



## FORUM

### REMKES EN DE RECHTSSTAAT #3: EEN TERUGZENDRECHT VOOR DE EERSTE KAMER?

PHILIP EIJLANDER & ROSANNE FRANKEN - 14.01.2019

In het [eindrapport](#) van de Staatscommissie Remkes wordt uitvoerig aandacht besteed aan de positie en het functioneren van de Eerste Kamer. De Staatscommissie hanteert daarbij een helder uitgangspunt door te stellen dat het tweekamerstelsel een waardevol onderdeel vormt van het Nederlandse staatsbestel. Tegelijkertijd geeft zij aan dat de meerwaarde van de Eerste Kamer niet optimaal wordt benut. De Staatscommissie beveelt daarom aan om de Eerste Kamer een zogenaamd terugzendrecht te geven, waardoor wetsvoorstellen niet alleen kunnen worden aangenomen of verworpen (de huidige praktijk), maar ook gewijzigd kunnen worden teruggezonden aan de Tweede Kamer. Op deze manier wordt het politieke primaat van de Tweede Kamer gerespecteerd en kan de Eerste Kamer toch meer invloed uitoefenen op de totstandkoming van wetsvoorstellen.

Het zwaartepunt in de politieke besluitvorming ligt bij de Tweede Kamer. Dit wordt door de grondwetgever tot uitdrukking gebracht in het eerste lid van [artikel 51](#) van de Grondwet, waar de Tweede Kamer als eerste wordt genoemd. De rol van de Eerste Kamer is beperkt, voornamelijk door het feit dat zij over minder democratische legitimatie en minder bevoegdheden beschikt dan de Tweede Kamer. Toch neemt zij een belangrijke positie in binnen de verschillende staatsmachten: de Eerste Kamer kent immers een vetorecht. Zij vormt een extra waarborg voor de zorgvuldigheid van wetten. Leden zijn deeltijd politici waardoor het zwaartepunt van hun activiteiten buiten de politiek ligt. Bovendien zijn zij niet betrokken bij de totstandkoming van het regeerakkoord. Deze redenen zorgen ervoor dat de Eerste Kamer, meer nog dan de Tweede Kamer, aandacht kan besteden aan andere dan partijpolitieke belangen. Denk aan aspecten als de juridische houdbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wetten. De Eerste Kamer vindt, wanneer vergeleken met de Tweede Kamer, haar legitimatie dus deels in een bepaalde neutraliteit.

Het voorstel van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer is niet nieuw. Het tweekamerstelsel is een dankbaar onderwerp voor staatsrechtelijke discussie. Andere voorstellen rondom de Eerste Kamer variëren van afschaffing tot het veranderen van de wijze van verkiezing. De discussie laait met name op wanneer de Eerste Kamer zich scherp politiek opstelt, zoals toen zij wetsvoorstellen zoals

het verbod op onverdoofd ritueel slachten (2012), het elektronisch patiëntendossier (2011) en het correctief referendum (1999) verwierp. Er wordt op politiek vlak namelijk een bepaalde terughoudendheid van de Eerste Kamer verwacht. In dat opzicht bevindt de Eerste Kamer zich in een spanningsveld. Enerzijds heeft zij grondwettelijke taken. Anderzijds is zij onderdeel van een politiek bestel, wat extra wordt benadrukt door de verschillende samenstellingen van beide Kamers en door de mogelijkheid dat een regering geen automatische meerderheid heeft in de Eerste Kamer. De formele bevoegdheden op basis van de Grondwet geven maar een beperkt beeld van de positie van de Eerste Kamer. Naast een aantal specifieke bevoegdheden bevat de Grondwet een relatief open normenstelsel, naast een bescheiden hoeveelheid ongeschreven staatsrecht. Op het eerste gezicht lijkt een terugzendrecht voor de Eerste Kamer een passende oplossing gezien het bestaande spanningsveld tussen terughoudendheid en correcte uitvoering van taken en bevoegdheden. De vraag is alleen of zo'n terugzendrecht dan de meest passende en noodzakelijke oplossing is. Er bestaat immers al een soortgelijke procedure: de novelle.

De zogenoemde novellepraktijk, die al in de jaren '60 van de vorige eeuw een aanvang nam, biedt de regering de mogelijkheid om naar wens van de Eerste Kamer een nieuw, aangepast voorstel opnieuw aan de Eerste Kamer voor te leggen. Op die manier heeft de Eerste Kamer in de praktijk een min of meer pragmatische "uitweg" gevonden om onder omstandigheden toch nog een wijziging aan te laten brengen van een wetsvoorstel. Dat voorstel is dan een initiatief van de regering en behoeft ook de instemming van de Tweede Kamer. Dit lijkt wellicht omslachtig, maar de regering heeft er belang bij om deze route te volgen. Dat voorkomt immers een patstelling. De Eerste Kamer kan immers ook terugvallen op de mogelijkheid om het voorstel in het geheel te verwerpen.

Deze novellepraktijk zou niet op gespannen voet met de Grondwet staan, mits niet te vaak toegepast. Daar kan aan worden toegevoegd dat het te wijzigen punt op verzoek van de Eerste Kamer nieuw dient te zijn, in de zin dat het punt nog niet eerder besproken is in de Tweede Kamer. Aldus wordt niet afgedaan aan het politieke primaat van die Kamer.

Volstaat deze novellepraktijk dan niet om de positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces recht te doen? Remkes c.s. wijzen er terecht op dat de novelle formeel niet op initiatief van de Eerste Kamer geschiedt, omslachtig is en vertragend kan zijn. Bovendien wordt het maar weinig toegepast. Dit laatste bezwaar zegt overigens niet alles. Het beschikken over een bevoegdheid kan immers al effect sorteren. Dit geldt ook voor de bevoegdheid om het voorstel af te wijzen; het gegeven dat de Eerste Kamer dat kan doen, geeft een positie om in het (voor-)overleg zaken voor elkaar te krijgen. De Rutte-kabinetten hebben dat nadrukkelijk ervaren door het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer.

Hoe nu te denken over het door Remkes c.s. voorgestelde terugzendrecht? De Staatscommissie adviseert om de Eerste Kamer de bevoegdheid toe te kennen om een wetsvoorstel dat is aangenomen door de Tweede Kamer aan te passen (te amenderen). Wanneer de Eerste Kamer daarvoor kiest, moet zij het wetsvoorstel daarna terugzenden aan de Tweede Kamer, die beslist of zij de wijzigingen van de Eerste Kamer accepteert of dat zij die (deels) weer terugdraait. Uiteindelijk is het dan weer aan de Tweede Kamer of het voorstel als geheel wordt aangenomen. Voor de Eerste Kamer geldt derhalve: aannemen, verwerpen of terugzenden.

Betekent dit winst en doet dit recht aan de grondwettelijke positie van de Eerste Kamer? Dat is afhankelijk van het doel voor de inzet van deze bevoegdheden van de Eerste Kamer. Het zou bij de Eerste Kamer niet dienen te gaan om de versterking van de machtspositie als zodanig. Niet de politieke merites van het voorstel geven de doorslag bij de afweging door de Eerste Kamer. Dan komt zij immers in het vaarwater van de Tweede Kamer. Het moet de leden van de Eerste Kamer gaan om de beoordeling van de kwaliteit van de wetgeving. Is die voorgestelde wetgeving juridisch houdbaar, praktisch en maatschappelijk uitvoerbaar en handhaafbaar? Bij ernstige tekorten op dit vlak kan de Eerste Kamer verwerpen, bij serieuze bezwaren aanpassen en terugzenden. Onze conclusie is: terugzendrecht ja, mits goed gebruikt.