

Zitting 1979–1980, nr. 112b Herdruk

- 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**
- 14 223**                      **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal**
- 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**

## MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 augustus 1980

### Inleiding

Met belangstelling namen wij kennis van de algemene beoordeling van de drie onderhavige wetsontwerpen tot grondwetsherziening door de leden van de fractie van de P.v.d.A. Het doet ons genoeg dat zij zich met het overgrote deel van de betrokken voorstellen konden verenigen. Inderdaad brengen de voorstellen geen fundamentele veranderingen aan in het geheel van grondwettelijke bepalingen dat thans betrekking heeft op de staatsrechtelijke positie van de beide kamers der Staten-Generaal, en bestaan de voorstellen voor een belangrijk deel uit een betere systematiek van de artikelen en een verduidelijking en modernisering van hun inhoud. Daarnaast houden de wetsontwerpen echter toch ook verschillende verbeteringen van inhoudelijke aard in. De aan het woord zijnde leden noemen, met instemming, enkele daarvan ook in hun bijdrage aan dit gedeelte van het voorlopig verslag. Deze leden betreurden het dat ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer geen inhoudelijke veranderingen zijn voorgesteld. Gelet op de visie die zij hebben op de Eerste Kamer als onderdeel van ons staatsrechtelijk stelsel, valt dat te begrijpen. Wij delen, zoals bekend, die visie niet. Bij de mondelinge behandeling van de voorstellen zullen wij daarover gaarne met deze leden van gedachten wisselen.

De leden van de fractie van de V.V.D. maakten eveneens enkele opmerkingen van algemene aard. Ook zij wezen op het niet fundamentele karakter van de onderhavige herzieningsvoorstellen. Zoals in hun woorden tot uitdrukking kwam, kon ook moeilijk anders verwacht worden in het licht van de standpuntbepalingen van de beide kamers bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Waar de Staten-Generaal in meerderheid hebben laten blijken geen behoefte te hebben aan verande-

ringen in de hoofdlijnen van ons parlementaire bestel, was er voor ingrijpende voorstellen in de nu ter behandeling staande wetsontwerpen geen plaats. Niettemin wezen ook deze leden erop – en wij sluiten ons daarbij uiteraard gaarne aan – dat de ontwerpen een aantal veranderingen bevatten die naar hun oordeel verbeteringen zijn. Het geheel overziende menen wij dat met recht gesteld kan worden dat de herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake de Staten-Generaal niet alleen gerechtvaardigd is vanwege de daardoor te verkrijgen modernisering, grotere duidelijkheid en betere systematiek, maar ook en zelfs in de eerste plaats vanwege de inhoudelijke veranderingen die worden voorgesteld.

Het verheugde ons te lezen, dat deze leden zich gaarne aansloten bij de onzerzijds in de Tweede Kamer gehouden beschouwingen in de discussie over regels van ongeschreven staatsrecht. Naar hun oordeel mag echter over de vraag wat tot de ongeschreven regels behoort, geen onduidelijkheid bestaan. Tot op zekere hoogte zijn wij het met deze laatste mening eens. Indien eenmaal het stadium is bereikt dat een staatkundige gedragsregel als een rechtsregel wordt erkend, is deze hiermede deel gaan uitmaken van het ongeschreven staatsrecht. Doch dit sluit niet uit, dat voor andere staatkundige gedragingen dit stadium nog niet behoeft te zijn bereikt. Evenmin behoeft tevoren vast te staan, dat die gedragingen in daarvoor in aanmerking komende gevallen zullen worden voortgezet en als regels van ongeschreven staatsrecht zullen worden erkend. Dit is een gevolg en tevens een kenmerk van het ongeschreven recht, dat het open staat voor mogelijkheden van uitbreiding, uitzonderingen en nuancering. De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen zich ook af of de regel moet worden aanvaard dat geen tussentijds kabinet van geheel andere politieke samenstelling mag optreden zonder voorafgaande verkiezingen. In dit verband stelden deze leden de vraag, wanneer gesproken kan worden van ongeschreven rechtsvorming en of hierbij het tijdselement een rol speelt. Naar ons oordeel kan zeker niet als regel van ongeschreven staatsrecht worden aangemerkt, dat in geen enkele situatie kabinetswisseling zonder verkiezingen tot stand kan komen. Wel is het zo dat in de afgelopen jaren de opvatting zich ontwikkeld heeft dat een wisseling in politieke samenstelling van het kabinet zonder dat de kiezers gesproken hebben duidelijk bezwaren heeft. Op de vraag wanneer gesproken kan worden van ongeschreven rechtsvorming menen wij te moeten antwoorden, dat deze aanwezig is wanneer een gedraging als rechtsnorm is erkend, zonder dat zij op een geschreven rechtsregel stoelt. Bij het staatkundig ongeschreven recht speelt, naar wordt aangenomen, het tijdselement niet steeds een rol; het is denkbaar, dat een gedraging in één of enkele gevallen aanstonds erkend wordt een ongeschreven rechtsnorm op te leveren.

Deze leden waren voorts van mening, dat geen onduidelijkheid mag bestaan over de vraag of de vertrouwensregel zoals die geldt in de verhouding tussen kabinet en Tweede Kamer, eveneens geldt in de relatie kabinet en Eerste Kamer. Zij stonden op het standpunt, dat er een voortdurende vertrouwensrelatie moet bestaan tussen kabinet en Eerste Kamer en dat bij ontbreken hiervan hetzij alle leden van het kabinet of enkele leden heengaan, hetzij de Eerste Kamer wordt ontbonden. Wij delen deze opvatting. Dezerzijds is in de Tweede Kamer daaraan toegevoegd, dat de Eerste Kamer zeker de bevoegdheid heeft uit te spreken, dat zij in een kabinet of minister geen vertrouwen meer heeft. Daarbij zijn gevallen genoemd waarin een conflict met de Eerste Kamer heeft geleid tot de ontslagaanvraag van een bewindsman. Doch ook is vermeld, dat er geen gevallen zijn geweest dat een kabinet moest heengaan wegens een conflict met de Eerste Kamer. Dat dit laatste in de toekomst zou gebeuren, achten wij ook niet waarschijnlijk, mede gezien de reserve die de Eerste Kamer in acht pleegt te nemen. De bevoegdheid de Eerste Kamer te ontbinden, welke ook naar de mening van deze leden terecht door de Tweede Kamer in de Grondwet is gehandhaafd, ontleent mede daarom naar ons oordeel haar betekenis meer aan de daardoor geboden mogelijkheid om zo nodig haar samenstelling bij gewijzigde politieke situaties te doen aanpassen.

Het verheugde ons instemming bij deze leden te vinden met de dezerzijds in het debat in de Tweede Kamer genoemde regel van het primaat van de Tweede Kamer. Wel achtten deze leden het hiervoor aangevoerde argument van de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer niet sterk. Zij meenden, dat dit primaat vooral voortvloeide uit de (grond)wettelijke bevoegdheden van de Tweede Kamer, haar invloed op de vorming van kabinetten, haar invloed op en controle van het regeringsbeleid en niet in de laatste plaats uit de maatschappelijke aanvaarding van dit primaat.

Wij willen erop wijzen, dat dezerzijds – naast de verschillende wijze van verkiezing van de twee kamers – ook als factoren van het primaat van de Tweede Kamer zijn genoemd het feit, dat wetsontwerpen eerst door deze kamer moeten worden behandeld en aangenomen en dat zij en niet de Eerste Kamer de rechten van initiatief en amendement bezit. Overigens erkennen wij gaarne de belangrijke betekenis van de andere, door de bedoelde leden genoemde oorzaken van het primaat van de Tweede Kamer.

### **Wetsontwerp 14 222**

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie te kennen gaven zich, behoudens op twee hierna te behandelen punten, met dit ontwerp te kunnen verenigen en dat de leden van de fractie van de P.P.R., gegeven de uitslag van de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, zich erin konden vinden dat de grondwettelijke bepalingen inzake de Staten-Generaal in hoofdzaak ongewijzigd blijven.

De leden van de fractie van het C.D.A., die constateerden dat het oorspronkelijke wetsontwerp overeenkwam met het gevoel van de beide kamers der Staten-Generaal, zoals dat tot uitdrukking was gebracht bij de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (zitting 1974–1975, 12 944) in die kamers, betreurden het dat in het wetsontwerp in artikel 3.1.14, tweede lid, de termijn van drie maanden als uiterste termijn voor het samenkomen van een nieuwe kamer na ontbinding wordt gehandhaafd. Zij gaven aan een uiterste termijn van twee maanden de voorkeur.

Naar aanleiding van hun uiteenzetting over de wenselijkheid dat na een kamerontbinding een nieuw gekozen kamer spoedig bijeen kan komen merken wij op, dat ook wij van die wenselijkheid overtuigd zijn. De argumenten die deze leden naar voren brengen kunnen wij onderschrijven. Ook naar onze mening dient de periode waarin een op termijn ontbonden kamer functioneert zo kort mogelijk te zijn. De redenen waarom wij niettemin menen dat het thans niet verantwoord is een kortere termijn dan drie maanden in de Grondwet op te nemen, hebben wij in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer uiteengezet. Aan dit punt is vervolgens ook bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer ruime aandacht besteed, met als uiteindelijk resultaat, dat een amendement van de heer Van Thijn om in artikel 3.1.14, tweede lid, een termijn van twee maanden neer te leggen werd verworpen.

Het op 16 juni 1976 over deze kwestie door de Kiesraad uitgebrachte advies is tijdens de behandeling van het onderhavige wetsontwerp in de Tweede Kamer aan die kamer overgelegd. Aangezien het advies bij die gelegenheid niet in de kamerstukken is opgenomen, menen wij er goed aan te doen het ook als bijlage bij deze memorie van antwoord te voegen, zodat het alsnog openbaar wordt. De Kiesraad komt in zijn advies tot de conclusie dat verkorting van de termijn tussen ontbindingsbesluit en dag van kandidaatstelling wellicht mogelijk is met één of twee weken, maar dat hiervoor een ingrijpende wijziging van de Kieswet nodig zou zijn, te weten de invoering van een centrale kandidaatstelling, terwijl voorts is gebleken dat enkele politieke partijen uit democratisch oogpunt tegen enige verkorting van deze periode zijn. Een belangrijke verkorting van de termijn tussen de dag van kandidaatstelling en de dag der stemming zou slechts mogelijk zijn bij een drastische inkorting van de beroepstermijnen c.q. afschaffing van de beroepsmogelijkheden. Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad heeft de

ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende de Kiesraad verzocht bij de beoogde algehele herziening van de Kieswet te bezien of het mogelijk is tot een termijnverkortung te komen door de gehele verkiezingsprocedure zodanig op te zetten, dat de in het advies van de Raad van 16 juni 1976 beschreven bezwaren ondervangen worden.

Gezien het bovenstaande zouden wij het niet juist achten reeds thans in de Grondwet de termijn te stellen op twee maanden, zonder dat er zekerheid bestaat over de vraag of die termijn doorvoerbaar is. Eerst zal moeten blijken of de daartoe noodzakelijke wijzigingen van de Kieswet ook in andere opzichten aanvaardbaar zijn. Hoe dat ligt, zal naar wij hopen binnen niet te lange tijd duidelijk worden. Naar aanleiding van de verwijzing naar de ons omringende landen waar men met kortere termijnen werkt, merken wij op, dat dit veelal samenhangt met een andere inrichting van het kiesstelsel in die landen of met een andere procedure bij de kandidaatstelling. Vergelijking van de in Nederland geldende procedure met die in andere landen heeft daardoor maar beperkte betekenis.

Wij wijzen er ten slotte op dat het voorgestelde artikel 3.1.14 er zich niet tegen verzet om bij het besluit tot ontbinding de termijn voor het samenkomen van de nieuw gekozen kamer op een periode korter dan drie maanden te stellen.

Tegen de door de aanvaarding van het amendement van de heer De Kwaadsteniet aangebrachte wijziging in het regeringsvoorstel betreffende het voorzitterschap van de verenigde vergadering werden van verschillende zijden bezwaren aangevoerd. Deze waren van tweeërlei aard. De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. achtten het onjuist dat het voorzitterschap van de verenigde vergadering in het voorstel wordt opgedragen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, terwijl de leden van de fracties van C.D.A. en P.P.R. de gang van zaken, waarbij over dit amendement geen overleg gevoerd was met de Eerste Kamer, niet juist vonden.

De leden van de fractie van de V.V.D. zagen in de door het amendement aangebrachte wijziging een aantasting van de positie van de Voorzitter van de Eerste Kamer. Hoewel wij van oordeel zijn dat het amendement een wijziging brengt in de voor de Eerste Kamer geldende regels ten aanzien van haar taken en bevoegdheden achten wij die wijziging niet van dien aard dat zij de positie van de Eerste Kamer op onaanvaardbare wijze zou aantasten. Wel hebben wij ons in de Tweede Kamer duidelijk tegen dit amendement uitgesproken. Maar wij hebben gemeend om ondanks onze bezwaren tegen de aangebrachte verandering het gewijzigde ontwerp van wet in de Eerste Kamer te kunnen verdedigen. Wij achten het voorzitterschap van de verenigde vergadering een belangrijke zaak, die echter dient te worden afgewogen tegen de andere, niet minder belangrijke bepalingen in het wetsontwerp. Daarbij valt te bedenken dat de verenigde vergadering ingevolge de herziene Grondwet in het algemeen slechts eenmaal per jaar ter gelegenheid van Prinsjesdag zal bijeenkomen.

De leden van de fractie van het C.D.A. meenden, dat het voor de hand lag het voorzitterschap van de verenigde vergadering aan de Voorzitter van de Kamer van reflexie te blijven opdragen, gelet op het karakter dat de verenigde vergadering heeft. Dienaangaande merken wij op dat, hoewel de tweede ondergetekende het amendement ongaarne zag aangenomen, dit niet grond was op de door deze leden genoemde redenen. De verenigde vergadering is immers geen vergadering van heroverweging. Zij valt, waar het haar taak en bevoegdheden betreft, eerder op één lijn te stellen met de Tweede Kamer. Wij denken hierbij met name aan de verenigde vergadering als medewetgever, als hoedanig zij, anders dan de Eerste Kamer, het recht van amendement heeft.

Naar aanleiding van hetgeen de leden van de fracties van C.D.A. en P.P.R. naar voren brachten ten aanzien van het niet raadplegen van de Eerste Kamer over het amendement merken wij het volgende op. Ons stelsel van wetgeving is, dat ontwerpen van wet die van de regering uitgaan, hun uiteindelijke inhoud krijgen in overleg tussen regering en Tweede Kamer. Het resul-

taat van dit overleg wordt de Eerste Kamer aangeboden nadat de Tweede Kamer het wetsontwerp heeft aanvaard. Het oordeel van de Eerste Kamer heeft daarop betrekking.

In overleg tussen beide kamers over amendementen voorziet ons stelsel van wetgeving niet. Naar ons oordeel is dit ook niet nodig en bovendien niet wenselijk, ook niet indien amendementen betrekking hebben op artikelen betreffende de Eerste Kamer. Ware dit anders, dan zou dit kunnen leiden tot een beperking van het recht van amendement van de Tweede Kamer. Er is een parallel te trekken ten aanzien van de voorstellen met betrekking tot de Eerste Kamer in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Weliswaar ging het toen niet om wetgeving, maar de destijds gevolgde procedure leent zich tot vergelijking. In die nota werden ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de wijze van samenstelling en van de bevoegdheden van de Eerste Kamer voorgesteld. De regering heeft toen de bij wetgeving gebruikelijke procedure gevolgd en eerst met de Tweede Kamer over haar voorstellen overlegd. De Tweede Kamer heeft door aanneming van de motie-De Kwaadsteniet de regeringsvoorstellen afgewezen, zonder daarover vooraf overleg te plegen met de Eerste Kamer. Deze gang van zaken heeft naar onze mening terecht geen kritiek gekregen in de Eerste Kamer toen de nota daar aan de orde kwam.

Op de opmerking van de leden van de fractie van de P.P.R., dat het onderhavige voorstel beter van de kant van de Regering had kunnen komen, antwoorden wij, dat dit van de regering niet kon worden verwacht. Toen de gedachte, het voorzitterschap van de verenigde vergadering op te dragen aan de voorzitter van de Tweede Kamer, in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer naar voren werd gebracht, hebben wij ons in de memorie van antwoord op het standpunt gesteld, dat in de herziene Grondwet de onderlinge positie van de beide kamers geen wijziging zou dienen te ondergaan. Voorts hebben wij gemeend, dat handhaving van de bestaande situatie in de lijn ligt van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet. Naar ons oordeel had de strekking van deze motie ook betrekking op de taken en bevoegdheden van de voorzitter van de Eerste Kamer. Het voorzitterschap van de verenigde vergadering was dus impliciet bij die gelegenheid naar onze mening mede aan de orde. Gezien het hiervoor vermelde standpunt van de regering lag het niet voor de hand dat zij zou voorstellen het voorzitterschap van de verenigde vergadering niet langer op te dragen aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Wij kunnen de leden van de P.P.R.-fractie niet volgen waar zij stellen, dat de verenigde vergadering slechts ceremoniële betekenis heeft in de herziene Grondwet. Wij wijzen op de artikelen in het wetsontwerp inzake het koningschap (16 034) die voor een aantal belangrijke beslissingen een verenigde vergadering voorschrijven, alsmede op de bepaling in het wetsontwerp inzake de buitenlandse betrekkingen (15 049 (R 1100)) betreffende oorlogsverklaring en op het artikel inzake uitzonderingstoestanden (15 681), in welke bepalingen ook besluitvorming in verenigde vergadering wordt vereist. Hoewel, gezien de onderwerpen, het bijeenkomen van de Staten-Generaal in verenigde vergadering geen hoge frequentie zal hebben, kan men daarom toch bezwaarlijk stellen dat de verenigde vergadering slechts ceremoniële betekenis zou hebben.

Ook aan het jaarlijks bijeenkomen van de verenigde vergadering, – onder de herziene Grondwet om de uiteenzetting van het regeringsbeleid aan te horen – kan naar onze mening politieke betekenis niet worden ontzegd. Het gaat daarbij immers om een bij uitstek politiek stuk waarover de kamers te oordelen krijgen. Wij wijzen erop dat bijeenkomsten van de verenigde vergadering van louter ceremoniële aard juist niet op de Grondwet berusten.

Op de opmerking van de aan het woord zijnde leden, dat zij de nu voorgestelde regeling van het voorzitterschap wel reëel hadden gevonden, indien de verenigde vergadering een grotere politieke betekenis had gekregen, behoeven wij niet meer in te gaan, nu de Tweede Kamer de gedachte, om in de Grondwet de mogelijkheid te openen dat de verenigde vergadering bijeenkomt in andere dan door de Grondwet voorgeschreven gevallen, naar ons oordeel terecht heeft afgewezen.

De opmerkingen van de leden van de fractie van de V.V.D. over de volgorde waarin de kamers in artikel 3.1.2 worden genoemd, geven ons aanleiding tot de volgende kanttekeningen.

De volgorde in genoemd artikel wijkt inderdaad af van die in het overeenkomstige artikel 89 van de Grondwet. Maar de bepalingen die betrekking hebben op de Tweede Kamer gaan in de huidige Grondwet vooraf aan die welke de Eerste Kamer betreffen en aldus komt ook thans reeds het primaat van de Tweede Kamer in de tekst van de Grondwet tot uitdrukking. Met de in het voorstel gekozen volgorde wordt het systeem, dat in de Grondwet reeds is gevolgd, voortgezet. Verwisseling van de aanduiding van beide kamers zou tot verwarring aanleiding geven.

De benamingen zijn, het zij toegegeven, niet geheel logisch. Zij hebben een historische achtergrond. Ieder die op de hoogte is van de Nederlandse staatsinstellingen zal de woorden «eerste» en «tweede» niet als letterlijke rangorde opvatten. In dit verband kan gewezen worden op de naam van het Nederlandse parlement: Staten-Generaal. Onder die naam functioneert thans een lichaam dat in wijze van samenstelling en betekenis wel ver verwijderd is van het oorspronkelijke college van die naam onder de Republiek.

Met de leden van de fractie van de V.V.D. zijn wij van mening dat politieke partijen niet in de Grondwet moeten worden vermeld en derhalve als zodanig geen publiekrechtelijke status moeten hebben. Wij achten het onnodig en ongewenst om specifieke bepalingen omtrent politieke partijen in de Grondwet op te nemen naast de grondwettelijke bepalingen die het recht van vereniging en vergadering waarborgen en de privaatrechtelijke regeling van verenigingen in het Burgerlijk Wetboek.

Gaarne lazen wij, dat de leden van de fractie van de P.P.R. instemden met behoud van de ontbindingsbevoegdheid ook ten aanzien van de Eerste Kamer. Zij meenden voorts, dat de Regering zich in alle vrijmoedigheid kan uiten over de positie van de Eerste Kamer, zoals die in ons staatsbestel is gegroeid en dat dit vrijelijk spreken iets anders is dan het codificeren van ongeschreven staatsrecht. Wij onderschrijven gaarne deze laatste stelling. Naar wij menen, heeft de regering zowel in de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer, als bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de Eerste Kamer in alle openheid gesproken over de positie en het karakter van de Eerste Kamer.

Naar aanleiding van de verdere uiteenzetting van deze leden merken wij op, dat ook wij van mening zijn, dat de Eerste Kamer bij de behandeling van een wetsontwerp steeds haar bezwaren tegen het voorstel zal moeten blijven afwegen tegen de nadelen van verwerping. Zoals wij hierboven – ter beantwoording van de inleiding van het voorlopig verslag – reeds schreven, achten wij het niet waarschijnlijk, dat een kabinet in de positie zou worden geplaatst dat het zou moeten heengaan wegens een conflict met de Eerste Kamer. Wij zouden hieruit echter niet een regel van ongeschreven staatsrecht willen afleiden, die als inhoud zou hebben, dat de Eerste Kamer in de politieke praktijk door het stellen van de vertrouwenskwestie gedwongen kan worden een wetsontwerp te aanvaarden. Met belangstelling zien wij de visie van deze leden bij de openbare beraadslaging tegemoet over ons parlementaire democratische bestel en de positie van de beide kamers daarin. De afwijzende houding van de regering ten opzichte van een beperking van de bevoegdheden van de Eerste Kamer op het terrein van de wetgeving tot een terugzendingsrecht en daartegenover haar positieve waardering van de Eerste Kamer als kamer van heroverweging zijn – dunkt ons – duidelijk uit de schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling met de Tweede Kamer gebleken. Bij deze opvatting ziet de Regering geen aanleiding tot het overwegen van mogelijkheden tot vervanging van de Eerste Kamer.

### **Wetsontwerp 14 223**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen op de uitspraak in de memorie van antwoord dat de combinatie minister-kamerlid niet is uitgesloten vanwege een voorkeur voor het dualistische stelsel, terwijl in de memorie van toelichting gezegd wordt dat de staatkundige verhoudingen de handha-

ving van een duidelijke scheiding tussen regering en Staten-Generaal medebrengen. Wordt met dit laatste, zo vroegen zij, nu juist niet het dualisme omschreven? Wij hebben in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gesteld dat het hier te lande bestaande stelsel naar onze mening noch zuiver monistisch, noch zuiver dualistisch kan worden genoemd. Er is een duidelijke scheiding in taken en verantwoordelijkheden tussen Staten-Generaal en Regering. Daar staat tegenover dat de Regering bij haar activiteiten voortdurend is aangewezen op de steun van het parlement en dat de bevoegdheid tot het vaststellen van wetten door beide gezamenlijk wordt uitgeoefend. De incompatibiliteit minister-kamerlid is inderdaad een dualistisch element in onze staatsinrichting, dat bijdraagt tot een in onze ogen wenselijke scheiding tussen Regering en parlement. Die scheiding gaat echter niet zo ver en dient naar onze mening ook niet zo ver te gaan dat van een voluit dualistisch stelsel kan worden gesproken. De onderhavige incompatibiliteit moet dus niet beschouwd worden als uitvloeisel van een voorkeur voor het dualistische stelsel maar eerder als een voorziening die een zeker tegenwicht biedt tegenover andere, meer monistisch gerichte factoren. Dezelfde leden stonden vervolgens stil bij de afwijzing in de memorie van toelichting van de gedachte om de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht van het kamerlidmaatschap uit te sluiten. Zij vroegen naar aanleiding van het daar betoogde of de Regering op het standpunt stond dat er in het geheel geen scheiding van machten behoeft te zijn, omdat geschillen in vele gevallen door andere dan rechterlijke organen worden beslist. Naar onze mening geldt hier hetzelfde als bij de vraag of wij een monistisch dan wel dualistisch stelsel hebben: men moet hier niet in al te sterke tegenstellingen denken. Scheiding van machten is een klassiek beginsel voor de verdeling van de overheidsbevoegdheid dat bij het denken over de juiste wijze van staatsinrichting sinds de achttiende eeuw een belangrijke rol speelt. Het is echter in zijn absolute vorm in de praktijk vaak op allerlei punten niet goed bruikbaar gebleken. Wel is de grondgedachte dat verschillende functies in de staat in beginsel over verschillende organen moeten worden verdeeld, waardevol en zij is ook een van de uitgangspunten van onze staatsinrichting. Wij kennen in ons staatsrechtelijk bestel echter ook elementen die als afwijking van het beginsel van de scheiding der machten aangemerkt kunnen worden. Zo geschiedt bij voorbeeld de vaststelling van wetten door Regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Daarom kan voor de beantwoording van concrete vragen, zoals de vraag of er een incompatibiliteit rechter-kamerlid moet zijn, een beroep op de scheiding der machten slechts beperkte betekenis hebben. In de memorie van toelichting is dit, in navolging van de staatscommissie, geïllustreerd door een verwijzing naar de omstandigheid dat de beslechting van geschillen in ons land niet principieel gereserveerd is voor rechterlijke organen.

Waar dit zo is, is er ook geen dwingende reden om, uitgaande van het beginsel van scheiding van machten, tot de onverenigbaarheid van het kamerlidmaatschap met elke rechterlijke functie te concluderen. Daarmee is niet gezegd dat er in het geheel geen scheiding van machten behoeft te zijn. Naar onze mening dient dit beginsel, voor zover het in onze staatsinrichting uitwerking heeft gekregen, ook gehandhaafd te worden. Die uitwerking behoeft naar onze mening echter niet de versterking dat de vanouds bestaande grondwettelijke mogelijkheid dat een rechterlijk functionaris tegelijk kamerlid is, geëlimineerd zou moeten worden. Alleen ten aanzien van het lidmaatschap van de Hoge Raad zijn er redenen voor een grondwettelijke incompatibiliteit: de leden van de Hoge Raad worden uit een door de Tweede Kamer opgemaakte voordracht benoemd en oordelen over ambtsmisdrijven, *begaan door leden van de Staten-Generaal*.

Uit de betreffende passage in de memorie van toelichting mag niet worden afgeleid dat de beslissing in bestuursgeschillen door bestuursorganen zonder meer op één lijn wordt gesteld met de beslissingen van de rechterlijke macht. Met name echter wanneer het geschillen betreft tussen overheidsorganen en burgers, is er naar onze mening vanuit het oogpunt van scheiding van machten geen reden om een principieel onderscheid te maken tussen deze geschillen en de geschillen waarover een rechter moet oordelen.

Dat bij bestuursgeschillen het bestuursorgaan vaak niet de hoogste rechter is, mag waar zijn, maar dat gegeven is voor de vraag waarom het gaat niet ter zake. De hogere beslissingsbevoegdheid neemt niet weg dat aan het betreffende bestuursorgaan in eerste instantie de bevoegdheid tot geschillenbeslechting is verleend, zodat er sprake is van een afwijking van het beginsel van scheiding van machten.

De conclusie moet zijn – en dat was ook de strekking van het betoog in de memorie van toelichting – dat met een dogmatische benadering van zaken op dit terrein weinig valt aan te vangen, en dat de vraag of rechters van het lidmaatschap van de Staten-Generaal moeten worden uitgezonderd, een vraag is waarbij verschillende argumenten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bij ons resulteert die afweging in de opvatting dat er geen aanleiding is de op dit punt bestaande mogelijkheid uit te sluiten. De leden van de C.D.A.-fractie – verderop in het voorlopig verslag aan het woord – zouden er de voorkeur aan hebben gegeven, wanneer in artikel 3.1.8, eerste lid, de incompatibiliteit van het ambt van commissaris van de Koning met het lidmaatschap van de Staten-Generaal was gehandhaafd. Ook wij hebben ons in de Tweede Kamer met het betreffende amendement, ingediend door vijf geestverwanten van deze leden, niet gelukkig getoond en de aanneming daarvan ontraden. De aanneming van het amendement behoeft intussen in de feitelijke situatie geen verandering te brengen, omdat op grond van artikel 3.1.8, vierde lid, de onderhavige onverenigbaarheid in de vorm van een wettelijke incompatibiliteit kan worden gehandhaafd. Wij achten de opnemng van een daartoe strekkende bepaling in de Provinciewet wenselijk.

Wij vinden het jammer dat de redenering in de memorie van antwoord waarmee het stelsel van indirecte verkiezing van de Eerste Kamer wordt verdedigd, de leden van de P.v.d.A.-fractie nogal geforceerd voorkomt. Wij achten de gebezigde argumenten alleszins houdbaar. Wel wijzen wij erop dat het, gezien de reeds eerder door de beide kamers ter zake genomen beslissing, niet in de bedoeling heeft gelegen in de memorie van antwoord een breed opgezette verantwoording voor de handhaving van het stelsel van indirecte verkiezing te geven. Volstaan is met enkele aanvullende opmerkingen, waartoe het gestelde in het voorlopig verslag aanleiding gaf. Ook in deze memorie menen wij niet meer in den brede op deze kwestie te moeten ingaan. De vraag of in de bedoelde passage de verkiezing van de Eerste Kamer door provinciale staten niet is losgemaakt van het historische kader, beantwoorden wij bevestigend. Wij hechten aan continuïteit met het verleden waar dat mogelijk is, maar het is zeker niet louter op grond van historische overwegingen dat wij de verkiezing door provinciale staten wensen te handhaven. Wij menen dat deze wijze van verkiezing ook heden ten dage nog een juiste voorziening is, waarbij zowel met de positie van de Eerste Kamer als met de wenselijkheid deze op democratische grondslag samen te stellen rekening wordt gehouden.

Met genoegen vernamen wij dat de leden behorende tot de fractie van het C.D.A. zich in de algemene opzet van het wetsontwerp konden vinden.

Deze leden merkten op het juist te achten, dat artikel 3.1.5., eerste lid, het mogelijk maakt bij de wet uitzonderingen te maken op de hoofdregel dat Nederlanders die geen ingezetenen zijn, het recht hebben aan de Tweede-Kamerverkiezingen deel te nemen. Zij meenden dat voor het hebben van kiesrecht een zekere blijvende verbondenheid met het vaderland aanwezig zou moeten zijn. Zij noemden als mogelijk objectief criterium voor een uitzondering op de hoofdregel een onafgebroken vestiging in het buitenland gedurende een bepaald aantal jaren en vroegen of de Regering zich reeds een voorstelling had gevormd omtrent mogelijke andere objectieve criteria.

Naar onze mening dient in het oog te worden gehouden dat bij de voorgestelde bepaling de Nederlanders in het buitenland in beginsel kiesgerechtigd zullen zijn. De bevoegdheid van de wetgever om uitzonderingen op dit grondwettelijk recht vast te stellen, zal restrictief uitgeoefend dienen te worden. Voor het uitsluiten van bepaalde categorieën niet ingezetenen Nederlanders zullen sterke argumenten aangevoerd moeten kunnen worden. Of een onafgebroken vestiging in het buitenland gedurende een bepaald aantal



jaren een voldoende grond voor een uitzondering zal kunnen zijn, staat nog te bezien. Wij kunnen ons zeer wel voorstellen dat er Nederlanders zijn die reeds een vrij groot aantal jaren in het buitenland wonen, maar niettemin nog hechte banden met Nederland onderhouden. Wij vragen ons dan ook af of een dergelijk criterium niet te star zou zijn. Daarbij mag in aanmerking worden genomen dat Nederlanders in het buitenland, bij wie die banden ontbreken, zeer waarschijnlijk ook niet de moeite zullen nemen om van hun kiesrecht gebruik te maken, indien hun dat zou worden verleend. Voor de hantering van de uitzonderingsmogelijkheid zien wij alleen aanleiding, als het betreft categorieën Nederlanders waaronder zich redelijkerwijs gesproken geen personen kunnen bevinden voor wie de uitsluiting van het kiesrecht in strijd zou komen met de hoofdgedachte van het onderhavige wijzigingsvoorstel. In de memorie van antwoord hebben wij als zodanige categorieën genoemd de bevolking van de Nederlandse Antillen en misschien ook de Nederlanders in het buitenland die nooit in Nederland hebben gewoond. Wij hebben hierover nog geen afgeronde denkbeelden. Bij het maken van uitzonderingen zullen mede de praktische mogelijkheden om die uitzonderingen te effectueren in ogenschouw moeten worden genomen. Daarover dient ook het advies van de Kiesraad te worden ingewonnen. Wanneer dit wetsontwerp door de Eerste Kamer is aanvaard, zullen wij de besluitvorming die nodig is om tot de noodzakelijke uitwerking in de Kieswet te komen, ter hand nemen.

De in het wetsontwerp voorgestelde veranderingen in het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer zullen inderdaad, zoals de leden van de fractie van de V.V.D. opmerkten, een aantal wijzigingen in hoofdstuk P van de Kieswet noodzakelijk maken. Zij vroegen of het daarbij niet tevens wenselijk zou zijn de verdeling van het land voor de Eerste-Kamerverkiezing in vier groepen provincies te laten vervallen en de restzetelverdeling steeds volgens het stelsel der grootste gemiddelden te doen geschieden. Wij wijzen erop dat de vorige minister van Binnenlandse Zaken reeds op 14 oktober 1975 na kennisneming van een daarop betrekking hebbend advies van de Kiesraad aan de Tweede kamer heeft medegedeeld een hiertoe strekkende wijziging van de Kieswet tegelijk met de uit de grondwetsherziening voortvloeiende veranderingen te zullen bevorderen (Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13 472, nr. 2). In de memorie van antwoord inzake het onderhavige wetsontwerp (blz. 14) hebben wij ons bij het standpunt dat het aanbeveling verdient de indeling in kiesgebieden af te schaffen en het stelsel van restzetelverdeling gelijk te maken aan dat bij de Tweede-Kamerverkiezingen aangesloten.

Op de vraag hoe de Regering zich thans het tijdschema van de op dit ontwerp betrekking hebbende wijziging van de Kieswet denkt, kan het volgende worden geantwoord. Ook op dit punt zal, nadat dit wetsontwerp de Eerste Kamer zal zijn gepasseerd, de voorbereiding van een wetsontwerp tot herziening van de Kieswet ter hand worden genomen. De indiening ervan zal een zaak zijn van het volgende kabinet. Volgens de geldende bepalingen van de Kieswet zullen in maart 1982 de eerstvolgende verkiezingen van provinciale staten plaatsvinden. Het is echter de vraag of de nieuwe grondwetsbepalingen zo tijdig de tweede lezing zullen doorlopen en in werking zullen zijn getreden, dat reeds overeenkomstig artikel 3.1.6 binnen drie maanden na die verkiezingen een Eerste-Kamerverkiezing nieuwe stijl zal kunnen worden gehouden.

De leden van de fractie van de P.P.R. vroegen of de Grondwet niet zou moeten uitsluiten dat bij voorbeeld op de dag van de statenverkiezingen de dan nog zittende oude staten de leden van de Eerste Kamer gaan kiezen. Wij erkennen dat een dergelijke gang van zaken strikt genomen niet met zoveel woorden door artikel 3.1.6 wordt uitgesloten. De strekking van artikel 3.1.6, namelijk het zo spoedig mogelijk doen doorwerken van de uitslag van de statenverkiezingen in de samenstelling van de Eerste Kamer, is echter zo evident, dat wij niet zouden aarzelen een regeling van de Eerste-Kamerverkiezing in de door deze leden aangegeven zin in strijd met de Grondwet te noemen. Wij kunnen ons ook niet voorstellen dat iemand serieus zou trachten een zodanige uitleg van artikel 3.1.6 ingang te doen vinden. Voor een precisering van dit artikel zien wij dan ook geen aanleiding.

Ook de leden van de P.P.R.-fractie schonken aandacht aan de als gevolg van dit herzieningsontwerp noodzakelijke wetswijzigingen op het stuk van de Eerste-Kamerverkiezing. Hierboven gingen wij daarop reeds in. Hoe de wijzigingsvoorstellen zullen luiden, kunnen wij thans nog niet aangeven. Wij delen de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat de kandidaatstelling voor de Eerste-Kamerverkiezing zal dienen te geschieden door de nieuw gekozen statenleden. Ervan uitgaande dat de termijn tussen kandidaatstelling en stemming voor de Eerste-Kamerverkiezing 22 dagen zal blijven bedragen, betekent dit, gelet op de in artikel 3.1.6 genoemde termijn van ten hoogste drie maanden tussen de beide verkiezingen, dat er na de dag van de stemming voor de statenverkiezingen ten hoogste 70 dagen beschikbaar zullen zijn waarbinnen het samenkomen van de nieuw gekozen statenleden en vervolgens de kandidaatstelling voor de Eerste-Kamerverkiezing zullen moeten plaatsvinden. Naar onze mening is die tijdsduur daarvoor ruimschoots voldoende. Daarbij zal een zekere aanpassing nodig zijn van de thans geldende termijn van eveneens ongeveer 70 dagen tussen de dag van de stemming voor de statenverkiezingen en de eerste samenkomst van de nieuwe statencolleges.

Zoals wij eerder in deze memorie reeds mededeelden, zal de indeling van het land in provinciegroepen naar ons oordeel dienen te vervallen. Ook gaven wij in het voorgaande reeds, voor zover thans te voorzien valt, aan wanneer de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer volgens het nieuwe systeem voor de eerste maal zal kunnen geschieden. Eerder dan in aansluiting aan de statenverkiezingen van 1982 zal dit zeker niet het geval kunnen zijn.

Wij namen nota van de voorkeur van de P.P.R.-fractie voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Wij menen dat wij daarop thans niet meer behoeven in te gaan. Deze leden vroegen naar de visie van de regering op hun stelling, dat, indien de Tweede Kamer de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer tegenhoudt, zij daaraan geen argumenten kan ontleen met betrekking tot de legitimatie. Wij antwoorden hierop dat niet alleen de Tweede Kamer, maar zoals valt af te leiden uit de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid ook de Eerste Kamer zelf in meerderheid een directe verkiezing van de Eerste Kamer afwees. Overigens wordt de legitimatie van de Eerste Kamer naar onze mening door haar steeds aansluitend aan de verkiezingen van provinciale staten te laten verkiezen sterker dan zij thans is. Dat doet overigens niet af aan het politieke primaat van de Tweede Kamer. De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer heeft daarop geen invloed.

## **Wetsontwerp 14 224**

### *Artikel 3.2.1*

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie konden instemmen met de aan dit artikel ten grondslag liggende visie, dat de Staten-Generaal een permanent college zijn.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of het niet geboden is in de Grondwet vast te leggen dat de kamers jaarlijks een minimum aantal malen vergaderen merken wij het volgende op.

Uitgangspunt in ons staatsbestel is, dat de Staten-Generaal zich niet alleen aan de wettelijke bepalingen, maar in ruimere zin ook aan de democratische spelregels houden. Dit blijkt met name uit het ontbreken van sancties in de Grondwet ten aanzien van de wijze waarop de leden van de Staten-Generaal hun functie uitoefenen, afgezien van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Wel kunnen de kamers worden ontbonden. Het is overigens de vraag of, indien een legaal gekozen niet-democratische meerderheid de Staten-Generaal wil lam leggen, een dergelijke meerderheid zich zou laten weerhouden door een grondwettelijke bepaling omtrent een minimum aantal vergaderingen. Zo'n meerderheid zou ook in staat zijn het behoorlijk functioneren van het parlement in de weg te staan als zij het bijeenkomen van de kamers niet zou beletten, namelijk door het stelselmatig verwerpen

van wetsontwerpen of begrotingen. Tegen niet-democratische meerderheden die een beletsel vormen voor het behoorlijk functioneren van de Staten-Generaal staat geen andere mogelijkheid open dan ontbinding van de kamer(s). Het is echter niet zeker of in zo'n extreme situatie het middel van kamerontbinding nog het gewenste effect zal kunnen hebben. Het heeft naar onze mening ook weinig zin om bij de vaststelling van grondwettelijke regels met situaties als hier bedoeld, waarbij in feite de democratische rechtsstaat zou ophouden te functioneren, rekening te houden.

Dezelfde leden vroegen naar een interpretatie van het woord «namens» in het onderhavige artikel.

Anders dan deze leden menen wij dat de bepaling in zijn geheel gelezen impliceert dat bij verhindering van de Koning een minister de in dit artikel bedoelde uiteenzetting geeft. Die uiteenzetting heeft betrekking op het door de regering te voeren beleid en zij wordt in beginsel door de Koning als de hoogste vertegenwoordiger van de regering en deel uitmakend van het orgaan regering uitgesproken. Is de Koning verhinderd, dan ligt het in de rede, dat een ander die mede het beleid heeft vastgesteld en ook deel uitmaakt van de Regering de uiteenzetting geeft. Dit zal in het algemeen de Minister-President zijn en, bij diens verhindering, een andere Minister. Het optreden van de Koning staat echter voorop. Indien echter de Koning zelf verhinderd zou zijn dan zou dit voor de Regering geen aanleiding mogen zijn de uiteenzetting achterwege te laten. Het is dus nodig de mogelijkheid te scheppen dat een ander lid van de Regering dan de Koning die uiteenzetting geeft. Wij achten het echter niet in overeenstemming met de voorgestelde bepaling dat iemand die niet deel uitmaakt van de Regering daarmee zou worden belast.

### *Artikel 3.2.3*

Wij betreuren het dat de leden van de fractie van de V.V.D. ongelukkig waren met het vierde lid van dit artikel. Hun vragen geven ons aanleiding het volgende op te merken. Het vierde lid is naar aanleiding van desbetreffende opmerkingen in het voorlopig verslag uit de Tweede Kamer bij nota van wijziging in het artikel opgenomen. Naar ons oordeel gaat het hier om meer dan het meer of minder gedetailleerd regelen van de stemming in de Grondwet. De rechten van parlementaire minderheden zijn hier in het geding en daarom dient voor een dergelijke bepaling ook in een Grondwet, die in het algemeen minder gedetailleerd is dan de huidige, plaats te zijn.

Anders dan de aan het woord zijnde leden menen wij dat invoering van elektronisch stemmen geen grondwetsherziening met zich behoeft te brengen. Volgens het tweede lid van artikel 3.2.3 worden besluiten genomen met meerderheid van stemmen. Omtrent de wijze waarop stemmingen moeten plaatsvinden bepaalt de Grondwet niets en de bepaling laat dan ook toe dat de stemming langs elektronische weg geschiedt. Wordt de stemming op die wijze gehouden, dan zal dit met zich brengen, dat er in het algemeen geen behoefte meer zal bestaan een verzoek te doen om mondeling en bij hoofdelijke oproeping te stemmen. Het elektronisch stemmen heeft immers vrijwel hetzelfde effect als hoofdelijk stemmen. Totdat besloten wordt tot invoering van elektronisch stemmen bestaat er naar onze mening in elk geval behoefte aan de onderhavige bepaling.

### *Artikel 3.2.5*

Volgens de huidige Grondwet kunnen Ministers en Staatssecretarissen zich doen bijstaan door regeringscommissarissen (art. 120) en door ambtenaren (art. 104). De onderhavige bepaling laat inderdaad toe dat de bewindslieden zich ook door andere personen kunnen doen bijstaan. De status van de personen die de bewindslieden bijstand kunnen verlenen is echter minder belangrijk. Wel is van essentieel belang dat zij slechts kunnen optreden onder de verantwoordelijkheid van de Minister. Dit ligt ook in de voorgestel-

de bepaling besloten. Aan een nadere grondwettelijke kwalificatie van de betreffende personen bestaat naar onze mening geen behoefte.

Het verheugt ons dat de leden van de fracties van C.D.A. en P.P.R. konden instemmen met dit wetsontwerp. Met belangstelling zien wij hun eventuele beschouwingen bij de mondelinge behandeling van dit wetsontwerp tegemoet.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

## ADVIES VAN DE KIESRAAD BETREFFENDE TERMIJNVERKORTING BIJ KAMERONTBINDING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken

's-Gravenhage, 16 juni 1976

*Onderwerp: Termijnverkorting bij Kamerontbinding*

Bij schrijven van 10 december 1971, nr. B 17/U 3588, heeft de toenmalige ambtsvoorganger van Uwe Excellentie, mr. W. J. Geertsema, de Kiesraad om advies gevraagd inzake termijnverkorting bij Kamerontbinding. Aangezien de Kiesraad unaniem van mening was, dat het van belang is de verkiezing zo spoedig mogelijk na het besluit, dat tot ontbinding van de Tweede Kamer overgegaan zal worden, te houden, heeft de Raad een diepgaand en tijdrovend onderzoek verricht naar de mogelijkheden de termijn te verkorten. Dit heeft ertoe geleid, dat de Raad u eerst thans zijn advies kan aanbieden.

De termijn, welke is gelegen tussen het besluit dat tot ontbinding van de Tweede Kamer zal worden overgegaan en die van de verkiezing voor die Kamer, omvat twee duidelijk te onderscheiden tijdvakken: dat tussen vorengenoemd besluit en de dag der kandidaatstelling en dat tussen laatstgenoemde dag en die der stemming. Het eerste tijdvak is in hoofdzaak afgestemd op de periode, welke de partijen nodig hebben om tot de kandidaatstelling te geraken; het tweede tijdvak is bepaald in artikel I 1 der Kieswet.

In 1968 heeft de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet aan de voorzitters van de politieke partijen, waarvan leden zitting hebben in de Tweede Kamer, de vraag voorgelegd welke naar de mening van hun partij de kortste termijn is waarbinnen de kandidaatstelling bij Kamerontbinding redelijkerwijze zou kunnen plaatsvinden. Tevens werd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verzocht mede te delen, wat in de gemeentelijke kring gezien wordt als kortste termijn, waarbinnen bij Kamerontbinding de gemeentelijke verkiezingswerkzaamheden, in het bijzonder gedurende de tweede termijn, verricht zouden kunnen worden.

Uit deze enquête bleek, dat de meerderheid van de politieke partijen van oordeel was, dat verkorting van de eerste termijn aan een democratische gang van zaken bij de kandidaatstelling afbreuk zal doen. Ook organisatorische moeilijkheden werden gevreesd. Wat het tweede tijdvak betreft, de drieënveertig dagen tussen kandidaatstelling en stemming, was de mening van de Vereniging en een aantal gemeenten, dat voor inkorting van die termijn weinig gevoeld werd. Een inkorting met zeven dagen werd wel mogelijk geacht (Tweede Rapport Staatscommissie enz., blzz. 248 e.v.).

Voortbouwend op de uitslag van vorenvermeld onderzoek heeft de Kiesraad overwogen, of wellicht door een wijziging van de procedure verkorting van de termijnen mogelijk zou zijn. De Raad kan zich voor wat betreft het tijdvak vóór de kandidaatstelling voorstellen, dat een verkorting te vinden zal zijn in het centraal laten plaatsvinden van de kandidaatstelling, te weten bij de Kiesraad, en in het laten vervallen van de eis van 25 handtekeningen onder de kandidatenlijst. Met deze gedachte heeft de Raad zich gewend tot de P.v.d.A., V.V.D., K.V.P., A.R.P., C.H.U., P.P.R., C.P.N., DS'70 en D'66, hun tevens de vraag voorleggend in hoeverre op deze wijze de tijdsduur vóór de kandidaatstelling verkort zou kunnen worden. Op DS'70 en D'66 na hebben alle partijen geantwoord.

Behalve de P.v.d.A. spreken alle zich uit ten gunste van een centrale kandidaatstelling, zij het dat de meningen verdeeld zijn over de vraag, of zulks tot een verkorting van termijnen zal leiden. De confessionele partijen en de P.P.R. menen, dat verkorting van de termijn vóór de dag der kandidaatstelling mogelijk is, wanneer het vereiste van 25 handtekeningen onder de kandidatenlijsten komt te vervallen en de bereidverklaringen eenvoudiger worden. De V.V.D. tekent hierbij aan, dat bij handhaving van de bereidverklaring in de huidige vorm en van de 25 handtekeningen, verkorting van de termijn niet verantwoord is. Voorts is een termijn van 21 dagen noodzakelijk om aan de inspraak van de leden bij de kandidaatstelling te voldoen.

De P.v.d.A. en de C.P.N., welke laatste partij wel vóór een centrale kandidaatstelling is, verklaren zich tegen enige verkorting van de termijn vóór de kandidaatstelling. De P.v.d.A. betoogt, dat de partij dan geen kans ziet de inspraak van de leden voldoende te waarborgen en evenmin kans zal zien te waarborgen, dat geen afbreuk gedaan wordt aan de democratische besluitvorming. Het laten vervallen van de handtekeningen betekent volgens de P.v.d.A. geen tijdsverkorting, omdat dit zal leiden tot verlengde werkzaamheden, zoals het reizen van een aantal mensen uit het land naar Den Haag. Voorts is de gedachte aan een centrale kandidaatstelling in strijd met de geest van de Kieswet, die gericht is op een zo groot mogelijke spreiding van werkzaamheden over het land en veel meer stoelt op personen dan op partijen.

Uit de hiervoren kort weergegeven standpunten blijkt, dat er onder de partijen geen eensgezindheid bestaat met betrekking tot de mogelijkheid en wenselijkheid de termijn vóór de kandidaatstelling te verkorten en voorts, dat er twijfel bestaat, of centrale kandidaatstelling tot een verkorting van de termijn zal leiden. Sommige partijen ontkennen zulks; andere partijen zien hierin wel een mogelijkheid de termijn met één week te verkorten, terwijl weer andere het mogelijk achten de termijn met twee weken te verkorten, mits de Kieswet ingrijpend gewijzigd wordt.

Op grond hiervan heeft de Raad gemeend thans de gedachte van een centrale kandidaatstelling niet nader te moeten uitwerken en met name niet in te gaan op de vraag, of de huidige bezetting van het secretariaat van de Kiesraad centrale kandidaatstelling mogelijk maakt.

Wat betreft de termijn van 43 dagen tussen de kandidaatstelling en de dag der stemming merkt de Kiesraad op, dat één van de oorzaken van deze lange termijn de omstandigheid is, dat ingevolge de bepalingen der Kieswet op vrijwel alle handelingen, die na de dag der kandidaatstelling geschieden, beroep open staat. Inkorting van de termijn met één tot twee weken zou derhalve mogelijk zijn, wanneer de beroepstermijnen drastisch worden ingekort, dan wel de mogelijkheid in beroep te gaan, zouden worden afgeschaft. De Raad vraagt zich evenwel af, of zulks aanvaardbaar zou zijn.

Overigens is het de Raad – via een circulaire voorgelegd aan de vooraanstaande uitgeverijen/drukkerijen en aan een 50-tal grotere gemeenten – gebleken, dat het merendeel van de drukkerijen/uitgeverijen en van de gemeenten geen doorslaggevende bezwaren heeft tegen een verkorting van de termijn tussen de kandidaatstelling en stemming. Een klein aantal gemeenten is daarentegen van oordeel, dat de thans beschikbare tijd van zes weken dringend noodzakelijk is in verband met de afhankelijkheid van de drukkerijen.

Het vorenstaande in aanmerking nemend, concludeert de Kiesraad dat verkorting van de termijn vóór de dag der kandidaatstelling wellicht mogelijk is met één tot twee weken, maar dat hiervoor de Kieswet ingrijpend gewijzigd zou moeten worden en voorts, dat enkele partijen uit democratisch oogpunt tegen enige verkorting zijn. Een belangrijke verkorting van de termijn tussen de dag van kandidaatstelling en de dag van stemming is slechts mogelijk bij een drastische inkorting van de beroepstermijnen c.q. afschaffing van de beroepsmogelijkheden.

Samengevat kan gesteld worden, dat verkorting van de termijn tussen het besluit, dat tot ontbinding van de Tweede Kamer zal worden overgegaan en de dag der stemming, mogelijk is met een tweetal weken. De Raad betwijfelt echter, of een dergelijke geringe verkorting een incidentele ingreep in de huidige gang van zaken rechtvaardigt. De Kiesraad adviseert u daarom thans niet een wijziging van de Kieswet te bevorderen strekkende, om de termijnen te verkorten, maar hem de opdracht te geven bij een algehele technische herziening van de Kieswet, waartoe de Raad u bij zijn schrijven van 27 oktober 1975, nr. 2909, adviseerde, na te gaan of het mogelijk is voor de gehele verkiezingsprocedure een zodanig gestroomlijnde procedure op te zetten, dat de hierboven beschreven bezwaren ondervangen worden.

Namens de Kiesraad,  
H. K. J. Beernink, voorzitter

I. Günther, adjunct-secretaris