

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN
RAPPORTEURS over het ontwerp van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot de volgende opmerkingen.

§ 1. Vele leden waren van oordeel, dat bij de tweede lezing van de onderwerpelijke voorstellen tot wijziging van de Grondwet geen aanleiding bestaat om in herhaling te treden van de onderscheidene argumenten, welke pleiten voor aanvaarding van die voorstellen. Nochtans achtten zij termen aanwezig om enkele beknopte beschouwingen er aan te wijden. Zij constateerden, dat de Tweede Kamer met een grote meerderheid het aanhangige wetsontwerp, hetwelk op haar samenstelling en werkwijze betrekking heeft, had aangenomen. Huns inziens is hierin voor de Eerste Kamer een aansporing gelegen om zich eveneens met het wetsontwerp te verenigen. Noch het argument van mindere noodzaak, noch dat van minder doelmatige werkwijze, noch dat van de kosten, aan de uitbreiding verbonden, konden de leden, hier aan het woord, in dit stadium der behandeling van voldoende betekenis achten om tot verwerping van het ontwerp te besluiten. „Lites finiri oportet”: bij een herhaald en gezet oordeel van de Tweede Kamer over een aangelegenheid, haar in de eerste plaats rakende, en nadat ook de argumenten, indertijd door de Eerste Kamer tegen het ontwerp aangevoerd, zijn gewogen en te licht bevonden, zal laatstgenoemd College, aldus de hier aan het woord zijnde leden, verstandig doen met zich bij het ontwerp neer te leggen. Eén aangelegenheid regardeert, zo vervolgden zij, ook de Eerste Kamer, t.w. of door de vermeerdering van het aantal Tweede-Kamerleden bij gelijk blijven van dat der Eerste Kamer de verhouding tussen de beide Colleges niet wordt scheef getrokken. Deze leden koesterden daarvoor geen vrees. Het stemmen in verenigde vergadering behoort, zo stelden zij, tot de hoge zeldzaamheden, en zelfs dan zal het niet voorkomen, dat de Kamers en bloc tegenover elkander komen te staan, of dat de leden van de ene Kamer zich als zodanig geroepen zullen gevoelen, een standpunt in te nemen, tegengesteld aan dat van de leden der andere Kamer als zodanig. Voor het overige kan huns inziens de Eerste Kamer volkomen haar gewicht en betekenis behouden, ook bij een relatief geringer aantal leden.

De leden, hier aan het woord, waarschuwden er tegen, de betekenis van de amendementen-Andriessen e.s. te overschatten. In elk geval zal men naar hun mening niet mogen spreken van het overdrachts-systeem. Het is wel duidelijk geworden, dat van een systeem geen sprake zal zijn. De wet zal slechts bij uitzondering stemoverdracht mogelijk moeten maken. Zou het desbetreffende wetsontwerp aan dezen eis niet voldoen, dan heeft de Eerste Kamer het in haar macht, het te verwerpen.

Andere leden weerspraken deze opvatting. Zij verwezen te dier zake naar het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs uit de Eerste Kamer over het derde der onder no. 2341 aanvankelijk ingediende wetsontwerpen, waarin zij hun bezwaren hadden neergelegd. Zelfs indien zij al geneigd zouden zijn, hun bedenkingen tegen uitbreiding van het aantal Tweede-Kamerleden te laten vervallen, dan blijft nog hun objectie, dat ook in het onderwerpelijke wetsvoorstel tevens zijn

opgenomen de mogelijkheid van stemoverdracht en de regeling van het quorum niet alleen voor de Tweede, doch ook voor de Eerste Kamer. Zij erkenden, dat de wet het aantal gevallen, waarin stemoverdracht mogelijk zal zijn, tot uitzonderingen kan beperken. Vooreerst echter staat dit niet vast, en bovendien betreft hun bezwaar niet de vraag, of stemoverdracht zal kunnen geschieden in meer of minder gevallen, doch het in de Grondwet brengen van een beginsel, hetwelk in strijd is met den aard van de Volksvertegenwoordiging als College, waarin wordt beraadslaagd.

Ook handhaafden zij hun kritiek op den inhoud van het voorstel aangaande het quorum. Dat de Eerste Kamer zal kunnen beraadslagen en zonder hoofdelijke stemming ook zal kunnen besluiten met 1/3 van de 50 leden, achtten de leden, hier aan het woord, niet bevorderlijk aan de waardering van de wetgeving. Ten slotte verklaarden zij als hun mening te handhaven, dat, nu de Eerste Kamer uit 50 leden zal blijven bestaan, de verhouding tussen de beide takken der Volksvertegenwoordiging zal worden scheef getrokken, indien de Tweede Kamer zou komen te bestaan uit het drievoud van dit aantal. Zij waren dan ook van oordeel, dat het thans aanhangige wetsontwerp dient te worden verworpen en dat naar andere middelen zal moeten worden gezocht om — indien dit nodig mocht blijken — verbetering in de werkwijze van de Tweede Kamer te brengen. Zij verwezen op dit stuk naar hetgeen te dezer zake, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer, bij de eerste lezing was betoogd.

Enige leden waren van oordeel, dat de vraag, of het juist is, dat een demissionair Kabinet de indiening van het aanhangige wetsontwerp heeft bevorderd, ten nauwste samenhangt met een andere vraag, nl. of het gewenst is, dat in geval van ontbinding der beide Kamers ter oorzaak van een grondwetsherziening het zittende Kabinet op den dag der verkiezing van nieuwe leden voor de Tweede Kamer zijn mandaat ter beschikking stelt. Beide vragen kunnen, naar het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden, beter ter sprake komen bij de algemene beschouwingen over het regeringsbeleid, weshalve zij thans van een nadere bespreking er van afzagen.

Wat den inhoud van het wetsontwerp betreft, waren deze leden van mening, dat van hunnentwege bij de behandeling van hetzelfde voorstel in eerste lezing duidelijk ter zake stelling was genomen, zodat zij het nutteloos achtten, andermaal beschouwingen er aan te wijden.

Wel verklaarden zij, niet zonder bevreemding kennis te hebben genomen van de verklaring van die leden der Tweede Kamer, die „bepaald geen behoefte” er aan hadden om aan te dringen op een spoedige indiening van het wetsontwerp nopens de stemoverdracht. (Vgl. blzz. 2—3 van het Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs uit de Tweede Kamer over het wetsontwerp.) Waarom — zo vroegen zij — het desbetreffende amendement-Andriessen c.s. dan bij deze partiële grondwetsherziening ingediend, resp. gesteund?

De leden, hier aan het woord, stelden geen prijs op nadere mededelingen van de Regering met betrekking tot de stemoverdracht. Zij bleven het opnemen van een in wezen onjuist beginsel in de Grondwet verkeerd achten, ook al verklaart de Regering, aan de door de Grondwet geschapen mogelijkheid geen uitvoering te zullen geven. Zij hadden zich afgevraagd, of een dergelijk regeringsstandpunt oirbaar is, indien is gebleken, dat een meerderheid in de Tweede Kamer het spoedig scheppen van de mogelijkheid van stemoverdracht krachtig voorstaat.

Deze leden zouden — nu het desbetreffende voorstel opnieuw aan de orde is — gaarne aan een spoedige beslissing eromtrent medewerken, niet omdat de onzekerheid voor de kandidaten, bij een mogelijke uitbreiding betrokken, zoveel mogelijk dient te worden bekort — die leden achtten dit zelfs een onzuiver element —, doch omdat het hun minder wenselijk voorkwam, tot een uitbreiding midden in een zittingsjaar over te gaan.

Vele andere leden betuigden gaarne hun instemming met de snelle indiening van dit wetsontwerp ter behandeling in tweede lezing.

Nu opnieuw is gebleken, dat de Tweede Kamer zelf op uitbreiding van het aantal harer leden prijs stelt — en daarvan heeft getuigd met een meerderheid, groter dan de grondwettelijk vereiste — achtten zij voor de Eerste Kamer weinig aanleiding aanwezig om zich tegen een spoedige afdoening van het desbetreffende voorstel te verzetten. Zij oordeelden het veeleer gewenst, dat zodra mogelijk een einde komt aan de onzekerheid, waarin degenen verkeren, die, zou de uitbreiding ook in de Eerste Kamer de door de Grondwet vereiste meerderheid erlangen, tot het lidmaatschap van de Tweede Kamer zullen zijn geroepen.

Intussen handhaafden de hier aan het woord zijnde leden, dat de aanvaarding van dit wetsontwerp ook een minder aantrekkelijke zijde heeft, en wel ten gevolge van de aanneming van de bekende amendementen-Andriessen c.s. Deze toch behelzen een materie, welke — strikt genomen — niet in het kader van het wetsontwerp past en een objectieve beoordeling van de eigenlijke aangelegenheid, daarbij aan de orde, bemoeilijkt.

Niettemin waren zij voornemens, hun stem aan het wetsontwerp te geven. Zij waren daartoe mede bereid, omdat te aanzien van de wettelijke regeling van de stemoverdracht de Regering, bij de eerste lezing van het desbetreffende voorstel in de Eerste Kamer, als haar mening te kennen had gegeven, dat een voorstel dienaangaande niet behoorde te worden ingediend dan nadat deze aangelegenheid nog eens in het kader van de algemene herziening van de Grondwet zou zijn bezien. Over hun ernstige bezwaren tegen de mogelijkheid van stemoverdracht stapten de hier aan het woord zijnde leden te lichter heen, nu ook — blijkens de behandeling van het thans aanhangige wetsontwerp in de Tweede Kamer — vele leden der Kamer zich met het standpunt der Regering ter zake hebben kunnen verenigen.

De leden, hier aan het woord, handhaafden hun aanvankelijke bezwaren tegen de in dit wetsontwerp verwerkte vermindering van het aantal leden, waarmede rechtsgeldige besluiten zullen kunnen worden genomen. Zij vleiden zich echter met de hoop, dat de Grondwetscommissie deze aangelegenheid nog eens onder het oog zou zien, nu ze van de bezwaren, daartegen geopperd, kennis heeft kunnen nemen. In elk geval vertrouwden deze leden, dat de bedoelde Commissie zou willen overwegen, de bepaling van het vereiste quorum los te maken van de bepaling van het aantal leden der Tweede Kamer. De beide Kamers der Staten-Generaal zouden daardoor de gelegenheid kunnen krijgen om zich over deze aangelegenheid later, en dan minder onvoorbereid en minder gecompliceerd, zowel in eerste als in tweede lezing opnieuw te beraden.

Verscheidene leden waren van oordeel, dat het summier karakter van de Memorie van Toelichting en van de schriftelijke en mondelinge vertogen der Regering in de Tweede Kamer de Eerste Kamer noopt, zich bij de tweede lezing van het onderwerpelijke deel der voorgenomen grondwetsherziening andermaal nauwkeurig rekenschap te geven van hetgeen wordt voorgesteld. Zij achtten dit te noodzakelijker, aangezien bij de eerste lezing spoed was vereist, de Eerste Kamer inmiddels voor een vijfde gedeelte was vernieuwd en het gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal bij de tweede lezing voorsnog wordt gepleegd met een demissionair Kabinet, zij het, dat de samenstelling daarvan door den uitslag van de verkiezingen geenszins is gededuceerd.

