

Zitting 1976–1977

14 224

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

Dit ontwerp bevat voorstellen voor een aantal artikelen van paragraaf 2 van het hoofdstuk Staten-Generaal betreffende de werkwijze van de kamers. De splitsing van het hoofdstuk Staten-Generaal in twee paragrafen alsmede de verdeling van de artikelen over verschillende wetsontwerpen werd toegeëlicht in par. 1 van de algemene toelichting op het hoofdstuk, opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal. In deze paragraaf volgen wij de staatscommissie met betrekking tot de volgorde van de artikelen met dien verstande, dat de bepaling betreffende de vaststelling van de reglementen van orde door de kamers aan het einde van de paragraaf is geplaatst.

#### **ARTIKELN**

Artikel 3.2.1

*Artikel 3.2.1 (artikel 52 staatscommissie).* De bepalingen omtrent de opening en de sluiting van de Staten-Generaal, alsmede die betreffende de duur van de jaarlijkse zitting, zijn thans vervat in de artikelen 110, 113 en 114 van de Grondwet. Artikel 112 van de Grondwet bevat voorts nog een voorziening ter zake van het bijeenkomen van de Staten-Generaal indien bij overlijden des Konings of bij afstand van de kroon de zitting is gesloten.

Met de staatscommissie achten wij de hierboven genoemde grondwetsbepalingen grotendeels verouderd. De Staten-Generaal hebben, behoudens ingeval van ontbinding, in werkelijkheid ononderbroken zitting voor de tijd waarvoor zij gekozen zijn, zoals ook het geval is met de colleges van provinciale staten en de gemeenteraden. Gedetailleerde bepalingen over openen en sluiten van de zitting, over de duur van de gewone zitting en over buitengewone zittingen, zijn niet meer op hun plaats. Wij zijn het voorts met de staatscommissie eens, dat het ook weinig zinvol is de Grondwet te laten voorschrijven dat de zitting jaarlijks gesloten moet worden. Deze sluiting, aan de vooravond van de opening, is in de praktijk een formaliteit geworden.

De staatscommissie oordeelt in meerderheid anders over de opening door de Koning zelf. Zij acht de jaarlijkse aanwezigheid van het staatshoofd in de volksvertegenwoordiging een waardevolle traditie, die zij gaarne gehandhaafd zou zien. Het is haars inziens niet nodig een bepaling over de troonrede in de Grondwet op te nemen; ook thans houdt de Grondwet een zodanige bepaling niet in. Wel meent zij, dat het van belang is in de Grondwet een aanknopingspunt voor de handhaving – in welke vorm dan ook – van boven-

genoemde traditie vast te leggen. Daartoe kan naar haar mening de bestaande grondwetsbepaling, dat de jaarlijkse zitting door (of namens) de Koning geopend wordt, worden overgenomen.

Uitgaande van het beginsel dat de Staten-Generaal ononderbroken zitting hebben voor de tijd waarvoor zij gekozen zijn is een minderheid van de commissie van oordeel, dat voorschriften inzake een jaarlijks openen van de zitting van de Staten-Generaal evenmin in een nieuwe Grondwet passen als die omtrent het sluiten van de zitting.

Wij delen de mening van de minderheid. Het lijkt ons in de huidige verhoudingen niet juist dat de Staten-Generaal – zij het dan ook slechts formeel afhankelijk zouden zijn van bemoeienis van de regering ter zake van de opening en sluiting van zittingen. Het jaarlijks beëindigen en weer aanvangen van de werkzaamheden is in de praktijk terecht een zaak van de kamers zelf. Daarover behoeft de Grondwet niets te bepalen. Wij menen dat het woord «zitting» in dit verband ook moeilijk te rijmen is met de gedachte van de Staten-Generaal als permanent college en wij zouden deze term dan ook liever vermijden. Het doen vervallen van de opening van de zitting vanwege de regering impliceert echter niet het vervallen van Prinsjesdag. De staatscommissie adviseert tot handhaving van de opening van de zitting van de Staten-Generaal omdat zij de traditie van de jaarlijkse aanwezigheid van het staatshoofd in de volksvertegenwoordiging wil handhaven. Het is echter mogelijk die traditie te handhaven zonder iets omtrent een opening van de zitting van de Staten-Generaal te bepalen. Daartoe zou – in de lijn van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 52, tweede lid, – kunnen worden bepaald, dat door of namens de Koning jaarlijks aan de Staten-Generaal in verenigde vergadering een uiteenzetting wordt gegeven van het door de regering te voeren beleid. Een dergelijke bepaling biedt alle ruimte voor de jaarlijkse aanwezigheid van de Koning in de Staten-Generaal. De wezenlijke betekenis van Prinsjesdag komt daardoor ook beter naar voren.

