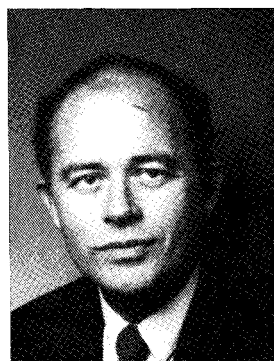


Prof. dr. H.E.S. Woldring

## Het gelijk van Kaland



Hoewel de Eerste Kamer niet vaak in het nieuws komt, was het de afgelopen jaren enkele keren goed raak. Wetsvoorstellen kregen in de Senaat en met name van de CDA-fractie forse kritiek. De Eerste Kamer maakte een enkele keer gebruik van haar recht een wetsvoorstel te verwerpen. Het kabinet-Lubbers-Kok heeft, gezien de dreigende situatie in de Eerste Kamer, sinds zijn aantreden reeds twee keer het 'onaanvaardbaar' laten horen. Zowel het kabinet als de Tweede Kamer ervaren een zelfstandig opererende Eerste Kamer als lastig en tijdrovend. Zelfs de parlementaire pers schrijft soms enigszins geringschattend over de Senaat.

Het is bekend dat de Tweede Kamer in politiek opzicht belangrijker is dan de Eerste Kamer, omdat de Tweede Kamer het politieke draagvlak van het kabinet vormt. Toch heeft de Eerste Kamer een eigen functie in ons staatsbestel: zij toetst wetsontwerpen in het bijzonder aan de Grondwet, aan internationale bepalingen, aan bestaande wetten en aan algemene rechtsbeginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. In die toetsing is de Eerste Kamer zich bewust van haar secundaire rol en treedt zij derhalve terughoudend op. De kritiek op een wetsvoorstel moet wel zwaarwegend zijn, wil de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwerpen. Gedurende de afgelopen jaren heeft de meerderheid van

de Senaat de confrontatie met het kabinet niet geschuwd. Een van de zwaar bekritiseerde wetsontwerpen was de Harmonisatiewet betreffende studiefinanciering en studieduur van studenten (1988). De meerderheid van de Eerste Kamer (ook de CDA-fractie) heeft het wetsontwerp laten passeren. Met tegenzin, maar toch..., omdat de minister naar verluidt de kabinetskwestie had gesteld. De tegenzin groeide uit tot een kater, toen de president van de Haagse rechtbank de overgangsregelingen in de wet, gezien de gewekte verwachtingen bij studenten, in strijd achtte met het beginsel van de rechtszekerheid. De meerderheid van de Eerste Kamer had haar toetsende taak niet zorgvuldig genoeg opgevat; zij was ten onrechte door de knieën gegaan voor de politieke druk van het kabinet.

Juist omdat de Eerste Kamer naast de behandeling in de Tweede Kamer ook kennis heeft genomen van het oordeel van de Raad van State en van reacties uit de samenleving, weet zij waar ze op moet letten. Uiteraard betreft een Eerste Kamer-fractie ook haar eigen politieke overtuiging bij de besluitvorming; anders zou zij geen knip voor de neus waard zijn! De Eerste Kamer weet immers dat bijna elk wetsvoorstel een resultaat is van een in de Tweede Kamer tot stand gebracht compromis; een resultaat dat na veel touwtrekken onder tijds-

druk ontstaat. Juist zo'n compromis brengt niet zelden een gebrek aan zorgvuldigheid en consistentie met zich mee. Ik noem dit probleem zonder steun te geven aan gemakkelijke kritiek op de Tweede Kamer, omdat compromissen voortdurend nodig zijn en een regeerakkoord noodzakelijk is. En dat een regeerakkoord fractiediscipline met zich mee brengt, is voor kamerleden soms frustrerend, maar voor het in stand houden van de coalitie in bepaalde gevallen noodzakelijk. Anders werkt onze democratie niet!

### **Kwaliteit van de rechtsstaat**

Toch moet de Eerste Kamer haar taken wel serieus opvatten, wellicht serieuzer dan in het verleden, ter wille van de kwaliteit van onze rechtsstaat. Vooral als het kabinet op een snelle behandeling aandringt en de Senaat in tijdnood brengt, is het oppassen geblazen. De Eerste Kamer behoort een terughoudende strijdbaarheid te tonen! Zal het kabinet nog eens over de Eerste Kamer struikelen?

Dat gevaar is niet groot en wellicht nog iets geringer te maken. Het is mogelijk de armslag en daarmee de politieke soepelheid van de Eerste Kamer enigszins te vergroten door middel van het 'recht van terugzending' naar de Tweede Kamer (zie ook het rapport van de Commissie-Deetman over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen, 1990). De Senaat zou dan te kennen geven dat het kabinet en de Tweede Kamer hun huiswerk over moeten doen; in elk geval acht hij aanvaarding van een wetsvoorstel onverantwoord en wenst hij om bepaalde politieke redenen het 'onaanvaardbaar' van het kabinet niet te trotseren met zijn veto en dus het kabinet niet te laten struikelen.

Gezien haar vetorecht blijft het mogelijk dat een kabinet over de Eerste Kamer struikelt. Indien dat onverhoopt zou gebeuren, zal in het kabinet, in de Tweede Kamer en in de samenleving ongetwijfeld kritiek

losbarsten op de Senaat. Maar zoals altijd: elke kritiek vóóronderstelt zelfkritiek. Als het oordeel van de Senaat goed gefundeerd blijkt te zijn, zal elke criticus zich behoren af te vragen in hoeverre het werk in het kabinet, op ministeries en in de Tweede Kamer zorgvuldig is geweest. In die situatie is niet in de eerste plaats aan de orde hoe de Eerste Kamer wordt gekozen. Het gaat er om dat er ernstige gebreken in een wetsvoorstel zijn geconstateerd, dat daardoor vertraging wordt veroorzaakt, en dat er alleszins reden is voor het bestaan van een Hogerhuis.

Zoals het kabinet slechts in uiterste noodzaak de kabinetskwestie behoort te stellen, zo kan ook de Eerste Kamer – gezien het politieke primaat van de Tweede Kamer – slechts in uiterste noodzaak het 'onaanvaardbaar' van het kabinet trotseren. Indien de Senaat voet bij stuk zou houden, dan zal hij overtuigend duidelijk moeten maken, dat de kwaliteit van de wetgeving in geding is.

Het gaat in dit artikel niet alleen om 'Het gelijk van de Eerste Kamer'. Het is ook het gelijk van de voorzitter van de CDA-fractie in de Senaat; een fractie die als coalitiepartner loyaal ten opzichte van het kabinet staat, maar die niet door middel van een regeerakkoord strikt gebonden is aan het kabinet. Als zo'n fractie bij monde van haar voorzitter een politiek gevoelig wetsontwerp goed geargumenteed kritiseert, dan getuigt dat van politieke en morele moed; dan waakt zij als een loyale en strijdbare fractie voor haar deel over de kwaliteit van de wetgeving. Dáár en alleen dáár heeft Kaland gelijk. En indien het kabinet dan het 'onaanvaardbaar' laat horen, is dat voor de fractie nog geen reden om als vanzelfsprekend door de knieën te gaan!

