

Zitting 1978–1979

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. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD,

Ontvangen 26 juni 1979

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de beschouwingen waartoe het ontwerp van wet en de memorie van toelichting aanleiding hebben gegeven.

Artikel 3.2.1 (Prinsjesdag)

Met genoegen hebben wij geconstateerd dat algemeen werd ingestemd met de gedachte dat de bepalingen in de Grondwet omtrent het openen en sluiten van de jaarlijkse zittingen van de Staten-Generaal kunnen vervallen, maar dat de traditie van Prinsjesdag dient te worden gehandhaafd.

Bij de leden van de fractie van de P.v.d.A. riep echter de oplossing van het probleem hoe deze traditie te handhaven vragen van wetgevingssystematiek op; met name de plaats van artikel 3.2.1 leek deze leden slecht gekozen.

Tegenover hun mening, dat de in het artikel voorziene bijeenkomst van de verenigde vergadering in het kader van de bepalingen betreffende de rijksbegroting zou moeten worden geregeld, zouden wij het volgende willen opmerken.

De bedoeling van het artikel is de jaarlijkse aanwezigheid van de Koningin in een gezamenlijke vergadering van de kamers der Staten-Generaal bij de aanvang van het nieuwe parlementaire jaar, thans voorzien in artikel 113 van de Grondwet, te bestendigen. Daartoe wordt voorgesteld de in de praktijk ontstane traditie van de troonrede in de Grondwet neer te leggen in plaats van de bepalingen omtrent het openen en sluiten van de zittingen van de Staten-Generaal.

De betekenis van Prinsjesdag nieuwe stijl verschilt in zoverre niet van de bestaande dat deze zijn betekenis zal blijven ontleen aan twee belangrijke factoren: het uitspreken van de troonrede en de indiening van de rijksbegroting voor het volgend jaar. Volgens artikel 134 van de Grondwet geschiedt de indiening van de begrotingswetten «dadelijk na het openen der gewone zitting van de Staten-Generaal», dus het tijdstip dat aangegeven wordt in artikel 110, namelijk de derde dinsdag van september. In de praktijk betekent dit dat de aanbidding van de begrotingswetten geschiedt in een vergadering van de Tweede Kamer die gehouden wordt, nadat daaraan voorafgaand in de verenigde vergadering, aan het slot van de troonrede, de zitting van de Staten-Generaal geopend is verklaard. In de bestaande Grondwet wordt

voor het tijdstip waarop de begrotingswetten worden ingediend dus terugverwezen naar het tijdstip waarop het parlementaire jaar een aanvang neemt, welk tijdstip is opgenomen is het hoofdstuk betreffende de Staten-Generaal.

Een essentieel verschil met de bestaande Grondwet kunnen wij ten aanzien van de voorgestelde plaatsing van artikel 3.2.1. dan ook niet zien. De jaarlijkse aanwezigheid van de Koning in de Staten-Generaal behoort onzes inziens geregeld te worden in het hoofdstuk dat op het parlement betrekking heeft. Het artikel betreffende de begroting behoort, zoals ook is voorgesteld in wetsontwerp 14 226, alleen daarop betrekking hebbende voorschriften te bevatten. De bepaling omtrent de jaarlijkse uiteenzetting van de Regering over het door haar te voeren beleid zou daarin minder goed passen.

De aan het woord zijnde leden gingen er terecht van uit dat het de bedoeling is dat de uiteenzetting van het regeringsbeleid een «troonrede» zal blijven, waarbij het optreden van de Koning geaccentueerd wordt. Het gaat daarbij inderdaad om een politiek stuk waarin het zittende kabinet in hoofdlijnen zijn program ontvouwt. Dat het daarom van meer respect voor het staatshoofd zou getuigen, indien de Minister-President van het zittend kabinet in het bijzijn van de Koning zijn plannen aan de Staten-Generaal zou ontvouwen kunnen wij niet inzien. Het gaat hier om het optreden van het staatshoofd als deel uitmakend en woordvoerder van het staatsorgaan de Regering. Er is onzes inziens geen reden waarom hij slechts als toevoerder in de Staten-Generaal aanwezig zou zijn en niet als woordvoerder. Wij achten het integendeel bijzonder gewenst dat, terwijl overigens de Ministers in de vergaderingen van de kamers de Regering representeren, de Koning eenmaal per jaar de leden van de Staten-Generaal in persoon namens de Regering toespreekt.

Naar aanleiding van de kritiek van de leden van de fractie van de P.v.d.A. op de gebezigde terminologie merken wij op, dat naar onze mening een algemene, samenvattende uiteenzetting omtrent het beleid van de Regering zoals de troonrede geeft, niet in de begroting wordt aangetroffen. Bij de begroting van uitgaven wordt per departement een schets gegeven van het te voeren beleid. De miljoenennota geeft daarbij een algemene toelichting over de toestand van 's Rijks financiën, maar ook deze nota bevat niet een algemene politieke uiteenzetting zoals bedoeld in het onderhavige artikel. Wij kunnen de opvatting van deze leden niet onderschrijven dat de troonrede beter een verklaring over het beleid zou kunnen worden genoemd. Het begrip «verklaring» doet ons eerder aan een uitvoerige toelichtende beschouwing denken – wat de troonrede niet is – dan het begrip uiteenzetting. Vervanging van de ene term door de andere lijkt ons daarom geen verbetering. Dat de troonrede ook opvattingen van de Regering over maatschappelijke ontwikkelingen pleegt te bevatten pleit evenmin op zich zelf tegen de gekozen bewoordingen. Maatschappelijke ontwikkelingen zullen immers gevolgen kunnen hebben voor het beleid dat de Regering zich voorstelt te gaan voeren.

Wij komen dus tot een ontkennende beantwoording van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie aan het slot van hun beschouwing omtrent de plaats van het artikel en de daarin gebruikte terminologie.

Zoals hierboven al bleek stemmen wij met de leden van de fractie van het C.D.A. in met de zienswijze van de staatscommissie dat de uiteenzetting door de Koning zelf een waardevolle traditie is die gehandhaafd dient te worden. Wij zijn het met deze leden eens dat het staatshoofd bij uitstek aan deze zinvolle traditie werkelijke inhoud kan geven. Naar onze mening geven de woorden «door of namens» voldoende duidelijk weer, dat de Koning de eerst aangewezen is om de uiteenzetting uit te spreken. Het optreden van de Koning zelf staat in deze formulering onmiskenbaar voorop. De bepaling schept echter de verplichting voor de Regering de Staten-Generaal ieder jaar een inzicht te geven in haar beleidsvoornemens. Mocht het ooit niet mogelijk zijn dat de Koning zelf de uiteenzetting geeft, dan mag dit geen reden

voor de Regering zijn deze niet te doen geven. Het is daarom noodzakelijk rekening te houden met de mogelijkheid dat de Koning verhinderd zou zijn zelf in de verenigde vergadering op te treden.

Naar aanleiding van desbetreffende opmerkingen van dezelfde leden wijzen wij erop dat, zoals thans de begrotingsindiening en de opening van de jaarlijkse zitting aan elkaar zijn gekoppeld, ook in de toekomst de begrotingsontwerpen worden ingediend op de dag waarop de uiteenzetting van het regeringsbeleid wordt gegeven (artikel 5.2.7, wetsontwerp 14 226). Nieuw is alleen dat van de in de Grondwet genoemde datum binnen bepaalde grenzen door de wetgever kan worden afgeweken. Dat de keuze van Prinsjesdag in feite bepaald wordt door overwegingen omtrent het tijdstip van de begrotingsindiening lijkt ons een logische zaak. De verplichte koppeling van de uiteenzetting van het regeringsbeleid met de indiening van de begrotingsontwerpen heeft naar onze mening goede zin. Die uiteenzetting heeft immers betrekking op de beleidsvoornemens die aan de begrotingsontwerpen ten grondslag liggen. Naar onze mening behoeft die koppeling geen problemen met zich te brengen bij de coördinatie van de begrotingsvoorbereiding in de EG-landen. Mocht, onder meer gelet op de eisen die de coördinatie in EG-verband stelt, een ander tijdstip voor de indiening van de begrotingsontwerpen noodzakelijk zijn, dan zou de datum van Prinsjesdag daaraan moeten worden aangepast. Het voorgestelde artikel voorziet in de mogelijkheid die datum te vervroegen.

Overigens achten wij het vanzelfsprekend dat, ook indien bij de wet Prinsjesdag zou worden vervroegd, deze dag een vaste jaarlijkse datum zal blijven. Een systeem waarbij de datum van Prinsjesdag telkenjare betrekkelijk kort van te voren wordt vastgesteld zou naar ons oordeel niet verkieslijk zijn en ligt ook buiten de bedoeling van de voorgestelde bepaling. De aan het woord zijnde leden, die geen overwegende bezwaren tegen vervroeging van Prinsjesdag hadden, wensen dat de grondwettelijke waarborg dat de begroting tijdig wordt ingediend, behouden blijft. In het voorgestelde artikel wordt aan deze voorwaarde voldaan: de begrotingsindiening zal niet later dan de derde dinsdag van september kunnen vallen.

Met de opmerking van de G.P.V.-fractie, dat er niet een te grote afstand in de tijd moet komen te liggen tussen indiening en behandeling van de begroting enerzijds en uitvoering anderzijds, kunnen wij instemmen. De suggestie om in de Grondwet ook een vroegste tijdstip te vermelden, waarna de begroting voor het volgend jaar kan worden ingediend en een uiteenzetting van het beleid van de Regering kan worden gehouden zouden wij echter niet willen volgen. Het komt ons niet nodig voor de wetgever grondwettelijk aan een vroegste tijdstip te binden. Zodra het wenselijk is Prinsjesdag op een vroeger tijdstip te stellen zal kunnen worden bezien welke mate van vervroeging aanvaardbaar is. Aangezien noch voor de Regering noch voor de Staten-Generaal een vroegere indiening van de begroting op zich zelf erg aantrekkelijk is, behoeft niet te worden gevreesd dat de wetgever tot een vervroeging zal besluiten, voor zover daarvoor niet zeer klemmende redenen bestaan.

Artikel 3.2.2. (openbaarheid)

Naar aanleiding van de opmerkingen van taalkundige aard over de voorgestelde bepalingen merken wij het volgende op.

Op zich zelf zou het wel mogelijk zijn in dit artikel te spreken van een tiende deel van de aanwezige leden. Wij wijzen er echter op dat er in de voorgestelde redactie overeenstemming is met het volgende artikel 3.2.3, eerste lid, waar sprake is van «de helft van het aantal zitting hebbende leden». In die bepaling kan het woord «aantal» minder goed gemist worden. De redactie is ook in overeenstemming met de thans in de Grondwet, alsook in de herzieningsvoorstellen gebezigde terminologie, waar het gaat om het aanvaarden van ontwerpen van wet met een versterkte meerderheid. Wij wijzen in dit

verband op de artikelen 22, 97 en 211 van de Grondwet en de voorgestelde en inmiddels door de kamer aanvaarde artikelen 3.1.13 en 8.2. In alle genoemde artikelen worden voorstellen aangenomen «met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen». Uit een oogpunt van eenheid van terminologie zouden wij ook in dit artikel het woord «aantal» willen handhaven.

Wat betreft de lijdende vorm die gekozen is in het derde lid merken wij op dat het artikellid aanvankelijk in de bedrijvende vorm was gesteld. Zoals in het nader rapport wordt opgemerkt, was het echter nodig ter aanpassing van de formulering aan de andere artikelen van het hoofdstuk Staten-Generaal daarin de woorden «de kamers onderscheidenlijk de kamers in verenigde vergadering» te bezigen. Deze deels enkelvoudige, deels meervoudige aanduiding kan moeilijk als onderwerp van de zin fungeren. Daarom is de bepaling in de lijdende vorm overgebracht.

Ten aanzien van het sluiten der deuren merken wij in de eerste plaats op dat de in het tweede lid gegeven bevoegdheid aan een tiende deel van het aantal aanwezige leden verder strekt dan de bijzondere commissie schijnt aan te nemen. Het gaat immers niet om de bevoegdheid te mogen vragen om het sluiten van de deuren, maar onmiddellijke sluiting te eisen.

Ook in de huidige Grondwet komt die bevoegdheid aan een tiende deel van de aanwezige leden toe. Van enig bezwaar daartegen is nooit gebleken en de bepaling is daarom op dit punt gehandhaafd. Op zich zelf zou ook een bepaald aantal leden kunnen worden genoemd. In dat geval zouden echter voor beide kamers verschillende getallen moeten worden genoemd, tenzij men de evenredigheid tussen de totale aantallen kamerleden en het vereiste gedeelte zou willen prijsgeven. Wij wijzen erop dat in het huidige artikel 61, waar het ook om bevoegdheden van minderheden uit beide kamers gaat, om dezelfde reden ook geen absoluut getal leden wordt genoemd. Dit gebeurt evenmin in de gevallen waarin een gekwalificeerde meerderheid in de Grondwet en de herzieningsvoorstellen geëist wordt. Het lijkt ons daarmee in overeenstemming ook hier een bevoegdheid toe te kennen aan een deel van de aanwezige leden van de kamer.

Naar onze mening dient niet de mogelijkheid te worden geopend dat slechts één lid het sluiten van de deuren kan eisen, met uitzondering van de Voorzitter. Een vergadering met gesloten deuren dient hoge uitzondering te blijven. Daarmee is in overeenstemming dat tot het houden van een besloten discussie over de vraag of met gesloten deuren zal worden vergaderd niet reeds moet worden overgegaan wanneer een enkel kamerlid dat wenst. Zou één lid der kamer menen dat de deuren moeten worden gesloten dan kan hij deze wens kenbaar maken aan de Voorzitter. Deze kan dan het sluiten der deuren nodig oordelen, waarna de kamer beslist of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en besloten.

Wat de term «aanwezig» betreft menen wij, dat de reglementen van orde van de kamers deze nader zullen kunnen uitwerken, met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen. Volgens de thans geldende regels wordt een lid geacht aanwezig te zijn indien hij op de presentielijst heeft getekend (vgl. Reglement van Orde van de Tweede Kamer, artikel 44). Van het aldus aanwezig te achten aantal leden zal bij de toepassing van het artikel kunnen worden uitgegaan.

Artikel 3.2.3. (besluiten)

Eerste lid (quorum)

De juistheid van het voorstel de eis van een quorum voor de beraadslaging niet meer in de Grondwet op te nemen werd betwijfeld door met name de leden van de fracties van de P.v.d.A. en het G.P.V.

Naar aanleiding van de kanttekeningen die de leden van de fractie van de P.v.d.A. plaatsten bij dit voorstel merken wij op, dat het, zoals ook in de memorie van toelichting werd vermeld, slechts in de bedoeling lag het quorum

voor de beraadslaging in de Grondwet te schrappen. Er werd echter van uitgegaan dat de reglementen van orde daaromtrent wél een regeling zouden treffen, zoals thans ook gebeurt. Aan die regeling zou echter de grondwettelijke basis komen te ontvallen.

Intussen hebben wij oog voor de bezwaren die aan het voorstel kleven. Met het verdwijnen van het quorum voor de beraadslaging uit de Grondwet zou inderdaad de drempel tot het laten vervallen van het quorum bij de aanvang van de kamervergaderingen worden verlaagd, zoals de leden van de fractie van de V.V.D. opmerkten. Dit zou kunnen leiden tot de door de leden van de fractie van de P.v.d.A. en het G.P.V. geschetste onwenselijk te achten situaties. Ook wij achten het onwenselijk in dit opzicht onderscheid te maken tussen beraadslaging en besluitvorming.

De in het voorlopig verslag aangevoerde argumenten hebben ons ervan overtuigd dat het beter is ook het quorum voor de beraadslaging in de Grondwet te handhaven. Een voorstel daartoe wordt gedaan in bijgaande nota van wijziging.

Tweede lid (meerderheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag of geen uitzonderingen op het beginsel dat bij meerderheid wordt besloten zouden moeten worden toegestaan. Deze leden dachten daarbij met name aan rechten die een gekwalificeerde minderheid zouden behoren toe te komen op het punt van het recht om inlichtingen te verzamelen dan wel om inlichtingen aan de Regering te vragen.

In het voorlopig verslag op wetsontwerp 14 225 zijn deze leden inhoudelijk nader op deze problematiek ingegaan. In de memorie van antwoord op dat wetsontwerp zullen wij ons standpunt hieromtrent dan ook nader uiteenzetten. Hoe men ook over zodanige minderheidsrechten denkt, als hoofdregel zal in ieder geval gehandhaafd moeten worden dat er besloten wordt bij meerderheid van stemmen. Die regel is in de onderhavige bepaling neergelegd en ook de leden van de P.v.d.A.-fractie zullen, naar wij aannemen, daarmee instemmen. Wij menen voor het overige thans te kunnen volstaan met het beantwoorden van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie, in welke constituties aan minderheden in parlementen rechten worden toegekend en op welke besluiten deze rechten betrekking hebben.

Wij hebben ons voor wat betreft het naar aanleiding van deze vraag ingestelde onderzoek beperkt tot de EG-landen en Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Het instellen van een onderzoek waarbij alle constituties betrokken zouden zijn zou aanzienlijk meer tijd geveerd hebben, terwijl de resultaten daarvan voor de Nederlandse situatie toch niet bijzonder relevant geweest zouden zijn, omdat de betekenis van de rechten van parlementaire minderheden vanzelfsprekend nauw samenhangt met het functioneren van het parlementaire stelsel als zodanig.

Van de in het onderzoek betrokken landen kennen alleen de constituties van Denemarken en de Duitse Bondsrepubliek bepalingen over rechten van parlementaire minderheden¹. In de Deense Grondwet hebben de rechten van parlementaire minderheden uitsluitend betrekking op de wetgevingsprocedure. De belangrijkste bepaling in dit verband is ongetwijfeld artikel 42 van de Deense Grondwet. Krachtens dat artikel moet op verzoek van 1/3 van het aantal leden van het Folketing over een reeds aangenomen wetsontwerp een referendum worden gehouden. Dit verzoek moet binnen drie dagen nadat het wetsontwerp is aangenomen worden gedaan. Overigens worden uitzonderingen gemaakt voor een aantal categorieën wetsontwerpen en ook is het mogelijk dat het Folketing binnen vijf dagen nadat het wetsontwerp is aanvaard, dit weer intrekt indien daarover een referendum moet worden gehouden.

In artikel 44 van de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek is aan een minderheid van tenminste 1/4 van het aantal leden van de Bondsdag het recht van enquête toegekend. Andere rechten van parlementaire minderheden kent deze Grondwet niet.

¹ De tekst van de betreffende bepalingen is in een bijlage bij deze memorie opgenomen.

De grondwetten van de overige onderzochte landen kennen geen bepalingen betreffende rechten van parlementaire minderheden en er bestaan voor zover valt na te gaan ook geen wettelijke bepalingen daaromtrent. Wel worden in tal van reglementen van orde rechten aan parlementaire minderheden (bij voorbeeld aan fracties) toegekend. Voor de thans aanhangige grondwetsherziening zijn deze echter, naar het ons voorkomt, niet relevant.

Ten aanzien van het voorstel van de P.P.R.-fractie om in verband met het enquêterecht in dit artikellid de mogelijkheid open te houden van een minderheidsrecht merken wij op, dat daartoe geen aanvulling van het onderhavige artikellid, zoals door haar wordt voorgesteld, behoeft te worden aangebracht. Zowel in de huidige Grondwet als in de herzieningsvoorstellen wordt in bepaalde gevallen afgeweken van het algemene vereiste van gewone meerderheid bij de besluitvorming en wordt een versterkte meerderheid of een uitspraak van een bepaalde minderheid geëist. Wil men de bevoegdheid tot het houden van een enquête aan een minderheid van de kamers toekennen – iets waarvan wij overigens geen voorstander zijn – dan dient dit in het desbetreffende artikel mogelijk te worden gemaakt. Een aanvulling van het aan de orde zijnde artikellid zou daartoe niet nodig zijn.

Derde lid (stemmen zonder last)

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, die zich overigens konden verenigen met de handhaving van het stemmen zonder last en de schrapping van het verbod van ruggespraak, merken wij het volgende op. Op de betekenis van de bepaling betreffende het stemmen zonder last is van regeringszijde eerder ingegaan bij de behandeling van het grondwetsherzieningsontwerp inzake provincies en gemeenten, waarin de opnemng van een overeenkomstige bepaling werd voorgesteld.²

Die betekenis is dat de leden van de volksvertegenwoordiging naar eigen overtuiging stemmen. Zij verbiedt daarom dat de leden van de kamers aan een lastgeving van wie dan ook gebonden zouden zijn. Een kamerlid kan niet gebonden worden aan instructies van anderen, ook niet aan die van de politieke partij die hem kandidaat heeft gesteld. Het artikel staat in direct verband met artikel 3.1.1 en houdt de voorwaarde in die vervuld moet worden ten einde te bewerkstelligen dat de Staten-Generaal inderdaad het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Uit beide bepalingen blijkt dat een lid van de Staten-Generaal als zodanig in generlei specifieke mandaatverhouding mag staan. Wij kunnen het dan ook niet onjuist vinden dat in de memorie van toelichting gesteld wordt, dat met de bepaling wordt vastgelegd dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is. Het resultaat van een in de kamer gehouden stemming kan niet worden aangevochten op grond van het feit dat iemand zich aan de fractiediscipline heeft onttrokken. De aan het woord zijnde leden signaleren in dit verband, doch zonder nadere adstructie, een grenserving van het begrip «bindend mandaat». In het midden latend waarop deze leden precies doelen, menen wij in ieder geval in het voorgestelde artikel de uitsluiting van het bindend mandaat besloten te moeten achten.

Op de vragen van de fractie van de V.V.D. antwoorden wij het volgende. Een last, een bindend mandaat, kan worden omschreven als een opdracht om namens degene die het mandaat verleent, of althans met inachtneming van diens aanwijzingen op te treden. De mandaatverhouding zou in dit geval kunnen bestaan tussen volksvertegenwoordigers en kiezers, maar ook tussen de afgevaardigde en zijn politieke partij, zijn fractie en dergelijke. Hierboven hebben wij er al op gewezen, dat een kamerlid als zodanig vrijwillig noch onvrijwillig een last mag aangaan. De vraag of een verplichting tot uitvoering van een verkiezingsprogramma als een last kan worden gezien verdient een genuanceerd antwoord.

¹ Zitting 1976–1977, 13 990, nr. 6, blz. 23-24;
Hand. II 1978–1979, blz. 4039.

Kamerleden hebben zich, door zich kandidaat te laten stellen door een partij, akkoord verklaard met het verkiezingsprogramma van die partij. De kiezers hebben hem op grond van dat programma gekozen. Het kamerlid is daarom politiek gebonden zowel tegenover de kiezers, als tegenover zijn politieke partij, zich aan het programma te houden. Hij behoudt daarbij echter zijn onafhankelijkheid en zelfstandigheid als volksvertegenwoordiger. In die zin is het zich houden aan het verkiezingsprogramma niet te zien als een last.

Ten aanzien van het zogenaamde terugroepingsrecht merken wij op, dat politieke partijen een dergelijk recht niet bezitten. Van een bindend mandaat zou inderdaad sprake zijn indien een politieke partij een formeel terugroepingsrecht zou kunnen uitoefenen voor het geval kamerleden het verkiezingsprogramma van die partij niet ten uitvoer brengen. De werkelijkheid is, dat een gekozene in de uitoefening van zijn lidmaatschap niet juridisch gebonden is aan de besluiten van politieke partijen. Een politieke partij heeft niet de bevoegdheid een einde te maken aan het lidmaatschap van de kamer en het verlies van vertrouwen van zijn politieke partij behoeft voor de betrokkene niet te betekenen dat hij zijn zetel in het vertegenwoordigend lichaam waarin hij is gekozen opgeeft. Er bestaan geen wettelijke bepalingen waarin het verlies van het vertrouwen van een politieke partij als grond van het verlies van het kamerlidmaatschap wordt vermeld. Wel kan een politieke partij een kamerlid uitnodigen tot een gedachtenwisseling als er twijfel over zou bestaan of het verkiezingsprogramma voldoende zou worden gevolgd.

Op de laatste vraag uit de V.V.D.-fractie antwoorden wij dat uit het bovenstaande volgt dat een zogenaamd terugroepingsrecht niet tegen de wil van de betrokkene kan worden uitgeoefend.

Niet voorgestelde bepalingen inzake besluitvorming

De leden van de P.v.d.A.-fractie betwijfelden of het juist is een aantal bepalingen over het nemen van besluiten te verwijzen naar het Reglement van Orde. Wij menen dat ten aanzien van dit onderwerp de bepalingen van de huidige Grondwet te onderscheiden zijn in belangrijke en minder belangrijke. Op enkele punten dient de Grondwet zelf voorschriften te geven. Met name denken wij hierbij aan de regel dat besloten wordt bij meerderheid van stemmen. De artikelen 116 en 117 van de Grondwet behelzen thans echter ook enkele bepalingen die wij niet van voldoende gewicht achten om ze in de Grondwet te handhaven. Met onze voorgangers zijn wij zulks van mening ten aanzien van de regeling van het staken van stemmen en ten aanzien van de wijze waarop stemmingen ter benoeming of voordracht van personen moeten worden gehouden. Deze onderwerpen kunnen gevoeglijk aan de reglementen van orde ter regeling worden overgelaten.

Op één punt kunnen wij de leden van de P.v.d.A.-fractie echter volgen. Wij menen dat de leden van deze fractie en van de fractie van het C.D.A. terecht van oordeel zijn dat een bepaling over het recht van één lid der kamers om een hoofdelijke stemming te eisen, ook in de nieuwe Grondwet thuis hoort. Wij kunnen de argumenten die deze leden daarvoor aanvoeren onderschrijven. Het is ook naar onze mening uit een oogpunt van waarborging van bepaalde rechten van parlementaire minderheden minder juist deze grondwettelijke bepaling te schrappen. Terecht merken de leden van de fractie van het C.D.A. op dat, zeker in de laatste jaren, van dit recht geen gebruik is gemaakt om obstructie te voeren. Bij nota van wijziging is derhalve de bepaling van het huidige artikel 116, vierde lid, in het ontwerp opgenomen.

Wij zijn het eens met deze leden in hun afwijzing van een mogelijkheid tot stemoverdracht. Wij hebben er voorts kennis van genomen dat zij bezwaar hebben tegen onthouding van stemmen bij beslissingen door de kamers. Te dien aanzien merken wij op, dat het Reglement van Orde van de kamer het zich onthouden van stemmen formeel ook niet kent. Een kamerlid kan zich echter wel aan een stemming onttrekken. Wij menen echter dat aan een grondwettelijk verbod om dit te doen geen behoefte bestaat.

Artikel 3.2.5 (positie bewindslieden)

Eerste lid (toegang tot vergaderingen)

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. merken wij op dat volgens het huidige artikel 104, eerste lid, van de Grondwet, Ministers en Staatssecretarissen ongevraagd de beraadslagingen kunnen bijwonen. Zij hebben volgens de bewoordingen van deze bepaling zitting in beide kamers. Terminologisch is deze bepaling minder gelukkig. Het «zitting hebben» suggereert te zeer een positie die gelijk staat met het lidmaatschap van de kamers. Wij achten het dan ook juist dat de Staatscommissie deze formulering heeft vermeden. Inhoudelijk menen wij echter dat de bepaling terecht is gehandhaafd. Regering en Staten-Generaal zijn in onze staatsrechtelijke verhoudingen twee nauw op elkaar betrokken en op elkaar inwerkende staatsorganen. Hun positie wordt enerzijds gekenmerkt door grote zelfstandigheid, anderzijds ook door de omstandigheid dat zij zonder elkaar niet kunnen functioneren. Bij deze wederzijdse betrokkenheid past niet alleen dat de kamers het recht hebben zich ongevraagd met de activiteiten van de Regering te bemoeien, maar ook dat de Regering tot op zekere hoogte gerechtigd is om zich ongevraagd met de beraadslagingen van de Staten-Generaal in te laten. Dit laatste heeft de vorm gekregen van een bevoegdheid van Ministers en Staatssecretarissen om de openbare vergaderingen van de kamers bij te wonen en aan de beraadslaging deel te nemen. Wij achten het ten principale niet juist aan deze van oudsher bestaande bevoegdheid een einde te maken. Ons is geen voorbeeld bekend dat een Minister of Staatssecretaris tegen het verlangen van de kamer aan een vergadering deelnam of zich in de discussie mengde. Het spreekt naar onze mening ook vanzelf dat bewindslieden zich niet mengen in beraadslagingen over aangelegenheden die in het bijzonder de kamers aangaan en die de kamers zonder inmenging van anderen willen behandelen.

Naar onze mening zou de door de leden van de fractie van het C.D.A. voorgestelde toevoeging, dat de bewindslieden in de vergaderingen een raadgevende stem hebben niet beter de inhoud van hun aandeel aan de beraadslaging weergeven.

De redactie van artikel 104, eerste lid, tweede volzin, waarin de Ministers «als zodanig» alleen een raadgevende stem hebben, houdt verband met de eerste volzin van dit artikellid, krachtens hetwelk de Ministers zitting hebben in de kamers. In die tekst moet worden verduidelijkt, dat de Ministers geen stem hebben bij de beslissingen die de kamers nemen. Bij de in artikel 3.2.5, eerste lid, gekozen bewoordingen kan deze toevoeging achterwege blijven. Bovendien suggereert het begrip «raadgevende stem» ten onrechte dat er toch van een bepaalde vorm van deelnemen aan stemmingen sprake zou zijn.

Tweede lid (verschijningsplicht)

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie instemmen met de handhaving van de bepaling, dat de kamers van bewindslieden kunnen verlangen aanwezig te zijn in hun vergadering.

Wij zien niet in dat, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. voorstaan, een doeltreffender formulering van dit artikellid wenselijk zou zijn.

Ofschoon overeenkomstig de bestaande Grondwet gesproken wordt van «uitnodigen» is het duidelijk, dat tegenover de bevoegdheid van de kamers de Ministers en de Staatssecretarissen te vragen om in de vergadering te verschijnen de plicht van de Ministers en de Staatssecretarissen staat daaraan binnen de grenzen van het mogelijke te voldoen.

Derde lid (bijstand)

De mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat een bepaling waaraan bewindslieden het recht kunnen ontleen om zich in de vergadering te laten bijstaan in het Reglement van Orde zou kunnen worden ondergebracht, kunnen wij niet onderschrijven. Het recht van Ministers en Staatssecretarissen zich in de vergaderingen van de kamers te doen bijstaan dient, omdat het hier een bevoegdheid van de Regering ten opzichte van de kamers betreft, een grondwettelijke basis te hebben. Zonder deze grondwettelijke waarborg zou de Regering voor deze bevoegdheid afhankelijk zijn van de door de kamers zelf vast te stellen reglementen van orde. Dat lijkt ons niet juist.

De vraag die uit de fractie van D'66 werd gesteld, of het niet gewenst is om in de Grondwet de mogelijkheid van het geven van inlichtingen door ambtenaren op te nemen beantwoorden wij ontkennend. Anders dan deze leden zijn wij van oordeel dat ambtenaren niet zelfstandig een antwoordplicht moeten krijgen. Dit zou kunnen leiden tot een doorkruising van de politieke verantwoordelijkheid van de bewindslieden, die wij allerminst fictief achten. Een goed functioneren van deze politieke verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat contacten tussen de kamers en ambtenaren in beginsel via de betrokken Ministers verlopen. Wel kunnen ambtenaren met toestemming van een bewindsman – en in het algemeen ook in diens aanwezigheid – mondeling inlichtingen aan de kamers verstrekken. De uiteindelijke verantwoording over het beleid dient echter bij de Ministers te blijven berusten.

De aan het woord zijnde leden leggen vervolgens een uitdrukkelijke relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur. Zij stellen in dat verband de vraag waarom aan de burgers wel een grotere informatie ten aanzien van de publieke zaak kan worden verschaft, terwijl kamerleden geen mogelijkheid hebben om inlichtingen te vragen aan ambtenaren die de Ministers bijstaan.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat de Wet openbaarheid van bestuur niet een grotere informatie omtrent de publieke zaak verschaft aan burgers dan aan kamerleden. Op die wet kan door een ieder – en dus ook door kamerleden – gelijkelijk een beroep worden gedaan. Wij benadrukken in dit verband overigens dat de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur niet noopt tot openbaarmaking in alle gevallen. Indien iemand een verzoek om informatie tot een Minister richt en deze meent het voldoen aan dat verzoek niet voor zijn verantwoording te kunnen nemen omdat een van de uitzonderingsgronden van artikel 4 WOB aanwezig is, dan zal hij het verzoek om informatie niet behoeven te honoreren. Het is dus bepaald niet zo dat de WOB noopt tot het steeds verschaffen van gevraagde informatie met voorbijzien aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Onzes inziens dient ook in het kader van de inlichtingenplicht van de Ministers en de Staatssecretarissen ten opzichte van de kamers de rol die de ministeriële verantwoordelijkheid daarbij speelt niet terzijde geschoven te worden door in de Grondwet een zelfstandige antwoordplicht voor ambtenaren op te nemen.

Wij merken ten slotte nog op dat kamerleden wat de informatie over de publieke zaak betreft eerder een voorsprong hebben op de overige burgers dan een achterstand. Immers, de gronden waarop aan kamerleden informatie kan worden onthouden – gronden alleen gelegen in het belang van de staat – zijn aanzienlijk minder talrijk dan de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur.

Niet voorgestelde bepalingen

De door de leden van de fractie van D'66 gedane suggestie in de Grondwet een zekere relatie tussen het Nederlandse parlement en het Europese parlement tot uitdrukking te brengen is beantwoord in de memorie van antwoord betreffende wetsontwerp 14 222.

Artikel 3.2.7 (immunititeit)

Naar aanleiding van de eerste vragen vanuit de fractie van de P.v.d.A. waartoe het artikel aanleiding gaf stellen wij voorop, dat in het algemeen voorzichtigheid geboden is bij a contrario redeneringen. Dit uitgangspunt voor ogen houdende menen wij dat, waar in de Grondwet sprake is van de Kamers der Staten-Generaal, daaronder over het algemeen niet de kamercommissies mede verstaan moeten worden.

Als, bij voorbeeld, volgens artikel 3.2.5, eerste lid, de Ministers en de Staatssecretarissen toegang hebben tot de vergaderingen, dan betekent dit niet dat zij ook zonder meer toegang zouden hebben tot de vergaderingen van kamercommissies. Anderzijds kan uit de in het tweede lid van hetzelfde artikel aan de kamers gegeven bevoegdheid Ministers en Staatssecretarissen uit te nodigen om ter vergadering aanwezig te zijn niet worden afgeleid, dat geen overleg zou kunnen worden verlangd tussen kamercommissies en Ministers en Staatssecretarissen. Men zie in dit verband artikel 25 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en artikel 61 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer betreffende overleg met de Regering door kamercommissies. Met name waar het gaat om het samenspel tussen parlement en Regering kan de Grondwet slechts in grote lijnen aangeven hoe de verhouding tussen beide instellingen is. Het overige moet worden overgelaten aan de staatkundige praktijk. Op deze kwestie gaan wij ook nog in in de memorie van antwoord betreffende wetsontwerp 13 225 naar aanleiding van desbetreffende vragen van de fractie van de P.P.R. over inlichtingen van Ministers aan kamerfracties.

Intussen zijn wij van mening dat in dit artikel terecht de vergaderingen van commissies uit de Staten-Generaal worden genoemd. Wij achten dit meer in het bijzonder van belang in verband met het instituut van de openbare commissievergadering dat nog onbekend was toen de parlementaire onschendbaarheid – van parlementariër eerst en de andere in het desbetreffende artikel genoemde personen later – in de Grondwet werd opgenomen.

De eerdergenoemde leden stelden de vraag, waarom in het artikel niet gesproken wordt van de vergaderingen van de kamers. In antwoord daarop verwijzen wij naar artikel 3.2.2., eerste lid, betreffende de openbaarheid van de vergaderingen van de Staten-Generaal. De in het onderhavige artikel gebezigde terminologie sluit aan bij die, welke in genoemd artikellid is gebruikt.

Op de vraag of een bepaalde bijeenkomst een bijeenkomst van een kamercommissie mag worden genoemd zal naar onze mening het antwoord moeten worden gevonden in de reglementen van orde van de kamers.

Ten aanzien van de positie van personen die gehoord worden door kamercommissies merken wij op, dat de grondwettelijk gewaarborgde parlementaire onschendbaarheid zich slechts kan uitstrekken tot de in de Grondwet in het desbetreffende artikel genoemde personen en alleen tot de daarin genoemde vergaderingen. In verband met dit laatste moet de vraag, of de immunititeit ook voor vergaderingen van fracties of commissies daaruit geldt ontkennend worden beantwoord.

De vraag uit de fractie van de V.V.D., of de bepaling inzake de immunititeit ook geldt voor hetgeen in de vergaderingen van een niet uit parlementariërs bestaande commissie door de in het artikel genoemde personen is gezegd of schriftelijk is overgelegd, beantwoorden wij ontkennend. Het gaat in dat geval niet om kamercommissies als in het onderhavige artikel bedoeld.

Artikel 3.2.8 (Reglement van Orde)

De leden van de fractie van de P.v.d.A., die het had getroffen dat de Regering in verband met de zelfstandigheid van de Staten-Generaal geen uitspraak had gedaan over de budgettaire aspecten van die zelfstandigheid, stelden de vraag of de Regering bevoegd is om haar medewerking te weigeren aan de totstandkoming van, dan wel de uitvoering van, door de kamer getroffen regelingen die budgettaire gevolgen hebben.

Dienaangaande merken wij allereerst op, dat de begrotingswetten tot stand worden gebracht door de Staten-Generaal en de Regering gezamenlijk. Dit geldt uiteraard ook voor hoofdstuk II van de rijksbegroting betreffende de Hoge Colleges van Staat (en het Kabinet der Koningin), waaronder ook de Staten-Generaal vallen. Vervolgens wijzen wij erop dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor dit hoofdstuk van de begroting evenzeer geldt als ten aanzien van de andere begrotingshoofdstukken.

Het parlement verkeert echter in de bijzondere positie dat het geen rijksorgaan is dat werkt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar een orgaan waartegenover de Regering politiek verantwoordelijk is. Het heeft ten opzichte van de Regering een controlerende functie. Het mag door de Regering dan ook niet worden belemmerd in het scheppen van mogelijkheden zijn taak op doeltreffende wijze te vervullen.

De uitwerking in de praktijk van de geschetste situatie is, dat de kamers in feite zelf hun begrotingen opstellen. Het beleid ten aanzien van die begrotingen moet echter in overeenstemming zijn met het beleid van de Regering met betrekking tot de totale begroting. Indien een verschil van mening zou ontstaan over de vraag of de uitvoering van een door de kamer beoogde regeling financieel wel mogelijk is, zal in overleg tussen de kamers en de Regering naar een oplossing gezocht moeten worden. Het is naar wij menen te weten nog niet voorgekomen dat de Regering haar medewerking aan de door de kamer getroffen regelingen zonder meer weigerde. In dit verband herinneren wij aan de discussie bij de behandeling van hoofdstuk II van de begroting voor 1979 over uitbreiding van het personeelsbestand bij enkele Hoge Colleges van Staat. De tweede ondergetekende heeft toen gesproken over de noodzaak van overleg over deze kwestie. (Hand. II, 1978–1979, blz. 508).

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel