

Zitting 1976–1977

14 213

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemng van een bepaling inzake splitsing van een voorstel tot verandering

Nr. 8

EINDVERSLAG

De bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet¹ nam met veel belangstelling kennis van de memorie van antwoord. Aan twee zijden bestond nog behoefte aan het maken van nadere opmerkingen. De commissie acht de openbare behandeling voldoende voorbereid met de beantwoording van die opmerkingen.

De mogelijkheid van splitsing (artikel 8.1 vierde lid)

Naar het oordeel van de leden behorende tot de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. geeft de memorie geen antwoord op de vraag waarom het niet nuttig zou zijn, dat ook de Eerste Kamer het splitsingsrecht krijgt. De bewindslieden herhalen hun betoog uit de memorie van toelichting, dat het splitsingsrecht aan één van beide Kamers moet worden toebedeeld, maar de aan het woord zijnde leden een nadere argumentatie bij deze stelling op prijs stellen. Indien het splitsingsrecht inderdaad slechts aan één van beide Kamers zou moeten worden toebedeeld ligt het wel voor de hand, dat de keuze valt op de Tweede Kamer, gelet het feit, dat in ons politieke bestel de Eerste Kamer een andere plaats inneemt. Maar wanneer de bewindslieden zeggen, dat het hen niet lijkt te stroken met de positie van de Eerste Kamer om haar het splitsingsrecht toe te kennen, dan lijkt dat overdreven gezien het technisch en beperkt karakter van het splitsingsrecht.

Het is zeer wel denkbaar, dat de Tweede Kamer niet heeft gesplitst omdat daar geen problemen rezen, terwijl er in de Eerste Kamer een zodanige weerstand is tegen een enkele voorgestelde bepaling, dat daardoor een meerderheid voor het gehele ontwerp overblijft, onvoldoende om het in tweede lezing te doen aanvaarden. Is het dan niet van belang een algemeen wenselijk geachte wijziging van de Grondwet voor een dergelijke algehele stranding te kunnen behoeden door een splitsingsrecht, technisch en beperkt van karakter?

Als waarborg tegen onbezonnen splitsing door de Eerste Kamer zou ook daar gelden de binding aan een gekwalificeerde meerderheid. Bovendien heeft de regering in de memorie van antwoord zelf gewezen op de mogelijkheid dat zij een voorgestelde splitsing onaanvaardbaar verklaart. Het splitsingsrecht is dus slechts uit te oefenen via eensgezindheid tussen (2/3) Kamer en regering. Geldt dit overigens ook met betrekking tot het door de Tweede Kamer niet aanvaarden van een door de regering voorgestelde

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Koekoek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kallen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP) en Staneke (DS'70).

splitsing? Hoe verhoudt zich een en ander met de passage op blz. 7 van de memorie van toelichting, luidende: «In ieder geval is het steeds de Tweede Kamer die beslist of tot splitsing zal worden overgegaan en hoe de splitsing zal plaats vinden?»

Naar aanleiding van het antwoord van de bewindslieden op opmerkingen van de leden van de V.V.D. en D'66 ter zake, zoude de aan het woord zijnde leden nog de vraag willen stellen of bij nadere overweging toch niet een specifieke bevoegdheid tot splitsing gedurende de eerste lezing overwegenswaardig zou zijn, eventueel naast die in tweede lezing. De regering betoogt, dat de Tweede Kamer in de fase van de eerste lezing het effect van splitsing feitelijk kan bewerkstelligen door ongesplitste wetsontwerpen of artikelen daaruit te verwerpen en vervolgens een of meer initiatiefvoorstellen van wet te doen in welke de bepalingen uit het oorspronkelijke wetsontwerp overeenkomstig haar inzichten gesplitst zijn opgenomen. Is dit eigenlijk niet een erg inefficiënte en onnodige omweg?

Ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van oordeel, dat het antwoord op de vraag naar de mogelijkheid van splitsing in eerste lezing, wel zeer theoretisch was. Het is immers juist de bedoeling, dat de omweg van verwerpen van een wetsontwerp en vervolgens het indienen van één of meer initiatiefvoorstellen zal worden vermeden. Wordt niet de kans van een verkapt recht van amendement door splitsing in tweede lezing toe te staan, uitgesloten wanneer de mogelijkheid zou worden geopend dat de regering c.q. de Kamer vóór de stemming in de Tweede Kamer der Staten Generaal een soort «nota van wijzigingen» indienen, daarmee een beslissing uitlokkend, dat het ontwerp van wet wordt gesplitst. Deze leden zouden aan een oplossing in deze zin verre de voorkeur geven boven een splitsing in tweede lezing.

Tweede lezing in verenigde vergadering

Het antwoord van de bewindslieden met betrekking tot de mogelijkheid van de tweede lezing in verenigde vergadering had de leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. niet bevredigd en niet overtuigd. Het was die leden uiteraard bekend, dat de staatscommissie haar voorstel de tweede lezing in verenigde vergadering te behandelen op een bepaalde wijze koppelt aan directe verkiezing van de Eerste Kamer. De staatscommissie meent dan ook dat de verenigde vergadering met een meerderheid van twee derden in tweede lezing beslist.

Wanneer de Eerste Kamer verkozen blijft worden door de leden van de Provinciale Staten zit de staatscommissie echter op het spoor, dat het niet juist zou zijn om aan de beslissing van een op deze wijze gekozen Eerste Kamer even groot gewicht toe te kennen als aan die van de Tweede Kamer. De staatscommissie meent dan, dat enerzijds de Eerste Kamer niet ontbonden zou behoeven te worden en anderzijds dat de Eerste Kamer in tweede lezing niet met twee derden, maar bij eenvoudige meerderheid van stemmen beslist. De Tweede Kamer blijft beslissen met gekwalificeerde meerderheid. In die gedachtengang ligt het inderdaad niet voor de hand om de tweede lezing in verenigde vergadering te doen plaatsvinden.

Echter, de bewindslieden stellen niet voor wat de staatscommissie beoogde. De bewindslieden handhaven een tweede lezing waarin zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zich met een meerderheid van twee derden moeten uitspreken. Daarmede valt op dit punt de kracht aan het beroep van de bewindslieden op de staatscommissie om de behandeling niet in verenigde vergadering te doen plaatsvinden. Ook de verwijzing naar wetsontwerp 14 222, waar de regering overigens ruimschoots afstand neemt van de aanbevelingen van de staatscommissie, kan moeilijk beslissend worden geacht met betrekking tot een specifieke regeling van behandeling van de tweede lezing van een grondwetsherziening in verenigde vergadering.

De aan het woord zijnde leden was niet duidelijk geworden, waarom in een verenigde vergadering wel «een zelfde gewicht zou worden toegekend aan de stemmen van Kamerleden die ten aanzien van de aanhangige grondwetsherziening niet gelijkelijk representatief kunnen worden geacht» en kennelijk in de aparte vergaderingen van de Tweede Kamer en Eerste Kamer niet. In beide gevallen moet het aantal voorstemmers toch twee derden zijn om de grondwetsherziening niet te doen stranden?

Voor het geval de leden van de fractie van de P.v.d.A. voor hun gedachtegang inzake het splitsingsrecht geen meerderheid zouden verkrijgen, zouden ook zij nader de mening van de regering willen horen inzake de vraag of het nadeel van de niet gelijke representativiteit bij een beslissing over een tweede lezing in een verenigde vergadering niet kleiner is dan het nadeel dat een minderheid over het lot van een wetsontwerp beslist, dan wel dat de stemming in de Tweede Kamer anders uitvalt dan in de Eerste Kamer.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort