

Zitting 1979–1980

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. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 12 maart 1980

De bijzondere commissie¹ voor de grondwetsherziening acht de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid met de beantwoording van de onderstaande vragen en opmerkingen afkomstig uit twee fracties.

De opzet van het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur»

De leden behorende tot de fractie van het C.D.A. spraken hun dank uit voor de wijze waarop de Regering was ingegaan op de door deze leden gemaakte opmerkingen. Het aan de Kamer toegezegde overzicht van de tot nu toe verrichte werkzaamheden zouden zij gaarne ontvangen.

Het bevestigend antwoord op de door deze leden gestelde vraag met betrekking tot niet-limitatieve opsomming van de onderwerpen in «overige bepalingen» beantwoordde aan hun verwachtingen. Zij stelden – voor alle duidelijkheid – dat de Grondwet in hun optiek een «open» Grondwet is met betrekking tot dit voorstel.

Wetgeving in materiële zin, aldus de memorie van antwoord – in een reactie op de V.V.D.-fractie – omvat ook de a.m.v.b.'s, reden waarom zij geplaatst worden onder «wetten en andere voorschriften». Uit dit oogpunt namen de genoemde leden in kritische zin kennis van het oordeel van de Regering over de parlementaire inbreng vóór de formele totstandkoming of vóór de inwerkingtreding van een a.m.v.b. Zij achtten dit oordeel toch wel beperkt en casuïstisch: immers ofwel de wetgever moet nadrukkelijk de mogelijkheid bieden, ofwel de bedoelde mogelijkheid is een bijkomstig gevolg van een voorgeschreven vóórpublicatie met een ander doel.

De leden van de fractie van D'66 spraken eveneens hun waardering uit voor de uitgebreide aandacht die de Regering aan hun opmerkingen en vragen had geschonken. Het kwam deze leden echter voor dat de Regering wellicht hun opmerkingen over de vierde macht niet goed had voorzien. Zij benadrukten nog eens dat een aparte paragraaf «bestuur» de mogelijkheid geeft regelen ter bestrijding van ongewenste bureaucratie een plaats te geven. Departementale herindeling moge binnen het nieuwe grondwettelijke kader mogelijk zijn, aanvullende maatregelen zouden wel eens een aanknopingspunt nodig kunnen hebben in zo'n paragraaf. Over de juiste plaats van de bepalingen buitenlands beleid en verdediging bleken de leden nu aan het woord nog steeds van mening te verschillen met de Minister.

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), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

De termen «Koning» en «Regering»

De leden behorend tot de fractie van het C.D.A. meenden – ondanks de tot hen gerichte uitnodiging in de memorie van antwoord – toch nog niet tot een eindoordeel over de termen «Koning» en «Regering» te kunnen komen. Zij hadden – inderdaad – kortelings kennis kunnen nemen van de wetsontwerpen 16 034 en 16 035. Deelt de Regering de mening van deze leden dat de samenhang van deze begrippen beter in een (uitvoerige) gedachtenwisseling met de Regering besproken kan worden bij de behandeling van die wetsontwerpen? Al hadden zij er begrip voor dat de voorstellen van de staatscommissie niet zonder moeite tot stand waren gekomen, en dat de voorgestelde terminologie als een «compromis» tussen de diverse stromingen binnen de staatscommissie uit de bus was gekomen, zij vroegen zich toch wel af of de Grondwet gediend is met begrippen die in hun omschrijving de resultaten van een compromis zijn. Dit geldt zeker als het gaat om begrippen die de hoeksteen vormen van het parlementaire constitutionele stelsel. Mag dan wel gezegd worden dat de voorgestelde terminologie beter aansluit bij de staatkundige werkelijkheid en een belangrijke verbetering is vergeleken bij de huidige?

Grote bedenkingen hadden deze leden tegen de nu, door de Raad van State herziene en door de Regering overgenomen, terminologie «door en vanwege de Koning», en de daaruit voortvloeiende voorgestelde wijzigingen. Weliswaar stelt de memorie van antwoord dat in de herziene Grondwet de indiening bij Koninklijke boodschap voorop staat, anderzijds constateert de memorie van antwoord dat indiening vanwege de Koning thans «reeds» wordt gebruikt bij de aanbidding van wetsontwerpen inzake de rijksbegroting. Het aanvankelijk voorgestelde «vanwege» gaf, naar het oordeel van deze leden, ook de reeds pluriforme werkelijkheid weer. In tegenstelling tot de visie van de Regering meenden zij voorshands, dat de ruimere omschrijving, zoals voorgesteld bij deze wijziging, eerder vragen opriep dan de eerder voorgestelde terminologie die, ook volgens de staatscommissie, de beide wijzen van indiening dekte.

De procedure van wetgeving

Lezen de leden van de fractie van D'66 goed dat een procedure van vereenvoudigde wetgeving niet op principiële bezwaren bij de Minister stuit, al trekt hij de opportuniteit in twijfel? Zou de Minister inzicht kunnen verschaffen in regelingen die in het buitenland, met name in de landen van de Europese Gemeenschap, hiervoor bestaan?

Nota's

Op meerdere plaatsen in de memorie van antwoord wordt ingegaan op het verschijnsel van regeren per nota. Aan welk tijdsbestek moesten de leden van de C.D.A.-fractie denken – zowel voor aanvang als voor afronding – als zij lazen dat de Regering deze problematiek op korte tijd nader ging bestuderen?

De gespreksgroep-Polak houdt zich er ook mee bezig. Met belangstelling zagen genoemde leden de voltooiing van deze studie tegemoet. Zij namen kennis van de toezegging de resultaten met beide Kamers van de Staten-Generaal te bespreken. Reeds eerder was door hen betoogd dat nota's dienen te worden gevolgd door wetgeving.

Uit de fractie van D'66 kwam de vraag of de Nota Grondwetsherzieningbeleid wel een representatief voorbeeld is. Is de indruk juist, dat de Regering het Nota-beleid niet als een probleem ziet dat de verhouding parlement-Regering in haar wezen raakt? Het kwam genoemde leden merkwaardig voor dat een discussie die in de literatuur al jaren zoveel aandacht krijgt, zo ge-

makkelijk terzijde gelaten wordt, hoe men ook moge denken over de beperkingen die er zijn bij de schriftelijke voorbereiding van de parlementaire behandeling van een wetsontwerp.

Ook de leden nu aan het woord vernamen graag wat de stand van zaken is met betrekking tot het rapport van de commissie-Polak. Wanneer wordt eventuele tussenrapportage verwacht?

Initiatief-ontwerpen

De betrokkenheid van de Raad van State bij initiatief-voorstellen, aldus de memorie van antwoord, zal door de wetgever worden geregeld blijkens artikel 4.1, eerste lid, van het onlangs ingediende grondwetsherzieningsontwerp inzake de vaste colleges. Voorshands stonden de leden van de fractie van het C.D.A. wat huiverig tegenover de gedachte van de verplichte adviesaanvraag door de indiener van een initiatief-wetsvoorstel. Maar waarom zou anderszijds een dergelijke mogelijkheid niet toekomen aan de initiatiefnemers?

Bekrachtiging

De toelichting in de memorie van antwoord op de bekrachtiging bracht de genoemde leden tot de conclusie dat een redelijke termijn dient te worden aangehouden voor het geven van een motivering waarom al dan niet tot bekrachtiging wordt overgegaan. Een evenwichtige benadering, zoals door genoemde leden bepleit, van de relatie tussen de Tweede Kamer en de Regering brengt met zich dat ten principale het recht van niet-bekrachten wordt gehandhaafd, als tegenhanger immers van het recht van verwerpen van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Overigens wachtten zij ook met belangstelling de verdere studie hieromtrent af.

Referendum

De Minister merkte op dat de Grondwet zich niet verzet, ook niet in de voorgestelde artikelen, tegen een consultatief referendum, hoewel «wel wettelijke maatregelen nodig zijn». Is de Regering bereid deze wettelijke maatregelen in overweging te nemen, zo vroegen de leden van de fractie van D'66.

Andere algemeen verbindende voorschriften

De andere algemeen verbindende voorschriften (5.1.9) worden nader toegelicht in de memorie van antwoord. Niettemin bleef de leden van de C.D.A.-fractie de vraag bezighouden wat nu eigenlijk een a.m.v.b. is. Waarom is dit – zoals gesteld in de memorie van antwoord – de belangrijkste regeling ná de wet? Wanneer moet naar het oordeel van de Regering iets bij a.m.v.b. geregeld worden? Moet alleen de vorm van de a.m.v.b. gebruikt worden als een regeling externe werking heeft (naar de burgers), of ook als het gaat om een regeling van eminent belang die echter slechts intern werkt (binnen het bestuur)?

Niet geheel overtuigd waren de leden van de C.D.A.-fractie door de verklaring van de nota van wijzigingen bij art. 5.1.9. Gaarne zouden zij wat meer in het bijzonder de consequenties van het thans gewijzigd artikel willen vernemen.

Terugzendingsrecht

Tot slot spraken deze leden de hoop uit zéér tijdig voor de plenaire behandeling de toegezegde notitie over het terugzendingsrecht in hun bezit te krijgen.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort