

Zitting 1979-1980

16 036 (R 1139)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de Ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign

Nr. 6

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 5 augustus 1980

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ verzoekt de Regering te antwoorden op de navolgende vragen en beschouwingen.

Inhoudsopgave	Bladzijde
Inleiding	1
De Ministerraad	2
De Minister-President	5
Het Reglement van Orde van de Ministerraad	6
Het contraseign	7
Staatssecretarissen	8
Redactionele opmerkingen.	8

Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het een goede zaak dat aan het instituut van de Ministerraad en het ambt van Minister-President een grondwettelijke basis wordt verschaft.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vast dat in de Grondwet twee nieuwe begrippen worden geïntroduceerd, namelijk dat van de Ministerraad en dat van de Minister-President. Op zich zelf hadden deze leden daarmee geen moeite. Ontwikkelingen ter zake van de «raad van Ministers» en «het ambt van Minister-President» waren ook deze leden niet ontgaan. Een vraag kon volgens deze leden evenwel blijven hoe die ontwikkelingen te kwalificeren en te waarderen. Wanneer de bewindslieden opmerken, dat «beide organen» zich duidelijk als «zelfstandige grootheden» gemanifesteerd hebben en dat «beide instituten» aan te merken zijn als «fundamentele elementen» van ons staatkundig bestel, kwam dit deze leden voor als mogelijk teveel vooruitgrijpend op een eventuele toekomstige ontwikkeling en daardoor wellicht teveel «constituerend».

Leden van de V.V.D.-fractie konden zich met de voorgestelde twee nieuwe grondwetsartikelen verenigen. De Ministerraad en de Minister-President hebben als staatsrechtelijke instituten in de loop der jaren zoveel erkenning gevonden, dat zij in de Grondwet vermelding verdienen.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van der Burg (CDA).

De leden van de fractie van D'66 hadden er met voldoening kennis van genomen dat de Regering voorstelt bepalingen in de Grondwet op te nemen inzake de Ministerraad en de Minister-President. Het kwam deze leden inderdaad gewenst voor dat deze twee instellingen die een belangrijke rol spelen in ons staatsbestel en ook sinds 1848 een belangrijke evolutie hebben ondergaan als zodanig in de Grondwet worden vermeld. De genoemde leden betreurden het daarom dat de toelichting zo terughoudend was in de beschrijving van de «evoluering van het ambt van Minister-President en van de Raad van Ministers».

Voor een goed begrip van de huidige positie van deze beide instituten was het van belang geweest dat de Regering niet alleen zou volstaan met de constatering dat het ambt was geëvolueerd, maar ook aangaf op welke wijze zij de huidige situatie karakteriseerde. Kan de Regering alsnog een dergelijke meer theoretische onderbouwing van de huidige positie van de Ministerraad en de Minister-President geven?

De leden van de P.P.R.-fractie deelden de opvatting dat het ambt van Minister-President en de huidige Ministerraad aan te merken zijn als fundamentele elementen van ons staatkundig bestel en derhalve in de grondwet vermeld dienen te worden.

De Ministerraad

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven dat de groei van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid de betekenis van de Ministerraad voor het totale regeringsbeleid heeft doen toenemen. Het is derhalve gewenst tot uitdrukking te brengen dat de Ministerraad een zelfstandig orgaan is met een eigen competentie tegenover de individuele Ministers en dat de Minister-President als voorzitter van de raad de eerst verantwoordelijke is voor samenhang en coördinatie van dat beleid. Deze leden betreurden het dan ook dat de Regering van haar aanvankelijke voornemen is afgestapt om zulks in artikel 2.2.4, derde lid, duidelijk uit te spreken. Evenals de Regering aanvankelijk vonden zij de thans gekozen formulering van een te beperkte strekking om als taakomschrijving van de Ministerraad te dienen.

De ontwikkeling in de richting van meer collectieve verantwoordelijkheid achten zij een duidelijk winstpunt. Deze wordt wel verklaard uit de toenemende complexiteit van de overheidstaak met als gevolg dat tal van beleidsterreinen meerdere departementen bestrijken. Hierdoor ontstaat een omvangrijk coördinatieprobleem. Dat is voor sommigen reden om met tegenzin tegen deze ontwikkeling aan te kijken. Voor deze leden is dat echter niet reëel. Deze coördinatieproblematiek is nu eenmaal een gegeven. Zij wezen op het eerste rapport van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst dat deze problematiek zeer zorgelijk afschildert en spreekt over de rijksoverheid als de «veertien onverenigbare departementen» waarin de «verkokering» en de «hokjesgeest» hoogtij vieren. «Onder dergelijke omstandigheden zal steeds meer tijd worden besteed aan overleg om moeizaam ingegraven posities te overbruggen en te komen tot de voor een verantwoorde keuze noodzakelijke afweging, met als gevolg dat de ontwikkeling van nieuw beleid wegens gebrek aan tijd onvoldoende van de grond komt.» Deze problematiek tast niet alleen de slagvaardigheid, maar ook de politieke herkenbaarheid van het algemene regeringsbeleid sterk aan.

Het is niet uitgesloten dat de ontwikkeling naar meer collectieve verantwoordelijkheid thans een extra vertraging in het besluitvormingsproces betekent. Aan de andere kant zou deze ontwikkeling ook dienstbaar kunnen worden gemaakt aan een doorbreking van deze verstikkende coördinatieproblematiek. Bovendien vormt deze ontwikkeling een tegenwicht tegen wat wel genoemd wordt de «functionalisering van het Ministersambt». Ministers vertonen in toenemende mate de neiging zich te identificeren met de be-

stuurlijke belangen van hun departement zodat hun optreden in mindere mate gekenmerkt wordt door identificatie met de politieke grondslag waarop zij hun ambt in onze parlementaire democratie vervullen. Ook dat ver-sluiert de controleerbaarheid en de herkenbaarheid van het algemene rege-ringsbeleid zoals dit normaal gesproken in gemeen overleg met de Staten-Generaal gestalte heeft gekregen.

Het was om deze reden dat de leden van de P.v.d.A.-fractie het in het be-lang van een goed functionerende parlementaire democratie achten dat de Ministerraad zich niet alleen collectief verantwoordelijk weet voor het alge-mene regeringsbeleid, maar dat dit ook grondwettelijk wordt verankerd.

Zij waren niet erg onder de indruk van de bezwaren die de Raad van State tegen de aanvankelijk gekozen formulering naar voren heeft gebracht. Het moge dan waar zijn dat artikel 2.2.1 luidt dat «de Regering wordt gevormd door de Koning en de Ministers.» Het tweede lid van dit artikel («De Koning is onschendbaar; de Ministers zijn verantwoordelijk») impliceert dat de oor-spronkelijke omschrijving van de taakstelling van de Ministerraad volledig aansluit bij de staatsrechtelijke realiteit. De Ministerraad beraadslaagt en be-sluit over het algemeen regeringsbeleid waarvoor zij de uitsluitende verant-woordelijkheid draagt.

Het betoog van de bewindslieden inzake de (voornaamste) taakaandui-ding van de Ministerraad had de leden van de C.D.A.-fractie vooralsnog niet geheel bevredigd. Zij namen aan dat de bewindslieden daar begrip voor kunnen opbrengen, omdat zij ter zake ook zelf aarzelden.

Deze leden hadden het bepaalde in het grondwetsartikel en in het betref-fende artikel van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers verge-leken. In dat kader hadden zij overwogen of niet gekozen zou kunnen wor-den voor de formulering: «De Ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert (mede daardoor) de eenheid van dat beleid». Evenwel hadden deze leden daarvoor toch geen voorkeur. Daarbij hadden zij overwogen, dat het genoemde Reglement in de eerste plaats een interne werking heeft, terwijl het grondwetsartikel gekwalificeerd wordt door zijn externe werking. Zij vroegen zich af of het dan geen voorkeur zou kunnen verdienen bij voorbeeld te lezen: «De Ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen beleid en bevordert de eenheid van het regerings-beleid», of: «De Ministerraad behandelt het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid».

Deze leden vroegen zich overigens af waarom een «onjuiste indruk» (me-morie van toelichting, bladzijde 4) in dit verband voor de hand zou liggen. De strekking van het gehele artikel 2.2.4 is toch duidelijk iets te zeggen over de taak van de Ministerraad en niet om iets te zeggen over de relatie tussen Mi-nisterraad en andere staatsorganen. Dat het mogelijk zou zijn in het kader van de Nederlandse Grondwet de onjuiste conclusie te trekken «dat het, met uitsluiting van alle andere staatsorganen, de exclusieve bevoegdheid van de Ministerraad is het algemeen regeringsbeleid te bepalen» leek deze leden niet juist.

Afgezien hiervan zou overigens gewezen kunnen worden op hetgeen ter-zake van de betreffende evolutie tot uiting is gekomen en komt in de achter-eenvolgende reglementen van orde van de Ministerraad, evenals in het on-geschreven staatsrecht.

Deze leden zouden tenslotte gaarne zo mogelijk een verduidelijking ont-vangen van de zin: «Bovendien wijst de minderheid erop, dat overeenkom-stige bepalingen elders soms zijn gebruikt om de volksvertegenwoordiging het recht te ontzeggen tegen het algemeen regeringsbeleid in te gaan».

De leden van de V.V.D.-fractie achtten de doelstelling in artikel 2.2.4.3, te weten het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid, een betere formulering dan het beraadslagen en besluiten over algemeen regeringsbe-leid. Coördineren en harmoniseren van beleid blijven immers één van de be-langrijkste opgaven voor een kabinet tot in lengte van jaren. Wordt onder het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid ook begrepen de plicht geen onderlinge meningsverschillen in de Ministerraad tussen be-windslieden onderling in de openbaarheid te brengen?

Met betrekking tot de Ministerraad achtten de leden van de fractie van D'66 de door hen eerder gevraagde theoretische beschouwing des te meer nodig aangezien er blijkens de literatuur toch duidelijke verschillen in beoordeling van dit orgaan bestaan. Enerzijds verwezen zij naar de oratie van prof. mr. H. Th. van Maarseveen «De heerschappij van de Ministerraad», die aan het einde van zijn betoog stelde: «Ik mocht Uw aandacht vragen voor dat orgaan in het staatsrechtelijke bestel, dat zonder enige twijfel het machtigste en meest beslissende is. Zijn bevoegdheden te omschrijven als heerschappij, leek mij juist» (oratie 1973, Staatsuitgeverij, blz. 58). Zonder de evaluatie van deze oratie tot de hare te maken, wilden deze leden aandacht vragen voor de door Van Maarseveen geschetste probleemstelling, te meer omdat een recent onderzoek tot een geheel andere conclusie was gekomen.

Daartoe verwezen deze leden anderzijds naar de conclusie van het rapport «Haagse machten» van de vakgroep politicologie (VU Amsterdam, Staatsuitgeverij 1980, pagina 258) waaruit zou blijken dat de Ministerraad vooral een college ter beslechting van meningsverschillen tussen afzonderlijke bewindslieden is, primair dus een soort beroepsorgaan voor individuele ministers en slechts in zeer beperkte mate een orgaan voor collegiale besluitvorming. Het betrokken rapport wierp nog de vraag op of tegen deze achtergrond het begrip «algemeen regeringsbeleid» houdbaar zou zijn.

Het blijkt dat er derhalve over de feitelijke evaluatie van de functie van de Ministerraad in het staatsrechtelijke bestel nogal verschillend wordt gedacht. Het aangehaalde rapport ontkent uitdrukkelijk de door Van Maarseveen geconstateerde dominantie van de Ministerraad over de individuele Ministers. Een oordeel door de bewindslieden over deze verschillende evaluaties is noodzakelijk, omdat die evaluatie de wijze bepaalt, waarop een grondwetsbepaling inzake de Ministerraad moet worden geformuleerd. Kan de Regering een oordeel over de feitelijke en gewenste rol van de Ministerraad in ons staatsbestel geven?

Wat de wenselijkheid betreft hadden de leden van de fractie van D'66 een voorkeur voor formulering van de meerderheid van de staatscommissie, omdat daarin tot uitdrukking komt dat de Ministerraad daadwerkelijk het algemeen regeringsbeleid bepaalt. De in lid 3 gekozen formulering van de Regering, die het minderheidsstandpunt in de staatscommissie overneemt, laat immers deze vraag uitdrukkelijk open. Door te stellen dat de Ministerraad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert, komt vooral de coördinerende rol van de Ministerraad tot uiting en minder de sturende rol die toch in steeds sterkere mate voor een coherent regeringsbeleid noodzakelijk is. Is de Regering het met deze zienswijze eens?

Juist nu het Reglement van Orde de taak van de Ministerraad in de door de meerderheid van de staatscommissie aangegeven zin omschrijft, is het niet begrijpelijk dat daarvoor geen basis in de Grondwet zou zijn te vinden. Het tegenargument dat wellicht een misverstand zou kunnen ontstaan met betrekking tot de relatie tot andere staatsorganen overtuigde de genoemde leden bepaald niet. Indien immers, blijkens de schriftelijke gedachtenwisseling tussen Kamer en Regering, komt vast te staan dat zulks bepaald niet de bedoeling is, kan een eventueel misverstand niet blijven bestaan.

Leden van de P.P.R.-fractie stelden de vraag of het argument dat de Regering hanteert op blz. 5, 4e alinea van de toelichting niet ook voor de voorgestelde formulering geldt. Gesteld kan nu immers worden dat het tot de exclusieve bevoegdheid van de Ministerraad behoort de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen. Ook hier geldt toch dat de eenheid van het regeringsbeleid een zaak is van het samenspel tussen parlement en kabinet.

Overigens, wat wordt bedoeld met de term «kabinet»?

Deze leden lazen in het advies van de Raad van State de volgende stelling: De Regering wordt wel gevormd door Koning en Ministers, maar ten aanzien van het regeringsbeleid wordt door de Ministerraad beraadslaagd en

besloten. De Regering ziet deze tegenstelling «niet zitten», maar wijzigt toch, omdat de voorgestelde bepaling tot misverstand kan leiden, de taakomschrijving van de Ministerraad. De toch wel interessante vraag naar de positie van de Koning bij de bepaling van het algemeen regeringsbeleid wordt hierdoor aan de orde gesteld en weer ontlopen. Dient de Koning hierin een stem te hebben? De leden nu aan het woord stelden een nadere gedachtenwisseling hierover op prijs.

De G.P.V.-fractie had waardering voor de beschrijving van de taak van de Ministerraad in het derde lid van artikel 2.2.4.

De Minister-President

Hun eerdere opmerking dat de beschouwingen in de toelichting wellicht te zeer vooruitgripen op een eventuele toekomstige ontwikkeling, gold naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie met name ten aanzien van de «Minister-President», althans «het ambt van (de) Minister-President».

Deze leden hadden kennisgenomen van de mededeling in de toelichting «dat de *positie* van de Minister-President zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot *een* in het staatsrecht erkend *ambt*». Naar de mening van deze leden was niet te ontkennen, dat deze functie – zoals ook gesproken wordt van het «ambt» van Minister – een «ambt» genoemd kan worden. De vraag naar een nadere bepaling van dat ambt bleef voor deze leden nog onduidelijk. Sinds jaar en dag wordt Minister-President genoemd hij die voorzitter is van de Ministerraad. Zij meenden de Minister-President te moeten beschouwen «als de eerst (en overigens dus niet enig) verantwoordelijke voor het regeringsbeleid (niet als zodanig maar) als samenhangend geheel en voor de coördinatie van het beleid».

Deze leden waren getroffen door de – vanwege de bewindslieden niet bestreden – passage zijdens de meerderheid van de staatscommissie betreffende het benadrukken van de positie van de Minister-President in hetzelfde artikel, waartegenover «een zeker tegenwicht» op zijn plaats zou zijn. Daaraan behoefte te hebben is kennelijk op zijn plaats. Deze leden hadden er geen behoefte aan de Minister-President (meer en meer) als regeringsleider te zien.

Volledigheidshalve verdient het opmerking dat het tweede lid niet alleen ruimte laat voor vervanging als voorzitter door de benoeming van een vice-voorzitter, maar ook voor vervanging door het als voorzitter optreden van een van de Ministers bij afwezigheid van de voorzitter en de vice-voorzitter(s). Zijn de woorden «als voorzitter van de Ministerraad» bedoeld als een beperkende bepaling bij de «vervanging van de Minister-President»? Ook zouden deze leden willen vernemen of bewust de vermelding van de titel van de vice-voorzitter, namelijk Vice-Minister-President, achterwege is gelaten.

De leden van de V.V.D.-fractie zagen het Minister-Presidentschap uitdrukkelijk gekoppeld aan het voorzitterschap van de Ministerraad. Zij wensten geenszins een onafhankelijker positie, gepaard aan grotere machtsuitoefening, voor de Minister-President weggelegd te zien.

Tijdens het debat over de brief van de Minister-President inzake zijn positie in verband met zijn lidmaatschap van de Europese Raad (15 424, nr. 1) had de D'66-fractie zich aangesloten bij de in die brief gegeven taakomschrijving van de Minister-President (Handelingen Tweede Kamer, 21 februari 1979, blz. 3562). Uit de interne en externe ontwikkeling van het Minister-Presidentschap blijkt, dat in de loop der jaren de positie van die functionaris die is geworden van een Minister met een eigen profiel.

Dat is zowel het geval vanwege het toenemende belang van de coördinatie van het gehele regeringsbeleid, alsook vanwege de verschuiving van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid naar de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Het overheidsbeleid is op zoveel terreinen verstrengd geraakt, dat het niet anders kan zijn dan dat individuele Ministers een smallere marge hebben voor een individueel optreden. Deelt de Regering de mening van de D'66-fractie dat de ontwikkeling van het Minister-Presidentschap in het Nederlandse staatsrecht haar eindpunt nog niet heeft bereikt? Genoemde leden stelden deze vraag ook tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het Europese staatsrecht, met name wat betreft de Europese Raad.

De brief van 22 december 1978 verwijst ook naar de arbitrerende taak – uiteraard met mogelijkheid van beroep op de Ministerraad –, die tot uitdrukking komt in de bevoegdheid om bij competentieverschillen te beslissen over de toewijzing van verantwoordelijkheden. In het nieuwe Reglement van Orde is deze bevoegdheid geformaliseerd tot een reglementaire bepaling. Het is de vraag of deze bevoegdheid, die toch een zeer wezenlijke versterking van de positie van de Minister-President met zich brengt, niet evenzeer in de Grondwet tot uitdrukking moet komen. Waarop zou anders deze bevoegdheid kunnen zijn gebaseerd? De D'66-fractie verbond aan deze vraag de meer algemene vraag of het derhalve geen aanbeveling zou verdienen om in de Grondwet een meer inhoudelijke omschrijving van het ambt van Minister-President op te nemen dan in het voorstel het geval is.

Bezwaren had het lid van de G.P.V.-fractie tegen de afzonderlijke vermelding van de Minister-President in de Grondwet. Ons staatsbestel kent immers in de Koning de grondwettelijke centrale persoon. De aparte grondwettelijke vermelding van de Minister-President als tweede centrale persoon is daarom weinig fraai. Daar komt bij dat de nu gekozen formulering wel zeer weinig zeggend is. Dat een Ministerraad een voorzitter heeft, is zo vanzelfsprekend dat geen afzonderlijke grondwettelijke vermelding nodig is. Zulk een bepaling is wel op zijn plaats in het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers, maar niet in de Grondwet.

Op geen enkele manier komt in de nu gekozen formulering tot uitdrukking waar het werkelijk om zou gaan: de groeiende betekenis als de eerst verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de coördinatie van het beleid. Feitelijk staat in het tweede lid van artikel 2.2.4 niet veel meer dan dat de voorzitter voorzigt, of zo men wil, dat de president presideert. Zulk een vanzelfsprekendheid behoeft – naar de mening van de G.P.V.-fractie – niet in de Grondwet te worden opgenomen. Zij gaf er daarom de voorkeur aan het betreffende lid te schrappen.

Het Reglement van Orde van de Ministerraad

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen om een nadere definitie van wat onder «het algemeen regeringsbeleid» moet worden verstaan. Kortgeleden is een nieuw Reglement van Orde voor de Ministerraad ingevoerd waarin de omschrijving van dat begrip is omgekeerd. Het oude Reglement bevatte een lijst van onderwerpen die in elk geval in de Raad moesten worden behandeld, in de praktijk beschouwd als een limitatieve opsomming. Nu bevat het Reglement een lijst van uitzonderingen. Wat was de reden voor deze omdraaiing en hoe functioneert thans het nieuwe Reglement van Orde in de praktijk? Ligt het overigens in de bedoeling om, na aanvaarding van het thans voorgestelde artikel 2.2.4, derde lid, het Reglement daarmee in overeenstemming te brengen?

De leden van de C.D.A.-fractie meenden, dat het Reglement van Orde van de Ministerraad vooreerst alleen een feitelijke weergave van de situatie geeft, gezien ook de herhaalde wijzigingen. Deze begrippen hebben nog niet

geleid tot een eenduidig omschreven staatsrecht ter zake. Hoe is de visie van de bewindslieden over de verhouding tussen het betreffende Reglement en het ongeschreven staatsrecht?

Met belangstelling hadden deze leden het een en andermaal verwijzen naar het Reglement van Orde gadeslagen. Dit bracht hen tot de vraag of het niet goed zou zijn dergelijke van belang te achten bepalingen in dat Reglement voortaan onderwerp van bespreking in het parlement te doen zijn.

Het contraseign

Tegen de achtergrond van hun betoog eerder in dit verslag, hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie geen bezwaar tegen de formulering die voor artikel 2.2.6 uiteindelijk is gekozen. Deze formulering geeft een juiste afspiegeling van de feitelijke gang van zaken.

Wel waren zij benieuwd naar de opvatting van de Regering over de relatie tussen beide, in dit wetsontwerp behandelde artikelen. Behoort de beslissing om al of niet te contrasigneren primair tot de individuele of tot de collectieve verantwoordelijkheid? Hoe ligt dat in het bijzonder bij initiatiefontwerpen, door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard? Ziet de Regering in zo'n situatie nog enigerlei beleids marge voor de betrokken bewindsman of -vrouw c.q. de Ministerraad? Zo ja, ligt deze dan niet per definitie in de sfeer van het algemeen regeringsbeleid?

Ten aanzien van artikel 2.2.6 zouden de leden van de C.D.A.-fractie kunnen opmerken dat de tekst van de staatscommissie toch voldoende was. Ook in die tekst was duidelijk dat ook de Koning ondertekent en dat hij dat doet als eerste. De koppeling tussen «alle wetten en Koninklijke besluiten» en «mede» maakte dit immers zonneklaar. Zij hadden overigens geen bezwaar tegen het opnemen van de woorden «door de Koning», maar meenden dat dan het woord «mede» overbodig was. Bovendien leest dan de zin minder fraai. Het woord «mede» is uiteraard historisch verklaarbaar, maar in de nieuwe Grondwet behoeft niet uitdrukkelijk naar de historie van de verplichting van het contraseign te worden verwezen. Uit de volgorde blijkt reeds, zo meenden deze leden, dat de Koning als eerste ondertekent.

De leden van de fractie van D'66 zouden gaarne nader uitgelegd krijgen waarom de Regering niet de formulering van de staatscommissie heeft gevolgd. Is met de gekozen formulering een versterking van de staatsrechtelijke positie van de Koning beoogd, ook ten opzichte van de formulering van artikel 86, zevende lid, van de huidige Grondwet?

De G.P.V.-fractie informeerde waarin volgens de Regering de duidelijkheid ligt van het voorstel om ook de Koning te noemen bij degenen die een Koninklijk besluit moeten ondertekenen. Het is een vanzelfsprekendheid dat alle regeringsbesluiten uitgaan van het staatshoofd en door hem worden ondertekend, terwijl een van de bijzonderheden van het parlementaire stelsel is dat zulke besluiten door Ministers of Staatssecretarissen moeten worden mede-ondertekend. Wordt door de Koning bij de ondertekenaars expliciet te vermelden, niet de weg geplaveid voor een grondwetswijziging waardoor regeringsbesluiten alléén door Ministers en/of Staatssecretarissen worden ondertekend?

Kunnen de bewindslieden bij deze gelegenheid een uitspraak doen over de vraag of de Tweede Kamer wijziging kan brengen in de ondertekening van een wet(sontwerp)? Uit het feit dat wetsontwerpen worden ingediend inclusief een voorstel inzake de ondertekening zou men kunnen afleiden dat de Tweede Kamer, ook wat dit betreft, het recht van amendement heeft.

Staatssecretarissen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de laatste zin van de memorie van toelichting (blz. 5): «Voorts is in verband met de opzet van artikel 2.2.5 tevens de mogelijkheid van medeondertekening door een Staatssecretaris met zoveel woorden genoemd». Zij zouden echter gaarne een verduidelijking terzake ontvangen. Gesteld zou immers kunnen worden, dat die eventuele vermelding op grond van het tweede lid van artikel 2.2.5 overbodig is.

Deze leden zouden overigens gaarne willen weten in welke mate en in welke gevallen medeondertekening door een Staatssecretaris tot dusver plaatsvindt. De thans voorgestelde passage lijkt vast te leggen, dat de ondertekening van zowel wetten als Koninklijke besluiten door de Koning en een Staatssecretaris mogelijk is. Krijgt de Staatssecretaris hiermede niet een onafhankelijke bevoegdheid te contrasigneren zonder aanwijzing van de minister? Deze leden zouden een duidelijke tekening van de positie van de Staatssecretaris, zowel gelet op dit artikel als gelet op de artikelen 2.2.5 en 2.2.7, op prijs stellen.

De vermelding van Staatssecretarissen in het artikel over het contraseign duidt er – naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie – op dat de staatsrechtelijke positie van de Staatssecretaris aan gewicht wint. Niet zelden krijgen Staatssecretarissen een groot beleidsterrein onder hun directe verantwoordelijkheid; voor zaken hun beleidsterrein rakend worden zij uitgenodigd delen van de vergadering van de Ministerraad bij te wonen.

Heeft de Regering overwogen in de Grondwet ruimte te laten voor een ontwikkeling, waarbij Staatssecretarissen mettertijd regelmatig aanwezig kunnen zijn bij en deel kunnen hebben aan de beraadslagingen in de Ministerraad? Of wijst de Regering een dergelijke ontwikkeling even categorisch af als het lidmaatschap van Staatssecretarissen van de Ministerraad in wetsontwerp 16 035?

Redactionele opmerkingen

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waarom de bewindslieden niet in plaats van Ministerraad de aanduiding gebruiken «raad van ministers». Deze formulering komt éénmaal voor, namelijk op blz. 3 van de memorie van toelichting en voorts in het «Reglement van orde voor de raad van ministers».

Deze leden vroegen zich voorts af of de woorden «te zamen» in het eerste lid van artikel 2.2.4 niet als overbodig geschrapt konden worden.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort