

Zitting 1978–1979

**15 047 (R 1099)**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften**

**Nr. 7**

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 18 april 1979

**Inhoudsopgaaf**

blz.

De opzet van het hoofdstuk «Wetgeving en Bestaan»	2
De termen «Koning» en «regering»	4
Procedure van wetgeving	5
Initiatief-ontwerpen	7
De Raad van State	9
Referendum	10
Bekrachtiging (artikel 5.1.7 eerste lid)	10
Andere algemeen verbindende voorschriften (artikel 5.1.9)	11
Formulieren (artikelen A 5.1.8)	12
Artikel IV	13

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> brengt als volgt verslag uit van de opmerkingen en vragen die de diverse fracties gaarne aan de Regering zagen voorgelegd.

### **De opzet van het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur»**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. ontkwamen bij de beoordeling van het wetsontwerp niet aan de voorafgaande opmerking, dat de verspreide behandeling van de grondwetsherziening over steeds meer wetsontwerpen het parlement in toenemende mate voor problemen stelt. De gedwongen concentratie op onderdelen dreigt de blik op de onderlinge samenhang te verduisteren. De overzichtelijkheid komt te ontbreken en zelfs wetenschappelijke deskundigen lijken de greep op de materie geleidelijk te verliezen, en daarmee hun belangstelling. Van enigerlei medebetrokkenheid van een wat ruimer publiek kan onder dergelijke omstandigheden geen sprake meer zijn.

Een en ander valt juist hier te betreuren omdat dit wetsontwerp een aantal zaken regelt, dat van grote betekenis is voor de functionering van de constitutionele en parlementaire machinerie. In het proces van de totstandkoming van wetten neemt de Raad van State een niet onbelangrijke plaats in als adviesinstantie van de Kroon. Dit aspect van de zaak komt hier echter niet aan de orde maar pas in een later in te dienen wetsontwerp. Zeker voor initiatief-wetsontwerpen ligt hier een probleem. De genoemde leden kwamen verder in dit verslag daarop terug.

De leden van de C.D.A.-fractie waardeerden de inleiding van de memorie van toelichting. Deze geeft opzet en redegeving van het nieuwe hoofdstuk 5 «wetgeving en bestuur». Deze leden achtten het een gelukkige ontwikkeling, dat thans getracht wordt – hetgeen reeds de Proeve van een nieuwe Grondwet wilde bewerkstelligen – enig systeem aan te brengen door een aantal bepalingen te verzamelen in één hoofdstuk: wetgeving en bestuur. Het stemde hen tot tevredenheid dat de bewindslieden in grote lijnen de visie van de staatscommissie hierover konden overnemen, alhoewel zij de eerste paragraaf het opschrift «wetten en andere voorschriften» geven, waarmee overigens ook de Raad van State instemt. In het «Nader Rapport» dd. 23 mei 1978 gaven de bewindslieden een verklaring van de combinatie «wetgeving en bestuur» als «een eenheid, waarin de elementen elkaar aanvullen, op te vatten als een materiële aanduiding van het brede terrein van regelgeving en bestuurshandelen in al zijn verschillende vormen». Deze verklaring kreeg de instemming van de aan het woord zijnde leden.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de onderwerpen die ook naar de mening van de staatscommissie moeten worden samengebracht in één paragraaf, door de commissie aangeduid als «bijzondere bepalingen» en door de bewindslieden als «overige bepalingen», moeten worden gezien als een limitatieve opsomming. Zijn het niet, vroegen deze leden zich af, slechts de traditionele onderwerpen, afgezien van het onderwerp «Openbaarheid»? Is er ruimte in deze paragraaf voor behoeften die zich voordoen in een veranderende samenleving? Deze vraag houdt ook verband met de verdeling van de materie over enkele wetsontwerpen.

Leden van de V.V.D.-fractie konden zich zowel met de systematische opzet als met de inhoud van de voorgestelde bepalingen, een enkele uitzondering daargelaten, verenigen.

---

<sup>1</sup> 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), Waltmans (PPR) Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD).

Nog steeds wordt in de grondwettelijke bepalingen een sterker accent op wetgeving gelegd dan op bestuur. In historisch opzicht en door verschil in rechtskracht en procedure van totstandkoming blijven die verschillen stellig verklaarbaar. Toch wilden de leden van de V.V.D.-fractie bevorderen dat althans in de verhouding parlement–Regering die verschillen mettertijd minder sterk gevoeld zullen worden en dat de invloed van de volksvertegenwoordiging op de bepaling van het bestuursbeleid zich directer jegens de Regering zal doen gelden. Moet de verplaatsing van het artikel over de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur – die tot op heden als uitvoering en slechts voor controle vatbaar na hun formele totstandkoming moesten worden beschouwd – naar de paragraaf «Wetten en andere voorschriften» ook in het licht van het voorgaande als een beduidende stap worden opgevat?

De leden van de fractie van D'66 achtten het met de Regering gewenst een aantal over de Grondwet verspreide onderwerpen onder te brengen in één hoofdstuk, getiteld «wetgeving en bestuur». Niettemin zetten deze leden belangrijke vraagtekens bij de gevolgde systematiek. De Regering stelt voor de materie van dit hoofdstuk te verdelen over twee paragrafen, respectievelijk getiteld «wetten en andere voorschriften» en «overige bepalingen». De verzamelparagraaf «overige bepalingen» bevat een groot aantal ongelijksoortige onderwerpen zoals het buitenlands beleid, de uitzonderingstoestanden, de belastingheffing en het openbaarheidsbeginsel. De fractie van D'66 vroeg zich af of de overzichtelijkheid en de systematiek van de nieuwe Grondwet daarmee gediend zijn. De nieuwe Grondwet dient immers qua presentatie duidelijk te zijn en zo mogelijk al door de indeling inzicht te verschaffen in de materie die in de afzonderlijke hoofdstukken wordt behandeld. De fractie voelde zich daarom meer aangesproken door de verdeling in 4 paragrafen, zoals in de Proeve was voorgesteld. Het tegenargument van de Regering dat de paragraaf «bestuur» mager zou uitvallen is op zich zelf niet van doorslaggevende betekenis.

De D'66 fractie had er bij voorbeeld bezwaar tegen dat de belangrijke onderdelen buitenlands beleid en verdedigingsbeleid worden weggestopt onder een hoofdstuk «overige bepalingen». Erkend moet immers worden dat het buitenlands beleid en de verdediging een eigen plaats, met bijzondere karaktertrekken in de staatsstructuur innemen. De klassieke trias-leer van Montesquieu was nooit verder gekomen dan de nationale grenzen, zoals de Staatscommissie terecht opmerkte.

Deze leden konden zich de volgende indeling van dit hoofdstuk voorstellen:

- a. Een paragraaf wetgeving waarin globaal de materie zoals thans voorgesteld in de artikelen 5.1 t/m 5.1.8 en eventueel het artikel inzake codificatie;
- b. Een paragraaf bestuur, waarin bepalingen inzake de a.m.v.b.'s, de begroting, de Openbaarheid van bestuur, de ombudsman en – indien gewenst – de ambtenaren en de departementale indeling;
- c. Een paragraaf inzake buitenlands beleid en verdediging; en ten slotte
- d. Een paragraaf overige bepalingen, waarin bij voorbeeld op te nemen de artikelen inzake de uitzonderingstoestanden, de begroting en eventueel het onderwijs.

De leden van de D'66 fractie hechtten met name belang aan een aparte paragraaf bestuur, aangezien de realiteit van de «vierde macht» in de periode waarin over herziening van de Grondwet wordt gedacht, steeds sterker is geworden. Terecht merken Van der Pot-Donner in hun handboek over het Staatsrecht op: «regeren en besturen zijn door het klassiek rechtsstatelijk denken altijd verwaarloosd, omdat dit denken nu eenmaal wordt beheerst door gedachten van de wettenstaat, het ideaal van «a government of measures, not of men» (10de druk, blz. 382).

Het was hier niet de plaats om uitvoerig op deze problematiek in te gaan, niettemin spraken genoemde leden de wens uit dat de Regering zich bezint op de departementale indeling en de overzichtelijkheid van het huidige bestuursapparaat. Dat is een kwestie die niet alleen tot de discretie van de uitvoerende macht behoort, maar waarmee het parlement zich evenzeer zou dienen bezig te houden. De vraag is of de huidige Grondwet voor een dergelijke herziening voldoende aanknopingspunten biedt. Ook op dit punt zou genoemde fractie gaarne een reactie van de Regering vernemen.

### **De termen «Koning» en «regering»**

De fractie van de P.v.d.A. was weinig gecharmeerd van de wijze waarop de begrippen «regering» en «Koning» naast en door elkaar worden gehanteerd. Dit lijkt weinig in overeenstemming met het enkele jaren geleden voor deze algehele grondwetsherziening gekozen uitgangspunt. Overal zou een terminologie worden gebezigd, die zo weinig mogelijk voor tweërlei uitleg vatbaar behoorde te zijn. Blijkens de memorie van toelichting is de gelegenheid aangegrepen de gebezigde terminologie in overeenstemming te brengen met de staatkundige werkelijkheid. In de beide eerste artikelen leest men echter reeds een inconsequentie doordat de «regering» (met de Staten-Generaal) verantwoordelijk wordt gesteld voor de vaststelling van wetten, terwijl vervolgens de voorstellen van wet vanwege «de Koning» worden ingediend. Waarom in het ene geval het begrip «regering» en in het andere het begrip «Koning» gehanteerd?

De bewindslieden voeren eigenlijk alleen aan, dat aansluiting is gezocht bij de door de staatscommissie aanbevolen oplossing. Maar de staatscommissie kwam in haar eindrapport eigenlijk ook niet verder dan de conclusie, dat het haar moeilijk viel geheel te kappen met een vertrouwde terminologie. Het hanteren van de term «de Koning» anders dan in bepalingen als die over erfopvolging en regentschap waar inderdaad de Koning als zodanig wordt bedoeld, wekt de suggestie dat niet de minister maar de Koning verantwoordelijk is. Aangezien iedere kenner van het staatsrecht weet dat het anders ligt, had de ontwerp-Grondwet dit ook tot uitdrukking behoren te brengen. Anders mogen Regering en parlement niet de pretentie koesteren, dat zij bij de thans aanhangige herschrijving van de Grondwet de terminologie in overeenstemming brengen met de staatkundige werkelijkheid.

De leden van de C.D.A.-fractie namen er goede nota van dat deze memorie van toelichting het gebruik van de term «Koning» bespreekt, zoals de Regering dat in de gehele herziene Grondwet voor ogen staat. Het advies van de Raad van State in dezen bevat de zinsnede, dat pas een definitief standpunt kan worden ingenomen na kennisneming van de wetsontwerpen die betrekking hebben op de bepalingen inzake de «Koning en de Ministers». De leden nu aan het woord meenden deze zinsnede tot vertolking van hun gevoelens ten aanzien van dit onderwerp te mogen maken.

Deze leden constateerden, dat het een moeilijke opgave is om de staatkundige werkelijkheid en de normatieve staatsrechtelijke structuur met elkaar in overeenstemming te brengen. De vraag laat zich stellen of het resultaat van verschillende meningen en opvattingen binnen de staatscommissie wel tot een voor ieder helder en duidelijke begripsomschrijving leidt. Deze vraag klemmt te meer wanneer men let op de voorgestelde formuleringen in de artikelen 5.1.1 en 5.1.2, waarin respectievelijk de woorden «regering» en «Koning» worden gebezigd.

De leden van het C.D.A. hadden geen enkele moeite met het behoud van het woord «Koning», waar in de Grondwet hiermee de Koning persoonlijk wordt aangeduid. De onderdelen b en c van de desbetreffende passage in de toelichting, waar getracht wordt het onderscheid aan te brengen tussen de Koning en de regering, gaven hun een beeld van de moeilijkheid van de juiste omschrijving. Wordt de staatkundige werkelijkheid weergegeven door er-

- van uit te gaan, dat een regeringsbesluit steeds een besluit is van Koning en ministers gezamenlijk en een Koninklijk besluit een besluit van de Koning en één of meer ministers? Zijn niet veelal, ook bij een regeringsbesluit, steeds één of meer ministers betrokken? Graag zagen de aan het woord zijnde leden een verduidelijking van de Regering tegemoet.

Wat betreft het woord «regering» constateerden de leden van de C.D.A.-fractie dat het voorlopig verslag dd. 18 januari 1979 over wetsontwerp 14 224 geen aanleiding geeft zich anders ten opzichte van het woord «regering» uit te laten dan door de regering in dat ontwerp beoogd. Derhalve viel het de leden van de C.D.A.-fractie niet moeilijk ook thans hun instemming te betuigen met de opmerkingen in de toelichting op het huidige wetsontwerp.

Met groeiende belangstelling hadden leden van de V.V.D.-fractie gadege-  
slagen hoe de Regering in de loop van de reeks grondwetswijzigingsvoor-  
stellen telkens nieuwe tipjes van de sluier der grondwettelijke terminologie-  
en oplichtte. Gaarne vernamen zij of de Regering de bedoeling had de termi-  
nologie inzake Koning-regering-Koninklijk besluit nu eindelijk bij het onder-  
havige voorstel in definitieve zin aan de orde te stellen.

Evenmin als de Raad van State was het de leden van de D'66-fractie ge-  
heel duidelijk tegen welke achtergrond de gekozen terminologie ten aanzien  
van de Koning moest worden gezien. Graag wilden zij een nadere toelichting  
op dit punt, alvorens een meer principiële stellingname te kunnen innemen.

Ten aanzien van het begrip «Koning» kon de P.P.R.-fractie de oplossing  
waartoe de staatscommissie-Cals-Donner was gekomen en die door de Re-  
gering wordt gevolgd, steunen. Deze leden vroegen zich alleen af, of bij de  
indiening van wetsontwerpen de term «Koning» gehandhaafd moet wor-  
den. Wat is de argumentatie om indiening en bekrachtiging gelijk te behan-  
delen?

Weinig enthousiast was de G.P.V.-fractie over de toelichting van de be-  
windslieden op de gekozen grondwettelijke terminologie ten aanzien van de  
Koning. De bewindslieden beogen blijkens de toelichting de terminologie  
van de Grondwet op dit punt in overeenstemming te brengen met de staat-  
kundige werkelijkheid. Het lid nu aan het woord meende, dat de criteria, aan  
de hand waarvan wordt bepaald wanneer het woord «Koning» zal blijven  
bestaan of wanneer het door «regering» zal worden vervangen, tot weinig  
fraaie constructies leiden. Hij deelde de kritiek van de Raad van State dat het  
bij voorbeeld weinig gelukkig is om – zoals in artikel 5.1.4 – de termen «Ko-  
ning» en «regering» in één volzin te gebruiken. Dat ook de bewindslieden er  
niet geheel in slagen om te ontkomen aan de ontstane verwarring blijkt uit  
de toelichting op artikel 5.1.4. Zij spreken daar eerst van door de Regering in-  
gediende wetsvoorstellen en vervolgens van indiening vanwege de Koning.  
Achten de bewindslieden het een gelukkige situatie als – voortvloeiend uit  
de door hen gekozen terminologie – in de toekomst bij voorbeeld gesproken  
zal moeten worden over vanwege de Regering voorgestelde wijzigingen in  
vanwege de Koning ingediende wetsontwerpen?

### **Procedure van wetgeving**

De voorgestelde procedure van wetgeving ontmoette bij leden van de  
C.D.A.-fractie instemming, te meer daar gesteld wordt, dat de inhoud van de  
voorgestelde regeling in grote lijnen ongewijzigd blijft.



De leden van de C.D.A.-fractie onderstreepten de motivering van artikel 5.1.1, namelijk niet alleen als vastlegging van één van de voornaamste grondslagen van ons staatsbestel, maar ook als erkenning van de wet, als het door de Regering en Staten-Generaal te zamen genomen besluit, dat ook *juridisch een hogere regeling is*. Ook de *verfijning door vervanging van het woord «wetgeving» door «vaststelling van wetten» met de daarbij behorende uitleg*, vond bij hen weerklink.

De leden van de C.D.A.-fractie achtten het juist dat de Regering overigens het standpunt van de staatscommissie overnam: De Grondwet kan volstaan met *beknopte aanduiding van de gang van een wetsvoorstel*. Dat de Regering afweek van het advies van de staatscommissie wat betreft het door de staatscommissie voorgestelde tweede lid, achtten zij geen principiële zaak. Zij gingen ervan uit, dat de openbaarheid van bepaalde colleges misschien nog duidelijker zou kunnen worden geregeld en toegelicht bij de daarop betrekking hebbende wetsvoorstellen. Overigens namen zij met belangstelling en waardering kennis van datgene wat inhoudelijk de staatscommissie hierover rapporteerde.

De grote overeenstemming tussen de opstellers van de Proeve, de staatscommissie en de bewindslieden wat betreft het ontbreken van behoefte aan een stelsel van vereenvoudigde wetgeving stemde de leden van de C.D.A.-fractie tot tevredenheid.

De beïnvloeding van het gedrag van de burgers door de overheid vindt voor het grootste gedeelte plaats door middel van wetgeving, zo constateerden de leden van de fractie van D'66. Langzamerhand wordt echter de vraag actueel of de immense cumulatie van wetgeving nog wel tot de gewenste resultaten kan leiden. Steeds duidelijker wordt dat er zich in dit proces structurele problemen aandienen. Niet alleen in de recente literatuur, doch ook op laatstelijk gehouden congressen werd deze problematiek onderkend. Te denken ware hier onder meer aan a. de wet als beheersinstrument; b. effectiviteit, deugdelijkheid en geoorloofdheid van de wet; en c. wetgevingscoördinatie, wetgevingscollisie en codificatieproblemen. Prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen heeft hierbij in NJB 1978, blz. 1 e.v. in een artikel getiteld: «Een appèl inzake wetgevingsproblematiek» uitgebreid stilgestaan. Tegelijk werd elders aandacht gevraagd voor de rol van de zogenaamde «veertien wetsfamilies», de positie van Regering en parlement bij de uitvoering van wetgeving alsmede de mogelijkheid van het zogenaamde regeren bij nota. De leden van de fractie van D'66 betreurden het dat de Regering in de memorie van toelichting niet op deze actuele zaken was ingegaan.

De Regering stelt geen behoefte te hebben aan een stelsel van vereenvoudigde wetgeving, evenmin als de opstellers van de Proeve en de staatscommissie. Onduidelijk is hoe de Raad van State hiertegenover staat nu zij in haar rapport er niet over rept. De leden van de fractie van D'66 deelden de argumenten van de Regering niet en zagen wel degelijk mogelijkheden om te komen tot een stelsel van vereenvoudigde wetgeving. Zo kan men bij voorbeeld denken aan – al of niet als wet te betitelen – «vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften» tot stand gekomen in overleg tussen een minister of staatssecretaris enerzijds en een kamercommissie anderzijds. Materieel gaat het vaak al in die richting. Hieraan kan men zien wat in de praktijk van het staatsrecht als behoefte wordt gevoeld. Enige kanalisatie kan tot doelmatigheid en duidelijkheid naar buiten bijdragen. Van de noodzaak daartoe waren de aan het woord zijnde leden doordrongen. Niet alleen dwingt de toenemende complexiteit tot het zich opleggen van beperkingen, ook het besef dat waar mogelijk volstaan moet worden met kaderwetgeving wijst in die richting. Overigens dienen ook de provincies en gemeenten een rol van betekenis te vervullen bij de uitwerking van een en ander.

Daarnaast ware het te overwegen het verschijnsel van het regeren bij nota en met name de wijze van behandeling daarvan in de Grondwet vast te leggen. Uiteraard kan dit ook in het Reglement van Orde van iedere Kamer,

maar een vermelding ervan in de Grondwet zou de aanzet kunnen zijn naar een betere afhandeling van nota's dan alleen het «voor kennisgeving aannemen». Een nieuw op te nemen artikel zou als volgt kunnen luiden: «Andere voorstellen dan van wet ingediend vanwege de Regering worden in de Tweede Kamer van de Staten-Generaal behandeld op een wijze vastgesteld in het Reglement van Orde van die Kamer». Langs deze weg kan dan bereikt worden dat a. aan het einde van iedere nota een aantal concrete punten tot regeringsbeleid gemaakt worden; b. bepaalde regelingen worden aangekondigd; en c. de Kamer een passender behandeling verzint dan het «voor kennisgeving aannemen».

Het kwam deze leden voor dat de Eerste Kamer hier buiten kan blijven. Komen er wettelijke regelingen tot stand, dan zal de Eerste Kamer daar toch langs de weg van het gemeen overleg bij worden betrokken.

Overigens was het de vraag hoe de Regering zelf aankeek tegen vereenvoudigde wetgeving door middel van geclausuleerde delegaties.

Uit de fractie van D'66 kwam nog de vraag of het als een vanzelfsprekend onderdeel van de procedure van wetgeving mag worden beschouwd dat wetsontwerpen vergezeld gaan van de erop betrekking hebbende adviezen. Of acht de Regering dit onnodig met het argument dat adviezen toch al op grond van de wet openbaarheid van bestuur, toegankelijk zijn voor iedere geïnteresseerde, dus ook de beide Kamers?

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat de voorstellen recht doen aan de gegroeide verhoudingen tussen parlement, regering en het staatshoofd.

De G.P.V.-fractie had met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp. De meeste onderdelen van dit, doorgaans goed toegelichte, wijzigingsvoorstel hadden haar instemming.

Het lid van de G.P.V.-fractie had er begrip voor dat de Regering niet de mogelijkheid heeft willen openen van een stelsel van vereenvoudigde wetgeving. De huidige praktijk van de wetgevingsprocedure noodzaakt inderdaad niet tot het opnemen van een vereenvoudigde procedure. In navolging van de staatscommissie wijzen de bewindslieden in dit verband op de reeds verschillende malen toegepaste constructie om bij de wet bepaalde zaken aan de algemene maatregel van bestuur of andere regeling te delegeren onder enig voorbehoud ter versteviging van de controlemogelijkheden van de Staten-Generaal. Dit lid had op zich zelf tegen deze constructie geen overwegende bezwaren, maar vroeg wel of er voldoende garanties zijn dat dergelijke «in het wild» gegroeide constructies de grondwettelijk vastgelegde procedure van wetgeving niet ontoelaatbaar uithollen.

De G.P.V.-fractie meende dat er altijd wel een zekere afstand zal bestaan tussen de terminologie van de Grondwet en de staatkundige werkelijkheid. Ook de nu door de bewindslieden voorgestelde constructie slaagt er niet geheel in deze afstand te niet te doen. Zo kan men zich afvragen in hoeverre de bepaling van artikel 5.1.1 de staatkundige werkelijkheid dekt. In de praktijk is het immers veeleer zo dat één of enkele ministers zorg dragen voor de daadwerkelijke opstelling van wetten en dat bij voorbeeld de Ministerraad er maar zeer ten dele een reële rol in speelt. Zo worden bij voorbeeld nota's van wijzigingen (zie artikel 5.1.4) vaak zonder tussenkomst van de Ministerraad door slechts één of enkele ministers ingezonden. Weer anders ligt het als het gaat om de intrekking van een wetsontwerp. De G.V.P.-fractie gaf er dan ook de voorkeur aan op dit punt de bestaande terminologie van de Grondwet zoveel mogelijk te handhaven.

### **Initiatief-ontwerpen**

Voorstellen van wet worden ingediend – zo merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op – vanwege de Koning en vanwege de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dat niet «de Koning indient» maar «vanwege de Koning

wordt ingediend», is volgens de memorie van toelichting een betere weergave van de werkelijkheid. Geconstateerd wordt dat de memorie van toelichting altijd door één of meer ministers wordt ondertekend. De vanwege de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen worden steeds door één of meer leden van die Kamer aanhangig gemaakt. In de oorspronkelijke memorie van toelichting was voorgesteld te spreken van de indiening van wetsvoorstellen «door», niet «vanwege», de Tweede Kamer (of de verenigde vergadering). «Het initiatiefrecht komt immers niet toe aan afzonderlijke leden maar aan de Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering als zodanig», zo stond er letterlijk. Uit de verwisseling van het woord «door» met «vanwege» blijkt dus a contrario, dat het initiatiefrecht wel degelijk toekomt aan afzonderlijke leden van de Kamer. Dit is trouwens in overeenstemming met de staatkundige werkelijkheid. Hoe valt dit te rijmen met de zinsnede op blz. 13 van de toelichting (even onder het midden), dat pas sprake is van een initiatiefvoorstel zodra het is vastgesteld door de Tweede Kamer? De bewindslieden spreken hier zich zelf tegen.

Dat zij op de verkeerde weg zijn blijkt ten overvloede uit het voorstel te bepalen dat, zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, het vanwege de voorsteller kan worden ingetrokken. Hieruit blijkt duidelijk, dat er zowel van een wetsvoorstel als van een voorsteller (initiatiefnemer) sprake is direct al bij het begin. Het voorstel ontleent zijn karakter van wetsvoorstel dus niet aan het feit, dat het door de Tweede Kamer is aanvaard; evenmin kan het pas als initiatiefvoorstel worden beschouwd zodra het is vastgesteld door de Tweede Kamer. De initiatiefnemer kan te allen tijde zijn voorstel terugnemen.

Dit alles is van belang, gezien de door de Raad van State in de wetgevingsprocedure gespeelde rol. De volgens de huidige bepalingen door de Koning aan de Staten-Generaal voor te dragen ontwerpen van wet worden immers eerst aan de Raad van State om advies gezonden. Bij een initiatief-wetsontwerp komt dit advies pas tegen het eind van de rit, namelijk als het initiatief beide Kamers van de Staten-Generaal is gepasseerd. Zulks houdt er mee verband, dat het voorstel inderdaad pas een initiatief wordt zodra het door de Tweede Kamer is aanvaard en naar de Eerste Kamer wordt doorgezonden. Ten overvloede blijkt dit nog eens uit de laatste zinsnede van het huidige artikel 127, waarbij het de bevoegdheid van de Tweede Kamer is om een of meer van haar leden op te dragen het voorstel in de Eerste Kamer te gaan verdedigen. Dit kunnen geheel andere leden zijn dan de oorspronkelijke initiatiefnemers.

Terecht constateert reeds het eindrapport van de staatscommissie dat het van belang is – ook ten aanzien van regeringswetsontwerpen – de adviesfunctie in een zo vroeg mogelijk stadium te effectueren. De staatscommissie beveelt aan ten aanzien van initiatief-ontwerpen de Voorzitter van de Tweede Kamer de bevoegdheid te geven advies aan de Raad van State te vragen terstond nadat het initiatief-ontwerp bij de Kamer is ingediend (Eindrapport, blz. 70). De openbare behandeling van een initiatief-ontwerp zou dan niet dienen plaats te vinden dan nadat het advies van de Raad is uitgebracht en openbaar gemaakt. De fractie van de P.v.d.A. deelt deze opvatting. Onaangename verwickelingen als met het initiatief-wetsontwerp van de leden Jurgens en De Gaay Fortman inzake invoering van de rechtsmiddelen van cassatie, cassatie in het belang der wet en herziening in het militair strafprocesrecht, dat nu tot driemaal toe moest worden ingediend, hadden dan wellicht kunnen worden vermeden, om niet te spreken van de besparing aan tijd en moeite die dit zou hebben opgeleverd.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden, dat de memorie van toelichting niet exact is, wanneer deze ook aan de Tweede Kamer de bevoegdheid toekent om wetsvoorstellen te doen volgens de huidige Grondwet. Is de constructie niet deze dat het recht van initiatief toekomt aan «de Staten-Generaal» terwijl de voordracht ervan uitsluitend behoort tot de competentie van de Tweede Kamer?



Voorshands konden deze leden zich vinden in de opstelling van de Regering ten aanzien van het recht van initiatief van de verenigde vergadering in die gevallen, dat de verenigde vergadering over bepaalde onderwerpen beaadt en besluit. Niettemin wilden zij hun oordeel ter zake opschorten tot het wetsontwerp inzake het Koningschap zal zijn ingediend. De leden van het C.D.A. verwezen naar hun bijdrage ter zake in het voorlopig verslag dd. 22 januari 1979 over wetsontwerp 14 222 (inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal).

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen voorts of het uit terminologisch oogpunt niet aantrekkelijk zou zijn regeringsvoorstellen aan te duiden met de term «wetsontwerp» en initiatief-voorstellen met de term «wetsvoorstel» (vgl. mr. C. A. J. M. Kortmann, TvO Jrg. 4, nr. 17, 5 oktober 1978). Ten slotte stelden zij de vraag of op basis van de voorgestelde formulering een voorstel van wet, zolang het niet door de Staten-Generaal is aangenomen, slechts door de Koning kan worden ingetrokken.

Ook leden van de V.V.D.-fractie informeerden hoe de Regering staat tegenover de gedachte van de Staatscommissie Cals/Donner om de Raad van State te doen adviseren over initiatief-wetsvoorstellen vóórdát de openbare behandeling ervan plaats vindt en die adviezen in de openbaarheid te brengen.

Leden van de V.V.D.-fractie waren niet geneigd de Regering te volgen in haar oordeel dat bij initiatief-voorstellen van geen amendering in grondwettelijke zin sprake zou zijn. Zij zouden dan ook gaarne een nadere uiteenzetting van de Regering ontvangen over de vraag wanneer sprake is van recht van amendement in grondwettelijke zin, en wanneer van wijzigingsmogelijkheden door de Tweede Kamer of de verenigde vergadering in andere zin. Welke is de staatsrechtelijke rol van initiatief-voorstellen?

Voorstellen van wet aan de Koning nopen tot een zekere actie. Artikel 129 van de Grondwet geeft de mogelijkheid dat «andere voordrachten dan voorstellen van wet» aan de Koning kunnen worden gedaan. Lag in het woord «voordracht» niet een sterkere verplichting tot onderlinge communicatie dan in de, in de memorie van toelichting beleden stelling dat het vanzelf spreekt dat de Kamers in principe over elk onderwerp voorstellen kunnen doen?

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg eveneens of het geen aanbeveling verdient om regeringsvoorstellen aan te duiden met de term «wetsontwerp» en initiatief-voorstellen met de term «wetsvoorstel».

Is het – zo vroeg dit lid – wel juist, om in het geval van een voorstel van wet vanwege de Tweede Kamer, te spreken van aanneming door de Staten-Generaal? Zou in dit geval niet beter gesproken kunnen worden van aanneming door de Eerste Kamer?

### **De Raad van State**

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het merkwaardig – zoals zij reeds eerder in dit verslag opmerkten – dat bij het thans ingediende wetsontwerp over de wetgevingsprocedure de belangrijke positie van de Raad van State volstrekt buiten beschouwing blijft. Wellicht moet de wijziging van de Grondwet op het punt van de Raad van State worden afgewacht. Dit illustreert dan wel weer het gebrek aan overzicht, dat men krijgt als verwante onderwerpen in gescheiden wetsontwerpen ter sprake komen die dan niet eens allemaal ter tafel liggen. Het zou namelijk ook nog kunnen zijn dat de Regering een of andere uitwerking geeft aan de suggestie van de Staats-

commissie om de uitwerking van de adviesfunctie in de hier besproken zin te laten aan de Wet op de Raad van State. De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden daarvan op het eerste gezicht geen voorstanders zijn. Zij vroegen zich zelfs af of niet het huidige wetsvoorstel de plaats is om de rol van de Raad van State in het proces van de wetgevingsprocedure in elk geval met een enkel woord vast te leggen, ook al weer in verband met het belang de staatkundige werkelijkheid zo concreet mogelijk weer te geven. Dit zou bij voorbeeld kunnen geschieden door aan het eerste lid van het tweede artikel toe te voegen de woorden «de Raad van State gehoord». Hetzelfde geldt dan uiteraard voor het tweede lid. Een andere oplossing zou zijn de toevoeging van een derde lid, waaruit blijkt dat alle voorstellen van wet allereerst aan de Raad van State om advies worden toegezonden.

Een kwestie apart is nog of een gewijzigd wetsontwerp niet eveneens door de Raad van State van advies voorzien zou moeten worden. In Luxemburg schijnt zulks bij voorbeeld, naar de hier aan het woord zijnde leden meenden te weten, het geval te zijn. Men zou zich overigens kunnen voorstellen, dat zich daartegen praktische overwegingen verzetten.

### **Referendum**

Hoewel enkele leden van de V.V.D.-fractie wel enige belangstelling hadden voor de toepasbaarheid in Nederland van een beslissend facultatief wetgevingsreferendum naar Zwitsers model, achtten de andere leden de invoering van een dergelijk referendum niet wenselijk en waren allen van mening dat er na de beraadslaging over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid weinig aanleiding was om nog ten principale op dit onderwerp terug te komen.

Naar de mening van de leden van de fractie van D'66 stapt de Regering wat te vluchtig heen over de problematiek rond wetgevingsreferendum en bepaalde vormen van volksinitiatief. De Regering volstaat met verwijzing naar de standpuntbepaling in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. De genoemde leden hadden ter zake geen afgeronde standpunten, maar meenden niettemin dat de Regering uitvoeriger op deze problematiek moest ingaan. Sedert de behandeling van de Nota inzake de grondwetsherziening is toch tenminste één onderwerp aan de orde gekomen dat via een eventueel referendum misschien eerder tot een oplossing kan komen dan langs de weg van de wetgeving, te weten het voorstel inzake de abortus. De fractie van D'66 ontving derhalve graag een nadere argumentatie voor het voorstel om andere vormen van democratie dan via de parlementaire weg in de Grondwet uit te sluiten. Of acht de Regering een referendum, dan wel enigerlei vorm van volksinitiatief, bij voorbeeld voorafgaande aan de procedure van wetgeving, constitutioneel niet uitgesloten?

### **Bekrachtiging (artikel 5.1.7 eerste lid)**

Na alle deining, die er de afgelopen tijd is geweest over de bekrachtiging (dat wil zeggen de dreigende niet-bekrachtiging) van initiatief-wetsontwerpen en internationale verdragen wekte het bij de leden van de P.v.d.A.-fractie verwondering, dat de Regering zich van dit onderwerp in de toelichting met een paar procedurele opmerkingen afmaakt. Alsof over de bekrachtigingsprocedure van een nieuw abortusontwerp niet wekenlange discussies gedurende de kabinetsformatie waren gevoerd. «Alsof over de dreigende niet-bekrachtiging van de door P.v.d.A. en V.V.D. ingediende abortuswet al geen opwinding was ontstaan alvorens nog de Staten-Generaal er het laatste woord aan hadden gewijd». Alsof de dreigende niet-bekrachtiging van het initiatief-filmkeuring niet insgelijks tot veel kritiek aanleiding gaf! Zeventien maanden had de Regering nodig om zich daarover te bezinnen. Het initiatief-wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de kansspelen bleef tien

maanden liggen, de wijziging van de Zondagswet zeven maanden. (Uitvoering daarover: Vondeling in Socialisme en Democratie, 1977/10). Een bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest van 1961 is zelfs bij lange na nog niet in zicht. Formeel kent het parlement niet eens de motivering van het uitblijven van die bekrachtiging; onofficieel heet het, dat gewacht moet worden op de afhandeling van wetsontwerp 11 001 inzake de opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod van ambtenaren en spoorwegpersoneel.

Ten gunste van een automatische bekrachtigingsprocedure zijn zelden stemmen opgegaan. Een argument ertegen is, dat de omstandigheden zich kunnen wijzigen, wat aanleiding gaf tot jarenlange vertraging bij de bekrachtiging van de wijziging van de Krankzinnigenwet (een regeringsvoorstel). Zoiets is echter hoge uitzondering. Het niet of niet tijdig bekrachtigen van initiatiefontwerpen dreigt echter een vanzelfsprekendheid te worden.

Een verplichting tot automatische bekrachtiging lijkt op het eerste gezicht in strijd met de voorgeschreven samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal bij de totstandkoming van wetten. De Regering mag echter op elk ogenblik over een initiatief-ontwerp in de Kamer het woord voeren en dit zo nodig aan de meest vinnige kritiek onderwerpen. Het parlement kan daar al dan niet rekening mee houden. In dat licht bezien blijft het wat merkwaardig, dat een Regering een door beide Kamers van de Staten-Generaal aanvaard voorstel zonder meer kan tegenhouden. In elk geval zou moeten worden voorkomen dat zulks voor onbepaalde tijd en zonder behoorlijke motivering geschiedt. De thans voorgestelde formule krachtens welke de Koning en de Staten-Generaal elkaar kennisgeven van hun besluit omtrent enig voorstel van wet is dan ook naar de mening van de fractie van de P.v.d.A. onvoldoende. Er moet een tijdslimiet in worden opgenomen (bij voorbeeld maximaal drie maanden) en een motiveringseis. Met Van Maarseveen meenden de hier aan het woord zijnde leden dat een weigering om te tekenen niet slechts met klem van redenen dient te worden omkleed doch ook in het openbaar toegelicht.

De G.P.V.-fractie had bezwaar tegen de vervanging van de term «goedkeuring» door «bekrachtiging». Deze laatste term roept haars inziens de gedachte op alsof Koninklijke goedkeuring slechts een automatisme is. Het gaat hier evenwel om een wezenlijke handeling in eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de Grondwet voltrokken, die beter tot uitdrukking wordt gebracht door de term «goedkeuring».

#### **Andere algemeen verbindende voorschriften (artikel 5.1.9)**

De bepaling over algemene maatregelen van bestuur en andere algemeen verbindende voorschriften gaf de leden van de P.v.d.A.-fractie aanleiding tot het plaatsen van enkele vraagtekens. Het betoog in de memorie van toelichting op blz. 15 ertoe strekkende om naast de algemene maatregel van bestuur niet tevens de ministeriële verordening met zoveel woorden te vermelden klinkt weinig overtuigend. Er is immers geen argument gegeven om in de Grondwet wél de algemene maatregel van bestuur te vermelden. Waarom – eenmaal de procedure voor formele wetgeving geregeld zijnde – alle andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften niet over één kam geschoren? Zijn de bewindslieden bereid dit punt nog eens nader in overweging te nemen?

Voorschriften door straffen te handhaven worden in de algemene maatregel van bestuur alleen gegeven krachtens de wet. Blijkens de toelichting blijft het de bedoeling om de strafregeling neer te leggen in de delegerende wet. Is die bedoeling wel in overeenstemming met de formulering dat de wet de op te leggen straffen regelt? Volgens de hier aan het woord zijnde leden (zij dachten bij voorbeeld aan artikel 34 van de Wegenverkeerswet) zou er hebben moeten staan, dat de wet de op te leggen straffen bepaalt. Het

hier besproken artikel wordt niet uitgebreid tot voorschriften door politiedwang te handhaven. Dit is een al sinds 1887 spelende kwestie. Strafbepalingen worden nog wel eens ingevoerd om een grondslag voor politiedwang te scheppen (men denke aan de Kraakwet). Anderzijds is er het toe te juichen en ook door de Regering bevorderde streven om strafsancities waar enigszins mogelijk door andere dwangmiddelen te vervangen. Dit zou een argument kunnen zijn om ook de politiedwang bij de herziene grondwetstekst te betrekken.

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben met zich mee gebracht dat in toenemende mate nadruk wordt gelegd op de hantering van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit streven heeft allengs ook wettelijke vorm gekregen, laatstelijk weer in de AROB. Daarnaast onderstreept artikel 17 onder c. van de Wet Tuchtrechtspraak Bedrijfsorganisatie, dat de rechtspraak dient te verlopen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak. In verband met een en ander vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. zich af of zich thans niet een goede gelegenheid voordoet om de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving in de Grondwet te noemen. Dit zou kunnen geschieden door toevoeging van een vijfde lid luidende: «Dergelijke voorschriften moeten tot stand gebracht worden volgens algemene beginselen van behoorlijke wetgeving».

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich vinden in de toelichting bij dit voorstel. Had de Regering echter niet beter de vraag of de Grondwet behalve de algemene maatregel van bestuur, ook de ministeriële verordening moet vermelden ontkennend kunnen beantwoorden door zich nauwer aan te sluiten bij de mening van de staatscommissie hieromtrent?

De verplichte bekendmaking van alle, dus ook de andere algemeen verbindende voorschriften, ondervond grote bijval bij de aan het woord zijnde leden.

Het gestelde in de memorie van toelichting overtuigde de leden van het C.D.A. van de wenselijkheid van het achterwege laten van bepalingen ten aanzien van politiedwang.

Om de fictie dat ieder geacht wordt «de wet» te kennen, theoretisch te kunnen handhaven is een voorschrift dat aan de inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften hun bekendmaking vooraf dient te gaan, onontbeerlijk. Leden van de V.V.D.-fractie juichten dan ook de uitbreiding in het vierde lid van artikel 5.1.9 door overeenkomstige toepassing van het tweede en derde lid van dat artikel toe. Zij vroegen of de tendens om tot vóórpublicatie over te gaan van (belangrijke) algemene maatregelen van bestuur zich niet tot soortgelijke andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften diende uit te strekken.

De P.P.R.-fractie kon zich in deze voorstellen vinden omdat ze een verbetering inhouden. Deze leden dachten hierbij met name aan de uitbreiding van de grondwettelijke vereisten voor de algemene maatregelen van bestuur tot de algemeen bindende voorschriften die de centrale overheid geeft.

#### **Formulieren (artikel A 5.1.8)**

Het overgangsartikel onder III brengt – aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie – langs een omweg in herinnering, dat in het formulier van afkondiging van wetten, zij het niet volgens de vigerende tekst van de Grondwet doch wel in de praktijk, Gods naam bij het staatsbestel wordt betrokken. Hetzelfde geldt voor de Koninklijke Boodschap en voor het randschrift van de munt. Bij

de Grondwetsherziening van 1887 werd een amendement-De Geer verworpen om het grondwettelijk afkondigingsformulier uit te breiden met de woorden «bij de gratie Gods Koning der Nederlanden». Een gelijkloidend voorstel van het ministerie-Heemskerck in 1912 heeft het niet tot openbare behandeling gebracht. In de commissie-Van Schaik is in 1954 tevergeefs door een minderheid bepleit om de gebondenheid van recht en gezag aan een hogere orde met zoveel woorden in een inleidend artikel tot de Grondwet neer te leggen. In 1972 stelden de leden Roethof, Franssen en Van Ooijen voor om de naam van God niet in de hier bedoelde zin te gebruiken. Het kabinet-Biesheuvel zag daar toen geen aanleiding toe.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren nog steeds van mening dat de formule «bij de gratie Gods» noch voor tal van gelovigen, noch voor twijfelaars, noch voor ongelovigen kan dienen als de gemeenschappelijke noemer waaronder hun relatie tot de constitutionele monarchie kan worden gebracht (vergelijk het artikel van Veegens in NJB, 1977/10). Zij bepleiten daarom het binden van artikel A 5.1.8 aan een strikte termijn en verwachten ook thans reeds van de Regering een onomwonden uitspraak over het perspectief waarin zij deze kwestie denkt te zullen oplossen.

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd, dat artikel 81 niet gehandhaafd diende te blijven. In de eerste plaats herinnerden deze leden eraan, dat vijf leden van de staatscommissie voor handhaving hadden gepleit. Dit pleidooi werd gehouden niet alleen met het oog op de historische continuïteit, maar ook omdat het aanbeveling verdient, dat de Grondwet zelf de vorm bepaalt, waaraan de hoogste voor ieder verbindende regels zijn te herkennen. Bedoelde leden der staatscommissie vreesden dat allerlei debatten van staatstheoretische aard zijn te verwachten omtrent mogelijke verandering en verbetering van de traditionele formules door verwijzing naar een wettelijke regeling van de afkondiging. In dit verband achtten de leden hier aan het woord het van groot belang, dat door handhaving van de inhoud van het bestaande artikel 81 gewaarborgd blijft dat bij elk wetsontwerp de beweegreden(en) van indiening worden omschreven. Voorts geven de woorden «met gemeen overleg» aan of sprake is van een wet dan wel een algemene maatregel van bestuur.

Weinig waardering had de G.P.V.-fractie voor de voorgestelde deconstitutionalisering van het afkondigingsformulier. Handhaving in de Grondwet ontmoet geen materiële bezwaren. Aangezien dit formulier niet zozeer om redenen van constitutionele courtoisie in de Grondwet een plaats heeft, maar wel degelijk inhoudelijk van betekenis is, moet verwacht worden dat verwijzing naar een wettelijke regeling onnodige en moeizame discussies tot gevolg heeft. Dit lid gaf er dan ook de voorkeur aan dit afkondigingsformulier in de Grondwet te handhaven.

#### **Artikel IV**

Ten slotte constateerden de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat de Regering zich van het schrappen van de bestaande dispensatiebepaling wel erg gemakkelijk afmaakt. Het gaat hier om niet minder dan de toekenning van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van wettelijke voorschriften. Als alles wat evident is geen regeling in de Grondwet behoeft, zou met een heel wat beknoptere tekst kunnen zijn volstaan. Het is evident, dat velen die zich hebben ingespannen om de herschrijving van de Grondwet tot een zo groot mogelijk succes te maken, daarover anders zullen denken.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort