

De urgentie van het terugzendrecht

Bij Ankie Broekers-Knol moet men niet aan de positie van de Eerste Kamer komen. Toen in 2015, vlak voor de verkiezing van de Eerste Kamer, weer eens een publieke discussie over het nut van die Kamer was ontstaan, liet zij in interviews duidelijk merken dat zij niets moest hebben van twijfel aan het nut van de Eerste Kamer. Die discussie was toen nota bene aangezwengeld door haar partijgenoot Halbe Zijlstra, die als fractievoorzitter in de Tweede Kamer had geklaagd dat de Eerste Kamer zich te politiek was gaan gedragen. Zijlstra had in april 2013 in een interview in de Telegraaf gezegd dat de Eerste Kamer zou moeten worden afgeschaft als zij het kabinet van VVD en PvdA om politieke redenen dwarsboomt. Dat kabinet beschikte niet over een meerderheid in de Eerste Kamer. Ankie Broekers-Knol verzette zich tegen de gedachte van een te politieke Eerste Kamer. Maar de Kamervoorzitter begreep wel waar de pijn zat:

“Het punt waar het om draait is dat wij een vol veto hebben. Dat vinden sommigen lastig. Er wordt wel gesproken over de introductie van een terugzendrecht van de Eerste Kamer, waardoor de Senaat een wet niet afstemt, maar terugzendt naar de Tweede Kamer ter verbetering of aanvulling. Ik vind dat best ..., maar ik vind het wel belangrijk dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel finaal afdoet.”

Dat standpunt is zij blijven innemen. Toen eind december 2018 de Staatscommissie Parlementair Stelsel het terugzendrecht als één van haar 83 voorstellen presenteerde voor het toekomstbestendig maken van het parlementair stelsel, zei Ankie Broekers in een interview: 'Dat kan prima werken, maar het moet wat mij betreft altijd terug naar de Eerste Kamer.' Zij beschreef vervolgens met haar typische stijl van vrolijk realisme wat er zou gebeuren wanneer de Eerste Kamer niet het finale oordeel zou behouden:

'In het begin zal de Tweede Kamer serieus naar de bezwaren uit de Eerste Kamer kijken, maar na een tijdje, als de Tweede Kamer het druk heeft met andere dingen dan dat gezanik van die lui daar aan de overkant, dan is het: hatsekidee we hebben besloten, de groeten d'r mee.'

Met haar opmerking raakt Ankie Broekers aan de kern van het debat over terugzendrecht: wie heeft uiteindelijk het finale oordeel, de Tweede of de Eerste Kamer?

Volgende week wordt de nieuwe Eerste Kamer geïnstalleerd. Opnieuw breekt dan een periode aan waarin de fracties van de regeringscoalitie in de senaat gezamenlijk niet over een meerderheid beschikken. De kans dat de samenstelling van Tweede en Eerste Kamer fors van elkaar verschilt, is de laatste decennia sterk toegenomen. De kans op botsingen tussen beide Kamers groeide navenant. De sterke toename van de electorale volatiliteit (kiezers wisselen vaker van partij) is daarvan de hoofdoorzaak.

Daarom ligt het voor de hand na te denken over een structurele oplossing voor mogelijke conflicten tussen Tweede Kamer en senaat. Waar andere landen met een tweekamerstelsel één of andere vorm van een geschillenregeling hebben, bestaat die in Nederland niet.

De Staatscommissie komt met een voorstel. Nu kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel formeel slechts aannemen of verwerpen. Dat recht behoudt zij in het voorstel van de Staatscommissie. Maar indien de Eerste Kamer op onderdelen wijzigingen aanbrengt, moet zij het aldus geamendeerde wetsvoorstel terugzenden naar de Tweede Kamer. In dat geval zijn er volgens de Staatscommissie twee varianten: de Tweede Kamer krijgt sowieso het finale oordeel over dat door de Eerste Kamer gewijzigde wetsvoorstel of de Eerste Kamer behoudt het finale oordeel wanneer de Tweede Kamer niet alle amendementen van de Eerste Kamer zou overnemen, maar mag dan het wetsvoorstel nog slechts verwerpen met een tweederde meerderheid.

Als we het voorstel van de Staatscommissie onderwerpen aan de *'hatsekidee..., de groeten d'r mee'*-toets van de vertrekkende Kamervoorzitter, dan denk ik dat zij zou kiezen voor de tweede variant, omdat dan de Eerste Kamer in alle gevallen het wetsvoorstel 'finaal afdoet': in de klassieke situatie door een wetsvoorstel te verwerpen of aan te nemen; in de terugzendsituatie door de mogelijkheid het finaal te verwerpen met een tweederde meerderheid.

Het zo vormgegeven terugzendrecht geeft in de enkele gevallen dat het wordt toegepast dus het recht van amendement ook aan de Eerste Kamer. Daarmee zou de Eerste Kamer zich voegen in een internationaal patroon. De meeste senaten elders hebben het formele recht van amendement. Dat is ook niet zo vreemd. Voor de heroverwegingsfunctie is een vorm van amendementsrecht essentieel. Dat vond ook Thorbecke al. [de buiten-grondwettelijke figuur van de novelle is toch eigenlijk een constitutioneel lapmiddel].

Vaak wordt Thorbecke in de discussie over tweekamerstelsel aangehaald als een tegenstander van de Eerste Kamer. Hij had immers in 1848 in een commentaar op regeringsvoorstellen voor een nieuwe grondwet de Eerste Kamer 'zonder grond en zonder doel' genoemd. Maar de belangrijkste reden hiervoor noemde hij direct daarna: 'Tot rijper onderzoek der voorstellen van wet is zij ondienstig; want zij kan niet amenderen'. Zo'n Eerste Kamer zonder amendementsrecht kon maar beter worden afgeschaft, vond Thorbecke.

Maar de Eerste Kamer is er nog steeds. Ruim 170 jaar na 1848 is het tijd de Eerste Kamer ook formeel in staat te stellen desgewenst dat 'rijper onderzoek' te verrichten. Dat kan door een vorm van terugzendrecht te introduceren.