

Zitting 1978–1979

14 224

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

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1976–1977.

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 18 januari 1979

De bijzondere commissie¹ voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van de vragen en opmerkingen waarop diverse fracties gaarne een reactie van de Regering zouden ontvangen.

Artikel 3.2.1. (Prinsjesdag)

De leden van de P.v.d.A. konden ermee instemmen dat de Grondwet geen bepalingen behoeft te bevatten over het openen of sluiten van een zitting van de Staten-Generaal. Het advies van de staatscommissie om de opening van de zitting te handhaven terwille van de traditie van de jaarlijkse aanwezigheid van het staatshoofd in de volksvertegenwoordiging, kwam deze leden dan ook enigszins gekunsteld voor. Met de Regering konden zij instemmen dat deze traditie ook op andere wijze in stand zou kunnen worden gehouden.

De Regering stelt voor jaarlijks op de derde dinsdag in september door of namens de Koning in een verenigde vergadering een uiteenzetting te doen geven van het door de Regering te voeren beleid. In andere voorstellen tot wijziging van de Grondwet wil zij de indiening van de rijksbegroting formeel aan dezelfde dag koppelen. Deze «oplossing» van het probleem hoe de door velen gewaardeerde traditie van Prinsjesdag te handhaven, riep bij genoemde leden allereerst vragen van wetgevingssystematiek op.

Indien de betekenis van Prinsjesdag nieuwe stijl ten principale bepaald wordt door de indiening van de nieuwe begroting, waaraan een uiteenzetting van de Regering over haar te voeren beleid voorafgaat, leek de plaats van artikel 3.2.1. deze leden slecht gekozen. Veeleer leek het hun juist om ook de bijeenkomst van de verenigde vergadering te regelen in het kader van de voorstellen betreffende de rijksbegroting.

Deze leden gingen ervan uit dat het de bedoeling van de Regering is dat de door haar voorgestelde uiteenzetting een «troonrede» zal blijven, waarbij het optreden van de Koning geaccentueerd wordt. Desalniettemin gaat het om een politiek stuk waarin het zittend kabinet in hoofdlijnen haar program ontvouwt. Zou het niet van meer respect voor het staatshoofd getuigen indien de Minister-President van het zittend kabinet in het bijzijn van de Koning zijn plannen aan de Staten-Generaal zou ontfouwen?

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) en Nijpels (VVD).

De bewoording «een uiteenzetting van het door de Regering te voeren beleid» leek deze leden niet nauwkeurig genoeg. Het beleid wordt in de begroting uiteengezet. De troonrede, en ook desgewenst een troonrede nieuwe stijl, kan hoogstens een verklaring over het beleid worden genoemd. Overigens plegen in troonredes niet alleen uiteenzettingen over het beleid te worden gevonden maar ook opvattingen van de Regering over maatschappelijke ontwikkelingen.

Zou het, samenvattend, niet beter zijn om op een andere plaats in de Grondwet te bepalen dat op de derde dinsdag van september de begroting voor het komend jaar aan de Staten-Generaal wordt aangeboden en dat de Regering ter gelegenheid daarvan voor de verenigde vergadering (terzake) een verklaring aflegt?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met instemming geconstateerd dat de staatscommissie in meerderheid van oordeel is dat de uiteenzetting door de Koning zelf een waardevolle traditie is die zij gaarne gehandhaafd zou zien. Zij konden zich met die gedachtengang geheel verenigen. Ten aanzien van de woorden «of namens» merkten zij op dat het wenselijk is duidelijk aan te geven dat het staatshoofd *als regel* de uiteenzettingen geeft. Het is immers het staatshoofd bij uitstek dat aan deze zinvolle traditie werkelijke inhoud kan geven.

Indien de jaarlijkse uiteenzetting van het regeringsbeleid en de indiening van begrotingsontwerpen op dezelfde dag geschieden, wordt de keuze van prinsjesdag in feite bepaald door overwegingen omtrent het tijdstip van de begrotingsindiening. De leden voornoemd vonden dit, hoewel een logische zaak, geen erg aantrekkelijke gedachte omdat dit impliceert dat de datum van Prinsjesdag pas betrekkelijk kort van tevoren hoeft worden vastgesteld. Zal de verplichte koppeling van de uiteenzetting van het regeringsbeleid met de indiening van de begrotingsontwerpen geen problemen met zich kunnen meebrengen bij de coördinatie van de begrotingsvoorbereiding in de EEG-landen? Het is goed als Prinsjesdag in elk geval aan een vast tijdstip wordt gebonden. De leden nu aan het woord hadden geen overwegende bezwaren tegen vervroeging. Dit alles stelden zij echter onder het voorbehoud dat de grondwettelijke waarborg dat de begroting *tijdig wordt ingediend*, behouden blijft.

De jaarlijkse sluiting van de zitting werd door de leden van de C.D.A.-fractie als weinig zinvol gekenschetst.

Bij de G.P.V.-fractie riep het voorstel dat slechts een laatste tijdstip wordt voorgeschreven, enige bedenkingen op. Er moet immers voor gewaakt worden dat er geen te grote afstand in de tijd komt te liggen tussen indiening en behandeling van de begroting enerzijds en uitvoering anderzijds. Verdient het daarom geen aanbeveling om in de Grondwet ook een vroegste tijdstip te vermelden, waarna de begroting voor het volgend jaar en een uiteenzetting van het beleid door de Koning pas kunnen worden aangeboden resp. gegeven?

Artikel 3.2.3. (openbaarheid)

De voorgestelde bepalingen gaven in de bijzondere commissie aanleiding tot twee suggesties van taalkundige aard. Kunnen de woorden «het aantal» in het tweede lid niet beter vervangen worden door het lidwoord «de»? Waarom is het derde lid in de lijdende vorm gesteld?

Voorts werd de vraag gesteld of de toekenning van de bevoegdheid om te vragen om het sluiten van de deuren, juist aan een tiende deel van de aanwezige leden, nog op enigerlei wijze logisch kan worden geadstrueerd. Waarom niet een bepaald aantal leden genoemd? Waarom niet één lid? Betekent «aanwezig» hier, in de zaal aanwezig op het moment dat gevraagd wordt om het sluiten van de deuren?

Artikel 3.2.3 (besluiten)

Eerste lid (quorum)

In de voorgestelde bepaling wordt het quorum voor de beraadslaging weggelaten. Inderdaad – zo erkenden de leden van de P.v.d.A.-fractie – zijn niet alle leden, die de presentielijst hebben getekend, steeds gedurende een gehele vergadering in het gebouw der Kamer aanwezig. Wel bestaat echter de garantie dat voor het begin der vergadering ten minste de helft van de leden zich aanwezig heeft gemeld. Indien men de bepaling over het quorum voor de beraadslaging zou loslaten, zou een stimulans voor de leden om zich op elke vergaderdag naar Den Haag te begeven wegvallen.

Thans geldt als fictie dat een quorum, zoals vastgesteld door telling van de handtekeningen op de presentielijst, aanwezig is tot het tegendeel blijkt. Indien echter voor besluitvorming een werkelijk quorum wordt voorgeschreven zou telkens als de Kamer een besluit neemt, bij voorbeeld het goedkeuren van een verslag of het voor kennisgeving aannemen, dat quorum moeten worden vastgesteld. De leden die deze opmerkingen maakten, vroegen zich af of de Regering zich van de praktische consequenties van haar voorstel wel bewust was geweest. Vooralsnog leek de bestaande regeling deze leden verkieslijk.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich ermee verenigen dat een regeling van het quorum alleen voor de besluitneming in de Grondwet op haar plaats is en niet langer voor de beraadslaging.

Leden van de V.V.D.-fractie hadden er begrip voor dat het quorumvereiste in de Grondwet beperkt wordt tot het moment waarop door de Kamer besluiten worden genomen, omdat dit meer in overeenstemming is met de werkelijke gang van zaken. Vreest de Regering echter niet dat met het verdwijnen van het quorum voor de beraadslagingen, de drempel tot het laten vervallen van het quorum bij de aanvang van de Kamervergaderingen wordt verlaagd?

De G.P.V.-fractie was niet overtuigd van de wenselijkheid om slechts een quorum te eisen voor het besluiten en niet meer voor het beraadslagen. Zulks houdt voor de werkwijze van de Kamer geen verbetering in. Het komt regelmatig voor dat op vooraf niet voorspelbare momenten ordedebatten worden gehouden, die uitlopen op het nemen van een bepaald besluit. Voor een goede werkwijze is het dan noodzakelijk dat een voldoende aantal leden aanwezig is. Om die reden lijkt het gewenst voor beraadslaging en besluitvorming een zelfde eis te stellen.

Daar komt nog bij – zo stelde de G.P.V.-fractie – dat voorkomen moet worden dat er een praktijk groeit die naar buiten een minder goede indruk maakt. Ook nu hebben kiezers-bezoekers van de vergaderingen van één der Kamers vaak de indruk dat de belangstelling van Kamerleden voor het parlementaire debat slechts gering is vanwege het soms kleine aantal in de vergaderzaal aanwezige leden. Deze indruk kan dan worden weggenomen door erop te wijzen dat het feit dat er wordt beraadslaagd impliceert dat minstens de helft van het aantal Kamerleden aanwezig is, of in elk geval is geweest. Menen de bewindslieden daarom niet dat het in het belang van de goede naam van de Kamers kan zijn als ook voor het beraadslagen het quorum wordt geëist?

Tweede lid (meerderheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of geen uitzonderingen zouden moeten worden toegestaan op het beginsel dat bij meerderheid wordt besloten. Deze leden dachten daarbij met name aan rechten die een gekwalificeerde minderheid in de Kamer zouden behoren toe te komen als het om het recht van de Kamer om zelf inlichtingen te verzamelen, dan wel om inlichtingen aan de Regering te vragen. Bij wetsontwerp 14 225 zouden deze leden inhoudelijk nader op deze problematiek ingaan. Ze zouden het op prijs stellen van de Regering te vernemen in welke constituties aan minderheden in parlementen rechten worden toegekend en op welke besluiten deze rechten betrekking hebben.

Om in het verband met het enquêterecht de mogelijkheid open te houden van een minderheidsrecht, bepleitte de P.P.R.-fractie dit artikellid als volgt aan te vullen: «tenzij de Grondwet uitdrukkelijk anders bepaalt». Wat is de visie van de bewindslieden hierop?

Derde lid (stemmen zonder last)

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich verenigen met het laten vervallen van de woorden «of ruggespraak met hen, die benoemen», alsmede met handhaving van het verbod van «last». Zij vroegen zich overigens wel af, of *daarmee* wordt vastgelegd dat elk bindend mandaat aan een lid van de Staten-Generaal nietig is, omdat juist in de praktijk een verontrustende grensvervaging van het begrip «bindend mandaat» valt waar te nemen.

Kan de Regering aangeven – zo werd uit de V.V.D.-fractie gevraagd – wat onder een last, een bindend mandaat moet of kan worden verstaan? Is een last ook nietig indien een Kamerlid die vrijwillig heeft aangegaan? Kan de verplichting een verkiezingsprogramma uit te voeren als een last worden beschouwd? Ziet de Regering een terugroepingsrecht van een politieke partij met betrekking tot Kamerleden voor het geval zij het verkiezingsprogramma van die partij niet ten uitvoer brengen, als een bindend mandaat? Kan een terugroepingsrecht tegen de wil van de betrokkene worden uitgeoefend?

Niet voorgestelde bepalingen inzake besluitvorming

De leden van de P.v.d.A.-fractie betwijfelden of het juist is een aantal bepalingen over het nemen van besluiten te verwijzen naar het reglement van orde. Naar hun mening is het stemmen van de Kamers dermate belangrijk dat de Grondwet ter zake zo volledig mogelijk regelen moet bevatten.