In de voorgestelde redactie zijn de woorden «door of namens de Koning», die de staatscommissie bezigt in het door haar voorgestelde eerste lid van artikel 52 betreffende de opening van de zitting, overgenomen met betrekking tot het geven van de uiteenzetting inzake het regeringsbeleid. Hierdoor wordt het optreden van de Koning zelf bij deze gelegenheid geaccentueerd.

Als tijdstip waarop de beleidsuiteenzetting wordt gegeven wordt in het artikel genoemd de derde dinsdag van september of een bij de wet te bepalen vroeger tijdstip. De Grondwet bepaalt thans dat de gewone zitting wordt geopend op de derde dinsdag in september (artikel 110, tweede lid). Tevens schrijft zij voor dat op die dag de jaarlijkse begrotingsontwerpen worden ingediend. Wij achten het wenselijk dat ook in de herziene Grondwet ten aanzien van het tijdstip van indiening van de begroting een voorschrift gegeven wordt. In het licht van het voorstel om de jaarlijkse opening van de zitting in de Grondwet te vervangen door een jaarlijkse uiteenzetting van het regeringsbeleid ligt het voor de hand de indiening van de begrotingsontwerpen dan ook voortaan te doen geschieden op de dag waarop die uiteenzetting wordt gehouden. Dit betekent dat de keuze van laatstbedoelde dag in belangrijke mate bepaald wordt door overwegingen omtrent het tijdstip van de begrotingsindiening. Deze problematiek dient derhalve in het kader van het onderhavige wetsontwerp onder ogen te worden gezien, hoewel het formele voorstel tot koppeling van de begrotingsindiening aan Prinsjesdag in het raam van de herziening van de grondwetsbepalingen inzake de rijksbegroting gedaan zal worden. Wij herinneren in dit verband aan het ter gelegenheid van de partiële grondwetsherziening 1972 ingediende initiatiefontwerp-Westerterp c.s. (11 088 en 11 302), dat ertoe strekte om Prinsjesdag te vervroegen tot de laatste dinsdag in augustus, welk ontwerp bij de tweede lezing door de Eerste Kamer is verworpen. Bij de verwerping speelde een belangrijke rol dat de nieuwe datum niet zou passen in de in E.E.G.-verband beoogde coördinatie van de begrotingsvoorbereiding in de landen van de gemeenschap.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bijl. Hand. I 1971, 11 302, nr. 34, 34a; Bijl. Hand. I 1971-1972, 11 302, nr. 7, 7a; Hand. I 1971-1972, blz. 324-328, 338-340, 346.

Zoals onze ambtgenoot van Financiën in zijn brief van 15 april 1975 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (13 274, nr. 4, Bijl. A) schreef, betekent deze afwijzing niet dat de gedachte van vervroeging van Prinsjesdag blijvend dient te worden losgelaten. De problematiek van de inpassing van de coördinatie in E.G.-verband met betrekking tot de voorbereiding van de staatsbegrotingen kan wat de tijd betreft wat anders komen te liggen. Onze ambtgenoot merkte nog op, dat bij de grondwetsherziening daarom aandacht zou kunnen worden gegeven aan een minder starre vastlegging van het tijdstip van indiening van de begroting dan nu het geval is.

Het onderhavige voorstel strekt hiertoe. Enerzijds wordt het tijdstip van de indiening van de begroting een minder star gegeven dan in de huidige Grondwet het geval is. Anderzijds wordt een uiterste datum voor de indiening van de begroting gehandhaafd. Daarmede is een grondwettelijke waarborg behouden, dat de begroting tijdig wordt ingediend. De gewone wetgever dient niet de mogelijkheid te hebben de indiening van de begroting uit te stellen.

Aan het slot van de toelichting op het door haar voorgestelde artikel 52 wijdt de staatscommissie nog aandacht aan de wijze van beraadslaging over de door de regering aan de Staten-Generaal in verenigde vergadering gegeven uiteenzetting, ten aanzien waarvan de commissie terecht van oordeel is dat daarvoor geen nadere voorschriften in de Grondwet moeten worden gegeven. Op de beschouwingen van de staatscommissie ter zake van de door haar beoogde mogelijkheid, dat deze beraadslaging in verenigde vergadering wordt gehouden, wordt ingegaan in paragraaf 4 van het algemeen deel der toelichting op het hoofdstuk Staten-Generaal, opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal.

#### Artikel 3.2.2

*Artikel 3.2.2 (artikel 53 staatscommissie).* Het voorgestelde artikel bevat vrijwel ongewijzigd het bepaalde in artikel 111 van de Grondwet. In de redactie van de staatscommissie beslist de vergadering of met gesloten deuren wordt beraadslaagd en besloten. Beter lijkt het hier te spreken van «de kamer, onderscheidenlijk de kamers de in verenigde vergadering». Het gebruik van deze terminologie sluit beter aan bij andere voorgestelde bepalingen, waarin eveneens sprake is van het nemen van besluiten door de kamer(s), en niet door de vergadering. Met name geldt dit voor het aansluitende artikel 3.2.3, waarin enkele hoofdregels voor de besluitvorming door de kamers zijn neergelegd. De term «vergadering» wordt in de voorgestelde artikelen gebezigd als aanduiding voor de bijeenkomst van een kamer.

Het eerste lid van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 53 bevat een thans niet in de Grondwet voorkomende bepaling inzake de vaststelling van de reglementen van orde van de kamers. Wij achten het juister een dergelijke bepaling niet tezamen met bepalingen omtrent de openbaarheid van vergaderingen op te nemen, maar in een afzonderlijk artikel. Een voorstel daartoe is vervat in artikel 3.2.8 van dit wetsontwerp.

#### Artikel 3.2.3

*Artikel 3.2.3 (artikel 54 staatscommissie).* Ook in het eerste lid van dit artikel wordt, in afwijking van de staatscommissie, evenals in de huidige Grondwet gesproken van de kamers en niet van de vergadering. In aansluiting op de in het tweede lid van artikel 3.2.2 gebezigde terminologie wordt in het onderhavige artikellid de term «aanwezig» gebruikt. Anders dan in het overeenkomstige artikel 115 van de Grondwet wordt geen quorum geëist voor het beraadslagen, maar alleen voor het besluiten. Het quorum van beraadslaging is in de praktijk min of meer een fictie, daar men nu eenmaal uitgaat van het aantal handtekeningen op de presentielijst. De bepaling van dit quorum kan dan ook worden overgelaten aan de reglementen van orde. Wel is een regeling van het quorum voor de besluitneming in de Grondwet op haar plaats.

De commissie-Van Schaik verving het werkwoord «mogen» van het bestaande artikel 115 door «kunnen» ten einde te doen uitkomen dat een besluit, genomen in een vergadering waarin het quorum ontbreekt, nietig is. Wij achten het echter beter het woord «mogen» te handhaven. Voor de vraag of besluiten aan deze bepaling kunnen worden getoetst komt het ons niet doorslaggevend voor of daarin van «mogen» dan wel van «kunnen» wordt gesproken. Met name geldt dit voor de voornaamste categorie van besluiten van de kamer, namelijk die op het gebied van de wetgeving. Dat toetsing van die besluiten aan bepalingen als de onderhavige achterwege dient te blijven, steunt veeleer op aan artikel 131, tweede lid, van de Grondwet ontleende overwegingen met betrekking tot het oordeel over de vraag hoe de grondwetsbepalingen betreffende de wetgeving moeten worden uitgelegd en aan wie deze uitlegging toekomt (vgl. Hoge Raad 27 januari 1961, N.J. 1963, nr. 248<sup>2</sup>). Wij menen echter dat het gebruik van het woord «mogen» beter aansluit bij deze afwezigheid van een toetsingsmogelijkheid dan het gebruik van het woord «kunnen».

Uit de redactie van artikel 115 van de Grondwet, waarin sprake is van «de helft der leden» blijkt niet duidelijk of bedoeld wordt de helft van het grondwettelijk aantal leden of de helft van het aantal toegelaten en beëdigde leden van de kamer op het ogenblik dat het besluit wordt genomen. Dit aantal kan zowel verschillen van het aantal aanwezige leden als van het grondwettelijk aantal leden van de kamers, dit laatste in verband met vacatures. Wij zouden thans duidelijk tot uitdrukking willen brengen dat ten minste de helft van de zitting hebbende leden aanwezig moet zijn. Met deze terminologie wordt aangesloten bij de Provinciewet. Artikel 141 van de huidige Grondwet verklaart artikel 115 mede van toepassing voor de vergaderingen der Staten der provincies. In de Provinciewet is het grondwettelijke voorschrift aldus uitgelegd, dat onder de helft der leden verstaan wordt «de helft van het aantal zitting hebbende leden» (artikel 18 Provinciewet). Ook de gemeentewet bepaalt dit sinds 1931 (artikel 54 gemeentewet).