Allereerst dan was bij de leden, hier aan het woord, de vraag gerezen, waarom Koninklijke Boodschap, intitulé en considerans slechts vermelden, dat het aanhangige voorstel strekt tot uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en dat is weggelaten de bij een der amendementen-Andriessen c.s. toegevoegde nadere overweging: en enige hiermee verband houdende verdere voorzieningen te treffen.

Deze weglating had te meer de aandacht getrokken, daar nu niet alleen de considerans niet meer alle voorgestelde artikelen dekt, doch het juist die „verdere voorzieningen” zijn, welke de bezwaren, tegen de uitbreiding van het ledental der Tweede Kamer gerezen, hebben versterkt.

In de bedoelde aanvulling van de considerans bij eerste lezing kan men immers de erkenning zien, dat de nadere regeling van het quorum in artikel 108 en de invoeging van de mogelijkheid van stemoverdracht in artikel 111a geen wijzigingen opleveren van het voorstel tot uitbreiding van het ledental der Tweede Kamer, als bedoeld in artikel 115 der Grondwet, doch nieuwe voorstellen daaraan toevoegden, waartoe de artikelen 119 tot en met 121 der Grondwet den Staten-Generaal het recht van initiatief hebben toegekend.

Deze formele bedenking van grondwettelijke aard verdient te meer aandacht, nu ten aanzien van artikel 111a bij de eerste lezing:

1°. de Minister van Binnenlandse Zaken verklaarde, dat de Regering — mét de meerderheid der Grondwetscommissie — er ernstig tegen moest waarschuwen, dat dit beginsel, vreemd aan ons staatsrecht, thans bij amendement bij deze partiële herziening wordt ingevoerd. (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1951—1952, blz. 1637.);

2°. dit amendement in de Tweede Kamer werd aangenomen met slechts 52 stemmen vóór en met 36 stemmen tegen. (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1951—1952, blz. 1658), en

3°. dit nieuwe artikel in de Eerste Kamer nergens ondersteuning vond.

Bij de tweede lezing verklaarde, zo vervolgden de hier aan het woord zijnde leden, de Minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer, dat de Regering, toen bedoeld amendement eenmaal was aangenomen, het wetsontwerp toch niet had teruggenomen, omdat „wij... in tijdnood (waren)”. (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1952, blz. 2016.)

De leden, hier aan het woord, voegden hieraan toe, dat in § 2 van het Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs uit de Eerste Kamer nopens wetsontwerp no. 2573 reeds met voldoening was vastgesteld, dat de Regering in een staatsrechtelijk vergelijkbaar geval — namelijk bij de technische herziening van enige tabellen voor de omzetbelasting — wél tot intrekking van het desbetreffende wetsontwerp was overgegaan.

Wat de voorgestelde wijziging van artikel 108 betreft, heeft, zo vervolgden deze leden, de Minister van Binnenlandse Zaken verklaard, de redactie van het desbetreffende amendement-Andriessen c.s. niet onberispelijk te vinden. (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1951—1952, blz. 1639.) De bewindsman heeft zich destijds tot een enkele suggestie beperkt.

Nadere overweging van de bedoelde redactie had bij de hier aan het woord zijnde leden opnieuw twijfel doen rijzen, of „zonder stemming besluiten” wel in overeenstemming is met de grondwettelijke terminologie en ook voor het overige wel voldoende duidelijk is.

Immers, artikel 109 bepaalt, dat alle besluiten over zaken bij volstreekte meerderheid der *stemmende* leden worden opge maakt. Besluiten geschiedt dus, naar het voorkomt, altijd door stemming. En volgens artikel 109, laatste lid, kan stemming geschieden al dan niet bij hoofdelijke oproeping.

Het lid der Tweede Kamer de heer Romme verklaarde bij de eerste lezing, dat bedoeld amendement-Andriessen c.s. onder stemming verstaat: stemming bij hoofdelijke oproeping of met zitten en opstaan (over zaken) dan wel met briefjes (over personen, als bedoeld in artikel 110 der Grondwet). (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1951—1952, blz. 1638—1639.)

Over deze interpretatie heeft de Regering zich niet uitdrukkelijk uitgelaten. Dit wettigt de vraag, of zij haar grondwettelijk acht en of zij zich ook voor het overige er mede kan verenigen. Zo ja, zal men dan — gelijk de heer Romme het uitdrukte — iets bij acclamatie mogen aannemen, hoewel slechts een klein quorum de presentielijst heeft getekend? Doch zal voor een stemming bij zitten en opstaan het grote quorum moeten hebben getekend en ook hoofdelijk aanwezig moeten zijn?

Bij de eerste lezing van de voorgenomen grondwetsherziening heeft de Regering, zo vervolgden de hier aan het woord zijnde leden, in de Eerste Kamer verklaard, dat naar haar gevoel een juist beleid medebrengt, dat na een eventuele tot-

standkoming van deze grondwetsherziening een wetsontwerp, als bedoeld in artikel 111a, eerst aan de orde wordt gesteld, nadat het algemene vraagstuk van de functionering en de werkwijze van de Staten-Generaal in het kader van de algehele herziening der Grondwet zal zijn gezien. (Vgl. *Handelingen-Eerste Kamer*, zitting 1951—1952, blz. 851.) Zij voegde hieraan toe, dat zij, kwam dit voorstel tot stand, der Grondwetscommissie uitdrukkelijk zou verzoeken, het artikel in het kader der algehele herziening in nadere overweging te nemen. Naar aanleiding hiervan werd de vraag gesteld, of de Regering dit gevoelen ook nu nog is toegedaan en of zij haar voornemen handhaaft. Gevraagd werd voorts, of zij bereid is, aan de Grondwetscommissie een soortgelijk verzoek te doen ten aanzien van artikel 108.