Ook betwijfelden deze leden de juistheid van het voorstel dat de Grondwet niet zou bepalen dat één lid hoofdelijke stemming kan vragen. In deze bepaling ligt een waarborg voor een zuivere vaststelling van stemverhoudingen besloten. Waar ons kiesstelsel fracties van één persoon toelaat, dient men deze ook het recht te geven om desgewenst een hoofdelijke stemming te vragen. Waarom zulks niet in de Grondwet zou thuishoren, ontging deze leden vooralsnog.

De Regering wil het vierde lid van artikel 116 van de Grondwet niet handhaven omdat zij het niet nodig acht dat de Grondwet één lid van de Kamer de bevoegdheid geeft een hoofdelijke stemming te eisen. Een regeling van dit onderwerp zou veeleer dienen plaats te vinden in de reglementen van orde

van de Kamers. De leden van de C.D.A.-fractie achtten het toch wel een hele stap om het Grondwettelijke recht van een Kamerlid om hoofdelijke stemming te eisen te verplaatsen naar het reglement van orde, temeer daar – zeker in de laatste jaren – niet kan worden aangetoond dat van dit recht gebruik is gemaakt om obstructie te voeren. Een dergelijke obstructie zou in de tegenwoordige tijd door de publiciteitsmedia wel op harde wijze worden afgekeurd met alle negatieve gevolgen voor het bewuste Kamerlid. De bepaling kan – zelfs om meerdere redenen – wel degelijk nut hebben. Degene die om een hoofdelijke stemming vraagt, wil bij voorbeeld laten vastleggen in de Handelingen dat een bepaalde fractie verdeeld heeft gestemd of wil formeel constateren dat één of meer leden niet aanwezig waren of constateren dat het stemgedrag van één of meer leden afwijkt van in het openbaar gemaakte opmerkingen of uitingen.

De leden van de C.D.A.-fractie achtten elke mogelijkheid tot stemoverdracht ongewenst. Zij hadden eveneens bezwaren tegen onthouding van stemmen bij beslissingen door de Kamers.

Artikel 3.2.5 (positie bewindslieden)

Eerste lid (toegang tot vergaderingen)

Bij de leden van de P.v.d.A. rees de vraag of het wel wenselijk is de bevoegdheid van ministers en staatssecretarissen «om, wanneer zij dat wenselijk achten, ook ongevraagd de beraadslagingen bij te wonen en zich daarin te mengen», zonder enige restrictie in de Grondwet vast te leggen. Men kan zich immers indenken dat de Kamer een aan gelegenheid die in het bijzonder haar zelf regardeert zonder de inmenging van ministers of buitenstaanders zou wensen te behandelen.

De leden van C.D.A.-fractie achtten het gewenst om inhoud te geven aan het aandeel van de bewindslieden in de beraadslagingen. Hiertoe zou aan het voorgestelde artikellid kunnen worden toegevoegd: «en hebben daarin een raadgevende stem».

Tweede lid (verschijningsplicht)

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat doeltreffender geformuleerd kan worden wat hier bedoeld is. De bedoeling is toch dat als de Kamer om het verschijnen van ministers vraagt, dezen daaraan hebben te voldoen?

De leden van de C.D.A.-fractie konden er geheel mee instemmen dat in de Grondwet het recht van de Kamers vermeld blijft de aanwezigheid te eisen van de ministers en de staatssecretarissen.

Derde lid (bijstand)

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie zou een bepaling waaraan bewindslieden het recht kunnen ontlennen om zich in de vergadering te laten bijstaan, zeer wel in het reglement van orde kunnen worden ondergebracht. Het ontging deze leden waarom de Grondwet zulks zou moeten bepalen.

Ministers en staatssecretarissen hebben de verplichting om aan de Kamers – zo werd uit de fractie van D'66 opgemerkt – de verlangde inlichtingen te verstrekken. Daarbij behoort het recht van toegang tot de vergadering en het recht om aan de beraadslagingen deel te nemen. Het nu aan de orde zijnde artikellid geeft aan dat bewindslieden zich kunnen doen bijstaan door personen daartoe door hen aangewezen. De leden nu aan het woord wilden ten principale de vraag aan de orde stellen, of het niet gewenst is om de mogelijkheid van inlichtingen te geven door ambtenaren uitdrukkelijk in de Grondwet op te nemen met het recht van de Kamer ambtenaren daartoe uit

te nodigen. Het antwoord dat dit in strijd zou zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid is anno 1978 onvoldoende. Te veel staat immers de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor in de schijnwerpers.

De genoemde leden wensten dit vraagstuk uitdrukkelijk in relatie te zien tot het wetsontwerp Openbaarheid van Bestuur. Zij stelden de vraag waarom aan de burgers wel een grotere informatie ten aanzien van de publieke zaak kan worden verschaft, terwijl Kamerleden die geroepen zijn het beleid van de Regering te controleren geen mogelijkheid hebben om inlichtingen te vragen aan de ambtenaren die de ministers bijstaan.

Niet voorgestelde bepalingen

De leden van de fractie van D'66 misten node een bepaling die het mogelijk maakt dat leden van het Europese parlement in de toekomst vergaderingen van de Tweede Kamer, dan wel van Tweede en Eerste Kamer in verenigde vergadering bijeen, bijwonen, voor zover onderwerpen van Europees beleid aan de orde komen. Het is gewenst dat in de Grondwet tot uiting komt dat er een zekere relatie bestaat tussen het Europese parlement en het Nederlandse parlement. De praktische uitwerking van die relatie kan in eventuele reglementen geschieden.

De genoemde leden zouden een ontwikkeling zeer betreuren, waarbij het Europese Parlement zich steeds verder verwijdt van de realiteit van het nationale beleid, terwijl omgekeerd in het nationale parlement de Europese vraagstukken slechts sporadisch aan de orde komen. Een institutionele relatie tussen beide vertegenwoordigende lichamen is derhalve van veel betekenis.

Artikel 3.2.7 (immunititeit)

Volgens de memorie van toelichting noemt dit artikel uitdrukkelijk vergaderingen van kamercommissies naast die van de Staten-Generaal, om «geen twijfel te laten bestaan» (blz. 8). Zijn er – zo werd uit de P.v.d.A.-fractie gevraagd – nog meer plaatsen waar bij het gebruik van de term Staten-Generaal twijfel zou kunnen rijzen of de kamercommissies daar ook onder vallen? Bestaat dan niet het gevaar dat artikel 3.2.7 a contrario geïnterpreteerd zal worden, in die zin dat waar de kamercommissies niet uitdrukkelijk vermeld worden deze geacht worden niet in de term Staten-Generaal te zijn begrepen?

Waarom wordt hier niet gesproken van vergaderingen van de Kamers? Welke instantie beslist of een bepaalde bijeenkomst, een bijeenkomst van een kamercommissie mag worden genoemd? Hoe is de positie van personen die gehoord worden (al dan niet in het openbaar) door kamercommissies? Geldt de immunititeit ook voor vergaderingen van fracties of commissies daaruit?

Het komt wel voor dat de Kamer een commissie bestaande uit niet-parlementsleden met een onderzoek belast. Zo de onlangs benoemde commissie-Enschede. Geldt de bepaling inzake de immunititeit – zo werd uit de V.V.D.-fractie gevraagd – niet voor hetgeen in de vergaderingen van een dergelijke commissie door de personen, opgesomd aan het begin van het artikel, is gezegd of schriftelijk overgelegd?

Artikel 3.2.8 (reglement van orde)

De Regering wil met deze bepaling de zelfstandigheid van (de beide Kamers van) de Staten-Generaal accentueren, zo lazen de leden van de P.v.d.A.-fractie in de toelichting. Het trof hen dat de Regering geen uitspraak

doet over de budgettaire aspecten van die zelfstandigheid. Regelingen die de Kamer – al of niet in het reglement van orde – treft, bij voorbeeld inzake assistentie van individuele leden en fracties of inzake automatisering van informatieverschaffing, hebben budgettaire gevolgen. Is de Regering bevoegd om haar medewerking aan de totstandkoming van, dan wel de uitvoering van dergelijke regelingen te weigeren?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort