

Noten

Noot 1 (zie blz. 1020)

Aan: het College van Senioren
Betreft: betekenis en consequenties
artikel 85 Grondwet

Inleiding

Naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de behandeling van wetsvoorstel 23 706, Wet op het notarisambt is de vraag gerezen wat de betekenis is van artikel 85 van de Grondwet en wat de praktische gevolgen daarvan zijn voor de werkzaamheden van de Tweede en de Eerste Kamer in het wetgevingsproces.

Een schets van de gebeurtenissen rond genoemd wetsvoorstel: Tijdens de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van de openbare behandeling van dit wetsvoorstel hebben diverse fracties in de Tweede Kamer hun bezorgdheid geuit over het verloop van de met het wetsvoorstel beoogde overgang van een gebonden tariefstelsel naar een stelsel van vrije tarieven. In een wetgevingsoverleg heeft de regering een deel van die bezorgdheid kunnen wegnemen door de Kamer toe te zeggen haar een evaluatierapport te zenden aan het begin van het derde overgangsjaar. Tijdens datzelfde wetgevingsoverleg merkte de Minister van Economische Zaken op: «vervolgens zou het kabinet zeer kort daarna (na de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer) een brief naar de Kamer kunnen sturen die in feite de parameters bevat van de uiteindelijke ministeriële overgangsregeling de feitelijke, de materiële inhoud van de ministeriële regeling wordt de Kamer met de brief toegezonden voordat zij van kracht wordt». De Tweede Kamer verwelkomde deze opmerking tijdens dit overleg en typeerde haar als een toezegging.

Op 16 april 1998 aanvaardde de Tweede Kamer het wetsvoorstel; van de zijde van diverse fracties werd daarbij nogmaals gewezen op de toezegging van de minister inzake de op korte termijn toe te zenden brief waarover deze fracties spoedig na ontvangst met de regering overleg zouden wensen te voeren. De toegezegde brief met daarin de inhoud van de ministeriële regeling werd op 19 november 1998 naar de beide Kamers gezonden. Een dag

later zou de vaste commissie voor Justitie uit de Eerste Kamer de nadere memorie van antwoord op haar nader voorlopig verslag ontvangen. Om onverklaarbare redenen bereikte de brief de Tweede Kamer pas eind december 1998.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) wendde zich in een brief op 11 januari 1999 tot de vaste commissies voor Justitie van de beide Kamers der Staten-Generaal en sprak haar ongerustheid uit over de verdere afwikkeling van de procedure. Over de brief van de regering waarin de ministeriële regeling was neergelegd, zou nu door de Tweede Kamer niet meer kunnen worden gedebatteerd nog «voor het slotdebat in de Eerste Kamer».

Vragen

Naar aanleiding van bovengeschetste gebeurtenissen is een tweetal vragen gerezen:

* Zijn Tweede Kamer en regering overeengekomen, danwel heeft de Tweede Kamer zich het recht voorbehouden, de toegezegde brief onderwerp van overleg te doen zijn nog voordat de Eerste Kamer het wetsvoorstel zou hebben aanvaard?

* Indien een dergelijke afspraak of een dergelijk voorbehoud zou zijn gemaakt, zou dat dan, gelet op het bepaalde in artikel 85 Grondwet, enig effect kunnen hebben op:

- de tekst van het door de Tweede Kamer eerder aanvaarde wetsvoorstel
- de besluitvorming van de Eerste Kamer omtrent de wijze of het tijdstip van behandeling van het wetsvoorstel

Artikel 85 Grondwet

De tekst van dit artikel, voorzover hier relevant, luidt: «Zodra de Tweede Kamer een voorstel van wet heeft aangenomen of tot de indiening van een voorstel heeft besloten, zendt zij het aan de Eerste Kamer, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden». De inhoud van dit artikel maakt duidelijk dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel uitsluitend kan aannemen of verwerpen. De plaats van dit artikel, direct volgend op het artikel waarin het recht van amendement van de Tweede Kamer

wordt geregeld, maakt dit nog eens extra duidelijk. Het is de tekst van het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel – al dan niet correct, volledig of onduidelijk – die onderwerp van behandeling en uiteindelijk aanvaarding of verworping door de Eerste Kamer vormt. Onvolkomenheden van technische aard en – bij wijze van uitzondering – veranderingen die ter wille van de politieke haalbaarheid door de regering worden «aangeboden» kunnen op instigatie van de regering door middel van de novelle-procedure worden aangebracht zolang het wetsvoorstel in de Eerste Kamer niet in stemming is gebracht. Het bestaan van het fenomeen novelle betekent niet dat het wetsvoorstel, zoals de Tweede Kamer dat toezendt aan de Eerste Kamer, een soort voorlopig product is, dat, afhankelijk van de vervulling van een aantal voorwaarden die de Tweede Kamer stelt of met de regering overeenkomt, nog een definitieve status krijgt aan het einde van de behandeling door de Eerste Kamer. Daartegen verzet zich uitdrukkelijk ook de tekst van artikel 84 Grondwet, dat bepaalt dat een voorstel van wet, zolang het niet door de Tweede Kamer is aangenomen, door haar en vanwege de regering kan worden gewijzigd. Zodra aanvaarding door de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden is wijziging van de tekst onmogelijk geworden.

Antwoorden

1) Noch in de «witte stukken», noch in de Handelingen van de openbare behandeling omtrent het wetsvoorstel kunnen passages worden aangetroffen die de conclusie rechtvaardigen dat de Tweede Kamer zich het recht heeft voorbehouden, dan wel met de regering is overeengekomen over de brief die de ontwerp-ministeriële regeling bevatte nog overleg te voeren, **voordat** de Eerste Kamer het wetsvoorstel zou hebben aanvaard. Wel wordt op diverse plaatsen met zoveel woorden van de zijde van de Kamer gesteld dat men zo snel mogelijk inzicht in en betrokkenheid bij de totstandkoming van de overgangsregeling wenste. De toezegging van de Minister van Economische Zaken om «zeer kort daarna» een brief met parameters naar de Kamers te sturen is daarop het antwoord.

Niet ondenkbaar is dat de opmerking van de KNB in haar brief het gevolg is van «wishful thinking»

2a) Wanneer wel sprake zou zijn geweest van een afspraak of voorbehoud zoals zojuist omschreven rijst in de eerste plaats de vraag welke gevolgen dat feit gehad zou (kunnen) hebben voor de tekst van het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel. Zoals eerder vastgesteld, heeft de Tweede Kamer het recht van amendement zolang zij een wetsvoorstel niet heeft aangenomen. Door het simpele feit van de aanvaarding van een voorstel wordt de tekst van het voorstel definitief. Voorbehouden of afspraken ten aanzien van vorm of inhoud van met een vastgesteld wetsvoorstel samenhangende ministeriële regelingen doen daaraan niet af. Indien de Tweede Kamer zich in casu zou hebben wens te verzekeren van effectieve invloed op vorm en/of inhoud van de ministeriële regeling, dan had zij kunnen kiezen uit twee mogelijkheden. In de eerste plaats had zij kunnen besluiten de stemming over het wetsvoorstel aan

te houden totdat over de ministeriële regeling overeenstemming met de regering was bereikt. Ook zou zij hebben kunnen kiezen voor het opnemen van een zgn. voorhangbepaling in het wetsvoorstel. De regering zou op grond van zo'n bepaling de verplichting hebben de ministeriële regeling voor de vaststelling voor te leggen aan de Kamer.

2b) De vraag of het bestaan van een dergelijke afspraak, danwel een zodanig voorbehoud enig effect gehad zou (kunnen) hebben op de besluitvorming van de Eerste Kamer omtrent de wijze of het tijdstip van behandeling van het wetsvoorstel, moet eveneens negatief worden beantwoord. Het staat de Tweede Kamer geheel vrij over ieder wetsvoorstel en iedere met dat voorstel samenhangende uitvoeringsregeling of -beschikking op enig moment schriftelijk of mondeling overleg met de regering te voeren. Zelfs na de stemming over een voorstel kan zij daartoe het initiatief nemen. Vanaf het moment

echter dat zij het wetsvoorstel heeft aanvaard, is het niet meer in haar handen en heeft zij noch op de inhoud, noch op de verdere procedure enige invloed. De regering, zich wellicht gebonden achtend aan een afspraak met de Tweede Kamer om nog eerst met die Kamer overleg te voeren over de inhoud van een ministeriële regeling, kan zich tegenover de Eerste Kamer op een dergelijke afspraak niet met succes beroepen aangezien het nu de Eerste Kamer is die het verdere procedurele verloop van het wetsvoorstel bepaalt. Iets anders is of de Eerste Kamer bereid zou zijn gehoor te geven aan een verzoek van de Tweede Kamer en/of regering om haar procedure met betrekking tot het desbetreffende wetsvoorstel zodanig in te richten, dat nog overleg tussen Tweede Kamer en regering over een met het wetsvoorstel samenhangende regeling kan plaatsvinden. Die vraag of die bereidheid aanwezig is zou het College van Senioren, na advisering door de desbetreffende vaste commissie, dienen te beantwoorden.

Noot 2 (zie blz. 1053)

Overzicht partijenbestand bij het Conventionele Wapensverdrag en bijbehorende Protocollen, en bij het anti-personeelmijnenverdrag (stand tot en met 12/03/1999)

o = ondertekening
r = ratificatie

CWV

land	o	r	Prot I	Prot II	gew. Prot II	Prot III	Prot IV	ap-mijn
Albanië								o
Afghanistan	o							
Algerije								o
Andorra								r
Angola								o
Antigua en Barbuda								o
Argentinië	o	r	r	r	r	r	r	o
Australië	o	r	r	r	r	r	r	r
Bahamas								r
Bangladesh								o
Barbados								r
België	o	r	r	r	r	r	r	r
Belize								r
Benin		r	r			r		r
Bolivia								r
Bosnië-H		r	r	r		r		r
Botswana								o
Brazilië		r	r	r		r		o
Brunei Darussalam								o

land	o	r	Prot I	Prot II	gew. Prot II	Prot III	Prot IV	ap-mijn
Bulgarije	o	r	r	r	r	r	r	r
Burkina Faso								r
Burundi								o
Cambodja		r	r	r	r	r	r	o
Canada	o	r	r	r	r	r	r	r
Chili								o
China	o	r	r	r	r	r	r	
Colombia								o
Cook-eilanden								o
Costa Rica		r	r	r	r	r	r	o
Cuba	o	r	r	r		r		
Cyprus		r	r	r		r		o
Denemarken	o	r	r	r	r	r	r	r
Djibouti		r	r	r		r		r
Dominica								o
Dominicaanse Republiek								o
Duitsland	o	r	r	r	r	r	r	r
Ecuador	o	r	r	r		r		o
Egypte	o							
El Salvador								r
Equatoriaal Guinee								r
Ethiopië								o
Fiji								r
Filippijnen	o	r	r	r	r	r	r	o
Finland	o	r	r	r	r	r	r	
Frankrijk	o	r	r	r	r		r	r
FYROM		r	r	r		r		r
Gabon								o
Gambia								o
Georgië		r	r	r		r		
Ghana								o
Grenada								r
Griekenland	o	r	r	r	r	r	r	o
Guatemala		r	r	r		r		o
Guinee								r
Guinee Bissau								o
Guyana								o
Haiti								o
Honduras								r
Hongarije	o	r	r	r	r	r	r	r
Ierland	o	r	r	r	r	r	r	r
IJsland	o							o
India	o	r	r	r		r		
Indonesië								o
Israël		r	r	r				
Italië	o	r	r	r	r	r	r	o
Ivoorkust								o
Jamaica								r
Japan	o	r	r	r	r	r	r	r
Jemen								r
Joegoslavië	o	r	r	r		r		
Jordanië		r	r			r		r

land	o	r	Prot I	Prot II	gew. Prot II	Prot III	Prot IV	ap-mijn
Kaapverdië		r	r	r	r	r	r	o
het Koninkrijk der Nederlanden	o	r	r	r		r		o
Kameroen								o
Kenya								o
Kroatië		r	r	r		r		r
Laos	o	r	r	r		r		
Lesotho								r
Letland		r	r	r		r	r	
Liechtenstein	o	r	r	r	r	r	r	o
Litouwen		r			r		r	o
Luxemburg	o	r	r	r		r		o
Madagascar								o
Malawi								r
Maleisië								o
Mali								r
Malta		r	r	r		r		o
Maldiven								o
Marokko	o							
Marshall eilanden								o
Mauretanië								o
Mauritius		r	r	r		r		r
Mexico	o	r	r	r		r	r	r
Moldavië								o
Monaco		r	r		r			r
Mongolië	o	r	r	r		r		
Mozambique								r
Namibië								r
Nicaragua	o		r	r		r		r
Nieuw Zeeland	o	r	r	r	r	r	r	r
Niger		r	r	r		r		o
Nigeria	o							
Niue								r
Noorwegen	o	r	r	r	r	r	r	r
Oeganda		r	r	r		r		r
Oekraïne	o	r	r	r		r		o
Oezbekistan		r	r	r		r	r	
Oostenrijk	o	r	r	r		r	r	r
Pakistan	o	r	r	r	r	r		
Panama		r	r	r		r	r	r
Paraguay								r
Peru		r	r		r	r	r	r
Polen	o	r	r	r		r		o
Portugal	o	r	r	r		r		r
Qatar								r
Roemenië	o	r	r	r		r		o
Rusland	o	r	r	r		r		
Rwanda								o
Sao Tome en Principe								o
San Marino								r
Senegal								r
de Seychellen								o
Sierra Leone	o							o
Sint Christopher en Nevis								r
Sint Lucia								o
Sint Vincent en de Grenadinen								o
Slovenië		r	r	r		r		r
Slowakije		r	r	r		r		r
Soedan	o							o

land	o	r	Prot I	Prot II	gew. Prot II	Prot III	Prot IV	ap-mijn
Solomon eilanden								r
Spanje	o	r	r	r	r	r	r	r
Suriname								o
Swaziland								r
Tanzania								o
Thailand								r
Toerkmenistan								r
Togo	o	r	r	r		r		o
Trinidad en Tobago								r
Tsjaad								o
Tsjechië		r	r	r	r	r	r	o
Tunesië		r	r	r		r		o
Turkije	o							
Uruguay		r	r	r	r	r	r	o
Vanuatu								o
Vaticaanstad		r	r	r		r	r	r
Venezuela								o
Verenigd Koninkrijk	o	r	r	r	r	r	r	r
Verenigde Staten	o	r	r	r				
Vietnam	o							
West-Samoa								r
Wit-Rusland	o	r	r	r		r		
Zambia								o
Zimbabwe								r
Zuid-Afrika		r	r	r	r	r	r	r
Zweden	o	r	r	r	r	r	r	r
Zwitserland	o	r	r	r	r	r	r	r

