



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Constitutionele beginselen van parlamentsrecht

Over naamgeving van fracties, democratie, vrij mandaat en neutraliteit, en het ordelijk functioneren van de Kamers

Besselink, L.

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Rechter & Politiek

License

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/in-the-netherlands/you-share-we-take-care>)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Besselink, L. (2024). Constitutionele beginselen van parlamentsrecht: Over naamgeving van fracties, democratie, vrij mandaat en neutraliteit, en het ordelijk functioneren van de Kamers. In H. Broeksteeg, M. van Emmerik, R. de Jong, & B. Vermeulen (Eds.), *Rechter & Politiek: Bovend'Eert-bundel* (pp. 111-122). Wolters Kluwer.
https://www.inview.nl/document/id8f679d1d3b3e4eb1bc327f319a34d0a0?ctx=WKNL_CSL_3206

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Leonard Besselink*

9

Constitutionele beginselen van parlamentsrecht

Over naamgeving van fracties, democratie, vrij mandaat en neutraliteit, en het ordelijk functioneren van de Kamers

1. Inleiding

Het staatsrecht staat inherent in het spanningsveld tussen beginselen en politieke praktijk. Hoewel sommige rechters zich bevoegd achten te oordelen over de interne discipline en samenstelling van kamerfracties,¹ is het vooralsnog aan de instellingen van de dagelijkse politiek zelf om in zowel eerste als laatste instantie hun doen en laten te beoordelen op verenigbaarheid met constitutionele normen en beginselen. Dit blijkt geen eenvoudige kwestie voor de bevoegde parlementaire instanties, zodra vragen rijzen die niet met het Reglement van Orde in de hand te beantwoorden zijn. Nog minder eenvoudig is het wanneer relevante constitutionele normen van parlamentsrecht niet eenduidig zijn af te lezen uit Grondwet of wet, terwijl de vraag rijst of bepalingen uit zo'n Reglement daarmee verenigbaar zijn. In de drukte van de politieke alledag doet men wat de praktijk wenselijk vindt zonder bijzondere aandacht voor constitutionele beginselen, zelfs als die op de eigen praktijk betrekking hebben.

Een recente kwestie inzake de naamgeving van een kamerfractie die in de Tweede Kamer door het leven is gegaan als de 'fractie-Den Haan' illustreert het probleem van de afwezigheid van een bepaling in het Reglement van Orde en de vraag wat dan constitutioneel noodzakelijk en gepast is. In dit geval wilde de bestaande fractie - fractie-Den Haan - een andere naam gaan voeren overeenkomstig de naam van hun nieuwe politieke groepering die zich intussen als partij bij de Kiesraad had laten registreren - GOUD. Het RvOTK bevat echter geen regel over wie daarover heeft te beslissen en of dat een autonome beslissing is. Wat is dan beslissend, met name nu hierover geen historisch precedent bestaat? Hieronder wordt betoogd dat constitutionele beginselen van parlamentsrecht beslissend moeten zijn.

Het nieuwe Reglement van Orde van de Eerste Kamer (RvOEK) zoals dat sinds het aantreden van een nieuwe Eerste Kamer (juni 2023) geldt, bevat bepalingen over naamgeving; zoals we zullen zien, verbieden zij een fractie om zelf te bepalen welke naam zij voert. Stel dat GroenLinks en de PvdA in een

* Prof. dr. L.F.M. (Leonard) Besselink is emeritus hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam en docent aan de Libera Università Internazionali degli Studi Sociali (LUISS) te Rome.

¹ Rb Amsterdam 9 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1089; Hof Amsterdam 7 februari 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:276.

nieuwe groepering of partij zouden opgaan, dan mag de naam van die groepering of partij niet in de Eerste Kamer worden gevoerd. Het RvOEk illustreert op dit punt het probleem van een bepaling die op goede gronden in strijd kan worden geacht met constitutionele beginselen van parlamentsrecht.

Om dit te verhelderen schets ik, na een korte rechtsvergelijking, de aard van de problematiek en duid ik aan hoe de kwestie van naamgeving van fracties constitutioneel-rechtelijk dient te worden beoordeeld. Daarbij beperk ik mij tot bestaande fracties of fusies van fracties en ga ik niet in op de kwestie van de benaming van afsplitsingen van fracties. De kwestie van afsplitsingen, die bij de meest recente herzieningen in beide kamers in hoge mate de aandacht hadden, blijkt de gedachtenvorming over de beslissingsmacht omtrent naamgeving van fracties snel te vertroebelen.

2. Rechtsvergelijking: Bundestag, Assemblée nationale, Kamer van volksvertegenwoordigers van het Belgische federale parlement, de Senato en Camera dei deputati, Europees Parlement

Hoewel voorbeelden uit andere landen niet beslissend kunnen zijn voor de vraag hoe het constitutionele recht te onzent moet worden uitgelegd en toegepast (misschien zelfs hoe het zou moeten worden vormgegeven),² is rechtsvergelijking van heuristische waarde: rechtsvergelijking kan inzichten opleveren die bijdragen aan het begrip van ons eigen recht. Zulk begrip is het hoogste is dat een academisch jurist kan nastreven. Deze waarde heeft rechtsvergelijking in het bijzonder in geval het eigen recht obscuur is en geen duidelijke en bevredigende antwoorden op gerezen vragen lijkt te geven. Beperken we ons hier tot een korte opsomming van de stand van zaken op het ons interesserende onderwerp in relevante kamers van de nationale parlementen van de Bondsrepubliek, Frankrijk, België en Italië, en het Europees Parlement.

De situatie in de Bondsrepubliek is volkomen helder. Hoewel parlementaire groepen aan bepaalde eisen moeten voldoen om een ‘fractie’ te zijn, is het aan een eenmaal gevormde of erkende fractie om de eigen naam te bepalen. De *Geschäftsordnung der Bundestag* bepaalt in § 10 lid 2:

‘Die Bildung einer Fraktion, ihre Bezeichnung, die Namen der Vorsitzenden, Mitglieder und Gäste sind dem Präsidenten schriftlich mitzuteilen’.

² Justice Antonin Scalia in *Printz v United States*, 521 US 898 (1997), voetnoot 11, p. 921: ‘Justice Breyer’s dissent would have us consider the benefits that other countries, and the European Union, believe they have derived from federal systems that are different from ours. We think such comparative analysis inappropriate to the task of interpreting a constitution, though it was of course quite relevant to the task of writing one.’

Deze bepaling geldt ook voor parlementaire groepen die geen formele ‘fractie’ zijn omdat zij niet voldoen aan het minimum ledenaantal.³

In Frankrijk kiest elke fractie de eigen naam, hetgeen gebeurt bij het afleggen van de verklaring door de fracties die voortvloeit uit artikel 19 lid 2 *Règlement de l'Assemblée nationale*:

‘Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe’.⁴

De autonome naamgevingskeuze hangt samen met het beginsel van de parlementaire autonomie. Dat het een constitutionele eis is dat de vorming van fracties in de Assemblée aan geen (*aucun*) beperking en controle onderhevig is, volgt uit Conseil constitutionnel DC-2014-702 van 14 oktober 2014, waarin de wetgeving die de verenigingsvorm aan fracties oplegt grondwettig werd verklaard.

Het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van het federale parlement in België bevat geen regels over de benaming. De gevestigde praktijk wijst uit dat de politieke fracties zelf hun naam kiezen en deze tussentijds kunnen wijzigen, zo blijkt bij navraag bij de griffie van de Kamer. In de praktijk stemmen de namen van de fracties overeen met die van de kandidatenlijst van de partij waarvoor leden zijn gekozen; als een politieke partij van naam verandert, volgt ook de politieke fractie in de Kamer, waartoe een eenvoudige mededeling volstaat. Ook een afsplitsing kan onder een nieuwe, zelfgekozen naam een fractie vormen.

Voor de Italiaanse Senaat wordt een ondubbelzinnige regel gegeven in het *Regolamento del Senato*, art. 15, lid 2:

‘Elke fractie wordt opgericht door kennisgeving aan het voorzitterschap van de Senaat van haar naam en eventuele latere wijzigingen daarvan.’⁵

Het wijzigen van de naam van een fractie geschiedt regelmatig. Zo veranderde de fractie *Forza Italia*, die haar naam eerder al wijzigde in *Forza Italia Berlusconi Presidente*, haar naam per 20 oktober 2022 in *Forza Italia Berlusconi Presidente PPE*.⁶ Wanneer er onenigheid bestaat binnen een fractie over de vraag of het

³ *Geschäftsordnung der Bundestag* §10(4).

⁴ Zie bijvoorbeeld *Journal officiel électronique authentifié* n° 0150 van 28/06/2017, <<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=tMdFqa4RhTz-ITIOXJ-7W71ZjbSkzgfYbAkF9RNDzMU=>>.

⁵ ‘Ciascun Gruppo si costituisce comunicando alla Presidenza del Senato la propria denominazione ed ogni successiva variazione.’

⁶ Legislatura 19^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 002 del 19/10/2022, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/Resaula/0/1360982/index.html?part=doc_dc.

fractiebesluit over de te voeren naam in overeenstemming met de eigen fractiereglementen is genomen, dan kan de Senaatsvoorzitter hooguit een voorlopige beslissing nemen in lijn met de geuite wens in afwachting van een autonome interne oplossing.⁷

De *Camera dei Deputati* van de Italiaanse Republiek volgt in de praktijk de regel in de zojuist geciteerde bepaling van het *Regolamento del Senato*, die overigens niet in het reglement van de *Camera* vastgelegd is. Ook hier gebeurt het regelmatig dat fracties van naam veranderen, met name de uit meerdere politieke partijen en stromingen bestaande fracties, die veelvuldig van samenstelling wisselen door afsplitsingen en ‘overlopen’ van gedeputeerden. Altijd volgt de Kamer de namen die de betrokken fracties aangeven; de in de Kamer gebezigde taal drukt uit dat het de betreffende fractie zelf is die haar naam wijzigt.⁸ Zo veranderde in de huidige sinds oktober 2022 zittende Kamer al enkele fracties van naam. Op 27 oktober 2022 veranderde de fractie ‘Noi Moderati’ haar naam in ‘Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al centro)-MAIE’; en veranderde op 20 november 2023 de groep die voorheen de naam ‘Azione - Italia Viva - Renew Europe’ voerde, haar naam in ‘Azione - Popolari europeisti riformatori - Renew Europe’.⁹

Het Europees Parlement kent in haar Reglement een bepaling over fracties, artikel 33: Oprichting en ontbinding van fracties:

‘1. De leden kunnen fracties oprichten naar politieke gezindheid.

...

5. De oprichting van een fractie wordt in een verklaring aan de Voorzitter meegedeeld. Deze verklaring omvat:

- de naam van de fractie,
- een politieke verklaring, waarin de doelstelling van de fractie wordt vermeld, alsmede
- de namen van haar leden en de samenstelling van haar bureau.

Alle leden van de fractie verklaren schriftelijk in een bijlage bij de verklaring dat zij dezelfde politieke verwantschap hebben.’

Dit beperkte overzicht levert op dat het geheel aan de betrokken politieke groeperingen die een fractie vormen wordt gelaten te bepalen welke naam zij voeren, en dat zij ook bij deze naam in de betreffende volksvertegenwoordiging worden aangeduid, zelfs als dit niet is vastgelegd in het reglement van orde. Dit geldt ook als bepaald is dat degenen die gekozen zijn op de lijst van eenzelfde

⁷ Aldus Legislatura 19^a - Giunta per il Regolamento - Resoconto sommario [woordelijk verslag] n. 3 van 07/11/2023.

⁸ Voor een opsomming van alle naamwijzigingen in de 19^e legislatuur zie <https://www.camera.it/leg19/1083>.

⁹ Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 116^a Seduta, Assemblea – Resoconto stenografico 24 oktober 2023, p. 5.

politieke partij of groepering (of groep politieke partijen of bewegingen) een fractie vormen, en het dus niet - zoals vaak het geval is – aan kamerleden is om zelf fracties te vormen. Het ‘politieke banier’ waaronder men gekozen is, beperkt dan ook niet de mogelijkheid van naamsverandering, al dan niet door fusering, door splitsing of het overstappen naar een andere fractie. In elk van de onderzochte gevallen wordt deze benadering ingegeven door de vrijheid het eigen politieke mandaat vorm te geven, mede in de vorm van samenwerking (of niet), welke vrijheid gepaard gaat met de plicht voor het vertegenwoordigend lichaam en haar ambten (met name de Voorzitter) zich te onthouden van inmenging in de politieke keuzes die parlamentsleden daarbij maken.

3. Welke regels beheersen de naamgeving van fracties in de Tweede Kamer?

Het Reglement van orde van de Tweede Kamer (RvOTK) regelt dat bij aanvang van een zitting een fractie wordt gevormd door de leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard (artikel 5.1 lid 1). Onder welke *naam* zij een fractie vormen is in het RvOTK niet geregeld. Ook volgt uit het eerste lid van deze bepaling niet dat de fractie de naam moet dragen van die lijst. Zo’n orde- of rechtsregel bestaat niet, en zou in de weg staan aan de momenteel gevolgde praktijk van aanduidingen bij afsplitsingen (te weten ‘Groep ...’ gevolgd door de naam van de leider van de groep). Dat in de praktijk de naamgeving in eerste instantie gebaseerd wordt op de naam van de lijst waarop men gekozen is, ligt voor de hand en is begrijpelijk genoeg. Op een regel in het RvOTK is dit echter niet gebaseerd. Evenmin kan uit de parlementaire praktijk worden afgeleid dat een fractie niet te eniger tijd een andere naam zou kunnen voeren, zoals we hieronder aangeven.

Bij de beantwoording van de gestelde onderzoeksvraag moeten wij daarom acht slaan op het algemene staatsrechtelijke kader dat wordt gevormd door de fundamentele beginselen en specifieke kenmerken van het Nederlandse parlementaire stelsel, welke kunnen worden afgeleid uit het stelsel van de Grondwet, relevante wetten, gewoonterecht en conventies, en die in de parlementairrechtelijke literatuur worden erkend.¹⁰ Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag moeten die beginselen tegen elkaar worden afgewogen.

Tot die beginselen en kenmerken behoort het fundamentele beginsel van *het vrije mandaat* (dat tot uitdrukking komt in artikelen 67 lid 3 en 50 Grondwet), op grond waarvan kamerleden nimmer gedwongen kunnen worden hun kiezersmandaat op andere wijze uit te oefenen dan de gekozenen zelf goed dunkt te zijn in het algemeen belang.

Daarnaast, maar daar niet van losstaand, is sprake van het in de Grondwet tot uitdrukking komende *democratiebeginsel*, dat met name ten grondslag ligt aan artikel 4 (kiesrecht) jo. 54 van de Grondwet.

¹⁰ Zie Elzinga en Van Wisse, *De parlementaire fracties*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1990, met name p. 71-73.

Van bijzonder belang voor deze materie is ook het *neutraliteitsbeginsel*, dat als beginsel van parlamentsrecht begrepen moet worden in samenhang met en als voortvloeisel uit de beginselen van het vrije mandaat en het democratiebeginsel. Het neutraliteitsbeginsel kan worden omschreven als het beginsel dat door overigens bevoegde organen niet mag worden getreden in, en geen onderscheid mag worden gemaakt op grond van, de politieke opvattingen en nagestreefde politieke doelstellingen van kamerleden. Het kiesrecht zoals dat in de Kieswet en daarop berustende regelgeving wordt uitgewerkt, wordt beheerst door dit neutraliteitsbeginsel. Het neutraliteitsbeginsel is een kernbeginsel van het parlementair organisatierecht, en is behalve op kamerleden ook van toepassing op fracties en groepen die op grond van dit beginsel gelijk moeten worden behandeld ongeacht hun politieke kleur, en in wier voorgestane politieke beginselen en doelstellingen niet mag worden getreden.¹¹

Ten slotte moet het *autonomiebeginsel* worden genoemd dat aan artikel 72 Grondwet ten grondslag ligt en dat behelst dat de kamer haar eigen orde en interne organisatie bepaalt. Tot de autonomie van de kamer behoort ongetwijfeld ook het bepalen wat het organisatie- en ordebelang vergt. Het beginsel van het goede en ordelijke functioneren van de Kamer, in de Duitse constitutionele jurisprudentie bekend als het beginsel van *Funktionsfähigkeit*,¹² hangt ongetwijfeld met artikel 72 Grondwet samen, ook al is dit laatste in de hierboven geciteerde Nederlandse parlementairrechtelijke literatuur niet afzonderlijk geformuleerd.

4. Kunnen historische precedents uit de parlementaire praktijk uitkomst bieden?

Voordat wij aan een afweging van deze beginselen toekomen, moeten we ons afvragen waarom hier historische precedents uit de parlementaire praktijk geen rol kunnen spelen. De redenen daarvoor zijn de volgende.

In de parlementaire praktijk van de Tweede Kamer zijn er slechts kwesties over naamgeving ontstaan in verband met de aanduiding van groepen op politieke grondslag samenwerkende kamerleden die die door *afsplitsing* zijn ontstaan. Er is echter geen logisch dwingende reden om aan te nemen dat een praktijk die voor een afsplitsing geldt - een verschijnsel dat vaak bedenkelijk wordt geacht vanuit democratisch oogpunt en om organisatorische redenen, met name de verdere versplintering van de Kamer en bijgevolg van versplintering

¹¹ Onder meer J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal: een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle : W.E.J. Tjeenk Willink 1994, die zijn omschrijving echter alleen beperkt tot het verbod onderscheid te maken.

¹²Laatstelijk BVerfG Urteil des Zweiten Senats vom 22 März 2022, 2 BvE 2\20, Rn. 52 en 54 e.v.; het wordt een *Rechtsgut von Verfassungsrang* genoemd, dat meeweegt bij de beperking van rechten van individuele leden van de Bondsdag.

van middelen en tijd - ook zou moeten gelden voor een intact blijvende fractie die vanwege politieke ontwikkelingen haar naam wil wijzigen.

Ten tweede blijkt dat de na-oorlogse praktijk bij de aanduiding van afsplitsingen niet consistent is geweest,¹³ zodat aan die praktijk alleen daarom al moeilijk dwingend gezag aan kan worden toegekend. Overigens is in de discussies rond afsplitsingen wel gesuggereerd om de voorkeur van de nieuwe groep kamerleden ten aanzien van de naamgeving een legitieme rol te laten spelen – een suggestie die vervolgens niet van de hand werd gewezen.¹⁴ Daarbij speelt

¹³ De eerste na-oorlogse afsplitsing (van de CPN-fractie in de nasleep van de de-stalinisering van de Russische communistische partij in 1957) werd niet naar de leider van de groep als ‘Groep Gortzak’ aangeduid, maar als de ‘Communistische Groep’; vermoedelijk speelde de wens van de Groep zelf een rol - hoe de benaming tot stand kwam volgt niet uit de Handelingen of andere openbare stukken.

¹⁴ Bij de meervoudige splitsingen in de Boerenpartij, eind jaren '60, gaven drie van de afgesplitste kamerleden in een brief aan de kamervoorzitter aan 'voortaan onder de naam BINDING-RECHTS zitting zullen blijven nemen in deze Tweede Kamer der Staten-Generaal'; een verzoek dat daarna nog een keer herhaald werd door het bestuur van de intussen opgerichte politieke partij Binding Rechts waarvan deze fractieleden lid waren geworden. Kamervoorzitter Van Thiel nam ten aanzien van de staatsrechtelijke situatie het volgende standpunt in: 'Ten aanzien van het verzoek van de groep Harmsen wijs ik erop, dat in de wet noch in het Reglement van Orde der Kamer een aanknopingspunt te vinden is voor de opvatting dat het aanduiden van een of meer leden met een nieuwe naam, zoals hier aan de orde is, in de Kamer niet toelaatbaar zou zijn.' Handelingen TK 1968-1969, 529-530. Uiteindelijk werd de afsplitsing aangeduid met Groep Harmsen, maar wat daarbij beslissend is geweest, en waarom de afsplitsende groep zijn eerdere wens introk, is uit de openbare stukken niet kenbaar. De kwestie van de benaming kwam ook aan de orde bij de belangrijke herziening van het Reglement van Orde in het voorjaar 1971 in de context van meerdere afsplitsingen die zich recent hadden voorgedaan en de wens de daarmee gepaard gaande versnippering van spreektijden en financiële middelen tegen te gaan; zie *Kamerstukken II* 1970/71, 11 223, en *Handelingen II* 1970/71, p. 3566 (30 maart 1971) e.v. Een suggestie van Westerterp om bij onzekerheid over de vraag wie de eigenlijke voortzetting is van de fractie (wie is de echte KVP? wie de echte Boerenpartij?) de Kamer te laten beslissen, stuitte op verzet bij de mede-initiator van de RvO-herziening Aantjes: 'De heer Westerterp heeft nog gezegd dat, als beide groepen zeggen, dat zij het oorspronkelijke program trouw zijn gebleven, en dat zij daarom ook aanspraak maken op de oorspronkelijke naam, de Kamer dan een beslissing moet nemen. Nee, dat moet niet de Kamer doen. Dat zullen die groepen zelf moeten regelen. Als één van de twee bereid is een andere naam te kiezen, dan is het probleem opgelost. Als één van de twee daar niet toe bereid is, dan zal de Kamer geen uitspraak doen, omdat zij daarmede partij in een intern conflict zou kiezen. Dat zal de Kamer heus wel laten. Het komt mij voor, dat dan de Voorzitter, zoals hij dat ook in het verleden heeft gedaan, de meest neutrale aanduiding kiest.[...] Ik geloof overigens, dat dit probleem zich niet zo snel zal voordoen, want — en dat bewijst ook de praktijk — als een betrekkelijk kleine groep zich afsplitst, gaat dat meestal gepaard met de vorming van een nieuwe partij. Dan zal zo'n groep er prijs op stellen om al enigszins aan haar eigen identiteit in deze Kamer te gaan bouwen. Dat bevordert men meer door een eigen aanduiding te kiezen', *Handelingen II* 1970/71, 3578 r.k. De daar-

een rol dat in al de afsplitsingsgevallen na 1971 het niet gegaan is om een kamerlid dat pretendeerde de politieke lijn van de oorspronkelijke fractie te vertegenwoordigen, en lag het voor de hand aan te sluiten bij de lijn die in de praktijk in overwegende mate (maar niet altijd) werd gevolgd, en mogen we aannemen dat afgesplitsten daar zelf mee instemden. Het is geen vergezochte hypothese dat het voeren van een nieuwe naam of aanduiding om een eigen politieke identiteit tot uitdrukking te brengen zich in de praktijk niet voordeed, omdat de vorming van een nieuwe politieke groepering met een eigen identiteit enige tijd pleegt te vergen. De praktijk sinds 1971, waarbij afsplitsende kamerleden telkens zijn aangeduid als ‘Groep’ gevolgd door de naam van de leider, kan daarom niet worden opgevat als een verbod om de eigen naamkeuze van een *fractie* leidend te laten zijn.

5. Democratie, vrij mandaat, neutraliteit en het ordelijk functioneren van de kamer

Er bestaat geen geschreven rechtsregel over de benaming of aanduiding van fracties in de Tweede Kamer, en ook de parlementaire praktijk biedt geen staatsrechtelijk sluitende uitkomst. Dit betekent dat de kwestie zal moeten worden opgelost aan de hand van de algemene beginselen van parlamentsrecht, met name de beginselen van democratie, het vrije mandaat en de neutraliteit en autonomie van de Kamer.

Het grondwettelijke beginsel van het vrije mandaat gaat ver. Het weegt zwaarder dan de opvatting van het democratiebeginsel die fractieafsplittingen veroordeelt, uitgaande van de idee dat men op basis van een bepaald politiek programma gekozen is. Het zou in deze opvatting een inbreuk zijn op het democratiebeginsel indien men niet langer de opvattingen van de partij die dit programma vaststelde wil uitdragen.¹⁵ Deze opvatting stuit echter af op 1) het grondwettelijk beginsel van het vrije mandaat, 2) is niet gevolgd in de Kieswet en 3) heeft geen weerslag gevonden in de parlementaire praktijk waarin afsplittingen regulier zijn. Betreurenswaardig wellicht, maar dit is een kwestie van democratische moraliteit, niet van een rechtsbeginsel dat opweegt tegen het vrij mandaat.

Een dergelijk democratie-argument wordt ook gebruikt om te stellen dat de benaming van een fractie niet mag afwijken van die van de lijst waarop betrokken kamerleden zijn gekozen. Wat betreft de Tweede Kamer is er echter geen rechtsregel of rechtens bindend beginsel dat fracties of groepen de naam van de lijst dienen te voeren waarop de betrokken kamerleden gekozen zijn. De regel van het RvOTK dat leden die op eenzelfde lijst gekozen zijn een fractie vormen,

op volgende verwerping van het amendement-Westerterp impliceert dat de door Aantjes voorgestane benadering dat de Kamer neutraal dient te blijven en de naamgeving aan de betrokken Kamerleden laat, in elk geval niet werd verworpen.

¹⁵ Aldus bijv. Westerterp in *Handelingen II* 1970/71, p. 3568.

zegt niets over de naam die de fractie dient te dragen, ook al ligt het wel voor de hand om de naam te voeren van die lijst. Ook aanknopingspunten in de parlementaire praktijk van de Tweede Kamer over de naamvoering van fracties en afsplitsingen (zo de laatste al van belang zouden zijn) zijn van te weinig gewicht om het beginsel van het vrije mandaat van kamerleden te overvleugelen.

Het in de Grondwet tot uitdrukking komende beginsel van het vrije mandaat maakt dat het aan kamerleden zelf is om geheel naar eigen inzicht de te volgen politieke lijn vast te stellen, aan te passen, terug te draaien, zich af te keren van het politieke programma van de lijst waarop men gekozen is, en naar believen nieuwe politieke stromingen aan te zwengelen, op te starten en zich daarbij aan te sluiten. Staatsrechtelijk kan een kamerlid door niemand gehouden worden zich in politiek opzicht anders op te stellen dan het kamerlid zelf voorstaat, zowel in concrete zaken, zoals het stemgedrag, als bij het innemen van standpunten in het algemeen. Deze vrijheid betreft niet alleen individuele kamerleden, maar is in de huidige vorm van parlementaire organisatie tevens van toepassing op in een fractie samenwerkende groep kamerleden. Als tegenhanger van het vrije mandaat van kamerleden vloeit het neutraliteitsbeginsel aan de zijde van de kamer en haar ambten jegens kamerleden en fracties hier onverbrekelijk uit voort.

Wanneer zich nieuwe ontwikkelingen voordoen, waarbij de politieke oriëntatie van fracties leidt tot oprichting van of betrokkenheid bij een nieuwe politieke beweging of partij en dit tot fusies leidt, dan kan een nieuwe fractie ontstaan, zoals het RvOTK in artikel 5 lid 2 onder a erkent, zo goed als wanneer een fractie zich splitst.¹⁶ De politieke zelfdefinitie die voortvloeit uit de beginselen van het vrij mandaat en het neutraliteitsbeginsel is beslissend voor deze fusies en splitsingen. Er is geen ruimte voor de Kamer of haar ambten om in te gaan tegen de ontwikkeling van politieke opvattingen die kamerleden uitdragen en ten gevolge daarvan gestalte krijgen in opvattingen over met wie wel of niet wordt samengewerkt.

Dit neemt niet weg dat om puur praktisch-organisatorische redenen die uitsluitend het ordelijk functioneren van de Kamer beogen, het Presidium in voorkomend geval besluiten moet (kunnen) nemen. Zo kan bij een splitsing van fracties, zoals hierboven aangestipt, de vraag ontstaan wie voortzetting van de oorspronkelijke fractie vormt, zoals als destijds enige tijd bij de Boerenpartij onduidelijk was. Het nieuwe RvOTK voorziet erin dat in dat geval het Presi-

¹⁶ Artikel 5.1 Fracties [..]

Lid 2. Nieuwe fracties kunnen gedurende een zitting slechts worden gevormd door:

- a. een samenvoeging van twee of meer fracties;
- b. een splitsing tot twee of meer fracties.

Lid 3. Een splitsing als bedoeld in het tweede lid, onder b, is slechts mogelijk, indien bij een afscheiding van leden van een fractie onduidelijk is welk deel van de leden als voortzetting van de oorspronkelijke fractie moet worden beschouwd, en het Presidium heeft besloten dat hierdoor twee of meer nieuwe fracties zijn gevormd. [...]

dium besluit dat er twee (of meer) nieuwe fracties zijn gevormd.¹⁷ Het Presidium is daar echter niet vrij in: het is gebonden aan het criterium van onduidelijkheid wie voortzetting is van de oorspronkelijke fractie (artikel 5 lid 3 RvOTK). Eveneens is het denkbaar dat twee fracties fuseren, waaraan in het geheel geen voorwaarden verbonden zijn. Het Presidium en de Kamer worden dan gebonden door het autonome gedrag van de betrokken groeperingen, en dat is de enig juiste opvatting waartoe het neutraliteitsbeginsel noopt.

Door het RvOTK wordt in het midden gelaten hoe de gesplitste of gefuseerde fracties zullen worden aangeduid. De oplossing die enige tijd voor de Boerenpartij leek te gelden ('Boerenpartij-X', 'Boerenpartij-Y', 'Boerenpartij-Z', waarbij X, Y en Z de namen van leiders van de onderscheiden politieke afsplitsingen waren) is denkbaar. Maar wat als een van de groeperingen zich snel ontwikkelt tot een nieuwe politieke partij, bijvoorbeeld 'Binding Rechts'? Is het dan aan het Presidium om ze te dwingen de oude naam te voeren met toevoeging? Is het überhaupt wel aan het Presidium om te bepalen bij welke naam zij worden aangeduid, en zo ja waarom eigenlijk?

De naamgeving en aanduiding van een fractie is onderdeel van de politieke zelfdefinitie van die fractie, dus wezenlijk verbonden met de vrije uitoefening van het mandaat. Weliswaar dient de Voorzitter te weten hoe hij een groep kamerleden heeft aan te duiden bij stemmingen, beraadslagingen en debatten, doch zij heeft daarbij een strikt neutraal standpunt in te nemen.¹⁸ Dit betekent dat het niet aan de Voorzitter is te bepalen welke benaming zij het meest geschikt of gepast is. Nog minder zou het aan het Presidium of de Kamer zijn om een politieke aanduiding te bedenken voor een fractie. Het vrij mandaat en het neutraliteitsbeginsel lijken in de weg te staan aan een andere benadering.

Kan het beginsel van het ordelijk functioneren van de Kamer misschien in de weg staan aan deze conclusie voor wat betreft de benaming van fracties? De uitoefening van het kamerlidmaatschap, ook in het verband van een structureel samenwerkende groep leden die eenzelfde politieke lijn voorstaan, is onderworpen aan beperkingen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de Kamer. Een afweging van het beginsel van vrij mandaat en neutraliteit tegen het beginsel dat het functioneren van de Kamer niet onnodig belemmerd wordt, valt op dit punt echter ontegenzeggelijk uit in het voordeel van de eerste twee beginselen. Wat kan immers het bezwaar zijn tegen zelfbepaling van de naam van een fractie? Hoe zou het functioneren van de Kamer negatief beïnvloed worden door een fractie de eigen aanduiding te laten bepalen, en de Kamer/Presidium deze wens te eerbiedigen?

De enige beperking bij de eigen naamkeuze die ik kan bedenken zou gelegen kunnen zijn in het soort principes dat de Kieswet hanteert bij weigering van de

¹⁷ Zie vorige voetnoot. Deze bepaling over splitsing van fracties bewijst overigens dat het herziene RvOTK gefaald heeft afsplitsingen consistent de benaming 'Groep' te geven.

¹⁸ Vgl. Van Thiel, hierboven voetnoot 14.

naam van te registreren partijen (artikel G1, vierde lid, Kieswet: naamsverwarring, misleiding (die zich kan voordoen wanneer een kamerlid geroyeerd is voor de partij waarvan de fractie de naam voert), excessieve naam lengte, verboden rechtspersoon). Kennelijk heeft men echter in de landen die hierboven besproken werden en in het Europees Parlement geen redenen kunnen bedenken die het werk zodanig zou belemmeren dat zij aan de vrije naamkeuze in de weg zouden staan.¹⁹

6. De Eerste Kamer: verplichte naamvoering

Het sinds juni 2023 geldende Reglement van Orde van de Eerste Kamer kent bindende voorschriften voor de naamvoering van fracties. Zij zijn verplicht de naam te voeren van de lijst waarop hun leden gekozen zijn (artikel 17 lid 3). Ingeval van een fusie van fracties moet de nieuwe fractie de namen voeren van de gefuseerde fracties in de volgorde die de nieuwe fractie bepaalt (artikel 18 lid 2). Bij splitsing mogen de nieuwe fracties uitsluitend de naam van de fractievoorzitter voeren (artikel 20 lid 3); wanneer bij splitsing onduidelijk is welke fractie een voorzetting van de oorspronkelijke is, voeren de splitsingen de naam van de oorspronkelijke fractie aangevuld met de naam van de fractievoorzitter (artikel 20 lid 4).

Deze regeling vormt een verregaande inbreuk op de constitutionele beginselen van het vrije mandaat en de neutraliteit die de Kamer (meer precies het Reglement van Orde vastgesteld door de Kamer) in acht heeft te nemen. Het gaat in dit Reglement niet alleen om de ‘aanduiding’ of ‘benaming’ van een fractie; nee, er wordt een plicht opgelegd om een bepaalde naam te voeren. Dit grijpt in in de ontwikkeling van nieuwe politieke inzichten, en op de samenwerkingsverbanden tussen kamerleden die de inhoud van politieke opvattingen betreffen. Ontstaat een nieuwe politieke groepering en groepsvorming rond politieke opvattingen van kamerleden, dan wordt het politieke banier mede door de naam daarvan bepaald. Het zou een misplaatst mechanistische democratie-opvatting zijn dat men gedurende de zittingsduur van de Kamer geen rekening mag houden met, of nota kan nemen van de ontwikkeling van politieke inzichten die leiden tot andere samenwerkingsvormen, allianties, fusies en splitsingen.

Het is curieus dat er in de kamerstukken geen enkele rechtvaardiging wordt geboden voor het ingrijpen in de vrije uitoefening van het politieke mandaat van kamerleden ten aanzien van hun onderlinge samenwerking. Die zou eigenlijk alleen gelegen kunnen liggen in het overwegende belang van het ordelijke functioneren van de Kamer. Er is echter niets te bedenken wanneer het volgen van de vrije naamkeuze van fracties door het Presidium en de Kamer tot wanorde-

¹⁹ In Italië is wel geopperd dat de benaming van de fractie *Forza Italia – Berlusconi Presidente* ongrondwettig zou zijn. Dit heeft er niet aan in de weg gestaan om de fractie toch zo aan te duiden.

lijkheid leidt of anderszins het praktische en politieke functioneren van de Kamer nadelig beïnvloedt, noch bij afsplitsingen en splitsingen van fracties, en al helemaal niet bij fusies tussen fracties.

7. Conclusie

De praktijk waarin de naamgeving van fracties in de Tweede Kamer ongeregeld is, kan niet leiden tot de conclusie dat het verboden is een andere naam te voeren dan die van de lijst waarop de leden van een fractie gekozen zijn. Zo'n verbod stuit immers af op de constitutionele beginselen van parlamentsrecht ter zake van het vrije mandaat en de plicht tot neutraliteit voor de Kamer ten opzichte van haar leden. Er is geen reden te bedenken waarom de eigen naamkeuze en het volgen daarvan door Kamer bij de aanduiding van fracties het ordelijk functioneren van de Kamer nadelig beïnvloedt. De bepalingen in het recent herziene RvOEK, die geen enkele keuze onder welke omstandigheid dan ook toelaat, druisen evenzeer in tegen de constitutionele beginselen van parlamentsrecht inzake het vrije mandaat en de plicht tot neutraliteit voor de Kamer ten opzichte van haar leden, terwijl daarvoor geen rechtvaardiging bestaat die het ordelijk functioneren van de Kamer betreft.