Het *tweede lid* komt overeen met artikel 116, eerste lid, van de Grondwet.

Het vierde lid van artikel 116 van de Grondwet zouden wij niet willen handhaven. Het is niet nodig dat de Grondwet één lid van de kamer de bevoegdheid geeft een hoofdelijke stemming te eisen. Een regeling van dit onderwerp dient veeleer plaats te vinden in de reglementen van orde van de kamers.

In de artikelen 116 en 117 van de Grondwet zijn nog enkele andere details geregeld met betrekking tot de besluitvorming, met name wat betreft de wijze van stemmen en de gevolgen van het staken der stemmen. Ook deze zijn in het voorgestelde artikel niet overgenomen. Wij menen dat in de Grondwet volstaan kan worden met het neerleggen van de hoofdbeginselen van de besluitvorming. De uitwerking daarvan kan aan de reglementen van orde overgelaten worden.

Het *derde lid* komt overeen met artikel 96 van de Grondwet met dien verstande, dat de in dit artikel voorkomende woorden «of ruggespraak met hen, die benoemen», zijn geschrapt. Deze woorden zijn overbodig en hebben alleen nog maar historische betekenis. Zij kunnen bovendien de onjuiste indruk wekken, dat het voeren van overleg aan de leden van de Staten-Generaal verboden is. Wel achten wij het gewenst het verbod van last te handhaven. Daarmede wordt vastgelegd dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is. Op zulk een mandaat kan derhalve nimmer een beroep worden gedaan. Zo zal bij voorbeeld niet de ongeldigheid van een stemming kunnen worden ingeroepen op de grond, dat een lid van de kamer anders stemde dan in zijn fractie was overeengekomen.

*Artikel 3.2.5 (artikel 56, tweede lid, staatscommissie).* Het door de staatscommissie voorgestelde artikel 56 bevat in het eerste lid de plicht van ministers en staatssecretarissen de kamers de gewenste inlichtingen te verstrekken, terwijl het tweede lid bepalingen bevat ter zake van hun aanwezigheid in de kamers.

<sup>2</sup> De Hoge Raad overwoog bij dit arrest: «dat de grondwetgever het oordeel over de vraag, met welke bepalingen van de Grondwet bij het tot stand brengen der wetten moet worden rekening gehouden en hoe die bepalingen moeten worden uitgelegd en toegepast, uitsluitend heeft willen doen toekomen aan den wetgever zelf en dus aan de beoordeling door den rechter heeft willen onttrekken; dat daarbij geen reden bestaat verschil te maken tussen de vraag of de inhoud ener wet in overeenstemming is met de Grondwet, en of bij de totstandkoming der wet de door de Grondwet voor de wetsvorming voorgeschreven procedure in acht is genomen, daar het antwoord op beide vragen afhankelijk is van de beoordeling van de wijze waarop bij den wetgevenden arbeid de bepalingen van de Grondwet zijn uitgelegd en toegepast door de organen, aan welke de wetgevende macht door den grondwetgever is toevertrouwd».



Wij achten het gewenst deze bepalingen in afzonderlijke artikelen onder te brengen. Onderbrenging in één artikel suggereert een sterker verband tussen beide bepalingen dan er in werkelijkheid is. Een voorstel ter zake van de inlichtingenplicht van de regering is in een gelijktijdig ingediend afzonderlijk ontwerp van Rijkswet gedaan (artikel 3.2.4).

Het *eerste lid* van het voorgestelde artikel komt materieel overeen met artikel 104, eerste lid, eerste en tweede volzin, van de Grondwet. Wij achten een bepaling als deze van belang als element van de in de Grondwet geregelde verhouding tussen regering en Staten-Generaal. Tegenover de verplichting van de ministers om aan de kamers de verlangde inlichtingen te verstrekken en daartoe in de vergaderingen der kamers aanwezig te zijn past een bevoegdheid van de ministers om, wanneer zij dat wenselijk achten, ook ongevraagd de beraadslagingen bij te wonen en zich daarin te mengen. De staatscommissie handhaaft de in de Grondwet gebezigde uitdrukking dat de ministers een «raadgevende stem» hebben in de vergaderingen. Het gaat echter om de deelneming aan de beraadslaging. Daarom wordt voorgesteld dit met zoveel woorden te vermelden.

De in de Grondwet gebezigde term «zitting hebben» kan aanleiding geven tot misverstanden. In de voorgestelde redactie, dat de ministers en staatssecretarissen toegang hebben tot de vergaderingen van de Staten-Generaal is het element van samenspel tussen de Staten-Generaal en de regering behouden, terwijl tevens duidelijker tot uitdrukking komt dat de aanwezigheid van de bewindslieden in de kamers een eigen karakter heeft.

Het *tweede lid* van het artikel bevat de thans in het derde lid van artikel 104 van de Grondwet vervatte bepaling inzake het tegenwoordig zijn van ministers in de vergadering op uitnodiging van de kamers. De staatscommissie meent dat de inhoud van deze bepaling voldoende vastligt in de regels van het parlementaire stelsel en in de inlichtingenplicht van de ministers en staatssecretarissen, en stelt daarom voor de bepaling te schrappen.

Wij geven er echter de voorkeur aan het recht van de kamers op de aanwezigheid van de ministers en staatssecretarissen met zoveel woorden in de Grondwet te blijven vermelden. De bepaling van het derde lid van artikel 104 van de Grondwet is toegespitst op het geven van inlichtingen; het komt juist voor de bepaling meer algemeen te formuleren en een plaats te geven in het artikel dat het recht van de ministers in de kamers aanwezig te zijn regelt.

Het voorgestelde *derde lid* is thans vervat in de derde volzin van het eerste lid van artikel 104 en het tweede lid van artikel 120 van de Grondwet. Anders dan in genoemde bepalingen, waarin sprake is van ambtenaren respectievelijk koninklijke commissarissen, wordt hier de algemene term «personen» gebezigd.

Door deze bepaling wordt uitdrukkelijk het recht van de bewindslieden vastgelegd zich in de vergadering te doen bijstaan. Het artikel sluit niet uit, dat anderen (bijvoorbeeld kamerleden bij de verdediging van een initiatiefontwerp) zich eveneens kunnen doen bijstaan. Of en in hoeverre zulks wordt toegelaten kan in de reglementen van orde door de kamers zelf worden geregeld.

De staatscommissie gaf de onderhavige bepaling een plaats in het artikel-lid inzake de toegang tot de vergaderingen van de ministers. In de voorgestelde opzet, waarin in de eerste twee leden sprake is van aanwezigheid van de ministers in de vergaderingen komt het juist voor de bepaling ter zake van de te verlenen bijstand door personen in een afzonderlijk artikellid op te nemen. Die bijstand kan immers nodig zijn zowel als de ministers uit eigen beweging in de vergaderingen aanwezig zijn als wanneer zij daartoe zijn uitgenodigd.

#### Artikel 3.2.7

*Artikel 3.2.7 (artikel 58 staatscommissie).* Deze bepaling inzake de immuniteit van de leden van de Staten-Generaal, de ministers en staatssecretarissen en de personen, die hen bijstaan bevat inhoudelijk hetzelfde als artikel 107 van de Grondwet. Alleen is duidelijker tot uitdrukking gebracht, dat het hier niet slechts gaat om de straf- en tuchtrechtelijke vervolgbaarheid, maar

ook om de burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Om geen twijfel te laten bestaan over de vraag, of onder «vergaderingen» ook begrepen zijn die van kamercommissies, stellen wij voor de vergaderingen van kamercommissies, waarin de immuniteit immers evenzeer geldt, uitdrukkelijk te vermelden.

#### Artikel 3.2.8

*Artikel 3.2.8 (artikel 53, eerste lid, staatscommissie).* Door deze bepaling wordt aan de reglementen van orde een duidelijker grondwettelijk fundament gegeven dan thans is gelegen in artikel 121, tweede lid, van de Grondwet. Dit is te meer gewenst, aangezien aan die reglementen aangelegenheden ter regeling worden overgelaten, waaromtrent nu de Grondwet voorschriften bevat. Hiertoe zijn onder meer te rekenen nadere bepalingen omtrent de beraadslaging en de besluitneming, zoals thans zijn vermeld in de artikelen 116, tweede, derde en vierde lid, en artikel 117, eerste lid. Met de bepaling van artikel 3.2.8 wordt, evenals met artikel 3.1.12 inzake de benoeming van de voorzitters, de zelfstandigheid van de Staten-Generaal geaccentueerd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
W. F. de Gaay Fortman