

Zitting 1978–1979 Nr. 94 Herdruk

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 opnemning van bepalingen inzake splitsing van een voorstel**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 april 1979

De leden van de fractie van de PvdA achtten de behandeling van het onderhavige wetsontwerp voorbarig. Zowel ten aanzien van de splitsing van een voorstel als ten aanzien van een mogelijke gemeenschappelijke vergadering van beide Kamers wordt door de Regering immers uitgegaan van een ongewijzigde positie van de Eerste Kamer. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, gezien ook het veranderend politiek denken over enerzijds het bestaansrecht van de Eerste Kamer en anderzijds haar bevoegdheden en wijze van verkiezing sinds de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet (12 944 nr. 22) door de Tweede Kamer in 1974, achtten deze leden het onjuist dat een groot gedeelte van de argumentatie in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is gebaseerd op de huidige bevoegdheden en wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Het ware huns inziens dan ook juister geweest, indien de behandeling van de wetsontwerpen 14 223 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal) en 14 224 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal) aan de behandeling van het onderhavige ontwerp vooraf was gegaan. Ten aanzien van de splitsing van een voorstel zouden de aan het woord zijnde leden gaarne van de bewindslieden een uitvoerig beargumenteerd antwoord ontvangen op de vraag, of zij hierin niet een verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer zien.

Naar aanleiding van het gestelde op blz. 3 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (stuk nr. 9) wilden dezelfde leden met nadruk vaststellen, dat gezien uit staatkundig oogpunt huns inziens nooit de stelling verdedigd kan worden, dat de Eerste Kamer bij haar besluitvorming rekening zal houden met het feit dat een voorliggende grondwetswijziging door de Tweede Kamer is aanvaard. Een dergelijke uitspraak gaat ten enen male voorbij aan de eigen verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer. Zij merkten op, dat men niet zonder reden de vraag mag stellen, of de Eerste Kamer in ons staatsbestel gehandhaafd dient te worden, maar zolang zij deel uitmaakt van dat staatsbestel moet men verwachten, dat zij haar taak en verantwoordelijkheid

<sup>1</sup> Samenstelling: Vermeer (PvdA), Kolthoff (PvdA), Teijssen (CDA), voorzitter, W. F. de Gaay Fortman (CDA), Van Someren-Downer (VVD), Feij (VVD), Trip (PPR), IJmkers (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris (-).

serieus neemt en niet slaafs navolgt datgene, waarin de Tweede Kamer haar is voorgedaan. Juist gezien die eigen verantwoordelijkheid zou gezamenlijk overleg van beide Kamers bij de behandeling van een grondwetswijziging in tweede lezing, een overleg dat leidt tot een gezamenlijke beslissing, naar het oordeel van deze leden van grote waarde kunnen zijn en een extra dimensie kunnen geven aan onze democratische staatsstructuur.

De leden van de fractie van het C.D.A. constateerden allereerst dat hun van het veranderd politiek denken over het bestaansrecht van de Eerste Kamer – als door de leden van de fractie van de P.v.d.A. gesteld – niets is gebleken.

Deze leden merkten vervolgens op, dat in het onderhavige wetsontwerp de belangrijkste elementen van de thans geldende procedure voor een Grondwetsherziening gehandhaafd worden. Vervolgens herinnerden deze leden eraan, dat bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer uitvoerig van gedachten is gewisseld omtrent de mogelijkheid de tweede lezing van een herzieningsontwerp te doen plaatsvinden in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal, zonder evenwel een amendement ter zake te aanvaarden. Minister De Gaay Fortman heeft zich tegen deze gedachte gekeerd bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer op 23 februari 1977 (Handelingen zitting 1976–1977, blz. 3401 e.v.) en wel voornamelijk op twee gronden, nl. vanuit het gezichtspunt van de positie van de Eerste Kamer bij een grondwetsherziening en vanuit de visie van de Regering op het instituut van de verenigde vergadering in het algemeen.

De aan het woord zijnde leden konden zich met de zienswijze van de toenmalige Minister verenigen; zij stelden zich voor bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer aan het bedoelde onderwerp een beschouwing te wijden. Zij merkten vervolgens op, dat het invoeren van het splitsingsrecht voor de Tweede Kamer het enige nieuwe element in de procedure is. De positie van de Eerste Kamer in het kader van het tweekamerstelsel is daar nauw bij betrokken. Zij betoogden dat het er in beginsel op neerkomt, dat een splitsingsrecht kan bijdragen tot het vergroten van de mogelijkheid om een bepaalde grondwetsherziening – althans gedeeltelijk – tot stand te brengen. De aan het woord zijnde leden stemden in met dit splitsingsrecht dat in het ontwerp aan de Tweede Kamer wordt toegekend.

De leden behorende tot de fractie van de V.V.D. betreurden het, dat de reeds sedert 1848 bestaande procedure van Grondwetsherziening in twee lezingen wordt gehandhaafd. De bedoeling van behandeling in twee lezingen is immers om de kiezers een oordeel te laten vellen over de grondwetsherzieningsarbeid die door de ontbonden Kamers is verricht. Deze gedachte berust huns inziens op een fictie en wel om twee redenen:

1. Van het tijdstip af waarop men de ontbinding van de Tweede Kamer na behandeling van de grondwetsherzieningsvoorstellen in eerste lezing heeft doen samenvallen met de periodieke ontbinding dier Kamer, spelen grondwetszaken zo al enige, dan toch slechts een zeer ondergeschikte rol in de verkiezingsstrijd.

2. Na ontbinding van de Eerste Kamer wordt deze opnieuw samengesteld, of wel door dezelfde provinciale staten, dan wel door nieuwe provinciale staten, die echter zelf niet gekozen zijn op grond van een voorstel tot wijziging van de Grondwet. Dit in tegenstelling tot bij voorbeeld de toestand in België, alwaar ontbinding van het parlement van rechtswege tevens leidt tot ontbinding van provinciale staten, ook al wordt de Belgische Senaat slechts ten dele door voornoemde Staten samengesteld.

De aan het woord zijnde leden waren van oordeel dat, wil men aan een grondwetsherzieningsprocedure in twee lezingen écht inhoud geven, of van ontbinding «op termijn» moet worden afgezien dan wel behandeling in twee lezingen in heroverweging moet worden genomen.

Deze leden hadden er voorts behoefte aan om, vooruitlopende op de fundamentele discussie over de positie van de Eerste Kamer bij behandeling van grondwetsontwerp 14 222, met de Regering van gedachten te wisselen over enkele uitspraken de Eerste Kamer betreffende, bij de behandeling van het thans voorliggende wetsontwerp gedaan.

Het was deze leden opgevallen dat de Regering zich enerzijds heeft neergelegd bij de eerder genoemde in de Tweede Kamer aangenomen motie-De Kwaadsteniet, waarbij werd uitgesproken dat niet zal worden getornd aan de positie en bevoegdheden van de Eerste Kamer, doch anderzijds in de memorie van antwoord op blz. 6 stelt: «Tegenover een zekere vermindering van de invloed van de Eerste Kamer ten aanzien van de tweede lezing van een herzieningsontwerp staan wij niet afwijzend.»

De aan het woord zijnde leden hadden in dit verband met belangstelling kennis genomen van de discussie tussen de Bijzondere Commissie voor het Beleid inzake Grondwet en Kieswet uit de Tweede Kamer en de Regering met betrekking tot het vraagstuk van de representativiteit van kamerleden, met name van het meermalen door de Regering uitgesproken standpunt dat de Tweede en de Eerste Kamer niet op gelijke wijze representatief zijn, zulks op grond van het feit dat de Eerste Kamer niet rechtstreeks wordt verkozen (memorie van toelichting blz. 7/8; voorlopig verslag blz. 4; memorie van antwoord blz. 5/6; eindverslag blz. 2/3; nota naar aanleiding van eindverslag blz. 2/3).

Op grond van dit standpunt heeft de Regering zich tevens verzet tegen behandeling van grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing in Verenigde Vergadering, omdat – aldus de Regering – alsdan een zelfde gewicht zou worden toegekend aan de stemmen van kamerleden, die ten aanzien van de aanhangige grondwetsherziening niet gelijkkelijk representatief worden geacht.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen in dit verband of de huidige Regering haar standpunt wil uiteenzetten over de representativiteit van de beide Kamers, zulks ook tegen de achtergrond van artikel 88 Grondwet: «De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk». In dit verband veroorloofden dezelfde leden zich nog een opmerking. Zij lazen in de memorie van antwoord op blz. 5 een uitleg van de Regering naar aanleiding van de volgende opmerking van de leden van A.R.P., C.H.U. en K.V.P.: «Deze leden betogen vervolgens dat, aangezien de Grondwet zulks bepaalt, de Eerste Kamerleden volstrekt representatief zijn ook in de tweede lezing hun oordeel over een grondwetsherziening te geven». Het antwoord van de Regering hierop luidt: «Wij merken hierbij op, dat de Grondwet de Eerste Kamer *bevoegd* (curs. Regering) verklaart het hier bedoelde oordeel te geven. Wanneer echter de Kamer tot iets bevoegd wordt verklaard, dan is daarmee geen uitspraak gedaan omtrent haar representativiteit in de zin als hier bedoeld».

De aan het woord zijnde leden waren van oordeel dat in artikel 211 van de Grondwet (De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel.) en in artikel 8.1, lid 1, van het voorliggende wetsontwerp (De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging *zal* worden genomen), nauwelijks sprake is van een bevoegdheid, doch van dwingend recht en, zo er van een bevoegdheid gesproken kan worden, hierbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de Tweede en de Eerste Kamer.

Met belangstelling wachtten deze leden af tot welke beschouwingen van de zijde van de Regering hun inleidende opmerkingen aanleiding geven.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten – evenals de leden van het C.D.A. hiervoren – op dat de voornaamste wijziging ten aanzien van de bestaande grondwetsartikelen het splitsingsrecht betreft, zowel bij eerste als bij tweede lezing. Dit recht komt uitsluitend toe aan de Tweede Kamer.

Deze leden achtten het een verbetering, dat mogelijkheid tot splitsing bij eerste lezing is aanvaard. Hiermede is huns inziens een lange en onnodige omweg voorkomen. Zij herinnerden eraan dat het wetsontwerp aanvankelijk slechts een mogelijkheid tot splitsing bij tweede lezing bevatte. Duidelijk is huns inziens dat hiermee kan worden bereikt dat onderdelen van een wetsontwerp, waarvan blijkt dat deze in tweede lezing bij stemming wel een volstreekte doch geen gekwalificeerde meerderheid zullen behalen (voorbeeld:

Commissarissen der Koningin en burgemeesters ambtshalve voorzitter van provinciale staten respectievelijk gemeenteraad), in een afzonderlijk wetsontwerp worden ondergebracht, ten einde te voorkomen dat het gehele wetsontwerp in tweede lezing zal worden verworpen.

Zij waren het ermee eens dat door invoeging van een splitsingsrecht bij eerste lezing dit onheil reeds eerder kan worden afgewend. Zij brachten hierbij in herinnering, dat destijds aan de overzijde van het Binnenhof de leden van de V.V.D., D'66, A.R.P., C.H.U. en K.V.P. spraken, daar waar zij de invoering van splitsingsrecht ook bij eerste lezing bepleitten, van: «Eventueel naast die in tweede lezing», terwijl de leden van de P.v.d.A. verklaarden aan een oplossing in deze zin «verre de voorkeur te geven boven een splitsing bij tweede lezing» (eindverslag, stuk nr. 8, blz. 2).

Waarschijnlijk in verband met de omstandigheid, dat de Regering zich tot het laatste moment tegen dit splitsingsrecht bij eerste lezing had verzet en eerst bij de mondelinge behandeling via een nota van wijziging, stuk nr. 13, aan de wens van de Tweede Kamer was tegemoet gekomen, heeft de Tweede Kamer zich, – zo meenden de aan het woord zijnde leden – onvoldoende beziggehouden met de vraag omtrent de noodzaak of wenselijkheid van het handhaven van een splitsingsrecht bij tweede lezing.

Van deze laatste splitsingsmogelijkheid kan naar het oordeel van deze leden thans geen ander effect worden verwacht dan dat hiervan slechts gebruik zal worden gemaakt indien blijkt dat de Eerste Kamer een grondwetsontwerp bij eerste lezing aanneemt met een volstreekte doch niet gekwalificeerde meerderheid. Een zodanige situatie in de Tweede Kamer kan door splitsing bij eerste lezing immers al worden opgelost.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen in aansluiting bij de vraag ter zake van de P.v.d.A.-fractie, of de Regering van mening is, dat, waar zij stelt dat het toekennen van een splitsingsrecht aan de Eerste Kamer niet strookt met de positie van de Eerste Kamer (memorie van antwoord, blz. 4; eindverslag, blz. 1), het handhaven van het splitsingsrecht voor de Tweede Kamer bij tweede lezing in feite kan betekenen het toekennen van een verkapt recht van amendement aan de Eerste Kamer. Deze leden gingen er daarbij van uit, dat de duidelijk uitgesproken bezwaren in de Eerste Kamer bij eerste lezing niet zonder betekenis zullen zijn voor de Tweede Kamer bij tweede lezing bij de beslissing of zij zal gaan splitsen.

De aan het woord zijnde leden herinnerden er vervolgens aan dat de Regering mededeelt, dat zij haar ondertekening kan onthouden aan voorstellen tot wijziging van de Grondwet, zoals deze in eerste lezing zijn vastgesteld (memorie van antwoord, blz. 8). Ook is de Regering van mening, dat een kabinet, dat voor de indiening in tweede lezing van een wetsontwerp zorgdraagt, zich daardoor nog niet verplicht de bekrachtiging van het ontwerp, zoals dit is aangenomen, te bevorderen. Ten slotte stelt zij: «Daarnaast blijft de bevoegdheid van de Regering onverlet om, na aanneming door de beide Kamers, voorstellen die tegen haar zin zijn gesplitst, niet te bekrachtigen» (memorie van antwoord, blz. 3). Aangezien de Regering hier tot drie maal toe een grote mate van vrijblijvendheid ten aanzien van de bekrachtiging van door de Kamers aanvaarde wetsontwerpen aan de dag legt zonder daarbij aan te geven, of zij tijdig daarbij het «onaanvaardbaar», het kennis geven niet te zullen contrasigneren, zal uitspreken, leek het deze leden zinvol een uiteenzetting van de Regering te vragen over het staatsrechtelijk karakter van het contrasigneren, maar in het bijzonder over de, naar haar oordeel, politieke consequenties voor Minister of kabinet verbonden aan het weigeren van de bekrachtiging van een wetsontwerp.

De voorzitter van de commissie,  
Teijssen

De griffier van de commissie,  
Liesveld