

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 februari 1977

De in het eindverslag opgenomen beschouwingen geven mij aanleiding mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, nog het volgende op te merken.

De mogelijkheid van splitsing (artikel 8.1, vierde lid)

Dat, zoals de leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. stellen, de vraag waarom het niet nuttig zou zijn, dat ook de Eerste Kamer het splitsingsrecht krijgt niet beantwoord zou zijn, is niet juist. Wij hebben erop gewezen dat in ons politieke bestel de Eerste Kamer een andere plaats inneemt dan de Tweede Kamer. Zij is een kamer van heroverweging en ontbeert belangrijke rechten waarover de Tweede Kamer wel beschikt, te weten het recht van amendement en het recht voordrachten van voorstellen van wet te doen. Met de hieruit voortvloeiende andere positie van de Eerste Kamer achten wij het toekennen van het splitsingsrecht niet in overeenstemming.

Met de hier aan het woord zijnde leden achten ook wij het van belang een algemeen wenselijk geachte wijziging van de Grondwet voor een algehele stranding te behoeden. Anderzijds is alleen hierin geen afdoende argument gelegen voor toekenning van het splitsingsrecht aan de Eerste Kamer. Bij het kiezen van de juiste procedure van grondwetsherziening dienen verschillende factoren tegen elkaar te worden afgewogen. De eigen positie van de Eerste Kamer kan hierbij niet buiten beschouwing blijven. Zou men zich uitsluitend laten leiden door de wens een grondwetswijziging hoe dan ook tot stand te brengen, dan is in die gedachtengang denkbaar dat men om zijn doel te bereiken de Eerste Kamer niet alleen het splitsingsrecht maar ook het recht van amendement geeft. De positie van de Eerste Kamer in ons politieke bestel verzet zich echter tegen dergelijke wijzigingen. Deze positie moet uiteindelijk het zwaarst wegen.

Door de leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. zijn voorts enkele vragen gesteld over het onaanvaardbaar verklaren door de Regering van een voorgestelde splitsing. Wij antwoorden hierop als volgt.

In ons voorstel komt het splitsingsrecht toe aan de Tweede Kamer. Zij oefent dit uit al dan niet op een daartoe door de Regering ingediend voorstel. In beide gevallen is de Kamer in beginsel vrij te splitsen zoals het haar goeddunkt. Evenals bij de uitoefening van het recht van amendement is het de

Kamer die hierover beslist. Wel kan de Regering alvorens de Kamer tot beslissen overgaat haar standpunt ter zake bekendmaken. Dit standpunt kan erop neerkomen dat zij de door de Kamer voorgestelde splitsing wenselijk, minder gewenst, zeer ongewenst of zelfs niet aanvaardbaar acht. In het hier gestelde zien wij geen tegenspraak met de door de vragenstellers geciteerde passage uit de memorie van toelichting.

Van de zijde van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. werd nog gevraagd, of het niet het overwegen waard zou zijn ook een specifieke bevoegdheid tot splitsing gedurende de eerste lezing aan de Tweede Kamer toe te kennen, eventueel naast die in tweede lezing. De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden aan een splitsingsmogelijkheid in de eerste lezing verre de voorkeur geven boven een splitsing in tweede lezing. Naar onze mening verdient het geen aanbeveling deze suggestie te volgen. Wij hebben in de memorie van antwoord uiteengezet dat het splitsingsrecht een nuttige, zij het beperkte, functie kan vervullen in uitzonderlijke gevallen. Zou men nu het splitsingsrecht ook toekennen aan de Tweede Kamer in eerste lezing – waarbij dan naar het voorkomt een beslissing tot splitsing met gewone meerderheid zou kunnen worden genomen – dan is de kans reëel dat dit zou leiden tot veelvoudige toepassing van het middel van de splitsing en als gevolg daarvan tot grote versnippering en daaruit voortvloeiende onoverzichtelijkheid van de grondwetgevende arbeid. Wij zien dan ook onvoldoende grond om de door deze leden geopperde mogelijkheid toe te voegen aan de mogelijkheden tot wijziging van een herzieningsontwerp, die er thans in eerste lezing reeds zijn, zowel voor de Tweede Kamer (het indienen van amendementen en initiatiefvoorstellen) als voor de Regering (het indienen van een nota van wijziging, gepaard gaande met de indiening van een nieuw wetsontwerp voor het afgesplitste onderwerp).

Tweede lezing in verenigde vergadering

Het spijt ons dat onze uiteenzetting over de onwenselijkheid de tweede lezing van een grondwetsherziening in een verenigde vergadering van de beide Kamers te doen plaatsvinden de leden van de fracties van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. niet heeft bevredigd en overtuigd.

Deze leden menen dat wij voor ons standpunt geen beroep mogen doen op de zienswijze van de staatscommissie, omdat deze commissie, bij handhaving van het huidige kiesstelsel voor de Eerste Kamer, voor de aanneming van een voorstel in tweede lezing in de Tweede Kamer een meerderheid van twee derden zou willen verlangen, doch in de Eerste Kamer een gewone meerderheid. In die gedachtengang, aldus deze leden, zou het inderdaad niet voor de hand liggen de tweede lezing in een verenigde vergadering te doen plaatsvinden.

Wij menen dat de aan het woord zijnde leden het motief van de staatscommissie om de aanwending van de figuur van de verenigde vergadering af te wijzen miskennen. De commissie doet dit niet omdat zij een uitspraak van de Eerste Kamer met gewone meerderheid beoogt, maar omdat zij het onjuist zou vinden dat de stemmen van de direct gekozen Tweede-Kamerleden en de indirect gekozen Eerste-Kamerleden tegelijkertijd en dus zonder dat het verschillende gewicht daarvan tot uitdrukking zou kunnen komen zouden worden uitgebracht. Dit verschil in gewicht, verband houdend met het verschil in representativiteit brengt de commissie tevens tot het voorstel de ontbinding van de Eerste Kamer en het vereiste van een verstrekte meerderheid in die constellatie achterwege te laten. Bij deze stand van zaken is onze wijziging naar het standpunt van de staatscommissie zeker niet misplaatst. Ons zou hoogstens kunnen worden verweten dat wij ons, wat de twee laatstgenoemde punten betreft, niet eveneens bij de staatscommissie hebben aangesloten. In het licht van de aanneming van de motie-De Kwaadsteniet in de Tweede Kamer hebben wij evenwel gemeend dit van onze kant niet te moeten voorstellen. Tegen een wijziging van het ontwerp in deze zin zouden wij echter, indien ook de Kamer daarvoor zou gevoelen, geen bezwaar hebben.

Dezelfde leden menen dat onze verwijzing naar de memorie van toelichting bij wetsontwerp 14 222, waarin een verruiming van het instituut van de verenigde vergadering wordt afgewezen, voor het thans aan de orde zijnde geval moeilijk beslissend kan worden geacht. Zo sterk hebben wij het ook niet gezegd. Wij hebben op bedoelde passage gewezen, omdat daarin ons standpunt tot uitdrukking wordt gebracht dat in het hier te lande bestaande tweekamerstelsel van het instituut van de verenigde vergadering niet dan in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik dient te worden gemaakt. Tot die gevallen rekenen wij niet de behandeling in tweede lezing van een voorstel tot grondwetsherziening. De specifieke voorwaarden, die een afwijking van de normaal te bewandelen weg van een gescheiden behandeling door de beide Kamers zouden kunnen rechtvaardigen, achten wij hier niet aanwezig.

Ten slotte nog een enkele opmerking over het verschil in gewicht tussen het stemmen door Eerste-Kamerleden in een verenigde vergadering en afzonderlijk. Stemmen de Eerste-Kamerleden in een verenigde vergadering, dan beslissen zij over het voorliggende voorstel tegelijk met de leden van de Tweede Kamer. Er bestaat bij de beraadslaging en stemming geen onderscheid tussen de leden die tot de ene en die tot de andere Kamer behoren. Aldus kan men zeggen dat de stemmen van alle leden een zelfde gewicht hebben. Van een zelfde gewicht in deze zin is echter geen sprake, wanneer de Eerste-Kamerleden over het voorstel beraadslagen en beslissen, nadat het reeds door de Tweede Kamer is aanvaard. In dat geval zal immers die aanvaarding door een recentelijk bij directe kiezersuitspraak nieuw samengestelde Kamer mede een factor zijn, die de Eerste-Kamerleden bij hun oordeelsvorming en beslissing zullen betrekken. Aldus hebben de Eerste-Kamerleden, die tot heroverweging van het voorstel geroepen zijn, de gelegenheid aan de beslissing van de leden van de Tweede Kamer het daaraan toekomende gewicht te verlenen. Dat in beide Kamers een meerderheid van twee derden nodig is, is een geheel andere zaak dan hier wordt bedoeld. In de aangehaalde passage gaat het om het door de omstandigheden bepaalde materiële gewicht van de individuele stem.

Op hun aan het slot van het eindverslag gestelde vraag antwoorden wij de leden van de fractie van de P.v.d.A. het volgende. Aan het vereiste van een versterkte meerderheid is inherent dat een minderheid over het lot van een herzieningsontwerp kan beslissen. Dit is evenzeer het geval bij behandeling in een verenigde vergadering als bij behandeling door de Tweede en de Eerste Kamer afzonderlijk. Weliswaar is het mogelijk dat in een verenigde vergadering het boven een derde liggende aantal tegenstemmen van Eerste-Kamerleden gecompenseerd wordt door het boven twee derden liggende aantal vóorstemmen van Tweede-Kamerleden. Evenzeer is echter denkbaar dat door het toedoen van stemmen van Eerste-Kamerleden een ontwerp in de verenigde vergadering niet de vereiste meerderheid haalt, terwijl diezelfde Eerste-Kamerleden, geconfronteerd met een door de Tweede Kamer met een meerderheid van meer dan twee derden aangenomen ontwerp, het niet op een verwerping zouden hebben doen aankomen. Men mag er naar onze mening niet zonder meer vanuit gaan dat een tegenstem van een Eerste-Kamerlid in een verenigde vergadering ook een tegenstem in een afzonderlijk beslissende Eerste Kamer zou zijn. De specifieke positie van de Eerste Kamer als kamer van heroverweging komt immers in een verenigde vergadering niet tot haar recht.

De door de aan het woord zijnde leden genoemde nadelen achten wij dan ook speculatief. Het nadeel van de ongelijke representativiteit is dat niet, en daarom zien wij daarin een belangrijk argument voor het standpunt dat de introductie van de figuur van de verenigde vergadering bij de tweede lezing geen aanbeveling verdient.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W.F. de Gaay Fortman