

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
BETREFFENDE DE NOTA INZAKE HET GRONDWETHERZIENINGSBELEID**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 april 1974.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 1974, no. 18, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken a.i., mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

Het verheugt de Raad, dat de plannen tot het wijzigen van de Grondwet meer concrete vorm blijken aan te nemen. Dat de regering reeds in het stadium, waarin deze plannen thans verkeren, op het oordeel van de Raad prijs stelt, waardeert het college. Het zal trachten zijnerzijds in deze een constructieve bijdrage te leveren, hoewel het niet gemakkelijk valt aan de in het laatste decennium naar voren gekomen gezichtspunten nieuwe toe te voegen.

De Raad verheelt niet, dat de gang van zaken van de laatste jaren met betrekking tot de Grondwet hem onbevredigend voorkomt. Sinds de bevrijding is er een reeks herzieningen van partieel karakter tot stand gekomen, te weten in 1946, 1948, 1953, 1956, 1963 en 1972. Hoewel men sinds 1963 de zaak grondiger was gaan aanpakken, werd tot heden niet meer bereikt dan de laatstgenoemde ook weer partiële herziening van 1972, kennelijk omdat over belangrijke punten geen overeenstemming kon worden bereikt.

In 1963 werd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken een afdeling grondwetszaken ingesteld, inmiddels stafafdeling geworden. Deze afdeling bereidde in samenwerking met een werkgroep van staatsrechtsdeskundigen een „Proeve van een nieuwe Grondwet” voor, welke in 1966 gereed kwam.

Over de „Proeve” werden tal van politieke en maatschappelijke organen gehoord, welker adviezen achtereenvolgens werden gepubliceerd in drie boekwerken.

Bij Uw besluit van 26 augustus 1967, no. 1, werd vervolgens de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ingesteld, die echter, alvorens aan haar eigenlijke taak inzake een algemene herziening van de Grondwet te kunnen beginnen, geroepen werd tot een advies over een, in die tijd voorgenomen slechts gedeeltelijke herziening, welk advies zij op 19 september 1969 aan U uitbracht. Dit werd dan de herziening van 1972, die betrekking had op een zevental punten.

Op 29 maart 1971 had inmiddels de staatscommissie haar eindrapport uitgebracht. In oktober van dat zelfde jaar werd prof. mr. D. Simons tot Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening benoemd.

De verdere gang van zaken met betrekking tot de algemene grondwetsherziening werd echter verstoord door de op 17 juli 1972 ontstane kabinetscrisis, gevolgd door Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen.

De Raad acht het belangrijk, dat het huidige kabinet thans, nu, zoals het zelf in de Nota schrijft, de voorbereidende werkzaamheden als voltooid mogen worden beschouwd, tot een al-

gemene grondwetsherziening tracht te geraken. Terecht zegt de Nota, dat met een reeks partiële wijzigingen niet zal kunnen worden volstaan.

De onderwerpelijke Nota is slechts een begin hiervan, omdat zij een beperkt aantal onderwerpen behandelt, die door het kabinet als de meest belangrijke worden beschouwd.

De Raad spreekt de hoop uit, dat ook de andere punten, die om herziening vragen, tijdig in behandeling zullen worden genomen, opdat eindelijk een werkelijk algemene herziening tot stand gebracht zal worden. Zulk een herziening zal van dien aard moeten zijn, dat de Grondwet geruime tijd als grondslag van ons staatsbestel zal kunnen gelden. Wanneer de Nota de grondgedachten aangeeft, die bij de onderwerpelijke herziening als uitgangspunt moeten worden genomen, gaat zij, naar het de Raad voorkomt, te ver, wanneer daarbij ook genoemd wordt het „bevorderen” van een meer overzichtelijke partijenstructuur. Ten hoogste zou men hier kunnen gewagen van het wegnemen van belemmeringen, die de vorming van een zodanige structuur in de weg zouden staan.

Van belang is het streven naar deconstitutionalisering, waarvan de Nota rept, te weten het verwijderen uit de Grondwet van wat door de tijd overbodig is geworden dan wel beter aan de gewone wetgever kan worden overgelaten.

In het algemeen kan de Raad zich met dit streven, hetwelk ook bij punt 8 van de Nota ter sprake komt, verenigen. Hij moge er echter wel op wijzen, dat, wanneer schrapping van een bepaling uit hoofde van deconstitutionalisering plaats heeft, dit motief duidelijk zal moeten worden aangegeven, opdat geen onjuiste gevolgtrekkingen gemaakt worden uit het verdwijnen van een bepaald grondwetsartikel. De Raad denkt hierbij ook aan verdere wijzigingen, die in de Nota nog niet worden genoemd.

Ook zal deconstitutionalisering alleen toegepast mogen worden ten aanzien van punten, die van dien aard zijn, dat zij inderdaad geheel ter regeling aan de wetgever kunnen worden overgelaten. Zo zal bij de behandeling van punt 3.3. blijken, dat de Raad er bezwaar tegen heeft, dat omtrent het tijdstip van verkiezing van de beide Kamers niets in de Grondwet zou worden bepaald.

In de Nota begint, nadat het punt van de deconstitutionalisering is gezien, een betoog, dat de Grondwet geen volledige en uitputtende regeling van de staatsorganisatie bevat; dat ook niet naar volledigheid dient te worden gestreefd en dat ongeschreven staatsrecht niet mag worden uitgesloten, etc. (bladzijde 2, rechterkolom, tweede volle alinea e.v.)¹⁾.

¹⁾ Voor zover het advies van de Raad van State van het Koninkrijk verwijzingen bevat naar de bij het college aanhangig gemaakte getypte nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid zijn deze thans vervangen door verwijzingen naar de overeenkomstige gedeelten van de gedrukte nota.

Dit betoog maakt in deze vorm op de Raad een enigszins leerstellige indruk. Deze zou kunnen worden weggenomen, indien op bladzijde 2, rechterkolom, tweede volle alinea, eerste regel achter „dat” zou worden ingevoegd: zoals meermalen van gezaghebbende zijde is uiteengezet.

Voorts rijst de vraag, of hetgeen blijkens de Nota wordt beoogd, wel kan worden aangekondigd als een grondwetsvernieuwing. De Raad meent, dat het thans voorgestelde voor deze aanduiding nog te veel uitgaat van de bestaande Grondwet en deze, zij het ook op belangrijke punten, wil gewijzigd zien. Het lijkt meer aangewezen het thans voorgenomen voor te stellen als een algemene grondwetsherziening.

De Raad onthoudt zich van opmerkingen van redactionele aard. Slechts wijst het college er op, dat het aanbeveling verdient de Nota nog eens in haar geheel door te nemen ter zake van het gebruik van de termen „regering” en „kabinet”; daarbij ware te bedenken, dat het i.c. een Nota van het kabinet betreft.

Verder merkt de Raad op, dat het college zich zijn uiteindelijke oordeel over de voorgenomen wijzigingen meent te moeten voorbehouden totdat de uitgewerkte voorstellen van wet bij de Raad ter overweging aanhangig zijn gemaakt.

De Raad heeft tenslotte gemeend zijn advies in zodanige vorm te moeten gieten, dat afwijkende meningen niet in afzonderlijke minderheidsnota's behoeven te worden vervat maar in het advies zelf zijn opgenomen.

Bij de opmerkingen, die de Raad meent te moeten maken over onderscheidene punten van de Nota, wordt de indeling van de Nota gevolgd.

2. Kiesstelsel en regeringsvorming

Naar het de Raad voorkomt is voor het kabinet het voornaamste motief tot grondwetsherziening op dit tijdstip hierin gelegen, dat onze parlementaire democratie de laatste jaren niet bevredigend werkt. Het kabinet maakt hieruit – op het voetspoor van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet – de gevolgtrekking, dat de voor die werking geldende regels moeten worden onderworpen aan een „herwaardering” (bladzijde 2, linkerkolom der Nota). Uit het vervolg blijkt, dat wat het kabinet voor ogen staat een aanvulling is van de – weinige – regels die de Grondwet met betrekking tot de functionering van de parlementaire democratie bevat.

Uitgaande van de wens naar grotere duidelijkheid in de politiek; naar een meer overzichtelijke partijstructuur; naar de vorming van parlementaire meerderheden; naar het meer rechtstreeks betrekken van de kiezer bij het staatkundige gebeuren en hiermede naar het meer dan tot dusverre plaatsen van de kiezer voor zijn specifieke verantwoordelijkheid, wil het kabinet streven naar wijziging van het stelsel van verkiezing der Tweede Kamer, invoering van een „raadpleging” van de kiezers voor de aanwijzing van een kabinetsformateur en, mede in verband met een en ander, wijziging ook van het stelsel van verkiezing en van de bevoegdheden der Eerste Kamer. Over dit laatste onderwerp handelt 's Raads huidige advies onder punt 3.

Met het ter hand nemen van de beide eerdergenoemde onderwerpen komt men op een netelig terrein, althans een waar diepgaande verschillen van inzicht bestaan, zoals bij de gedachtenwisselingen in de staatscommissie, in de Kiesraad en ook reeds in de Staten-Generaal is gebleken. Herhaaldelijk zijn vragen van principiële aard met zeer kleine meerderheid van stemmen bevestigend of ontkennend beantwoord.

Het zal geen verwondering wekken, dat ook in de Raad met betrekking tot de thans aan de orde zijnde punten verschillen van gevoelen – soms vrij fundamentele – aan het licht zijn gekomen.

Zich aansluitend bij de mening van een belangrijk deel van de leden der staatscommissie verklaart het kabinet zich overtuigd, dat het huidige stelsel niet beantwoordt aan de eisen, die voortvloeiën uit de wens politieke meerderheidsvorming te bevorderen. Meer in het bijzonder lijkt het kabinet, ook al

spreekt de Nota (bladzijde 3, rechterkolom) slechts van een „wenselijkheid”, zich te dezen opzichte aan te sluiten bij de door een deel van de bovenbedoelde leden der staatscommissie uitgesproken mening, „dat de verkiezingen niet alleen een representatieve volksvertegenwoordiging dienen op te leveren, maar vooral een uitspraak van het electoraat over programma en samenstelling van de regering”. Dit zal volgens het kabinet alleen kunnen worden bereikt, indien de kabinetsformatie inzet is van de verkiezingen, welke thans slechts een zetelverdeling voor de Tweede Kamer opleveren en derhalve alleen een antwoord geven op de vraag wie onze politieke meningen in de Kamer zullen vertegenwoordigen en hoeverlen dit zullen zijn en niet op de minstens zo belangrijke vraag, namelijk wie ons zullen regeren en met welk programma.

In de Raad deelt een meerderheid deze overtuiging. Een grote minderheid wil de wenselijkheid dat de verkiezing een „werkbare” meerderheid in de Kamer oplevert op zichzelf niet betwisten, doch beschouwt de eis, dat bij de verkiezing tevens – volgens sommige leden der staatscommissie: vooral – een uitspraak wordt gedaan over programma en samenstelling van het kabinet en dat daartoe de kabinetsformatie de inzet van de verkiezing moet zijn, als geenszins vanzelfsprekend en eigenlijk als een *petitio principii*. Deze minderheid in de Raad wijst het vooropgestelde dubbele doel der verkiezing af en vreest dat dit postulaat, indien het leidt tot afwijking van de thans in het parlement dicht benaderde evenredige vertegenwoordiging van de staatkundige stromingen, aan de autoriteit van dit parlement afbreuk zal doen.

Naar de mening van die minderheid zal het streven om door middel van maatregelen van wetgevende aard het tweede doel, de meerderheidsvorming, te verwezenlijken, ofschoon de wens hiernaar onder de huidige omstandigheden verklaarbaar is, aan de positie van onze volksvertegenwoordiging ernstige schade kunnen berokkenen.

Tegenover deze opmerkingen voeren de leden, die het standpunt in de Nota neergelegd in hoofdzaak delen, aan, dat het gezag van een vertegenwoordigend lichaam vooral wordt bepaald door de wijze waarop het zijn taak vervult. Het bestaande stelsel van verkiezing in één kiesgebied bevordert in sterke mate de partijversplintering en heeft ook in de praktijk bewezen ertoe te leiden, dat het overleg over de kabinetsformatie wordt verschoven tot na de verkiezingen. Dit betekent dat de kiezer slechts door zijn stem kan aangeven, welke zijn politieke overtuiging in algemene zin is, maar niet hoe hij wil dat het land in de komende periode dient te worden geregeerd en door wie. Dat dit laatste in beginsel wèl de taak van de kiezer is, is geenszins een *petitio principii*, doch een der historische grondslagen van het representatieve stelsel.

Het kabinet acht het tot zijn eigen verantwoordelijkheid te behoren om te komen met voorstellen ter zake van het kiesstelsel en de regeringsvorming, gezien de gebreken die zijns inziens kleven aan het huidige stelsel; het kabinet beschouwt het als niet opportuun om zijnerzijds door het indienen van een voorstel tot grondwetswijziging te bevorderen, dat de mogelijkheid wordt geschapen tot een verdergaande verhoging van de kiesdrempel dan de huidige Grondwet geacht wordt toe te laten, zulks te minder nu het vraagstuk van de verhoging van de kiesdrempel in de vorm van een initiatief-ontwerp nog bij de Tweede Kamer aanhangig is. De door het kabinet voor dit standpunt aangevoerde argumenten (bladzijde 4, linkerkolom, der Nota), dat een dergelijke verhoging zich eenzijdig tegen de kleine staatkundige partijen richt en bovendien op zichzelf slechts een geringe bijdrage zou leveren tot een verbetering van de werking van het staatkundige bestel, zijn ook voor de Raad van voldoende gewicht om zodanige verhoging niet wenselijk te achten.

Het kabinet wil, zich aansluitend bij het gevoelen van een belangrijke meerderheid der staatscommissie, de totstandkoming van een werkbare meerderheid bij de Tweede-Kamerkiezingen bevorderen door in de Grondwet de mogelijkheid op te nemen dat de wet het land in afzonderlijke „kiesgebieden” verdeelt, in elk waarvan ten minste tien leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

De Raad tekent hierbij aan het verwarrend te achten dat in de Nota (2.2.) sprake is van een „districtenstelsel”, met welke term ten onzent historisch een meerderheidsstelsel wordt aangeduid.

Het kabinet verwacht dat het thans voorgedragen systeem, hetwelk politieke partijen zal nopen tot samenwerking met andere, een duidelijker opstelling van de politieke partijen en daardoor een grotere duidelijkheid van de verkiezingsuitslag ten gevolge zal hebben. Zijns inziens zal hierdoor de vorming van een meerderheid in de Kamer, waarop een kabinet kan steunen, en daardoor ook de vorming van een kabinet vergemakkelijkt en bespoedigd worden. De kiezer zal meer betrokken geraken bij het politieke gebeuren, terwijl het stelsel ook als voordeel zal hebben dat de band tussen kiezer en gekozenen kan worden versterkt. Ten slotte verklaart het kabinet, op het voetspoor alweer van de staatscommissie, dat naar zijn gevoelen het beginsel der evenredigheid, waaraan het grote waarde hecht, niet wordt losgelaten maar slechts ontdaan van de bezwaren welke een al te rechtlijnige toepassing ervan heeft meegebracht.

Een meerderheid van de Raad stemt in met dit voorstel. Deze meerderheid wijst er op, dat vóór 1917 ten onzent een (absoluut) meerderheidsstelsel gold, sindsdien een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Noch de Grondwetscommissie, noch de bewindslieden willen de evenredige vertegenwoordiging prijsgeven. Zij stellen slechts voor in de Grondwet uitdrukkelijk melding te maken van de mogelijkheid de verkiezingen, met inachtneming van het beginsel der evenredige vertegenwoordiging, te doen geschieden in een aantal onderling gescheiden kiesgebieden, gelijk ook bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en elders bijvoorbeeld in België het geval is.

Naar de mening van de overgrote meerderheid der Grondwetscommissie zou zulks ook onder het huidige artikel 91 van de Grondwet reeds mogelijk zijn. Als maatstaf voor de grondwettelijke toelaatbaarheid hiervan is bij het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal wel naar voren gekomen een minimum van ongeveer 12 afgevaardigden per kiesgebied (verwezen zij naar het Eerste Rapport van de staatscommissie, bladzijden 34 en 35). Naar het oordeel van de meerderheid van de Raad is onder deze omstandigheden dan ook geen sprake van inbreuk op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en van „wijziging van het Kiesstelsel”; het gaat hier immers slechts om een variant van het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging, om een accent-verlegging, die samenwerking van partijen vóór de verkiezingen kan bevorderen en daardoor de mogelijkheden voor meerderheidsvorming op basis van zulke samenwerking vergroot. Dit betekent voor de kiezers meer duidelijkheid en een vergroting van de mogelijkheid van hun participatie in de actuele politiek. Het moge waar zijn dat de huidige problemen voor een groot deel hun oorsprong vinden in de politieke partijen; daartegenover mag niet uit het oog worden verloren, dat de organisatie van deze partijen en de wijze van functioneren in belangrijke mate mede door het systeem der verkiezingen worden gevormd. Vasthoudend aan het evenredigheidsbeginsel, welks rechtswaarde door deze leden geenszins wordt onderschat, menen zij dat binnen het kader van dit stelsel veranderingen mogelijk zijn, die weliswaar niet garanderen – laat staan „afdwingen” – dat de thans bestaande moeilijkheden zullen verdwijnen, maar daartoe naar hun inzicht wel een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

Een minderheid van de Raad heeft tegen het voorstel van de staatscommissie ernstige bedenkingen, waartegen, naar deze minderheid meent, de voordelen, welke van de voorgestelde regeling worden verwacht, niet opwegen. Deze leden sluiten zich aan bij het gevoelen van een minderheid der staatscommissie, die geen gunstig resultaat verwacht van pogingen om een meer bevredigende werking van ons constitutionele bestel af te dwingen door wijziging van het kiesstelsel. Naar hun mening vinden de moeilijkheden, die in de laatste decennia met betrekking tot het verkrijgen en in stand houden van werkbare parlementaire meerderheden werden ondervonden, althans voor een groot deel, haar oorsprong in de politieke partijen en de groe-

peringen binnen deze partijen. Het beginsel der evenredigheid moge in het voorstel van het kabinet niet worden „losgelaten”, er zijn tegen dat voorstel toch wel ernstige bezwaren aan te voeren.

Het komt de bedoelde leden voor dat, als dit voorstel wordt gevolgd, de moeilijkheden van de verkeerde kant worden aangepakt. In het oog dient te worden gehouden, dat thans sinds meer dan een halve eeuw voor de verkiezing van de Tweede Kamer het gehele land één kiesgebied uitmaakt. De bezwaren die bij vele kiezers zullen rijzen, wanneer het tot hen doordringt dat hun stem niet het beoogde effect heeft gehad, worden kennelijk onderschat.

De erkenning, dat ons partijwezen vooral de laatste jaren herhaaldelijk moeizaam en daardoor onbevredigend heeft gewerkt, vormt in het oog van deze leden geen voldoende rechtvaardiging van een kiesstelsel, waarvan naar hun overtuiging de werking door vele kiezers als willekeur of, erger, als technische kunstgreep in het belang van bepaalde partijen zal worden gevoeld, zodat dit stelsel het tegengestelde dreigt te bewerken van hetgeen het kabinet ermee beoogt. Onvoldaanheid over de werking van het gehele der politieke partijen moet naar het gevoelen van deze leden van de Raad niet leiden tot onderschatting van de rechtswaarde van het huidige evenredigheidsstelsel, welke, zoals de meerderheid van de Kiesraad in 1969 huns inziens terecht heeft opgemerkt, in ons land sterk wordt gevoeld. De omstandigheid dat het naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad in 1972 toch wel aanbeveling verdient om de mogelijkheid van een stelsel van kiesgebieden in de Grondwet te vermelden, is voor deze leden belangwekkend doch niet overtuigend.

Dezelfde leden trekken sterk in twijfel, of de band tussen de kiezers en de gekozenen in de kiesgebieden door de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel zal worden versterkt. En zelfs indien dit wel het geval zou zijn, vragen zij zich af, of aan deze band onder de tegenwoordige omstandigheden in ons land en bij onze huidige maatschappelijke ontwikkeling nog wel dezelfde betekenis toekomt die er in vroeger tijden aan werd gehecht. Zij verwijzen te dezer zake ook naar de beschouwingen, welke de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (de commissie-Dorner) op bladzijde 21 van haar in 1958 uitgebrachte rapport reeds aan dit onderwerp heeft gewijd.

Ten slotte merken deze leden op, dat in de Nota van het kabinet over twee punten naar hun mening ten onrechte wordt gezwegen: de – vermoedelijk mede beoogde – vermindering van de kansen der kleine politieke partijen, waaraan bij het afwijzen van een verhoging van de kiesdrempel wel aandacht is besteed, alsmede de omstandigheid dat het vraagstuk van de toekenning der restzetels, dat een crux vormt bij elk evenredigheidsstelsel, zich bij iedere Kamerverkiezing ten minste twaalf maal zal voordoen.

2.3. Stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur

Terwijl het vraagstuk van het stelsel der verkiezing van de Tweede Kamer ook in vroegere jaren aan de orde is geweest, zijn de mogelijkheid en de wenselijkheid van de verkiezing van een minister-president of van een kabinetsformateur pas in het nabije verleden naar voren gebracht. Van een duidelijke kristallisatie van de gedachten op dit punt is nog weinig sprake, hetgeen, nu deze zaken nog zozeer in beroering zijn en de opvattingen uiteen lopen, alleszins te begrijpen valt.

De staatscommissie heeft een voorstel om de minister-president rechtstreeks door de kiezers te doen aanwijzen met grote meerderheid verworpen, aangezien haars inziens het parlementaire stelsel zou worden aangetast. Daarentegen heeft de staatscommissie – weliswaar met minimale meerderheid – een voorstel aanvaard om in de Grondwet te bepalen, dat tegelijk met de Kamerverkiezing een vrije stemming der kiezers zal worden gehouden over de vraag, wie met de leiding van het te vormen kabinet zal worden belast. Behaalt een kandidaat de volstrekte meerderheid van de bij de Kamerverkiezing uitge-

bracht stemmen, dan wordt hij door de Koning belast met de vorming van een kabinet en zal hij daarvan de leiding hebben. Op deze wijze zal, naar de mening van de bedoelde meerderheid der staatscommissie, aan de kiezers gelegenheid worden geboden om invloed te oefenen op de kabinetsformatie doch zal, nu het een „vrije” stemming en dus geen verplichte aanwijzing betreft, van onverenigbaarheid met de grondslagen van ons parlementaire stelsel geen sprake behoeven te zijn. Het nieuwe kabinet zal immers, zowel wat zijn optreden als wat de vervulling van zijn taak betreft, afhankelijk zijn van het vertrouwen van de Staten-Generaal.

Een minderheid van de staatscommissie heeft tegen het voorstel bezwaren ingebracht. Met name dachtte zij, als gevolg van de legitimatie van regering en parlement uit dezelfde bron (de stemmen van de kiezers), een aantasting van ons parlementaire stelsel. Ook een meerderheid van de Kiesraad opperde (in 1969) ernstige bedenkingen, enerzijds van principiële aard (het niet passen in ons constitutionele bestel), anderzijds gebaseerd op twijfel aan de effectiviteit.

Het kabinet, naar de gedachtenwisselingen in staatscommissie en Kiesraad verwijzend, verklaart van oordeel te zijn, dat de stemming over de aanwijzing van een formateur in combinatie met de Kamerverkiezing in kiesgebieden zal bijdragen tot de totstandkoming van een parlementaire meerderheid als grondslag voor de te vormen regering en tevens tot vergroting van de invloed van de kiezers op de regeringsvorming. Het bezwaar van aantasting van het parlementaire stelsel wijst het kabinet af met een beroep op het feit, dat de gekozen formateur slechts als zodanig een mandaat van de kiezers kan krijgen en het vertrouwen van de Kamers zal dienen te hebben om als minister-president op te treden. De vertrouwensnorm voor de verhouding van regering en parlement, die het kabinet als de pijler van het parlementaire stelsel beschouwt, dient naar zijn oordeel onverkort gehandhaafd te blijven.

De vraag of het, ten einde elke twijfel omtrent het blijven gelden van die vertrouwensnorm uit te sluiten, aanbeveling verdient in de Grondwet een uitdrukkelijke bepaling op te nemen, dat een minister verplicht is af te treden, indien hem het vertrouwen door de Tweede Kamer wordt opgezegd, wil het kabinet ter nadere discussie stellen. Het is zich namelijk bewust van de bezwaren, die verbonden kunnen zijn aan het in de Grondwet vastleggen van normen op het stuk van het parlementaire stelsel en de regeringsvorming, aangezien het te dezer zake geldende ongeschreven recht soepel dient te blijven en mogelijkheid tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden nodig heeft. In elk geval zou voor het overige de ontwikkeling van het instituut van de gekozen kabinetsformateur aan het ongeschreven recht dienen te worden overgelaten.

De Raad kan zich met deze laatste redenering verenigen. Onze parlementaire geschiedenis sedert de jaren zestig van de vorige eeuw laat zien, dat de ongeschreven regels van het parlementaire stelsel meermalen zekere verandering hebben ondergaan. Pogingen, aangewend in andere landen om regels betreffende het samenspel van regering en volksvertegenwoordiging in het geschreven recht vast te leggen, hebben veelal weinig resultaat opgeleverd.

Een grote meerderheid van de Raad is van mening, dat het voorstel van het kabinet aangaande het instituut van de gekozen kabinetsformateur een nog zo weinig duidelijke zaak betreft, dat vastlegging in de Grondwet zeker op dit tijdstip niet gewettigd is. De hier bedoelde leden van de Raad worden hierdoor gesterkt in hun overtuiging, dat het kabinet zich met zijn streven naar vergroting van de invloed der kiezers op de kabinetsformatie door het invoeren van een rechtstreekse stemming niet op de juiste weg bevindt.

Naar hun mening is te weinig gewicht toegekend aan de omstandigheid, dat elk te vormen kabinet verantwoording schuldig zal zijn aan het parlement, zijnde de vertegenwoordiging van de kiezers, en dat elke formatie op het verwezenlijken van de voorwaarden voor een goede samenwerking van regering en parlement dient te zijn gericht. Een uitspraak van de kiezers zal, ingeval zij overeenstemt met het resultaat van het

overleg der politieke partijen, geen bijzonder effect hebben, doch ingeval zij daarvan afwijkt, het proces van de kabinetsformatie ernstig kunnen bezwaren. Bovendien kan de keuze van een persoon, gezien de zozeer gestegen invloed van de massacommunicatiemiddelen in deze tijd, een onverwachte en het partijenoverleg doorkruisende uitslag hebben.

Dat er overigens tussen de voorgenomen Grondwetswijziging inzake een stelsel van kiesgebieden en die inzake een verplichte stemming over een kabinetsformateur een nauwe samenhang zou bestaan, zoals blijktens bladzijde 3, linkerkolom, van de Nota het gevoelen is van het kabinet kunnen deze leden niet inzien.

Wat het laatstgenoemde, hier aan de orde zijnde onderwerp aangaat zijn dezelfde leden van mening dat het kabinet de beoordeling van de technische merites van het door de staatscommissie voorgestelde stelsel van stemming over een formateur wil verschuiven naar het tijdstip dat een wetsontwerp tot regeling hiervan in behandeling zal kunnen komen, op zichzelf reeds een waarschuwing inhoudt tegen het voornemen om niettemin reeds op dit ogenblik de opneming van een dwingend voorschrift ter zake in de Grondwet te bevorderen. Met betrekking tot de werking van de beoogde procedure in de praktijk, die zij in hoge mate onzeker achten, bestaat bij hen namelijk twijfel, een twijfel die zo groot is, dat zij van de invoering van de bewuste procedure in het algemeen geen verbetering van het verloop der kabinetsformaties en geen verheldering van de politieke situatie voor de kiezers menen te kunnen verwachten, veeleer somtijds het tegendeel.

Zo kan het voorkomen dat een kandidaat, die meer dan 50 pct. van het getal der bij de Kamerverkiezing uitgebrachte stemmen heeft verkregen, in zijn formatiepoging niet slaagt. Dit zal dan leiden tot frustratie van de kiezers, in wier ogen de politieke partijen, welke tot de mislukking hebben bijgedragen, het verbruid zullen hebben. Voorts plaatsen deze leden een groot vraagteken bij de uitspraak van het kabinet (bladzijde 5, rechterkolom, van de Nota), dat geen kandidaat-formateur een kans maakt gekozen te worden en daarna ook het vertrouwen van de Kamer te verwerven, indien hij niet gesteund wordt door een aantal partijen die in de Kamer een meerderheid zullen vormen. Dit moge juist zijn voor wat het verkrijgen van het vertrouwen van de Kamer betreft, maar het is geenszins uitgesloten dat in bepaalde omstandigheden een populaire kandidaat, gesteund door partijen die in de Kamer een minderheid vormen, zelf meer dan 50 pct. der stemmen verkrijgt. Men komt aldus op speculatief terrein, vooral in een tijd waarin het aantal zwevende stemmen lijkt toe te nemen; in stede van grotere helderheid kan grote verwarring ontstaan.

De Raad acht het voorts van belang er op te wijzen dat op bladzijde 6, linkerkolom, eerste volle alinea, vierde volzin, van de Nota uiting wordt gegeven aan de wenselijkheid dat, als de gekozen formateur niet slaagt, de situatie wordt opgelost op de wijze, die tot dusver bij kabinetsformaties is gevolgd. En aan het slot van de volgende alinea wordt gesteld, dat indien deze formateur niet slaagt of geen der kandidaat-formatieuren de meerderheid behaalt, gehandeld wordt overeenkomstig de gang van zaken tot dusverre. Dat de zaak dan veel moeilijker is geworden, wordt echter in de Nota zelfs niet vermeld, laat staan behandeld.

Op grond van het vorenstaande meent een meerderheid van de Raad het voorstel ten stelligste te moeten ontraden. Zou niettemin gekozen worden voor een stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur, dan ware zulk een stemming niet dwingend in de Grondwet voor te schrijven, doch ware te volstaan met een voorschrift van deze strekking, dat de wet kan bepalen, dat bij de verkiezing van de Tweede Kamer tevens wordt gestemd, volgens regels bij de wet te stellen, over de vraag wie zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet. Het volgen van deze weg zou in ieder geval het voordeel hebben dat, wanneer het stelsel in de praktijk niet zou blijken te werken, de gewone wetgever daaraan door wijziging van de Kieswet op korte termijn een einde zou kunnen maken.

Een minderheid van de Raad kan zich met deze bezwaren niet verenigen. Hetgeen de Nota, in navolging van de meerderheid der Grondwetscommissie, voorstaat, is voor de kiezers de mogelijkheid te openen, indien de meerderheid hunner dit wenst, een formateur aan te wijzen. Het is in de hoogste mate onwaarschijnlijk, dat de meerderheid der kiezers, die hebben deelgenomen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer, een formateur zullen aanwijzen, die door een in de minderheid gebleven groepering – waaraan zij hun stem derhalve in meerderheid niet hebben gegeven – is gekandideerd. Men zou kandidering door een politieke groepering, of door een combinatie van politieke groeperingen, dwingend kunnen voorschrijven, doch nodig schijnt dit niet. Dat iemand zich – zonder steun van een politieke groepering van voldoende betekenis – met succes aan de stemming zal kunnen onderwerpen, is uitgesloten te achten. Dat de massacommunicatiemiddelen zulks zouden kunnen bewerken is, gegeven de structuur van ons pers- en omroepbestel, al evenzeer onaannemelijk. Zou dit geval zich toch voordoen, dan zal de betrokkene geen voldoende steun in de Kamers vinden en zal zijn formatie niet slagen. De relatie tussen kabinet en volksvertegenwoordiging blijft immers dezelfde. Buiten dit, wel zeer theoretische, geval zal de formatie echter wel slagen. Meerderheidsgroeperingen, die samen een kandidaat-formateur voordragen, doen zoets uiteraard op basis van grondig vooroverleg en afspraken. Deze te bevorderen is juist een van de motieven van het voorstel, een motief dat dit voorstel verbindt aan dat betreffende de kiesgebieden. Deze leden erkennen, dat een formateur die benoemd wordt, na door een meerderheid der kiezers te zijn aangewezen, vooral aanvankelijk een zeer sterke positie zal innemen. Zij achten dit echter een voordeel.

De leden, die zich uitspraken voor het vastleggen in de Grondwet van de verplichte stemming over een kabinetsformateur, zouden zich met een grondwettelijk voorschrift, inhoudende dat de wet kan bepalen dat bij de verkiezing van de Tweede Kamer tevens wordt gestemd, volgens regels bij de wet te stellen, over de vraag wie zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet, desnoods kunnen verenigen. Zij menen dat aldus een mogelijkheid zal worden geopend die, indien zij succesvol blijkt, te zijner tijd ook in de Grondwet zal kunnen worden neergelegd.

3.1. Bestaansrecht van de Eerste Kamer

De Raad is met het kabinet van oordeel dat heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen als een waardevol element van het wetgevingsproces moet worden beschouwd.

Bij de wetgeving gaat het veelal om voor de gemeenschap en haar burger zo belangrijke zaken, dat de totstandkoming ervan met zo goed mogelijke waarborgen moet worden omringd. In de ontwikkelingen, zoals die zich hebben voorgedaan, ziet de Raad een reden om die waarborgen niet te verminderen.

De samenleving vereist in nog steeds toenemende omvang het treffen van regelen op velerlei terrein. Al zal enerzijds de taak van de wetgever verlicht kunnen worden doordat veelal kan worden gesteund op het werk van adviescolleges waarbij mede voordeel kan worden getrokken van de daarbij ingeschakelde deskundigheid, anderzijds worden de leden van het parlement steeds meer en directer geplaagd onder de invloed van de opvattingen en gevoelens, welke bij de bevolking ten aanzien van allerlei vraagstukken leven. Groepen van belanghebbenden plegen somtijds sterke druk uit te oefenen, maar daarnaast is er een stijgende belangstelling en krachtiger medeleven van de burgers in het algemeen. Het optreden van actiegroepen en de wens tot inspraak zijn vormen waarin zulks tot uitdrukking komt. De Raad is van oordeel, dat hierdoor het parlement meer inzicht kan krijgen in hetgeen onder de bevolking leeft, maar dat de afweging der van gelding zijnde factoren bij de wetgeving niet wordt vergemakkelijkt. Hij meent ook, dat de meer actieve deelneming van de kiezers in het proces van gedachtenvorming vóór en tijdens de parlementaire behandeling

zal kunnen leiden tot een ruim gebruik van het recht van amendement en initiatief.

Deze factoren pleiten veeleer voor versterking van de noodzaak tot heroverweging dan voor verzwakking.

De Raad is voorts in grote meerderheid van oordeel dat de heroverweging moet blijven voorbehouden aan een college, dat los staat van dat hetwelk in eerste instantie zijn medewerking aan de wetgeving heeft gegeven. Heroverweging door hetzelfde college kan naar het oordeel van deze meerderheid minder nut afwerpen dan heroverweging door een college, dat nog niet betrokken geweest is bij hetgeen voordien met betrekking tot de behandeling van een ontwerp van wet heeft plaats gehad en waaraan de taak van heroverweging in het bijzonder is toevertrouwd.

's Raads meerderheid wil hieraan nog toevoegen, dat naar haar oordeel de wijze, waarop de Eerste Kamer die taak heeft vervuld, geenszins aanleiding geeft naar het doen eindigen daarvan te streven; zij onderschrijft mitsdien de door het kabinet getrokken conclusie. Met name verenigt de genoemde meerderheid zich met de gedachte de bestaande situatie met betrekking tot het tweekamerstelsel als uitgangspunt te nemen en te overwegen of door het brengen van wijzigingen in het stelsel, zoals het thans functioneert, daartegen bestaande bezwaren kunnen worden ondervangen.

Een minderheid van de Raad heeft geen aanleiding gezien haar standpunt nader uiteen te zetten, omdat de argumenten tegen het voortbestaan van de Eerste Kamer voldoende bekend zijn.

3.2. Wijze van verkiezing van de Eerste Kamer

De manier, waarop de Eerste Kamer tot dusverre haar taak heeft vervuld, doet de vraag rijzen of het goed beleid moet worden geacht ook in de wijze waarop haar leden worden verkozen wijziging te brengen. Zij, die hiertegen overwegende bezwaren hebben, vestigen in het bijzonder de aandacht op het van de Tweede Kamer afwijkende karakter van dit hoge college en op het verschil in type van de leden der beide Kamers. De Raad onderschrijft de waarde daarvan. Ook naar zijn mening is het van groot belang – zeker nu de taak van de leden der Tweede Kamer zozeer is verzaamd, dat zij de tijd en werkkraft van deze geheel of nagenoeg geheel opeist – dat er mogelijkheid is voor personen, die in velerlei functies in de maatschappij werkzaam zijn, hun bijzondere kennis en ervaring dienstbaar te doen zijn aan de parlementaire arbeid.

Indien een andere wijze van verkiezing zou leiden tot een geheel andersoortige samenstelling van de Eerste Kamer, zou dit ook voor de Raad zeer zwaar wegen.

Mede weegt echter voor de Raad het argument van de wenselijkheid de invloed van de kiezers te vergroten. Anders dan in 1848, toen de Provinciale Staten werden belast met de samenstelling van de Eerste Kamer, bestaat bij het, overigens zeer sterk uitgebreide en geheel anders samengestelde kiezerscorps de wens op veel directer wijze invloed uit te oefenen. De Raad meent dat deze wens van het kiezerscorps ook bij de onderwerpelijke problematiek van grote betekenis moet worden geacht. Daarvoor moeten zijns inziens de voor een belangrijk deel aan de historie ontleende motieven om de verkiezing te doen plaatshebben door de Provinciale Staten wijken.

De Raad wijst in dit verband ook met instemming op het standpunt van de meerderheid der staatscommissie (bladzijde 103, laatste alinea), dat het ongewenst moet worden geacht aan provinciale colleges, die immers in wezen geheel andere taken hebben en allereerst met het oog op die taken moeten worden samengesteld, een bijkomende taak toe te kennen, die ook op hun wijze van verkiezing invloed zal hebben. Slechts wanneer andere waardevolle belangen als gevolg van rechtstreekse verkiezingen in gevaar zouden komen, zou de Raad zich daarmee niet kunnen verenigen. Hierbij denkt de Raad dan aan de vraag of bij directe verkiezingen nog wel verwacht kan worden, dat in de Eerste Kamer personen zitting zullen nemen, die hun hoofdfunctie elders vervullen, zoals onder het

huidige stelsel het geval is. De Raad meent, dat wanneer taak en bevoegdheden van de Eerste Kamer thans de uitoefening daarvan naast het vervullen van een functie in het bedrijfsleven of de wetenschap mogelijk maken, verwacht mag worden dat evenals tot dusverre daartoe geschikte personen zich tot het verrichten van de daaraan verbonden werkzaamheden aangetrokken zullen gevoelen en zich voor het lidmaatschap beschikbaar zullen stellen. De Raad heeft ook geen reden aan te nemen dat de organen der politieke groeperingen niet in staat zouden zijn de kandidatenlijsten voor de verkiezingen der Eerste Kamer aldus samen te stellen, dat daarop de personen zullen worden geplaatst, die de gewenste geschiktheid voor het lidmaatschap hebben.

Een minderheid van de staatscommissie heeft gewezen op het naar haar mening bestaande bezwaar dat bij rechtstreekse verkiezing „de kandidaat-Eerste-Kamerleden volop aan de verkiezingsstrijd moeten deelnemen, waardoor wellicht een aantal waardevolle Eerste-Kamerleden, die hun hoofdfuncties elders hebben, bij gebrek aan beschikbare tijd zou verdwijnen, zulks ten detrimente van de samenstelling van de Kamers” (bladzijde 104 van het eindrapport).

De verkiezingstijd zal ook naar de mening van de Raad een belasting voor de kandidaat-leden betekenen. Er moet echter wel de aandacht op worden gevestigd, dat bij verwezenlijking van de plannen van het kabinet, zoals die in de Nota zijn neergelegd, voornamelijk als gevolg van de wijzigingen met betrekking tot het budgetrecht, er voor de Eerste-Kamerleden wellicht een bepaalde tijdsruimte beschikbaar zou komen.

Maar aan dit vraagstuk zit naar het oordeel van de Raad ook een belangrijke principiële zijde. Hij meent namelijk, dat het tot het wezen ener moderne democratie behoort, dat zij die het volk vertegenwoordigen – wat ook geldt voor de leden van een Kamer van heroverweging – direct contact dienen te hebben met het kiezerscorps en zelf het vertrouwen daarvan moeten verwerven. Aan de positie van de Eerste Kamer zal het ook ten goede komen als haar leden het gevolgde beleid zelf zullen verduidelijken en verdedigen en het van hen te verwachten beleid zullen uiteenzetten. De Raad verwacht overigens dat hiervoor voornamelijk een beroep zal worden gedaan op die Eerste-Kamerleden, die zich met de politieke vraagstukken van algemene aard zullen bezig houden – zoals ook thans reeds het geval is – en dat diegenen, die gekandideerd zullen worden vanwege hun specialisme daaraan over het algemeen minder tijd zullen behoeven te geven.

Het geheel der aangevoerde argumenten overziende kan de Raad zich verenigen met de door het kabinet voorgestane rechtstreekse verkiezing van de leden der Eerste Kamer.

De Raad moge opmerken, dat op bladzijde 8, rechterkolom, eerste volle alinea, van de Nota vermeld is dat het feit, dat de Eerste Kamer de helft van het aantal leden der Tweede Kamer telt, kan leiden tot een andere verdeling van de zetels over de partijen, indien voor beide Kamers dezelfde kiesdistricten zouden worden ingevoerd, welk effect zal kunnen worden tegengegaan door voor de verkiezing van de Eerste Kamer het aantal kiesdistricten lager te stellen dan dat voor de Tweede Kamer. De Raad gaat er ten deze van uit, dat overeenkomstig het voorstel van de staatscommissie de mogelijkheid van het invoeren van een verdeling in kiesdistricten niet alleen voor de Tweede Kamer maar ook voor de Eerste Kamer uitdrukkelijk in de Grondwet opgenomen zal worden.

3.3. Zittingsduur en tijdstip van verkiezing van de Eerste Kamer

Met het vaststellen van een zittingsduur van vier jaar ook voor de Eerste Kamer kan worden ingestemd.

De beschouwing van het kabinet over het tijdstip van de verkiezingen wordt echter niet overtuigend geacht. Akkoord kan worden gegaan met de opvatting dat het niet wenselijk is de ontbinding van de ene Kamer altijd gepaard te doen gaan met ontbinding van de andere. Terecht heeft de Kiesraad er op gewezen, dat daarmee het ontbindingsrecht zou worden gedematureerd.

Een andere vraag is evenwel, of het wel aangaat geen bindende voorschriften te geven omtrent het normale tijdstip van verkiezing der beide Kamers. Het kabinet wil dit geheel aan de staatkundige praktijk overlaten zonder deze voorkeur evenwel nader te argumenteren. De Raad meent dat deze opvatting van het kabinet te ver gaat. Het wil hem voorkomen dat een zittend kabinet dan in een belangrijke politieke aangelegenheid als het vaststellen van het tijdstip der verkiezingen te zeer de vrije hand zou hebben. De Raad is van mening, dat terzake in de Kieswet een regeling zou moeten worden neergelegd. Aan het door de staatscommissie voorgestelde artikel 41 van de Grondwet zou een derde lid kunnen worden toegevoegd van de strekking, dat de wet omtrent het tijdstip regels geeft. Die regels zouden kunnen inhouden, dat, behoudens bij of na ontbinding, de verkiezing van de Eerste Kamer zal plaatshebben binnen een bepaald aantal weken na de verkiezing van de Tweede Kamer. Binnen die door de Kieswet te bepalen grenzen zal de Kroon dan de datum der verkiezing vaststellen. De Raad kan zich ook indenken, dat de verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer op dezelfde dag zouden worden gehouden. Hij meent dat daartoe kan worden overgegaan, indien zulks na kennisneming van het nader beraad van de Kiesraad mogelijk kan worden geacht.

3.4. Bevoegdheden van de Eerste Kamer

3.4.1. Budgetrecht

Het komt de Raad juist voor de regeling van de vaststelling van de begrotingswetten te wijzigen. De praktijk van vele jaren toonde dat het behandelen van de begrotingshoofdstukken een zware belasting was zowel voor de leden van de Eerste Kamer als voor de betrokken ministers en hun ambtenaren. De praktijk heeft ten deze een ontwikkeling te zien gegeven, welke tendert naar eer. behandeling van meer globaal karakter. Terecht wordt in de Nota gewezen op de voor het eerst ten aanzien van de begroting voor 1972 gevolgde praktijk, waarbij de begrotingshoofdstukken in de Eerste Kamer zonder discussie zijn afgedaan en naar een andere gelegenheid is gezocht om met de bewindslieden een openbare gedachtenwisseling over het gevoerde en nog te voeren beleid te houden.

Met instemming heeft de Raad er dan ook kennis van genomen dat het kabinet in de Nota de suggestie van de staatscommissie heeft overgenomen van een algemene discussie met het kabinet, nadat de door de regering en de Tweede Kamer vastgestelde begrotingswetten ter kennis van de Eerste Kamer zijn gebracht. De Raad meent evenwel, dat het ook voor de Eerste Kamer op een eerder ogenblik gewenst kan zijn haar mening te doen horen over het door de regering te voeren beleid. In de Nota is niet getreden in hetgeen de staatscommissie suggereert met betrekking tot de mogelijkheden hiertoe (bladzijde 132 van het eindrapport van de staatscommissie).

De Raad heeft hiervoor wel begrip, gezien het thans niet aan de orde zijnde kader waarbinnen die suggesties zijn gedaan, maar zou het gewenst achten, indien het kabinet zich zou uitspreken voor een regeling waardoor het de Eerste Kamer mogelijk zou zijn over het te voeren beleid te spreken na een terzake gegeven uiteenzetting der regering. De Raad meent dat de Eerste Kamer niet de nodige mogelijkheden zou hebben, indien zij alleen langs de weg van interpellatie haar doel zou moeten bereiken.

3.4.3. Verdere bevoegdheden van de Eerste Kamer

Naar het oordeel van het kabinet zou het recht van enquête, dat de Eerste Kamer thans toekomt, „zonder bezwaar” kunnen vervallen. Deze heeft immers nog nimmer van dit recht gebruik gemaakt en het vervallen ervan zou het verschil in de beoordelingspositie van de twee Kamers accentueren.

De Raad acht deze argumentatie niet overtuigend. De vraag in deze is of een middel om gewenste inlichtingen te verkrijgen aan de Eerste Kamer moet worden ontnomen. De Raad beant-

woordt deze vraag ontkennend. Er zijn omstandigheden – zoals gebleken is bij de door de Tweede Kamer gehouden enquêtes – welke het nodig maken van dit recht gebruik te maken voor het verkrijgen van de nodige informatie. Het moet geenszins uitgesloten worden geacht, dat te gelegener tijd in de Eerste Kamer behoefte wordt gevoeld door middel van het recht van enquête feiten en omstandigheden te leren kennen, welke zij voor een goede uitvoering van haar taak nodig heeft. Dat de Eerste Kamer van het recht tot dusverre geen gebruik heeft gemaakt acht de Raad ten deze niet beslissend. Ook de Tweede Kamer heeft dit recht zeer weinig toegepast. Na 1886 is tientallen jaren geen enquête meer gehouden. Eerst in 1947 ging de Tweede Kamer er nog eenmaal toe over. De reden daarvan was toen bovendien een zeer bijzondere: de behoefte een onderzoek in te stellen naar het beleid van kabinetten, die a's gevolg van de omstandigheden in de jaren 1940–1945 niet aan de normale parlementaire controle onderworpen waren geweest.

Gezien het reeds bestaande verschil en hetgeen daaraan eventueel nog zal worden gewijzigd als gevolg van de beoogde grondwetsherziening, lijkt de Raad het argument, dat het doen vervallen van het enquête-recht het verschil in beoordelingspositie van de twee Kamers kan accentueren, van ondergeschikte betekenis.

De passage, welke de regering wijdt aan het recht van interpellatie lijkt de Raad te weinig uit te gaan van de positieve waarde welke dit recht ook voor de Eerste Kamer heeft om de ministeriële verantwoordelijkheid tot gelding te brengen en haar bijdragen te leveren aan beoordeling van gevoerd beleid en beleidsvoornemens.

Blijkens de vierde volle alinea op bladzijde 10, linkerkolom, van de Nota acht het kabinet het met de staatkundige aard en taak van de eerste Kamer niet in overeenstemming, dat zij door het opzeggen van vertrouwen een minister zou kunnen verplichten af te treden. De Raad moge aanbevelen deze stelling te adstrueren.

4. Wetgevingsreferendum en volksinitiatief

De Raad is met de bewindslieden van oordeel, dat niet tot de invoering van een referendum noch tot invoering van een volksinitiatief moet worden overgegaan.

Het college meent, dat er wel sterke argumenten aanwezig zouden moeten zijn om tot het verwezenlijken van twee zodanige, aan ons staatsbestel tot nu toe vreemde, instituten te besluiten. Zulke argumenten zijn, naar het de Raad wil voorkomen, op dit ogenblik niet aanwezig, zelfs niet voor een beperkt referendum als door een minderheid in de staatscommissie werd bepleit.

In de Nota wordt – op bladzijde 10, rechterkolom, derde volle alinea – het referendum onder omstandigheden (er wordt niet gezegd welke) aangemerkt als een instituut, dat het representatieve stelsel versterkt en aanvult. Dan verder daarlatende, of ten onzent aan zulk een versterking en aanvulling behoefte bestaat, wordt in de rechterkolom, vierde volle alinea, van dezelfde bladzijde een bezwaar tegen het referendum aangevoerd, dat berust op een stelling, die wanneer zij niet nader geadstrueerd wordt, op zichzelf weinigzeggend is.

Voor wat een daarna geuit tweede bezwaar betreft betwijfelt de Raad, of het enkele feit, dat een referendum zich op één punt richt – hetgeen bij dit instituut moeilijk anders te denken is – als een steekhoudend bezwaar aangevoerd zou kunnen worden. Men zou dan gegevens, ontleend aan de praktijk in de landen, waar het referendum toegepast wordt, moeten verstrekken.

Eenzelfde betoogtrant wordt in de Nota gevolgd voor wat het volksinitiatief aangaat: de voordelen ervan worden vooropgesteld, waarna dan weer bezwaren worden genoemd.

Inzake het gehele onderdeel 4 ware de Nota dan ook enigszins anders op te zetten, daarbij ervan uitgaande, dat, zoals reeds hierboven gezegd, geen gegronde redenen bestaan om instituten als de onderwerpelijke aan ons staatsbestel toe te voegen.

5. Sociale grondrechten

De Raad deelt in het algemeen de in de Nota neergelegde motivering tot het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet.

Hij wijst daarbij echter op een tweetal omstandigheden. In de eerste plaats is de realisering van sociale grondrechten in niet geringe mate afhankelijk van factoren, die niet of slechts zeer ten dele door de nationale overheid kunnen worden beheerst. Het is dan ook niet toevallig, dat het Europees Sociaal Handvest tot stand is gekomen, terwijl in een aantal landen, die dit verdrag hebben ondertekend, de nationale constitutie omtrent de sociale grondrechten geen of slechts rudimentaire bepalingen bevat. Materieel zal de verwerkelijking van de uit de sociale grondrechten voortvloeiende aanspraken mede afhankelijk zijn van elders gevoerd beleid. Men denke bijvoorbeeld aan de gevolgen, die bepaalde sociale voorzieningen kunnen hebben voor de nationale economie indien elders zulke voorzieningen achterwege blijven.

Uitvoering van een bepaling als artikel 18, Europees Sociaal Handvest zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van wederkerigheid. Het recht op bescherming der gezondheid (artikel 11, Europees Sociaal Handvest) wordt mede beperkt door het milieubeleid elders. Te zijner tijd zal dan ook, bij de formulering van concrete sociale grondrechten, mede met deze omstandigheden rekening moeten worden gehouden, omstandigheden die zich niet of nauwelijks voordoen bij de beide instructienormen, die de Nota als voorbeeld noemt: de bepalingen inzake onderwijs en armenzorg.

In de tweede plaats zij er aan herinnerd, dat de verschillende sociale grondrechten onderling een zodanig verband kunnen vertonen, dat de verwerkelijking van het ene recht de mogelijkheden tot realisatie van het andere beperkt. Om een voorbeeld te ontleenen aan het eindrapport van de Grondwetscommissie: het (geheel algemeen gestelde) voorschrift van artikel 80, eerste lid, „Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”, kan onder omstandigheden in botsing komen met het – even positief – gestelde in artikel 82 „De overheid draagt zorg voor de leefbaarheid van het land en treft maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid”. Bij de formulering van concrete voorschriften in de Grondwet ware ook aan deze omstandigheid aandacht te schenken, mede om bij de burgerij terzake misverstanden te voorkomen.

Gezien het in de Nota ingenomen standpunt met betrekking tot de rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet kan de Raad zich verenigen met het opnemen van de klassieke en de sociale grondrechten in één hoofdstuk, daarbij overigens opmerkende dat, al moge het waar zijn dat de sociale grondrechten er mede toe strekken de klassieke grondrechten materiële betekenis te doen krijgen, hun betekenis voor en hun functie in de rechtsorde zeer sterk van die van de klassieke grondrechten verschillen. Te overwegen ware daarom in het betrokken hoofdstuk een duidelijk onderscheid tussen beide aan te brengen, bijvoorbeeld door indeling in verschillende paragrafen of afdelingen.

6. Toetsing van de wet aan de Grondwet

Na het advies van de vierde afdeling van de Raad van State, uitgebracht op 22 december 1967 (Adviezen van politieke en maatschappelijke organen over vernieuwing van grondwet en kieswet, deel 2, bladzijde 87), met welk advies de Raad zich kan verenigen, wil het college volstaan met zijn instemming te betuigen met de opvatting van het kabinet, dat het scheppen van de bevoegdheid van de rechter om wetten te toetsen aan grondwettelijke bepalingen inzake de klassieke grondrechten moet worden ontraden. De bezwaren tegen een zodanige bevoegdheid zijn reeds van verschillende zijden naar voren gebracht; een herhaling daarvan zou weinig zin hebben.

De Raad merkt hierbij nog op dat, indien men een toetsingsrecht van de rechter van een wet aan de Grondwet zou invoeren, deze toetsing in vele gevallen niet beperkt zou

zijn tot een door de staatscommissie als marginaal aangeduide toetsing (zoals bijvoorbeeld in verband met het Verdrag van Rome). Of de toetsing tot een zo marginale beperkt zou blijven, zal immers geheel afhangen van de wijze waarop de grondrechten in de Grondwet zullen worden omschreven.

7. Openbaarheid van bestuur

Hetgeen is gesteld onder 7.1 van de Nota kan in zijn algemeenheid de instemming van de Raad wegdragen. Onvoldoende aandacht wordt, naar het oordeel van het college, echter geschonken aan de omstandigheid, dat de positieve gevolgen die blijken de Nota van grotere openbaarheid mogen worden verwacht, gepaard zullen gaan met andere, minder gunstige effecten. De kennisgeving van de beschikbare informatie, die in hoofdzaak door middel van persorganen en omroep zal moeten geschieden, zal door de zeer grote hoeveelheid materiaal noodgedwongen tot selectie en herformuleren moeten leiden. Ook als zulks niet „gericht” geschiedt, betekent dit toch een vertekening van het beeld, voornamelijk op grondslag van datgene waaraan de publiciteitsorganen „nieuws waarde” toekennen. Nieuws waarde is niet identiek met informatie.

Het is dan ook twijfelachtig of vooroordeel en misverstand belangrijk minder zullen voorkomen dan thans het geval is. Zonder tekort te doen aan het terzake in de Nota gestelde ten aanzien van de vergroting van inzicht van de burgers in het overheidsbeleid en de daardoor bevorderde participatie van de burger, zal een en ander in hoge mate bepaald worden door de betrekkelijk toevallige werking van de hiervoor genoemde selectie en herformulering, die de verstrekte informatie ondergaat tussen het tijdstip waarop zij beschikbaar komt en het ogenblik dat zij de burger bereikt. Een belangrijke toename van het materiaal versterkt dit proces.

Bij het systeem van richtlijnen, waarmee volgens de Nota zal worden geëxperimenteerd, ware aan dit mogelijke effect mede aandacht te schenken. Mede om redenen als hier aangevoerd kan de Raad dan ook instemmen met het in de Nota uitgesproken oordeel, dat de Grondwet niet een wettelijke regeling dwingend dient voor te schrijven.

Omtrent de samenstelling van de Raad voor de openbaarheid, die zal worden gevormd, vermeldt de Nota slechts dat daarin ook vertegenwoordigers der publiciteitsmedia zitting zullen krijgen.

• Dat zal stellig nodig en nuttig zijn. Aansluitend op het hiervoor betoogde dient bij de overwegingen omtrent de samenstelling van de Raad voor de openbaarheid reeds thans in het oog te worden gevat, dat voor de publiciteitsmedia de verstrekte informatie, naast een mogelijkheid tot meer en betere participatie in het politieke en maatschappelijke gebeuren, tevens een additionele, veelal commerciële betekenis heeft. Voor een beoordeling van het in de Nota ter zake gestelde ware daarom enig inzicht te bieden in hetgeen men zich voorstelt omtrent de verdere samenstelling van de Raad voor de openbaarheid.

Het gestelde omtrent de openbaarmaking van adviezen van vaste colleges (7.2) geeft de Raad aanleiding tot de opmerking, dat het naar zijn oordeel aanbeveling verdient de positie van de belangrijkste vaste colleges afzonderlijk te bezien, omdat deze niet alleen in taak en positie, maar deels ook in werkwijze in niet geringe mate onderling en van de overige vaste colleges verschillen. Zo worden de adviezen van de Raad van State uitgebracht naar aanleiding van voorstellen, die nog in het stadium van ontwerp verkeren; de Algemene Rekenkamer geeft een oordeel over gevoerd financieel beheer; de Sociaal-Economische Raad dient in het algemeen zelfstandig of op verzoek van advies over toekomstig te voeren wetgevings- en bestuursbeleid.

De adviezen komen voor de drie genoemde colleges derhalve tot stand in en zijn gericht op zeer verschillende stadia in het beleidsvoeringsproces. Ten aanzien van de Raad van State geldt, dat deze een algemeen adviescollege met betrekking tot alle wetsontwerpen en ontwerp-algemene maatregelen

van bestuur is, terwijl de Sociaal-Economische Raad, evenals andere colleges van advies, een bijzonder adviescollege is. De beide verschillen brengen naar het oordeel van de Raad de wenselijkheid mede om de regeling van de openbaarmaking hunner adviezen afzonderlijk te bezien.

In de opmerking in de Nota dat „in het karakter van een adviescollege, waarbij met name aan de Raad van State kan worden gedacht” een grond gelegen (kan) zijn om op het beginsel van de ook voor dat college geldende openbaarheid uitzonderingen mogelijk te maken komen de hierboven genoemde problemen onvoldoende tot uitdrukking. Te zijner tijd, wanneer het in uitzicht gestelde wetsontwerp omtrent het openbaar maken van rapporten van adviescolleges hem zal hebben bereikt, zal de Raad op een en ander nader ingaan.

Hetgeen de Nota bevat met betrekking tot het recht op inzage van persoonlijke gegevens, geeft de Raad aanleiding op te merken, dat de Nota, door dit onderwerp te behandelen in het hoofdstuk over de openbaarheid van het bestuur, het standpunt, „dat in de Grondwet een opdracht aan de wetgever om regels te stellen ten aanzien van het recht op inzage en op verbetering van verzamelde gegevens niet mag ontbreken”, nauwelijks toelicht. Het komt de Raad voor, dat een nadere uiteenzetting, waarom een bepaling als deze niet mag ontbreken, noodzakelijk is, te meer waar de staatscommissie in deze afwijzend adviseerde. Te verwachten is, dat vele uitzonderingen zullen moeten worden gemaakt en dat een garantie, dat een recht op inzage en correctie, zeker waar het gegevens betreft die door particulieren zijn verzameld, ook zal kunnen worden uitgeoefend, zeer moeilijk zal zijn te bieden. De Nota erkent, dat de wetgever onmogelijk alles ineens en op korte termijn zal kunnen regelen. Het antwoord op de vraag of onder deze omstandigheden het naleven van een uitdrukkelijke en geheel algemeen luidende opdracht aan de wetgever in redelijke mate mogelijk zal blijken, dient, indien dit antwoord bevestigend luidt, eveneens nader te worden gemotiveerd.

Het ontgaat de Raad voorshands, waarom met betrekking tot te maken uitzonderingen in de Nota nu juist in de eerste plaats aan het terrein der medische gegevens is gedacht. Juist deze gegevens immers zijn van zeer persoonlijke aard en onjuistheden op dit gebied kunnen voor de betrokkenen ingrijpende gevolgen hebben.

Tenslotte ware te overwegen, of een grondwetsbepaling als in de Nota in uitzicht gesteld, niet haar plaats zou dienen te vinden onder de sociale grondrechten, onder welke het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer meestal wordt gebracht.

8. Benoeming van Commissaris der Koningin en burgemeester

De Raad wil vooropstellen, dat het vigerende stelsel, volgens hetwelk de Commissaris der Koningin en de burgemeester door de Koning worden benoemd, onder de huidige omstandigheden waardevol moet worden geacht. Voor wat de Commissaris der Koningin betreft zij hieraan nog toegevoegd, dat een aanstelling anders dan door de Koning niet zou stroken met de benaming van het ambt. Dit punt is van belang, aangezien deze benaming in de historie is geworteld en niet op zichzelf staat, doch met het karakter van de functie nauw verband houdt. In elk geval zou dan ook de benaming moeten worden herzien, indien het stelsel van aanstelling door de Koning mocht worden verlaten.

Terecht wees de minderheid van de staatscommissie er indertijd op, dat ook indien de Grondwet de benoeming door de Koning voorschrijft, dit niet uitsluit, dat in de procedures tot benoeming van de Commissaris en de burgemeester de mogelijkheid van inspraak van de staten, onderscheidenlijk van de raad in de wet wordt opgenomen (bladzijde 293 van het eindrapport). Niettemin meent de Raad geen bezwaar te moeten maken tegen de opvatting in de Nota, dat deconstitucionalisering van de onderhavige kwestie gewenst is. Hij laat zich hierbij leiden door hetgeen op bladzijde 2, rechterkolom, van de Nota is uiteengezet omtrent het streven naar deconstitutio-

nalisering. Bovendien wijzen de bewindslieden er in de slotzin van punt 8 terecht op, dat de wetgever, indien hij ten deze tot regeling zal worden geroepen, wellicht tot uiteenlopende oplossingen voor verschillende functies en voor verschillende lichamen zal besluiten.

En tenslotte vestigt de Raad de aandacht op de inconsequentie, welke zou ontstaan, indien de Grondwet, overeenkomstig het gestelde in de tweede alinea van bladzijde 15, rechterkolom, van de Nota, de regeling van de aanwijzing van de voorzitter van een gewestraad van een in de plaats van een of meer provincies tredend gewest zou overlaten aan de wetgever, doch voor de Commissaris der Koningin in de Grondwet aanstelling door de Koning zou voorschrijven.

9. Vorming van gewesten

Met betrekking tot de in dit punt van de Nota gehouden beschouwingen trof het de Raad, dat het kabinet, anders dan de staatscommissie, de gewesten die naast, dat wil zeggen met handhaving van bestaande provincies en gemeenten worden gevormd, over één kam scheert met de gewesten die in de plaats zullen treden van provincies en gemeenten. De staatscommissie beperkt immers in het door haar voorgestelde artikel 98 (bladzijde 310 van het eindrapport) het van overeenkomstige toepassing verklaren van de „voorgaande” artikelen, dat wil zeggen met name de aanwezigheid van een door de ingezetenen van het gewest benoemde raad, tot laatstbedoelde gewesten.

Op de bladzijden 313 en 314 zet de staatscommissie uiteen om welke redenen voor de eerstbedoelde gewesten, te weten die welke met handhaving van bestaande provincies en gemeenten worden gevormd, naar haar oordeel onder meer de regeling van de samenstelling van de gewestraad aan de wetgever ware over te laten. Daarbij speelt onder meer de overweging een rol, dat het hier betreft een gehele scala van typen van openbare lichamen, met zeer uiteenlopende bevoegdheid en structuur. In afwijking hiervan wordt in de Nota in de vijfde alinea van de linkerkolom van bladzijde 15 volstaan met de mededeling, dat „de regering van oordeel is, dat voor beide soorten gewesten de Grondwet verkiezing van de gewestraad door en uit de ingezetenen dient voor te schrijven”. Alleen voor lichtere constructies, die slechts voor een enkele bestuursfunctie werkzaam zijn, zou, aldus de zevende alinea van de linkerkolom van bladzijde 15, in het algemeen langs de weg van een gemeenschappelijke regeling een passende bestuursstructuur kunnen worden gevonden.

De Raad meent te moeten waarschuwen deze weg in te slaan. Mede bij het licht van het gestelde in de negende alinea van bladzijde 15, linkerkolom van de Nota moet het van groot belang worden geacht om voor gewesten, welke met handhaving van provincies en gemeenten worden gevormd, de mogelijkheid open te laten, dat, in elk geval voor de aanloopperiode, de wetgever een beperkt kiesrecht invoert in die voege, dat het lidmaatschap zal zijn voorbehouden aan leden van de gemeentebesturen van het gebied, waarvoor het gewest is ingesteld. In dit verband brengt de Raad in herinnering, dat hij op blz. 7 van zijn advies van 3 maart 1971, no. 22 over het ontwerp-gewestwet, erop wees, dat een rechtstreeks gekozen gewestraad, op grond van de eigen legitimatie welke hij van de kiezers zal hebben gekregen, de neiging zal kunnen ontwikkelen zich tegenover de gemeentebesturen „af te zetten”. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor wat betreft de verhouding van de gewestraad tegenover het provinciaal bestuur, dat immers bij de hier bedoelde gewesten zal worden gehandhaafd. Ook de bezwaren, verbonden aan vergroting van het aantal verkiezingen in het gebied van het gewest, waarop de Raad indertijd wees, mogen niet uit het oog worden verloren.

Overigens is voor de Raad de vraag gerezen of het wel aanbeveling verdient alle territoriale openbare lichamen, die de staatscommissie in de door haar voorgestelde artikelen 98 en 100 op het oog heeft – waaronder zeer uiteenlopende typen vallen – te bestempelen als „gewesten”. Naar 's Raads oordeel is de duidelijkheid hiermee niet gediend.

Ook meent de Raad goed te doen er in dit verband op te wijzen, dat hetgeen de staatscommissie op bladzijde 312 van haar eindrapport opmerkt, dat het niet tot haar taak gerekend moet worden te beoordelen of en in hoeverre gewesten, die in de plaats treden van bestaande provincies of gemeenten, er moeten komen, in dit stadium ook geldt voor de Raad. Het college stelt met name nog vraagtekens ter zake van de vorming van gewesten, die bestaande gemeenten doen vervallen.

Voor het overige geeft het gestelde in punt 9 de Raad nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het gestelde op bladzijde 15, linkerkolom, tweede alinea van onderen is te ruim geformuleerd: onder de bestaande Grondwet is de wetgever niet vrij om bij een incidentele regeling ten aanzien van een bepaald gewest zo ver te gaan als hem goeddunkt. Hij zal immers niet dat gewest in de plaats kunnen doen treden van de provincie of van één of meer gemeenten.

In de laatste alinea van de linkerkolom van bladzijde 15 ware behalve op de noodzaak van een goed samenspel de besturen van gewesten en gemeenten mede te wijzen op het belang van een duidelijke onderlinge taakafbakening.

10. Stelsel van grondwetsherziening

De Nota zegt de zienswijze van de staatscommissie te delen, dat de eis van een behandeling van grondwetswijzigingen in twee lezingen, gepaard gaande met raadpleging van de kiezers, behouden moet worden.

Dat het kabinet toch met het huidige stelsel van de artikelen 210 e.v., van de Grondwet niet geheel gelukkig is, blijkt uit het vervolg van het betoog, als wordt overwogen, of wellicht op andere, meer bevredigende wijze zou kunnen worden voldaan aan de eis, dat zowel het parlement als de kiezer bij een herziening wordt betrokken. Aan de orde worden dan gesteld de instituten van een Grondwetkamer en van een referendumprocedure.

Naar het de Raad wil voorkomen, worden in de Nota terecht bezwaren aangevoerd tegen een speciaal te kiezen Grondwetkamer. Het is trouwens een teken aan de wand, dat twee pogingen, in 1946 en 1953 ondernomen, om dit instituut in de Grondwet op te nemen beide mislukt zijn.

Nog te minder aanbevelenswaard acht de Raad het de tweede lezing van een grondwetsherziening te doen plaatshebben door middel van een referendum. Met name geldt te dien aanzien mede het bezwaar, dat niet te lichtvaardig tot het instellen van dergelijke, aan ons stelsel tot nu toe vreemde instituten moet worden overgegaan.

Kunnen derhalve de twee zojuist behandelde middelen om tot een meer bevredigend stelsel van grondwetswijziging te geraken niet aanvaard worden, dit behoeft nog niet te betekenen, dat men niet zou kunnen streven naar verbetering van het bestaande stelsel.

De Raad acht de nadelen daarvan wel heel groot. De praktijk heeft er, terecht, toe geleid, dat men geen speciale ontbinding van de Kamers en verkiezingen van nieuwe Kamers met het oog op een grondwetsherziening meer doet plaatshebben. Men streeft ernaar om deze procedure te doen samenvallen met de gewone verkiezingen voor het parlement.

Nu moet er vooreerst op gewezen worden, dat er dan toch van een, door de kiezers te geven oordeel omtrent voorstellen tot veranderingen in de Grondwet weinig terecht komt.

Blijkens de Nota wordt dit ook wel door het Kabinet ingezien, maar acht dit het niettemin beslissend, dat de kiezers de gelegenheid hebben zich over de herziening uit te spreken. Eigenlijk komt dit erop neer, dat deze gelegenheid aan de kiezers formeel wel geboden wordt, doch dat zij in werkelijkheid nauwelijks aanwezig is, gelet op het feit, dat de kiezers tegelijkertijd geroepen worden nieuwe Kamers te kiezen voor de volgende periode. Op de keper beschouwd betekent dit derhalve, dat er met het behoud van het bestaande stelsel van een werkelijke raadpleging van de kiezers weinig terecht komt.

Daarbij dient te worden bedacht, dat het noodzakelijkerwijze doen samenvallen van grondwetswijzigingen met de gewone verkiezingen voor het parlement bezwaren ontmoet,

wanneer het op zeker tijdstip nodig wordt geacht tussentijdse verkiezingen te doen houden zoals laatstelijk op 29 november 1972. Op dat tijdstip waren de voorstellen tot grondwetsherziening nog niet toe aan de tweede lezing. Tenzij er wederom tussentijds verkiezingen worden uitgeschreven, betekent zulks voor de grondwetsherziening een uitstel van vier jaren.

Alles bij elkaar genomen meent de Raad, dat men zich toch wel ernstig moet beraden, of het bestaande stelsel niet ware te wijzigen of te vervangen door een ander. De Raad wil in dit verband volstaan met enkele suggesties in deze richting te geven.

Aangezien, ook wanneer men de grondwetsherziening niet zou doen samenvallen met de gewone verkiezingen, het uitbrengen van stemmen welhaast geheel zal worden bepaald door de opvattingen van de kiezers omtrent de wenselijke samenstelling van de Tweede Kamer voor de komende vierjarige periode uit een oogpunt van de landspolitiek – de Raad wijst ten deze mede op het gestelde op bladzijde 16, linkerkolom, derde volle alinea, van de Nota – lijkt het verantwoord om van Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen af te zien. In het licht van het vorenstaande is deze stap in wezen veel geringer dan zij lijkt.

Dan blijft over de kwestie, of er één dan wel twee lezingen van de wijzigingen in het parlement moeten plaatshebben. Het bepalen van twee lezingen, met een zeker tijdsverloop daartussen, zou het voordeel kunnen opleveren, dat de publieke opinie zich kan uiten met betrekking tot de in eerste lezing aanvaarde voorstellen. Dit zou van belang kunnen zijn voor de beslissing in tweede lezing, waarvoor, zo men één behandeling in de beide Kamers verantwoord zou achten, in elk geval de eis van een versterkte meerderheid zou moeten gelden.

In beide gevallen zal de versterkte meerderheid kunnen voorkomen, dat er wijzigingen tot stand worden gebracht, die

een grote minderheid in den lande niet aanstaan (in deze zin ook de Nota in punt 10.3. voor wat haar voorstel aangaat). In dit verband zal de versterkte meerderheid ook bepaald moeten zijn op een zeker gedeelte van de leden, waaruit de Kamers bestaan.

Wat het voorstel, vermeld in punt 10.3. van de Nota voor zoveel de positie van de Eerste Kamer betreft, meent de Raad te moeten ontraden om de tweede lezing van grondwetswijzigingen alleen te doen geschieden door de Tweede Kamer, tenzij het huidige stelsel van verkiezingen van de Eerste Kamer zou worden gehandhaafd. Dit onderscheid maken tussen de twee Kamers van de Staten-Generaal moet vooral ten aanzien van veranderingen in de Grondwet afgeraden worden. Waar de Nota in punt 3.4.3 betoogt, dat zij de taak van de Eerste Kamer ziet in een heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen, zal dit ook moeten gelden voor de tweede lezing bij een grondwetsherziening.

De Nota volstaat voor wat de motivering van dit voorstel betreft ook slechts met de niet geadstrueerde stelling, dat het geen goede zin zou hebben de Eerste Kamer bij de tweede lezing bij de heroverweging te betrekken.

De Raad van State van het Koninkrijk kan zich verenigen met toezending van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (en bijlagen) aan de Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken. De Raad heeft voorts geen bezwaar tegen toezending van zijn advies aan de Staten-Generaal.

*De Vice-President
van de Raad van State van het Koninkrijk,*

M. RUPPERT.