

Zitting 1974-1975

12 944

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

Nr. 21

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 januari 1975

In de openbare vergadering van de bijzondere commissie van de Tweede Kamer voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet op 9 december 1974 heeft de heer Tilanus mij gevraagd of ik in verband met de methode van zetelverdeling over de districten in een beperkt districtenstelsel enig inzicht kon geven in de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal kiesgerechtigden boven en beneden de grote rivieren.

Voorts heb ik in die vergadering aan mevrouw Kappeyne van de Coppello toegezegd mij te zullen beraden over de vraag of eventueel te houden rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement ook voorzieningen in de Grondwet vereisen.

Ik kan u ten aanzien van deze punten – wat het laatstgenoemde betreft mede namens Staatssecretaris Brinkhorst – thans het volgende mededelen.

Verhouding tussen aantal inwoners en aantal kiesgerechtigden boven en beneden de grote rivieren

In zijn advies d.d. 24 oktober 1974, nr. 2883 – welk advies ik u 4 november jl. deed toekomen – geeft de Kiesraad een overzicht van de wijze waarop, naar de raad zich voorstelt, het land voor de verkiezing van de Tweede Kamer volgens een beperkt districtenstelsel in districten kan worden ingedeeld en van het aantal zetels, dat ieder district zal opleveren. De raad gaat daarbij uit van het inwonertal per 1 januari 1972 en tekent daarbij aan, dat een indeling van het land in twaalf kiesgebieden op basis van het aantal kiesgerechtigden een minimaal verschil te zien geeft, vergeleken bij de in het advies gevolgde indeling van het land in kiesgebieden op basis van het aantal inwoners.

In het hiernavolgende wordt nu een overzicht gegeven van het aantal inwoners in elk district per 1 januari 1972, van het aantal kiesgerechtigden in elk district op de dag van de kandidaatstelling van de Tweede-Kamerverkiezing.

gen op 29 november 1972, te weten 17 oktober 1972, van de verhouding in procenten tussen beide aantallen, alsmede van het aantal zetels, dat de kiesgebieden zouden verwerven, zowel wanneer uitgegaan wordt van het aantal inwoners als wanneer uitgegaan wordt van het aantal kiesgerechtigden.

Kieskring	A Inwonertal per 1-1-72	B Aantal kiesgerechtigden per 17-10-72	Verhouding in % tussen B en A	Zetels uitgaande van A	Zetels uitgaande van B
1. 's-Hertogenbosch	1 073 187	682 320	64	12	11
2. Tilburg/Middelburg	1 091 769	729 659	67	12	12
3. Arnhem/½ Nijmegen	1 182 838	790 809	67	13	13
4. Utrecht/½ Nijmegen	1 203 977	808 904	67	14	14
5. Rotterdam/½ Leiden	1 071 838	737 126	69	12	13
6. 's-Gravenhage/½ Leiden	935 663	657 599	70	11	11
7. Dordrecht	1 005 974	674 207	67	11	11
8. Amsterdam/½ Den Helder	1 150 356	816 258	70	13	14
9. Haarlem/½ Den Helder	1 123 238	761 798	68	13	13
10. Leeuwarden/Groningen	1 059 079	722 549	68	12	12
11. Zwolle/Assen	1 332 142	874 436	66	15	15
12. Maastricht	1 022 354	659 514	65	12	11

Uit vorenstaand overzicht blijkt, dat er wel zekere verschillen zijn in de percentages kiesgerechtigden boven en beneden de grote rivieren maar dat de daaruit voortvloeiende verschillen in uitkomst van de beide systemen van zetelverdeling niet groot zijn. Immers, wanneer als basis aanvaard wordt het aantal kiesgerechtigden in plaats van het aantal inwoners, verwerven de kiesgebieden 's-Hertogenbosch en Maastricht één zetel minder en de kiesgebieden Rotterdam/½ Leiden en Amsterdam/½ Den Helder één zetel meer.

Maakt derhalve de keuze tussen het als basis aanvaarden van het aantal kiesgerechtigden of het aantal inwoners praktisch weinig verschil, in navolging van de Kiesraad sta ik een verdeling van de zetels over de kiesgebieden aan de hand van de bevolkingscijfers voor. Daarbij valt, zoals reeds in het commentaar van regeringszijde op het advies van de Kiesraad werd gesteld, in aanmerking te nemen, dat de kamerleden niet alleen de kiesgerechtigden maar de gehele bevolking vertegenwoordigen en voorts dat de bevolkingscijfers in tegenstelling tot de cijfers inzake de aantallen kiesgerechtigden steeds beschikbaar zijn.

Rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement

In het communiqué, uitgegeven na de topconferentie in Parijs op 9 en 10 december 1974 van regeringsleiders van de lid-staten van de EEG (Kamerstuk 13 217, nr. 1) is onder punt 12 opgenomen, dat de voorstellen van het Europese Parlement inzake het houden van algemene verkiezingen voor dat parlement met belangstelling tegemoet worden gezien en dat de regeringsleiders gaarne zouden zien dat de raad daarover in 1976 beslist. In dat geval zouden, aldus het communiqué, er vanaf 1978 rechtstreekse algemene verkiezingen kunnen plaatsvinden.

Rechtstreekse verkiezingen van het Europese Parlement lijken in het licht van het communiqué binnen afzienbare tijd in het verschiet te liggen. De vraag, die in de commissie is opgeworpen, heeft hiermee een bijzondere relevantie gekregen.

Thans worden ingevolge artikel 138, eerste lid van het EEG-verdrag de leden van het Europese Parlement aangewezen uit het midden van de nationale parlementen, volgens de door iedere lid-staat vastgestelde procedure. Artikel 138, derde lid, bepaalt dat de Vergadering (het Europese Parlement) ontwer-

pen opstelt voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lid-staten eenvormige procedure. Voorts wordt bepaald, dat de raad met eenparigheid van stemmen de desbetreffende bepalingen vaststelt, waarvan hij de aanneming door de lid-staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.¹

Het communiqué van de topconferentie van Parijs heeft het oog op de procedure van artikel 138, derde lid.

Materieel komt deze procedure erop neer, dat het Europese Parlement een ontwerp-verdrag inzake algemene rechtstreekse verkiezingen opstelt, waarvan de tekst moet worden vastgesteld door de raad en door de lid-staten moet worden aangenomen.

Al in 1960 is door het Parlement een ontwerp-conventie inzake de rechtstreekse verkiezingen opgesteld op basis van een rapport van de heer Dehousse. Hoewel aan het einde van de zestiger jaren diepgaande besprekingen hierover zijn gevoerd binnen de raad is besluitvorming ex artikel 138 lid 3 nooit tot stand gekomen. Nu inmiddels de Gemeenschappen zijn uitgebreid met drie nieuwe lid-staten bestond er reden voor het Parlement om te komen tot een nieuwe conventie.

Zo heeft in opdracht van de politieke Commissie van het Europese Parlement en los van het communiqué van de Topconferentie van 1974, het Nederlandse lid van dat Parlement, de heer S. Patijn, een nieuw ontwerp-verdrag, als bedoeld in artikel 138, derde lid, opgesteld. Het ontwerp dient nog ter goedkeuring aan het Europese Parlement te worden voorgelegd. Op basis van de door het Parlement goedgekeurde tekst, stelt de raad der Europese Gemeenschappen met eenparigheid van stemmen de desbetreffende beslissingen vast, waarbij gevolg wordt gegeven aan de in het communiqué van Parijs geuite wens. Daarna zal het ontwerp-Patijn dan wel een ander ontwerp-verdrag aan de lid-staten ter aanneming kunnen worden voorgelegd.

De voornaamste vraagstukken rondom een ontwerp-verdrag zullen betreffen de verkiezingsprocedure, de banden met de nationale parlementen en het aantal afgevaardigden.

Voor het beantwoorden van de vraag of eventueel te houden rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement voorzieningen in de Grondwet vereisen is het van belang voorop te stellen, dat de Grondwet slechts betrekking heeft op nationale instellingen. Een verdrag als bovenbedoeld heeft betrekking op de samenstelling van een internationale instelling en zal, wanneer de inhoud van het verdrag de nationale instellingen niet raakt, geen grondwettelijke implicaties hebben.

Heeft het verdrag wel betrekking op samenstelling of functionering van nationale instellingen, dan behoeft zulks nog niet grondwetswijziging mee te brengen. Volgens artikel 63 van de Grondwet kan in een overeenkomst worden afgeweken van bepalingen van de Grondwet, zij het dat de Kamers der Staten-Generaal daaraan met een meerderheid van tweederden der uitgebrachte stemmen hun goedkeuring dienen te verlenen.

De verkiezingsprocedure en het aantal afgevaardigden van het Europese Parlement lijken in beginsel geen vraagstukken, die afwijking van de Grondwet zullen meebrengen. Wel zal de verkiezingsprocedure nationale wettelijke voorzieningen vereisen.

¹ Artikel 21 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en artikel 108 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie hebben dezelfde inhoud als artikel 138 van het EEG-verdrag.

Ten aanzien van het vraagstuk van de banden met de nationale parlementen kan het volgende worden opgemerkt.

Bij de Tweede Kamer is reeds geruime tijd geleden door het toenmalige kamerlid Westerterp een initiatief-wetsontwerp (12307) ingediend, strekkende tot het houden van rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement op basis van het eerste lid van artikel 138 van het EEG-verdrag krachtens welke bepaling de leden van het Europese Parlement uit het midden van en door de nationale parlementen worden aangewezen. De bepaling stelt dus als vereiste, dat de leden van het Europese Parlement deel uitmaken van de nationale parlementen. Dit initiatief-wetsontwerp voorziet in een bijzonder lidmaatschap van de Staten-Generaal, welke hoedanigheid zou toekomen aan de rechtstreeks gekozen leden van het Europese Parlement. Voor de introductie van het bijzonder lidmaatschap is grondwetswijziging noodzakelijk, omdat de huidige Grondwet daarin niet voorziet. Het wetsontwerp is dan ook gegoten in de vorm van een voorstel tot grondwetswijziging.

Een verdrag inzake het houden van algemene rechtstreekse verkiezingen op basis van het derde lid introduceert rechtstreeks gekozen leden van het Europese Parlement. Deze leden behoeven anders dan in het eerste lid is voorgeschreven niet noodzakelijk uit het midden van de nationale parlementen voort te komen. Over het hebben van een relatie met de nationale parlementen behoeft het verdrag dan ook geen bepaling te bevatten. Hierin ligt het wezenlijke verschil met het bovengenoemde wetsontwerp. Zouden de verdrag sluitende partijen het niettemin wenselijk achten een bepaling daaromtrent op te nemen en zouden zij bij voorbeeld voor de Europese parlementsleden een bijzonder lidmaatschap van de nationale parlementen – op de merites hiervan ga ik thans niet in – willen introduceren, dan behoeft dit voor Nederland geen grondwetswijziging te betekenen, doch kan worden volstaan met de procedure van goedkeuring van het verdrag, zoals voorgeschreven in artikel 63 Grondwet.

In artikel 5 van het ontwerp-S. Patijn is de bepaling opgenomen, dat de hoedanigheid van afgevaardigde in het Europese Parlement verenigbaar is met het lidmaatschap van het parlement van een lid-staat. Een dergelijke bepaling heeft indien deze in het uiteindelijke verdrag zou worden opgenomen, geen onmiddellijke grondwettelijke implicatie voor Nederland. Het is in beginsel een zaak van de kiezers en van de kandidaatstellende partijen om hetzij bij de verkiezingen voor het Europese Parlement, hetzij bij de verkiezingen voor het nationale parlement te beoordelen, of een dubbel lidmaatschap in een bepaald geval wenselijk is. Voorts is het aan het nationale parlement om eventueel in het geval van dubbel lidmaatschap regelingen te treffen omtrent vrijstelling van bepaalde nationaal-parlementaire werkzaamheden.

Slechts wanneer men op nationaal niveau aan het lidmaatschap van het nationale parlement een bijzonder karakter zou willen geven, bij voorbeeld een lidmaatschap zonder stemrecht of een lidmaatschap waaraan de mogelijkheid van stemoverdracht zou zijn verbonden, zou een grondwettelijke voorziening noodzakelijk zijn.

Het gaat hier echter om vraagstukken, die nog niet zijn uitgekristalliseerd. Het ontwikkelingsproces van de betrekkingen tussen de nationale parlementen en het Europese Parlement is nog volop in gang. Nadat een verdrag inzake het houden van Europese verkiezingen tot stand zal zijn gekomen, zal onder ogen worden gezien of het wenselijk is om in aansluiting daarop bepaalde grondwettelijke voorzieningen te treffen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W.F. de Gaay Fortman