderhavige wetsvoorstel zou de commissie-Franken vrije ruimte bieden voor het ontwikkelen van nieuwe voorstellen. Hij benadrukte dat het niet aan de minister is om de afdoening van het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer aan te houden. Dat recht is voorbehouden aan de Kamer. Mocht worden besloten om het in behandeling te nemen, dan is verwerping ervan te voorzien. In ieder geval zal het niet worden gesteund door de fractie van de VVD.

De heer **Holdijk** (SGP) sloot zich, mede sprekende namens de fracties van RPF en GPV, volledig aan bij de betogen van voorgaande sprekers.

De heer **Bierman** sloot zich hier eveneens bij aan.

### Het antwoord van de minister

De **minister** onderschreef de mogelijkheid van intrekking van het onderhavige wetsvoorstel, maar wenste daartoe vooralsnog niet direct te beslissen, mede met het oog op mogelijke gevoeligheden bij de Tweede Kamer, die immers de oorspronkelijke wettekst ingrijpend heeft geamendeerd. Aanhouding van de behandeling van het wetsvoorstel laat overigens onverlet dat het volstrekt duidelijk is dat naar aanleiding van het advies van de commissie-Franken een nieuw voorstel zal moeten worden ingediend. Bovendien biedt aanhouding van het wetsvoorstel het

voordeel dat de tot nu toe daarover gewisselde argumenten kunnen worden betrokken bij de beoordeling van het advies van de commissie-Franken. Hoewel hij bereid was bij de Tweede Kamer te peilen hoe intrekking van het wetsvoorstel daar zou vallen, gaf hij, alles overziende, voorkeur aan het aanhouden van de behandeling ervan.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Jurgens** benadrukte de uit de eerste termijn overduidelijk blijkende wens van de Kamer tot intrekking van wetsvoorstel. Mocht de minister daartoe niet bereid zijn, dan zal de Kamer zich gedwongen zien om het in een plenair debat te verwerpen. Dan ontstaat voor de minister het niet aantrekkelijke perspectief dat hij zich gedwongen ziet om in een plenair debat een wetsvoorstel te verdedigen waar hij zelf niet geheel achter staat.

Aanvullend vroeg de heer Jurgens de minister om de Kamer meer inzicht te geven in de stand van zaken ten aanzien van overige voorstellen voor grondwetsherziening.

De heer **Hirsch Ballin** onderstreepte dat dit mondeling overleg mede bedoeld is als steun in de rug van de minister bij het overbrengen van de boodschap aan de Tweede Kamer dat hij het wetsvoorstel intrekt. Bovenal is het overleg echter ook bedoeld om de minister duidelijk te maken dat, gezien de inhoudelijke kritiek die is geuit in het voorlopig verslag, thans aan een nieuw, gedegen wetsvoorstel moet worden gewerkt en dat niet moet worden getracht om langs een omweg alsnog het oude voorstel in enigerlei vorm te presenteren.

Ook de heer Hirsch Ballin verzocht om nader inzicht in de stand van zaken ten aanzien van overige voorstellen voor grondwetsherziening. In dat verband vroeg hij de minister om toezending van de desbetreffende notitie die op 3 februari jl. is gezonden aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De heer **Luijten** sloot zich in grote lijnen aan bij de voorgaande sprekers. Gezien de onderlinge contacten tussen leden van Eerste en Tweede Kamer verwachtte hij niet dat intrekking van het wetsvoorstel voor de leden van de Tweede Kamer een grote verrassing zou zijn.

De heer **Holdijk** had begrip en waardering voor de reverentie die de minister ten opzichte van de Tweede Kamer wil opbrengen, maar hield hem voor dat hij zichzelf en de Eerste Kamer geen dienst bewijst door te persisteren bij zijn standpunt. Daar zou hij namelijk zelf het slachtoffer van worden.

De **minister** zegde, gezien de duidelijke en unanieme stellingname van de commissie, toe bij de Tweede Kamer te peilen wat de gevoelens zijn over mogelijke intrekking van het wetsvoorstel. Ook zegde hij toe de Eerste Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over zijn nadere standpunt ter zake en mogelijk daaruit voortvloeiende voorstellen.

Ten slotte zegde de minister toe de notitie van 3 februari jl. ook te zenden aan de Eerste Kamer<sup>1</sup>. Naar verwachting zal de Tweede Kamer daar op 26 mei as. over debatteren. Separaat overleg over deze notitie met deze commissie stelde hij ten zeerste op prijs.

De voorzitter van de commissie,  
Stoffelen

De griffier van de commissie,  
Hordijk

---

<sup>1</sup> Zie bijlage.

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 april 1999

Tijdens het mondeling overleg op 30 maart 1999 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heb ik toegezegd u ter informatie mijn brief van 3 februari 1999 aan de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te doen toekomen. Deze brief handelt over de planning van de voornemens op het terrein van de staatkundige vernieuwing en grondwetswijzigingen. Aan die toezegging voldoe ik hierbij.

Wat betreft de lopende voorstellen tot wijziging van de Grondwet valt, in aanvulling op genoemde brief, het volgende op te merken:

– 1e lezing

Het herzieningsvoorstel met betrekking tot opnemings in de Grondwet van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen (25 629) is inmiddels ingetrokken (TK 1998–1999, 25 629, nr. 6).

In relatie tot de wijziging van de Grondwet betreffende de bepalingen inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (25 443) meld ik voor de volledigheid dat op 25 maart 1999 de commissie Franken is geïnstalleerd, die tot taak heeft de regering te adviseren over grondrechten in het digitale tijdperk. Met betrekking tot het desbetreffende wetsvoorstel heeft de vaste commissie van de Eerste Kamer voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat tijdens het mondeling overleg op 30 maart jl. laten weten unaniem van oordeel te zijn dat dit wetsvoorstel zou moeten worden ingetrokken. In reactie hierop heb ik toegezegd deze wens aan het kabinet voor te leggen. Zodra het kabinet in deze een standpunt heeft bepaald, zal ik u daar zo spoedig mogelijk van op de hoogte stellen.

Over het voorstel tot wijziging van de Grondwet strekkende tot het doen vervallen van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (25 620) is door uw kamer inmiddels een voorlopig verslag uitgebracht.

– 2e lezing

Het herzieningsvoorstel met betrekking tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum (26 156) is in uw kamer inmiddels gevorderd tot de memorie van antwoord.

De herzieningsvoorstellen met betrekking tot opnemings van bepalingen inzake de Nationale ombudsman (26 157), tot wijziging van de bepaling inzake de voogdij en het ouderlijk gezag over de minderjarige Koning (26 159) alsmede het doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt (26 160) zijn op 25 maart 1999 in het Staatsblad verschenen.

Inzake het herzieningsvoorstel houdende wijziging van de bepalingen over het binnentreden in woningen (26 158) is het verslag van de Tweede Kamer ontvangen. De beantwoording van dat verslag wordt aangehouden tot het moment waarop ook de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging bij het wetsvoorstel op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (25 877) aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. Vele vragen en opmerkingen in het verslag hangen ten nauwste samen met de

inhoud van laatstgenoemd wetsvoorstel, in het bijzonder met de wijzigingen van dat voorstel, die voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

Den Haag, 3 februari 1999

Namens uw commissie vroeg de griffier om een planning van enige met staatsrechtelijke vernieuwing verband houdende onderwerpen. Voorts werd gevraagd naar een agenda met tijdschema voor grondwetswijzigingen in de komende kabinetsperiode. Om te beginnen geef ik hieronder per onderwerp de stand van zaken met betrekking tot staatkundige vernieuwing. Vervolgens behandel ik de thans bij het parlement aanhangige voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Tenslotte zal ik ingaan op de vraag naar andere mogelijke wijzigingen van de Grondwet in deze kabinetsperiode.

### **1. Staatkundige vernieuwing**

- Positie en verkiezing Eerste Kamer  
Inzake de positie en de verkiezing van de Eerste Kamer is in de vorige kabinetsperiode een notitie naar de beide kamers gegaan (II 1996/7, 21 427, 164). De reacties hierop in Tweede en Eerste Kamer liepen uiteen. In het licht van het regeerakkoord bezin ik mij thans op deze materie.
- Artikel 120 Grondwet  
Met betrekking tot het vraagstuk van de constitutionele toetsing heeft de Hoge Raad op verzoek van het vorige kabinet een advies over een concept-kabinetsstandpunt uitgebracht. Een definitief kabinetsstandpunt is er in de vorige kabinetsperiode niet meer gekomen. Zodra de besluitvorming hierover zal zijn afgerond, zal ik de Tweede Kamer hierover informeren. Gezien de complexiteit van het onderwerp heeft het kabinet enige tijd nodig om de interne gedachtevorming af te ronden en alle voors en tegens af te wegen. Ik verwijs voorts naar mijn recente antwoorden op vragen van de leden van Wijnen alsmede Rehwinkel en te Veldhuis over deze materie (brieven van 22 december 1998, kenmerk CW98/60722 respectievelijk CW98/61 033).
- Procedure grondwetsherziening  
In zijn notitie over de procedure van grondwetsherziening (II 1996/7, 21 427, 164) heeft het vorige kabinet een lichte voorkeur uitgesproken voor een grondwetsherzieningsprocedure die bestaat uit één lezing met het vereiste van een meerderheid van twee derden in beide Kamers in combinatie met de mogelijkheid van een facultatief, correctief wetgevingsreferendum. Ik geef er thans de voorkeur aan dit onderwerp nader te bezien zodra een van de genoemde onderdelen, namelijk de invoering van het facultatief correctief wetgevingsreferendum, in werking is getreden.
- Onderminister  
Ten aanzien van de onderminister wijs ik erop dat het reglement van orde voor de ministerraad is aangepast teneinde te verzekeren dat de staatssecretaris de gelegenheid krijgt de minister bij diens afwezigheid te vervangen in de ministerraad. Voorts is het koninklijk besluit inzake de regeling tot vervanging van ministers bij het aantreden van dit kabinet in die zin gewijzigd dat in beginsel de staatssecretaris de minister vervangt bij diens afwezigheid (Stcrt. 1998, 149). Ik meen dat daarmee tegemoet is gekomen aan de bestaande wensen op dit punt.
- De wethouder van buiten de Raad

Het kabinet heeft besloten het door het vorige kabinet opgestelde voorontwerp ter zake van de wethouder buiten de raad voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord waarin is aangekondigd dat de wijziging van de Gemeentewet om deze mogelijkheid te openen in procedure zal worden gebracht.

- De combinatie van verkiezingen  
Over het onderwerp «combinatie van verkiezingen» is aan uw commissie bij brief van 22 december 1997, kenmerk CW97/1543, aangegeven dat dit geen apart onderwerp voor nader onderzoek meer vormt. Het onderwerp «spreiding van verkiezingen» staat op de agenda van de Staatscommissie Elzinga.
- Evaluatie van verkiezingen  
Het onderwerp evaluatie van verkiezingen betreft verschillende deelonderwerpen, te weten:
  1. Evaluatie van de deelname van Nederlanders in het buitenland aan de Tweede Kamer verkiezingen. De verwachting is dat de evaluatie in maart naar de Tweede Kamer kan worden gezonden.
  2. Evaluatie verlaging van de voorkeurstem. Het effect van deze wijziging in de Kieswet wordt gezien in het licht van meerdere verkiezingen. Om die reden wordt dit punt op dit moment nog niet geëvalueerd.
  3. Evaluatie wijziging ondersteuningsverklaringen. De commentaren van de betrokken hoofdstembureaus en de politieke partijen over dit onderwerp zijn bijna alle ontvangen. Gestreefd wordt naar een evaluatie op basis van een alsdan voorhanden totaaloverzicht in april 1999.

## **2. Aanhangige wijzigingen Grondwet**

- 1e lezing  
Het kabinet heeft besloten het herzieningsvoorstel met betrekking tot opneming in de Grondwet van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen (25 629) in te trekken. Het kabinet vindt het wenselijk voorrang te geven aan de ontwikkeling en behandeling van een Kaderwet met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen. Daarna zal gezien worden hoe een en ander in de Grondwet verankerd kan worden.

In 1e lezing is aanhangig bij de Eerste Kamer de wijziging van de Grondwet betreffende de bepalingen inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim. De beantwoording van het voorlopig verslag over dit voorstel wordt aangehouden in afwachting van het advies van een commissie die wordt gevraagd voorstellen tot grondwetsherziening te ontwikkelen strekkende tot aanpassing van de huidige grondrechten aan het digitale tijdperk. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd bij mijn schrijven van 15 december 1998 (Tweede Kamer 1998–1999, 25 443, nr. 16).

De behandeling van het ook bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Grondwet strekkende tot het doen vervallen van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (25 620) wordt voortgezet.

- 2e lezing  
In het najaar van 1998 zijn voor de 2e lezing zeven herzieningsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend. Deze zijn daar nog in behandeling. Ik verwacht dat voor het einde van dit jaar de behan-

deling van deze voorstellen door de Staten-Generaal goeddeels zal zijn afgerond.

Het betreft de volgende voorstellen: opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (26 156), opneming van bepalingen inzake de Nationale ombudsman (26 157), wijziging van de bepalingen over het binnentreden in woningen (26 158), wijziging van de bepaling inzake de voogdij en het ouderlijk gezag over de minderjarige Koning (26 159), het doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt (26 160), bepalingen inzake de verdediging (26 243) en het doen vervallen van additionele artikelen betreffende Koninkrijksaangelegenheden die zijn uitgewerkt (26 242).

### **3. Verdere Grondwetswijziging in deze kabinetsperiode**

#### – De constitutionele agenda

Er is behoefte aan bezinning op de ontwikkelingen – zo men wil: uitdagingen – waaraan het Nederlandse staatsbestel het hoofd zal moeten bieden. Bij sommige ontwikkelingen zal dit moeten leiden tot nadere studie naar de consequenties daarvan voor ons staatsbestel. In andere gevallen doet zich in meer directe zin de noodzaak voor het bestel of zelfs de Grondwet aan te passen. De herdenking van 150 jaar Grondwet heeft ook vele gedachten over de Grondwet, ons constitutioneel bestel en onze democratie opgeleverd. Over het project 150 jaar Grondwet wordt een evaluatie opgesteld. Die zal dit voorjaar aangeboden worden aan het parlement. Naar aanleiding van de evaluatie zullen wij de gedachten in het kabinet nader bepalen over de «constitutionele agenda voor de 21e eeuw».

#### – Adviesaanvragen

Voor de goede orde wil ik hier nog melding maken van vier adviesaanvragen van het kabinet die mogelijk tot een wijziging van de Grondwet zullen kunnen gaan leiden.

Ik wil op de eerste plaats het instellen van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie onder voorzitterschap van prof. mr. Elzinga noemen, die uiterlijk 1 januari 2000 met een advies zal komen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden. Voorts is door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en mij op 14 oktober 1998 de Onderwijsraad gevraagd binnen zes maanden advies uit te brengen over de vraag op welke wijze artikel 23 Grondwet kan worden gewijzigd om de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkings-school wettelijk te kunnen regelen, zodanig dat aan Grondwettelijke bezwaren kan worden tegemoet gekomen. Verder wijs ik op het door de minister en staatssecretaris van Justitie in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (Rechtspraak in de 21e eeuw) op 17 december 1998 bekendgemaakte voornemen voor het vragen van advies aan de Raad van State over de vraag of de Raad voor de rechtspraak met of zonder daaraan voorafgaande grondwetswijziging beslissende bevoegdheden kan krijgen ten aanzien van het beheer van de rechterlijke organisatie.

Tenslotte is besloten de Raad van State advies te vragen omtrent de verenigbaarheid van permanente vreemde jurisdicties (zoals het Lockerbie-tribunaal) en het in artikel 91, derde lid, van de Grondwet opgenomen territorialiteitsbeginsel. Deze adviesaanvraag wordt thans opgesteld.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper