

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15144>

Please be advised that this information was generated on 2020-12-05 and may be subject to change.

EEN ENKELE KANTTEKENING BIJ DE KAMERONTBINDING 1972

door

Dr. C. A. J. M. KORTMANN



In de afgelopen twee maanden is het een en ander geschreven over de kabinetscrisis en de kabinetsformatie 1972. In het Nederlands juristenblad zagen artikelen van Burkens¹⁾ en Prakke²⁾ het licht.

In Bestuurswetenschappen van september maakt Van Raalte enige staatsrechtelijke kanttekeningen bij het gebeurde. Op deze geschriften, althans op een enkel onderdeel ervan, wordt hieronder ingegaan.

Van Raalte verwijt op blz. 261 Biesheuvel te zeer een beroep te hebben gedaan op de dynamiek van het ongeschreven staatsrecht. Hij stelt dat bedoelde dynamiek uiteindelijk binnen de perken moet blijven. Hiermede kan volledig worden ingestemd, al moet men zich dan wel afvragen welke die perken zijn.

Van Raalte, schrijvend over het ontbindingsrecht, introduceert zelf een aantal — ongeschreven — grenzen aan dit recht. Terwijl de Grondwet in artikel 82 stelt, dat de Koning het recht heeft om de Kamers der Staten-Generaal, elke afzonderlijk, of beide, te ontbinden, hetgeen op zich zelf een onbeperkte bevoegdheid van de Koning inhoudt om tot ontbinding over te gaan — vanzelfsprekend onder verantwoordelijkheid van de minister(s) —, meent Van Raalte dat dit ontbindingsrecht echter slechts mag worden toegepast in drie gevallen: „In de eerste plaats als er een onoverbrugbare kloof tussen een kabinet en de volksvertegenwoordiging is ontstaan”. Bovendien ingeval een Kamer gekozen zou zijn onder invloed van revolutionaire gebeurtenissen of een oorlogspsychose, ten slotte „indien sinds haar verkiezing onmiskenbaar een dusdanige wijziging in de openbare mening omtrent de publieke zaak tot stand gekomen zou zijn, dat ten gevolge van een volslagen „doorbraak” op staatkundig terrein de indertijd gekozen Kamer per se niet meer representeert wat er zich binnen de wijde kring van de stemgerechtigden voltrokken heeft” (blz. 269)³⁾. Hij voegt er aan toe: „Staatsrechtelijk is Kamerontbin-

1) N.J.B. 1972, blz. 801 e.v.

2) N.J.B. 1972, blz. 1019 e.v.

3) Hoe stelt men dit overigens definitief vast? Doet men dit niet juist dóór ontbinding en nieuwe verkiezingen?

ding . . . uitsluitend toelaatbaar wegens een van de drie hierboven aangegeven situaties" (blz. 270).

Dit lezende kan men zich afvragen of ook Van Raalte zich niet schuldig maakt aan een al te dynamische hantering van het ongeschreven recht en wel om de ontbindingsbevoegdheid van de Kroon in te perken. Is het wel zo dat slechts in deze gevallen ontbonden mag worden en dat in deze gevallen dan ook ontbonden kán worden?

Gewezen kan worden op het feit dat sinds 1868 de ongeschreven regel bestaat dat ter zake van dezelfde oorzaak de Kamer slechts éénmaal ontbonden kan worden. Dit is een beperkingsgrond die de bevoegdheid van de Koning in de door Van Raalte genoemde gevallen beperkt. Doch dit is niet zozeer van belang. Van belang is of de door Van Raalte gegeven limitatieve opsomming staatsrechtelijk wel verdedigbaar is.

Andere opvattingen dan de zijne bestaan in ieder geval: in het proefschrift van De Kwaadsteniet kan men lezen dat ontbinding mogelijk is bij een conflict tussen Regering en Kamer(s), tussen Eerste en Tweede Kamer, doch ook bij een conflict binnen het kabinet! (blz. 191, e.v.), kortom in alle uitzonderingsgevallen, hetgeen van een aanzienlijk ruimere opvatting getuigt dan welke wij bij Van Raalte vinden.

Oud⁴⁾ ziet naar ongeschreven recht slechts één beperking van het ontbindingsrecht: „geen tweede ontbinding door een kabinet, dat bij een eerste ontbinding de slag heeft verloren". Ook bij Van der Pot-Donner kan men beperkingen als door Van Raalte gesuggereerd niet vinden. Mag de Kamer of mogen de Kamers niet ontbonden worden als er een ander kiesstelsel of uitgebreider kiesrecht tot stand komt? Laten we eens aannemen dat de huidige Grondwet een meerderheidsstelsel zou toelaten, dat de Kieswet enige maanden na het optreden van een nieuwe Tweede Kamer een meerderheidsstelsel zou invoeren. Zou een ontbinding van een of beide Kamers dan ongeoorloofd zijn? In 1850 heeft een ontbinding om vergelijkbare redenen plaatsgevonden, waarop Van Raalte elders trouwens wel wijst (Het Nederlands Parlement, blz. 72). Welnu, het feit dat de kiesgerechtigde leeftijd in september is verlaagd tot achttien jaar, zou een argument kunnen zijn om de ontbinding van dit jaar staatsrechtelijk gerechtvaardigd te achten.

Is ontbinding niet ook geoorloofd als de Eerste Kamer een door de Tweede Kamer voorgedragen wetsvoorstel niet accepteert? Kan de Kroon dan niet een van beide of beide Kamers ontbinden? Een ontkenkend antwoord zou op degelijke gronden moeten berusten, nu de Grondwet het recht van de Kroon hiertoe niet uitsluit.

⁴⁾ Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I 1967, tweede druk, blz. 698.

En is ontbinding niet toelaatbaar, indien een kabinet gaarne een bredere basis zou willen vinden in de Kamer(s) om het regeringsbeleid op te doen steunen, zonder dat er sprake is van een onoverbrugbare kloof, zelfs als de kans op het verkrijgen van die bredere basis twijfelachtig is? Zekerheid bieden verkiezingen nooit, het kansspel — element dat Van Raalte zo verwerpelijk acht (blz. 270) — ligt er immer in besloten.

En waarom zou Kamerontbinding niet plaats mogen hebben onder drang van de fracties? Indien een ministersploeg hiervoor verantwoordelijkheid meent te kunnen aanvaarden, is er staatsrechtelijk niets bijzonders aan de hand, ook al wil men hierop het etiket zelfontbinding plakken⁵⁾.

Er is echter geen sprake van zelfontbinding in staatsrechtelijke zin. Het kabinet — of zelfs de Koning! — kan immer weigeren het ontbindingsbesluit te tekenen. Dan zou de Kamer(s) niets anders resten dan te blijven zitten, de ministers weg te sturen en te hopen een nieuw kabinet te kunnen formeren, of de weigering tot ontbinding over te gaan te accepteren en het kabinet aan te laten blijven.

Van zelfontbinding is eerst sprake indien de Tweede (of Eerste) Kamer alleen, met uitsluiting van anderen, over deze ontbinding een besluit neemt. Een zodanig ontbindingsrecht verdedigden Daudt, Gruijters en Meuwissen tijdens de werkzaamheden van de staatscommissie Cals-Donner (Eindrapport blz. 128).

In het staatsrecht dient men de terminologie zo zuiver mogelijk te houden. Er zijn al voldoende termen die onzuiver worden gebruikt. Kamerinitiatief in plaats van initiatief der Staten-Generaal, de gelijkshakeling van interpellatie- en vragenrecht, amendementsrecht dat zou toekomen aan Kamerleden, zijn alle opvattingen die in de pers herhaaldelijk te vinden zijn. Laat men nu niet ook nog de term zelfontbinding introduceren. De verwarring is alom al groot genoeg.

KAMERONTBINDING EN FORMATIEPOGINGEN

door

Dr. E. VAN RAALTE

Nu er aanleiding bestaat nog een en ander omtrent Kamerontbinding in het midden te brengen heeft het zin hierbij ook in het kort enige aandacht te besteden aan de jongste puzzel op het gebied van formatie van een nieuw te vormen kabinet.

⁵⁾ Burkens, a.a., blz. 808; Van Raalte, a.a., blz. 276, noot 3.