

Zitting 1978–1979

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. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 22 januari 1979

Blz.

INHOUD

Algemeen	2
Inleiding	2
Het twee-kamerstelsel	3
Terugkeer in het parlement van afgetreden bewindslieden en plaatsvervangend kamerlidmaatschap	4
Politieke partijen	6
De verenigde vergadering	7
Artikelen	10
Artikel 3.1.1 (vertegenwoordiging)	10
Artikel 3.1.2 eerste lid (twee kamers)	10
Artikel 3.1.2 tweede en derde lid (leden-aantallen)	11
Artikel 3.1.11 (eed en belofte)	12
Artikel 3.1.12 eerste lid (voorzitterschap)	13
Artikel 3.1.12 tweede lid (griffier)	13
Artikel 3.1.13 (geldelijke voorziening)	14
Artikel 3.1.14 eerste lid (ontbindingsrecht)	14
Artikel 3.1.14 tweede, derde en vierde lid (termijnen)	16
Artikel IV (opsomming van artikelen die vervallen)	17

De bijzondere commissie¹ die belast is met het voorbereidend onderzoek van de wetsontwerpen tot grondwetswijziging, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met veel belangstelling van dit wetsontwerp en de begeleidende toelichting kennis genomen. Zij achtten deze memorie van toelichting, met name ook wat betreft enkele punten waarvoor het kabinet afziet van het doen van voorstellen, betrekkelijk mager. Zij veroorloofden zich op die punten een aantal nadere vragen om een duidelijker beeld te krijgen van de opvattingen van de Regering en om een open discussie over de problematiek te bevorderen.

Tevens constateerden deze leden het bezwaar van de spreiding van de grondwetsherziening over meer wetsontwerpen – overigens met handhaving van hun instemming daarmee – met het oog op het verkrijgen van een goed totaalbeeld. In verband hiermede wensten deze leden zich in het algemeen het recht voor te behouden bij nader inzien op bepaalde onderdelen terug te komen en in het bijzonder in dit voorlopig verslag verbanden te leggen tussen de inhoud van dit wetsontwerp en die van andere wetsontwerpen.

Leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming kennis genomen van de accentverschuiving naar meer zelfstandigheid (waarmede niet bedoeld is: onafhankelijkheid) van de Staten-Generaal, zoals die tot uitdrukking komt in het voorstel tot wijziging van de procedure volgens welke de voorzitters van beide Kamers worden benoemd. Voormelde leden zagen hierin niet slechts de bevestiging van een historisch gegroeide ontwikkeling doch ook een na te streven doel voor de toekomst in de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering, die beide vanuit een zelfstandige, eigen verantwoordelijkheid tot samenwerking moeten geraken. Op beide Kamers rust de plicht aan haar zelfstandige positie, waar nodig, in de politieke besluitvorming gestalte te geven.

Tijdens de gedachtenwisseling in de Tweede Kamer over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken met de gedachte gespeeld zeer belangrijke ongeschreven regels van staatsrecht waarop het Nederlandse parlementaire stelsel rust, als nog in de Grondwet te brengen. Daarbij kan overwogen worden een norm van noodzakelijk, al dan niet aanwijsbaar vertrouwen tussen Regering en Tweede Kamer te formuleren, alsmede het beginsel te verwoorden dat een Kamer niet tweemaal met betrekking tot dezelfde zaak ontbonden mag worden. Hoewel het laatste iets minder moeilijk lijkt te verwezenlijken dan het eerste, hadden leden van de V.V.D.-fractie zich destijds zeer gereserveerd opgesteld tegenover de suggestie, door Minister De Gaay Fortman gedaan. Deze leden meenden dat de elementen van het parlementaire stelsel voldoende verankerd waren in het politieke leven en het rechtsbewustzijn van wie zich bij de politiek betrokken voelen, zodat deze elementen geen nadere codificatie behoeven, terwijl hun formulering in de Grondwet wellicht problemen zou kunnen oproepen. Deze leden constateerden met genoegen dat de Regering van een poging om een grondwettelijke formulering te vinden had afgezien.

De leden van de P.P.R.-fractie konden zich in grote lijnen vinden in de voorstellen tot grondwetsherziening. Tevens stelden ze vast dat er geen belangrijke structurele veranderingen worden voorgesteld.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA) voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD).

De leden van de P.v.d.A.-fractie betreurden het dat de voorstellen tot herziening van de Grondwet geen veranderingen van betekenis beogen in de positie van de beide Kamers der Staten-Generaal. Zoals bekend huldigen zij het standpunt dat er hoegenaamd geen reden is om de Eerste Kamer te handhaven. Het is van tweeën een: of de Eerste Kamer is bedoeld als waarborg tegen onbezonnen wetgeving door de Tweede Kamer. In dat geval achten deze leden het uiterst dubieus dat aan een op getrapte wijze gekozen Kamer het laatste woord in het wetgevingsproces wordt toegekend. In feite wordt de Tweede Kamer dan als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging ondergeschikt gemaakt aan een onvoldoende gelegitimeerd orgaan. Of de betekenis van de Eerste Kamer in ons constitutioneel bestel moet als uiterst bescheiden worden gezien, zoals de voorstanders van handhaving op grond van de praktijkervaring beweren. Het komt, zo zeggen zij, slechts zelden voor dat een door de Tweede Kamer aanvaard wetsontwerp in de Eerste Kamer sneuvelt. Vanuit die gezichtshoek is de Eerste Kamer een doublure die het wetgevingsproces, dat door de toenemende invloed van adviesorganen toch al meer en meer bij de maatschappelijke ontwikkelingen achterblijft, onnodig extra vertraagt. Die vertraging doet zich in toenemende mate voor, zoals onder meer blijkt uit de groeiende betekenis van de novelle.

Op het doublurekarakter van de Eerste Kamer is tijdens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de openbare commissievergadering op 9 december 1974 met name gewezen door diegenen die beducht waren voor een rechtstreekse verkiezing. Als de Eerste Kamer dezelfde legitimatie krijgt als de Tweede Kamer ontstaat een dubbelganger, zo was de strekking van bij voorbeeld het betoog van de heer De Kwaadsteniet, die een motie indiende, op basis waarvan dit wetsontwerp is opgesteld. De leden aan het woord wezen er echter op dat de doublurefunctie van de Eerste Kamer, ongeacht de wijze van verkiezing, primair voorvloeit uit haar bevoegdheden. Nu ontstaat de situatie dat deze doublurefunctie gehandhaafd blijft zonder dat de legitimatie daarmee in overeenstemming is gebracht. Uit het, overigens rechtlijnig, betoog van de heer De Kwaadsteniet is de verkeerde conclusie getrokken.

Dat de Eerste Kamer in ons constitutioneel bestel slechts een bescheiden functie vervult is nergens in de Grondwet verankerd. Er is geen garantie ingebouwd tegen een ontwikkeling van de Eerste Kamer tot een politiek orgaan dat zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer plaatst en, omdat hij het laatste woord heeft, de wetgeving op hoofdzaken blokkeert. Van enigerlei vorm van conflictenregeling is geen sprake. Gezien de onvoldoende legitimatie beschouwden deze leden dát als een ernstige lapsus in ons parlementair-democratisch systeem.

Daarom gingen zij nog wat nader in op de vraag waarom er zo wordt gehecht aan een revisiemogelijkheid in ons wetgevingsproces. Vanuit die gedachtengang is het toch onverdedigbaar dat de soevereiniteit van onze volksvertegenwoordiging beknot zou kunnen worden door een orgaan dat, gezien de gebrekkige legitimatie, dit predikaat niet verdient? Of is dat omdat de Tweede Kamer wetstechnische fouten kan maken? Dan moet er toch op gewezen worden dat de belangrijke rol van adviescolleges, de openheid bij de voorbereiding én de adviezen van de Raad van State die gepubliceerd kunnen worden technische fouten minder waarschijnlijk maken. Belangrijker in dit verband is echter dat, als het om een technische revisie gaat, de bezwaren tegen een tweede lezing door de Tweede Kamer zélf komen te vervallen. Natuurlijk, ook de volksvertegenwoordiging is niet feilloos. Maar het maken van fouten wordt door niemand tot doelstelling verheven. Waarom zou men ervan uitgaan dat de volksvertegenwoordiging niet bereid zou zijn wetstechnische fouten, als die aan het licht worden gebracht, te herstellen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden graag zien dat de Regering nader ingaat op de verschillende alternatieven die door de staatscommissie zijn besproken. Met name waren zij geïnteresseerd in de bezwaren tegen het zo-

genaamde Bataafs-Noorse stelsel en het suspensief veto. Zou met name het suspensief veto niet beter aansluiten bij de bescheiden plaats die toch ook de voorstanders van handhaving van de Eerste Kamer aan dit orgaan willen toekennen? Is het voorts niet wenselijk, dat bij handhaving van de revisiemogelijkheid, deze aan een termijn wordt gebonden?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling en in het algemeen met instemming kennis genomen van de in de memorie van toelichting (blz. 5) opgenomen passage, dat de voorstellen van de Regering «dan ook geen veranderingen van betekenis in de positie van de beide Kamers der Staten-Generaal» beogen. Overigens zal nog nader moeten blijken in hoeverre al of niet terecht van «geen veranderingen van betekenis» gesproken wordt.

Met voldoening merkten leden van de V.V.D.-fractie op dat de Regering het standpunt van de meerderheid der Tweede Kamer (hetwelk hun fractie had ondersteund), dat de positie van de Eerste Kamer onveranderd gehandhaafd diende te blijven, bij haar voorstellen tot grondwetswijziging had geëerbiedigd. Met het nieuwe systeem de Eerste Kamer in haar geheel voor 4 jaren te laten verkiezen, hadden deze leden zich destijds reeds verenigd. Na de uitvoerige discussie ter zake in openbare commissievergaderingen en pleinaire kamervergadering gevoelden zij geen behoefte op deze materie nog terug te komen.

De opvattingen van D'66 met betrekking tot de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal zijn tot uiting gebracht ter gelegenheid van de discussie over de door het vorige kabinet ingediende Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. De opvattingen met betrekking tot de Staten-Generaal zijn sindsdien niet gewijzigd. Met name zagen de leden, behorende tot die fractie in het huidige staatkundige en maatschappelijke bestel onvoldoende aanleiding de Eerste Kamer te handhaven. Gezien de hierover gevoerde discussie in de Tweede Kamer en de verwerping van de motie-De Vries (12 944, nr. 19) zagen zij ervan af het debat over deze kwestie thans te heropenen. Er zijn andere staatkundige aangelegenheden van urgentere aard dan de al dan niet handhaving van de Eerste Kamer.

Uit de P.P.R.-fractie kwam het verzoek om een nadere motivering van het voorstel om in een niet-federale staat als Nederland een twee-kamersysteem te handhaven.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het feit dat de regeling van de positie van de beide Kamers der Staten-Generaal in de Grondwet geen wezenlijke verandering ondergaat.

Terugkeer in het parlement van afgetreden bewindslieden en plaatsvervangend kamerlidmaatschap

De leden van de P.v.d.A.-fractie deelden de bezwaren tegen een stelsel van plaatsvervangende kamerleden, ook waar het om demissionaire bewindslieden gaat. De nieuwe bepaling die het mogelijk maakt dat de functies van kamerlid en bewindsmannenvrouw kunnen worden verenigd tot over de ontslagaanvraag van bewindslieden is beslist, achtten zij een verbetering die in een gebleken behoefte voorziet. Zij onderschreven de stelling dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder verkiezingen naar de huidige opvattingen niet aanvaardbaar is en deelden dan ook niet de bezwaren van de Raad van State tegen deze passage in de memorie van toelichting. Die stelling is onderdeel geworden van die ongeschreven regels van ons parlementaire stelsel die in de memorie van toelichting terecht als de hoekstenen van onze staatsinrichting worden aangeduid. Gaarne vernamen genoemde leden hierover de opvattingen van de Regering.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich met hetgeen ter zake in de memorie van toelichting (blz. 6) is gesteld in het algemeen wel verenigen. Het argument, neergelegd in de laatste volle alinea, achtten deze leden overigens weinig indrukwekkend. Het is immers de vraag of «de huidige opvattingen», volgens welke een tussentijdse kabinetswisseling zonder dat verkiezingen worden uitgeschreven niet of nauwelijks aanvaardbaar geacht wordt, in elke situatie en in de toekomst opgeld zullen blijven doen. De vraag kan eerder opgeworpen worden of het niet minder juist is bij voorbaat te stellen, dat ter gelegenheid van tussentijdse kabinetswisseling verkiezingen worden uitgeschreven.

Ook de volgende alinea (blz. 6, 7 memorie van toelichting) bevat naar de mening van deze leden geen sterke argumentatie. Wat eventueel geregeld kan worden voor een tussentijds afgetreden bewindsman via fractie/partij kan nauwelijks een argument zijn voor of tegen een grondwettelijke regeling van deze zaak, waarbij het gaat om de vraag wat goed of slecht is voor ons stelsel.

Te gemakkelijk lijkt overigens ervan te worden uitgegaan, dat het tussentijds aftreden van een individuele bewindsman een sporadisch verschijnsel zal blijven. Het vaker voorkomen van tussentijdse aftreding of vervanging van bewindslieden behoeft voor de toekomst niet uitgesloten te worden geacht. Dat kan gebeuren naar aanleiding van een botsing met de Tweede Kamer of Eerste Kamer of naar aanleiding van een conflict binnen het kabinet.

Wil de Regering overigens een uiteenzetting geven omtrent haar visie op een mogelijk soort «ontslagrecht» van de minister-president?

Het had de leden hier aan het woord enigszins verbaasd, dat in deze paragraaf door het kabinet met geen woord gerept is over de positie van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal en van leden van het Europese Parlement. Ten slotte heeft elke eventuele voorziening voor afgetreden bewindslieden ook gevolgen voor leden van genoemde colleges.

De Regering is blijkbaar van mening, dat bij voorbeeld een (additioneel) grondwetsartikel, inhoudende dat de wet kan bepalen, dat Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement, voor zover zij geen gewoon lid van de Staten-Generaal zijn, bijzonder lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn, niet gewenst is. Deze leden herinnerden in dit verband o.a. aan de discussie van eind 1976 (vgl. 13 859, nr. 4). Moet niet overwogen worden in de Grondwet toch een «kan»-bepaling op te nemen, op grond waarvan bij wet een regeling van een band tussen Nederlandse Europarlementariërs en het thuisparlement (Tweede Kamer en Eerste Kamer) tot stand kan worden gebracht?

Het in het leven roepen van een plaatsvervangend lidmaatschap voor tussentijds aftredende bewindslieden die eerder kamerlid waren, leek leden van de V.V.D.-fractie een volstrekt willekeurige manoeuvre. Indien een bewindsman tussentijds aftreedt, kan dat geschieden om persoonlijke dan wel om politieke redenen. In beide gevallen, vooral indien de politieke redenen een conflict tussen hem en geestverwanten betreffen, is het niet waarschijnlijk dat de aftredende bewindsman in de Kamer wil terugkeren, dan wel dat zijn partij aan zijn terugkeer groot belang hecht. Het leek leden van de V.V.D.-fractie niet gewenst voor de vermoedelijk weinig voorkomende, louter incidentele gevallen dat op onmiddellijke terugkeer van bewindslieden op een kamerzetel hoge prijs wordt gesteld, een soort surrogaat-kamerlidmaatschap te creëren, dat dan om even opportunistische redenen naar believen ook voor andere situaties ingesteld zou kunnen worden.

De leden van de fracties van de P.P.R. en de C.P.N. konden zich vinden in de afwijzing door de Regering van het voorstel van een minderheid van de staatscommissie tot instelling van de figuur van het plaatsvervangend kamerlidmaatschap.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren het eens met de commissie-Van Schaik dat het een anomalie is dat de Grondwet geen bepaling bevat over de politieke partijen die in ons staatsbestel een centrale plaats innemen. Dat treft te meer omdat één van de doelstellingen van de grondwetsherziening is om meer aansluiting te zoeken tussen het geschreven staatsrecht en de staatkundige realiteit. Sedert de uitspraak van de commissie-Van Schaik is de betekenis van de politieke partijen eerder toe- dan afgenomen. Zo hebben de politieke partijen zich ontwikkeld tot organisaties die de burgers een meer directe invloed geven op de beleidsvorming. Zo wordt de eigen verantwoordelijkheid van politieke partijen bij de selectie van volksvertegenwoordigers in toenemende mate benadrukt, hetgeen onder meer blijkt uit het streven om het aantal incompatibiliteiten en uitsluitingsgronden te beperken. Ten slotte worden in toenemende mate bepaalde activiteiten van politieke partijen door de overheid gesubsidieerd.

De omissie in de Grondwet geldt in versterkte mate voor de kamerfracties, die doorgaans een beslissende rol spelen in ons parlementaire stelsel. In de Kamers wordt in de regel fractiegewijs gestemd. Alle mogelijke voorzieningen die betrekking hebben op de werkwijze van het parlement (spreektijd, assistentie, honorering, samenstelling commissies, huisvesting, enz.) zijn gebaseerd op het bestaan van fracties. Parlementaire kabinetten worden gevormd op basis van afspraken tussen fracties.

Al deze ontwikkelingen maken het in toenemende mate problematisch de politieke partijen te blijven zien als buiten-constitutionele organisaties, voornamelijk ressorterend onder het privaatrecht. Op zijn minst zou overwogen dienen te worden om hen een publiekrechtelijke status toe te kennen. Met name de subsidieverlening aan bepaalde taken van politieke partijen roept vragen op, omdat hier licht verschijnselen kunnen optreden van vervlechting van politiek en bestuur, van het beslissen over en het belang hebben bij subsidiëring. Vragen van onafhankelijkheid, rechtsbescherming, eerlijk delen komen in het geding. Voorkomen dient te worden dat via subsidievoorwaarden door de Minister van Binnenlandse Zaken regelingen ontstaan die zouden kunnen ingrijpen in de vrijheid van partijvorming. Als er regelen gesteld moeten worden dan zouden die eigenlijk hun grondslag behoren te vinden in de Grondwet. Kan de Regering een overzicht geven van vergelijkbare regelingen in het buitenland?

Dit alles leidt ertoe dat de aan het woord zijnde leden het motief om geen bepaling in de Grondwet op te nemen (de memorie van toelichting spreekt over «niet voldoende aanleiding») niet houdbaar achten. Wel zagen zij met de meerderheid van de staatscommissie-Cals-Donner de risico's dat elke formulering ter zake de vrijheid van partijvorming zou kunnen aantasten. Dat laatste wensten zij onder geen omstandigheid. Naar hun mening dient juist voorkomen te worden dat dit in de praktijk via bij voorbeeld subsidieregelingen toch op enigerlei wijze zou kunnen binnensluipen.

De leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met de opvatting, dat voor een grondwetsbepaling inzake politieke partijen niet voldoende aanleiding bestaat.

Politieke partijen vallen, indien zij een vereniging zijn, onder het grondrecht van vereniging en zijn onderworpen aan de regels van het verenigingsrecht. Voorts komen zij als politieke groepering voor in de Kieswet indien zij hun naam willen laten registreren, en zijn op hen subsidieregelingen van toepassing als zij vertegenwoordigers in de Tweede Kamer hebben. Het is naar het oordeel van leden van de V.V.D.-fractie niet uitgesloten dat in de toekomst meer wettelijke of andere bepalingen op politieke partijen van toepassing zullen zijn.

Als voor subsidie ontvangende instellingen algemene regels worden formuleerd, zal zorgvuldig moeten worden bezien of politieke partijen daar-

van uitgezonderd behoren te blijven. Voorts verdient het overweging om het inzicht dat de Kiesraad nu al feitelijk verlangt bij het verzoek tot registratie van de naam van een politieke groepering, nl. kennis van de zetel van die groepering, haar statuten, haar politieke programma, de namen van hen die als haar gemachtigden mogen optreden, als wettelijke eis bij het verzoek tot registratie te stellen. Ook is het gewenst (en helaas noodzakelijk) dat de Regering aandacht gaat besteden aan de problematiek van de kandidaatstelling van individuen wier politieke groepering bij rechterlijke beslissing in strijd met de openbare orde of de wet is bevonden.

Mogen politieke partijen wellicht iets meer dan voorheen voorwerp van regeling worden, dat wil, naar de stellige overtuiging van leden van de V.V.D.-fractie, nog niet zeggen dat voor hen een speciale wet ontworpen moet worden, en nog minder dat hun rol in de democratische besluitvorming dient te worden ingebed in de Grondwet. Met de Regering waren deze leden van oordeel dat de vrijheid van politieke partijvorming, mits niet misbruikt, zo min mogelijk door regelingen mag worden aangetast of beperkt.

De leden van de C.P.N.-fractie waren het eens met de afwijzing door de Regering van het voorstel van de minderheid van de staatscommissie.

De verenigde vergadering

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven de mening van de Regering dat het niet raadzaam is uitbreiding te geven aan de mogelijkheid dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering bijeenkomt. Zij deden dat echter niet omdat dan het gevaar dreigt dat ons twee-kamerstelsel in feite als eenkamerstelsel gaat functioneren. Wel, omdat bij handhaving van het verschil in legitimiteitsbasis de eigen verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer als volksvertegenwoordiging niet mag worden aangetast door het introduceren van constitutionele cocktails.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden, zoals eerder gebleken is, bijvoorbeeld bij de behandeling van ontwerp 14 213, ter zake van de verenigde vergadering een positievere benadering dan tot dusver die van de Regering. Zij meenden – hetgeen hun toesprak in het kader van gemeen overleg – ook in de memorie van toelichting geen stellige of definitieve standpuntbepaling tegenover een soms beraadslagen en besluiten van de Staten-Generaal in verenigde vergadering te kunnen lezen. De bewindslieden hebben wel een aantal bezwaren tegen het voorstel van de staatscommissie ter zake, maar deze lijken toch geenszins van doorslaggevende aard behoeven te zijn.

Het voorstel van de (breed samengestelde) staatscommissie (slechts twee leden waren ertegen) opent – dit dient allereerst te worden onderstreept – slechts de mogelijkheid van beraadslagen en besluiten in verenigde vergadering. Deze bepaling impliceert geenszins, dat de grondwettelijke hoofdregel uitzondering of dat de uitzondering regel wordt. Wanneer daaraan overigens behoefte zou ontstaan zou te zijner tijd grondwetswijziging in de rede liggen en eenvoudig tot stand te brengen zijn. De door deze leden en door de staatscommissie beoogde mogelijkheid houdt in, dat elk van de beide Kamers in elk voorkomend geval incidenteel een besluit zal moeten nemen.

De mening van de Regering, dat de Kamers van de grondwettelijke procedure inzake de wetgeving zouden kunnen afwijken, lijkt niet sterk. Immers, met het opnemen van een bepaling in de Grondwet als de staatscommissie voorstelt zou de daarin voorziene procedure – zij het duidelijk bij uitzondering – worden tot een grondwettelijk mogelijke procedure van wetgeving. Het is dan niet juist te stellen, dat op die wijze «de Staten-Generaal in onderling overleg van de grondwettelijke gewaarborgde procedure inzake de wetgeving zouden kunnen afwijken».

Ook de stelling van de Regering, dat het juister is, dat de algemene politieke en financiële beschouwingen door elke Kamer afzonderlijk worden gehouden – omdat beide Kamers ook afzonderlijk over de begrotingsontwer-

pen moeten oordelen en de algemene politieke en financiële debatten als de inleiding op de behandeling van die ontwerpen zijn te beschouwen – lijkt de leden van de C.D.A.-fractie niet overtuigend. Immers valt niet in te zien waarom een gezamenlijke inleiding nadelig zou zijn voor een afzonderlijke voortzetting. Overigens gaat de redengevende passage zonder argumentatie voorbij aan de opvatting, dat op zich zelf ook de voortzetting gezamenlijk zou kunnen zijn (vgl. Eindrapport blz. 136). De genoemde leden namen aan, dat de Regering het bij nadere overweging met hen eens zou kunnen zijn, dat het toegevoegde argument, dat alleen bij een afzonderlijk functioneren van de Kamers op dit punt zich de praktijk verder kan 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, in het kader van een discussie als deze nauwelijks toereikend kan worden geacht.

Ook beleidsnota's acht de Regering niet in aanmerking te komen voor behandeling in verenigde vergadering. Althans dit «verdient geen aanbeveling». Want, zo lijkt de argumentatie te moeten zijn, beleidsnota's worden in het algemeen aan de Tweede Kamer gericht. De reden daarvan weer is, volgens de memorie van toelichting, dat aan die Kamer immers de controle op en medewerking aan het beleid van de Regering «in overwegende mate» toekomt. Een niet zo sterk argument, aangezien blijkbaar toch ook naar het inzicht van de Regering de controle op en de medewerking aan het beleid van de Regering tevens aan de Eerste Kamer toekomt. De Regering verzwakt haar redenering naar het inzicht van de leden van de C.D.A.-fractie nog verder door vervolgens te stellen, dat – mocht in het geval dat een regeringsnota aan beide Kamers wordt gericht behoefte worden gevoeld aan gezamenlijk overleg – «het veeleer voor de hand (ligt)» dat dit overleg door de betrokken kamercommissies wordt gevoerd. En de memorie van toelichting voegt daaraan nog weer toe, dat de behandeling van een dergelijke nota echter zeer wel in iedere Kamer afzonderlijk kan geschieden. Met de Regering zijn de leden van de C.D.A.-fractie van oordeel, dat dit laatste als een paal boven water staat. Het kan immers volgens de Regering zelfs niet anders. De gedachte van de Regering, dat gezamenlijk overleg door de betrokken kamercommissies kan worden gevoerd, achtten de leden van de C.D.A.-fractie van belang. Zij herinnerden zich, dat de hunnerzijds geopperde gezamenlijke behandeling van de nota inzake het grondwetherzieningsbeleid (stuk 12 944), gericht aan de beide Kamers, in een contact van de kamercommissies, destijds mede geen bijval kreeg omdat er geen algemene overtuiging was, dat een dergelijk initiatief van de Kamers tot behandeling in verenigde vergadering geoorloofd zou zijn.

Alle bezwaren van regeringszijde berusten in wezen op de gedachte, dat het bij handhaving van het twee-kamerstelsel niet consequent zou zijn de mogelijkheid te scheppen, dat dit stelsel in feite als een één-kamerstelsel zou kunnen gaan fungeren. De leden van de C.D.A.-fractie betwijfelden of deze gedachtengang van de Regering voor de hand ligt. Gelet op de huidige Grondwet en de gelijkblijvende strekking van de nieuwe grondwetsbepalingen ter zake, gelet tevens op de historie en de traditie ligt een aankoersen op een één-kamerstelsel geenszins voor de hand. Deze leden herinnerden eraan, dat – zoals Regering zelf in de memorie van toelichting (blz. 5) opmerkt – de plaats van het parlement in ons staatsrechtelijk bestel niet alleen door grondwettelijke voorschriften, wordt bepaald, maar voor een belangrijk deel door ongeschreven regels. De Regering meent dan ook, dat ook de nieuwe Grondwet slechts enkele van de belangrijkste punten moet vastleggen en wil overigens de regels van ons parlementair stelsel en de verdere ontwikkeling daarvan aan het ongeschreven recht overlaten. De genoemde leden, die zoals bekend nog steeds duidelijk de handhaving van het twee-kamerstelsel bepleiten, vermochten dan ook tot heden niet in te zien, waarom in dit kader een openheid voor eventuele ontwikkeling van staatkundige praktijk bij voorbaat moet worden afgesloten.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden een volledig overzicht van een «aantal gevallen», waarin er naar het huidige inzicht van de Regering bijzon-

dere redenen zijn om de Staten-Generaal in verenigde vergadering te doen optreden, op prijs stellen. Deze leden achten het evenzeer van belang te weten, waaraan de Regering denkt – mede aan de hand van voorbeelden en historische gegevens – wanneer zij spreekt over het gezamenlijk kunnen bijeenkomen van de Kamers voor ceremoniële doeleinden. Onder welk van beide categorieën rekent de Regering de verenigde vergaderingen tot opening en tot sluiting van de zitting, alsmede de in artikel 3.2.1 (wetsontwerp 14 224) beoogde verenigde vergadering? Deze leden vroegen zich ten slotte af hoe bepaalde grondwettelijke bevoegdheden, welke de verenigde vergadering toekomen – zoals het recht van enquête, het interpellatierecht en het vragenrecht – uitgeoefend kunnen worden wanneer de mogelijkheid tot verenigde vergadering zo wordt beperkt als de Regering feitelijk doet. Waarom dan die bevoegdheden überhaupt gecontinueerd?

Leden van de V.V.D.-fractie konden instemmen met de opvatting van de Regering dat er geen behoefte bestaat de verenigde vergadering voor andere onderwerpen bijeen te roepen dan die welke de Grondwet limitatief opsomt. Daarentegen wilden deze leden enkele opmerkingen maken over het gestelde in de derde alinea op blz. 8 van de memorie van toelichting.

Allereerst gaven deze leden er de voorkeur aan te spreken van kabinetsnota of ministeriële nota en niet van regeringsnota, omdat dergelijke nota's niet door de Koning plegen te worden ondertekend. De Regering, die soms het Reglement van Orde der Tweede Kamer hanteert om er argumenten voor haar standpunt uit te putten, zal de term *regeringsnota* in dat reglement niet aantreffen.

Voorts geeft de Regering als haar mening te kennen: «Beleidsnota's worden in het algemeen aan de Tweede Kamer gericht. Aan die Kamer komt immers de controle op (.....) het beleid van de Regering in overwegende mate toe». Een van de hoofdredenen dat beleidsnota's in het algemeen alleen aan de Tweede Kamer gericht worden is gelegen in de omstandigheid dat vele van die nota's door de Tweede kamer uitdrukkelijk gevraagd zijn.

Wanneer de Regering concludeert dat aan de Tweede Kamer in overwegende mate de controle op het regeringsbeleid toekomt, dan doet zij niet voldoende recht aan de positie van de Eerste Kamer. Het recht op inlichtingen, het recht van interpellatie komt de Eerste Kamer evenzeer toe als de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft in gelijke mate als de Tweede Kamer het recht om het regeringsbeleid te controleren. Dat de Eerste Kamer om haar moverende redenen kwantitatief minder van dat recht gebruik maakt, betekent niet dat dat recht haar in mindere mate zou toebehoren. Het is echter wel zo dat allengs als parlementaire gedragslijn is aanvaard dat het niet op de weg van de Eerste Kamer ligt politieke consequenties uit de beleidscontrole te trekken in die mate dat zij een kabinet tot aftreden noopt; die gewetensvolle taak laat de Eerste Kamer aan de Tweede Kamer over. Anderszinds is het wel degelijk voorgekomen dat een bewindsman na een conflict met de Eerste Kamer zijn portefeuille ter beschikking stelde. Het leek leden van de V.V.D.-fractie toe dat de door hen uit de memorie van toelichting geciteerde volzinnen nog stamden uit de tijd dat de Regering de positie van de Eerste Kamer wenste te beknotten.

Zeer interessant vonden de eerdergenoemde leden de zinsnede in de memorie van toelichting dat aan de Tweede Kamer «medewerking aan het beleid van de Regering» toekomt. Weliswaar wordt in de Tweede Kamer met de Regering over de inhoud van de Beleidsnota van gedachten gewisseld, maar de nota wordt slechts voor kennisgeving aangenomen. Aan de tekst van de nota kan de Tweede Kamer niets veranderen; zij pleegt een grote hoeveelheid moties ter zake aan te nemen die de Regering niet behoeven te binden. Als de Regering werkelijk van mening is dat de taak van de Tweede Kamer met betrekking tot het regeringsbeleid niet slechts een controleren daarvan achteraf, doch ook medewerking daaraan verlenen kan inhouden bij de totstandkoming van dat beleid, dan dient dat allereerst als significante nieuwe wending in het staatsrecht te worden gesignaleerd. Vervolgens

dient te worden nagegaan of het mogelijk en wenselijk is die medewerking met soortgelijke parlementaire beïnvloedingsmiddelen toe te rusten als thans met betrekking tot de medewetgevende taak van de Tweede Kamer het geval is. Leden van de V.V.D.-fractie zouden daarover gaarne het nadere standpunt van de Regering vernemen.

De leden van de fractie van D'66 betreurden het dat de Regering, anders dan de meerderheid van de Staatscommissie en de Proeve, geen bepaling wenst op te nemen over de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om in verenigde vergadering te besluiten over andere dan in de Grondwet daarvoor aangewezen onderwerpen, indien elk van de beide Kamers daartoe besluit. Zij achtten de door de Regering daartegen ingebrachte argumenten niet overtuigend. Een dergelijke bepaling zou de mogelijkheid openen in bepaalde gevallen tot een versnelde behandeling te geraken. Juist het feit dat elk der Kamers daartoe moet besluiten, biedt voldoende waarborgen dat niet lichtvaardig tot een dergelijke procedure wordt overgegaan. Anderzijds is het aantrekkelijke hiervan gelegen in het feit dat nieuwe vormen van besluitvorming kunnen worden beproefd, wanneer beide Kamers daartoe behoefte gevoelen. De handhaving van het twee-kamerstelsel wordt vooral gemotiveerd door de wens van mogelijke correctie zijdens de Eerste Kamer van besluiten van de Tweede Kamer. Bij aanvaarding van een tekst, als door de Staatscommissie voorgesteld, wordt deze mogelijkheid niet aangetast, aangezien beide Kamers hun instemming moeten verlenen aan een voorstel in verenigde vergadering te besluiten. De leden nu aan het woord zagen dan ook niet waaruit het «niet consequente» van dit voorstel bestaat.

Artikelen

Artikel 3.1.1 (vertegenwoordiging)

Met de handhaving van de tekst van artikel 88 Grondwet konden de leden van de C.D.A.-fractie zich verenigen, juist omdat de Staten-Generaal niet bepaalde volksdelen of groepen vertegenwoordigen, maar als goede en getrouwe Staten-Generaal schuldig zijn alle mensen te representeren.

Artikel 3.1.2 eerste lid (twee kamers)

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden twee opmerkingen over dit voorstel. In de tweede plaats vroegen zij zich af – dit was de belangrijkste van de beide opmerkingen – of het niet logischer dan het eerst noemen van de Tweede Kamer zou zijn om voortaan de Tweede Kamer Eerste Kamer te noemen. Wanneer de Regering dit een te ver gaande constitutionele hervorming zou achten, zouden deze leden – nu volgt hun eerste opmerking – het voorstel willen steunen omdat de formulering dan even onlogisch is als de handhaving van de Eerste Kamer in haar huidige opzet.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden zich afgevraagd wat de feitelijke betekenis is van de mededeling: «Het eerste lid van het artikel vloeit voort uit het twee-kamerstelsel». Hun leek deze passage zinloos. Eerder had een verklaring moeten worden gegeven, waarom het onbepaalde lidwoord «een» van artikel 89 vervangen is door het lidwoord van bepaaldheid «de». Die vervanging wekt de indruk dat altijd al een afzonderlijke Tweede en Eerste Kamer hebben bestaan en dat de Grondwet ze samen Staten-Generaal noemt, terwijl de historische volgorde anders is en de Staten-Generaal als geheel, ook afgezien van de geschiedenis, een bepaalde staatsrechtelijke functie vervullen, waarbij zij in de praktijk verdeeld zijn in een Tweede en een Eerste Kamer.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden zich wel kunnen verenigen met het tot uitdrukking brengen van de grotere betekenis van de Tweede Kamer ten opzichte van de Eerste Kamer. Het leek hun overigens nogal subtiel dit te

doen door in de voorgestelde redactie de Tweede Kamer als eerste te noemen. Op zich zelf zegt een bepaalde volgorde niets, gezien bij voorbeeld de huidige volgorde en de huidige werkelijkheid. Vooralsnog neigden deze leden er dan ook toe de bestaande volgorde liever te handhaven. De betekenis van de Tweede Kamer zou wellicht beter kunnen worden onderstreept door te bepalen, dat de voorzitter van de Tweede Kamer tevens voorzitter van de verenigde vergadering is. Het zou deze leden interesseren ter zake een nadere uiteenzetting van de Regering te krijgen.

Artikel 3.1.2. tweede en derde lid (ledenaantallen)

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de discussie binnen de staatscommissie-Cals-Donner over het geringste aantal leden der Tweede Kamer. Zij waren van mening dat hoe men ook tegen deze materie mag aankijken, dit het moment is om hierover een beslissing met toekomstwaarde te nemen. Er kan niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de voorbereidingen om te komen tot een nieuw kamergebouw volop in gang zijn. Zozeer als de Grondwet niet bedoeld is als eendagsvlieg, zozeer is de bouw van een kamergebouw een zaak die meerdere generaties zal raken.

Het merkwaardige feit doet zich nu voor dat de Regering thans voorstelt het aantal leden der Tweede Kamer te handhaven op 150, terwijl in het *program van eisen voor het nieuwe kamergebouw wordt uitgegaan van een uitbreiding tot 225*. Enige onderlinge afstemming leek deze leden geen overbodigheid. Met belangstelling zagen zij de mening van de Regering hierover tegemoet.

De leden van de C.D.A.-fractie achtten met de Regering een voorstel tot vermindering van het aantal leden der Kamers irrealistisch. Mede gelet op het beoogde van de Regering zelf vroegen deze leden zich af of niet een uitbreiding van het aantal leden, bijvoorbeeld tot respectievelijk 200 en 100 leden voor de hand liggend en van positieve betekenis zou zijn. Dit zou eventueel mede gezien kunnen worden tegen de achtergrond van een mogelijke versterking van de positie van de kamercommissies. Zij zouden althans een nadere uiteenzetting van de Regering over het voor en tegen van een uitbreiding van het aantal kamerleden op prijs stellen. Het Nederlandse parlement is naar Europese verhoudingen slechts klein. Enig vergelijkend materiaal ter zake op basis van de huidige gegevens zou op prijs worden gesteld.

Leden van de V.V.D.-fractie konden met de Regering instemmen dat er in de naaste toekomst geen reden is om het ledental der beide Kamers uit te breiden. Te meer niet nu, na de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement, vermoedelijk de combinatie van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van het Europese Parlement minder zal voorkomen, zodat meer tijd vrijkomt voor werkzaamheden ten behoeve van de Kamers.

Ook in de P.P.R.-fractie werd de toelichting gekarakteriseerd als een uitvoerige motivering waarom men niet dient over te gaan tot een vermindering van het aantal kamerleden: naar Europese verhoudingen is het Nederlandse parlement klein te noemen; 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; verder neemt ook het werk in internationale organen nog steeds in omvang toe. Het motief om te besluiten tot uitbreiding van het aantal leden is eerder sterker dan zwakker geworden, aldus de bewindslieden. Mag hieruit geconcludeerd worden dat in de nabije toekomst het aantal kamerleden uitgebreid wordt?

De leden van de C.P.N.-fractie ondersteunden de gedachte dat voor een vermindering van het aantal leden van beide Kamers geen aanleiding bestaat.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden de vraag of het afleggen van de eden/beloften het moment is waarop het kamerlidmaatschap aanvangt en dus bij voorbeeld de schadeloosstelling.

Deze leden zouden voorts gaarne gespecificeerd willen zien onder welke «bepaalde omstandigheden» het afleggen van de zuiveringseed «van reëel belang» kan zijn, zoals de bewindslieden in de toelichting stellen. Daarbij zal de Regering verschillende omstandigheden moeten noemen ter adstructie van het reële belang van de verklaring (eed) over hetgeen voorafging aan de verkiezing en de belofte (eed) over hetgeen het gekozen lid zal nalaten in de toekomst. Aan welke van deze beide aspecten denkt de Regering als zij het heeft over de «zekere preventieve betekenis» die aan de zuiveringseed kan worden toegekend en kan zij ook die betekenis met een voorbeeld illustreren?

Overigens zouden deze leden het gebruik van het begrip «zuivering» voor de beide, geheel verschillende aspecten, van de desbetreffende eed uitgelegd willen krijgen. Kan niet een meer eigentijdse omschrijving worden gegeven? Het woord «zuivering» heeft in het taalgebruik een heel andere betekenis dan hier bedoeld wordt.

De leden van de C.D.A.-fractie konden er vrede mee hebben, dat de formulieren van eed of belofte niet in de Grondwet worden opgenomen. De vraag rijst of de formulieren zoals deze thans luiden ongewijzigd in de wet moeten worden opgenomen of dat de Regering wijziging ervan overweegt. Indien dit laatste het geval zou zijn, zou presentatie daarvan op dit moment gewenst zijn. Zou daarbij overwogen kunnen worden een formule als in artikel 54 van de huidige Grondwet «alles te zullen doen wat goede en getrouwe Staten-Generaal schuldig zijn te doen» aan de bestaande formules toe te voegen? Zouden de eden niet tot één eed kunnen worden samengevoegd?

De leden van de C.D.A.-fractie zouden een nadere aanduiding van de wijze van eedsaflegging zoals de Regering zich die voorstelt op prijs stellen. Van de mogelijkheid van beëdiging door de Koning wordt in het algemeen geen gebruik gemaakt, behalve voor de kamervoorzitter. Deze leden konden zich op zich zelf wel verenigen met het doen vervallen van de mogelijkheid van beëdiging door de Koning, maar zij vroegen zich toch af of deze mogelijkheid niet van nut zou kunnen zijn in tijden dat de Kamer gedurende een langere periode niet bijeenkomt.

Met de tekst van het voorgestelde artikel konden leden van de V.V.D.-fractie zich geheel verenigen. Niettemin hadden deze leden nog enkele vragen. Is het de bedoeling dat de fungerende voorzitter tegelijk met de overige leden de eden of beloften aflegt? Zo ja, wie neemt de eden en beloften af? In welke omstandigheden is het afleggen van de eden en beloften van reëel belang? Kunnen er sancties aan de eden en beloften worden verbonden? Zo ja, welke? Is een speciale financiële verplichting die men bij de kandidaatstelling ten opzichte van zijn eigen partij heeft aangegaan en die van kracht wordt na de toelating en beëdiging, strijdig met de zuiveringseed?

De G.P.V.-fractie gaf er de voorkeur aan de formulieren van eed en belofte in de Grondwet te handhaven. Het weglaten van deze formulieren achtte zij een minder gewenste vorm van stroomlijning van de Grondwet en tevens een verarming.

Deze fractie had er bezwaar tegen dat de thans bestaande mogelijkheid van beëdiging door de Koning komt te vervallen. Het argument van de ook elders in de herziene bepalingen betreffende de Staten-Generaal geaccentueerde zelfstandige positie van dit orgaan achtte zij niet overtuigend. Zij wees erop dat het parlement een onderdeel is van ons gehele staatsbestel, dat be-

staat uit een evenwichtig stelsel van met elkaar samenwerkende en op elkaar inwerkende organen. Dit betekent dat grenzen moeten worden gesteld aan de mate van zelfstandigheid van de afzonderlijke organen. De eenheid van ons staatsbestel komt in het bijzonder tot uitdrukking in de relatie van de afzonderlijke organen tot het staatshoofd. De G.P.V.-fractie zou het daarom op prijs stellen als de bestaande mogelijkheid van beëdiging door de Koning wordt gehandhaafd, omdat o.a. daardoor de juiste relatie van Staten-Generaal tot het staatshoofd tot uitdrukking kan worden gebracht.

Artikel 3.1.12 eerste lid (voorzitterschap)

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren het eens met de Regering dat het wenselijk is de voorzittersbenoeming aan de Kamers zelf over te laten, waardoor ook aansluiting wordt gevonden bij de praktijk. Zij zouden een dergelijke praktijk ook elders willen zien ontstaan, bij voorbeeld bij de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad.

Zij vroegen zich voorts met betrekking tot het voorzitterschap van de verenigde vergadering af of de omdraaiing in artikel 3.1.2, eerste lid, geen gevolgen dient te hebben. Met deze nieuwe formulering is bedoeld de grotere betekenis van de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen. Naar de mening van deze leden dient dan ook de voorzitter van de Tweede Kamer voorzitter van de verenigde vergadering te zijn.

De leden van de C.D.A.-fractie herinnerden hier aan hetgeen zij in verband met artikel 3.1.2 reeds hebben opgemerkt met betrekking tot het voorzitterschap van de verenigde vergadering. Deze leden zouden overigens willen vernemen in welke richting de gedachten gaan voor wat betreft de tijdsduur van het voorzitterschap: een parlementair jaar, een zittingsperiode van de Kamer van vier jaren?

Waarom wordt overigens hier en in het volgende lid van dit artikel gesproken van «Beide kamers» en in het eerste lid van artikel 3.1.14 van «Elk der kamers»? De leden die deze vraag stelden, hadden een voorkeur voor die laatste formulering. Waarom moeten de Kamers ten slotte voortaan met een kleine «k» beginnen?

Het was ook de leden van de fractie van D'66 niet duidelijk waarom het voorzitterschap van de verenigde vergadering aan de voorzitter van de Eerste Kamer toevertrouwd blijft. Terecht wordt – zo meenden ook zij – in artikel 3.1.2, lid 1, de Tweede Kamer het eerst genoemd, vanwege de «grotere betekenis van de Tweede Kamer». In het verlengde van deze redenering ligt het voor de hand dan ook het voorzitterschap van de verenigde vergadering aan de voorzitter van de Tweede Kamer toe te vertrouwen. Een regeling, als door de staatscommissie voorgesteld, ware slechts als tweede keus te overwegen.

De P.P.R.-fractie betoogde eveneens dat het inconsequent is om in artikel 3.1.2 de grotere betekenis van de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen door in het tweede lid de Tweede Kamer als eerste te noemen en dan toch de voorzitter van de Eerste Kamer te laten fungeren als voorzitter van de verenigde vergadering. Naar de mening ook van deze leden dient de voorzitter van de Tweede Kamer voorzitter der verenigde vergadering te zijn.

Artikel 3.1.12 tweede lid (griffier)

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven de voorkeur aan de logischer formulering van de staatscommissie. Deze sluit, waar nodig, het treffen van een gezamenlijke voorziening geenszins uit.

Kan de afwijking van de formulering van de huidige grondwetsbepaling en van de formulering van de staatscommissie meebrengen – zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie – dat in de toekomst de griffier de overige griffieambtenaren benoemt?

Deze leden zouden tevens willen weten of de benaming «griffie» juist gekozen is. Is de griffier een ambtenaar van de griffie? Zijn alle ambtenaren van een der Kamers ambtenaren van de griffie van die Kamer? Zou niet beter gesproken kunnen worden over: «Deze en de overige ambtenaren van de Staten-Generaal» of van «Deze en de overige ambtenaren van de Kamers»?

Artikel 3.1.13 (geldelijke voorzieningen)

De leden van de P.v.d.A.-fractie lazen in de formulering «worden bij de wet geregeld» een opdracht aan de wetgever en zij zagen dan ook graag uitgelegd waarom de bepaling «niet impliceert dat de daarin bedoelde regelingen alle inderdaad voor beide kamers tot stand moeten komen», zoals in de toelichting wordt gesteld.

Deze leden hadden nog twee vragen betreffende de terminologie. Waarom is overgegaan van de in het algemeen te prefereren directe vorm van de huidige Grondwet («De wet regelt») op de lijdende vorm? Waarom is voorts het lidwoord voor «geldelijke voorzieningen» weggelaten? Wordt hiermede de zinswijze ondersteund dat ook de toekenning van dagvergoedingen aan leden tijdens reizen in commissie- of delegatieverband bij de wet geregeld moet worden?

De aan het woord zijnde leden, die zich realiseerden dat deze kwestie bij de vorige grondwetswijziging al besproken was, zouden toch ook nu gaarne een adstructie van de Regering ontvangen voor het voorstel om een gekwalificeerde meerderheid te blijven eisen voor de hierbedoelde wetgeving. Om welke reden moet een regeling, waarvan slechts een minderheid voorstander is, blijven voortbestaan? Om welke reden geldt een dergelijke verzwaaring voor alle geldelijke voorzieningen voor kamerleden (dus b.v. ook voor voorzitterstoelagen, reiskostenvergoedingen) en voor geen van de geldelijke voorzieningen voor bij voorbeeld ministers en evenmin voor gemeenteraadsleden?

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich in het algemeen met dit artikel en het gestelde in de memorie van toelichting ter zake verenigen. Zij hadden met belangstelling kennis genomen van de opmerking, dat de geldelijke voorzieningen ook niet voor alle leden van één Kamer dezelfde behoeven te zijn. Bedoelt de Regering hiermede (ook) een opening te geven in de richting van een discussie over schadeloosstelling naar (bij voorbeeld, o.a.) leeftijd?

Artikel 3.1.14 eerste lid (ontbindingsrecht)

Terecht handhaaft de Regering – naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie – het instrument van ontbinding van de Eerste Kamer zolang er blijkbaar van moet worden uitgegaan dat politieke conflictsituaties niet denkbeeldig zijn. Meent de Regering dat ook ten opzichte van de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt? Zo nee, op welke geschreven of ongeschreven regel van ons staatsrecht is dat standpunt gebaseerd? Zo ja, dan versterkt dat de mening van deze leden dat het voortbestaan van dit orgaan op basis van getrapte verkiezingen kwestieus is.

Het pleidooi van de Regering om de mogelijkheid tot ontbinding van de Eerste Kamer te handhaven had de leden van de V.V.D.-fractie voornamelijk niet overtuigd. Ontbinding van de Eerste Kamer om politieke redenen kan nuttig zijn in een tijdperk waarin er door uiteenlopende zittingsperiodes te veel verschil in politieke samenstelling optrad tussen Tweede en Eerste Kamer. Nu de zittingsperiode voor beide Kamers 4 jaren wordt, zal er wellicht door de verschillende tijdstippen der onderscheiden verkiezingen nog wel enig verschil in samenstelling kunnen zijn, doch niet voor zo'n lange periode als onder het huidige stelsel. Ontbinding van de Eerste Kamer binnen 4 jaren na een provinciale-statenverkiezing ter toetsing of de Kamer nog voldoende

overeenstemt met de gezindheden der kiezers dan wel om de kiezers een politieke uitspraak in een bepaalde zaak of een conflict te laten doen, heeft alleen zin indien aan die ontbinding voorafgaand de provinciale staten worden ontbonden en nieuwe provinciale verkiezingen worden gehouden.

De Regering voert voor het behoud van het ontbindingsrecht van de Eerste Kamer zonder ontbinding van de provinciale staten twee argumenten aan.

In de eerste plaats acht de Regering het denkbaar dat in de provinciale staten hergroepering van fracties plaatsvindt, hetgeen in een gewijzigde politieke samenstelling van de Eerste Kamer zou kunnen resulteren. Het was leden van de V.V.D.-fractie niet duidelijk wat de Regering onder hergroepering van fracties verstaat. Bedoelt de Regering samengaan of uiteenvallen van fracties, dan wel andere samenwerkingsverbanden om een college van gedeputeerde staten te vormen van een andere samenstelling dan de regeringscombinatie? Wat daarvan waar moge zijn, de leden van de V.V.D.-fractie verwachtten niet dat overwegingen van provinciale politiek doorslaggevend zouden zijn voor het politieke spectrum van een volksvertegenwoordigend lichaam op nationaal niveau, als de Eerste Kamer is. Nu bovendien de Regering van plan is de indeling in 4 kiesdistricten te laten vervallen, is er minder gelegenheid om vanuit de provinciale staten eigensoortige groeperingen in de Eerste Kamer te verwezenlijken.

Het tweede argument dat de Regering aanvoert, is gebaseerd op de mogelijkheid dat als gevolg van een ontbinding 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 haar worden voorgelegd. Het personenstelsel is echter, zo meenden de leden van de V.V.D.-fractie, geen onderdeel van ons kiesstelsel. Bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging is heel duidelijk gekozen voor het lijstenstelsel, waarbij de nadruk kwam te liggen op de partijen die de kandidatenlijsten indienden en het politieke programma waarop de kandidaten zich verenigd hadden. De kiezers hebben door hun stemgedrag de nadruk op lijstenstelsel en partijen bevestigd door in groten getale op de lijstaanvoerder te stemmen en zelden kandidaten met voorkeurstemmen te verkiezen. In de praktijk heeft de presentatie van de politieke partijen via programma en lijstaanvoerder altijd een sterkere invloed gehad dan de (overige) personen op de kandidatenlijsten die hadden. De leden van de provinciale staten zijn bovendien geen normale kiesgerechtigden; zij oefenen een functie uit binnen een partij en kiezen vanuit dat perspectief leden van de Eerste Kamer. De provinciale-statenleden hebben een morele gebondenheid aan het politieke programma van hun partij, waaraan ook de Eerste-Kamerleden die zij kiezen gebonden zullen zijn. Het was leden van de V.V.D.-fractie niet duidelijk in hoeverre een wijziging in de personele samenstelling van de Eerste Kamer tot wijzigingen in de politieke opstelling van haar leden tussentijds zou leiden.

Bovendien gaat de Regering er kennelijk van uit dat zij bij haar overwegingen of tot ontbinding van de Eerste Kamer moet worden overgegaan, reeds nauwkeurig weet welke Eerste-Kamerleden zich zullen terugtrekken of welke door anderen op de kandidatenlijst zullen worden vervangen. Bij partijen die democratische procedures hanteren voor het vaststellen van kandidatenlijsten valt zelden precies te voorspellen wie op de kandidatenlijst zullen worden geplaatst. De Regering zal dus nimmer voldoende zekerheid hebben of de door haar door middel van ontbinding beoogde wijziging in de personele samenstelling van de Eerste Kamer verwezenlijkt zal worden.

Mocht er zich bij een partij wel een situatie voordoen, waarin met enige waarschijnlijkheid aangenomen mag worden dat zittende Eerste-Kamerleden zullen worden vervangen, b.v. omdat hun partij het met hun politieke handelen niet eens is, dan nog blijft een nieuwe verkiezing zonder een onderliggende nieuwe kiezersuitspraak een vreemde manoeuvre. De ontbinding van de Eerste Kamer door de Koning zou dan kunnen gaan lijken op een verkapt «terugroepingsrecht» voor de partijen. Het ontbindingsrecht van de

Kroon was naar de opvatting van de leden van de V.V.D.-fractie een onmisbare hoeksteen in het parlementaire stelsel, een mogelijkheid om het evenwicht tussen kiezers, parlement en Regering te herstellen, niet een middel voor partijen om «onwillige» kamerleden tot de orde te roepen. Overigens zou een dergelijke hantering van het ontbindingsrecht op analoge wijze met betrekking tot de Tweede Kamer tot zeer wonderlijke situaties kunnen leiden.

Artikel 3.1.14, tweede, derde en vierde lid (termijnen)

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren het met de Regering eens dat de 40-dagetermijn kan vervallen nu vaststaat dat binnen drie maanden na het ontbindingsbesluit de nieuw gekozen Kamer bijeen moet komen. Zij achtten deze termijn van drie maanden echter aan de lange kant; allereerst omdat zo'n lange periode het verband doet vervagen tussen het politieke conflict dat aanleiding was tot de ontbinding en de gevraagde kiezersuitspraak daarover.

Voorts omdat naar hun mening de periode waarin het land het in feite moet doen met een regering en een parlement die niet bij machte zijn wettelijke beslissingen te nemen zoveel mogelijk beperkt dient te blijven. Genoemde leden wezen erop dat in het buitenland in vergelijkbare situaties kortere termijnen in acht worden genomen; in Denemarken bijvoorbeeld een termijn van van 12 werkdagen.

Vanuit eenzelfde bezorgdheid over de lange duur van het «regeringsloze tijdperk», met name ook ten gevolge van kabinetformaties, stelden zij belang in het oordeel van de Regering over de suggestie gedaan door prof. Burkens in het Nederlands Juristenblad van 14 januari 1978. Hij stelt voor de kabinetformatie voortaan op een termijn van drie maanden te stellen. Indien de formatie niet binnen de gestelde termijn is afgerond dan moet bij de Tweede Kamer een voorstel tot ontbinding worden ingediend.

Overigens deelden deze leden de mening van de Regering dat het ter wille van de continuïteit wenselijk is een bepaling als omschreven in lid 4 op te maken. Zij gaven de voorkeur aan de formulering van de Regering boven die van de staatscommissie omdat hierdoor elke mogelijkheid van discontinuïteit is uitgesloten.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden een nadere precisering van het voorgestelde derde lid op prijs stellen. Wordt met het hier bepaalde hetzelfde bedoeld als met ontbinding «met ingang van dag, de zoveelste»? of wordt de oude Kamer geacht te zijn ontbonden met de openingshamerslag van de eerste vergadering van de nieuwe Kamer?

Deze leden hadden ten aanzien van de redactie van het vierde lid geen bezwaar om met de Regering voorkeur te geven aan de redactie van de huidige grondwettelijke bepaling boven die van de staatscommissie, wanneer deze laatste redactie althans geïnterpreteerd moet worden als de Regering in de memorie van toelichting doet. Van een dergelijke bedoeling van de staatscommissie is overigens niet gebleken. De leden van de C.D.A.-fractie wilden hiermede nog niet gezegd hebben, dat zij de mogelijkheid als zodanig van een wettelijke wijziging van de zittingsduur na een ontbindingsverkiezing thans positief waarden. Zij zouden gaarne van de zijde van de Regering een uiteenzetting tegemoetzien waarom en in welke gevallen «het onder omstandigheden van praktisch nut (kan) 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».

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of deze bepaling een termijn korter dan vier jaren mogelijk zou maken. Hoewel dit – mede gelet op de geschiedenis – niet de strekking van de bepaling wordt geacht, is uit de grondwettelijke bepalingen zelf niet ondubbelzinnig duidelijk, dat dit in strijd

zou zijn met de algemene bepaling, welke een zittingsduur van vier jaren voorschrijft. Immers met die bepaling strijdt dan evenzeer een verlenging als een verkorting. Te meer mag hiervoor aandacht worden gevraagd nu in ieder geval ten aanzien van de Eerste Kamer in de voorgestelde opzet vaststaat, dat na ontbinding (zelfs uitsluitend) een verkorting van de zittingsduur wordt bepaald. Deze leden zouden duidelijk uitgesproken willen zien, dat een verkorting ten aanzien van de Tweede Kamer uitgesloten is. Dat is te meer noodzakelijk, gelet op de niet duidelijke bedoelingen van de Regering in de hiervoor gesignaleerde gedachtenwisseling over de redactie van de staatscommissie.

De leden van de C.D.A.-fractie waren overigens van mening dat er iets blijft wringen tussen het bepaalde ten aanzien van de Eerste Kamer in de voorgestelde artikelen 3.1.3, 3.1.6 en 3.1.14, lid 4. Wanneer bepaald is, dat de Eerste Kamer een normale zittingsduur heeft van vier jaar en dat de verkiezing voor die Kamer altijd plaatsheeft vier maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten, dan blijft er als abnormale zittingsduur van de Eerste Kamer na ontbindingsverkiezing maar één reeds impliciete grondwettelijke mogelijkheid open, namelijk dat die zittingsduur gelijk is aan de resterende zittingsduur tot de eerstvolgende normale verkiezing. Daarbij lijkt dan niet te passen een grondwettelijk voorschrift dat de wet «een» andere zittingsduur «kan» vaststellen. De wet «dient» alleen een exacte uitwerking te geven van hetgeen reeds grondwettelijk bepaald is.

De «kan»-bepaling leek deze leden ook niet zo geslaagd ten aanzien van de zittingsduur van de Tweede Kamer. Een tussentijdse ontbinding leidt altijd tot een andere zittingsduur. De wet «dient» ook dit dus te regelen. Deze leden neigden er derhalve toe een aanpassing van artikel 3.1.14, lid 4, niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijke te achten

Dit lijkt ook fraaier met betrekking tot de situatie van de Eerste Kamer. Aangezien de zittingsduur van een Eerste Kamer na ontbinding toch altijd korter zal zijn dan vier jaren is het vreemd te lezen, dat haar zittingsduur bij de wet op niet langere termijn dan vijf jaren mag worden gesteld. Of mag op grond van artikel 3.1.14, lid 4, samen met artikel 7.6, lid 4 (zie w.o. 13 990) verondersteld worden, dat de Regering er rekening mee houdt, dat provinciale staten een zittingsduur zouden kunnen hebben van 5 of 6 jaren? Hoewel in de memorie van toelichting, alsmede in de bijlagen daarbij zorgvuldig wordt vermeden over de duur van de zittingsperiode van de provinciale staten te spreken, lijkt deze nu – zij het zonder specifieke grondwettelijke bepaling (vgl. w.o. 13 990) – grondwettelijk te zijn gefixeerd op vier jaren, gelet op de relatie tussen de artikelen 3.1.3 en 3.1.6.

De leden van de C.D.A.-fractie gingen er overigens van uit, dat de normale zittingsduur op een vast tijdstip aanvangt en eindigt. Hoewel deze leden een grondwettelijk voorschrift met betrekking hiertoe vooralsnog niet nodig achtten, meenden zij dat ter zake toch meer duidelijkheid zou dienen te bestaan. Thans treedt een na ontbinding gekozen Kamer aan binnen één à twee weken na de verkiezing van de leden, een periodiek gekozen Kamer met ingang van de derde dinsdag van september. Het leek deze leden van belang, dat in het vervolg wordt uitgegaan van een steeds aantreden van de nieuw gekozen Kamer binnen twee weken na haar verkiezing.

Met de regeling van het ontbindingsrecht betreffende de Tweede Kamer konden leden van de V.V.D.-fractie instemmen. Is een verlengingswet naast de artikelen C1 en P2 der Kieswet in de praktijk nog noodzakelijk?

Artikel IV (opsomming van artikelen die vervallen)

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of het voor de hand ligt te vermelden, dat artikel 88 van de Grondwet vervalt, terwijl de letterlijke tekst ongewijzigd in artikel 3.1.1. van de nieuwe Grondwet wordt opgenomen.

Ten aanzien van het laten vervallen van de bepaling, dat de Raad van State, het koninklijk gezag waarnemende, het recht van ontbinding niet uitoefent, hadden de leden van de C.D.A.-fractie bedenkingen. De argumentatie van de Regering achtten zij weinig inhoudelijk. Sinds 1848 was de gedachtingang zoals verwoord in de grondwetsbepaling, welke overigens pas in 1887 – ook wel als overbodig en ten overvloede beschouwd – werd toegevoegd. De verwijzing naar de staatscommissie-Van Schaik, die het laatste lid overbodig achtte, omdat er naar haar mening geen aanleiding zou zijn voor de vrees, dat de Raad van State in het uitzonderingsgeval, waarin dit college de bevoegdheid tot ontbinden kan hanteren, daarvan misbruik zou maken, lijkt niet terecht. Een bepaling overbodig achten omdat verwacht wordt dat bij afwezigheid daarvan geen misbruik zal worden gemaakt, lijkt deze leden nog iets anders dan metterdaad een bepaling schrappen met de bedoeling dat in voorkomend geval van het ontbindingsrecht gebruik kan worden gemaakt. Het leek deze leden niet gewenst, dat de Raad van State in de bedoelde tijdelijke positie het ontbindingsrecht kan hanteren.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort