

Zitting 1976–1977

14 222

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

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### ALGEMEEN

##### 1. De opzet van het hoofdstuk Staten-Generaal

Volgens de voorstellen van de regering zal het hoofdstuk Staten-Generaal in de nieuwe Grondwet in grote lijnen dezelfde onderwerpen regelen als het overeenkomstige hoofdstuk van de huidige Grondwet. De inhoud van de bestaande afdelingen 5 en 6, Van de wetgevende macht en Van de begroting, zal echter een plaats vinden in het nieuwe hoofdstuk Wetgeving en bestuur.

Het hoofdstuk Staten-Generaal<sup>1</sup> wordt in de voorgestelde opzet onderverdeeld in twee paragrafen, nl. par. 1 Inrichting en samenstelling, en par. 2 Werkwijze.

De plaats die het parlement in ons staatsrechtelijke bestel inneemt wordt niet alleen bepaald door voorschriften die de Grondwet geeft, maar voor een belangrijk deel ook door ongeschreven regels. Wij menen dat ook de nieuwe Grondwet slechts enkele van de belangrijkste punten moet vastleggen maar dat zij overigens de regels van ons parlementair stelsel – stelsel dat een van de hoekstenen van onze staatsinrichting is waaraan wij niet zouden willen tornen – en de verdere ontwikkeling daarvan aan het ongeschreven recht moet overlaten.

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Tweede Kamer, zitting 1974–1975, stuk 12 944, nr. 2) hebben wij geconcludeerd dat het bestaande tweekamerstelsel gehandhaafd dient te worden. De Tweede Kamer bleek die conclusie te delen toen zij de motie-De Vries (12 944 nr. 19), waarin afschaffing van de Eerste Kamer werd bepleit, verwierp.<sup>2</sup> Bovendien gaf de Kamer, de desbetreffende motie-De Kwaadsteniet (12 944, nr. 22) aanvaardende, te kennen dat de Eerste Kamer de haar thans toekomstige taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht, zou moeten behouden.<sup>3</sup> Onze voorstellen beogen dan ook geen veranderingen van betekenis in de positie van de beide kamers der Staten-Generaal. In de brief van 24 juni 1975 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitters van de kamers (zitting 1974–1975, 13 472 nr. 1) is meegedeeld dat ook voor de wijze van verkiezing van de leden van de Tweede Kamer geen wijziging zal worden voorgesteld en dat, in het voetspoor van de reeds genoemde motie-De Kwaadsteniet, voorgesteld wordt het stelsel van aftreden van de helft van de leden van de Eerste Kamer om de drie jaar te vervangen door een vernieuwing van de gehele Kamer om de vier jaar.

<sup>1</sup> De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet heeft de materie van dit hoofdstuk besproken in haar tweede rapport, blz. 169–211 en 216–276 en haar eindrapport, blz. 84–140 en 346–348.

<sup>2</sup> Hand. II 1974–1975, blz. 2447–2449. Zie ook: Bijl. Hand. II 1973–1974, 12 944, nr. 1, 6; Hand. II, OCV, 1974–1975, blz. 349, 352–354, 356–358, 367, 368, 370, 372–377; Hand. II 1974–1975, blz. 2277, 2291, 2307, 2319, 2320, 2326, 2335, 2338, 2340–2342, 2348, 2350, 2397, 2398, 2434, 2447–2449. Hand. I 1974–1975, blz. 618, 627, 631, 643.

<sup>3</sup> Hand. II 1974–1975, blz. 2447–2449. Zie ook: Bijl. Hand. II 1973–1974, 12 944, nr. 2, 6; Bijl. Hand. II 1974–1975, 12 944, 9, 15; Hand. II, OCV, 1974–1975, blz. 349, 354, 356, 360–363, 366, 372, 373, 379; Hand. II 1974–1975, blz. 2293, 2300, 2302, 2307, 2318, 2340, 2348, 2425, 2447–2449. Bijl. Hand. I 1974–1975, nr. 75, 75a. Hand. I 1974–1975, blz. 625, 627, 631.

Enkele onderwerpen die in het kader van dit hoofdstuk naar voren zijn gebracht maar waarvoor wij geen voorstellen doen, komen in het vervolg van deze toelichting aan de orde.

De inhoud van het nieuwe hoofdstuk Staten-Generaal is verdeeld over vier wetsontwerpen.

a. Dit wetsontwerp bevat de bepalingen van de paragraaf «Inrichting en samenstelling» van de Staten-Generaal, met uitzondering van die betreffende de verkiezing van de kamers.

b. Het tweede wetsontwerp bevat de regeling van de verkiezing; deze materie is uit de rest van de paragraaf gelicht omdat zij als zodanig een afzonderlijk geheel vormt.

c. In het derde wetsontwerp zijn de meeste bepalingen betreffende de paragraaf «Werkwijze» van de kamers opgenomen.

d. De twee artikelen uit deze paragraaf die het recht van interpellatie en het recht van onderzoek (enquête) regelen, zijn echter in een afzonderlijk, vierde wetsontwerp ondergebracht omdat het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voor die onderwerpen een Rijkswet vergt.

Bij deze memorie van toelichting is als bijlage een vergelijkend overzicht gevoegd van de in de wetsontwerpen voorgestelde artikelen, de voorstellen van de staatscommissie en de tekst van de huidige grondwetsartikelen.

## **2. Terugkeer in het parlement van afgetreden bewindslieden en plaatsvervangend kamerlidmaatschap**

Wij hebben ons afgevraagd of voorzieningen moeten worden getroffen opdat een bewindsman die tevens kamerlid was en die tussentijds als minister of staatssecretaris aftreedt, terstond weer een plaats in het parlement kan innemen. Daarnaast hebben wij de figuur van het plaatsvervangend kamerlidmaatschap overwogen. Twee leden van de staatscommissie zijn voorstander van zulke voorzieningen (Eindrapport, blz. 120).

Aan een stelsel van plaatsvervangende kamerleden zijn, zoals de commissie-Van Schaik reeds betoogde, verschillende bezwaren verbonden. Met name valt te betwijfelen of het wel steeds zal gelukken bekwame kandidaten te vinden, die bereid en in staat zijn de weinig dankbare taak van plaatsvervangend kamerlid op zich te nemen. In het algemeen zal hun de tijd en gelegenheid ontbreken zich behoorlijk in de parlementaire arbeid in te werken. Zij zullen voor een kortstondig deelnemen aan de kamerwerkzaamheden in de regel niet bereid zijn het werk dat hun normale dagtaak vormt, op te geven of te onderbreken. Anderzijds kunnen de bezwaren, verbonden aan het huidige stelsel van vergaderen met een niet voltallige kamer of commissie, niet van dien aard worden geacht dat tot een stelsel van alternatieve leden naast de gewone leden zou moeten worden overgegaan.

Plaatsvervanging van een demissionaire minister die tot lid van een der beide kamers is gekozen, is in het te onzent bestaande stelsel niet nodig. Ministers kunnen hun ambt tot ten hoogste drie maanden na hun toelating tot lid met het lidmaatschap van de Staten-Generaal verenigen. Het bezwaar dat deze termijn bij een langdurige kabinetsformatie te kort kan zijn, kan worden ondervangen door in de Grondwet te bepalen dat het kamerlidmaatschap en het ministerschap kunnen worden verenigd tot over de ontslagaanvragen van ministers en staatssecretarissen is beslist; dat wordt in het wetsontwerp betreffende de verkiezing van de Tweede en de Eerste Kamer voorgesteld (artikel 3.1.8, derde lid).

Een tussentijdse kabinetswisseling zonder dat verkiezingen worden uitgeschreven, wordt naar de huidige opvattingen niet of nauwelijks aanvaardbaar geacht. De kans dat uit dien hoofde plaats gemaakt zou moeten worden voor aftredende ministers en staatssecretarissen die weer zitting wensen te nemen in het parlement, is derhalve geringer geworden.

Het probleem zal zich dus praktisch alleen nog voordoen in het geval, dat een individuele minister of staatssecretaris tussentijds aftreedt. Dergelijke gevallen zullen steeds een incidenteel karakter dragen; het komt ons noodzakelijk noch gewenst voor, daarvoor een algemeen geldende regeling te tref-

fen. De tussentijds afgetreden bewindsman zal eventueel een plaats in de Kamer kunnen hernemen wanneer er een vacature ontstaat in de fractie van zijn partij en de eventueel voor hem op de lijst staande kandidaten te kennen geven, niet voor benoeming in aanmerking te willen komen; de praktijk blijkt met deze mogelijkheid te kunnen volstaan.

### 3. Politieke partijen

De commissie-Van Schaik stelde voor in de Grondwet een artikel op te nemen, waarin wordt bepaald, dat de wet in het belang van een zuivere politieke wilsvorming regels kan stellen omtrent politieke partijen. «Gezien de zeer belangrijke plaats», aldus werd dit voorstel toegelicht, «welke de politieke partijen in ons staatsbestel innemen en gelet op hun grote invloed op de staatkundige wilsvorming, treft het de commissie als een anomalie, dat de Grondwet thans in geen enkele bepaling gewag maakt van deze partijen. Het beeld, dat de Grondwet van onze staatsinrichting geeft, is daardoor niet reëel».

Vijf leden van de staatscommissie delen in grote lijnen het standpunt van de commissie-Van Schaik. (Eindrapport, blz. 96-99). Met de meerderheid van de staatscommissie zijn wij van mening, dat voor een grondwetsbepaling inzake politieke partijen niet voldoende aanleiding bestaat. Daarvan gaven wij reeds blijk bij de beantwoording van de vragen van de Tweede en de Eerste Kamer over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944 nr. 10, antwoorden 9 en 12 en nr. 75a, antwoord C1).<sup>1</sup>

Wij wijzen op het rapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (commissie-mr. J. Donner); deze kwam in haar rapport van 1958 na omstandige overwegingen tot de slotsom dat «alles samengenomen, althans voor het tegenwoordige, gegeven de toestand van het Nederlandse partijwezen, moet worden geoordeeld, dat voor enigerlei wettelijke regeling met betrekking tot het politieke partijwezen niet voldoende aanleiding bestaat». Mocht dit anders worden, dan is de wetgever vrij om met inachtneming van het grondwettelijke recht van vereniging de nodige voorzieningen te treffen.

### 4. De verenigde vergadering

De staatscommissie acht het wenselijk een bepaling op te nemen die luidt: De Staten-Generaal kunnen in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten over andere dan in de Grondwet daarvoor aangewezen onderwerpen, indien elk van de beide kamers daartoe besluit. (Artikel 55; Eindrapport, blz. 135-137.) De staatscommissie onderschrijft in meerderheid het oordeel van de Proeve, dat het verenigd vergaderen voor de Staten-Generaal de aangewezen weg is om over de problemen die niet of bezwaarlijk door de kamers afzonderlijk kunnen worden opgelost, tot een intern beraad te komen. Met het opnemen van de bepaling zou tevens een einde komen aan de bestaande onzekerheid omtrent de vraag of de Staten-Generaal eigener beweging in verenigde vergadering bijeen kunnen komen met het oog op andere dan in de Grondwet uitdrukkelijk daartoe aangewezen aangelegenheden, dat wil zeggen in hoofdzaak voor bepaalde beslissingen in verband met het koningschap. Het artikel wil dat in verenigde vergadering zal kunnen worden beraadslaagd en besloten over alle onderwerpen die de kamers daartoe aanwijzen. Het laat ook toe dat verenigd beraadslaagd wordt en afzonderlijk besloten. Als de Staten-Generaal het tot praktijk zouden maken de algemene politieke beschouwingen, de algemene financiële beschouwingen en de verdere behandeling van de begroting, zoals ook de behandeling van wetsontwerpen en regeringsnota's te doen plaatsvinden in verenigde vergadering, zou het tweekamerstelsel feitelijk kunnen gaan fungeren als eenkamerstelsel.

Tegen dit voorstel van de meerderheid van de staatscommissie hebben wij een aantal bezwaren. Het zou in de gedachtengang van de commissie mogelijk worden dat de kamers, mits zij beide daartoe besluiten, van de grondwettelijke procedure inzake de wetgeving zouden afwijken. Gesteld

<sup>1</sup> Zie ook: Hand. I 1974-1975, blz. 621, 629, 638, 641, 642, 643.

wordt immers dat behandeling van wetsontwerpen in verenigde vergadering mede tot de mogelijkheden behoort. Het lijkt ons minder juist dat de Staten-Generaal in onderling overleg van de grondwettelijk gewaarborgde procedure inzake de wetgeving zouden kunnen afwijken. Een wezenlijk element in de wetgevingsprocedure is de heroverweging door de Eerste Kamer; deze waarborg zou worden ondergraven door de mogelijkheid van behandeling van wetsontwerpen in één instantie.

De door de staatscommissie geopperde mogelijkheid dat de algemene politieke en financiële beschouwingen in verenigde vergadering zouden worden gehouden moet eveneens worden afgewezen. Naar ons inzicht is het juist dat deze beschouwingen door elke kamer afzonderlijk worden gehouden, omdat beide kamers ook afzonderlijk over de begrotingsontwerpen moeten oordelen en de algemene politieke en financiële debatten als de inleiding op de behandeling van die ontwerpen zijn te beschouwen. Bovendien kan alleen bij een afzonderlijk functioneren van de kamers op dit punt zich de praktijk verder ontwikkelen waarbij dit jaarlijkse politieke debat in de Eerste Kamer een eigen karakter krijgt en een beperkter opzet dan in de Tweede Kamer het geval is.

De staatscommissie noemt ook behandeling van regeringsnota's in verenigde vergadering als mogelijkheid. Ook dit verdient naar onze mening geen aanbeveling. Beleidsnota's worden in het algemeen alleen aan de Tweede Kamer gericht. Aan die kamer komt immers de controle op en medewerking aan het beleid van de regering in overwegende mate toe. Mocht in het geval dat een regeringsnota aan beide kamers wordt gericht behoefte worden gevoeld aan gezamenlijk overleg, dan ligt het veeleer voor de hand dat dit overleg door de betrokken kamercommissies wordt gevoerd. De behandeling van een dergelijke nota kan echter zeer wel in iedere kamer afzonderlijk geschieden.

Al deze bezwaren berusten in wezen op de gedachte, dat het bij handhaving van het tweekamerstelsel niet consequent zou zijn de mogelijkheid te scheppen dat dit stelsel in feite als een eenkamerstelsel zou kunnen gaan fungeren. In de opzet van de huidige Grondwet waarin over de verenigde vergadering buiten de in de Grondwet genoemde gevallen niet wordt gesproken, zouden wij dan ook geen wijziging willen brengen.

De Grondwet noemt, ook in onze voorstellen, een aantal gevallen waarin er bijzondere redenen zijn om de Staten-Generaal in verenigde vergadering te doen optreden. Daarnaast zullen de kamers evenals thans gezamenlijk kunnen bijeenkomen voor ceremoniële doeleinden. In dat geval gaat het echter niet om vergaderingen van de Staten-Generaal, waarin beraadslaging en besluitvorming plaatsvindt. De grondwettelijke bepalingen betreffende de vergaderingen van de Staten-Generaal zijn op zulke bijeenkomsten niet van toepassing.

## **5. Overzicht van de belangrijkste wijzigingen**

In vergelijking met de bestaande bepalingen zal het hoofdstuk Staten-Generaal een aantal veranderingen brengen waarvan de belangrijkste hieronder kort worden aangeduid.

- De zittingsduur van de Eerste Kamer wordt op vier jaren gebracht.
- De leden van de Eerste Kamer worden tegelijk gekozen; deze verkiezing wordt (behalve in geval van tussentijdse ontbinding) gehouden binnen vier maanden nadat de nieuwe provinciale staten zijn gekozen.
- De leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht voor beide kamers wordt teruggebracht tot 18 jaar; via een additionele bepaling wordt echter bewerkstelligd dat deze verandering pas van kracht wordt wanneer ook de gewone burgerlijkrechtelijke meerderjarigheidsgrens overeenkomstig is verlaagd.
- De wet kan actief kiesrecht toekennen aan niet-ingezetenen Nederlanders.
- De Grondwet schrijft geen jaarlijkse opening en sluiting van de zitting van de Staten-Generaal meer voor.
- Prinsjesdag kan door de wet worden vervroegd.

## ARTIKELEN

### Artikel II

#### Artikel 3.1.1

*Artikel 3.1.1 (artikel 39 staatscommissie).* De huidige Grondwet bepaalt in artikel 88, dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. De bepaling komt in deze redactie sinds 1814 in onze Grondwet voor. Wij achten het gewenst dit artikel, waarin het vertegenwoordigende en nationale karakter van de Staten-Generaal tot uiting komt, te handhaven. Anders dan de Proeve wilde stellen wij voor het woord «gehele» in deze bepaling te handhaven. De uitdrukking «het gehele Nederlandse volk» heeft een historische betekenis. Bij de vestiging van de eenheidsstaat in 1813 moest immers duidelijk blijken dat de Staten-Generaal niet, zoals tijdens de Republiek der Verenigde Nederlanden, vertegenwoordigers waren van de soevereine provincies. Wij menen echter dat er ook thans nog reden is de tekst van de Grondwet op dit punt te handhaven. In de woorden «het gehele Nederlandse volk» zien wij een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers gezamenlijk inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen. Wij achten het van belang dit in de Grondwet vast te leggen als een opdracht voor de Staten-Generaal.

#### Artikel 3.1.2

*Artikel 3.1.2 (artikel 40 staatscommissie).* De in het onderhavige artikel behandelde materie vindt in de huidige Grondwet regeling in de artikelen 89, 91, eerste lid, eerste zinsnede, 92, eerste lid en 118, eerste lid.

Door deze bepalingen in één artikel onder te brengen, komt de structuur van het parlement in grote lijn duidelijk naar voren. Het eerste lid van het artikel vloeit voort uit het tweekamerstelsel. De motieven om dit stelsel te handhaven zijn vermeld in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (blz. 6–7).

In de aantallen leden van de beide kamers brengen het tweede en derde lid geen wijziging.

De voorgestelde redactie wijkt enigszins af van die van de staatscommissie. De grotere betekenis van de Tweede Kamer is tot uitdrukking gebracht door in het eerste lid de Tweede Kamer als eerste te noemen. Voorts zijn het tweede en derde lid verwisseld, waardoor de bepaling omtrent het aantal leden van de Tweede Kamer vóór de overeenkomstige bepaling met betrekking tot de Eerste Kamer is geplaatst. Aldus wordt de lijn van de huidige Grondwet gevolgd waarin de bepalingen inzake de Eerste Kamer worden voorafgegaan door die welke betrekking hebben op de Tweede Kamer.

Een minderheid van de staatscommissie is van mening, dat het aantal leden van de Staten-Generaal dient te worden beperkt. De tot deze minderheid behorende leden wijzen erop, dat met name in de grotere fracties door de uitbreiding van het aantal leden een te ver gaande specialisatie is ingetreden. Dat zeer kleine fracties door een verlaging van het aantal leden overbelast zouden kunnen worden, achten zij geen argument voor het handhaven van het huidige aantal leden. De werkelijke oorzaak daarvan ligt naar hun oordeel in de partijversplintering. Bovendien betekent op zichzelf een groter aantal leden niet, dat zeer kleine fracties zullen ontbreken. Die krijgen wellicht zelfs meer kans te ontstaan.

Voorts wijzen deze leden erop, dat de taakvervulling van de kamerleden zich te weinig heeft aangepast aan de veranderde maatschappelijke en politieke situatie. De inschakeling van adviescolleges bij de voorbereiding van de wetgeving zou ertoe moeten leiden, dat de kamerleden veel details aan deskundigen buiten het parlement overlaten. Ook zonder op allerlei detailgebieden speciaal deskundig te zijn, kunnen de kamerfracties goede tegenspelers van de regering zijn. Daarbij gaat het immers allereerst om een samenhangende beoordeling van het algemene beleid van de regering. Naar hun mening kan een kleinere kamer die zich vooral richt op de algemene aspecten van wetgeving en regeringsbeleid een nuttiger taak vervullen dan een grote vergadering die veel tijd en energie besteedt aan details. Dit zou ook

de publieke belangstelling voor het werk der Staten-Generaal ten goede komen. Sommige dezer leden voegen hieraan nog toe, dat door een betere taakverdeling met de Eerste Kamer wat betreft het internationale werk efficiënter kan worden gewerkt. De hier bedoelde leden zijn overigens van oordeel dat de kamers aanzienlijk beter geoutilleerd zullen moeten worden, willen zij hun taak naar behoren kunnen vervullen. Op die wijze zou een versneling van de werkzaamheden kunnen worden verkregen, die door de uitbreiding van het aantal kamerleden in 1956 niet werd bereikt.

Met de meerderheid van de staatscommissie achten wij een voorstel tot vermindering van het aantal leden der kamers irreëel. Wij wijzen erop, dat het Nederlandse parlement, gelet op de relatie tussen het aantal leden en het bevolkingscijfer, naar Europese verhoudingen klein is te noemen. Het is raadzamer naar mogelijkheden voor een doelmatiger werkwijze te zoeken dan het aantal leden van ons parlement te verlagen. Ook indien de outillage van het parlement verbeterd is zou niet tot verlaging van het aantal leden kunnen worden overgegaan. De taak van de kamerleden breidt zich steeds meer uit, mede in verband met de wenselijkheid van een nauwer contact met de bevolking en het horen van belanghebbenden. Wanneer men bedenkt, dat reeds in 1887 het aantal leden van de beide kamers op honderd, respectievelijk vijftig, gesteld werd, en vervolgens in aanmerking neemt de uitbreiding van de bevolking en de intensivering van de overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven, die sedertdien hebben plaatsgevonden, dan kan voor het tegenwoordige een aantal leden in de Tweede Kamer van honderdvijftig en in de Eerste Kamer van vijfenzeventig zeker niet te hoog genoemd worden. Voorts neemt ook het werk in internationale organen nog steeds in omvang toe.

Deze omstandigheden hebben indertijd geleid tot het besluit om het aantal leden te vergroten en sindsdien is dit motief eerder sterker dan zwakker geworden. Vooral de middelgrote fracties zouden door een vermindering van het aantal leden voor zeer grote moeilijkheden worden gesteld en van de mogelijkheid worden beroofd om op gelijke voet met de grootste fracties aan de parlementaire arbeid deel te nemen. Wij menen dan ook, dat reductie van het aantal leden zeker niet bevordelijk zou zijn voor een goede werkzaamheid van de Staten-Generaal. Ook in dit verband berust het beroep, gedaan op het bestaan van adviescolleges, op een miskenning van het verschil tussen die colleges en het parlement. De samenhangende beoordeling, welke de minderheid van de staatscommissie verlangt kan alleen plaats hebben door fracties welke groot genoeg zijn om de verschillende onderdelen van het regeringsbeleid adequaat te kunnen beoordelen. Een kamer, die zich beperkt tot de algemene aspecten, zou voor de beoordeling van de zakelijke merites der voorstellen te veel afhankelijk worden van deskundige medewerkers. Het vierde lid van het artikel is materieel gelijk aan de eerste zinsnede van artikel 118, eerste lid, van de Grondwet. Aan handhaving in de Grondwet van het voorschrift, dat in een verenigde vergadering de leden naar willekeur door elkander plaatsnemen, bestaat geen behoefte.

#### Artikel 3.1.11

*Artikel 3.1.11 (artikel 48 staatscommissie).* Thans is de beëdiging van de leden der Staten-Generaal geregeld in de artikelen 97 en 101, tweede lid, van de Grondwet. Wij achten het wenselijk dat naast de eed van trouw aan de Grondwet de zuiveringseed gehandhaafd blijft. Het afleggen hiervan kan in bepaalde omstandigheden van reëel belang zijn, terwijl er ook een zekere preventieve betekenis aan kan worden toegekend. Daarenboven is de zuiveringseed algemeen gangbaar in de openbare dienst. Hij mag dan zeker niet ontbreken bij de hoogste organen van de staat.

De formulieren van eed of belofte behoeven naar ons oordeel niet meer in de Grondwet te worden opgenomen. In de voorgestelde redactie van dit artikel komt de inhoud van de eed of belofte voldoende tot uiting. De formulering ervan dient door de wetgever te geschieden. Eenheid in redactie en inhoud van de voor verschillende ambten gebezigde formulieren kan aldus worden behouden. Op grond van artikel 47, eerste lid, van het Statuut die-

nen de leden van de Staten-Generaal tevens een eed van trouw aan de Koning en het Statuut af te leggen. Deze eed staat naast de grondwettelijke eed.

In de artikelen 97 en 101 van de Grondwet is bepaald, dat de leden van de Kamers de eden c.q. beloften en verklaring afleggen in handen van de Koning of in de vergadering der Kamer in handen van de Voorzitter, daartoe door de Koning gemachtigd. In het algemeen vindt de beëdiging der kamerleden niet in handen van de Koning, maar ten overstaan van de kamervoorzitters plaats. Het lijkt echter niet nodig in de Grondwet eedsaflegging in handen van de voorzitter voor te schrijven, mede omdat dan tevens geregeld zou moeten worden ten overstaan van wie de voorzitter – zo deze nog niet als lid beëdigd is – de eed of belofte en verklaring moet afleggen. Voorgesteld wordt daarom te spreken van beëdiging «in de vergadering» zonder aanduiding van een persoon, ten overstaan van wie zulks geschiedt.

De thans bestaande mogelijkheid van beëdiging door de Koning komt aldus te vervallen. Zulk is in overeenstemming met de ook elders in de herziene bepalingen betreffende de Staten-Generaal geaccentueerde zelfstandige positie van dit orgaan. De Kamers zullen overigens zelf – uiteraard met inachtneming van de in het artikel bedoelde wet – in hun reglementen van orde moeten bepalen volgens welke procedure de beëdiging van nieuw benoemde leden zal plaatsvinden.

#### Artikel 3.1.12

*Artikel 3.1.12 (artikel 49 staatscommissie).* Krachtens het huidige artikel 98 van de Grondwet benoemt de Koning de voorzitter van de Tweede Kamer uit een door de Kamer aangeboden opgave van drie leden, terwijl de Koning krachtens artikel 102 de voorzitter benoemt uit de leden van de Eerste Kamer. Ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 118 van de Grondwet heeft de voorzitter van de Eerste Kamer de leiding der verenigde vergadering.

In verband met de onafhankelijke en zelfstandige positie van de Staten-Generaal, achten wij het gewenst de voorzittersbenoeming aan de kamers zelf over te laten. Wij wijzen er nog op, dat bij de huidige praktijk de inzichten van de Kamers reeds zonder meer worden gevolgd.

Het bepalen van de tijdsduur van de benoeming kan eveneens aan de kamers worden overgelaten. Een regeling daaromtrent zal moeten worden opgenomen in de reglementen van orde van de kamers. In deze reglementen zullen ook bepalingen moeten worden opgenomen ter regeling van de voorzittersverkiezing. Daarbij zullen voorzieningen moeten worden getroffen in verband met het feit, dat bij eerste samenkomst van de kamer(s) na de verkiezingen nog geen voorzitter zal zijn benoemd en de voorzitter eerst kan worden benoemd, nadat de leden zijn beëdigd. In dit verband kan gewezen worden op artikel 2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer betreffende het tijdelijk voorzitterschap. De staatscommissie stelde voor ook de verenigde vergadering haar eigen voorzitter te doen kiezen. Om praktische redenen achten wij het echter gewenst de regel van huidig artikel 118, tweede lid, Grondwet over te nemen en te bepalen dat de voorzitter van de Eerste Kamer tevens voorzitter is van de verenigde vergadering. Aangezien de kamers in verenigde vergadering normaliter slechts op Prinsjesdag bijeenkomen, bestaat aan een procedure volgens welke deze vergadering zelf haar voorzitter kiest geen behoefte.

Het tweede lid sluit aan bij artikel 109 van de bestaande Grondwet. De staatscommissie heeft een redactie gekozen die ruimer is dan die van genoemd grondwetsartikel. Gezien de feitelijke ontwikkeling acht zij het juister naast de griffier ook de overige ambtenaren van de griffie te vermelden. In de toelichting stelt de commissie onder meer, dat ook de benoeming van deze ambtenaren dient te geschieden door de kamers en niet door de regering of door een commissie uit de kamers. Hiermede wordt, aldus de staatscommissie, aangesloten bij de reglementen van orde van de Eerste en van de Tweede Kamer.

Op dit punt zouden wij de staatscommissie niet willen volgen. Wij wijzen erop, dat de verwijzing naar de reglementen van orde van de kamers alleen geldt voor dat van de Eerste Kamer; ingevolge artikel 16, tweede lid, van dit reglement benoemt inderdaad de kamer de ambtenaren der griffie. Deze taak is echter krachtens artikel 12, eerste lid, van het reglement van orde van de Tweede Kamer opgedragen aan het Presidium van de Kamer. De bepaling kan naar ons oordeel gemist worden. Als de Grondwet verzekert dat de kamers hun eigen griffier benoemen, dan spreekt het wel vanzelf, dat de kamers ook zelf uitmaken hoe de griffie-ambtenaren worden benoemd.

Wel is in navolging van de staatscommissie in het voorgestelde artikel bepaald dat niet alleen de griffiers geen lid mogen zijn van de kamers, maar dat dit ook moet gelden voor de ambtenaren van de griffie. Wij achten het juist deze incompatibiliteit in de Grondwet vast te leggen.

De bepaling laat het aan elk der kamers en aan de verenigde vergadering over hoe zij hun griffie willen inrichten. Uiteraard zal elk der kamers – evenals dit thans het geval is – een eigen griffie hebben. De gebruikte terminologie laat echter ruime mogelijkheden open voor regelingen van gezamenlijke aard, niet alleen wat betreft de verenigde vergadering (vergelijk de artikelen 6 en 7 van het reglement van orde voor de verenigde vergadering der Staten-Generaal), maar ook op andere gebieden, zoals dat der afvaardiging naar internationale of supranationale organisaties.

#### Artikel 3.1.13

*Artikel 3.1.13 (artikel 50 staatscommissie).* Bij de grondwetsherziening van 1972 zijn de bepalingen betreffende geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de Staten-Generaal vereenvoudigd. In de voorgestelde opzet van het hoofdstuk Staten-Generaal waarbij, anders dan in de huidige Grondwet, geen afzonderlijke afdelingen worden gewijd aan de Tweede en de Eerste Kamer kan volstaan worden met één artikel, dat in de plaats komt van de artikelen 99 en 101, vierde lid, van de Grondwet.

De redactie sluit aan bij genoemde bepalingen van de Grondwet. Zij laat toe verschil te maken tussen de voorzieningen voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, zoals ook thans het geval is. Wij menen dat uit de Grondwet niet behoeft te blijken dat de voorzieningen voor beide kamers niet gelijk zijn. Wij wijzen er in dit verband op, dat de geldelijke voorzieningen ook niet voor alle leden van één kamer dezelfde behoeven te zijn.

De bepaling impliceert ook niet dat de daarin bedoelde regelingen alle inderdaad voor beide kamers tot stand moeten komen. Het oordeel daarover kan aan de wetgever worden overgelaten.

#### Artikel 3.1.14

*Artikel 3.1.14 (artikel 51 staatscommissie).* De bepalingen inzake de ontbinding van de Kamers der Staten-Generaal zijn thans vervat in artikel 82 van de Grondwet. Sinds de grondwetsherziening van 1848 komt in de Grondwet de bepaling voor, dat de Koning het recht heeft de Kamers der Staten-Generaal, elk afzonderlijk of beide tezamen, te ontbinden. De mogelijkheid de kamers der Staten-Generaal tussentijds te ontbinden, alsmede de waarborg dat de nieuw gekozen kamers binnen een bepaalde termijn moeten samenkomen, dient naar ons oordeel gehandhaafd te blijven.

Voor wat de Tweede Kamer betreft behoeft dit geen andere adstructie. Ontbinding van de Eerste Kamer is daarentegen, afgezien van de verplichte ontbinding wegens grondwetsherziening, een zo zeldzame figuur – zij vond ruim 70 jaar geleden voor de laatste maal toepassing –, dat de vraag gesteld zou kunnen worden of daaraan in de praktijk behoefte bestaat. Ook de omstandigheid dat bij de voorgestelde regeling van de verkiezing van de Eerste Kamer de colleges van provinciale staten in ongewijzigde samenstelling aan de verkiezing van de na ontbinding te vormen nieuwe kamer zouden deelnemen, maakt de gebruiksmogelijkheden van het middel van ontbinding der Eerste Kamer geringer. Het is echter anderzijds denkbaar dat in de provinciale staten gedurende de vierjarige zittingsperiode hergroepering van fracties plaatsvindt, hetgeen in een gewijzigde politieke samenstelling van de Eerste Kamer zou kunnen resulteren. Ook is het mogelijk dat als gevolg van de ont-



binding wijziging optreedt in de personele samenstelling van de Kamer, welke gevolgen kan hebben voor de opstelling van de meerderheid van de nieuw gekozen Eerste Kamer tegenover de voorstellen die aan die kamer worden voorgelegd. Omdat zich derhalve nog situaties kunnen voordoen, waarin de hantering van het staatsrechtelijk instrument van ontbinding van de Eerste Kamer zin kan hebben, menen wij dat deze mogelijkheid niet moet worden prijsgegeven.

In het eerste lid van het onderhavige artikel is de formulering «bij koninklijk besluit» gebruikt, overeenkomstig de voorstellen met betrekking tot de in de herziene Grondwet te bezigen terminologie.

In het tweede lid vervalt de in artikel 82, tweede lid, van de Grondwet voorkomende last tot het binnen veertig dagen verkiezen van nieuwe kamers. Het bepalen van een termijn, waarbinnen de verkiezingen moeten plaatsvinden is immers niet noodzakelijk als vaststaat, dat binnen drie maanden na het ontbindingsbesluit de nieuw gekozen kamer moet samenkomen.

Een bepaling als die van het derde lid van het onderhavige artikel ontbreekt in de Grondwet. Met deze bepaling wordt beoogd de parlementaire continuïteit te waarborgen: de Staten-Generaal moeten steeds kunnen functioneren. Hiermede wordt overigens aangesloten aan de praktijk om de ontbinding steeds op termijn te doen geschieden en niet met ingang van de dag waarop het ontbindingsbesluit wordt genomen. Op deze wijze kunnen allerlei zaken nog door het parlement worden afgedaan en blijft het ook in functie voor het geval zich bijzondere omstandigheden voordoen.

Ten aanzien van het vierde lid heeft de staatscommissie een redactie gevolgd waarbij de – in het derde lid van artikel 82 van de Grondwet voorkomende – term «zittingsduur» was vermeden, omdat daaronder soms wordt verstaan het tijdvak tussen de opening en de sluiting van de jaarlijkse zitting.

Wij geven de voorkeur aan de redactie van artikel 82, derde lid, van de Grondwet. De door de staatscommissie voorgestelde tekst («De wet kan bepalen dat een na ontbinding optredende kamer zal worden gekozen voor een andere termijn dan vier jaren») verhindert wijziging van de zittingsduur na de verkiezing. Voor een dergelijke vermindering van mogelijkheden die de huidige Grondwet wel biedt zien wij geen reden. Nu de voorgestelde bepaling slechts een zeer beperkte mogelijkheid tot verlenging van de zittingsduur geeft – ten hoogste een jaar – behoeft voor een onaanvaardbare verlenging van het mandaat niet te worden gevreesd. Anderzijds kan het onder omstandigheden van praktisch nut zijn dat ook na een ontbindingsverkiezing nog de mogelijkheid bestaat een wet vast te stellen tot afwijking van de normale zittingsduur voor de nieuw gekozen kamer. Aan het bezwaar met betrekking tot de term «zittingsduur» behoeft niet zwaar te worden getild, indien de voorstellen worden aanvaard, waarbij de huidige bepalingen inzake de opening en de sluiting van de zittingen der Staten-Generaal worden geschrapt (zie het thans eveneens ingediende ontwerp van wet betreffende de werkwijze van de Staten-Generaal).

De bepaling dat de termijn, waarvoor een na ontbinding optredende kamer gekozen kan worden, niet langer mag zijn dan vijf jaar, is allereerst voorgesteld door de commissie-Van Schaik. Genoemde commissie sloot met de door haar voorgestelde wijziging aan bij het desbetreffende voorstel dat in 1938 bij de toen aanhangige grondwetswijziging is gedaan. Dit voorstel beoogde de mogelijkheid uit te sluiten dat uit ontbinding voortgekomen kamers, in overleg met de regering, haar eigen mandaat voor onbepaalde tijd zouden verlengen. Door aan het derde lid toe te voegen dat de in dit lid bedoelde zittingsduur voor de Tweede Kamer een termijn van vijf en voor de Eerste Kamer een termijn van zeven jaar niet mocht overschrijden, zou – aldus de commissie-Van Schaik – de mogelijkheid van verlenging van het mandaat beperkt worden tot het gedeelte van het jaar, gelegen tussen het bijeenkomen der nieuwgekozen kamers en de eerstvolgende derde dinsdag in september. Wij achten het eveneens wenselijk een bepaling als de onderhavige op te nemen. Het verdient daarbij aanbeveling de mogelijkheid tot verlenging van de normale zittingsduur van vier jaar zo beperkt mogelijk te

houden. Wat de Tweede Kamer betreft, zal bij een verlengingsmogelijkheid van ten hoogste één jaar het beoogde doel, namelijk het aanhouden van een vast tijdstip waarop een nieuwe kamer optreedt, steeds kunnen worden bereikt. Daarom is een termijn van vijf jaar voorgesteld.

Wat de Eerste Kamer betreft ligt de zaak enigszins anders. Ook voor de Eerste Kamer zal volgens de thans ingediende voorstellen een zittingsduur van vier jaar gelden. Voor de na een ontbinding gekozen Eerste Kamer zal de wet echter geen langere, maar een kortere zittingsduur moeten bepalen. Zij moet immers rekening houden met het voorschrift van het voorgestelde artikel 3.1.6, krachtens hetwelk de leden van de Eerste Kamer door de leden van provinciale staten worden gekozen binnen vier maanden na hun verkiezing. Deze bepaling, die ertoe strekt dat eventuele nieuwe politieke ontwikkelingen, welke hun weerslag vinden in een andere politieke samenstelling van de provinciale staten, zo spoedig mogelijk ook in de samenstelling van de Eerste Kamer doorwerken, dient ook te gelden ter gelegenheid van de eerste verkiezing van provinciale staten na ontbinding van de Eerste Kamer. Dit betekent dat de wet erin zal moeten voorzien dat de door de zittende provinciale staten tussentijds gekozen Eerste Kamer de zittingsduur van de ontbonden kamer zal volmaken. In het voorgestelde vierde lid van artikel 3.1.14 behoeft dit verschil in situatie tussen de Eerste en de Tweede Kamer niet tot uitdrukking te komen.

Wij stellen voor het laatste lid van het huidige artikel 82 te laten vervallen; er is geen aanleiding voor de vrees, dat de Raad van State in het uitzonderingsgeval, waarin dit college de bevoegdheid tot ontbinden kan hanteren, daarvan misbruik zal maken. Voorts is er onzes inziens geen reden om een onderscheid te maken tussen de toestand, waarbij het koninklijk gezag wordt waargenomen door een regent en die, waarbij de waarneming is toevertrouwd aan de Raad van State. Bovendien dragen in beide gevallen de ministers de verantwoordelijkheid voor het ontbindingsbesluit.

### **Artikel III**

Voor de voorlopige handhaving van de formulieren voor eden, beloften of verklaringen die in het huidige artikel 97 voorkomen, is een additioneel artikel nodig. Deze formulieren immers zouden zodra het desbetreffende artikel van de bestaande Grondwet vervallen is elke basis gaan ontberen, aangezien uitsluitend de Grondwet een regeling omtrent die formulieren inhoudt. Het onderhavige additionele artikel beoogt in de voorlopige handhaving daarvan te voorzien totdat de wetgever daarvoor een regeling zal hebben getroffen.

Voorts bestendigt dit artikel voorlopig de bestaande grondwettelijke regeling met betrekking tot de machtiging tot beëdiging van kamerleden, totdat bij de totstandkoming van de in artikel 3.1.11 bedoelde wettelijke regeling beslist zal zijn of het nieuwe grondwetsartikel daarin op het punt van de bevoegdheid tot eedsafneming nog nader uitgewerkt zal worden.

### **Artikel IV**

Dit artikel beoogt de artikelen van de Grondwet welke betrekking hebben op de in het onderhavige wetsontwerp geregelde materie te doen vervallen.

Het bestaande additionele artikel V is uitgewerkt met de benoemdverklaring der nieuwe leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in 1956. Door de verkiezing in 1956 van een nieuwe Eerste Kamer zijn de eerste drie leden van additioneel artikel VI uitgewerkt. Ook het laatste lid van dit artikel, waarbij de Kieswet werd gewijzigd, kan vervallen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,