

Zitting 1979–1980

14 222

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

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 31 oktober 31 oktober 1979

Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie die op zich geen behoefte hadden aan een herhaling van het debat dat gevoerd is bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid maakten bezwaar tegen het feit dat de Regering er blijkbaar van uitgaat dat over fundamentele kwesties als het tweekamerstelsel, de invloed van de kiezers op het regeringsbeleid, de functionering van ons kiesstelsel enz. de inzichten ongewijzigd zijn gebleven, zich geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan en een nieuw opgetreden kabinet niet gehouden zou zijn een eigen visie op deze vraagstukken te hebben.

De door deze leden genoemde redenen om het debat over de grondslagen van ons constitutionele bestel voort te zetten achten wij niet overtuigend. Ten aanzien van hun opmerking dat nieuwe verkiezingsprogramma's van kracht zijn, wijzen wij erop dat deze verkiezingsprogramma's te dezen geen nieuwe gezichtspunten inhouden. De politieke groeperingen die zich afwijzend opstelden ten aanzien van de in de nota voorgestelde staatsrechtelijke veranderingen gaven in hun verkiezingsprogramma's geen blijk van een standpuntwijziging ter zake. Als de Regering zich beroept op de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid en op de standpunten die toen door de verschillende fracties zijn ingenomen doet zij dit dus, gezien de verkiezingsprogramma's van 1977, terecht. Voorts menen wij dat zich na 1974 niet zodanig nieuwe staatkundige ontwikkelingen hebben voorgedaan dat op grond daarvan de discussie zou moeten worden heropend. Evenmin zien wij doorslaggevende redenen daartoe in de inmiddels verstreken tijdsduur, in de gewijzigde samenstelling van de Tweede Kamer en van het kabinet en in de sedert 1974 op dit terrein verschenen publikaties. Wij blijven daarom van oordeel dat een hernieuwde behandeling van de thema's van 1974 tot een herhaling van het toen gevoerde debat zou leiden. Daaraan hebben wij noch, blijkens het eindverslag, de leden van de P.v.d.A.-fractie behoefte. Wat de visie van het huidige kabinet betreft, herhalen wij dat dit zich goed kan vinden in de conclusies die de Kamer verbond aan de destijds gevoerde discussies. Het vorige kabinet nam deze conclusies reeds tot uitgangspunt en wij trekken deze lijn door.

Wij hebben ervan kennis genomen dat de leden van de C.D.A.-fractie hun opmerking, dat zij de memorie van toelichting betrekkelijk mager achtten, met name ook wat betreft enkele punten waarvoor het kabinet afziet van het doen van voorstellen, handhaafden.

Wij constateren daarbij met genoegen dat deze leden de reacties in de memorie van antwoord op punten als door hen in het voorlopig verslag bedoeld, niet als zodanig beschouwden.

Dezelfde leden hadden bezwaar tegen de passage in het algemeen deel van de memorie van antwoord waarin gesteld werd, dat het niet de bedoeling kan zijn omtrent de punten, waaromtrent geen wijzigingsvoorstellen zijn gedaan en die reeds uitvoerig besproken zijn bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, het debat bij de behandeling van deze wetsontwerpen in zijn volle omvang te herhalen.

Wij erkennen dat deze leden in het voorlopig verslag ook niet hadden gesuggereerd dat het de bedoeling was een destijds gevoerd debat «in zijn volle omvang te herhalen». De plaatsing van de passage in het antwoord aan de leden van de C.D.A.-fractie in de inleiding van het algemeen deel van de memorie van antwoord hield verband met de omstandigheid, dat alleen deze leden in het algemeen deel van het voorlopig verslag opmerkingen hadden gemaakt. Dit leidde tot het misverstand dat deze woorden ook juist tot de leden van die fractie waren gericht. De bedoeling was echter een algemene opmerking vooraf te plaatsen, ten einde ons standpunt ter zake aanstonds, alvorens nader in te gaan op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties, kenbaar te maken. Blijkbaar is dit niet duidelijk in de memorie van antwoord tot uitdrukking gekomen. Wij wijzen er overigens op dat op andere plaatsen in de memorie van antwoord ten aanzien van verschillende aan de orde gestelde onderwerpen tegenover de fracties die dit meer in het bijzonder aanging het in het algemeen deel verwoorde standpunt in meer toegespitste zin is ingenomen. Intussen kunnen wij constateren, zoals ook door de aan het woord zijnde leden wordt aangeduid, dat er op dit punt geen verschil van mening tussen de leden van de fractie van het C.D.A. en ons bestaat.

Het tweekamerstelsel

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden grote moeite met het standpunt van de Regering dat er geen behoefte aan bestaat het feit, dat de Eerste Kamer in ons constitutionele bestel een bescheiden functie vervult in de Grondwet te verankeren.

Anders dan deze leden zien wij niet in dat de handhaving van een, evenals thans door provinciale staten, gekozen Eerste Kamer enigerlei conflictenregeling van node heeft. Er is naar onze mening geen enkele aanwijzing dat de Eerste Kamer zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer zal plaatsen en de wetgeving zou blokkeren. Tijdens het langdurig bestaan van de Eerste Kamer heeft zich een dergelijke situatie ook nimmer voorgedaan. Wij menen daarop ook een verwachting voor de toekomst te mogen baseren. De Eerste Kamer pleegt zich terughoudender op te stellen dan de direct gekozen Tweede Kamer; dit hangt samen met het karakter van het lidmaatschap van de Eerste Kamer, maar ook met de geringere bevoegdheden van die Kamer. Een nadere specificatie van regeringszijde van de regels van ongeschreven recht die de positie van de Eerste Kamer bepalen, achten wij niet juist, omdat daarin een beïnvloeding van die positie zou kunnen worden gezien. Bovendien brengt het feit dat het hier om ongeschreven recht gaat mee dat een poging tot beschrijving daarvan verstarrend zou kunnen werken. Inderdaad wordt elk wetsontwerp door de Eerste Kamer op zijn merites beoordeeld. De Eerste Kamer heeft ten aanzien van de wetgeving een ingrijpende bevoegdheid, maar zij hanteert deze naar onze mening met grote voorzichtigheid.

De aan het woord zijnde leden verwezen in dit verband naar de verworping van het initiatief-ontwerp Lambers c.s. inzake abortus en naar de bij de Eerste Kamer aanhangige ontwerp-Sanctiewet.

Wij menen dat het niet op onze weg ligt een oordeel te geven over de opstelling van de Eerste Kamer ten aanzien van deze wetsontwerpen. Wij volstaan daarom met te constateren dat deze opstelling ons geen aanleiding geeft het verantwoordelijkheidsgevoel van de Eerste Kamer bij haar wetgevende taak in twijfel te trekken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen vervolgens op de bekorting van de wetgevingsprocedure die door de uitschakeling van de Eerste Kamer kan worden bereikt. Wij zijn van oordeel dat de Eerste Kamer in het algemeen de behandeling van de door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerpen niet onnodig vertraagt. Wij menen dan ook dat de aan het woord zijnde leden ten onrechte de indruk wekken dat de in hun ogen ernstigste fout van ons stelsel van wetgeving, de traagheid, aan de Eerste Kamer zou zijn te wijten.

Wij erkennen dat het van groot belang zou zijn indien de voorbereidings- en behandelingstijd van wetsontwerpen zou kunnen worden bekort. Het gaat ons echter te ver om te stellen dat de omstandigheid dat de gemiddelde voorbereidings- en behandelingstijd van een belangrijk wetsontwerp zes jaar kan bedragen, schadelijk is voor het aanzien van onze parlementaire democratie, al betreuren wij wel dat wetgeving dikwijls moeizaam tot stand komt. Het proces van wetgeving is in de loop der jaren steeds ingewikkelder geworden, zowel in de voorbereidende fase als in die van de parlementaire behandeling. Juist als het om belangrijke wetsontwerpen gaat, kan de procedure lange tijd vergen. Wat de voorbereidende fase betreft, schrijven verschillende wetten voor, dat adviesorganen, zoals bij voorbeeld de Kiesraad of de Onderwijsraad moeten adviseren over voorstellen tot wetgeving. Daarnaast kan er bij de Regering behoefte bestaan om de gevoelens van maatschappelijke groeperingen te peilen ten einde met de daar levende wensen rekening te kunnen houden. De parlementaire fase van de behandeling van wetsontwerpen kent de laatste jaren ook een complicerende en wellicht vertragende factor in het instituut van de hearings. Niet zelden blijken de Kamers er behoefte aan te hebben personen en organisaties te horen voorafgaande aan de vaststelling van een voorlopig verslag.

Wij nemen aan dat de aan het woord zijnde leden de adviezen van adviesorganen alsmede de inspraak van maatschappelijke groeperingen of van individuele betrokkenen niet als overbodig terzijde willen stellen. Dat dit adviseren en verlenen van inspraak tijd kost, zal dan ook moeten worden geaccepteerd. Dat de gemiddelde voorbereidings- en behandelingstijd van een wetsontwerp de termijn van een normale kabinetsperiode overschrijdt, betekent naar onze mening niet dat een verkiezingsprogramma c.q. kabinetsprogramma, voor zover betrekking hebbende op wetsontwerpen, niet meer voor verwezenlijking in aanmerking zou komen. In de eerste plaats is er gelukkig nog veel wetgeving die wél binnen een kabinetsperiode kan worden afgewikkeld. Maar bovendien is de betekenis van het opnemen van onderwerpen van wetgeving in verkiezings- of kabinetsprogramma's niet gebonden aan het volledig doorlopen van de wetgevingsprocedure binnen de periode waarvoor deze programma's zijn vastgesteld.

Het is van groot belang dat wetgeving zo spoedig mogelijk tot stand komt, maar wij menen wel dat de zorgvuldigheid die daarbij dient te worden betracht daaraan niet ten offer mag vallen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden in dit verband de vraag of de Regering niet inziet dat het onmogelijk is èn een steeds omvangrijker wordend netwerk van adviesorganen vooraf èn een kamer van revisie achteraf in stand te houden.

Wij hechten, zoals gezegd, veel waarde aan de adviezen, maar evenzeer achten wij onmisbaar een heroverweging van de wetsontwerpen zoals deze luiden na de behandeling in de Tweede Kamer. De suggestie die van de vraag uitgaat dat de Eerste Kamer bij de totstandkoming van wetten een belangrijk vertragende factor zou zijn, wijzen wij derhalve af. De praktijk wijst dit ook uit. In het algemeen valt de beslissing van de Eerste Kamer over een wetsontwerp betrekkelijk kort na die van de Tweede Kamer. Slechts in enkele

le gevallen komt het voor dat de Kamer een wat langere periode van bezinning nodig heeft dan gebruikelijk. Ook valt in aanmerking te nemen dat na de vaststelling van de wetstekst door de Tweede Kamer al aan de voorbereiding van de voor inwerkingtreding van de wet noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen kan worden gewerkt.

Wij zien niet in dat de publikatie van de adviezen van de Raad van State de noodzaak van een revisie door de Eerste Kamer vermindert. Die publikatie verandert niets aan het feit dat de toetsing van wetsontwerpen door de Raad van State door tijdstip en invalshoek niet op één lijn gesteld kan worden met de heroverweging door de Eerste Kamer van het resultaat van het gemeen overleg tussen Regering en Tweede Kamer. De bedoelde revisie heeft naar ons oordeel niet speciaal betrekking op de bij de behandeling door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen maar op het door Tweede Kamer en Regering gezamenlijk tot stand gebrachte resultaat. In verband daarmee kunnen wij in de suggestie de Raad van State te laten adviseren over door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen geen alternatief zien voor de heroverweging van wetsontwerpen door de Eerste Kamer. Bovendien zou een verplichte raadpleging van de Raad van State over amendementen een vertragende en naar onze mening ook verstorende factor zijn bij de behandeling van wetsontwerpen in de Tweede Kamer, zodat per saldo van aanmerkelijke tijdswinst veelal geen sprake zou zijn.

De argumentatie voor het afwijzen van het suspensief veto was in de eerste plaats dat daarin een vermindering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer ligt opgesloten. Het verdraagt zich daarom niet met het uitgangspunt dat is neergelegd in de motie-De Kwaadsteniet en dat ook door de Regering is aanvaard. Het belang dat de Eerste Kamer de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen heroverweegt, komt onvoldoende tot zijn recht in het kader van een suspensief veto. Bovendien zou dit de Eerste Kamer in een afhankelijke positie brengen ten opzichte van de Tweede Kamer ten aanzien van het uiteindelijke resultaat van haar overwegingen. Wil men de Eerste Kamer een wezenlijke bijdrage aan het wetgevingsproces laten leveren, dan dient zij ook de bevoegdheid te bezitten om wetsontwerpen te verwerpen.

Tussentijdse kabinetswisselingen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met stijgende verbazing kennisgenomen van de reacties van de Regering naar aanleiding van de opmerkingen in het voorlopig verslag inzake de mogelijkheid van een tussentijdse kabinetswisseling zonder verkiezingen. Zij erkenden echter de juistheid van de opmerking in de memorie van toelichting dat de opvattingen hierover zich nader kunnen ontwikkelen. Zoals uit de memorie van antwoord blijkt, delen wij het standpunt van onze ambtsvoorgangers dat een kabinetswisseling zonder verkiezingen naar de huidige opvattingen niet of nauwelijks aanvaardbaar is. Wij zien hierin geen tegenstelling met het standpunt van de leden van de P.v.d.A.-fractie, maar menen wel dat enige nuanceering gewenst is.

De aan het woord zijnde leden meenden, dat de omstandigheid, dat opvattingen zich kunnen ontwikkelen toch niet kan betekenen dat van tijd tot tijd met betrekking tot de voortgang van ons levend staatsrecht de klok zou kunnen worden teruggedraaid. Het lijkt ons ook niet aannemelijk dat een situatie als in 1965, toen een regulier kabinet van andere politieke samenstelling optrad zonder voorafgaande verkiezingen, zich in de toekomst zou kunnen herhalen. Men kan echter niet stellen dat zich op dit punt een voor alle situaties geldende regel heeft ontwikkeld. Er zijn uitzonderingen denkbaar. Als zo'n uitzondering zien wij bij voorbeeld het optreden van interimkabinet of een rompkabinet voor een beperkte periode, zoals zich ook na 1965 heeft voorgedaan.

Naar onze mening gaan de aan het woord zijnde leden er te veel van uit dat zich op dit standpunt een vastomlijnde staatsrechtelijke norm heeft gevormd. Wij achten deze zienswijze niet juist. Daarmee zetten wij evenwel

niet de klok terug, maar trachten wij de leden van de P.v.d.A.-fractie onder ogen te brengen hoe laat het op dit punt is. Dat de onderhavige ongeschreven regel van staatsrecht, voor zover deze zich tot dusver heeft ontwikkeld, in de schriftelijke gedachtenwisseling ten onder zou zijn gebracht, moeten wij derhalve ontkennen.

Politieke partijen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. bleven het minder bevredigend achten dat ook bij deze grondwetsherziening wordt voorbijgegaan aan de rol die politieke partijen in ons staatsbestel vervullen. Met het door hen gemaakte onderscheid tussen de erkenning van de betekenis van de politieke partijen voor het staatkundig leven en de vraag of die erkenning publiekrechtelijke gevolgen moet hebben, kunnen wij het wel eens zijn. Maar wij verschillen met hen van mening waar deze leden stellen dat, als men zich terughoudend opstelt ten aanzien van de publiekrechtelijke gevolgen van de erkenning van politieke partijen als constituerende bestanddelen van de parlementaire democratie, daarvoor in de Grondwet een waarborg zou moeten worden geschapen. De terughoudendheid ten aanzien van overheidsbemoedeningen met politieke partijen is reeds voldoende verzekerd doordat ook voor politieke partijen het grondrecht van vereniging en vergadering geldt. Aan een specifieke waarborgbepaling bestaat daarnaast geen behoefte.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen in de schrapping van het verbod van ruggespraak impliciet de erkenning van het functioneren van de politieke partijen voor wat hun intermediaire en wilsvormende functie betreft. Wij menen dat dit verband inderdaad kan worden gelegd. Het voorstel om het verbod van ruggespraak te schrappen berust primair op de overweging dat door dit verbod de onjuiste indruk kan worden gewekt dat het voeren van overleg aan de leden van de Staten-Generaal verboden zou zijn. Dat de leden overleg kunnen plegen met de politieke partij waarvan zij lid zijn en die hen kandidaat heeft gesteld, is daarmee wel impliciet gegeven. Met de verwijzing in de memorie van antwoord naar het ongeschreven recht doelden wij erop dat de partijvorming en de rol die de politieke partijen spelen bij de totstandkoming van publiekrechtelijke organen zich hebben kunnen ontwikkelen zonder specifieke wettelijke bepalingen ter zake en alleen op basis van de (grond)wettelijke bepalingen betreffende vereniging en vergadering. Wij zien niet in dat het vermelden van politieke partijen in de Grondwet aan die ontwikkeling een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken als hun mening uit dat het feit, dat verkiezingen plaatsvinden op basis van een lijstenstelsel en dat de verkiezing van volksvertegenwoordigers voornamelijk afhangt van de volgorde op die lijsten, afwijkt van het in Grondwet en Kieswet neergelegde beginsel, dat de kiesgerechtigden de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen kiezen. Naar onze mening is er geen sprake van tegenstrijdigheid. Het stelsel heeft zich op basis van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen aldus kunnen ontwikkelen. Dat politieke partijen daarbij een bemiddelende en stimulerende rol spelen is evident. Maar wij willen geen voet geven aan de gedachte dat de politieke partijen als zodanig de samenstelling van de publiekrechtelijke organen bepalen. Een grondwetsbepaling als de leden van de P.v.d.A.-fractie voor ogen staat, lijkt ons daarom niet wenselijk.

Band met het Europese Parlement

Zowel de leden van de fractie van het C.D.A. als de fractie van D'66 kwamen terug op het vraagstuk van de verhouding tussen de leden van het Europese Parlement en het nationale parlement. Deze leden achtten de opneming van een z.g. «kan» bepaling op grond waarvan een regeling van een band tussen de bedoelde leden van het Europese Parlement en het nationale parlement tot stand zou kunnen worden gebracht, wenselijk.

Volgens de leden van de fractie van het C.D.A. behoefde een «kan» bepaling niet noodzakelijkerwijs een stringent omschreven inhoud te hebben als die geformuleerd was in stuk 13859, nr. 4, blz. 3.

De D'66-fractie achtte zelfs een bijzonder lidmaatschap van het nationale parlement niet wenselijk.

Ons staat voorhands niet voor ogen welke inhoud de door de leden van de fracties van het C.D.A. en van D'66 gewenste facultatieve bepaling zou moeten hebben. Het is ons ook niet geheel duidelijk wat de leden van de C.D.A.-fractie bedoelen als zij stellen dat, ook al is er misschien wel op andere wijze tegemoet te komen aan de behoefte en de noodzaak van het onderhouden van contacten, een mogelijkheid voor een nadere regeling gewenst zou kunnen blijken te zijn. Voor een facultatieve grondwetsbepaling op dit punt zou naar onze mening aanleiding bestaan, indien daardoor een mogelijkheid zou worden geopend die de Grondwet nu uitsluit.

Wij menen echter dat er thans staatsrechtelijk voldoende mogelijkheden zijn om aan het onderhouden van contacten tussen de leden van het Europees Parlement en (de leden) van de Kamers der Staten-Generaal vorm te geven. Wij wijzen in dit verband op het rapport van een door de Europese Beweging in Nederland ingestelde studiegroep, geleid door mr. T. Koopmans, waarin wordt gesteld, dat men ernaar zou moeten streven dat de 25 Nederlandse leden van het Europees Parlement het recht krijgen deel te nemen aan, en te spreken in, vergaderingen van de parlementaire commissies die betrekking hebben op hun specifieke sector. De Nederlandse afgevaardigden in het Europees Parlement zouden ook zonder restricties de vergaderingen van de overige kamercommissies moeten bijwonen en zij zouden ook in de fractievergaderingen het woord moeten kunnen voeren.

Wij wijzen in dit verband op de uitbreiding van artikel 3.2.7 die wij bij nota van wijziging hebben aangebracht, waardoor de immuniteit zou gelden ook voor de Europarlementariërs indien aan hen het recht zou worden verleend het woord te voeren in de vergaderingen van de kamercommissies. Gezien de nu reeds bestaande mogelijkheden dergelijke rechten in de reglementen van orde of anderszins toe te kennen, menen zij voorhands dat een grondwettelijke bepaling, hetzij daaraan niets zou toevoegen, hetzij een bijzonder lidmaatschap zou moeten inhouden. Wij wachten overigens met belangstelling een eventuele nadere concretisering van wat de beide fracties voor ogen staat, en het oordeel van de Kamer daarover, af.

Wij kunnen de mening van de fractie van D'66 dat de Grondwet in ieder geval melding zou moeten maken van het Europees Parlement, niet delen. In de Nederlandse Grondwet dienen alleen de voornaamste Nederlandse staatsinstellingen en hun onderlinge betrekkingen in hoofdlijnen te worden geregeld. Daarnaast achten wij het wèl van belang dat de Grondwet in algemene zin een verwijzing inhoudt naar de mogelijkheid bij of krachtens verdrag bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak aan volkenrechtelijke organisaties op te dragen, zoals thans in artikel 67, eerste lid, en in de herziene Grondwet in het voorgestelde artikel 5.2.2a.

Het noemen van specifieke internationale organen, ook al zijn die voor de werking van het Nederlandse staatsbestel van groot belang, achten wij echter niet juist, tenzij daarvoor een bijzonder motief zou bestaan, zoals bij voorbeeld het mogelijk maken van een bijzonder lidmaatschap van de Staten-Generaal voor leden van het Europees Parlement. Bovendien zou de vraag rijzen waarom onze Grondwet wel melding zou moeten maken van het Europees Parlement en niet van de andere belangrijke door de EG-verdragen ingestelde organen, zoals de Europese Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europees Hof.

De belangrijke bevoegdheden van de Raad tot het geven van richtlijnen die van grote invloed kunnen zijn op de nationale wetgeving hebben overigens, voor zover ons bekend, ook nooit geleid tot de gedachte dat die Raad in de Grondwet zou moeten worden vermeld:

De Verenigde Vergadering

De argumenten die in de memorie van antwoord naar voren zijn gebracht tegen het openen van de mogelijkheid dat de Kamers in een Verenigde Vergadering bijeen zouden komen ten einde te beraadslagen over nadere dan in de Grondwet daarvoor aangegeven onderwerpen, indien elk der Kamers daartoe besluit, konden de leden van de fracties van het C.D.A. en van D'66 niet overtuigen.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat onze benadering berustte op de toch wel te simpele overweging dat een breedgedragen en grondwettelijk verankerd tweekamerstelsel in feite gemakkelijk als een eenkamerstelsel zou kunnen gaan functioneren. Dat dit «gemakkelijk» zou kunnen gebeuren is in de memorie van antwoord overigens niet gesteld, wel dat dit mogelijk zou zijn. Dat deze overweging – ontleend aan de toelichting op de Proeve van een nieuwe grondwet – een zeer theoretische zou zijn, kunnen wij niet onderschrijven. In ieder geval zagen de auteurs van de proeve (Proeve van een nieuwe Grondwet, blz. 111), met instemming geciteerd door de staatscommissie (Eindrapport blz. 135–136), de mogelijkheid dat ons tweekamerstelsel zich zou ontwikkelen tot een eenkamerstelsel niet als theoretisch. Wij wijzen er in dit verband op dat de proeve, en in het voetspoor daarvan de staatscommissie, opmerkt, dat de Kamers van de geboden mogelijkheid zowel een spaarzaam gebruik kunnen maken als daaraan een ruime toepassing kunnen geven. Opgemerkt wordt dat de bepaling van de proeve op zich zelf geen beletsel in de weg legt aan het de facto gaan functioneren van ons tweekamerstelsel als een eenkamerstelsel. Wij menen dat wij ons in de memorie van antwoord op dit punt niet onbeheerst zouden hebben opgesteld.

Wij nemen gaarne aan dat de aan het woord zijnde leden de uitbreiding van de mogelijkheid dat de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering bijeenkomen als een in wezen beperkte uitbreiding zien, maar dit neemt niet weg dat de bepaling als door de staatscommissie voorgesteld, althans wat de te behandelen onderwerpen betreft, een zodanige beperking niet inhoudt.

Het argument voor onze vrees voor ongelimiteerde ontwikkelingen ligt in het artikel zelf besloten, dat immers geen begrenzingen inhoudt ten aanzien van de onderwerpen die kunnen worden behandeld in Verenigde Vergadering. De aan het woord zijnde leden mogen de bedoeling hebben de bepaling een beperkte toepassing te geven, maar dit zou dan uit de wetstekst zelf moeten blijken. De bedoelingen van de staatscommissie en die van de leden van de C.D.A.-fractie lijken, gezien de toelichting van de staatscommissie bij haar voorstel, geenszins parallel te lopen.

In het voorstel van de staatscommissie is de enige beperking om in de Verenigde Vergadering bijeen te komen dat beide Kamers daartoe een besluit moeten nemen.

Wij erkennen dat het feit, dat tot het houden van een Verenigde Vergadering een besluit in elk der Kamers zou moeten worden genomen het zou kunnen bemoeilijken dat de grondwettelijke hoofdregel uitzondering en de uitzondering regel zou worden. Maar dit heft ons bezwaar niet op dat de mogelijkheid daartoe wel zou worden geopend. Hierbij valt ook te bedenken dat een besluit van beide Kamers niet alleen op één concreet geval betrekking zou kunnen hebben maar ook op een categorie van onderwerpen. In een grondwetsbepaling kan op dit punt moeilijk een waterdicht onderscheid worden gemaakt. Een verruiming die aan bepaalde andere voorwaarden zou kunnen worden gebonden lijkt ons niet zo gemakkelijk. Er moeten dan toch duidelijke criteria worden aangegeven. Dat daarbij geen afbreuk zou mogen worden gedaan aan de in de Grondwet verankerde keuze voor een behandeling in twee parlementaire instanties spreekt voor ons vanzelf.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat onze reactie op hun stelling, dat grondwetswijziging eenvoudig tot stand te brengen zou zijn indien er ooit behoefte zou ontstaan om hoofdregel en uitzondering te verwisselen,

aan hun betoog voorbijging. De term «eenvoudig» blijkt in het voorlopig verslag te zijn gebezigd in de betekenis, dat daarvoor een meerderheid gevonden zou zijn. Onze reactie beoogde tot uitdrukking te brengen dat het nu eenmaal niet zo eenvoudig is veranderingen in onze Grondwet tot stand te brengen gezien de procedure die daarvoor moet worden gevolgd. Het doet ons genoeg dat de aan het woord zijnde leden en wij het daarover in ieder geval eens zijn. Overigens was onze opmerking op dit punt slechts van bijkomstige aard. Waar het primair om gaat is dat men voor de verwisseling van hoofdregel en uitzondering wel grondwetswijziging wenselijk kan achten, maar dat de door de staatscommissie voorgestelde bepaling daar niet toe noodzaakt.

Het spijt ons te moeten constateren dat deze leden zich niet steeds aan de indruk hadden kunnen onttrekken, dat van hun bijdrage aan de discussie niet zo nauwkeurig was kennis genomen als zijn voor mogelijk hadden gehouden. Deze leden citeerden in dit verband een aantal passages uit de memorie van antwoord. Naar onze overtuiging hebben wij, zoals toch wel uit onze tamelijk uitvoerige reactie mag zijn gebleken, de argumenten van de leden van de C.D.A.-fractie zorgvuldig gelezen en overwogen. Maar wij konden uit het voorlopig verslag slechts de indruk krijgen, dat deze leden zich schaarden achter het voorstel van de staatscommissie en de toelichting daarop. Die toelichting houdt in dat, als de Staten-Generaal het tot praktijk zouden maken de algemene politieke, de algemene financiële beschouwingen en de verdere behandeling van de begroting, evenals ook de behandeling van wetsontwerpen en regeringsnota's te doen plaatsvinden in Verenigde Vergadering, het tweekamerstelsel de facto zou kunnen gaan fungeren als een eenkamerstelsel.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat onze benadering van hun standpunt van een te absolutistische denkwijze getuigde. Met hetgeen wij hiervoor hebben geciteerd uit de proeve en het eindrapport van de staatscommissie menen wij dit verwijt te hebben weerlegd. Het blijkt dat de aan het woord zijnde leden slechts een grondwettelijke mogelijkheid bepleitten dat de Kamers kunnen besluiten *in een bepaald geval* in Verenigde Vergadering bijeen te komen.

Wij zijn het met de leden van de C.D.A.-fractie eens dat het in een voorkomend geval bijeenkomen in Verenigde Vergadering het tweekamerstelsel niet ondergraaft. In de memorie van antwoord worden een aantal gevallen opgesomd waarin wij een behandeling in Verenigde Vergadering bepaald gewenst achten. Het verschil tussen deze leden en ons is hierin gelegen, dat zij naast de in de Grondwet zelf neergelegde gevallen bovendien nog de Kamers zelf de bevoegdheid wil geven gevallen van Verenigde Vergadering vast te stellen, terwijl wij eraan hechten dat de Grondwet limitatief aanwijst over welke onderwerpen de Verenigde Vergadering beraadslaagt en besluit.

Wij zien geen andere bevredigende afbakening dan die welke thans in de Grondwet wordt gevolgd: het nauwkeurig aanduiden van de gevallen waarin behandeling in Verenigde Vergadering aangewezen is. Ook de leden van de C.D.A.-fractie deden geen concrete suggesties voor een afbakening die het gebruik van de figuur van de Verenigde Vergadering binnen zekere grenzen zou houden, en volstonden met de opmerking dat er «zeker mogelijkheden (zijn) om elkaar te vinden». Wij achten het niet goed mogelijk om in de Grondwet vast te leggen dat slechts in een incidenteel geval tot het bijeenroepen van een Verenigde Vergadering kan worden besloten, omdat voor het gebruik maken van deze mogelijkheid geen maatstaf valt te geven. Met andere woorden: neemt men de mogelijkheid in de Grondwet op, dan moet het benutten daarvan wel geheel aan de Staten-Generaal worden overgelaten. Wij hebben er begrip voor dat de leden van de C.D.A.-fractie er de voorkeur aan zouden hebben gegeven het vraagstuk van de Verenigde Vergadering eerst in zijn algemeenheid te hebben kunnen bespreken en daarna pas de mogelijkheid van de tweede lezing van grondwetsherziening in Verenigde Vergadering.

Wij hebben er nota van genomen dat zij het niet voor onmogelijk hielden dat, wanneer de onderhavige discussie zou leiden tot enige verruiming van de mogelijkheid tot bijeenkomsten in Verenigde Vergadering, alsnog het resultaat van de behandeling van wetsontwerp 14 213 – thans Wet van 28 juni 1979, Stb. 390 – heroverwogen zou kunnen worden. Wij wijzen er echter thans reeds op dat artikel 8.1 uitdrukkelijk alleen aan de Tweede Kamer het recht toekent een voorstel tot verandering in tweede lezing te splitsen. Onzerzijds bestaat niet de behoefte de parlementaire behandeling van het betreffende voorstel te heropenen.

Naar aanleiding van de vragen die bij de aan het woord zijnde leden bestonden ten aanzien van de in de Grondwet voorgeschreven Verenigde Vergaderingen waarbij niet tevens uit de grondwetsbepaling volgt dat er beraadslaagd en besloten moet worden merken wij het volgende op.

De opening en sluiting van de zittingen van de Staten-Generaal vallen inderdaad onder deze categorie. In de memorie van antwoord hebben wij bedoeld te zeggen dat wanneer in een dergelijke vergadering beraadslaagd en besloten wordt, zij gelijk komt te staan met een Verenigde Vergadering uit de andere categorie. Zo'n Verenigde Vergadering wordt er dan een waarbij de bepalingen van het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering, welke betrekking hebben op de beraadslaging en de besluitneming, in acht genomen moeten worden. Zo zal vastgesteld moeten worden dat het quorum aanwezig is.

Naar ons oordeel zullen beraadslaging en besluitvorming alleen betrekking kunnen hebben op de verrichtingen waarvoor de Grondwet de Verenigde Vergadering voorschrijft. Het beraadslagen en besluiten buiten verband met het in de Grondwet aangewezen onderwerp waarvoor de vergadering wordt gehouden zou naar onze mening buiten de orde zijn.

Het onderscheid tussen een Verenigde Vergadering ter gelegenheid van het openen en sluiten van de zitting der Staten-Generaal waarin wèl en die waarin niet beraadslaagd en besloten wordt is met name, dat in laatstgenoemd geval geen quorum aanwezig behoeft te zijn en de bepalingen van het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering inzake beraadslaging en besluitvorming niet van toepassing zijn, doch in het eerstgenoemde geval wel. Dit is de betekenis van de door de aan het woord zijnde leden geciteerde zin uit de memorie van antwoord.

Met het bovenstaande zijn wij al ingegaan op enkele door de fractie van D'66 naar voren gebrachte argumenten. Wij voegen daaraan het volgende toe. De leden van de D'66-fractie meenden dat het er slechts om gaat in de Grondwet de mogelijkheid te openen om nieuwe vormen van besluitvorming te beproeven wanneer beide Kamers daartoe behoefte gevoelen. Deze leden wezen erop dat in ieder geval ook de Eerste Kamer te allen tijde de mogelijkheid blijft behouden een ontwikkeling in de richting van een eenkamerstelsel te blokkeren. Wij erkennen dat deze mogelijkheid bij de door de staatscommissie voorgestelde bepaling bestaat maar achten het juister dat de ontwikkeling in de richting van een eenkamerstelsel in de Grondwet zelf wordt uitgesloten. De aan het woord zijnde leden meenden, dat het een petitio principii van de Regering is om te stellen dat de beide Kamers het grondwettelijk voorschrift met betrekking tot de heroverweging door de Eerste Kamer niet door een daartoe strekkend besluit van de beide Kamers moeten kunnen opzij zetten. Wij voeren daartegenover aan dat grondwettelijke bepalingen, voor wijziging waarvan de Grondwet een zware procedure voorschrijft, niet moeten kunnen worden opzij gezet bij besluit van beide Kamers. Inderdaad is in alle gevallen waarin de Kamers in Verenigde Vergadering beraadslagen en besluiten een correctierecht van de Eerste Kamer niet aanwezig. Het criterium voor het voorschrijven van de Verenigde Vergadering in bepaalde gevallen is nu juist hierin gelegen, dat in die gevallen de grondwettgever een correctierecht ongewenst acht.

Bevoegdheden Tweede Kamer

De leden van de V.V.D.-fractie waren geneigd de grote invloed die de Regering aan de Kamer toeschrijft ter zake van de beleidsvaststelling iets te relativeren. Zij wezen in dit verband op door de Kamer aanvaarde moties die niet door de Regering worden uitgevoerd en naar hun oordeel ook niet uitgevoerd behoeven te worden zolang de Kamer geen formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling bezit. Wij tekenen hierbij aan dat voor het niet uitvoeren van moties de Regering door de Kamer ter verantwoording kan worden geroepen. Ongetwijfeld verkeert de Tweede Kamer bij de beleidsvorming in een andere positie dan bij de wetgeving door het ontbreken van formele bevoegdheden, maar dat neemt niet weg dat in ons parlementaire stelsel een kamermeerderheid het beleid bepaald kan beïnvloeden.

Ten aanzien van de kritiek van deze leden op de term «amenderende moties» merken wij op, dat zij zich onderscheiden van andere moties in die zin, dat zij een wijziging beogen teweeg te brengen in één of meer conclusies van een aan de Kamer voorgelegde nota. Zij verschillen niet van andere moties in die zin dat zij alleen wijziging in het beleid van de Regering kunnen aanbrenge voor zover de Regering meent deze voor haar verantwoording te kunnen of te willen nemen.

In het rapport van de werkgroep-Polak wordt inderdaad geen suggestie gedaan de Tweede Kamer meer invloed op de beleidsvaststelling in algemene zin te geven. Wel wordt daarin gesteld dat in een parlementaire democratie uiteindelijk het antwoord op de vraag of de overheid ten aanzien van een bepaalde materie een taak heeft te vervullen en op welke wijze dit dient te geschieden, door het parlement dient te worden gegeven.

De vraag of de mening van de Regering dat voorshands geen andere middelen ter zake de Kamer ten dienste behoeven te staan dan waarover zij thans reeds beschikt, ruimte laat voor de erkenning van een ontwikkeling waarin mettertijd wel aan de Kamer formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling worden gegeven, beantwoorden wij als volgt. Kamer en Regering hebben hun eigen specifieke bevoegdheden die zij echter waar het beleidsbepaling en wetgeving betreft niet onafhankelijk van elkaar kunnen uitoefenen. Het spreekt vanzelf dat het regeringsbeleid niet eenzijdig wordt vastgesteld maar dat daarover overleg plaats heeft met de Kamer. Of de ontwikkeling op den duur zal gaan in de richting van de toekenning van formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling, anders dan in de vorm van wetgeving, valt thans nog niet te overzien.

Artikel 3.1.12, eerste lid (voorzitterschap Verenigde Vergadering)

De leden van de fracties van P.v.d.A. en D'66 herhaalden hun standpunt dat de voorzitter van de Tweede Kamer de Voorzitter van de Verenigde Vergadering dient te zijn. De leden van de fractie van D'66 meenden dat de Regering ter zake wel een zeer formeel standpunt huldigde door zich te beroepen op de motie-De Kwaadsteniet met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer. Zij meenden dat de Regering het voorstel om in artikel 3.1.2, eerste lid, de Tweede Kamer het eerst te noemen, dan ook niet had behoren te doen omdat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bestaande situatie. Wij wijzen deze leden erop dat de bestaande Grondwet de bepalingen die voor de Tweede Kamer gelden laat volgen door de bepalingen betreffende de Eerste Kamer. In artikel 3.1.2, eerste lid, wordt bij deze bestaande situatie aangesloten. Dit betekent uiteraard niet dat het in de nieuwe Grondwet uitsluitend gaat om het codificeren van bestaande grondwetsbepalingen, maar wel dat behouden dient te blijven wat zinvol is. Dit is het geval met de onderlinge positie van beide Kamers die in de herziene Grondwet geen wijziging zal ondergaan.

Erkende dat ook naar onze mening de Tweede Kamer het politiek zwaarste deel van de Staten-Generaal is, menen wij nochtans dat er geen aanleiding bestaat een verandering te brengen ten aanzien van het Voorzitterschap van de Verenigde Vergadering. De mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat de huidige regeling niet in overeenstemming is met de

onderlinge positie der Kamers kunnen wij, gezien het vorenstaande, niet onderschrijven. De huidige regeling is juist een element van die onderlinge positie. De handhaving daarvan is voor ons het voornaamste motief om in het Voorzitterschap van de Verenigde Vergadering geen wijziging voor te stellen. De aanneming van de motie-De Kwaadsteniet is een bijkomend en niet enkel formeel argument, waarop wij ons standpunt mede menen te kunnen baseren.

Artikel 3.1.12, tweede lid (griffier)

Terecht wordt erop gewezen dat het woordje «niet» in de laatste zin van de eerste volle alinea op blz. 24 van de memorie van antwoord niet juist was. Het had «wel» moeten zijn. Bij nota van verbeteringen is de fout reeds hersteld.

Wij hebben in de bijgaande nota van wijzigingen gevolg gegeven aan de door de leden van de C.D.A.-fractie uitgesproken voorkeur om in dit artikellid te spreken van «ambtenaren van de Kamers» in plaats van «ambtenaren van de griffie». Wij achten dit ook juister nu in het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (Stb. 1979, 123) ook sprake is van «ambtenaren in dienst van de desbetreffende Kamer».

De opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie ten aanzien van de benoeming van de griffiers van de Kamers hebben ons ervan overtuigd dat de voorgestelde redactie inderdaad tot misverstand aanleiding zou kunnen geven. De bedoeling dat elke Kamer een griffier heeft kan duidelijk worden gemaakt door «beide Kamers» te veranderen in «elk der Kamers». Bij nota van wijzigingen is hierin voorzien.

Hoewel het door deze leden gesignaleerde misverstand niet kan rijzen voor de benoeming van de Voorzitters van de Kamers geven wij er uit redactioneel oogpunt de voorkeur aan ook in het eerste lid te spreken van «elk der Kamers».

Artikel 3.1.13 (geldelijke voorzieningen)

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. om een nadere uiteenzetting betreffende een differentiatie in de schadeloosstelling van de leden naar bij voorbeeld leeftijd merken wij het volgende op. De thans bestaande verschillen in de geldelijke voorzieningen van de leden van de Kamer hebben goede zin. Zij zijn gerelateerd aan een zwaardere taak, zoals het zijn van bij voorbeeld Voorzitter of fractievoorzitter, of aan de afstand tussen het woonhuis van de leden tot het gebouw waar de vergaderingen van de Kamer worden gehouden. Voor een differentiatie naar leeftijd bestaat naar onze mening echter geen aanleiding. Gezien de zwaarte van het ambt die in principe gelijkelijk op ieder lid van de Kamer rust en de gelijke verantwoordelijkheid die de leden bij de uitoefening van hun taak dragen achten wij voor zodanige differentiatie geen termen aanwezig. Ook andere vormen van differentiatie staan ons thans niet voor ogen.

Artikel 3.1.14 (ontbindingsrecht)

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het wenselijk dat de Kiesraad gevraagd zou worden zijn advies over de noodzakelijke wijzigingen van de Kieswet om te komen tot een verkorting van de termijnen bij kamerontbinding op een zodanig tijdstip uit te brengen, dat daarmee bij de openbare behandeling van dit wetsontwerp rekening zou kunnen worden gehouden. Hoewel wij begrip hebben voor het verlangen van deze leden, menen wij toch een zodanig verzoek redelijkerwijs niet aan de Kiesraad te kunnen doen. Zoals in de memorie van antwoord is vermeld, zal naar het oordeel van de Kiesraad een termijnverkorting van enig belang alleen mogelijk zijn in samenhang met een gewijzigde opzet voor de gehele verkiezingsprocedure. Het onderzoeken van de mogelijkheden hiertoe is niet eenvoudig en vergt tijd. Het kan ook moeilijk losgemaakt worden uit de gehele technische herziening van de Kieswet, waarmee de Kiesraad zich thans bezighoudt. Bij de

openbare behandeling van de onderhavige grondwetsherzieningsontwerpen, die volgens schema voor eind november zou moeten plaatsvinden, zal dan ook nog niet over de resultaten van het onderzoek van de Kiesraad kunnen worden beschikt.

Dezelfde leden betwijfelden of het op termijn stellen van de kabinetsformatie, zoals voorgesteld door prof. Burkens, het door ons gevreesde effect zou hebben. Zij voorzagen eerder een positief effect, omdat geen van de participanten in het formatieproces zich de ergeris van de kiezers op de hals zou willen halen door nieuwe verkiezingen uit te lokken. Nog afgezien van onze andere in de memorie van antwoord uiteengezette bezwaren, die wij reeds doorslaggevend achten, is onze verwachting over het effect van het voorstel toch bepaald minder optimistisch. Wanneer een bij het formatieproces betrokken politieke groepering baat zou menen te hebben bij nieuwe verkiezingen, zal het haar, vreesden wij, altijd wel mogelijk zijn om uit te leggen dat die verkiezingen onontkoombaar zijn geworden door de houding van de andere partners bij de kabinetsformatie. De ergeris van de kiezers zal dus als een middel in de politieke strijd kunnen worden gehanteerd. De mogelijkheid dat de voorgestelde regeling voor dit soort effecten de deur zal openen sterkt ons dan ook in de overtuiging dat we deze weg niet op moeten.

De vergelijking met de wettelijke termijnen die thans gelden voor de samenstelling van de colleges van gedeputeerde staten en van burgemeester en wethouders, achten wij niet sterk. In de eerste plaats is de samenstelling van deze colleges maar tot op zekere hoogte vergelijkbaar met een kabinetsformatie. In de tweede plaats bepaalt de wet weliswaar het tijdstip waarop gedeputeerden en wethouders moeten worden aangewezen, maar verbindt zij aan het uitblijven van die aanwijzing niet de consequentie dat nieuwe verkiezingen voor provinciale staten of de gemeenteraad moeten plaatsvinden. In het voorstel van prof. Burkens is dit laatste element juist essentieel.

Het spijt ons dat wij de leden van de V.V.D.-fractie niet hebben kunnen overtuigen van de wenselijkheid het ontbindingsrecht ook ten aanzien van de Eerste Kamer te handhaven. Wij menen dat deze leden de uitoefening van dit recht op politieke gronden te zeer koppelen aan het functioneren van de vertrouwensregel. De Eerste Kamer pleegt inderdaad niet de vertrouwensregel te hanteren, maar zij oefent wel belangrijke staatsrechtelijke bevoegdheden uit. Die uitoefening kan ingrijpende politieke consequenties hebben. Zo kan de Eerste Kamer een wetsontwerp verwerpen dat de Regering een wezenlijk onderdeel van haar beleid acht. Bij deze verhouding tussen Regering en Eerste Kamer past dat de Regering over het ontbindingsrecht beschikt. Ongetwijfeld is in de verhouding tot de Tweede Kamer het ontbindingsrecht van veel meer belang, maar ook ten aanzien van de Eerste Kamer mag het naar onze mening ten principale niet ontbreken.

Artikel IV (opsomming van artikelen die vervallen)

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie het begin van onze reactie op hun opmerkingen betreffende uitoefening van het recht van kamerontbinding door de Raad van State als waarnemer van het Koninklijk gezag konden begrijpen. Onze opmerking aan het slot dat er geen aanleiding is voor de vrees dat de Raad van State van het ontbindingsrecht misbruik zou maken, vloeit uit dit begin voort. Wij wijzen er nogmaals met nadruk op, dat tot ontbinding slechts onder ministeriële verantwoordelijkheid kan worden besloten. De vraag in welke situaties het goed zou zijn dat de Raad van State het ontbindingsrecht zou kunnen toepassen, valt niet gespecificeerd te beantwoorden. In beginsel zal het om elke situatie kunnen gaan waarin er ook in andere omstandigheden aanleiding zou kunnen zijn tot kamerontbinding.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel