

Vergaderjaar 1993–1994

23 575

verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 4 februari 1994

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het onderzoek van het wetsvoorstel, brengt van haar bevindingen als volgt verslag uit.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig heeft beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de fracties van CDA, PvdA, D66, SGP en RPF hadden kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie konden in beginsel instemmen met het achterwege laten van de ontbinding van de Eerste Kamer na de eerste lezing. Op de inhoudelijke aspecten en de consequenties ervan gingen zij graag nader in bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Deze leden wensten hier wel de verhouding tussen de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk aan de orde te stellen. Zij deden dit naar aanleiding van een bijdrage van C.A.J.M. Kortmann in het Nederlands Juristenblad van 28 januari 1994. Kortmann wijst er op dat in artikel 55, derde lid, van het Statuut sprake is van «de nieuwe kamers», in meervoud dus. Deze leden vroegen of op dit punt ook het Statuut geen aanpassing behoeft.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat wijziging van het systeem van procedures voor grondwetswijziging een ingrijpende zaak is, die zeer goed gemotiveerd dient te worden. Zij riepen in herinnering dat tijdens de behandeling van de grondwetsherziening van 1983 verschillende aspecten van de problematiek van de procedure van grondwetswijziging aan de orde zijn geweest, waaronder de rol van de Eerste Kamer. Dient na de tweede lezing in de Eerste Kamer het voorstel te worden aanvaard bij gewone meerderheid in plaats van gekwalificeerde meerderheid? Dient de tweede lezing uitsluitend door de Tweede Kamer

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), ondervoorzitter, Willems (GroenLinks), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD).

Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Korthals (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Lankhorst (GroenLinks), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Willemse-van der Berg (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Van Dijk (CDA), Hermes (CDA), Koffeman (CDA), Jurgens (PvdA), Van Erp (VVD).

te geschieden? Dient de ontbinding van de Eerste Kamer beslist gelijktijdig met die van de Tweede Kamer te geschieden? Deze leden herinnerden eraan dat destijds uiteindelijk de keuze is gemaakt het sinds 1848 bestaande systeem van grondwetsherziening te handhaven.

In staatsrechtelijke kring wordt verschillend gedacht over de vraag of de Grondwet voorschrijft dat beide Kamers gelijktijdig worden ontbonden, of dat er bijvoorbeeld gewacht kan worden met ontbinding van de Eerste Kamer tot het moment van verkiezingsontbinding. De leden van de CDA-fractie stelden zich op het standpunt dat volgens de huidige Grondwet ontbinding gelijktijdig dient te geschieden. Het verschil in representativiteit tussen Eerste en Tweede Kamer leidt er toe dat het tijdstip voor reguliere verkiezingen van de Tweede Kamer voor dit moment bepalend is.

Deze leden plaatsten de kanttekening dat sinds de grondwetswijziging van 1983 er feitelijk nauwelijks gesproken kan worden van een tweede lezing door een Eerste Kamer die een nieuw mandaat van de kiezer heeft gekregen. Immers, de Eerste Kamer wordt niet meer om de drie jaren voor de helft opnieuw gekozen. In die zin is er dus in mindere mate sprake van een nieuw mandaat. Deze leden vroegen de regering op dit aspect in te gaan, mede met het oog op de in het kader van de discussie over het rapport van de commissie-De Koning gemaakte opmerking dat het wellicht aanbeveling verdient om weer over te gaan op het systeem van verkiezing van de helft van de Eerste Kamer om de drie jaren.

De leden van de CDA-fractie wilden echter vooral benadrukken dat de Grondwet in een gedegen procedure van grondwetsherziening moet voorzien, als waarborg voor een Grondwet die steunt op een brede basis in de samenleving.

Het huidige systeem van grondwetsherziening is daar ook op gericht. De grondwetgever van de Grondwet van 1983 heeft daarin geen verandering willen aanbrengen.

Het enkele feit dat de Eerste Kamer bezwaar heeft tegen ontbindingsverkiezingen wegens grondwetsherziening was voor deze leden geen reden om de procedure te herzien.

De leden van de PvdA-fractie zagen in hun onder paragraaf 2. weergegeven pleidooi voor een ruimere strekking van het wetsvoorstel tevens de argumentatie voor hun instemming met het onderhavige wetsvoorstel. Zij werden daarin, wat de ontbinding van de Eerste Kamer betreft, gesterkt door de discussie over de motie-Vis c.s. (E.K. 18 179 nr 136d) van 5 juni 1985, waarnaar de memorie van toelichting verwijst. Deze motie, welke terecht bestreed dat gelijktijdige ontbinding van beide Kamers bij Grondwetsherziening op grond van artikel 137, 3e lid, imperatief zou zijn, stuitte op bezwaar van de regering, zulks in overeenstemming met het advies van de Raad van State. Naar blijkt uit de brief van de regering van 11 januari 1994 (nr. 23 400.VII nr. 25) is zij inmiddels tot het standpunt bekeerd dat in de motie-Vis was verwoord. Uit de gedachtenwisseling rond die motie is op te maken dat – wat daarvan ook zij bij ontbinding van de Tweede Kamer – in ieder geval in ontbinding van de Eerste Kamer slechts een gering element van volksraadpleging aanwezig wordt geacht, omdat de kans groot is dat de samenstelling van de Staten der provinciën intussen niet is gewijzigd.

De regering heeft, zo meenden deze leden, wel een radicaal gevolg getrokken uit de verwijzing in de memorie van toelichting naar de discussie uit 1985 over de toelaatbaarheid van niet-gelijktijdige ontbinding van elk der beide Kamers, namelijk dat de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer zou kunnen komen te vervallen. Deze leden konden daarmee instemmen. Maar de lapidaire aard van de daarvoor aangedragen beweegredenen tendeert, zo meenden deze leden, naar een

verdere discussie over de vraag waarom deze afschaffing bij de Eerste Kamer wel, doch bij de Tweede Kamer niet op haar plaats zou zijn.

De leden van de D66-fractie merkten op dat met dit wetsvoorstel een eind gemaakt zal worden aan een sinds 1985 manifest geworden verschil van inzicht tussen regering en Eerste Kamer over de noodzaak van gelijktijdige ontbinding, waaraan de regering in de memorie van toelichting terecht refereert. Dat verschil van inzicht was onlangs weer actueel geworden in verband met het voornemen van de regering de Eerste Kamer in het voorjaar van 1994 te ontbinden in verband met de op handen zijnde herziening van onderdelen van de Grondwet. Dit verschil van inzicht heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat in de meeste gevallen, in verband met het kiesstelsel van de Eerste Kamer, ontbinding weinig zinvol is. Immers in het electoraat, provinciale staten, zijn geen veranderingen opgetreden, zodat ontbinding en nieuwe verkiezingen hooguit zullen leiden tot veranderingen in de personele samenstelling van de Eerste Kamer. Met het raadplegen van de kiezer over de grondwetsherziening, waarvoor artikel 137 is bedoeld, heeft het in ieder geval niets te maken. Bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse zaken in november 1993 heeft de regering dat ook erkend. Zij zag toen echter geen mogelijkheid af te wijken van het eerder, in 1985, door de regering overgenomen advies van de Raad van State inzake de noodzaak van gelijktijdige ontbinding. De leden van de D66-fractie hadden zich steeds aangesloten bij de interpretatie van artikel 137 Grondwet, zoals neergelegd in de motie-Vis (18 179, nr. 136d), namelijk dat de Grondwet geen gelijktijdige ontbinding eist. Met tevredenheid stelden deze leden vast dat inmiddels ook de regering haar standpunt terzake heeft genuanceerd in de brief van 11 januari 1994 (23 400 VII, nr. 25). Voor de thans op handen zijnde wijzigingen van de Grondwet zal dan ook niet gelijktijdig ontbonden worden, mede gelet op de hier voorgestelde wijziging van de herzieningsprocedure.

Ook het lid van de RPF-fractie herinnerde aan het feit dat de Eerste Kamer in oktober 1993 bezwaar had gemaakt tegen het voornemen om de senaat een jaar eerder te ontbinden met het oog op bespoediging van twee grondwetswijzigingen. Het wetsvoorstel, zo had hij begrepen, strekt ertoe het grondwettelijk voorschrift tot ontbinding van de Eerste Kamer te laten vervallen. Volgens de regering wordt daarmee voor de Eerste Kamer afstand genomen van de gedachte dat de kiezers van de Eerste Kamer zich afzonderlijk wegens een grondwetsontbinding zouden moeten kunnen uitspreken over een grondwetswijziging. Een onnodige belemmering tot verandering van de grondwet zou op deze wijze worden weggenomen.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

Zoals eerder aangegeven ging de voorkeur van de leden van de PvdA-fractie uit naar een ruimere strekking van het wetsvoorstel. Immers, tijdens het debat over de staatkundige vernieuwingen in december 1993 hebben zij bepleit dat de verplichte ontbinding van beide Kamers tussen de eerste en tweede lezing van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening zou worden afgeschaft. De motie waarin deze opvatting neerslag vond (21 427 nr. 96) vermocht echter geen meerderheid in de Kamer te verwerven, zodat deze leden begrip hadden voor het feit dat de regering met het beperktere voorstel is gekomen.

Deze leden hadden echter behoefte om nog in in het kort de redenen uiteen te zetten waarom zij voor afschaffing van de verplichte ontbinding der Kamers bij grondwetsherziening hebben gepleit:

- Verplichte ontbinding blijkt – anders dan de grondwetgever van 1848 voor ogen stond – in ons staatkundig leven geen functie te hebben als

vorm van volksraadpleging bij herziening van de Grondwet, omdat die ontbinding telkens zo wordt voorzien dat zij samenvalt met reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het enige geval in onze eeuw dat dit anders was, in 1948, werd de datum niet op de eerste plaats bepaald door de wens om de kiezers tussentijds te raadplegen, maar door de noodzaak van grondwetsherziening tot uitvoering van de overeenkomst met Indonesië inhoudende overdracht van de soevereiniteit over dit gebied. Tijdens reguliere verkiezingen hebben herzieningen van de Grondwet na 1917 geen betekenis gehad in de politieke strijd, zodat aan de uitslag daarvan geen gevolgtrekking kan worden verbonden over de vraag of het volk zich voor of tegen die herziening heeft uitgesproken.

- Doordat met wetsvoorstellen tot grondwetsherziening gewacht wordt tot de volgende reguliere Kamerverkiezingen ontstaat er een, door de grondwetgever niet bedoeld, vertragend effect op elke herziening. Zo zullen bijvoorbeeld grondwetsherzieningen gebaseerd op de debatten die in de Kamer sinds 1989 zijn gevoerd over staatkundige vernieuwing pas na 1998 (volgende reguliere ontbinding van de Tweede Kamer) hun beslag kunnen krijgen.

- Mocht er zich een bijzonder geval voordoen van ingrijpende aard, waarbij een beroep langs deze weg op de kiezers nodig wordt gevonden, dan regelt artikel 64 GW al de mogelijkheid van een facultatieve ontbinding, terwijl de Kamers de mogelijkheid hebben om, door uitstel van de beslissing over de eerste lezing, een uitspraak van de kiezers te voorkomen. Het huidige stelsel is dus naar de hand te zetten.

- Het element van volksraadpleging sprak de leden van de PvdA-fractie zeer aan, doch dan alleen wanneer de kiezers zelf uitspreken dat zij hieraan behoefte hebben (en niet verplichtend, ook in het geval dat het voorstel reeds op een politieke consensus berust of van ondergeschikte betekenis is), en dan direct via een uitspraak over het herzieningsvoorstel zelf (en niet via het houden van algemene verkiezingen voor de Kamers). Dit is mogelijk via de door deze leden bepleite invoering van het facultatief, correctief wetgevingsreferendum.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de voorgaande argumenten ten faveure van afschaffing van de verplichte tussentijdse ontbinding van beide Kamers in het kader van de discussie over staatkundige vernieuwing voldoende zijn overwogen, daar het onderwerp geen voorwerp is geweest van externe advisering. Deze leden verzochten de regering te willen overwegen om alsnog een groep deskundigen de argumenten voor en tegen een verplichte tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer bij grondwetsherziening op een rij te laten zetten, en regering en Staten-Generaal terzake te laten adviseren.

De leden van de D66-fractie memoreerden dat zij bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse zaken voor 1994 hadden aangedrongen op een grondwetswijziging, zij het dat ook zij daarbij over een verdergaand voorstel hadden gesproken dan thans aan de orde is, namelijk over een enkelvoudige procedure bij twee derde meerderheid van stemmen. Van de zijde van de regering is bij die gelegenheid niet op deze suggestie gereageerd. Deze leden vernamen graag een reactie op deze suggestie.

De thans voorgestelde wijziging is in de ogen van de leden van de CDA-fractie een zeer praktische oplossing om een einde te maken aan een sinds 1983 bestaande fictie, en om de grondwetsherzieningsprocedure te verkorten en te vereenvoudigen. Deze leden waren er echter vooralsnog niet van overtuigd dat het de best mogelijke oplossing is, mede gezien het feit dat daarbij het enigszins curieuze element blijft bestaan dat dezelfde Eerste Kamer het voorstel in eerste lezing met een gewone meerderheid en in tweede lezing met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet aannemen. Heeft de regering in dit kader nog andere mogelijkheden

overwogen, bijvoorbeeld om de ontbindingsverkiezingen van de Eerste Kamer toch te laten samenvallen met de reguliere verkiezingen. Of heeft het tijdsaspect hier de doorslag gegeven? Gelet op het karakter van de Grondwet dient de procedure tot herziening daarvan met de nodige waarborgen te zijn omkleed. Anderzijds waren de leden van de D66-fractie met de regering van mening dat de grondwetsherzieningsprocedure niet onnodig belemmerend moet zijn. Het is dus zaak tussen beide een evenwicht te vinden. Dat evenwicht wordt in de ogen van deze leden naderbij gebracht. Zij vroegen zich echter af of de regering ook overwogen heeft de tweede lezing in de Eerste Kamer in haar geheel te laten vervallen en in plaats daarvan de eis van de tweede derde meerderheid reeds bij de eerste lezing te stellen. Men kan zich immers de vraag stellen of het zinvol is dezelfde Eerste Kamer tweemaal over hetzelfde wetsvoorstel te laten stemmen.

Hoewel hij erkende dat de verzwaarde eis van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer in tweede lezing van kracht blijft, vroeg het lid van de RPF-fractie of de voorgestelde wijziging niet een drempelverlagend effect heeft. Omdat de procedure gemakkelijker wordt, kan immers eerder tot grondwetswijziging worden besloten. Anderzijds gaf dit lid toe dat tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer sinds 1983 aan waarde had verloren. Voor 1983 werd de helft van de Eerste Kamer per drie jaar verkozen en gold een zittingsperiode van zes jaar. Er waren dus vrijwel altijd leden die al meer dan drie jaar zaten en wier verkiezing berustte op een vorige Statenverkiezing. De regering meent dat een ontbinding van de Eerste Kamer weinig betekenis omdat er geen nieuwe verkiezingen van Provinciale Staten hebben plaatsgevonden. Wordt hiermee aangegeven dat het kiesrecht van Provinciale Staten na een grondwetsontbinding «een betekenisloos gebaar in plaats van een inhoudelijke wilsuïting», zoals de voorzitter van de Eerste Kamer in zijn brief van 21 oktober 1993 aangaf?

Het lid van de RPF-fractie vroeg of is overwogen om, als al moet worden aangenomen dat ontbinding van de Eerste Kamer een betekenisloos gebaar is, aan deze ontbinding meer gewicht te geven. Bijvoorbeeld door deze te doen samenvallen met de eerstkomende Statenverkiezingen of door een wijziging in de procedure van de verkiezing van de Eerste Kamer.

Voorts vroeg dit lid een reactie op de mogelijkheid dat na een grondwetsontbinding weliswaar de fracties in gelijke grootte terugkeren, maar dat deze wel uit andere leden bestaan, omdat andere kandidaten zijn gesteld. Zelfs als partijen van dit laatste hebben afgezien, kan dit worden opgevat als een inhoudelijke wilsuïting.

De leden van de D66-fractie tekenden aan dat los van heroverweging van de grondwetsherzieningsprocedure zij niet uitsluiten dat op termijn de positie van de Eerste Kamer als zodanig ter discussie kan komen te staan. Dit met name naar aanleiding van mogelijke voorstellen voor constitutionele toetsing. Kan de regering aangeven of zij deze kabinetsperiode nog met voorstellen terzake zal komen?

Het lid van de RPF-fractie informeerde tenslotte naar de procedure in andere EG-lidstaten. In hoeverre is in deze lidstaten bij grondwetswijziging tussentijdse ontbinding van de Senaat mogelijk c.q. vereist?

II. ARTIKELSGEWIJS

Beweegreden

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een Beweegreden die, zonder enige nadere motivering, slechts verklaart «dat er grond bestaat» voor dit wetsvoorstel – terwijl deze tekst ook nog letterlijk overeenkomt met artikel I van het wetsvoorstel – wel de naam considerans verdient, en of een dergelijke frase wel in overeenstemming is met een, zelfs minimaal uitgelegd, motiveringsbeginsel.

Wat is, zo vroegen deze leden, naar de mening van de regering nog de functie van een considerans als de lezer daaraan geen enkele informatie kan ontlelen?

Artikel III

De leden van de PvdA-fractie meenden dat voor de helderheid van de procedure in de eerste volzin van artikel 137, lid 4, tussen de woorden «beide kamers» en «het voorstel» een tekst zou moeten worden gevoegd waaruit kan blijken dat het gaat om het wetsvoorstel zoals dat in eerste lezing door beide Kamers is aanvaard, bijvoorbeeld «het aldus aanvaarde».

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Pauw