

AANBIEDINGSFORMULIER VOOR MINISTERRAADSTUKKEN

*Minister de Geer Fortman en Staatssecretaris
Briefforst overlessen bij over de
in de nieuw standpunt h.a.v.
de tekst van de notitie. Behandeling
Op 1-10-76 Overgeschikt!
29/9/76 P.M.C.*

Minister van Binnenlandse Zaken

Staatssecretaris van

1. Datum: sept. 1976	11. Het voorstel is aangekondigd in: de regeringsverklaring — de troonrede — de begroting — het parlement n.v.t.
2. Nummer: G76/497	
3. Afdeling: Stafafd. GWZ	
4. Hamerstuk/Geen hamerstuk:	12. Korte titel: Nota inzake bijzonder lidmaatschap Staten-Generaal voor Nederlandse afgevaardigden in Europees Parlement
5. Voorgestelde datum van behandeling: 1-10-1976	
6. Motivering indien moet worden afgeweken van de 10-dagen-termijn: spoedig overleg met Kamer noodzakelijk of voorstel tot grondwetswijziging moet worden voorbereid	13. Inhoud en doelstelling van het voorstel: <u>Voorlopige</u> Standpuntbepaling door de Ministerraad over de vraag of invoering van de figuur van het bijzondere lidmaatschap wenselijk is.
7. Datum event. voorgaande behandeling: n.v.t.	
8. Advies uitgebracht door adviescollege(s): n.v.t.	
9. Interdepartementaal voorbereid met: Buit. Zaken Overeenstemming bereikt: XXXX ja/nee (over inhoud v.h. stuk)	
10. Stuk is voorbereid door de bevoegde onderraad: ja/nee n.v.t.	14. Voorgestelde conclusies: Nadat de Ministerraad een voorlopig standpunt zal hebben bepaald, zal over het onderhavige denkbeeld overleg met de Kamer worden gevoerd. Indien het overleg met de Kamer daartoe aanleiding geeft, zal dit standpunt in de Ministerraad nader ter discussie worden gesteld.

15. Gevolgen voor de rijksbegroting op korte of lange termijn voor de meerjarenafspraken, voor de sociale lasten, eventuele financiële gevolgen voor lagere publiekrechtelijke lichamen of betrokken instellingen:

n.v.t.

16. Gevolgen voor de arbeidsmarkt:

n.v.t.

17. Gevolgen voor de personeelsbezetting:

n.v.t.

18. Aanvullende opmerkingen:

n.v.t.

19. Voorlichting (persbericht ontworpen met medewerking van de afdeling Voorlichting):

geen mededelingen

20. Handtekening (namens de bewindsman):

betreft: Bijzonder lidmaatschap
Staten-Generaal voor
Nederlandse leden van
Europees Parlement

Aan de heer Minister-President,
Voorzitter van de Raad van Ministers
Plein 1813 nr. 4
's-Gravenhage

1. Inleiding

Op 11 augustus jl. hebben de Tweede-Kamerleden Patijn en De Koning op een persconferentie hun visie gegeven op de voorbereidingen voor de Europese verkiezingen. Bij die gelegenheid hebben zij een pleidooi gevoerd voor toekenning van de hoedanigheid van bijzonder lid van de Staten-Generaal aan de bijrechtstreekse verkiezing gekozen Nederlandse leden van het Europese Parlement. Eenzelfde figuur was al eerder voorgesteld in het bij de Tweede Kamer aanhangige tweede initiatiefontwerp-Westerterp (12307, thans ontwerp-Van der Sanden) voor een Wet Europese verkiezingen. Dit ontwerp zal bij totstandkoming van een ~~verdrag dat~~ in directe Europese verkiezingen voorziet achterhaald zijn.

Het denkbeeld kwam op 9 september jl. in de Tweede Kamer ter sprake bij de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen. Desgevraagd zei Minister Van der Stoep dat hij de gedachte bijzonder belangwekkend vond en dat hij daaraan belangrijke voordelen verbonden zag. Hij hoopte dat het kabinet op korte termijn gelegenheid zou hebben zich erover te beraden. Hij sloot niet uit dat daarbij ook aspecten naar voren zouden komen, die tegen invoering van het bijzondere lidmaatschap zouden pleiten. Van de zijde van de Kamer werd een duidelijk afwijzend standpunt ingenomen door de heer Berkhouwer. De heren Notenboom (sprekende voor de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.) en Patijn drongen aan op een spoedig overleg ter zake tussen de regering en de Kamer. De heer Patijn merkte nog op dat de gedachte van het bijzondere lidmaatschap een gedachte van hemzelf was en (nog) niet van de fractie. Het was hem bekend dat er fractieleden waren die er bezwaar tegen hadden, zowel gezien vanuit het functioneren van de Tweede Kamer als vanuit het functioneren van het Europese Parlement.

De figuur van het bijzondere lidmaatschap zal zonder grondwetswijziging niet mogelijk zijn. De thans in voorbereiding zijnde grondwetsherzieningsvoorstellen betreffende de Staten-Generaal, zoals deze inmiddels door de Ministerraad zijn aangevaard, laten hiervoor evenmin ruimte. Het is daarom noodzakelijk dat het door de Kamer beoogde overleg op korte termijn wordt gevoerd, zodat spoedig duidelijk wordt of bij het vóór volgend jaar mei in eerste lezing af te wikkelen deel van de grondwetsherziening deze figuur in de Grondwet moet worden ingevoerd c.q. mogelijk gemaakt. In de Ministerraads-

- Communautaire
regeling die

vergadering van 10 september is besloten dat voorafgaand aan dit overleg een gedachtenwisseling in de Raad zou plaatsvinden om tot een voorlopige standpuntbepaling van het kabinet in deze zaak te komen.

2. Inhoud van het bijzondere lidmaatschap

In het ontwerp-Westerterp is het bijzondere lidmaatschap als volgt gestructureerd.

De bijzondere leden hebben zitting in beide Kamers. Zij hebben daarin alleen een raadgevende stem. Voor het terrein van hun bemoeienissen gelden geen formele beperkingen. Zij moeten voldoen aan de eisen die gelden voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Ook gelden voor hen dezelfde incompatibiliteiten. Bij ontbinding van de Tweede Kamer blijft het bijzondere lidmaatschap voortduren. Onduidelijk is of een bijzonder lid ook amendementen en initiatiefvoorstellen zou kunnen indienen. Het ontwerp lijkt er verder van uit te gaan dat de status van gewoon lid met die van bijzonder lid kan worden gecombineerd, met andere woorden dat een lid van het Europese Parlement ook tevens gewoon kamerlid kan zijn.

In de visie-Patijn/De Koning zouden in afwijking van de opzet-Westerterp de Europese parlementariërs alleen bijzonder lid van de Tweede Kamer zijn. Zij zouden op dezelfde voet als gewone kamerleden aan het parlementaire werk kunnen deelnemen met als enig onderscheid dat zij geen stemrecht hebben. Dit zou impliceren dat zij wel amendementen en initiatiefvoorstellen zouden kunnen indienen, maar niet aan de stemming daarover zouden mogen deelnemen. Een "adviserend amendementsrecht" als hier bedoeld hebben thans ook de "Bijzondere Gedelegeerden" ex artikel 17 Statuut.

3. Voordelen van het bijzondere lidmaatschap

Zoals uit de memorie van toelichting bij het ontwerp-Westerterp blijkt, zijn de motieven om de figuur van het bijzondere lidmaatschap in dat ontwerp te introduceren niet van materiële maar van formeel-juridische aard.

De initiatiefnemer heeft gezocht naar een methode, die enerzijds artikel 138, eerste lid, van het E.E.G.-Verdrag eerbiedigt, dat aanwijzing van de afgevaardigden door de parlementen uit hun midden voorschrijft, en anderzijds de mogelijkheid opent ook niet-leden van de Eerste of Tweede Kamer kandidaat te stellen. Met de figuur van het bijzondere lidmaatschap meende hij een oplossing te hebben gevonden die met deze beide vereisten rekening houdt. Andere argumenten ten gunste van de figuur van het bijzondere lidmaatschap werden in de memorie van toelichting niet aangevoerd.

Bij de totstandkoming van het nieuwe verdrag inzake directe Europese verkiezingen komt de hierboven weergegeven motivering voor invoering van het bijzondere lidmaatschap te vervallen. Het voorschrift van artikel 138, eerste lid, E.E.G.-Verdrag geldt dan immers niet meer. In het nieuwe verdrag is bepaald dat de hoedanigheid van afgevaardigde in het Europese Parlement verenigbaar is met - en dus niet langer gebonden is aan - het lidmaatschap van het parlement van een lidstaat (artikel 5).

De heren Patijn en De Koning bepleitten het bijzondere lidmaatschap dan ook op andere, materiële gronden. Zij zien als voordelen van deze figuur dat daardoor de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement het noodzakelijke contact met de Nederlandse politiek en met hun kiezers niet verliezen en dat de fysiek in wezen onmogelijke combinatie van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van het Europese Parlement belangrijk wordt verlicht, omdat de aanwezigheid van de bijzondere kamerleden voor stemmingen in Den Haag niet meer is vereist. Als oplossing voor de vraag hoe te komen tot een zo nauw mogelijke binding tussen het Nederlandse parlement en de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement met vermindering van de bezwaren van het dubbele mandaat is de figuur van het bijzondere lidmaatschap inderdaad gunstig te beoordelen. De beide kamerleden achtten het nog te vroeg om de band tussen het Europese Parlement en de Tweede Kamer abrupt door te snijden. Het zitting hebben van de Europese parlementariërs in de Tweede Kamer biedt naar hun oordeel de mogelijkheid dat althans één van de negen leden van de Ministerraad in het nationale parlement onder een zekere druk kan worden gezet. Ook dit argument heeft reële betekenis. Het is niet te verwachten dat het direct gekozen Europese Parlement ook aanstonds over een volwaardig samenstel van parlementaire bevoegdheden zal beschikken, laat staan dat daarvan aanstonds een doeltreffend gebruik zal worden gemaakt. Daar zal nog veel tijd over heen gaan. Juist in de tijd dat de bevoegdheden nog beperkt zijn zal het voor de invloed van het Parlement van betekenis kunnen zijn, indien daarin personen zitting hebben die ook op het vlak van het nationale parlement een rol spelen. Ook de omstandigheid dat de Europese Ministerraad voorlopig nog wel in de Europese Gemeenschappen het toonaangevende orgaan zal zijn en niet de Europese Commissie onderstreept het belang van een nauwe relatie tussen het Europese Parlement en de nationale parlementen.

inlas A

4. Nadelen van het bijzondere lidmaatschap

Tegen de figuur van het bijzondere lidmaatschap kunnen de volgende bezwaren worden aangevoerd:

- 1)
- a. Een bezwaar tegen de opzet-Westerterp dat niet geldt voor het voorstel-Patijn/De Koning is dat een bijzonder lidmaatschap van beide Kamers niet bevorderlijk is voor de goede werking van het tweekamerstelsel. Een bijzonder lid zou ten aanzien van hetzelfde onderwerp eerst in de Tweede Kamer kunnen optreden en vervolgens ook nog in de Eerste Kamer. Hierdoor zou een vervaging ontstaan van de in ons stelsel bestaande gescheiden posities van Tweede en Eerste Kamer. Wij kennen thans, zoals reeds opgemerkt, in het Statuut de "bijzondere gedelegeerden", die eveneens in beide Kamers kunnen optreden. Door de zeldzaamheid van dit optreden levert deze figuur geen bezwaren op. Bij een bijzonder lidmaatschap van Europese parlementariërs zou een optreden in beide Kamers zich mogelijk frekwenter voordoen en daardoor de kans op ontregeling van het tweekamerstelsel groter zijn. Een bijzonder lidmaatschap van alleen de Tweede Kamer, zoals door Patijn en De Koning voorgestaan, zou dan ook bepaald de voorkeur verdienen boven een bijzonder lidmaatschap van beide Kamers.

inlas B

- b. Men wil de bijzondere leden volledig de status van het gewone kamerlid geven, met uitzondering van het stemrecht. Dat betekent dat in het stelsel van een geheel door rechtstreeks kiesrecht samengestelde volksvertegenwoordiging een onzuiver element wordt gebracht. Aannemelijk is dat de fracties de behandeling van Europese aangelegenheden - althans ten dele - aan de van die fracties deel uitmakende bijzondere leden zullen overlaten. Ook is niet uitgesloten dat zij nog op ander terrein een deel van het parlementaire werk voor hun rekening nemen. Een deel van het werk van de Tweede Kamer zal dus gedaan worden door personen die in die Kamer niet door de kiezers gekozen zijn.
- c. Doordat voor de verkiezing tot Nederlands lid van het Europese Parlement een hoge kiesdeler zal gelden zullen de kleine partijen geen Europese zetels kunnen verwerven en de grootste partijen juist relatief veel. Maakt men de gekozenen tot bijzondere leden van de Tweede Kamer, dan betekent dat een onevenredig verdeelde versterking van de fracties en dus een zekere verstoring van de samenstelling van de Kamer volgens de thans geldende maatstaf van evenredige vertegenwoordiging.
- d. Er zullen twee soorten Tweede-Kamerleden zijn: met en zonder stemrecht. Het missen van stemrecht, van mede-beslissingsrecht over de zaken die in de Kamer aan de orde zijn, ~~zal~~ resulteren in een lagere waardering voor het bijzondere lidmaatschap dan voor het gewone lidmaatschap. De bijzondere leden zullen wellicht het stempel krijgen van tweederangs kamerleden. Het is de vraag of dit voldoende gecompenseerd wordt door de status van lid van het Europese Parlement en of niet eerder de lagere waardering voor het bijzondere lidmaatschap gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de Nederlandse afvaardiging in het Europese Parlement.
- e. Het bijzondere lidmaatschap is ook naar zijn inhoud, zoals men zich die voorstelt, een weinig consistente en bevredigende figuur. Voor het functioneren als lid van een parlement is wezenlijk dat men mede-beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien van wetsontwerpen, begrotingen, amendementen, moties en wat dies meer zij. Aan de bevoegdheid de regering in het parlement ter verantwoording te roepen behoort verbonden te zijn de bevoegdheid om mede te beslissen ~~over~~ een tegen de regering gericht votum. Een slechts adviserend parlamentslid is uit democratisch oogpunt een verwerpelijk verschijnsel. Het voornaamste bezwaar tegen het functioneren van het huidige Europese Parlement is juist dat ~~men~~ nauwelijks bevoegdheden heeft.

→ Zonder mogelijk

→ in

→ het

[beslissingen]

f. Het is niet uitgesloten dat de Kamerfractie waartoe het bijzondere lid behoort druk zal uitoefenen op dat lid om bepaalde kwesties die in het Europees Parlement aan de orde zijn te behandelen op een de fractie welgezinde en daardoor wellicht te nationalistische wijze, terwijl toch van dat lid verwacht moet worden dat hij de zaken primair in Europees verband ziet en behandelt op een wijze zoals de fractie waartoe hij in het Europees Parlement behoort, voorstaat.

inlas te maken
door Buit. Z

5. Vormgeving indien tot invoering zou worden besloten

Onder 4. werd al opgemerkt dat het bijzondere lidmaatschap ter wille van de goede werking van het tweekamerstelsel beperkt zou dienen te worden tot de Tweede Kamer. Het bijzondere lidmaatschap zou ten minste moeten inhouden het recht om in de vergaderingen van de Kamer en van de Kamercommissies het woord te voeren, wanneer daar onderwerpen aan de orde zijn die aanrakingspunten hebben met de Europese samenwerking. Aangezien die aanrakingspunten er bij nagenoeg elk onderwerp in beginsel kunnen zijn, lijkt een formele beperking tot bemoeienis met bepaalde onderwerpen niet mogelijk. Het bijzondere lid zal dus in algemene zin de bevoegdheid dienen te hebben aan de parlementaire discussies deel te nemen. Wie aan de debatten deelneemt, zal echter ook in de gelegenheid moeten worden gesteld een aandeel te hebben in de schriftelijke gedachtenwisseling met de regering. Zowel in het schriftelijke als in het mondelinge overleg met de regering zal het bijzondere lid zijn mening over het aan de orde zijnde onderwerp kunnen geven en te dien aanzien ook vragen aan de regering kunnen stellen, alsmede suggesties voor het te voeren beleid en voor de inhoud van de te treffen wettelijke regelingen kunnen aandragen. Dit zo zijnde, ligt het voor de hand aan de bijzondere leden ook formeel in het Reglement van Orde op de voet van gewone kamerleden het recht te geven amendementen, initiatiefvoorstellen en moties in te dienen en inlichtingen van de regering te vragen in de vorm van een interpellatie of van een mondelinge of schriftelijke vraag. De opvatting dat een bijzonder lid dezelfde bevoegdheden zou dienen te hebben als een gewoon kamerlid, met uitzondering van het stemrecht, lijkt dan ook juist. In een eventuele grondwetsbepaling zou deze karakterisering van het bijzondere lidmaatschap tot uitdrukking dienen te komen. Voor de wijze waarop de figuur in de Grondwet zou worden geïntroduceerd, is voorts een belangrijke factor dat zij, ook naar de mening van de voorstanders, gezien moet worden als een tijdelijke constructie voor een tussenfase in de ontwikkeling naar een volwaardig functionerend Europees Parlement. Op de persconferentie in augustus werd gezegd: we willen deze figuur invoeren, omdat het een te abrupte overgang is de banden tussen Europees en Nederlands parlement ineens geheel door te snijden. Algemeen wordt echter erkend, dat het op den duur wel die richting uit moet. Er dient dus nu reeds rekening mee te worden gehouden dat men na enige tijd tot de conclusie komt dat de thans bestaande motieven om deze voorziening te creëren niet meer gelden. Van belang is ook

inlas C

dat het verdrag zelf er uitdrukkelijk van uit gaat dat het thans in te voeren systeem van directe verkiezingen volgens een in elk land afzonderlijk te bepalen kiesstelsel een tussenfase is naar het houden van uniforme Europese verkiezingen. Het verdrag draagt het Europese Parlement op vóór eind 1980 een ontwerp voor een eenvormige verkiezingsprocedure op te stellen. Dit alles pleit ervoor om, zo men het al doet, het bijzondere lidmaatschap dan toch niet al te stevig in de Grondwet te verankeren. Dit kan worden bereikt door de tijdelijkheid in de tekst van het grondwetsartikel tot uitdrukking te brengen en het artikel een plaats te geven onder de additionele artikelen van de Grondwet en niet in het hoofdstuk inzake de Staten-Generaal.

Het voorgaande leidt tot de volgende eventuele tekst voor een additioneel grondwetsartikel:

1. Tot een bij de wet te bepalen tijdstip zijn de Nederlandse leden van het Europese Parlement/bijzonder lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij onthouden zich daar van stemmen, doch hebben overigens dezelfde bevoegdheden als de gewone leden van de Tweede Kamer. De artikelen 3.1.13 en 3.2.7 zijn op hen van overeenkomstige toepassing.
2. Het eerste lid van dit artikel treedt niet in werking voor de twee/ genoemde artikelen, die voorkomen in de reeds door de Ministerraad aanvaarde herzieningsvoorstellen, betreffen respectievelijk de opdracht aan de wetgever de geldelijke voorzieningen te regelen (huidig artikel 99) ~~de~~ parlementaire immuniteit (huidig artikel 107). Een verdere structurering van het bijzondere lidmaatschap in de Grondwet of de wet lijkt niet noodzakelijk. Voor zover nodig zullen binnen het raam van het grondwetsartikel in het Reglement van Orde van de Kamer nog nadere regels met betrekking tot het functioneren van de bijzondere leden kunnen worden gegeven.

6. Voorlopige standpuntbepaling

Overweging van het voor en tegen van het bijzondere lidmaatschap leidt tot de conclusie dat daaraan aantrekkelijke kanten zitten, maar dat daar toch ook belangrijke bezwaren tegenover staan. Ik ben voorlopig geneigd de bezwaren het zwaarste te laten wegen. Een oplossing voor het probleem van de wenselijke binding met het nationale parlement enerzijds en de zware belasting van een dubbel mandaat anderzijds zou wellicht in een andere richting gezocht kunnen worden. Onder het nieuwe verdrag zal het dubbele mandaat niet als thans verplicht, maar wel mogelijk zijn. De politieke partijen zullen er dus desgewenst zorg voor kunnen dragen dat een deel van de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement tevens lid van de Tweede (of Eerste) Kamer is en een ander deel uitsluitend het Europese mandaat vervult. Er zou dan op het potentieel van een fractie een veel minder grote aanslag worden gepleegd ten behoeve van het Europese Parlement dan thans het geval is en dat geeft de fracties gelegenheid de Europeanen wat meer vrij te stellen van het Nederlandse parlementaire werk. Tegelijkertijd zullen de full-time leden van Europese Parlement daar een relatief groter

*afgevaardigden in
L, van voor zij geen gewone
lid van de Staten-Generaal zijn,
een bij de wet te bepalen
tijdstip
in het eerste lid
< en de*

inlas D

deel van de werkzaamheden voor hun rekening kunnen nemen. Het komt mij voor dat op deze wijze de bezwaren van het dubbele mandaat toch, althans gedeeltelijk, opgelost kunnen worden. Het volgen van deze oplossing zal echter aan de politieke partijen moeten worden overgelaten.

Het bezwaar dat in het Europese Parlement vertoevende Nederlandse kamerleden hier niet aan stemmingen kunnen deelnemen, acht ik bij deze oplossing ook niet zo groot. Het zal dan immers per fractie slechts om enkele afwezigen gaan. Stemmingen waarbij het wenselijk is ook de in het buitenland verblijvende kamerleden te mobiliseren komen sporadisch voor. In het verleden is er wel over gedacht om met name met het oog op de afwezigheid van kamerleden wegens parlementaire werkzaamheden in het buitenland de mogelijkheid van stemoverdracht te introduceren. De bezwaren hiertegen werden echter toch overwegend geacht. Ik meen dat dit ook nu nog het geval is en zou invoering van deze mogelijkheid dan ook niet willen bepleiten.

Bij de beoordeling van het denkbeeld inzake het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer verdient ook overweging, dat er buiten het dubbele mandaat en het bijzondere lidmaatschap toch nog andere constructies denkbaar zijn, om een nauw contact tussen de Nederlandse leden van het Europese Parlement en de Staten-Generaal te verzekeren. Gedacht kan worden aan een periodiek overleg tussen de Nederlandse leden en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken of aan regelmatige deelneming aan vergaderingen van de Tweede-Kamerfracties. De eerste mogelijkheid zou desgewenst in het Reglement van Orde van de Kamer verankerd kunnen worden, aanwending van de tweede mogelijkheid dient geheel aan de fracties te worden overgelaten. Er bestaat geen behoefte aan dergelijke constructies bij Grondwet of wet dwingend voor te schrijven.

inlas E
+
inlas te paralen
door Buit.Z.

7. Conclusie

Blijkens het kamerdebat van 9 september heeft men er van de zijde van de Kamer geen behoefte aan, c.q. heeft men er zelfs bezwaar tegen, indien het kabinet in deze zaak een kant en klaar regeringsstandpunt aan de Kamer presenteert. Men ziet, waar het hier de positie van parlementsleden betreft, deze zaak primair ter beoordeling staan van het parlement. Hiermee kan in zoverre worden ingestemd, dat het overleg met de Kamer kan worden gevoerd, zonder dat tevoren aan de Kamer schriftelijk een standpunt van het kabinet wordt medegedeeld. Ook in het overleg zelf behoeft niet in eerste instantie van regeringszijde een standpunt te worden ingenomen. Na kennisneming van de meningen van de Kamerleden kan, naar bevind van zaken, aanstonds gezegd worden bij welk standpunt het kabinet zich aansluit, dan wel medegedeeld worden dat de zaak nader in het kabinet ter overweging zal worden gebracht.

vervangen
door F

~~Het overleg zal, naar het mij voorkomt, het beste gevoerd kunnen worden met de bijzondere commissie inzake Grondwet en Kieswet en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken gezamenlijk.~~

overvragen
Leer G

~~Resumerend stel ik voor dat de Ministerraad als volgt besluit:~~

- ~~a. De Ministerraad is voorshands van oordeel dat de nadelen van de figuur van het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer voor de Nederlandse leden van het Europese Parlement groter zijn dan de voordelen.~~
- ~~b. Als het overleg met de Kamer daartoe aanleiding geeft, zal dit standpunt in de Ministerraad nader ter discussie worden gesteld.~~

Afschrift van dit schrijven waarover op ambtelijk niveau overleg is gepleegd met het departement van Buitenlandse Zaken zond ik aan de andere Ministers en aan de Staatssecretarissen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

A. Ten gunste van het denkbeeld kan voorts worden aangevoerd dat door de aanwezigheid in haar midden van Europese parlementariërs de Tweede Kamer er beter in kan slagen de door haar behandelde zaken mede in Europees perspectief te bezien, terwijl omgekeerd in het Europese Parlement datgene wat in het Nederlandse Parlement aan de orde is, voor zover nodig de juiste aandacht zal kunnen krijgen.

B. 1) De Kiesraad, die over het ontwerp-Westerterp advies uitbracht, verbond aan zijn beschrijving van het bijzondere lidmaatschap, zoals voorgesteld in dat ontwerp, de opmerking dat het hem "wel een merkwaardige figuur" toescheen.

C. Bij het ontwerpen van een grondwetsbepaling dient er rekening mee te worden gehouden dat in de door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde bepalingen de hoedanigheid van afgevaardigde in het Europese Parlement verenigbaar verklaard wordt met het lidmaatschap van het parlement van een Lid-Staat. Op grond hiervan zal het de nationale wetgever niet toegestaan zijn aan afgevaardigden in het Europese Parlement de status van bijzonder lid van het nationale parlement toe te kennen met uitsluiting van de mogelijkheid gewoon lid van het nationale parlement te zijn. Aangezien men uiteraard niet tegelijk gewoon en bijzonder lid van de Tweede Kamer kan zijn en het voorts om de onder 4 a genoemde reden ook niet mogelijk dient te zijn het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer met het gewone lidmaatschap van de Eerste Kamer te combineren, zou het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer alleen moeten worden toegekend aan die Nederlandse leden van het Europese Parlement, die niet reeds gewoon lid van de Staten-Generaal zijn.

D. Het tweede lid van het concept-artikel maakt het mogelijk het bijzondere lidmaatschap in de Grondwet te introduceren, maar met de invoering ervan nog te wachten. Deze mogelijkheid is van belang voor het geval ten tijde van de komende grondwetsherziening nog niet ten volle kan worden overzien of die invoering wenselijk is. De omstandigheid bijvoorbeeld dat men in het buitenland nergens tot invoering overgaat of een bepaalde ontwikkeling op het Europese niveau zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn de invoering hier te lande alsnog achterwege te laten. De redactie van het tweede lid is daarom zo gekozen, dat zij niet alleen uitstel maar eventueel ook afstel van de inwerkingtreding toelaat. Het lijkt aangewezen een eventueel voorstel tot opneming in de Grondwet van een artikel van bovenbedoelde inhoud in een afzonderlijk wetsontwerp neer te leggen, opdat de beoordeling van dit voorstel los van de beoordeling van de overige herzieningsvoorstellen inzake de Staten-Generaal kan geschieden.

E Naast de waarde die men aan de figuur op zichzelf toekent is voor de vraag of men haar zal invoeren, zoals onder 5 al even ter sprake kwam, ook van belang in hoeverre de andere EEG-landen daartoe overgaan. Tot dusver is alleen bekend dat er in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk enige belangstelling voor bestaat. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal nog nagaan of omtrent de gedachten die hierover bij de EEG-partners bestaan nog nadere gegevens zijn te verkrijgen.

F De wijze waarop het overleg het beste zal kunnen worden gevoerd, zou met het Presidium van de Kamer besproken dienen te worden. Naar verluidt wordt in de Kamer gedacht aan overleg met een speciale commissie voor de regeling van de Europese verkiezingen. Evenwel is hier ook van belang dat het Presidium eerder dit jaar uitdrukkelijk heeft besloten dat voorstellen tot grondwetswijziging behandeld zouden worden door de bijzondere commissie inzake Grondwet en Kieswet en niet door de kamercommissies op welker terrein het betreffende onderwerp ligt. Ook in dit geval lijkt het mij wenselijk dat in ieder geval de commissie Grondwet/Kieswet zich met de zaak bezighoudt.

G Resumerend: de Ministerraad wordt gevraagd zich bij wijze van voorlopige standpuntbepaling uit te spreken of hij de invoering van de figuur van het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer voor de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement wenselijk acht. Voorts zou kunnen worden besloten dat dit voorlopige standpunt nader in de Ministerraad ter discussie zal worden gesteld, indien het overleg met de Kamer daartoe aanleiding geeft.

Aan de heer Minister-President,
Voorzitter van de Raad van Ministers
Plein 1813 nr. 4
's-Gravenhage

1. Inleiding

Op 11 augustus jl. hebben de Tweede-Kamerleden Patijn en De Koning op een persconferentie hun visie gegeven op de voorbereidingen voor de Europese verkiezingen. Bij die gelegenheid hebben zij een pleidooi gevoerd voor toekenning van de hoedanigheid van bijzonder lid van de Staten-Generaal aan de bijrechtstreekse verkiezing gekozen Nederlandse leden van het Europese Parlement. Eenzelfde figuur was al eerder voorgesteld in het bij de Tweede Kamer aanhangige tweede initiatiefontwerp-Westerterp (12307, thans ontwerp-Van der Sanden) voor een Wet Europese verkiezingen. Dit ontwerp zal bij totstandkoming van een communautaire regeling die in directe Europese verkiezingen voorziet achterhaald zijn.

Het denkbeeld kwam op 9 september jl. in de Tweede Kamer ter sprake bij de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen. Desgevraagd zei Minister Van der Stoel dat hij de gedachte bijzonder belangwekkend vond en dat hij daaraan belangrijke voordelen verbonden zag. Hij hoopte dat het kabinet op korte termijn gelegenheid zou hebben zich erover te beraden. Hij sloot niet uit dat daarbij ook aspecten naar voren zouden komen, die tegen invoering van het bijzondere lidmaatschap zouden pleiten. Van de zijde van de Kamer werd een duidelijk afwijzend standpunt ingenomen door de heer Berkhouwer. De heren Notenboom (sprekende voor de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.) en Patijn drongen aan op een spoedig overleg ter zake tussen de regering en de Kamer. De heer Patijn merkte nog op dat de gedachte van het bijzondere lidmaatschap een gedachte van hemzelf was en (nog) niet van de fractie. Het was hem bekend dat er fractieleden waren die er bezwaar tegen hadden, zowel gezien vanuit het functioneren van de Tweede Kamer als vanuit het functioneren van het Europese Parlement.

De figuur van het bijzondere lidmaatschap zal zonder grondwetswijziging niet mogelijk zijn. De thans in voorbereiding zijnde grondwetsherzieningsvoorstellen betreffende de Staten-Generaal, zoals deze inmiddels door de Ministerraad zijn aanvaard, laten hiervoor evenmin ruimte. Het is daarom noodzakelijk dat het door de Kamer beoogde overleg op korte termijn wordt gevoerd, zodat spoedig duidelijk wordt of bij het vóór volgend jaar mei in eerste lezing af te wikkelen deel van de grondwetsherziening deze figuur in de Grondwet moet worden ingevoerd c.q. mogelijk gemaakt. In de Ministerraads-

vergadering van 10 september is besloten dat voorafgaand aan dit overleg een gedachtenwisseling in de Raad zou plaatsvinden om tot een voorlopige standpuntbepaling van het kabinet in deze zaak te komen.

2. Inhoud van het bijzondere lidmaatschap

In het ontwerp-Westerterp is het bijzondere lidmaatschap als volgt gestructureerd.

De bijzondere leden hebben zitting in beide Kamers. Zij hebben daarin alleen een raadgevende stem. Voor het terrein van hun bemoeienissen gelden geen formele beperkingen. Zij moeten voldoen aan de eisen die gelden voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Ook gelden voor hen dezelfde incompatibiliteiten. Bij ontbinding van de Tweede Kamer blijft het bijzondere lidmaatschap voortduren. Onduidelijk is of een bijzonder lid ook amendementen en initiatiefvoorstellen zou kunnen indienen. Het ontwerp lijkt er verder van uit te gaan dat de status van gewoon lid met die van bijzonder lid kan worden gecombineerd, met andere woorden dat een lid van het Europese Parlement ook tevens gewoon kamerlid kan zijn.

In de visie-Patijn/De Koning zouden in afwijking van de opzet-Westerterp de Europese parlementariërs alleen bijzonder lid van de Tweede Kamer zijn. Zij zouden op dezelfde voet als gewone kamerleden aan het parlementaire werk kunnen deelnemen met als enig onderscheid dat zij geen stemrecht hebben. Dit zou impliceren dat zij wel amendementen en initiatiefvoorstellen zouden kunnen indienen, maar niet aan de stemming daarover zouden mogen deelnemen. Een "adviserend amendementsrecht" als hier bedoeld hebben thans ook de "bijzondere gedelegeerden" ex artikel 17 Statuut.

3. Voordelen van het bijzondere lidmaatschap

Zoals uit de memorie van toelichting bij het ontwerp-Westerterp blijkt, zijn de motieven om de figuur van het bijzondere lidmaatschap in dat ontwerp te introduceren niet van materiële maar van formeel-juridische aard.

De initiatiefnemer heeft gezocht naar een methode, die enerzijds artikel 138, eerste lid, van het E.E.G.-Verdrag eerbiedigt, dat aanwijzing van de afgevaardigden door de parlementen uit hun midden voorschrijft, en anderzijds de mogelijkheid opent ook niet-leden van de Eerste of Tweede Kamer kandidaat te stellen. Met de figuur van het bijzondere lidmaatschap meende hij een oplossing te hebben gevonden die met deze beide vereisten rekening houdt. Andere argumenten ten gunste van de figuur van het bijzondere lidmaatschap werden in de memorie van toelichting niet aangevoerd.

Bij de totstandkoming van het nieuwe verdrag inzake directe Europese verkiezingen komt de hierboven weergegeven motivering voor invoering van het bijzondere lidmaatschap te vervallen. Het voorschrift van artikel 138, eerste lid, E.E.G.-Verdrag geldt dan immers niet meer. In het nieuwe verdrag is bepaald dat de hoedanigheid van afgevaardigde in het Europese Parlement verenigbaar is met - en dus niet langer gebonden is aan - het lidmaatschap van het parlement van een lidstaat (artikel 5).

De heren Patijn en De Koning bepleitten het bijzondere lidmaatschap dan ook op andere, materiële gronden. Zij zien als voordelen van deze figuur dat daardoor de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement het noodzakelijke contact met de Nederlandse politiek en met hun kiezers niet verliezen en dat de fysiek in wezen onmogelijke combinatie van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van het Europese Parlement belangrijk wordt verlicht, omdat de aanwezigheid van de bijzondere kamerleden voor stemmingen in Den Haag niet meer is vereist.

Als oplossing voor de vraag hoe te komen tot een zo nauw mogelijke binding tussen het Nederlandse parlement en de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement met vermijding van de bezwaren van het dubbele mandaat is de figuur van het bijzondere lidmaatschap inderdaad gunstig te beoordelen.

De beide kamerleden achtten het nog te vroeg om de band tussen het Europese Parlement en de Tweede Kamer abrupt door te snijden. Het zitting hebben van de Europese parlementariërs in de Tweede Kamer biedt naar hun oordeel de mogelijkheid dat althans één van de negen leden van de Ministerraad in het nationale parlement onder een zekere druk kan worden gezet. Ook dit argument heeft reële betekenis. Het is niet te verwachten dat het direct gekozen Europese Parlement ook aanstonds over een volwaardig samenstel van parlementaire bevoegdheden zal beschikken, laat staan dat daarvan aanstonds een doeltreffend gebruik zal worden gemaakt. Daar zal nog veel tijd over heen gaan. Juist in de tijd dat de bevoegdheden nog beperkt zijn zal het voor de invloed van het Parlement van betekenis kunnen zijn, indien daarin personen zitting hebben die ook op het vlak van het nationale parlement een rol spelen. Ook de omstandigheid dat de Europese Ministerraad voorlopig nog wel in de Europese Gemeenschappen het toonaangevende orgaan zal zijn en niet de Europese Commissie onderstreept het belang van een nauwe relatie tussen het Europese Parlement en de nationale parlementen.

Ten gunste van het denkbeeld kan voorts worden aangevoerd dat door de aanwezigheid in haar midden van Europese parlementariërs de Tweede Kamer er beter in kan slagen de door haar behandelde zaken mede in Europees perspectief te bezien, terwijl omgekeerd in het Europese Parlement datgene wat in het Nederlandse Parlement aan de orde is, voor zover nodig de juiste aandacht zal kunnen krijgen.

4. Nadelen van het bijzondere lidmaatschap

Tegen de figuur van het bijzondere lidmaatschap kunnen de volgende bezwaren worden aangevoerd:

- a. Een bezwaar tegen de opzet-Westerterp 1) dat niet geldt voor het voorstel-Patijn/De Koning is dat een bijzonder lidmaatschap van beide Kamers niet bevorderlijk is voor de goede

- werking -

1) De Kiesraad, die over het ontwerp-Westerterp advies uitbracht, verbond aan zijn beschrijving van het bijzondere lidmaatschap, zoals voorgesteld in dat ontwerp, de opmerking dat het hem "wel een merkwaardige figuur" toescheen (zitting 73/74, 12307, nr. 6).

De heren Patijn en De Koning bepleitten het bijzondere lidmaatschap dan ook op andere, materiële gronden. Zij zien als voordelen van deze figuur dat daardoor de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement het noodzakelijke contact met de Nederlandse politiek en met hun kiezers niet verliezen en dat de fysiek in wezen onmogelijke combinatie van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van het Europese Parlement belangrijk wordt verlicht, omdat de aanwezigheid van de bijzondere kamerleden voor stemmingen in Den Haag niet meer is vereist.

Als oplossing voor de vraag hoe te komen tot een zo nauw mogelijke binding tussen het Nederlandse parlement en de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement met vermijding van de bezwaren van het dubbele mandaat is de figuur van het bijzondere lidmaatschap inderdaad gunstig te beoordelen.

De beide kamerleden achtten het nog te vroeg om de band tussen het Europese Parlement en de Tweede Kamer abrupt door te snijden. Het zitting hebben van de Europese parlementariërs in de Tweede Kamer biedt naar hun oordeel de mogelijkheid dat althans één van de negen leden van de Ministerraad in het nationale parlement onder een zekere druk kan worden gezet. Ook dit argument heeft reële betekenis. Het is niet te verwachten dat het direct gekozen Europese Parlement ook aanstonds over een volwaardig samenstel van parlementaire bevoegdheden zal beschikken, laat staan dat daarvan aanstonds een doeltreffend gebruik zal worden gemaakt. Daar zal nog veel tijd over heen gaan. Juist in de tijd dat de bevoegdheden nog beperkt zijn zal het voor de invloed van het Parlement van betekenis kunnen zijn, indien daarin personen zitting hebben die ook op het vlak van het nationale parlement een rol spelen. Ook de omstandigheid dat de Europese Ministerraad voorlopig nog wel in de Europese Gemeenschappen het toonaangevende orgaan zal zijn en niet de Europese Commissie onderstreept het belang van een nauwe relatie tussen het Europese Parlement en de nationale parlementen.

Ten gunste van het denkbeeld kan voorts worden aangevoerd dat door de aanwezigheid in haar midden van Europese parlementariërs de Tweede Kamer er beter in kan slagen de door haar behandelde zaken mede in Europees perspectief te bezien, terwijl omgekeerd in het Europese Parlement datgene wat in het Nederlandse Parlement aan de orde is, voor zover nodig de juiste aandacht zal kunnen krijgen.

4. Nadelen van het bijzondere lidmaatschap

Tegen de figuur van het bijzondere lidmaatschap kunnen de volgende bezwaren worden aangevoerd:

- a. Een bezwaar tegen de opzet-Westerterp 1) dat niet geldt voor het voorstel-Patijn/De Koning is dat een bijzonder lidmaatschap van beide Kamers niet bevorderlijk is voor de goede

- werking -

1) De Kiesraad, die over het ontwerp-Westerterp advies uitbracht, verbond aan zijn beschrijving van het bijzondere lidmaatschap, zoals voorgesteld in dat ontwerp, de opmerking dat het hem "wel een merkwaardige figuur" toescheen (zitting 73/74, 12307, nr. 6).

werking van het tweekamerstelsel. Een bijzonder lid zou ten aanzien van hetzelfde onderwerp eerst in de Tweede Kamer kunnen optreden en vervolgens ook nog in de Eerste Kamer. Hierdoor zou een vervaging ontstaan van de in ons stelsel bestaande gescheiden posities van Tweede en Eerste Kamer. Wij kennen thans, zoals reeds opgemerkt, in het Statuut de "bijzondere gedelegeerden", die eveneens in beide Kamers kunnen optreden. Door de zeldzaamheid van dit optreden levert deze figuur geen bezwaren op. Bij een bijzonder lidmaatschap van Europese parlementariërs zou een optreden in beide Kamers zich mogelijk frekwenter voordoen en daardoor de kans op ontregeling van het tweekamerstelsel groter zijn. Een bijzonder lidmaatschap van alleen de Tweede Kamer, zoals door Patijn en De Koning voorgestaan, zou dan ook bepaald de voorkeur verdienen boven een bijzonder lidmaatschap van beide Kamers.

- b. Men wil de bijzondere leden volledig de status van het gewone kamerlid geven, met uitzondering van het stemrecht. Dat betekent dat in het stelsel van een geheel door rechtstreeks kiesrecht samengestelde volksvertegenwoordiging een onzuiver element wordt gebracht. Aannemelijk is dat de fracties de behandeling van Europese aangelegenheden - althans ten dele - aan de van die fracties deel uitmakende bijzondere leden zullen overlaten. Ook is niet uitgesloten dat zij nog op ander terrein een deel van het parlementaire werk voor hun rekening nemen. Een deel van het werk van de Tweede Kamer zal dus gedaan worden door personen die in die Kamer niet door de kiezers gekozen zijn.
- c. Doordat voor de verkiezing tot Nederlands lid van het Europese Parlement een hoge kiesdeler zal gelden zullen de kleine partijen geen Europese zetels kunnen verwerven en de grootste partijen juist relatief veel. Maakt men de gekozenen tot bijzondere leden van de Tweede Kamer, dan betekent dat een onevenredig verdeelde versterking van de fracties en dus een zekere verstoring van de samenstelling van de Kamer volgens de thans geldende maatstaf van evenredige vertegenwoordiging.
- d. Er zullen twee soorten Tweede-Kamerleden zijn: met en zonder stemrecht. Het missen van stemrecht, van mede-beslissingsrecht over de zaken die in de Kamer aan de orde zijn, zouden mogelijk resulteren in een lagere waardering voor het bijzonder lidmaatschap dan voor het gewone lidmaatschap. De bijzondere leden zullen wellicht het stempel krijgen van tweederangs kamerleden. Het is de vraag of dit voldoende gecompenseerd wordt door de status van lid van het Europese Parlement en of niet eerder de lagere waardering voor het bijzondere lidmaatschap gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de Nederlandse afvaardiging in het Europese Parlement.
- e. Het bijzondere lidmaatschap is ook naar zijn inhoud, zoals men zich die voorstelt, een weinig consistente en bevredigende figuur. Voor het functioneren als lid van een parlement is wezenlijk dat men mede-beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien van wetsontwerpen, begrotingen, amendementen, moties en wat dies meer zij. Aan de bevoegdheid de regering in het parlement ter verantwoording te roepen behoort verbonden te zijn de bevoegdheid om mede te beslissen in een tegen de regering gericht votum. Een slechts adviserend parlementslid is uit democratisch oogpunt een verwerpelijk verschijnsel. Het voornaamste bezwaar tegen het functioneren van het huidige Europese Parlement is juist dat het nauwelijks beslissingsbevoegdheden heeft.

- f. Het is niet uitgesloten dat de Kamerfractie waartoe het bijzondere lid behoort druk zal uitoefenen op dat lid om bepaalde kwesties die in het Europese Parlement aan de orde zijn te behandelen op een de fractie welgezinde en daardoor wellicht te nationalistische wijze, terwijl toch van dat lid verwacht moet worden dat hij de zaken primair in Europees verband ziet en behandelt op een wijze zoals de fractie waartoe hij in het Europese Parlement behoort, voorstaat.

Van de zijde van Buitenlandse Zaken wordt ten aanzien van de onder d en e aangevoerde bezwaren aangetekend dat het adviserende lidmaatschap van de Tweede Kamer een afgeleide vormt van het lidmaatschap van het Europese Parlement. Om die reden is het niet juist genoemd adviserend lidmaatschap te vergelijken met de status der gewone leden van de Tweede Kamer en de bevoegdheden die zij uit dien hoofde hebben.

5. Vormgeving indien tot invoering zou worden besloten

Onder 4. werd al opgemerkt dat het bijzondere lidmaatschap ter wille van de goede werking van het tweekamerstelsel beperkt zou dienen te worden tot de Tweede Kamer. Het bijzondere lidmaatschap zou ten minste moeten inhouden het recht om in de vergaderingen van de Kamer en van de Kamercommissies het woord te voeren, wanneer daar onderwerpen aan de orde zijn die aanrakingspunten hebben met de Europese samenwerking. Aangezien die aanrakingspunten er bij nagenoeg elk onderwerp in beginsel kunnen zijn, lijkt een formele beperking tot bemoeienis met bepaalde onderwerpen niet mogelijk. Het bijzondere lid zal dus in algemene zin de bevoegdheid dienen te hebben aan de parlementaire discussies deel te nemen. Wie aan de debatten deelneemt, zal echter ook in de gelegenheid moeten worden gesteld een aandeel te hebben in de schriftelijke gedachtenwisseling met de regering. Zowel in het schriftelijke als in het mondelinge overleg met de regering zal het bijzondere lid zijn mening over het aan de orde zijnde onderwerp kunnen geven en te dien aanzien ook vragen aan de regering kunnen stellen, alsmede suggesties voor het te voeren beleid en voor de inhoud van de te treffen wettelijke regelingen kunnen aandragen. Dit zo zijnde, ligt het voor de hand aan de bijzondere leden ook formeel in het Reglement van Orde op de voet van gewone kamerleden het recht te geven amendementen, initiatiefvoorstellen en moties in te dienen en inlichtingen van de regering te vragen in de vorm van een interpellatie of van een mondelinge of schriftelijke vraag. De opvatting dat een bijzonder lid dezelfde bevoegdheden zou dienen te hebben als een gewoon kamerlid, met uitzondering van het stemrecht, lijkt dan ook juist. In een eventuele grondwetsbepaling zou deze karakterisering van het bijzondere lidmaatschap tot uitdrukking dienen te komen. Bij het ontwerpen van een grondwetsbepaling dient er rekening mee te worden gehouden dat in de door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde bepalingen de hoedanigheid van afgevaardigde in het Europese Parlement verenigbaar verklaard wordt met het lidmaatschap van het parlement van een Lid-Staat. Op grond hiervan zal het de nationale wetgever niet toegestaan zijn aan afgevaardigden in het Europese Parlement uit te sluiten van de mogelijkheid gewoon lid van het nationale parlement te zijn. Aangezien men uiteraard niet tegelijk

gewoon en bijzonder lid van de Tweede Kamer kan zijn en het voorts om de onder 4 a genoemde reden ook niet mogelijk dient te zijn het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer met het gewone lidmaatschap van de Eerste Kamer te combineren, zou het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer alleen moeten worden toegekend aan die Nederlandse leden van het Europese Parlement, die niet reeds gewoon lid van de Staten-Generaal zijn. Voor de wijze waarop de figuur in de Grondwet zou worden geïntroduceerd, is voorts een belangrijke factor dat zij, ook naar de mening van de voorstanders, gezien moet worden als een tijdelijke constructie voor een tussenfase in de ontwikkeling naar een volwaardig functionerend Europees Parlement. Op de persconferentie in augustus werd gezegd: we willen deze figuur invoeren, omdat het een te abrupte overgang is de banden tussen Europees en Nederlands parlement ineens geheel door te snijden. Algemeen wordt echter erkend, dat het op den duur wel die richting uit moet. Er dient dus nu reeds rekening mee te worden gehouden dat men na enige tijd tot de conclusie komt dat de thans bestaande motieven om deze voorziening te creëren niet meer gelden. Van belang is ook dat het verdrag zelf er uitdrukkelijk van uit gaat dat het thans in te voeren systeem van directe verkiezingen volgens een in elk land afzonderlijk te bepalen kiesstelsel een tussenfase is naar het houden van uniforme Europese verkiezingen. Het verdrag draagt het Europese Parlement op vóór eind 1980 een ontwerp voor een eenvormige verkiezingsprocedure op te stellen. Dit alles pleit ervoor om, zo men het al doet, het bijzondere lidmaatschap dan toch niet al te stevig in de Grondwet te verankeren. Dit kan worden bereikt door de tijdelijkheid in de tekst van het grondwetsartikel tot uitdrukking te brengen en het artikel een plaats te geven onder de additionele artikelen van de Grondwet en niet in het hoofdstuk inzake de Staten-Generaal.

Het voorgaande leidt tot de volgende eventuele tekst voor een additioneel grondwetsartikel:

1. Tot een bij de wet te bepalen tijdstip zijn de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement, voor zover zij geen gewoon lid van de Staten-Generaal zijn, bijzonder lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij onthouden zich daar van stemmen, doch hebben overigens dezelfde bevoegdheden als de gewone leden van de Tweede Kamer. De artikelen 3.1.13 en 3.2.7 zijn op hen van overeenkomstige toepassing.
2. Het eerste lid van dit artikel treedt niet in werking vóór een bij de wet te bepalen tijdstip.

De twee in het eerste lid genoemde artikelen, die voorkomen in de reeds door de Ministerraad aanvaarde herzieningsvoorstellen, betreffen respectievelijk de opdracht aan de wetgever de geldelijke voorzieningen te regelen (huidig artikel 99) en de parlementaire immuniteit (huidig artikel 107). Een verdere structurering van het bijzondere lidmaatschap in de Grondwet of de wet lijkt niet noodzakelijk. Voor zover nodig zullen binnen het raam van het grondwetsartikel in het Reglement van Orde van de Kamer nog nadere regels met betrekking tot het functioneren van de bijzondere leden kunnen worden gegeven.

Het tweede lid van het concept-artikel maakt het mogelijk het bijzondere lidmaatschap in de Grondwet te introduceren, maar met de invoering ervan nog te wachten. Deze mogelijkheid is van belang voor het geval ten tijde van de komende grondwetsherziening nog niet ten volle kan worden overzien of die invoering wenselijk is. De omstandigheid bijvoorbeeld dat men in het buitenland nergens tot invoering overgaat of een bepaalde ontwikkeling op het Europese niveau zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn de invoering hier te lande alsnog achterwege te laten. De redactie van het tweede lid is daarom zo gekozen, dat zij niet alleen uitstel maar eventueel ook afstel van de inwerkingtreding toelaat.

Het lijkt aangewezen een eventueel voorstel tot opneming in de Grondwet van een artikel van bovenbedoelde inhoud in een afzonderlijk wetsontwerp neer te leggen, opdat de beoordeling van dit voorstel los van de beoordeling van de overige herzieningsvoorstellen inzake de Staten-Generaal kan geschieden.

6. Voorlopige standpuntbepaling

Overweging van het voor en tegen van het bijzondere lidmaatschap leidt tot de conclusie dat daaraan aantrekkelijke kanten zitten, maar dat daar toch ook belangrijke bezwaren tegenover staan. In tegenstelling tot mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken ben ik voorlopig geneigd de bezwaren het zwaarste te laten wegen. Een oplossing voor het probleem van de wenselijke binding met het nationale parlement enerzijds en de zware belasting van een dubbel mandaat anderzijds zou wellicht in een andere richting gezocht kunnen worden. Onder het nieuwe verdrag zal het dubbele mandaat niet als thans verplicht, maar wel mogelijk zijn. De politieke partijen zullen er dus desgewenst zorg voor kunnen dragen dat een deel van de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement tevens lid van de Tweede (of Eerste) Kamer is en een ander deel uitsluitend het Europese mandaat vervult. Er zou dan op het potentieel van een fractie een veel minder grote aanslag worden gepleegd ten behoeve van het Europese Parlement dan thans het geval is en dat geeft de fracties gelegenheid de Europeanen wat meer vrij te stellen van het Nederlandse parlementaire werk. Tegelijkertijd zullen de full-time leden van het Europese Parlement daar een relatief groter deel van de werkzaamheden voor hun rekening kunnen nemen. Het komt mij voor dat op deze wijze de bezwaren van het dubbele mandaat toch, althans gedeeltelijk, opgelost kunnen worden. Het volgen van deze oplossing zal echter aan de politieke partijen moeten worden overgelaten.

Het bezwaar dat in het Europese Parlement vertoevende Nederlandse kamerleden hier niet aan stemmingen kunnen deelnemen, acht ik bij deze oplossing ook niet zo groot. Het zal dan immers per fractie slechts om enkele afwezigen gaan. Stemmingen waarbij het wenselijk is ook de in het buitenland verblijvende kamerleden te mobiliseren komen sporadisch voor. In het verleden is er wel over gedacht om met name met het oog op de afwezigheid van kamerleden wegens parlementaire werkzaamheden in het buitenland de mogelijkheid van stemoverdracht te introduceren. De bezwaren hiertegen werden echter toch overwegend geacht. Ik meen dat dit ook nu nog het geval is en zou invoering van deze mogelijkheid dan ook niet willen bepleiten.

Bij de beoordeling van het denkbeeld inzake het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer verdient ook overweging, dat er buiten het dubbele mandaat en het bijzondere lidmaatschap toch nog andere constructies denkbaar zijn, om een nauw contact tussen de Nederlandse leden van het Europese Parlement en de Staten-Generaal te verzekeren. Gedacht kan worden aan een periodiek overleg tussen de Nederlandse leden en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken of aan regelmatige deelneming aan vergaderingen van de Tweede-Kamerfracties. De eerste mogelijkheid zou desgewenst in het Reglement van Orde van de Kamer verankerd kunnen worden, aanwending van de tweede mogelijkheid dient geheel aan de fracties te worden overgelaten. Er bestaat geen behoefte aan dergelijke constructies bij Grondwet of wet dwingend voor te schrijven.

Naast de waarde die men aan de figuur op zichzelf toekent is voor de vraag of men haar zal invoeren, zoals onder 5 al even ter sprake kwam, ook van belang in hoeverre de andere EEG-landen daartoe overgaan. Tot dusver is alleen bekend dat er in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk enige belangstelling voor bestaat. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal nog nagaan of omtrent de gedachten die hierover bij de EEG-partners bestaan nog nadere gegevens zijn te verkrijgen.

Van de zijde van Buitenlandse Zaken acht men daarentegen de gesignaleerde voordelen ruimschoots opwegen tegen de mogelijke, daaraan klevende bezwaren. Van die zijde wordt op het gevaar gewezen dat het abrupt doorsnijden van de band tussen het Nederlandse Parlement en het Europese Parlement een te grote verarming met zich mede brengt, in het bijzonder door het althans grotendeels verdwijnen van Europese inbreng in het werk van de Staten-Generaal en door de aanzienlijke beperking van de Nederlandse leden van het Europese Parlement om in hun oordeelsvorming te kunnen betrekken hetgeen leeft in de boezem van het Nederlandse Parlement in het bijzonder van de Tweede Kamer. Zulks klemt met name zolang het Europese Parlement zelf nog niet over voldoende wetgevende en controlerende bevoegdheden beschikt en de nationale parlementen voorshands nog een belangrijke rol zullen blijven vervullen, in het bijzonder voor wat betreft de controle op het besluitvormingsproces in de Raad van Ministers. Hoewel de hierboven aangedragen tussen-oplossingen zeer zeker bijdragen tot bestendiging van een zekere band tussen de Europese Parlementariërs en de Tweede Kamer moeten zij evenwel onvoldoende worden geacht om de Nederlandse leden van het Europese Parlement hun taak op adequate wijze te doen vervullen. Deze tussen-oplossingen hebben namelijk een te incidenteel karakter dan wel gaan te veel uit van het initiatief van politieke partijen.

7. Conclusie

Blijkens het kamerdebat van 9 september heeft men er van de zijde van de Kamer geen behoefte aan, c.q. heeft men er zelfs bezwaar tegen, indien het kabinet in deze zaak een kant en klaar regeringsstandpunt aan de Kamer presenteert. Men ziet, waar het hier de positie van parlementsleden betreft, deze zaak primair ter beoordeling staan van het parlement. Hiermee kan in zoverre worden ingestemd, dat het overleg met de Kamer kan worden gevoerd, zonder dat tevoren aan de Kamer schriftelijk een standpunt van het kabinet wordt medegedeeld. Ook in het overleg zelf behoeft niet in eerste instantie van regeringszijde een standpunt te worden ingenomen. Na kennisneming van de meningen van de Kamerleden kan, naar bevind van zaken, aanstonds gezegd worden bij welk standpunt het kabinet zich aansluit, dan wel medegedeeld worden dat de zaak nader in het kabinet ter overweging zal worden gebracht.

De wijze waarop het overleg het beste zal kunnen worden gevoerd, zou met het Presidium van de Kamer besproken dienen te worden. Naar verluidt wordt in de Kamer gedacht aan overleg met een speciale commissie voor de regeling van de Europese verkiezingen. Evenwel is hier ook van belang dat het Presidium eerder dit jaar uitdrukkelijk heeft besloten dat voorstellen tot grondwetswijziging behandeld zouden worden door de bijzondere commissie inzake Grondwet en Kieswet en niet door de kamercommissies op welker terrein het betreffende onderwerp ligt. Ook in dit geval lijkt het mij wenselijk dat in ieder geval de commissie Grondwet/Kieswet zich met de zaak bezighoudt.

Resumerend: de Ministerraad wordt gevraagd zich bij wijze van voorlopige standpuntbepaling uit te spreken of hij de invoering van de figuur van het bijzondere lidmaatschap van de Tweede Kamer voor de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement wenselijk acht. Voorts zou kunnen worden besloten dat dit voorlopige standpunt nader in de Ministerraad ter discussie zal worden gesteld, indien het overleg met de Kamer daartoe aanleiding geeft.

Afschrift van dit schrijven waarover op ambtelijk niveau overleg is gepleegd met het departement van Buitenlandse Zaken zond ik aan de andere Ministers en aan de Staatssecretarissen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,