De hier aan het woord zijnde leden betreurden de voorgestelde wijziging van artikel 108 en de invoeging van artikel 111a mede, omdat aldus grondwettelijke voorschriften in bijzonderheden dreigen af te dalen, hoewel een grondwetsherziening juist er naar zou moeten streven, zich in toenemende mate tot de hoofdzaken te bepalen.

Het huidige grondwettelijke voorschrift, dat de Kamers als regel mogen beraadslagen en besluiten, mits meer dan de helft der leden tegenwoordig is, en de toepassing, daaraan gegeven, achtten de hier aan het woord zijnde leden nog steeds een aanvaardbaar en bruikbaar richtsnoer. Bij uitbreiding van de Tweede Kamer, als wordt voorgesteld, zouden derhalve als regel 74 leden zich zo nodig aan buitenlands- en ander dringend werk kunnen wijden. Mocht ooit door afwezigheid van bepaalde leden, inzonderheid ten gevolge van werkzaamheden in verband met hun Kamerlidmaatschap, de getalsverhouding in de Kamer worden scheef getrokken, dan mag men verwachten, dat andere partijen er toe zullen medewerken om dit te voorkomen.

Belemmeren derhalve nog steeds de amendementen-Andriessen c.s. de aanvaardbaarheid van het aanhangige wetsontwerp, ten gunste van uitbreiding van het ledental der Tweede Kamer blijven — naar het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden — pleiten:

verhoging van het representatieve aanzien der Kamer en mogelijkheid van grotere werkverdeling, met name met het oog op de toeneming van werkzaamheden in de sfeer der internationale betrekkingen.

Hier komt bij, dat de Tweede Kamer zelf thans in twee lezingen met grote meerderheid op haar uitbreiding blijkt prijs te stellen.

De overweging, dat thans bij partiële grondwetsherziening door uitbreiding van het ledental der Tweede Kamer naast een gelijk blijvend aantal leden der Eerste Kamer de tussen de twee Kamers bestaande verschillen groter zullen worden, verdient wel aandacht, doch behoeft niet tot verwerping van het desbetreffende voorstel te leiden.

De leden, hier aan het woord, gaven zich er rekenschap van, dat verbetering van de uitrusting en de werkwijze der Tweede Kamer, nevens de uitbreiding van het ledental, meer uitgaven zal vragen. Bovendien achtten zij het denkbaar, dat de bedoelde verbetering zou kunnen leiden tot het inzicht, dat met een geringer ledental had kunnen zijn volstaan.

Wijders maakten zij de opmerking, dat een betere uitrusting van de Tweede Kamer het voor deze gemakkelijker zou maken, het recht van initiatief te baat te nemen.

Ten slotte verklaarden zij, dat van het antwoord der Regering op het bovenstaande hun definitief oordeel over het aanhangige wetsontwerp in sterke mate afhankelijk is.

Wat de stemoverdracht betreft, trokken ettelijke leden in twijfel, of er inderdaad moeilijkheden zouden kunnen ontstaan, indien, ten gevolge van afwezigheid van verscheidene leden ten behoeve van arbeid op het gebied van de buitenlandse politiek, de stemverhoudingen in de Kamer zouden worden scheef getrokken. (Vgl. blz. 3, 1e kolom, derde volle alinea, van het Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs uit de Tweede Kamer over het wetsontwerp.) De leden, hier aan het woord, vestigden er namelijk de aandacht op, dat de

meeste Nederlandse delegaties naar het buitenland paritair worden samengesteld, zodat de uitzending van Kamerleden naar den vreemde geen invloed behoeft te hebben op de stemverhoudingen in de onderscheidene fracties.

Sommige leden achtten evenmin termen aanwezig om andermaal in uitvoerige beschouwingen te treden omtrent hetgeen bij dit wetsontwerp wordt voorgesteld. Men zou, aldus deze leden, indien de Tweede Kamer zelf behoefte gevoelt aan vermeerdering van haar ledental, hierin gereede aanleiding kunnen vinden om over mogelijke bezwaren, daaraan verbonden, heen te stappen, ware het niet, dat tegen de mogelijkheid van stemoverdracht en tegen de verlaging van het quorum zeer ernstige bedenkingen van staatsrechtelijken aard kunnen worden geopperd, welke bij de eerste lezing reeds zijn uiteengezet.

Bovendien is er, nu is komen vast te staan, dat het aantal leden van de Eerste Kamer niet zal worden uitgebreid, het novum van de verbreking van de dusver bestaande getalsverhouding tussen het aantal leden van de Tweede en dat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Ook al is men van oordeel, dat de huidige verhouding niet onder alle omstandigheden normatief behoeft te zijn, dan bestaan er toch overwegende bezwaren tegen, ter gelegenheid van een partiële grondwetsherziening die verhouding te doorbreken. Niet alleen voor het geval, dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering bijeenkomen, doch ook om psychologische redenen in het algemeen zal — naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden — de verhouding tussen de beide ledentallen afbreuk doen aan de betekenis van de Eerste Kamer. Ten gevolge van de gewijzigde verhouding kan het verder voorkomen, dat bij de samenstelling van gemengde commissies uit de Staten-Generaal de kleinere fracties van de Eerste Kamer van vertegenwoordiging worden uitgesloten. De leden, hier aan het woord, verklaarden, op grond van een en ander tegenstanders van het wetsontwerp te zijn.

Tegen de mogelijkheid van stemoverdracht opperden zij andermaal het principiële bezwaar, dat deze een ernstige miskenning beduidt van de waarde van den parlementairen besluitvorm, welke inhoudt, dat de volksvertegenwoordigers hun definitieve beslissing nemen na hoor en wederhoor, zowel van elkanders standpunten als van het standpunt der Regering.

Nog vestigden deze leden er de aandacht op, dat de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer de mogelijkheid van stemoverdracht wenselijk oordeelt. Zij deden uitkomen, dat drie voorzitters en een vice-voorzitter van Tweede-Kamerfracties, tezamen vertegenwoordigende 80 pct van het ledental, het desbetreffende amendement hadden ondertekend en ondersteund, en dat ook de voorzitter van een fractie, die tegen uitbreiding was gekant, niettemin het amendement mede had ondertekend, daarmee te kennen gevende, dat hij, als de uitbreiding ondanks zijn bezwaren er tegen haar beslag zou krijgen, in elk geval deze mogelijkheid begeerde. Derhalve bestaat, trots de bekende verklaring van de Regering, de mogelijkheid en zelfs de waarschijnlijkheid, dat de bedoelde vier fracties de indiening zullen overwegen van een initiatief-voorstel. Dit behoeft slechts een gewone meerderheid der uitgebrachte stemmen. De leden, hier aan het woord, waren van mening, dat aenneming van het thans aanhangige wetsontwerp dus in ieder geval een zeer grote kans medebrengt, dat binnen korten tijd wordt gepoogd, de mogelijkheid van stemoverdracht tot werkelijkheid te maken. En wanneer zulks eenmaal het geval is, achtten zij de kans op uitbreiding van die mogelijkheid bij een latere grondwetsherziening veel groter dan die op opheffing er van.

Enige andere leden sloten zich bij het vorenstaande aan.

Enkele leden verklaarden, zich hun stem ten aanzien van dit wetsontwerp voor te behouden, totdat zij zouden hebben kennis genomen van de nadere mededelingen der Regering naar aanleiding van het voren betoogde.

§ 2. Enige leden betreurden de aanvaarding door de Tweede Kamer van de motie-Donker c.s. betreffende de wijziging van de Kieswet. Zij waren van mening, dat deze motie niet had moeten zijn gesteld ten overstaan van een demissionair Kabinet.

Ook den inhoud er van keurden zij af. Het weren van kleine partijen uit de Volksvertegenwoordiging is huns inziens een vraagstuk, hetwelk met het thans aanhangige voorstel slechts indirectelijk heeft te maken. Zij waren van oordeel, dat het steeds moeilijker zal worden, tot een andere partijformatie te komen, indien aan partijen, die den kiesdeler halen, niet de gelegenheid wordt geboden, in de Staten-Generaal voor haar zienswijzen op te komen. Naar hun gevoelen zal dit vraagstuk met meer vrucht kunnen worden besproken bij de algemene politieke beschouwingen over de Rijksbegroting 1953 met het alsdan opgetreden Kabinet.

Vele leden betoogden, dat zij een herziening van de Kieswet, wat de mogelijkheid betreft van toelating van zeer kleine fracties in de Tweede Kamer, noodzakelijk en urgent achtten. Huns inziens is er geen enkele reden om het behalen van één keer den kiesdeler als voldoende en billijk, en het eisen van 1½ keer dien kiesdeler als onderdrukking van minderheden te beschouwen. Wijziging van de Kieswet in dien zin, dat, om voor vertegenwoordiging in aanmerking te komen, een politieke groep één percent van de uitgebrachte geldige stemmen moet hebben behaald, oordeelden zij stellig nodig ter voorkoming, dat wordt teruggevallen in de uitwassen, welke vroeger uit mildere eisen zijn ontstaan. Nu de Tweede Kamer met grote meerderheid een motie heeft aanvaard, waarin der Regering wordt verzocht, zodanige wijziging van de Kieswet voor te bereiden, vertrouwden de hier aan het woord zijnde leden, dat de Regering bereid zou zijn, deze aangelegenheid niet afhankelijk te blijven stellen van het oordeel van een nog niet benoemde Staatscommissie.

Vele andere leden achtten generlei termen aanwezig om kritiek te oefenen op het beleid van de Tweede Kamer in zake de motie-Donker c.s. Noch tegen de indiening, noch tegen den inhoud dier motie hadden zij bezwaar. Gaarne stemden zij in met het bescheid, door den Minister van Binnenlandse Zaken er op gegeven. (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1952, blz. 2016.)

Verscheidene leden vestigden de aandacht op een stelling, geciteerd door het lid der Tweede Kamer den heer Van Dis, welke stelling luidt als volgt: „De ziel van evenredige vertegenwoordiging ligt in de kiesdeler. Wie een stelsel brengt, waarin niet meer onvoorwaardelijk voor de kiesdeler wordt gebogen, die brengt geen evenredige vertegenwoordiging”. (Vgl. *Handelingen-Tweede Kamer*, zitting 1952, blz. 2014.)

Gaarne zouden deze leden het oordeel der Regering over die stelling vernemen. Zou men erkennen, dat zij juist is, dan ware de vraag gewettigd, of aan de vaststelling van het ledental der Tweede Kamer niet had moeten voorafgaan de keuze van het aantal stemmen, waaraan men een zetel zou wensen toe te kennen.

§ 3. Verscheidene leden zouden gaarne worden ingelicht omtrent hetgeen de Regering verstaat onder stemoverdracht. Is het de bedoeling, dat het afwezige lid imperatief zal kunnen voorschrijven aan het lid, waaraan de stem wordt overgedragen, hoe deze stem zal moeten luiden, of is degene, die voor het afwezige lid zijn stem zal moeten uitbrengen, ter zake volstrekt vrij?

Ten slotte werd de vraag gesteld, of het niet mogelijk ware geweest, dat de stof, in het thans aanhangige wetsontwerp verwerkt en bij de eerste lezing eveneens in één wetsontwerp opgenomen, bij de tweede lezing over twee wetsontwerpen was verdeeld, het ene behelzende de uitbreiding van het aantal Tweede-Kamerleden, het andere bevattende de voorstellen tot verlaging van het quorum en tot aanvaarding van de mogelijkheid van stemoverdracht. Aanvankelijk was men van mening, dat de tekst der Grondwet zulks niet zou verbieden.

Aldus vastgesteld den 29sten Juli 1952.

RIP
WITTEMAN
SASSEN
TJEENK WILLINK.

5

BIJLAGE VAN HET VOORLOPIG VERSLAG VAN DE
COMMISSIE VAN RAPPORTEURS over het ontwerp
van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot
uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal.

NOTA VAN HET LID DER KAMER DEN HEER GERRETSON

1. In de Tweede Kamer heeft bij de mondelinge behandeling van het onderhavige ontwerp een gedachtenwisseling plaats gevonden nopens een staatsrechtelijke kwestie, die verband houdt met de procedure van grondwetsherziening. De Regering heeft in haar Memorie van Antwoord de in het Voorlopig Verslag dier Kamer (p. 2) geopperde stelling tot de Hare gemaakt, dat „hernieuwde indiening van een wetsontwerp tot herziening van de Grondwet, nadat het in eerste lezing wet is geworden, staatsrechtelijke plicht van elk Kabinet is”. De heer Oud, daarentegen, heeft gesteld, dat de Regering „geen enkele staatsrechtelijke plicht schendt, wanneer Zij de voorstellen” (in tweede lezing) „niet opnieuw indient”.

2. Deze gedachtenwisseling heeft, naar het voorkomt, tot meer verwarring dan opheldering geleid.

Daar de Regering de kwestie „belangrijk” acht, schijnt het niet ongewenst, haar ook bij de schriftelijke voorbereiding van het ontwerp in deze Kamer ter toetse te brengen, ten einde door een vraag de Regering in de gelegenheid te stellen. Haar bij Haar antwoord aan den heer Oud niet al te duidelijke motivering nader toe te lichten.

3. De heer Oud heeft zijn uitgangspunt (*Handelingen—Tweede Kamer*, p. 2009) gekozen in een controverse bij de grondwetsherziening in 1917. De heer Cort van der Linden verklaarde, dat, wanneer een der beide toen aanhangige wijzigingsontwerpen het *Staatsblad* niet zou bereiken, het andere „door de Regeering teruggedragen of niet bekrachtigd zou worden”. De heer Van Houten, intrekking en niet-bewilliging over een kam scherpende, oordeelde beide in tweede lezing onmogelijk:

„wanneer eenmaal de eerste lezing voorbij is, heeft de Regeering in de tweede lezing geen zeggenschap over die wetsontwerpen meer, want als zij door de Staten-Generaal met twee derde meerderheid zijn goedgekeurd, zijn zij Grondwet geworden en heeft de Regeering ten aanzien hiervan geen macht meer”.

Uiteraard dienen de mogelijkheden van intrekking en van niet-bekrachtiging, zeer verschillende staatsrechtelijke handelingen, afzonderlijk te worden onderzocht.

Omtrent de niet-bewilliging neemt de heer Oud tegenover den heer Van Houten met een beroep op art. 205 der Grondwet het standpunt in:

„dat de Grondwetswijziging niet definitief tot stand komt zonder medewerking ook van den Koning”.

Ook De Savornin Lohman komt (*Onze Constitutie*, 1e druk, p. 396) met een beroep op art. 120, thans 123 der Grondwet, tot de conclusie:

„den Koning kan de bevoegdheid om aan de door de nieuwe Kamers aangenomen wijzigingen Zijne goedkeuring te onthouden rechtens niet worden betwist”.

Deze stelling is noch door de Regering, noch van andere zijde bestreden; men mag dus aannemen, dat haar juistheid thans wordt geacht niet aan redelijken twijfel onderhevig te zijn.

4. Anders ligt het met de stelling, die de Regering tot de Hare heeft gemaakt.

De staatsrechtelijke plicht, dien de Regering stelt, moet uiteraard volgen uit de wet, die moet worden uitgevoerd.

De heer Oud meent echter, dat de wet, bedoeld in de tweede zinsnede van art. 203 der Grondwet is

„een zeer bijzondere wet, ten aanzien waarvan men..... niet kan stellen, dat de Koning tot uitvoering daarvan verplicht zou zijn”.

Tot de uitvoering van deze wet schijnt de heer Oud stilzwijgend ook te rekenen de wederindiening in tweede lezing van het daarin vastgestelde voorstel.

Naar analogie van art. 118 der Grondwet, „dat over eene gewone wet handelt” en waarin staat:

„Zolang de Eerste Kamer nog niet heeft beslist, blijft de Koning bevoegd het door hem gedaan voorstel weder in te trekken”.

komt de heer Oud dan (*Handelingen—Tweede Kamer*, p. 2009) tot de reeds sub 1 dezer nota aangehaalde stelling.

5. Tegenover deze stelling van den heer Oud heeft de Regering, Harerzijds, twee nieuwe stellingen geplaatst:

1. dat „analogie met art. 118 hier zeker niet aanwezig is, omdat dit artikel alleen de Koning een recht geeft ten aanzien van voorstellen, door hem ingediend”. De wet, bedoeld in de tweede zinsnede van art. 203 der Grondwet, is, volgens de Regering, „een voorstel, dat eigenlijk door de wetgever is ingediend en door hem wordt voorgelegd aan de nieuwe volksvertegenwoordiging, die gekozen is, nadat de verkiezingen hebben plaatsgevonden”.

2. dat „het wel zeer uitzonderlijke nova zullen moeten zijn, die ooit een kabinet er toe kunnen brengen te zeggen: nu dien ik dit voorstel in tweede lezing niet in”.

Het is duidelijk, dat de beide stellingen met elkaar volstrekt tegenstrijdig zijn.

In de eerste stelling handhaaft de Regering de in de Memorie van Antwoord tot de Hare gemaakte stelling en verwerpt Zij die van den heer Oud; in de tweede omhelst Zij diens stelling. Want het gaat er niet om, of de nova, die een Regering er toe kunnen brengen, de indiening van het voorstel in tweede lezing niet te doen, al dan niet uitzonderlijk zijn, maar of er een staatsrechtelijke plicht tot die indiening bestaat, krachtens welken geen Regering ooit tot niet-indiening, resp. intrekking, van het voorstel in tweede lezing gerechtigd is, dan wel of het een Regering vrijstaat in buitengewone omstandigheden te Harer beoordeling, wel tot intrekking over te gaan, uit welke laatste stelling, indien de huidige Regering haar handhaaft, zou volgen, dat Zij den door Haar ten principale gestelden staatsrechtelijken plicht ten slotte toch weer ontkent.

Is de Regering bereid, alsnog mede te delen, welke der beide in Haar antwoord aan den heer Oud vervatte stellingen nu eigenlijk de Hare is; of Zij het eens is geworden met den heer Oud, dan wel van mening blijft, dat de wederindiening van

het voorstel in tweede lezing een staatsrechtelijke plicht is, waarvan in geen geval, ook niet bij aanwezigheid van zeer uitzonderlijke nova, door welk kabinet ook, mag worden afgeweken?

6. Men kan zich voor het overige niet aan den indruk onttrekken, dat noch de Regering, noch de heer Oud in de motivering hunner hoofdstellingen bijzonder overtuigend zijn geweest.

a. De bewering der Regering, als zou de oorspronkelijke voorsteller, door de vaststelling van zijn voorstel bij de wet, vervangen zijn door den wetgever, die nu het voorstel in tweede lezing brengt, het indient en het voorlegt aan de nieuwe Kamers, schijnt onaanvaardbaar; de Grondwet kent deze personage niet; niet bestaande, kan hij functies, die fysieke handelingen vergen, niet verrichten.

Het wetsvoorstel, dat in eerste lezing wordt behandeld, is en blijft identiek, ook wanneer het geamendeerd mocht zijn, met het voorstel, bedoeld in de tweede zinsnede van art. 204 der Grondwet; indien het voorstel is gedaan door den Koning blijft het, in casu, Zijn voorstel ook na de totstandkoming dezer wet. Terwijl een gewoon wetsvoorstel ten gevolge van de behandeling in de Staten-Generaal óf verworpen, óf tot wet verheven wordt, en in beide gevallen, dientengevolge, ophoudt voorstel te zijn, is immers het eigenaardige van een voorstel tot wijziging van de Grondwet, dat de behandeling in eerste lezing, tenzij deze leidt tot verwerping, niet leidt tot goedkeuring van het voorstel en verheffing tot wet, maar slechts tot vaststelling van het voorstel bij de wet: het in de wet vastgestelde voorstel blijft zijn zelfstandigheid als voorstel behouden; niet de wet, maar het voorstel „overeenkomstig” de wet wordt, blijkens de tweede zinsnede van art. 204 der Grondwet, aan de nieuwe Kamers „voorgesteld”.

De wet, bedoeld in de artt. 203 en 204 der Grondwet, en die men, ter onderscheiding van het wetsvoorstel, behandeld in de eerste lezing, zou kunnen aanduiden als „voorstel-wet”, is dus een staatsrechtelijke amphibie, wet en voorstel tegelijk, waarop alle bepalingen der Grondwet nopens het gewone wetsvoorstel en de gewone wet van toepassing zijn, voor zover haar Dertiende Hoofdstuk niet anders bepaalt.

b. Hieruit volgt, dat ook de wet, die bedoeld is in de artt. 203 en 204 der Grondwet, evenals elke andere wet, moet worden uitgevoerd. De mening van den heer Oud, dat men ten aanzien van deze „zeer bijzondere wet niet kan stellen, dat de Koning tot uitvoering daarvan verplicht zou zijn”, vindt in art. 79 der Grondwet, dat geen uitzondering kent, geen steun.

Maar de verplichting, die dit artikel aan de Ministers oplegt, geldt slechts voor zoverre de uitvoering ook van deze wet „van de Kroon afhangt”. De uitvoering nu van deze wet hangt van de Kroon niet af. Zij is voor alles een *lex declaratoria*: zij „verklaart” slechts, dat er grond bestaat, om het voorstel, zoals zij het vaststelt, in overweging te nemen. Zij kan slechts door dat in „overweging nemen” van het door haar vastgestelde en in haar vervatte voorstel worden uitgevoerd. Dat kan de Kroon niet. Ook niet door de wederindiening van het voorstel in tweede lezing. Want door die wederindiening kan zij ten hoogste het voorstel bij de nieuwe Kamers in overweging brengen. De wet verklaart echter, dat er grond is om het voorstel in overweging te nemen. Dat is *ultra vires* des Konings. Dat hangt van de Kroon niet af.

De Regering kan de door haar gestelde „staatsrechtelijke plicht” om een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing in te dienen, dus niet afleiden uit art. 79 der Grondwet, juncto de in de artt. 203 en 204 der Grondwet bedoelde wet.

c. Maar evenmin kan, naar het voorkomt, de heer Oud zijn stelling, dat de Regering, in bijzondere gevallen, het recht zou bezitten, om het voorstel niet voor de tweede lezing in te dienen en het resp. in te trekken, bewijzen met art. 118 der Grondwet. Zijn stelling, dat dit artikel slechts handelt „over een gewone wet”, vindt in dit artikel geen steun. Er schijnt ook geen aanleiding om zich bij zijn betoog te beroepen op

analogie. Indien het artikel met zijn stelling in verband mag worden gebracht, dan moet dit als van directe toepassing worden beschouwd. Naar het voorkomt is dit inderdaad het geval, art. 118 der Grondwet beheerst ook de „zeer bijzondere” voorstel-wet, bedoeld in de artt. 203 en 204 der Grondwet, edoch slechts in zoverre, als het Dertiende Hoofdstuk dier wet niet anders voorschrijft. Ook het voorstel des Konings tot wijziging van de Grondwet kan in tweede lezing dus in principe door Hem worden ingetrokken. Dit kan niet geschieden voordat het, overeenkomstig de wet, aan de nieuwe Kamers is voorgelegd, want voordien bestaat het alleen als inhoud van wet, die door de Kroon niet eenzijdig kan worden ingetrokken. Maar het recht van intrekking bestaat, in principe krachtens art. 118 gedurende de ganse overweging van het voorstel door de nieuwe Kamers. Maar dit recht is onderworpen aan het bepaalde in de tweede zinsnede van art. 204 der Grondwet:

„De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel”.

Door dit imperatieve voorschrift is de uitoefening van het in art. 118 der Grondwet (niet gegeven maar) erkende recht des Konings beperkt; Hij mag de uitvoering in de nieuwe Kamers van de door de Grondwet gegeven opdracht tot overweging Zijnerzijds niet onmogelijk maken; de intrekking van het voorstel is dus gedurende het gehele verloop van de overweging door de beide Kamers niet geoorloofd. Maar Zijn recht wordt onmiddellijk weer van kracht, nadat de overweging is afgelopen, dus na het einde der debatten en voor de stemming, die wel tot de behandeling, maar niet tot de overweging van een wetsontwerp door de Kamers behoort.

Dit is geen nutteloze spitsvondigheid; ze is van praktisch gewicht, zoals nog zeer onlangs in deze Kamer is gebleken, toen de door den heer Oud hypothetisch gestelde „gewijzigde omstandigheden”, die het der Regering gewenst doen voorkomen, dat een bepaalde grondwetswijziging niet tot stand komt, zich inderdaad hebben voorgedaan, en wel toen door de afstemming van een der aanhangige voorstellen de stemming over een ander zinloos geworden was. Toen had de Regering vóór de stemming uitstel van de stemming moeten vragen en de intrekking kunnen en ook moeten bevorderen, zonder daarmede in strijd te komen met enigen staatsrechtelijken plicht.

7. Door het voorschrift van art. 204 der Grondwet: „de nieuwe Kamers overwegen”, wordt de uitvoering der wet, waartoe de Kroon niet bij machte is (in den geest van de opdracht tot wetsuitvoering aan de Provinciale Staten in art. 86 der Grondwet 1814 en art. 145 der Grondwet 1815) opgedragen aan wie alleen tot die uitvoering bij machte zijn: de nieuwe Kamers, terwijl de laatste woorden van dat artikel:

„de aan haar overeenkomstig de genoemde wet voorgestelde verandering”,

de wederindiening van het voorstel, dat de voorgescreven overweging in tweede lezing moet mogelijk maken, wel niet uitdrukkelijk voorschrijven, maar vóóronderstellen.

Eerst door de wederindiening van het voorstel in tweede lezing door den verantwoordelijken Minister gevolgd door de verplichte overweging van het voorstel door de nieuwe Kamers wordt de uitvoering van de „voorstel-wet” verzekerd.

Niet dus uit de in artt. 203 en 204 der Grondwet bedoelde wet zelf, noch uit art. 69 der Grondwet of art. 118 der Grondwet kan de staatsrechtelijke plicht, het voorstel in tweede lezing in te dienen, of de staatsrechtelijke vrijheid, dat voorstel niet in te dienen, resp. in te trekken, worden afgelezen; het bestaan der door de Regering in de Memorie van Antwoord gestelde, en in Haar antwoord aan den heer Oud (*Handelingen—Tweede Kamer*, p. 2016) gehandhaafde standpunt, dat de indiening staatsrechtelijke plicht is, kan naar het voorkomt alleen met een beroep op art. 204 der Grondwet bevredigend worden gemotiveerd.

Is de Regering bereid, in geval Zij, in Haar antwoord op de eerstgestelde vraag, Haar sub 5 dezer nota genoemde tweede antwoordstelling thans verwerpt, alsnog mede te delen, hoe Zij den door Haar gestelden staatsrechtelijken plicht nader motiveert?