

Voorstel van de Huishoudelijke Commissie tot Wijziging van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

MEMORIE VAN ANTWOORD

1 mei 1995

1. Algemeen

De Huishoudelijke Commissie (HC) wil de leden van de commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat danken voor de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. De HC hecht eraan nogmaals op te merken dat de onderhavige wijziging van het Reglement van Orde met name gericht is op een toetsing op interne consistentie en praktische bruikbaarheid. Juist met het oog op dit laatste zijn de onderdelen C t/m G in artikel I van het voorstel opgenomen. Voor praktische bruikbaarheid is ook overzichtelijkheid van groot belang. Daaraan gemeten meent de meerderheid van de HC dat de artikelen 5 t/m 10 in het Reglement gemist kunnen worden. Voor artikel 8, derde lid en artikel 10 komt daar als argument bij dat deze artikelen thans ook elders, in dit geval in de Kieswet, zijn opgenomen. De HC erkent overigens dat deze artikelen tot nu toe geen aanleiding hebben gegeven tot problemen.

Juist ten behoeve van de praktische bruikbaarheid stelt de HC een aantal nadere wijzigingen voor in het verlengde van de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie. De wijzigingen hebben betrekking op het recht van interpellatie en het recht van enquête. Met dien verstande dat artikel 26 van toepassing is op de bevoegdheid van de Voorzitter genoemd in artikel 139, tweede lid van het voorstel.

Een aantal door de leden van de PvdA-fractie gesignaleerde misstellingen zal worden rechtgezet. Dit heeft betrekking op de griffie voor de interparlementaire betrekkingen en het weglaten van Aruba in artikel 175. Daarnaast zullen in de artikelen 169–175 de woorden Gevolmachtigde Minister worden vervangen door «Gevolmachtigde Ministers». Het door de leden van de CDA-fractie gesignaleerde verschil tussen artikel 99 en artikel 170 zal in die zin worden rechtgezet, dat de formulering van artikel 99 zal worden aangepast aan artikel 170. De HC stelt dan ook voor de woorden Gevolmachtigd Minister of de bijzondere gedelegeerden te wijzigen in «Gevolmachtigde Ministers en bijzondere gedelegeerden».

Verder wordt voorgesteld de artikelen met betrekking tot de griffie voor de interparlementaire betrekkingen en de stenografische dienst (artikelen 38 en 39) in overeenstemming te brengen met de meer overzichtelijke formuleringen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Aangezien het hier inderdaad, zoals de leden van de PvdA-fractie

opmerken, een gezamenlijke dienst betreft met een gezamenlijke commissie van toezicht ligt juist ten behoeve van interne consistentie en praktische bruikbaarheid onderlinge afstemming voor de hand.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de formulering van de artikelen 96, tweede lid en 108 nogal cryptisch is, aangezien daar slechts wordt gesproken van verlof, terwijl kennelijk is bedoeld het «verlof tot het houden van een interpellatie». Derhalve stelt de HC voor deze artikelen in die zin aan te passen.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens de regeling van het tijdelijk Voorzitterschap aan te passen aan de daarvoor in de Tweede Kamer geldende regeling (artikel 4 RvO Tweede Kamer). De HC is niet voornemens een dergelijke wijziging voor te stellen. Voor een dergelijke wijziging pleit weliswaar dat als ongewenst ervaren situaties, zoals na de laatste verkiezingen van de Bundestag of het Europees Parlement, achterwege blijven. Daartegen kan echter het volgende worden opgemerkt. De in de Tweede Kamer gevolgde regeling is in overeenstemming met de meer gepolitiseerde werkwijze van die Kamer. De in het huidige reglement opgenomen regeling voor de Eerste Kamer past, naar de mening van de HC, beter bij het minder gepolitiseerde karakter van deze Kamer. De HC is verder bevreesd dat overname van de werkwijze van de Tweede Kamer mee zou kunnen werken aan een sfeerverandering die naar haar mening geen positieve beoordeling verdient. Een wijziging als bedoeld sluit immers de leden van alle kleine fracties de facto uit van het tijdelijk Voorzitterschap.

De leden van de PvdA-fractie stellen geen behoefte te hebben aan het uitbreiden van het Reglement van Orde met een regeling voor het afleggen van een verklaring achteraf bij het verzoek van leden «geacht te willen worden te hebben tegengestemd». De leden van de SGP-fractie zeggen hierover geen uitgesproken opvatting te hebben, terwijl de leden van de fractie van Groen Links juist een dergelijke regeling op prijs zouden stellen. De HC ziet derhalve ook thans geen aanleiding een dergelijk voorstel te doen.

De leden van de PvdA-fractie stellen nog voor artikel 55 zodanig te wijzigen dat de oudste voorzitter in Kamerjaren voorzitter is van een gezamenlijke commissievergadering. De HC deelt de mening van deze leden. Een dergelijke wijziging is ook consistent met de regeling voor het tijdelijk Voorzitterschap. Bijkomend voordeel is dat tweede en het vierde lid van art. 55 kunnen vervallen waarmee de beknoptheid is gediend.

De HC is niet voornemens zelf, zoals de leden van de fracties van de PvdA en Groen Links vragen, een voorstel te doen om art. 92, tweede lid te schrappen. Naar het oordeel van de HC is het een misvatting dat een dergelijke wijziging tot een verlevendiging van het debat zou leiden. De levendigheid van het debat hangt af van de inhoud van de bijdrage van de sprekers en de kwaliteit van hun argumenten, niet van het gebruik van werkwoordsvormen in de tweede of in de derde persoon. Van levendigheid moet worden onderscheiden het bevorderen van persoonlijke tegenstellingen. Het afzwakken daarvan is een functie van het thans in het tweede lid van art. 92 opgenomen voorschrift dat de leden zich tot de Voorzitter richten. De HC is om deze redenen van mening dat het zinvol is dit voorschrift te handhaven.

2. Schriftelijke voorbereiding

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd te bezien of het mogelijk is te komen tot een helderder afbakening van de begrippen «verslag» en «eindverslag». Naar hun oordeel worden de begrippen in artikel 66 e.v. in verschillende betekenissen gebruikt.

De HC merkt op, dat onafhankelijk van de inhoud van een eindverslag de commissie daarmee aangeeft dat zij de openbare behandeling onvoorwaardelijk en voldoende acht voorbereid. Noch van de commissie noch van de minister wordt voor de openbare behandeling nog iets verwacht. Anders is dat indien de commissie besluit tot het uitbrengen van een verslag: dan is het oordeel van de commissie omtrent een voldoende schriftelijke voorbereiding van de openbare behandeling afhankelijk van het in vervulling gaan van de voorwaarde dat de door de commissie gestelde vragen en opmerkingen vóór de openbare behandeling met een nota van de minister zijn beantwoord. Uit de inhoud van de eindverslagen blijkt welke gang de commissie zich met betrekking tot die openbare behandeling van het aanhangige voorstel voorstelt te volgen. Die gang van zaken kan verschillen. Zo kan het «eindverslag» de enkele mededeling inhouden dat het wetsvoorstel de commissie geen aanleiding heeft gegeven tot het maken van opmerkingen. Ook kan een eindverslag de constatering van de commissie bevatten dat na kennisneming van de memorie van antwoord de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht. Een andere mogelijkheid is dat de commissie in het eindverslag opmerkt dat één of meer leden bij de openbare behandeling op het voorstel wenst in te gaan, terwijl daarnaast een eindverslag inhoudelijke opmerkingen van de commissie kan bevatten waarop de commissie geen reactie van de minister verwacht. Wijzigingsvoorstellen ter nadere afbakening van de genoemde categorieën verslagen acht de HC dan ook niet nodig.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie naar de betekenis van het voorgestelde artikel 69, eerste lid merkt de HC op, dat het Reglement uitgaat van de systematiek dat wetsvoorstellen waarover een eindverslag is uitgebracht, zonder het in dit artikel genoemde voorbehoud, zonder beraadslaging worden afgehandeld. Artikel 97, eerste lid, schrijft deze werkwijze dwingend voor. Ten behoeve van de afhandeling van wetsvoorstellen waarop eindverslagen met deze inhoud zijn uitgebracht, verschijnen dan ook niet de in artikel 95, eerste lid genoemde sprekerslijsten. De Voorzitter kan in voorkomende gevallen uitsluitend het woord verlenen aan leden, die, zich baserende op het derde lid van artikel 97, een voorstel van orde wensen te doen met het oogmerk het voorstel door de Kamer te doen terugverwijzen naar de commissie.

In antwoord op verdere vragen van de leden van de fractie van het CDA merkt de HC op dat de verwijzing naar artikel 68 in het voorgestelde artikel 68A onjuist is. Verwezen dient te worden naar het tweede lid van artikel 67. Deze verwijzing zal in de nota van wijziging worden gecorrigeerd. In dit verband komt het de HC voor dat het uit een oogpunt van systematiek beter zou zijn het voorgestelde artikel 68A direct te laten volgen op artikel 67. Een nota van wijziging om dit voorgestelde artikel thans als artikel 67A aan te duiden wordt hierbij ingediend.

De HC is er geen voorstander van de mogelijkheid, zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 68A, tweede volzin, mede van toepassing te maken op eindverslagen. Zoals eerder vastgesteld wordt met het uitbrengen van eindverslag tot uitdrukking gebracht dat de commissie de openbare behandeling van het voorstel voldoende voorbereid acht. De commissie geeft daarmee als het ware de verdere procedure weer in handen van de Voorzitter en de Kamer als geheel. Aan dit kenmerkende karakter van het eindverslag wenst de HC niet te tornen. Waar zich tussen het uitbrengen van het eindverslag en de dag waarop de openbare

behandeling plaatsvindt vrijwel altijd nieuwe feiten of omstandigheden voordoen, biedt de openbare behandeling de gelegenheid die in de beschouwingen te betrekken. Acht de commissie die feiten en omstandigheden van dien aard dat een openbare behandeling eerst zinvol is na een nadere schriftelijke gedachtenwisseling tussen haar en de minister dan kan zij de reeds in artikel 97, derde lid gebaande weg bewandelen.

In antwoord op de over de schriftelijke voorbereiding door de leden van de fractie van de PvdA gemaakte opmerkingen en gestelde vragen, merkt de HC graag het volgende op. De staatsrechtelijke plaats en functie van de Eerste Kamer brengt met zich mee dat zij een zekere terughoudendheid betracht in de schriftelijke voorbereiding. Die terughoudendheid kan de Kamer tot uitdrukking brengen zowel in de keuze van de voorstellen die zij in behandeling neemt als in de wijze waarop zij de schriftelijke voorbereiding van voorstellen inhoud geeft. In het bijzonder dient er voor gewaakt te worden dat de schriftelijke voorbereiding van de Eerste Kamer een doublure wordt van die van de Tweede Kamer.

Met dit uitgangspunt voor ogen heeft de HC gemeend het Reglement te kunnen aanpassen aan de praktijk waarin het uitbrengen van een (voorlopig) verslag eerder regel dan uitzondering is. Voor het overige acht de Commissie met haar voorstellen een logischer volgorde in de bepalingen met betrekking tot de schriftelijke voorbereiding te hebben gecreëerd.

3. Artikelen

Artikel I

Voor beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de onderdelen C t/m G van artikel I verwijst de HC naar de onder Algemeen gemaakte opmerkingen over de praktische bruikbaarheid van het Reglement. De HC herhaalt dat de leesbaarheid van het Reglement toeneemt door het schrappen van de overbodig geworden artikelen.

De leden van de fracties van SGP, CDA, PvdA, en VVD vragen naar een verduidelijking van het begrip «openbare betrekking» in artikel V.3, eerste lid Kieswet. De HC merkt hierover het volgende op. Tijdens de openbare behandeling van de voorstellen tot wijziging van de Grondwet in 1983 is in de Tweede Kamer uitvoerig van gedachten gewisseld over de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met andere functies. Het door de regering voorgestelde artikel 57 Grondwet sprak van «andere betrekkingen» in het algemeen. Na aanvaarding van het amendement De Kwaadsteniet (Kamerstukken TK '79-'80, 14 223, nr. 15) kwam het vierde lid van dit artikel als volgt te luiden: «De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der Kamers kunnen worden uitgeoefend». Over de inhoud van het begrip «openbare betrekkingen» is tijdens het genoemde debat geen duidelijkheid ontstaan. In de literatuur wordt vrij algemeen opgemerkt dat het bij openbare betrekkingen gaat om betrekkingen waaraan publiekrechtelijke bevoegdheden zijn verbonden of die worden uitgeoefend in het kader van een orgaan dat publiekrechtelijke bevoegdheden kent. Sommigen zijn echter meer geneigd de bezoldiging uit 's lands kas of uit gedecentraliseerde kassen als criterium te beschouwen.

Hoe dit ook zij, de wetgever heeft aan artikel 37, vierde lid Grondwet uitwerking gegeven in de Wet Incompatibiliteiten leden Staten-Generaal en Europees Parlement (Stb. 1994, 295). Daarin worden openbare betrekkingen genoemd die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.

A

Artikel 2

De leden van de fractie van het CDA hebben opgemerkt dat het begrip «Wet» in de artikelen 2 en 168A niet wordt gedefinieerd in artikel 1.

Vastgesteld moet worden dat in artikel 2 wordt bedoeld op de Kieswet, terwijl het begrip «Wet» in het voorgestelde artikel 168a op diverse wetten duidt; het kan hier gaan om bijv. de Grondwet of om de Wet Incompatibiliteiten leden Staten-Generaal en Europees Parlement.

Op grond hiervan acht de HC het bij nader inzien duidelijker de Kieswet in het voorgestelde artikel 2 met name te noemen, terwijl de «Wet» in artikel 168a – in aansluiting op de schrijfwijze in de artikelen 84, derde lid en 198 met een kleine «w» zal worden geschreven.

Artikel III

A

Artikel 13

In antwoord op de vraag van de PvdA-fractie of de vertrouwensregel uit artikel 13, tweede lid niet kan vervallen merkt de HC het volgende op. De vraag die aan artikel 13, tweede lid voorafgaat is niet of de Voorzitter «recht kan doen gelden» op zijn ambt, maar welke redenen de Kamer er toe mogen brengen hem te ontslaan. In 1983 is zeer bewust gekozen voor de eenmalige verkiezing aan het begin van de zitting. Een tussentijds ontslag van de Voorzitter door de Kamer om willekeurig welke andere reden dan ook past naar de mening van de HC niet in de traditie van de Eerste Kamer. Hoewel in artikel 13, eerste lid de woorden «voor de verdere duur van de zitting» niet meer zijn opgenomen, blijft de bedoeling, onvoorziene omstandigheden daar gelaten, de Voorzitter in beginsel voor vier jaar te kiezen. De Kamer kan hem slechts op basis van het verliezen van het vertrouwen ontslaan.

B

Artikel 14

In antwoord op de vragen van de PvdA-fractie over de samenstelling van de Huishoudelijke Commissie, merkt de HC op dat er ook naar haar oordeel geen reden is meer dan twee Ondervoorzitters te benoemen die op diens verzoek of bij diens ontstentenis de Voorzitter kunnen vervangen. In het verleden heeft zich echter wel de behoefte doen gevoelen de HC bij de uitvoering van haar specifieke taak te versterken. De mogelijkheid voor die versterking – als die wenselijk wordt geacht – wordt thans in het Reglement geformaliseerd.

Overigens stemt de HC in met het voorstel van de leden van de PvdA-fractie dat degene die namens de HC de overlegvergaderingen van de Bijzondere Commissie van Overleg bijwoont, ook daadwerkelijk lid is van de HC.

Artikel IV

Artikel 21

De HC neemt het voorstel van de leden van de PvdA-fractie over om artikel 24 te beginnen met de constatering dat er een College van Senioren is. Een zodanig voorstel is in de nota van wijziging opgenomen.

Artikel V

A

Artikel 33

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting (blz. 5) wordt gesproken van delegatie, terwijl door de formulering van artikel 33 een mandateringsmogelijkheid wordt geopend. Dat laatste nu is wat de HC steeds voor ogen heeft gestaan. De memorie van toelichting moet in die zin worden gelezen.

Artikel XV

Artikel 122

De leden van de CDA-fractie signaleren terecht dat de woorden «en die» overbodig zijn. In de nota van wijziging is het artikel overeenkomstig aangepast.

Artikel XVI

A

Artikel 159

Over het al of niet bestaan sinds 1848 van het individueel vragenrecht zijn de staatsrechtgeleerden het nog niet helemaal eens, vgl. bijv. prof. mr. C.A.J.M. Kortmann «De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987» en mr. dr. A. Postma «Het interpellatie- en vragenrecht van de Eerste en Tweede Kamer». Feit is dat het individueel vragenrecht eerst sinds 1987 uitdrukkelijk in de Grondwet is verwoord en niet, zoals de leden van de CDA-fractie stellen, uitdrukkelijker. Bij de Grondwetswijziging van 1987 zijn n.l. de woorden «de door een of meer leden» in artikel 68 Grondwet opgenomen.

B

Artikel 160

De leden van de CDA-fractie werpen de vraag op of in een Reglement van Orde van de Eerste Kamer een verplichting kan worden opgelegd aan een minister.

De HC is van mening dat het inderdaad discutabel is of een, intern werkend, Reglement van Orde zodanige externe werking kan hebben dat bewindslieden een termijn van drie weken wordt opgelegd.

De reden om de termijn in het Reglement op te nemen was daarin gelegen dat voorkomen moet worden dat schriftelijke vragen te lang onbeantwoord blijven liggen. Het Reglement van de Tweede Kamer kent om dezelfde reden ook een termijn waarbinnen beantwoording van schriftelijke vragen dient plaats te vinden. Echter in de Tweede Kamer is daaraan de sanctie verbonden dat de schriftelijke vragen mondeling worden gesteld. De Eerste Kamer kent het mondelinge vragenrecht niet.

Het ware wellicht beter geweest de regeling zo te formuleren dat de Kamer iets doet wanneer beantwoording niet na drie weken heeft plaatsgevonden. Dan zouden een tweetal wegen openstaan. De Kamer bepaalt in het Reglement, overeenkomstig de regeling in de Tweede Kamer, dat na een periode van drie weken de schriftelijke vragen mondeling worden gesteld. Dan zal echter een mondeling vragenrecht in het Reglement moeten worden opgenomen. De HC acht een dergelijk

recht strijdig met het karakter van de Eerste Kamer. De tweede mogelijkheid is dat in het Reglement wordt opgenomen dat de Kamer na drie weken een rappel voor beantwoording laat uitgaan. De HC is van mening dat een dergelijke regeling thuishoort in de instructie aan de Griffier.

Alles afwegend heeft de HC er de voorkeur voor het Reglement op dit punt toch niet te wijzigen en geen drie weken termijn in het Reglement op te nemen. Dit alles laat onverlet dat de afspraak kan worden gemaakt dat de griffie in voorkomende gevallen na drie weken een rappel laat uitgaan.

Artikel XVIII

Artikel 168A

De HC verwijst, in antwoord op een opmerking van de leden van de fractie van het CDA over de betekenis van het woord «Wet» in dit artikel, naar haar reactie onder artikel 2.

De Voorzitter,
Tjeenk Willink

De Griffier,
Baljé