

## HC 6, 17-10-2011, Staatsrecht 1a, 2011-2012

In dit college zijn de Staten-Generaal behandeld vanuit het staatsrecht. Staatsrechtelijk gezien hebben wij in Nederland een kiezersdemocratie, wat inhoudt dat de kiezers kiezen en in een directe verbinding staan met het parlement. In de praktijk is dit niet het geval, omdat er een schakel tussen de kiezer en de gekozenen is. Deze schakel is de partijdemocratie, waarmee bedoeld wordt dat de schakel tussen burger en parlement een politieke partij is.

Het eerste punt van onze Staten-Generaal is dat onze Staten-Generaal bestaan uit twee kamers, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. In art. 51 GW wordt dit erkend, en noemt de grondwet de Tweede Kamer als eerste. Hiermee erkent de grondwetgever dat de Tweede Kamer belangrijker is dan de Eerste Kamer.

Dit Tweekamerstelsel is in Nederland in 1815 ingevoerd toen de Belgen zich bij Nederland aansloten. Ook werd dit gedaan om de koning te paaien, want in 1814 was besloten dat de Staten-Generaal (de Tweede Kamer dus) gekozen zouden worden. Deze extra kamer zou dan dienen als een soort bolwerk rond de kroon die de Tweede Kamer in toom zou houden en de koning mocht dus ook zelf de leden benoemen.

In 1848 gingen de Belgen weer weg, maar bleef 'hun' Eerste Kamer. Thorbecke vond dit belachelijk, hij noemde de Eerste Kamer een kamer zonder grond en zonder doel. Ondanks zijn protest bleef de Eerste Kamer als een chambre de réflexion (lett. Kamer van overdenking). Deze kamer moest de democratie bewaken tegen de 'waan van alledag' die in de Tweede Kamer speelde.

In 1984 vond de grootste verandering plaats in de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Voor 1984 werden elke drie jaar verkiezingen voor de Eerste Kamer georganiseerd, waarin de helft van de Eerste kamer werd verkozen. Na zes jaar was er dan een geheel nieuwe kamer. Na 1984 werd de hele Eerste Kamer in één keer indirect verkozen (de huidige regeling). De Eerste Kamer wordt nog steeds indirect verkozen, omdat er anders geen verschil meer zou zijn tussen de Eerste en Tweede Kamer en daarmee de Eerste Kamer zijn recht van bestaan zou verliezen.

Omdat de Eerste Kamer nu ook één keer in de 4 jaar gekozen wordt, kan het zijn dat de Eerste Kamer 'actueler' is dan de Tweede Kamer. Ook nu is dat het geval, we hebben recentier voor de Eerste Kamer (feitelijk de Provinciale Staten) gestemd dan voor de Tweede Kamer.

Hoe weet je nu dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt en niet bij de Eerste Kamer?

- De eerste reden is natuurlijk dat de Grondwet zelf de Tweede Kamer als eerst noemt in art. 51.
- Daarbij gaat de Grondwet ervan uit dat de Eerste Kamer minder wetgevende bevoegdheden heeft. De Tweede Kamer heeft het recht van initiatief en amendement, de Eerste Kamer niet. De Eerste Kamer kan een wet alleen afwijzen of goedkeuren. Uiteraard kan de Eerste Kamer wel dreigen een wet af te wijzen als er niet iets veranderd wordt, maar staatsrechtelijk gezien kan ze geen wijzigingen doorvoeren. In de praktijk keurt de Eerste Kamer 99% van alle wetsvoorstellen goed.
- Ons staatsrecht gaat ervan uit dat het belangrijkste orgaan de sterkste democratische legitimatie heeft. Daarbij is directe verkiezing het sterkst, gevolgd door indirecte verkiezing en benoeming. De Tweede Kamer wordt direct verkozen, de Eerste Kamer indirect. Daarmee heeft de Tweede Kamer een sterkere democratische legitimatie en is dus belangrijker.
- Daarbij is de Nederlandse politiek vooral gericht op de verhouding tussen de Tweede Kamer en het kabinet. Het politieke debat vindt vooral plaats in de Tweede Kamer.
- Tot slot is de Eerste Kamer nooit bedoeld als een volksvertegenwoordiging, maar als een bolwerk rond de kroon/chambre de réflexion. Dit zie je nu nog steeds terug: de mensen die in de Eerste Kamer zitten verschillen van de mensen in de Tweede Kamer. De Eerste Kamerleden zijn meestal oude wijze mannen (en vrouwen), terwijl de Tweede Kamerleden meestal iets snellere types zijn.

De Eerste Kamer is in de loop van de tijd steeds meer activistisch geworden. Vroeger diende de Eerste Kamer vooral als 'constitutioneel geweten', maar nu is ze ook bereid om zelf beslissingen te nemen. De Eerste Kamer gaat lang niet meer altijd akkoord met alle wetsvoorstellen en heeft haar macht vergroot.

Dit zorgt voor een bepaalde spanning in het staatsrecht. Zo kan er een machtsstrijd ontstaan tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Dit zal niet zo snel gebeuren, omdat de Eerste Kamer zich een houding heeft aangemeten waarin zij terughoudend is. Daarnaast is er altijd nog de kans dat Eerste en Tweede Kamer hetzelfde gaan doen, door bijvoorbeeld wetsvoorstellen op dezelfde manier te beoordelen. Op deze manier wordt dan de Eerste Kamer overbodig.

Hoe kan je nu lid worden van de Staten-Generaal?

Om lid te worden van de Staten-Generaal dien je in het bezit te zijn van het passieve kiesrecht (= het recht om gekozen te worden). Dit staat vast in art. 56 GW. Je moet een Nederlander zijn, 18 jaar of ouder zijn én niet uitgesloten van het kiesrecht. Je kunt uitgesloten van het kiesrecht worden als een bijkomende straf. Vroeger gebeurde dit bij drie soorten delicten, landloperij, dronkenschap en onzedelijk gedrag.

Daarnaast zijn er een aantal banen, die je als lid van de Staten-Generaal niet kunt beoefenen. Deze banen worden incompatibiliteiten genoemd en staan in art. 57 GW. Zo kan je bijvoorbeeld geen lid zijn van de beide Kamers der Staten-Generaal, minister zijn, lid van de Hoge Raad/de Raad van State/ de Nationale Rekenkamer. Het idee is dat deze banen onverenigbaar met elkaar zijn. Zo wordt de machtenscheiding deels vormgegeven, immers iemand kan geen deel uitmaken van zowel de wetgevende macht als de rechtsprekende macht op het hoogste niveau (Staten-Generaal en Hoge Raad). Eventueel kan een demissionair minister tijdelijk lid zijn van de Staten-Generaal, tot de kabinetsformatie is afgerond.

Naast deze genoemde incompatibiliteiten kunnen leden der Staten-Generaal een heleboel andere (soms betaalde) nevenfuncties hebben. Sommige hiervan hebben een dusdanig karakter dat men kan vrezen voor de onafhankelijkheid van de Kamerleden. Hier zal men dan een beroep moeten doen op de zelfreflectie en correctie door de Kamerleden zelf.

Iedereen weet waarschijnlijk wel dat Kamerleden onschendbaar zijn. Hoe de volledige rechtspositie van de Kamerleden is geregeld, wordt hieronder behandeld.

Allereerst moet een aspirant-kamerlid toegelaten worden tot de Kamer. Deze toelating staat omschreven in art. 58 GW. Hiervoor worden door de Kiesraad de geloofsbrieven afgegeven, waarin de kiesraad aangeeft of de verkiezingsprocedure correct is verlopen. Dit is altijd het geval, de kiesraad zegt nooit dat er iets mis is gegaan. Het rechtsgevolg van deze handeling is dat het aspirant-lid is toegelaten tot de Tweede Kamer. De zetel die hij daarmee verkrijgt wordt dan ook *zijn* zetel, en niet die van een partij of de regering.

Vervolgens vindt de aanvaarding plaats (art. 60 GW). Het Kamerlid legt dan de eed af, en aanvaardt daarmee de zetel. Alleen het Kamerlid zelf kan afstand doen van de zetel die hem is gegeven. Niemand (dus ook geen partij) kan die zetel van hem afnemen.

Toch menen partijen vaak dat de zetels partij-eigendom zijn. Als een fractielid dan uit de fractie stapt of zich niet aan de fractiediscipline houdt, eisen zij vaak diens zetel terug. Hier hebben zij misschien politiek wel recht op, maar staatsrechtelijk niet. Uit art. 67 lid 3 volgt dat leden van de Staten-Generaal stemmen zonder last en dat zij dus ook niet gedwongen kunnen worden bepaalde keuzes te maken op straffe van het verliezen van hun zetel. Dit artikel is de laatste barrière tegen de partijdemocratie. Omdat die er in Nederland niet is, kan een partij nooit via de rechter een zetel terugvorderen.

De onschendbaarheid van de parlementariërs is geregeld in art. 71 GW. Hierin wordt de juridische immuniteit van de parlementariërs bevestigd. Deze immuniteit geldt overigens niet alleen voor de parlementariërs, maar ook voor anderen die deelnemen aan het debat, zoals ambtenaren die een advies komen uitbrengen. Deze immuniteit is een juridische, zowel in het strafrecht en het civiele recht voor wat de parlementariërs zeggen en schrijven. Het doel van deze immuniteit is voorkomen dat parlementariërs een blad voor de mond nemen.

Deze immuniteit geldt alleen voor wat er gezegd wordt binnen de het parlement en de vergaderingen. In de Eerste Kamer is deze immuniteit nooit een probleem geweest. In de Tweede Kamer echter is er de laatste 20 jaar sprake van een toenemend politiek vandalisme. De omgangsvormen zijn ernstig verruwd. In het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer (ROTK) staat dat alles wat gezegd wordt binnen de grenzen van de wellevendheid dient te blijven. Het toezicht hierop ligt bij de voorzitter van de Tweede Kamer. Hij kan vragen om een opmerking anders te verwoorden (bijvoorbeeld toen een partij zei: 'U liegt' zonder bewijs). Ook kan de voorzitter opdragen bepaalde woorden uit het verslag te laten schrappen. Zo is de parlementariër wel immuun, en kan hij toch niet álles zeggen. Dit is het verschil tussen immuniteit en orde.

Het salaris van de parlementariërs wordt bij de wet bepaald (art. 63 GW). Zo bepalen de regering en de Staten-Generaal samen het salaris. Ook moet het salaris met een gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen (= 2/3 meerderheid). Tweede Kamerleden verdienen ongeveer €100.000 per jaar. Dit is niet heel veel, omdat ze erg hard voor moeten werken. Eerste Kamerleden verdienen nog minder, omdat ze maar één dag per week werk hebben als Eerste Kamerlid, en voor de rest van de tijd nog een andere baan (kunnen) hebben.

De Eerste en Tweede Kamer hebben beide een zittingsduur van vier jaar (art. 52 GW). Dat dit in de praktijk soms korter is, in verband met de ontbinding van de Tweede Kamer doet hier niets aan af. De zittingsduur van de Eerste Kamer is afhankelijk van de zittingsduur van de Provinciale Staten. Als die verandert, dan verandert de zittingsduur van de Eerste Kamer mee. Van oudsher begint het zittingsjaar op Prinsjesdag.

Beide kamers kiezen een voorzitter uit één van hun leden (art. 61 en 62 GW). Vroeger verdeelden de drie klassieke partijen (PvdA, CDA en VVD) het voorzitterschap van de Eerste en Tweede Kamer en het vicevoorzitterschap van de Raad van State. Sinds 10 jaar worden de voorzitters van de beide kamers echter verkozen door een vrije verkiezing. De voorzitter van de Verenigde Vergadering is de voorzitter van de Eerste Kamer.

Uit art. 72 GW volgt dat elke kamer haar eigen Reglement van Orde heeft. Deze reglementen zijn erg belangrijk, ze zijn in feite een codificatie van de politieke spelregels die in de loop van de tijd zijn ontstaan. De reglementen zijn een uitwerking van de democratie. In art. 154 ROTK staat dat de Tweede Kamer bij meerderheid kan besluit

van het Reglement af te wijken. De Tweede Kamer kiest dus haar eigen reglement, zolang deze maar niet in strijd is met een hogere regeling.

In art. 66 GW staat dat de vergaderingen van de Staten-Generaal in het openbaar plaatsvinden. Soms is het echter noodzakelijk dat de vergadering besloten is. De deuren kunnen dan gesloten worden op voorstel van 1/10 van de parlementariërs of op initiatief van de voorzitter zelf. Als er gediscussieerd wordt of de deuren gesloten moeten worden, dan vindt deze discussie ook achter gesloten deuren plaats.

Niet alle parlementariërs zijn elke dag allemaal in de Kamer. De vergaderingen met de regeringen worden door verschillende commissies voorbereid. Per ministerie is er een Kamercommissie die met de desbetreffende minister praat en zo voorbereidend onderzoek doet. De fracties verdelen zich over de commissies, wat betekent dat de leden van kleine fracties vaak in meerdere commissies zitten, terwijl de leden van de grotere fracties vaak met meer leden in één fractie zitten. Naast deze Kamercommissies zijn er ook nog bijzondere en tijdelijke commissies voor bijvoorbeeld een parlementair onderzoek.

Wat zijn nu precies de taken en bevoegdheden van de Tweede Kamer?

Ons parlement heeft dezelfde taken en bevoegdheden als de parlementen in de ons omringende landen, namelijk de controle van de regering en de (mede)wetgeving.

In het kader van de mede-wetgeving met de regering beschikt de Tweede Kamer over twee rechten:

1. Het recht van amendement. De Tweede Kamer kan wijzigingen in een wet aanbrenen.
2. Het recht van initiatief. De Tweede Kamer kan ook zelf een wetsvoorstel inbrengen. Dit gebeurt in praktijk niet vaak, omdat het erg zwaar is voor een Tweede Kamerlid om een initiatiefwet te schrijven. De regering beschikt over duizenden ambtenaren, maar een Kamerlid niet.

Deze twee rechten heeft de Eerste Kamer **niet**. Zij kan een wet alleen aannemen of afwijzen.

Daarnaast dienen de Staten-Generaal de regering te controleren. Wij accepteren namelijk alleen macht als die macht wordt gecontroleerd. De Tweede Kamer doet dit namens ons. Uit art. 68 GW volgt dat ministers verplicht zijn inlichtingen te geven aan de Staten-Generaal. Deze verplichting 'activeert' de ministeriële verantwoordelijkheid. Verder beschikt de kamer over de volgende rechten:

- Het interpellatierecht. Dit is een recht van de Kamer, wat betekent dat je als lid minstens 30 leden van de Kamer mee moet krijgen (art. 133 ROTK). Dit houdt in dat een minister inlichtingen komt geven.
- Het vragenrecht. Dit recht is individueel, elk lid kan op eigen initiatief vragen stellen aan een minister.
- De motie. Belangrijk hierbij is dat een motie niet door de regering uitgevoerd hoeft te worden. Dit is echter niet verstandig, omdat de Kamer daarop kan besluiten de regering weg te sturen.
- Het enquêterecht. Dit is het zwaarste recht van de Kamer, omdat het de commissie veel rechten geeft, zoals het onder ede verhoren van getuigen.
- Tot slot heeft de Kamer het budgetrecht. Dit is het oudste recht, wat inhoudt dat de kamer de begroting kan goedkeuren of kan afkeuren. Als het wordt goedgekeurd, betekent dat dat het geld uitgegeven mag (en niet moet) worden.