

Zitting 1980–1981

16 640

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het voorzitterschap van de verenigde vergadering der Staten-Generaal

16 642

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 maart 1981

De voorgeschiedenis van de beide wetsontwerpen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en van de fractie van D'66 spraken er hun teleurstelling over uit dat de Eerste Kamer wetsontwerp 14 222 had verworpen vanwege het op het punt van het voorzitterschap van de verenigde vergadering aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet. Met genoegen vernamen wij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie waardering hadden voor de wijze waarop de Regering het tegen haar advies door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet in de Eerste Kamer had verdedigd. De leden van de fractie van D'66 daarentegen meenden, dat de Regering had nagelaten het door de Tweede Kamer ingenomen standpunt krachtiger tegenover de Eerste Kamer te verdedigen. Wij achten dat verwijt niet terecht.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden, dat met de indiening van een apart wetsontwerp over het voorzitterschap van de verenigde vergadering, waarbij de door de Eerste Kamer gewenste redactie wordt gevolgd, het recht van amendement van de Tweede Kamer vervangen werd door een recht van amendement van de Eerste Kamer. Wij zijn het met deze opvatting niet eens. Aan het recht van amendement van de Tweede Kamer wordt door het onderhavige voorstel niet getornd. De Tweede Kamer is immers vrij in haar oordeel over het nieuw ingediende wetsontwerp. In het onderhavige geval menen wij dat er een goede reden is voor de thans gevolgde procedure. In de memorie van toelichting inzake wetsontwerp 16 640 hebben wij er al op gewezen, dat het in het algemeen niet wenselijk is een wetsontwerp in te dienen, waardoor een door de Tweede Kamer aangenomen amendement ongedaan wordt gemaakt. Dat dit in dit geval toch gebeurde was, omdat het hier ging om een amendement dat op een taak en bevoegdheid van de voorzitter van de Eerste Kamer betrekking heeft.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verwierpen de stelling in de memorie van toelichting, dat het hier een onderwerp betreft dat de Eerste Kamer meer in het bijzonder aangaat. Zij voerden het argument aan, dat de 150 leden van de Tweede Kamer toch ook in de verenigde vergadering zitten en

evenzeer geïnteresseerd zijn in de wijze van benoeming van de voorzitter. De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen of de Tweede Kamer minder belanghebbend was.

Dat het voorzitterschap van de verenigde vergadering de Tweede Kamer ter harte gaat is ons duidelijk gebleken. Het onderwerp gaat echter naar ons oordeel de Eerste Kamer meer in het bijzonder aan omdat met het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet een thans bestaande bevoegdheid van de voorzitter van de Eerste Kamer zou komen te vervallen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen naar aanleiding van een desbetreffende passage in de memorie van toelichting of wij altijd bij beslissingen van de Tweede Kamer menen te mogen veronderstellen dat de Tweede Kamer een beslissing neemt in de verwachting dat de Eerste Kamer zich daarmee zou kunnen verenigen.

Wij antwoorden hierop dat een zo algemene veronderstelling niet aan het gestelde in de memorie van toelichting ten grondslag ligt. In dit bijzondere geval, waar het ging om de ontneming van een hoedanigheid aan de voorzitter van de Eerste Kamer, leek het ons aannemelijk dat de Tweede Kamer haar beslissing nam, ervan uitgaande dat de Eerste Kamer daarin geen aanleiding zou zien het wetsontwerp te verwerpen. Met onze opmerking op dit punt in de memorie van toelichting hebben wij bepaald niet tot uitdrukking willen brengen dat de Tweede Kamer alleen die beslissingen zou moeten nemen, waarvan de Tweede Kamer verwacht dat de Eerste Kamer die aanvaardt.

De positie van de Tweede Kamer, in vergelijking met die van de Eerste Kamer ter zake van wetgeving is, dat de Tweede Kamer wetsontwerpen kan initiëren, wijzigen en aannemen dan wel verwerpen. De Eerste Kamer is een Kamer van heroverweging en zij zal rekening moeten houden met wat in de Tweede Kamer in samenwerking met de Regering is tot stand gebracht.

Van de Eerste Kamer mag verwacht worden dat zij niet lichtvaardig wetsontwerpen verwerpt en die Kamer stelt zich in het algemeen terughoudend op. Maar zij heeft wel haar eigen taak bij de wetgeving die ertoe kan leiden dat zij een enkele maal een wetsontwerp verwerpt. De leden van de C.D.A.-fractie wezen in dit verband op onze uitspraak, dat het hier geen belangrijk politiek punt betreft. Wij zijn deze mening nog steeds toegedaan, maar moeten anderzijds constateren dat het hier om een zaak gaat die door de Eerste Kamer – en blijkbaar ook door de Tweede Kamer – van groot belang wordt geacht.

Wat betreft het niet vermelden van de omstandigheid, dat het bij het verwerpen van het wetsontwerp om een herstemming ging merken wij op dat het ons voldoende leek de uiteindelijke stemverhouding in de Eerste Kamer weer te geven. Uit de behandeling in de Eerste Kamer bleek, dat zowel leden die zich voor het geamendeerde artikel verklaarden, als leden die daar tegen waren, het amendement bevreemdend achtten, gezien de door de Tweede Kamer destijds aanvaarde motie-De Kwaadsteniet. Voorts waren er ook leden die, ondanks hun bezwaren tegen het amendement vóór het wetsontwerp zouden stemmen. Bij de herstemming hebben leden van de fractie van de V.V.D., die aanvankelijk vóór het wetsontwerp hebben gestemd, besloten hun stem aan het wetsontwerp te onthouden omdat gebleken was dat, zo het wetsontwerp al zou worden aanvaard, aanvaarding in tweede lezing weinig waarschijnlijk zou zijn. (Hand. I, 1980–1981, blz. 315).

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vervolgens een aantal vragen waarop wij het volgende antwoorden.

Hierboven hebben wij reeds uiteengezet waarom het voorzitterschap van de verenigde vergadering naar onze mening de Eerste Kamer meer in het bijzonder aangaat. Nu de Tweede Kamer het afwijzend standpunt van de Eerste Kamer over de geamendeerde tekst kent menen wij dat het niet onjuist is dat de Tweede Kamer zich nog eens over de oorspronkelijke tekst buigt en zich daar opnieuw over uitspreekt.

Of de verwachting gerechtvaardigd is dat de Tweede Kamer zich met het thans ingediende voorstel zal kunnen verenigen zal uit de verdere behandeling van het wetsontwerp moeten blijken. Wij spreken wel de hoop uit dat dit zal gebeuren. Wij hadden ook kunnen volstaan met de indiening van wetsontwerp 16 642. Het leek ons echter de moeite waard om ook de kwestie van het voorzitterschap van de verenigde vergadering opnieuw in het overleg met de Tweede Kamer aan de orde te stellen.

Op de vraag waarom wij ons door de gang van zaken bevestigd voelen in ons aanvankelijke oordeel, dat de regeling van het voorzitterschap van de verenigde vergadering het beste kan blijven zoals die thans is, antwoorden wij, dat wij die bevestiging in de reactie op het amendement-De Kwaadsteniet in de Eerste Kamer hebben gevonden.

Uiteraard zijn wij de uitspraak van de Tweede Kamer niet vergeten, waarbij die Kamer zich achter het amendement-De Kwaadsteniet schaarde met alleen de stemmen van S.G.P. en G.P.V. tegen. Van onze kant zouden wij de leden van de C.D.A.-fractie eraan willen herinneren, dat de tweede ondergetekende ondanks de aandrang vanuit de Kamer om als voorzitter van de verenigde vergadering niet de Voorzitter van de Eerste Kamer, maar die van de Tweede Kamer te doen optreden, van oordeel was dat handhaving van de bestaande situatie meer in overeenstemming was met de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet. Naar zijn oordeel leidde handhaving van de onderlinge positie van de beide Kamers der Staten-Generaal tot de conclusie, dat de uitoefening van het voorzitterschap van de verenigde vergadering als element hiervan moest worden gehandhaafd (Hand. II 1979–1980, blz. 2078). Dit oordeel is door de Eerste Kamer bevestigd.

Naar aanleiding van de vraag om een nadere interpretatie van enkele woorden in de laatste twee volzinnen van de memorie van toelichting bij wetsontwerp 16 640 merken wij het volgende op. De woorden «in het algemeen» zijn gekozen om aan te geven dat naar ons oordeel alleen in zeer bijzondere gevallen de thans voorgestelde procedure mag worden gevolgd. Het onderhavige geval is hierom zo bijzonder omdat de Tweede Kamer door de aanvaarding van het amendement-De Kwaadsteniet een wijziging bracht in de positie van de Voorzitter van de Eerste Kamer, welke wijziging voor de Eerste Kamer onaanvaardbaar is gebleken.

Wij menen voorts dat het hier niet gaat om een belangrijk politiek punt. Ter motivering daarvan willen wij erop wijzen, dat in het algemeen de verenigde vergadering in de toekomst slechts éénmaal per jaar samenkomt ter gelegenheid van Prinsjesdag. Hoewel die samenkomst op zich zelf belangrijk is en ook niet van politiek belang ontbloomt, menen wij dat de vraag wie het voorzitterschap van die verenigde vergadering dient te bekleden niet in de eerste plaats van politieke aard is.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen van de G.P.V.-fractie. In het voorgaande zijn wij reeds ingegaan op de vraag waarop onze veronderstelling was gebaseerd, dat de Tweede Kamer het amendement aanvaardde in de verwachting dat de Eerste Kamer zich daarmee zou kunnen verenigen. De vraag of de aanvaarding van het amendement wellicht niet primair te wijten of te danken zou zijn aan een door de leer der volkssouvereiniteit geïnspireerde latente afkeer van het niet rechtstreeks gekozen orgaan, de Eerste Kamer, kunnen wij moeilijk beantwoorden. Wij hebben slechts kennis kunnen nemen van de gebezigde argumenten van hen die het amendement steunden. Daaronder kwam het door de fractie van het G.P.V. genoemde niet voor.

De verdeling over twee wetsontwerpen

Terecht constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat, als de Eerste Kamer een opnieuw door de Tweede Kamer geamendeerd artikel 3.1.12a zou verwerpen, zij de vigerende tekst van artikel 118, tweede lid, in stand zou

houden zonder de overige bepalingen van hoofdstuk 3, Staten-Generaal, van de herziene Grondwet aan te tasten.

Naar aanleiding van de vraag of, indien de Eerste Kamer een geamendeerd artikel 3.1.12a zou verwerpen, de tekst van artikel 118, tweede lid, zou kunnen worden ingepast in de nieuwe tekst van de Grondwet, en of dan de procedure van additioneel artikel IX kan worden toegepast, merken wij het volgende op. Bij een aanpassingswet op grond van dit artikel kunnen de aangenomen voorstellen en de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor zoveel nodig aan elkaar worden aangepast en kan de indeling in hoofdstukken, afdelingen, paragrafen en artikelen worden gewijzigd. Met toepassing van deze bepaling zou het inderdaad mogelijk zijn artikel 118, tweede lid, van de Grondwet in te passen in de nieuwe Grondwet. Mocht de door de aan het woord zijnde leden bedoelde situatie zich voordoen, dan zou na de behandeling van de grondwetsherziening in tweede lezing een aanpassingswet tot stand moeten komen. De aanpassing zou dan inhouden dat het artikel de juiste plaats in de herziene Grondwet krijgt en dat het redactioneel aansluit bij de overige grondwetsbepalingen. Opneming op de plaats van het thans voorgestelde artikel 3.1.12a zou aldus mogelijk zijn. Thans behoeft de plaatsing van het artikel in de Grondwet naar ons oordeel daarom geen andere overweging. Wel willen wij nog een enkele kanttekening plaatsen bij enkele van de door deze leden opgesomde mogelijkheden met betrekking tot het voorgestelde artikel.

Ten aanzien van de mogelijkheid onder 1 merken wij op, dat wij het, gezien het lot dat het oorspronkelijke wetsontwerp 14 222 in de Eerste Kamer heeft getroffen, zouden betreuren indien de Tweede Kamer artikel 3.1.12a in gewijzigde vorm zou overbrengen naar wetsontwerp 16 642 en wetsontwerp 16 640 zou verwerpen.

Ten aanzien van de onder 5 genoemde mogelijkheid wijzen wij op het volgende. Indien wetsontwerp 16 642 kracht van wet verkrijgt zullen onder de herziene Grondwet beide Kamers der Staten-Generaal hun eigen voorzitter kiezen. Die verkiezing dient nader te worden geregeld in de reglementen van orde van de Kamers.

Het lijkt ons hiernaast reeds uit een oogpunt van systematiek niet wenselijk dat de regeling van de aanwijzing van de voorzitter van de verenigde vergadering in het reglement van orde voor die vergadering zou kunnen plaatsvinden zonder een grondwettelijke basis. Ook overigens lijkt ons dit voorzitterschap van zodanig belang dat de regeling daarvan in de Grondwet zou dienen te worden vermeld.

De leden van de fractie van het C.D.A., die gaarne een nadere motivering tegemoet zagen aangaande de toegepaste splitsing van de bepalingen van wetsontwerp 14 222 in twee wetsontwerpen, vroegen of naar ons oordeel een oplossing voor de door de verwerping van wetsontwerp 14 222 ontstane situatie alleen denkbaar is door deze splitsing en of dit de enige en best denkbare oplossing is.

Dienaangaande merken wij op dat wij, na de verwerping van wetsontwerp 14 222, ons gesteld zagen voor de omstandigheid dat, zoals wij in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 16 442 stelden, een belangrijk gedeelte aan het in eerste lezing vastgestelde hoofdstuk Staten-Generaal ontbrak. De best denkbare oplossing was naar onze mening de thans gevolgde procedure, waarbij de bepalingen waarover geen verschil van mening bestond tussen beide Kamers, in een afzonderlijk wetsontwerp werden opgenomen. Een andere mogelijkheid zou zijn een voorlopige aanpassing van de ongewijzigd gebleven en de nieuwe artikelen inzake de Staten-Generaal aan elkaar met toepassing van additioneel artikel IX, gevolgd door een nieuwe grondwetsherziening in de volgende kabinetsperiode. De door ons gevolgde procedure leek ons echter meer in het belang van een spoedige totstandkoming van de herziene Grondwet.

De vraag van leden van de C.D.A.-fractie, of het alleen uit een oogpunt van wetgevingstechniek beter is een apart grondwetsartikel 3.1.12a voor te stel-

len beantwoorden wij bevestigend. De gedachte dat, zoals deze leden stellen, op deze wijze iets minder opvallend zou zijn de «amending» welke in feite door de Eerste Kamer met behulp van de Regering thans aan de Tweede Kamer wordt voorgesteld, lag daaraan niet ten grondslag. Ook in andere gevallen zijn bij afzonderlijke wetsontwerpen steeds gehele grondwetsartikelen voorgesteld en nooit slechts één of meer leden daarvan.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merken wij op, dat wij het niet zinvol hebben geacht één wetsontwerp in te dienen. Het lag voor de hand de bepalingen, waarover overeenstemming bestaat tussen beide Kamers, in een afzonderlijk wetsontwerp op te nemen.

Wetsontwerp 16 442

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden met betrekking tot dit wetsontwerp een vraag over de verkiezing van de Eerste Kamer na het in werking treden van de grondwetsherziening. Het staat thans nog niet vast wanneer de tweede lezing voltooid zal zijn en de nieuwe grondwettelijke bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer in werking zullen treden. Zal dat het geval zijn op een zodanig tijdstip dat ook de noodzakelijke wijziging van de Kieswet nog tijdig haar beslag kan krijgen, dan zal in aansluiting op de statenverkiezing van 1982 een Eerste-Kamerverkiezing-nieuwe-stijl plaatsvinden. Met het oog hierop is de voorbereiding van een wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet reeds bij het departement van de tweede ondergetekende ter hand genomen. Wordt de tweede lezing van de grondwetsherziening op een later tijdstip voltooid, dan zal ingevolge het voorgestelde additionele artikel A 3.1.3 de in 1981 gekozen Eerste Kamer in haar geheel zitting houden tot na de statenverkiezingen van 1986. Deze zittingsduur zou eventueel kunnen worden verkort door de Eerste Kamer op een eerder tijdstip te ontbinden.

Wetsontwerp 16 440

Zowel de leden van de P.v.d.A.-fractie als die van de fractie van het C.D.A. en van D'66 wezen op de mogelijkheid van aanwijzing van de voorzitter van de verenigde vergadering door die vergadering zelf.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen waarom de Regering niet gepoogd heeft tot een compromis tussen beide Kamers te komen door de verkiezing van de voorzitter van de verenigde vergadering aan de verenigde vergadering zelf over te laten, zoals de staatscommissie Cals/Donner voorstelde. De leden van de fractie van het C.D.A. spraken er hun verbazing over uit dat de bewindslieden niet alsnog het voorstel van de staatscommissie hadden overgenomen. De leden van de fractie van D'66 verklaarden zich voor zodanig compromis. Laatstgenoemde leden vroegen het oordeel van de Regering hierover. Wij zien geen aanleiding – zo stelden wij reeds in de memorie van toelichting inzake wetsontwerp 16 440 – om ten aanzien van het voorzitterschap van de verenigde vergadering een verandering aan te brengen, waar in de herziene Grondwet de onderlinge positie van beide Kamers geen wijziging zal ondergaan. Voorts menen wij dat de verkiezing van de voorzitter van de verenigde vergadering door die vergadering zelf niet ligt in de lijn van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet.

Anders dan de leden van de fractie van het C.D.A. menen wij, dat door de verenigde vergadering haar eigen voorzitter te laten kiezen de onderlinge positie van beide Kamers niet geheel ongewijzigd zou blijven, evenmin als dit het geval was bij de door de Tweede Kamer geamendeerde tekst. Wij vernamen overigens met genoegen dat deze leden geen aanleiding zagen ons standpunt te betwisten, dat handhaving van de bestaande situatie in de lijn ligt van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet.

Dezelfde leden informeerden naar de betekenis van het woord «niettemin» in de zevende regel van onderen op blz. 3 van de memorie van toelichting inzake wetsontwerp 16 640. Die betekenis is een feitelijke. Geconstateerd moet immers worden dat, ondanks de aangevoerde argumenten van de zijde van de Regering de Tweede Kamer het amendement-De Kwaadste niet aannam.

Wij hebben, in verband met ons hierboven weergegeven standpunt, niet overwogen een andere regeling voor het voorzitterschap van de verenigde vergadering te ontwerpen.

Gevraagd werd nog wie naar de mening van de Regering voorzitter van de verenigde vergadering is, wanneer deze bijeenkomt direct na verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer, dat wil zeggen voordat deze Kamers zich elk apart een voorzitter hebben gekozen.

Deze vraag wordt beantwoord door het reglement van orde van de verenigde vergadering. Artikel 4 van dat reglement bepaalt: «Het voorzitterschap wordt bij afwezigheid of ontstentenis van den voorzitter, waargenomen door den laatst afgetreden Voorzitter, die in de vergadering tegenwoordig is, of, bij ontstentenis van dien, door het aanwezig oudste lid in jaren».

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel