

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 opneming van bepalingen betreffende andere voorschriften

Nr. 8

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 februari 1980

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1977–1978 en 1978–1979

INHOUDSOPGAVE

blz.

De opzet van het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur»	2
De termen «Koning» en «regering»	5
Procedure van wetgeving	8
Initiatief-ontwerpen	13
De Raad van State	17
Referendum	18
Bekrachtiging (artikel 5.1.7, eerste lid)	19
Andere algemeen verbindende voorschriften (artikel 5.1.9)	20
Formulieren (artikel A5.1.8)	23
Artikel IV	24

MEMORIE VAN ANTWOORD

De opzet van het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur»

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op bij de beoordeling van het onderhavige wetsontwerp niet te ontkomen aan de voorafgaande opmerking, dat de verspreide behandeling van de grondwetsherziening over steeds meer ontwerpen het parlement in toenemende mate voor problemen stelt. De gedwongen concentratie op onderdelen dreigt, aldus deze leden, de blik op de onderlinge samenhang te verduisteren.

Zij betreurden een en ander juist hier 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 regering. Dit aspect, zo merkten de aan het woord zijnde leden op, komt hier echter niet aan de orde maar pas in een later in te dienen wetsontwerp. Zeker voor initiatief-ontwerpen achtten zij dit een probleem.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat in de destijds gedane keuze voor een gespreide indiening van de grondwetsherzieningsvoorstellen besloten ligt, dat het enige tijd zal nemen, voordat aan de Staten-Generaal een compleet beeld van de herzieningsvoorstellen kan worden gepresenteerd. Op dit ogenblik zijn 32 van de 37 beoogde herzieningsontwerpen ingediend. Nu ook de met dit wetsontwerp samenhangende herzieningsontwerpen betreffende het hoofdstuk «Regering» en het herzieningsontwerp inzake de vaste colleges zijn ingediend, verwachten wij dat ter zake een beter zicht zal kunnen worden verkregen en dat met name ook de problemen van de leden van de P.v.d.A.-fractie, welke voortkwamen uit het nog niet ingediend zijn van het laatstgenoemde herzieningsontwerp, zijn weggenomen.

Om een duidelijk beeld te verschaffen van het geheel der ingediende herzieningsontwerpen zenden wij aan de kamer een overzicht van de voorgestelde of in eerste lezing aanvaarde artikelen voor de herziene Grondwet, alsmede een vergelijkend overzicht van deze artikelen, de artikelen van het ontwerp van de staatscommissie-Cals/Donner en de artikelen van de Grondwet naar de tekst van 1972.

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie de inleiding van de memorie van toelichting waardeerden en dat zij het een gelukkige ontwikkeling achtten, dat wij getracht hebben enig systeem aan te brengen door een aantal bepalingen te verzamelen in één hoofdstuk «Wetgeving en bestuur». Met genoegen constateren wij dat zij konden instemmen met de door ons in het nader rapport gegeven verklaring van de combinatie «wetgeving en bestuur».

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de onderwerpen die zijn samengebracht in de paragraaf «overige bepalingen» moeten worden gezien als een limitatieve opsomming en of het, afgezien van het onderwerp «openbaarheid», niet slechts de traditionele onderwerpen zijn. Zij vroegen, mede in verband met de verdeling van de materie over enkele wetsontwerpen, of er ruimte in deze paragraaf is voor behoeften die zich voordoen in een veranderende samenleving.

Wij beantwoorden deze laatste vraag bevestigend.

Dat een onderwerp niet specifiek in de Grondwet is genoemd, betekent uiteraard niet dat dit geen voorwerp van wetgeving of bestuur zou kunnen zijn. Vermelding in de Grondwet wijst op het grote belang, dat aan de desbetreffende onderwerpen wordt gehecht en scheidt tevens bepaalde waarborgen voor de wijze waarop de overheid die onderwerpen zal hebben te behartigen.

Toegegeven zij dat het merendeel der onderwerpen traditioneel van aard is, doch ook voor de huidige tijd en voor de toekomst worden zij van een zodanig belang geacht dat een grondwettelijke basisregeling gewenst voorkomt. Dit sluit niet uit dat in de toekomst aan andere onderwerpen een zodanig gewicht wordt toegekend dat opnemings ervan in de Grondwet aangewezen is.

Ten aanzien van de verdeling van de onderscheiden onderwerpen over een aantal wetsontwerpen merken wij nog op dat in de onderhavige paragraaf bepalingen van verschillende aard zijn samengebracht. Zoals destijds in de brief van 2 april 1976 van onze ambtsvoorgangers aan de voorzitter van de Tweede Kamer met betrekking tot de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet is meegedeeld, zouden voor een gedeelte van een hoofdstuk, indien zich dat duidelijk onderscheidt van de overige inhoud van het hoofdstuk of de paragraaf, veelal afzonderlijke wetsontwerpen, c.q. ontwerpen van Rijkswet, worden ingediend (kamerstukken II, 1975/76, 13 871, nr. 1). Met name ten aanzien van de onderhavige paragraaf doet zich dit verschijnsel voor.

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie zich zowel met de systematische opzet, als met de inhoud van de voorgestelde bepalingen, een enkele uitzondering daargelaten, konden verenigen. De leden van de V.V.D.-fractie merkten vervolgens terecht op dat nog steeds in de grondwettelijke bepalingen een sterker accent wordt gelegd op wetgeving dan op bestuur. Naar hun oordeel blijven die verschillen in historisch opzicht en door verschil in rechtskracht en procedure van totstandkoming stellig verklaarbaar.

De hier aan het woord zijnde leden wilden 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. Zij vroegen of 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 hun voorgaande opmerking als een beduidende stap moest worden opgevat.

Wij wijzen erop dat in vele gevallen grondwetsbepalingen tot doel hebben te verzekeren dat de wetgever bemoeienis heeft met een bepaald onderwerp. Dit verklaart het leggen van een sterkere nadruk op de wetgeving.

Zoals wij reeds hebben opgemerkt in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag over het grondwetsherzieningsvoorstel inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, blz. 16 en 17) is de taak van de Tweede Kamer met betrekking tot het regeringsbeleid niet slechts een controleren achteraf, maar houdt deze tot op zekere hoogte ook medewerking bij de totstandkoming daarvan in. De aard, omvang en inhoud van de samenwerking in dezen tussen regering en parlement hebben zich goeddeels terzijde van de Grondwet ontwikkeld.

De plaatsing van de bepalingen over de algemene maatregelen van bestuur in de paragraaf «Wetten en andere voorschriften» vindt uitsluitend haar grond in het feit dat de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur, alsmede van andere algemeen verbindende voorschriften, wetgeving in materiële zin is. Wij geven er de voorkeur aan de grondwetsartikelen over de regelgeving in één paragraaf bijeen te brengen. De algemene maatregel van bestuur onderscheidt zich van de wet naar de vorm, maar in beide gevallen gaat het om regelgeving.

Overigens geeft de stelling dat de algemene maatregelen van bestuur tot op heden als slechts voor controle vatbaar na hun formele totstandkoming worden beschouwd, de werkelijkheid niet meer ten volle weer.

In een aantal wetten zijn bepalingen opgenomen die voorzien in een eventuele parlementaire inbreng vóór de formele totstandkoming of althans vóór de inwerkingtreding van de betreffende algemene maatregel van bestuur. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- artikel 12, vierde lid, van de Mijnewet continentaal plat, dat bepaalt dat de betreffende maatregel van bestuur aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden overgelegd en 30 dagen na de datum van overlegging in

werking treedt, indien in de tussentijd niet door één der kamers of een vijfde van de leden van één der kamers is te kennen gegeven, dat de inwerkingtreding ervan bij de wet moet worden geregeld;

– artikel 27, achtste lid, van de Afvalstoffenwet, dat bepaalt dat een voordracht aan de Koning voor de betreffende algemene maatregelen van bestuur niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden binnen een termijn wens en bezwaren ter kennis van de minister te brengen, en dat van die bekendmaking onverwijld aan de Staten-Generaal mededeling wordt gedaan;

– een bepaling analoog aan laatstgenoemde bevat artikel 11, vierde lid, van de Algemene Bijstandswet.

Wij tekenen overigens hierbij wel aan, dat de in de artikelen 27 van de Afvalstoffenwet en 11 van de Algemene Bijstandswet voorgeschreven voorpublicatie in de eerste plaats gericht is op de mogelijkheid van inspraak door de betrokkenen en niet op de mogelijkheid van parlementaire controle. Dit neemt uiteraard niet weg dat het parlement de mogelijkheid heeft zich over de ontwerp-algemene maatregelen van bestuur uit te spreken en zich niet behoeft te beperken tot controle achteraf.

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 vraagtekens bij de gevolgde systematiek. Zij vroegen zich af of met de onderverdeling van dit hoofdstuk in twee paragrafen («wetten en andere voorschriften» en «overige bepalingen») de overzichtelijkheid en de systematiek van de nieuwe Grondwet gediend zijn. De verzamelparagraaf «overige bepalingen» bevat een groot aantal ongelijksoortige bepalingen. De hier aan het woord zijnde leden hadden er bij voorbeeld bezwaar tegen dat de belangrijke onderdelen buitenlands beleid en verdedigingsbeleid in de paragraaf «overige bepalingen» worden weggestopt. Ook aan een aparte paragraaf «bestuur» hechtten de hier aan het woord zijnde leden met name belang, aangezien de realiteit van de «vierde macht» in de periode waarin over herziening van de Grondwet wordt gedacht, steeds sterker is geworden. Zij konden zich een indeling van het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur» in vier paragrafen (wetgeving; bestuur; buitenlands beleid en verdediging; overige bepalingen) voorstellen.

De door de leden van de fractie van D'66 voorgestelde indeling roept naar onze mening eerder meer vragen op dan dat zij grotere duidelijkheid verschaft. Wij menen bij voorbeeld niet dat de Grondwet aan duidelijkheid wint wanneer de bepalingen omtrent de algemene maatregelen van bestuur en de andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften niet in de paragraaf «wetgeving» maar in een paragraaf «bestuur» zouden worden opgenomen.

Uit materieel oogpunt bezien gaat het hier in het algemeen om wetgeving. Slechts wanneer het formele criterium wordt gehanteerd, volgens welke wetgeving een besluit van regering en Staten-Generaal gezamenlijk is, kan gesteld worden dat het hier om bestuur gaat.

Naar onze mening zou door dit formele criterium de duidelijkheid dus niet worden bevorderd. Voorts laat zich bij deze opzet de vraag stellen op welke grond de bepaling omtrent de begroting in de paragraaf «bestuur» thuis hoort, waar het uit formeel oogpunt bezien juist om wetgeving gaat.

Vervolgens wordt voorgesteld de bepalingen omtrent het buitenlands beleid en die inzake de verdediging in één paragraaf bijeen te brengen. Een zekere samenhang hebben deze onderwerpen wel, maar zij hebben naar onze mening binnen het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur» niet een zodanig eigen karakter dat opneming in een aparte paragraaf gerechtvaardigd zou zijn.

Voor de paragraaf «overige bepalingen» zou in wezen één bepaling overblijven, namelijk die inzake de uitzonderingstoestanden. De bepaling inzake de begroting zou volgens het eigen voorstel van de hier aan het woord zijn-

de leden reeds worden opgenomen in de paragraaf «bestuur». De onderwijsbepaling zal worden opgenomen in het hoofdstuk «Grondrechten».

Inderdaad zal de door ons voorgestelde indeling ertoe leiden dat in de paragraaf «overige bepalingen» een aantal ongelijksoortige bepalingen wordt samengebracht. Wij achten dit niet zo bezwaarlijk als een onderverdeling in paragrafen aan de juistheid waarvan getwijfeld kan worden. Het grote voordeel van de door ons voorgestelde indeling achten wij het bijeenbrengen in één paragraaf van de bepalingen over de totstandkoming van alle van rijkswege vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Met name dit voordeel zou door het voorstel van de leden van de fractie van D'66 teniet worden gedaan.

De leden van de D'66-fractie stelden met name aan een paragraaf «bestuur» belang te hechten gezien de sterker wordende factor «vierde macht». Dit verband is ons niet geheel duidelijk. Een andere rangschikking van dezelfde bepalingen achten wij weinig relevant ten aanzien van de door deze leden gestelde problematiek. Het geheel overziende menen wij het voorstel van de leden van de fractie van D'66 niet te moeten volgen. Uit een oogpunt van systematiek lijkt het voorstel ons minder juist, uit een oogpunt van duidelijkheid minder gewenst.

De hier aan het woord zijnde leden spraken voorts de wens uit dat de regering zich bezint op de departementale indeling en de overzichtelijkheid van het huidige bestuursapparaat. Naar hun oordeel is dat een kwestie die niet alleen behoort tot de discretie van de uitvoerende macht, maar zou het parlement zich evenzeer daarmee dienen bezig te houden.

Hun 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.

Zowel de huidige als de herziene Grondwet, zoals deze ons voor ogen staat, laat de mogelijkheid van een herziening van de departementale indeling en van bevordering van de overzichtelijkheid van het huidige bestuursapparaat open.

Zoals bekend is bezint de regering zich op mogelijkheden om te komen tot verbetering in de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Daartoe is in mei 1979 de Commissie-hoofdstructuur rijksdienst ingesteld. Deze commissie zal tijdig voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 over dit onderwerp aan de tweede ondergetekende advies uitbrengen. Inmiddels heeft deze commissie op 1 augustus jl. haar eerste rapport («Zou Thorbecke nu tevreden zijn?») uitgebracht.

De behandeling van de resterende vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie als vermeld in bijlage I van het rapport van de MITACO (kamerstukken II, 1977, 14 659, nrs. 1–2) zal intussen worden voortgezet.

De termen «Koning» en «regering»

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de regering de bedoeling had de terminologie inzake Koning–regering–koninklijk besluit bij het onderhavige voorstel in definitieve zin aan de orde te stellen. Dit is inderdaad het geval. In de memorie van toelichting hebben wij onder punt 5 van het Algemeen deel niet enkel het gebruik van de termen «Koning» en «regering» in het onderhavige wetsontwerp ter sprake gebracht, doch hebben wij een uiteenzetting gegeven over het gebruik van deze termen, zoals dat ons in de gehele herziene Grondwet voor ogen stond.

De leden van de C.D.A.-fractie memoreerden met instemming de zinsnede in het advies van de Raad van State, dat over het gebruik van de term «Koning» pas een definitief standpunt kan worden ingenomen na kennisneming van de wetsontwerpen die betrekking hebben op de bepalingen inzake de Koning en ministers. De leden hier aan het woord hebben inmiddels kunnen constateren – wij wezen hierop reeds eerder in deze memorie – dat de her-

zieningsontwerpen betreffende het hoofdstuk «Regering» zijn ingediend. Daarom nemen wij aan dat de leden van de fractie van het C.D.A. thans tot een definitieve standpuntbepaling bereid zullen zijn.

Wij hebben geconstateerd dat het gebruik van de termen «Koning» en «regering» in de bepalingen inzake de wetgeving (memorie van toelichting, Algemeen deel, punt 5, onder c) tot vragen en kritiek aanleiding heeft gegeven, al bemerkten wij ook instemming.

De fractie van de P.v.d.A. stelde weinig gecharmeerd te zijn van de wijze waarop de begrippen «regering» en «Koning» naast en door elkaar worden gehanteerd. Naar het oordeel leest men in artikelen 5.1.1. en 5.1.2. 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. Zij vroeg waarom in het ene geval het begrip «regering» en in het andere geval het begrip «Koning» wordt gehanteerd.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden, dat het een moeilijke opgave is om de staatkundige werkelijkheid en de normatieve staatsrechtelijke structuur met elkaar in overeenstemming te brengen. Zij vroegen zich af of het resultaat van verschillende meningen en opvattingen binnen de staatscommissie wel tot een voor ieder heldere en duidelijke begripsomschrijving leidt. Een vraag, die, aldus de leden van deze fractie, des te meer klemmt 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.

Het was de leden van de fractie van D'66 niet duidelijk tegen welke achtergrond de gekozen terminologie ten aanzien van de Koning moest worden gezien en zij vroegen een nadere toelichting op dit punt.

De P.P.R.-fractie, die ten aanzien van het begrip «Koning» de door de Staatscommissie-Cals/Donner gekozen en door de regering gevolgde oplossing kon steunen, vroeg zich af, of bij de indiening van wetsontwerpen de term «Koning» gehandhaafd moest worden en welke de argumentatie is om indiening en bekrachtiging gelijk te behandelen.

De G.P.V.-fractie ten slotte zei weinig enthousiast te zijn over de toelichting op de gekozen grondwettelijke terminologie. De fractie meende, dat de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald wanneer het woord «Koning» zal blijven bestaan of wanneer het zal worden vervangen door «regering», tot weinig fraaie constructies leiden. Het werd bij voorbeeld weinig gelukkig geacht om – zoals in artikel 5.1.4 – de termen «Koning» en «regering» in één volzin te gebruiken.

Wij merken op dat de voorstellen van de staatscommissie met betrekking tot de grondwettelijke terminologie niet zonder moeite tot stand zijn gekomen. Hoewel er geen verschil van mening bestond over het uitgangspunt dat de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen de Koning en de ministers gehandhaafd diende te blijven, bestonden er in de staatscommissie uiteenlopende gedachten over de vraag hoe deze verhouding in een herziene Grondwet beter dan in de bestaande zou kunnen worden verwoord. Na ampele beraadslagingen zijn de diverse stromingen binnen de staatscommissie op een compromis uitgekomen, waarmee alle leden op één na zich konden verenigen. Deze omstandigheden hebben het vorige kabinet doen besluiten het voorstel van de staatscommissie in dezen geheel te volgen.

Ook het huidige kabinet heeft dit vraagstuk overwogen en heeft gemeend het voorstel van de staatscommissie te moeten volgen. Bij dit besluit woog zwaar de omstandigheid dat de staatscommissie ernaar heeft gestreefd de verschillende wensen en opvattingen in haar midden op dit punt recht te doen en dat met het in haar eindrapport neergelegde voorstel de grootst mogelijke meerderheid van de commissie zich kon verenigen. Wij achten de voorgestelde terminologie in vergelijking met de huidige een belangrijke verbetering.

Anders dan de leden van de fractie van de P.v.d.A. menen wij dat van de in het onderhavige wetsontwerp gebezigde terminologie kan worden gezegd dat daarmee wordt aangesloten bij de staatkundige werkelijkheid.

Wij wijzen hierbij nog op het volgende.

In zijn advies dd. 18 juli 1979 over het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende grondwetsherzieningsontwerp inzake het koningschap (nr. 16 034) is de Raad van State nog op één element van de grondwettelijke terminologie betreffende de wetgevingsprocedure teruggekomen. Bij nadere overweging meent de Raad dat het ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen meer in overeenstemming is met de werkelijkheid wanneer gesproken wordt van indiening «door of vanwege de Koning». Naar zijn oordeel brengt deze terminologie beter tot uitdrukking, dat een regeringsvoorstel zowel rechtstreeks door de Koning (bij schriftelijke boodschap) bij de Staten-Generaal kan worden ingediend als vanwege de Koning op de wijze, die thans reeds wordt gevolgd bij de aanbidding van wetsontwerpen inzake de rijksbegroting.

Zoals wij in de memorie van toelichting bij het grondwetsherzieningsontwerp inzake het koningschap reeds hebben medegedeeld, hebben wij ons hierover beraden en geven wij er bij nader inzien de voorkeur aan ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen in overeenstemming met het advies van de Raad van State de term «door of vanwege de Koning» te bezigen.

Wij hebben hierbij overwogen dat volgens de huidige praktijk regeringsontwerpen door de Koning bij koninklijke boodschap plegen te worden ingediend, terwijl de andere wijze van indiening van de wetsvoorstellen inzake de begroting een uitzondering is op de regel van de indiening bij koninklijke boodschap. Bij het voorstel om ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen de term «vanwege de Koning» te gebruiken heeft niet voorgezeten een wijziging in de bestaande praktijk aan te brengen. Aan het woord «vanwege» werd – in navolging van de staatscommissie – een ruime betekenis toegekend, die beide wijzen van indiening dekte.

Ten einde echter in dezen ieder misverstand te vermijden hebben wij gemeend het advies van de Raad van State te moeten volgen. Daardoor zal ook in de herziene Grondwet blijken dat de indiening bij koninklijke boodschap voorop staat. Een en ander brengt met zich dat een aantal artikelen van het onderhavige wetsontwerp gewijzigd moet worden. Hiertoe is een nota van wijzigingen bijgevoegd.

Wij merken hierbij op dat het toekennen van een meer beperkte betekenis aan het woord «vanwege» – het dekt dan niet meer de indiening van wetsvoorstellen door de Koning – ook gevolgen heeft voor de terminologie ten aanzien van initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering. Aangezien het recht van initiatief toekomt aan de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering als zodanig – wij komen hierop nog terug – is de term «vanwege de Tweede Kamer», respectievelijk «vanwege de verenigde vergadering» bij nota van wijziging vervangen door: «door de Tweede Kamer», respectievelijk «door de verenigde vergadering». Naar analogie van de indiening worden ook bij de intrekking van wetsontwerpen de woorden «door of vanwege» gebezigd.

Blijkens de hierboven aangehaalde opmerkingen en vragen zagen diverse fracties een inconsequentie met betrekking tot het gebruik van de term «regering» in artikel 5.1.1 en het gebruik van de term «Koning» in artikel 5.1.2, dan wel zetten zij bij het voorgestelde gebruik een vraagteken.

Wij merken hierover het volgende op. Het voorgestelde artikel 5.1.1 geeft in algemene zin aan welke organen te zamen de wetten vaststellen. Deze zijn enerzijds de regering, gevormd door de Koning en de ministers, en anderzijds de Staten-Generaal.

Gaat het dus in artikel 5.1.1 om een algemene competentiebepaling, de artikelen 5.1.2 en 5.1.7 zien op bepaalde concrete verrichtingen in het wetgevingsproces, nl. de indiening en de bekrachtiging van wetsontwerpen. Aangezien de onderscheiden artikelen een verschillend karakter hebben achten wij het niet bezwaarlijk in het ene geval de term «regering» en in het andere geval de term «Koning» te gebruiken.

De gekozen constructie brengt inderdaad met zich dat in artikel 5.1.4 de termen «Koning» en «regering» in één volzin worden gebruikt. Een formulering zoals aangegeven door het lid van de G.P.V.-fractie («vanwege de regering voorgestelde wijzigingen in vanwege de Koning ingediende wetsontwerpen») is inhoudelijk niet onjuist, al lijkt het ons wel theoretisch dat er behoefte aan zou bestaan haar te bezigen.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden met betrekking tot de grondwettelijke terminologie nog de vraag of de staatkundige werkelijkheid wordt weergegeven door ervan uit te gaan, dat een regeringsbesluit steeds een besluit is van Koning en ministers gezamenlijk en een koninklijk besluit van de Koning en één of meer ministers. Zijn niet veelal, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich af, ook bij een regeringsbesluit steeds één of meer ministers betrokken?

Wij zijn dit met de leden van de fractie van het C.D.A. eens en zouden dat onderscheid tussen regeringsbesluit en koninklijk besluit niet willen maken. Dat onderscheid is in de memorie van toelichting trouwens niet gemaakt. Het is dan ook niet toevallig dat wij de motivering van de staatscommissie tegen het gebruik van de term «regeringsbesluit», welke uitgang van dit onderscheid (zie blz. 35, laatste alinea van het eindrapport van de staatscommissie) niet hebben overgenomen.

Net zo min als de term «regering» voor alle gevallen behoeft in te houden de Koning en alle ministers, kan van de term «regeringsbesluit» worden gezegd, dat deze term steeds zou betreffen een besluit van de Koning en alle ministers. Evenmin kan van een koninklijk besluit worden gezegd, dat het daarbij steeds zou gaan om een besluit van de Koning en één of meer ministers. Ten aanzien van alle zodanige besluiten geldt voorts, dat deze dienen te passen in het algemeen regeringsbeleid.

Procedure van wetgeving

Met voldoening constateren wij, dat de voorgestelde bepalingen inzake de procedure van wetgeving bij de leden van de C.D.A.-fractie instemming ontmoetten en dat zij het eens waren met het standpunt van de regering, dat de Grondwet kan volstaan met een beknopte aanduiding van de gang van een wetsvoorstel.

Wat de openbaarheid van wetgevingsadviezen betreft hebben deze leden inmiddels kennis kunnen nemen van onze voorstellen daaromtrent in artikel 4.7 van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake de Raad van State, Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges. Volgens dit artikel zullen de adviezen van de in hoofdstuk 4 bedoelde colleges openbaar worden gemaakt volgens regels bij de wet te stellen. In het tweede lid is bepaald dat adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, aan de Staten-Generaal worden overgelegd.

De leden van de fractie van D'66 betreurden het dat de regering niet was ingegaan op een aantal actuele zaken, die met wetgeving in het algemeen te maken hebben. Zij constateerden dat de beïnvloeding van het gedrag van de burgers door de overheid voor het grootste gedeelte plaatsvindt door middel van wetgeving. Langzamerhand wordt, aldus deze leden, de vraag actueel of de immense cumulatie van wetgeving nog wel tot de gewenste resultaten kan leiden. Zij zien steeds duidelijker 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, aldus deze leden, hier onder meer aan a. de wet als beheersinstrument; b. effectiviteit en geoorloofdheid van de wet; c. wetgevingscoördinatie, wetgevingscollisie en codificatieproblemen.

De problematiek, welke de leden van de fractie van D'66 hier ter sprake brachten, is van bijzonder belang. Deze problemen hebben dan ook de bijzondere aandacht van de regering. Wij zijn evenwel in het kader van het onderhavige grondwetsherzieningsontwerp hierop niet ingegaan, aangezien naar onze mening de door de leden van de fractie van D'66 aangeroerde problematiek van een andere orde is. In het onderhavige grondwetsherzieningsontwerp gaat het om de procedure van de besluitvorming en het gezamenlijk aandeel van regering en parlement daarin. Niettemin zullen wij, nu deze problematiek door de leden van de fractie van D'66 zo uitdrukkelijk is aangesneden, op deze plaats hierop ingaan.

Gezien de grote diversiteit van wetten lenen naar onze mening de vraagstukken betreffende de wet als beheersinstrument en betreffende de effectiviteit en geoorloofdheid van de wet zich minder voor een algemene benadering. Een casuïstische benadering ligt eerder voor de hand. Voordat tot wetgeving in een concreet geval wordt overgegaan, zal men zich moeten beraden of de wet in dat geval een geoorloofd en het juiste beheersinstrument is, terwijl men zich tevens een beeld zal moeten vormen van de te verwachten effectiviteit. Of een wet daadwerkelijk effectief is kan slechts door onderzoek achteraf aan het licht worden gebracht.

Zoals bekend is, heeft de eerste ondergetekende destijds aan een kleine groep van deskundigen onder leiding van staatsraad mr. J. M. Polak verzocht suggesties te doen over de wijze waarop een aantal problemen, die de wetgeving betreffen, c.q. daarmee samenhangen, het best zou kunnen worden benaderd. In december 1978 heeft deze gespreksgroep een rapport uitgebracht «Verkenning van enige problemen rond wetgeving». Dit rapport is in januari 1979 zonder regeringsstandpunt gepubliceerd.

Naar aanleiding van het rapport heeft de ministerraad op voorstel van de ministers van Algemene Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken een aantal beslissingen genomen. Deze beslissingen zijn reeds eerder aan de kamer medegedeeld in de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsontwerp tot vaststelling van de begroting van hoofdstuk III (Algemene Zaken) van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1980 (Kamerstukken II, 1979/80, 15 800, nr. 8). Ook tijdens de mondelinge behandeling van de begroting van Algemene Zaken en van die van Binnenlandse Zaken is hierover van gedachten gewisseld.

Naar ons oordeel kunnen de voorgenomen studies en de naar aanleiding daarvan te treffen voorzieningen geheel blijven binnen het grondwettelijk kader, zoals dat in de thans geldende en de voorgestelde bepalingen inzake de wetgevingsprocedure is neergelegd. Dat een en ander, het zij nogmaals gezegd, in samenspraak met het parlement zal geschieden, ligt voor de hand.

Verwacht mag worden dat deze aanpak ertoe zal bijdragen tot het vinden van oplossingen voor de door de gespreksgroep gesignaleerde wetgevingsproblemen.

Anders dan de fracties van het C.D.A. en van het G.P.V., die zich met zoveel woorden uitspraken tegen een stelsel van vereenvoudigde wetgeving, merkten de leden van de fractie van D'66 op, de argumenten van de regering tegen een stelsel van vereenvoudigde wetgeving niet te delen en wel degelijk de mogelijkheden te zien om tot een zodanig stelsel te komen. Naar het oordeel van deze leden dwingt de toenemende complexiteit tot het zich opleggen van beperkingen en wijst het besef dat waar mogelijk volstaan moet worden met kaderwetgeving in die richting. Men zou, aldus deze leden, kunnen denken aan – al of niet als wet te betitelen – vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, welke tot stand komen in overleg

tussen een minister of staatssecretaris enerzijds en een kamercommissie anderzijds.

Evenmin als de opstellers van de Proeve en de staatscommissie zijn wij van mening dat het openen van de mogelijkheid tot een stelsel van vereenvoudigde wetgeving nodig is. Wij vragen ons overigens af of het wel zo onduidelijk is, als de leden van de fractie van D'66 stelden, hoe de Raad van State daarover denkt. Gezien de afwijzende opmerkingen in de memorie van toelichting ter zake en de bijzondere aandacht van de Raad voor wetgevingsaangelegenheden mag toch worden aangenomen dat, indien de Raad voorstander van een zodanig stelsel zou zijn geweest, hij dit in zijn advies naar voren zou hebben gebracht.

De ervaring bewijst, dat als regel de Staten-Generaal in daarvoor in aanmerking komende gevallen van de noodzaak van snelle wetgeving overtuigd zijn en met grote voortvarendheid kunnen beraadslagen en beslissen. De formele wetgeving kan soepeler tot stand worden gebracht dan soms wel wordt aangenomen. Er komen evenwel gevallen voor, waarin het noodzakelijk is naar een vereenvoudigde of snellere procedure om te zien. Tot nu toe is daaraan tegemoet gekomen door 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.

Verskillende constructies zijn daartoe in het verleden gehanteerd en deze blijken tot op heden te hebben voldaan.

Het voordeel van deze werkwijze is dat de wetgever zelf in het concrete geval kan bezien of aan een van die constructies behoefte bestaat en, zo ja, aan welke. Juist waar de wetgever zelf dit bepaalt achten wij – dit naar aanleiding van een vraag van het lid van de G.P.V.-fractie – voldoende garanties aanwezig dat deze constructies de grondwettelijk vastgelegde procedure van wetgeving niet ontoelaatbaar uithollen.

De leden van de fractie van D'66 noemden als voorbeeld van een vereenvoudigde procedure van wetgeving de totstandkoming in overleg met een bewindsman enerzijds en een kamercommissie anderzijds van – al dan niet als wet te betitelen – vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Over deze gedachte merken wij allereerst op, dat zich voor wat de totstandkoming van formele wetgeving betreft zich een praktijk laat denken, dat een wetsvoorstel eerst gedetailleerd in een openbare commissievergadering wordt behandeld waarna in een plenaire vergadering een korte beraadslaging en de stemmingen plaatsvinden. De uiteindelijke beslissing over een wetsvoorstel blijft dan aan de kamers voorbehouden. Vanuit een oogpunt van efficiency kan een dergelijke procedure aan te bevelen zijn. De praktijk laat zien dat deze weg soms al wordt gevolgd; te denken is aan de behandeling van de wet tot goedkeuring van de Akte inzake de Europese Verkiezingen. Tegen deze procedure zijn op grond van de bepalingen van de huidige Grondwet, noch op grond van die welke wij in het onderhavige wetsvoorstel hebben opgenomen, constitutionele bezwaren aan te voeren.

Voorts merken wij op dat aan een bij het parlement gevoelde behoefte betrokken te worden bij de vaststelling van gedelegeerde regeling zowel onder de huidige als onder de voorgestelde bepalingen, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, kan worden tegemoet gekomen. Deze betrokkenheid kan onder meer geschieden via vooroverleg van een bewindsman met een kamercommissie. Dit vooroverleg hoeft niet beperkt te blijven tot ontwerp-algemene maatregelen van bestuur, maar kan zich evengoed uitstreken tot andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Voor het overige menen wij, dit in antwoord op een vraag van dezelfde leden, dat de bestaande vormen van wetgeving door geclausuleerde delegaties in de praktijk bevredigend hebben gewerkt.

Gelet op de genoemde mogelijkheden menen wij dat de voorgestelde grondwetsbepalingen voldoende ruimte bieden om waar nodig tot procedures te komen waarbij de belangen van parlementaire bemoeienis en van doelmatigheid gelijkelijk in het oog worden gehouden. Aan vastlegging in

de Grondwet van een stelsel van vereenvoudigde wetgeving bestaat dan ook naar ons oordeel geen behoefte. Maar nog belangrijker voor onze afwijzing ter zake achten wij, dat het onder vigeur van de nieuwe Grondwet zeer wel mogelijk zal zijn te komen tot vereenvoudigde en snellere procedures bij de totstandkoming van wetgeving.

Concluderend blijven wij de mening toegedaan op dit punt niet met voorstellen te moeten komen.

De leden van de fractie van D'66 waren vervolgens van oordeel dat overwogen zou moeten worden het verschijnsel van het regeren bij nota en met name de wijze van behandeling daarvan in de Grondwet vast te leggen. Zij merkten op dat dit uiteraard ook in het Reglement van Orde van iedere kamer zou kunnen, maar dat een vermelding ervan in de Grondwet de aanzet zou kunnen zijn naar een betere afhandeling van nota's dan alleen het «voor kennisgeving aannemen». Een nieuw op te nemen artikel zou naar het oordeel van deze leden als volgt kunnen luiden: «Andere voorstellen dan van wet in-gediend vanwege de Regering worden in de Tweede Kamer behandeld op een wijze vastgesteld in het Reglement van Orde van die Kamer». Het kwam deze leden voor dat de Eerste Kamer hier buiten kan blijven. Komen er wettelijke regelingen tot stand, dan zal de Eerste Kamer daarbij toch langs de weg van het gemeen overleg worden betrokken.

De problematiek van de parlementaire behandeling van beleidsnota's is ook in het rapport van de gespreksgroep-Polak aan de orde gesteld. Voorts is daaraan aandacht besteed bij de behandeling van de begroting van het departement van de tweede ondergetekende in de Tweede Kamer op 16 en 17 oktober jl. Zoals reeds is aangekondigd, zal de regering deze problematiek op korte termijn nader bestuderen. Bij die studie zullen mede de bij genoemde begrotingsbehandeling vanuit de kamer ter zake gehouden beschouwingen worden betrokken. Na voltooiing van de studie stellen wij ons voor de resultaten daarvan met de beide kamers te bespreken. In gezamenlijk overleg kunnen dan wellicht regels worden vastgelegd voor de behandeling van nota's. Deze studie en de naar aanleiding daarvan te treffen voorzieningen kunnen geheel blijven binnen het grondwettelijk kader, zoals dat in de geldende en de voorgestelde bepalingen inzake de wetgevingsprocedure is neergelegd. Er is geen reden dit kader voor een bevredigende regeling van de nota-problematiek niet toereikend te achten. Ook de gespreksgroep-Polak heeft geen nieuwe voorzieningen van grondwettelijke aard in overweging gegeven. Deze materie kan dan ook los van het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel behandeld worden.

Ook een grondwettelijke bepaling, als door de leden van de fractie van D'66 voorgestaan, achten wij niet wenselijk.

Wij menen dat parlement en regering geen grondwettelijke aansporing nodig hebben om tot goede procedure-afspraken te komen. Het spreekt voor zich dat voor de wijze van behandeling in de Tweede Kamer van nota's het Reglement van Orde van deze kamer voorschriften kan geven. De Grondwet behoeft dit niet voor te schrijven, terwijl het anderzijds een zaak voor regering en Staten-Generaal gezamenlijk is om tot procedure-afspraken te komen. Bij de vaststelling daarvan achten wij de uitsluiting van de Eerste Kamer zoals wij in het voorstel van de fractie van D'66 bespeuren, niet juist. Regeringsnota's worden weliswaar in het algemeen aan de Tweede Kamer gericht, maar het lijkt ons niet wenselijk een eventuele behandeling van een nota in daarvoor aangewezen gevallen door de Eerste Kamer grondwettelijk uit te sluiten. Wij herinneren in dit verband aan de behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (kamerstukken II, 1973/74, 12 944).

Hetgeen door dezelfde leden te berde werd gebracht over de afhandeling van nota's geeft ons overigens aanleiding het volgende op te merken.

Beleidsnota's van de regering vormen vaak een inleiding tot overleg met de Tweede Kamer. Een nota kan een geëigend middel zijn bij de kamer(s) te sonderen welk beleid en eventueel daarmee verbonden wettelijke regelingen op instemming van de Staten-Generaal kunnen rekenen. De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid vormt hiervan een goed voorbeeld.

Het betoog van de leden hier aan het woord kan naar ons oordeel licht de indruk wekken dat aan de Tweede Kamer bij de behandeling van een nota slechts een zeer geringe invloed toekomt op de vaststelling van het regeringsbeleid, waar zij spreken van «alleen het voor kennisgeving aannemen».

In tal van nota's worden vaak concrete punten van regeringsbeleid genoemd, waarover de Tweede Kamer wordt verzocht zich uit te spreken. Hiermee samen hangt een eventuele aankondiging van te nemen wettelijke regelingen om dit beleid gestalte te geven. Door middel van een motie kan een kamermeerderheid in het kader van een debat over een beleidsnota de regering uitnodigen een bepaald beleid te gaan volgen of bepaalde wettelijke maatregelen te nemen.

De parlementaire praktijk laat zien dat een bewindsman bij de beraadslagingen over de moties soms reeds aanstonds te kennen geeft aan de uitnodiging in de moties vervat gevolg te zullen geven. Een voorbeeld hiervan vormt de behandeling van de Nota over de vraag of het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in de Grondwet zou moeten worden opgenomen (kamerstukken 15 463, 1978/79) en de bij deze gelegenheid ingediende motie-Kappeyne van de Coppello c.s. (kamerstukken 15 463, 1978/79, nr. 5). Het is dan ook veelal slechts een formule waarmee de behandeling van een nota formeel wordt afgesloten. Inhoudelijk doet de kamer veel meer dan in deze woorden wordt uitgedrukt.

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.

Voor het antwoord op deze vraag mogen wij verwijzen naar het eerder in deze memorie genoemde artikel 4.7, tweede lid, van het onlangs ingediende herzieningsontwerp inzake de vaste colleges. Ingevolge de aldaar voorgestelde bepaling worden adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, aan de Staten-Generaal overgelegd, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.

Gaarne constateren wij dat de leden van de C.P.N.-fractie van mening waren, dat de voorstellen recht doen aan de gegroeide verhoudingen tussen parlement, regering en het staatshoofd.

Het verheugt ons dat de meeste onderdelen van het onderhavige herzieningsontwerp de instemming hadden van de G.P.V.-fractie. Deze 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 haars inziens niet geheel in deze afstand te niet te doen. Zo kan men zich, aldus deze fractie, afvragen in hoeverre de bepaling van artikel 5.1.1 («De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.») de staatkundige werkelijkheid dekt.

De G.P.V.-fractie gaf er dan ook de voorkeur aan op dit punt de bestaande terminologie van de Grondwet zoveel mogelijk te handhaven.

Het zal duidelijk zijn dat wij deze voorkeur niet delen. De door deze fractie aangevoerde argumentatie achten wij ook niet juist. De onderscheiden ministers dragen weliswaar zorg voor de daadwerkelijke opstelling van de wetsontwerpen, maar voor de indiening zal beraadslaging en besluitvorming van de ministerraad nodig zijn. De ministerraad speelt hierin alleszins een reële rol. Een en ander geldt evenzeer voor de intrekking van een wetsontwerp. Het is inderdaad zo dat nota's van wijzigingen vaak zonder overweging in de ministerraad worden ingezonden – dit is ook in overeenstemming met de in artikel 5.1.4 gebruikte term «vanwege de regering» –, maar gaat het om essentiële wijzigingen, dan zal zulks toch niet buiten de ministerraad om geschieden.

Initiatief-ontwerpen

De bepalingen en de daarbij behorende toelichting welke mede betrekking hebben op het recht van initiatief, hebben een aantal vragen opgeroepen. Het gaat hier met name om de vraag aan wie het recht van initiatief toekomt en wanneer er dus in de zin van de Grondwet sprake is van een initiatiefvoorstel.

Ingevolge het aanvankelijk voorgestelde artikel 5.1.2 kunnen voorstellen van wet worden ingediend vanwege de Koning, vanwege de Tweede Kamer en in voorkomende gevallen vanwege de verenigde vergadering. In deze bepaling lazen de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat het hier gaat om een recht dat aan afzonderlijke leden van de Tweede Kamer, respectievelijk aan de verenigde vergadering, toekomt. Zij meenden steun voor deze stelling te vinden in de omstandigheid, dat wij in het oorspronkelijke aan de Raad van State voorgelegde voorstel spraken van indiening «door de Tweede Kamer» en «door de verenigde vergadering». Uit de verwisseling van het woord «door» met het woord «vanwege» concludeerden zij a contrario dat het hier niet meer gaat om een recht van de Tweede Kamer, c.q. de verenigde vergadering als zodanig, maar om een recht der afzonderlijke leden.

Wij kunnen deze conclusie niet onderschrijven. Gezien het voorgestelde artikel 5.1.5, dat spreekt van een besluit van de Tweede Kamer tot indiening van een voorstel van wet, lag deze conclusie ook niet voor de hand.

Zoals uit het advies van de Raad van State blijkt, gaf dit college er de voorkeur aan om in plaats van «door de Tweede Kamer» en «door de verenigde vergadering» te lezen «vanwege de Tweede Kamer» en «vanwege de verenigde vergadering», aangezien hierdoor de werkelijkheid beter wordt weergegeven.

Wij hebben ons hierover destijds beraden en in het nader rapport aan de Koningin ter zake bericht, dat wij er geen bezwaar tegen hadden dit voorstel te volgen. Wij hadden hiertegen geen bezwaar, zo is ook uitdrukkelijk in het nader rapport vermeld, omdat ook wanneer werd gesproken van het indienen van wetsontwerpen vanwege de Tweede Kamer of de verenigde vergadering, dit slechts begrepen kon worden als een recht toekomend aan de Tweede Kamer, respectievelijk aan de verenigde vergadering als zodanig en niet aan de afzonderlijke leden. Deze lijn was consequent doorgetrokken in de artikelen 5.1.4, 5.1.5 en 5.1.6 en in de daarbij behorende toelichting. Terrecht werd dan ook in de toelichting op blz. 13 gesteld dat *er in de zin van de Grondwet pas sprake is van een initiatiefvoorstel zodra het is vastgesteld door de Tweede Kamer, respectievelijk door de verenigde vergadering.*

Uiteraard moet dit antwoord wel worden gezien in het licht van de ruime betekenis, die aan het woord «vanwege» werd toegekend. Nu, zoals reeds eerder is gezegd, aan het woord «vanwege» een meer beperkte betekenis wordt toegekend, welke niet meer de «indiening door» dekt, dient ten aanzien van de indiening van initiatiefvoorstellen het woord «vanwege» te worden vervangen door het woord «door».

Wellicht kan het volgende nog tot verduidelijking dienen. Wanneer het gaat om regeringsontwerpen ligt het initiatief tot een voorstel van wet veelal bij de afzonderlijke ministers, c.q. staatssecretarissen. In grondwettelijke zin is van een voorstel eerst sprake wanneer het bij de Tweede Kamer is ingediend. Daartoe besluit de regering. Voor dat tijdstip heeft een voorstel van wet vaak reeds een lange weg bewandeld. Met uitzondering van de verplichting van het horen van de Raad van State en van het overleggen van ter zake van het voorstel uitgebrachte adviezen houdt de Grondwet zich daarmee niet bezig.

Met betrekking tot het aanhangig maken van initiatiefvoorstellen zijn de afzonderlijke leden van de Tweede Kamer, in zekere zin te vergelijken met de ministers, c.q. staatssecretarissen. In het algemeen komen afzonderlijke kamerleden met een voorstel. Maar zoals de regering besluit tot indiening van een voorstel van wet bij de Tweede Kamer, zo is het de Tweede Kamer die besluit tot de indiening van een initiatiefvoorstel. Zodra dat laatste besluit is

genomen is er, gelijk reeds eerder gezegd, sprake van een initiatiefvoorstel in de zin van de Grondwet.

Terecht wordt dan ook in de toelichting op artikel 5.1.4 gesteld – dit als antwoord op een opmerking van leden van de V.V.D.-fractie – dat bij initiatiefvoorstellen van wijziging in grondwettelijke zin geen sprake kan zijn.

Dit is thans evenmin het geval. Ingevolge artikel 122 van de Grondwet heeft de Tweede Kamer alsmede de verenigde vergadering het recht wijzigingen in een voorstel des Konings te maken. De initiatiefvoorstellen van wet worden daarin niet genoemd en wel om dezelfde redenen als waarom zij in de voorstellen voor een herziene Grondwet buiten beschouwing worden gelaten. Volgens de huidige Grondwet komt het recht van initiatief toe aan de Staten-Generaal, terwijl de voordracht daartoe tot de competentie van de Tweede Kamer behoort (terecht merkten de leden van de C.D.A.-fractie op dat de memorie van toelichting op dat punt niet geheel exact was). Er is pas sprake van een initiatiefvoorstel in de zin van de huidige Grondwet wanneer het door Tweede en Eerste Kamer is aanvaard. Wanneer nu bij de Tweede Kamer een voorstel door een of meer van haar leden aanhangig wordt gemaakt, kan de Tweede Kamer daarin wijzigingen aanbrengen. Deze bevoegdheid berust niet op artikel 122 van de Grondwet maar is een element van het in artikel 127 van de Grondwet toegekende recht om een voorstel voor te dragen. Het gaat in dezen om wijzigen van een voorstel niet in grondwettelijke zin, maar in de technische zin van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Aan de Eerste Kamer vervolgens komt niet de bevoegdheid toe om nog wijzigingen aan te brengen in het aan haar gezonden initiatiefvoorstel. De Eerste Kamer mist deze bevoegdheid niet omdat artikel 122 van de Grondwet haar niet het recht van amendement heeft toegekend, maar op grond van artikel 128, ingevolge welk artikel de Eerste Kamer het voorstel slechts kan goedkeuren, dan wel verwerpen.

Het herzieningsontwerp wijkt alleen op dit punt van de huidige Grondwet af, dat hierin wordt voorgesteld te bepalen dat het initiatiefrecht wordt toegekend aan de Tweede Kamer als zodanig en niet meer aan de Staten-Generaal als geheel met de uitsluitende bevoegdheid aan de Tweede Kamer om daarvoor de voordracht te doen. Deze twee begrippen zijn als het ware in elkaar geschoven.

Met betrekking tot de vraag of er bij het aanbrengen van veranderingen in het voorstel door de Tweede Kamer al dan niet sprake is van amendering in grondwettelijke zin maakt dit geen verschil. Aangezien er tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van een door haar leden aanhangig gemaakt voorstel nog geen initiatiefvoorstel in grondwettelijke zin is, kan ook moeilijk gesproken worden van wijzigen in grondwettelijke zin, i.c. in de zin van het voorgestelde artikel 5.1.4. Het gaat hier eveneens om amenderen in de technische zin van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en om een bevoegdheid die een logisch element is van de bevoegdheid initiatiefvoorstellen in te dienen.

Een en ander geldt gelijkelijk ten aanzien van het voorgestelde artikel 5.1.6 dat inhoudt dat zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, het vanwege de voorsteller kan worden ingetrokken.

Wat betreft regeringsontwerpen betekent dit dat vanwege de Koning een voorstel van wet kan worden ingetrokken, zolang het nog niet is aanvaard door de Eerste Kamer respectievelijk, in de gevallen waarin behandeling daarin is voorgeschreven, door de verenigde vergadering.

Ten aanzien van door de Tweede Kamer ingediende initiatiefvoorstellen, dit mede als antwoord op een vraag van de C.D.A.-fractie, betekent dit dat een initiatiefvoorstel door een besluit van de Tweede Kamer kan worden ingetrokken zolang het niet is aanvaard door de Eerste Kamer. In tegenstelling tot de huidige Grondwet, die er zich niet over uitspreekt of de Tweede Kamer een door haar gedane en naar de Eerste Kamer gezonden voordracht voor de aanvaarding hiervan door de laatste kan intrekken, wordt in het onderhavige wetsontwerp voorgesteld deze bevoegdheid in de herziene Grondwet

uitdrukkelijk neer te leggen. Een door de verenigde vergadering ingediend wetsontwerp kan niet worden ingetrokken, omdat daarbij de totstandkoming van het voorstel en de aanneming door de Staten-Generaal samenvallen. Dit behoeft echter niet speciaal te worden bepaald, omdat het uit de voorgestelde artikelen voortvloeit.

Het voorgestelde artikel 5.1.6 doelt niet op de intrekking van een initiatiefontwerp tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering door de kamerleden die het aanhangig gemaakt en verdedigd hebben, omdat er tijdens die behandeling, zoals gezegd, nog geen sprake is van een initiatiefvoorstel in de grondwettelijke zin.

De wijze waarop de intrekking geschiedt tijdens de behandeling in de Tweede Kamer of de verenigde vergadering is een zaak van die Kamer, respectievelijk van de verenigde vergadering en kan worden geregeld in hun reglementen van orde.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten in dit verband op dat de initiatiefnemer te allen tijde zijn voorstel kan terugnemen. Wanneer deze leden onder initiatiefnemers verstaan de afzonderlijke leden van de Tweede Kamer, respectievelijk van de verenigde vergadering die het voorstel aanhangig maakten, dan achten wij deze stelling niet geheel juist. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer respectievelijk de verenigde vergadering staat het de initiatiefnemers inderdaad vrij hun voorstel terug te nemen. Zij kunnen evenwel niet beletten dat een eensluidend voorstel terstond door een ander opnieuw aanhangig wordt gemaakt. Wanneer het voorstel eenmaal door de Tweede Kamer of de verenigde vergadering is aangenomen, is het geen voorstel meer van de initiatiefnemers, maar is het rechtens een voorstel van de Tweede Kamer, c.q. de verenigde vergadering.

Voor de leden van de fractie van de P.v.d.A. was het antwoord op de vraag aan wie het initiatiefrecht toekomt van belang gezien de door de Raad van State in de wetgevingsprocedure gespeelde rol. Deze leden merkten op dat volgens de huidige bepalingen door de Koning aan de Staten-Generaal voor te dragen ontwerpen van wet eerst aan de Raad van State om advies worden gezonden, terwijl dit bij initiatiefontwerpen aan het einde van de rit, dat wil zeggen na aanvaarding door de Staten-Generaal, het geval is.

Naar hun oordeel constateert het eindrapport van de staatscommissie terecht dat het van belang is de adviesfunctie in een zo vroeg mogelijk stadium te effectueren. De staatscommissie geeft op blz. 170 van haar eindrapport in overweging ten aanzien van bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte initiatiefontwerpen aan de kamervoorzitter de bevoegdheid te geven advies aan de Raad van State te vragen terstond nadat het initiatiefontwerp bij de Kamer is ingediend. De openbare behandeling van een initiatiefontwerp zou dan niet dienen plaats te vinden dan nadat het advies van de Raad is uitgebracht en bekendgemaakt.

De fractie van de P.v.d.A. deelde deze opvatting. De leden van de V.V.D.-fractie informeerden hoe de regering tegenover deze gedachte van de staatscommissie staat.

De adviserende functie van de Raad van State wordt krachtens de bestaande Grondwet (artikel 84) alleen uitgeoefend, wanneer de regering advies vraagt.

Wij achten het van belang de wetgever ook vrij te laten voor de Tweede Kamer de gelegenheid te openen, of deze eventueel de plicht op te leggen, zelf het advies van de Raad te vragen bij voorbeeld met betrekking tot initiatiefvoorstellen van wet, die de Kamer overweegt.

In artikel 4.1, eerste lid, van het onlangs ingediende grondwetsherzieningsontwerp inzake de vaste colleges is voorgesteld te bepalen dat de Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet.

Tot «voorstellen van wet», bedoeld in het eerste lid van artikel 4.1, behoren eveneens initiatiefvoorstellen van wet. In dit lid ligt derhalve de verplichting besloten de Raad van State te horen omtrent initiatiefvoorstellen van wet. Hoe nader vorm wordt gegeven aan deze verplichting en met name op

welk tijdstip de Raad van State wordt geraadpleegd, is een zaak die krachtens het voorgestelde artikel 4.6, eerste lid, aan de wetgever wordt overgelaten. Onder de herziene Grondwet zal het in deze opzet dus voor de wetgever mogelijk zijn te bepalen, dat de Tweede Kamer zelf advies vraagt van de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet, alvorens die in behandeling te nemen. Zoals reeds is opgemerkt bestaat die mogelijkheid thans niet. Ingevolge artikel 84 van de huidige Grondwet kan de regering de Raad van State eerst horen, nadat de Staten-Generaal haar het voorstel hebben gedaan. Wij zijn van mening dat de Grondwet de wetgever op dit punt de nodige ruimte dient te laten.

De mogelijkheid dat de Raad van State advies uitbrengt over een initiatiefvoorstel van wet alvorens de Tweede Kamer dit in behandeling neemt, is niet in strijd met onze opvatting, dat er van een initiatiefvoorstel in grondwettelijke zin pas sprake is zodra het is vastgesteld door de Tweede Kamer respectievelijk de verenigde vergadering.

Artikel 4.1 heeft ten doel te verzekeren, dat over voorstellen van wet, ingediend door of vanwege de Koning, door de Tweede Kamer en door de verenigde vergadering het advies van de Raad van State wordt ingewonnen. Over het moment waarop dit kan geschieden, wordt in dit artikel niets bepaald. De raadpleging van de Raad van State over initiatiefvoorstellen kan dus plaatsvinden in het stadium van voorbereiding van deze ontwerpen. De woorden in artikel 84, eerste lid, «of door deze (de Staten-Generaal), aan hem (de Koning) gedaan» sluiten dit thans uit.

Het geheel overziende achten wij het met betrekking tot het recht van initiatief door ons gekozen uitgangspunt juist en de uitwerking daarvan consequent. Wij geven er dan ook de voorkeur aan de voorgestelde regeling in beginsel te handhaven.

Wel hebben wij in de diverse vragen en opmerkingen aanleiding gevonden om het recht van de afzonderlijke leden van de Tweede Kamer en van de verenigde vergadering om initiatiefvoorstellen aanhangig te maken, met zoveel woorden in de Grondwet op te nemen. Wij hebben daarom bij nota van wijzigingen aan artikel 5.1.2. een nieuw derde lid toegevoegd, luidende: «Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt».

Nu wordt voorgesteld om de initiatiefnemende leden van de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering, uitdrukkelijk in de Grondwet te vermelden, hebben wij bij nota van wijzigingen tevens artikel 5.1.6 in die zin gewijzigd dat een voorstel van wet door of vanwege de *indien*er kan worden ingetrokken, zolang het niet door de Staten-Generaal is aangenomen. Gebruik van het oorspronkelijk voorgestelde woord «voorsteller» in artikel 5.1.6 zou nu het misverstand kunnen wekken dat in dat artikel ook wordt bedoeld op intrekking van een voorstel door de initiatiefnemers tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering. Zoals hiervoor reeds is betoogd, ziet artikel 5.1.6 daarop niet. Gezien het bepaalde in artikel 5.1.2, eerste en tweede lid, wekt het woord «indiener» dit misverstand niet.

De leden van de fractie van het C.D.A. en het lid van de G.P.V.-fractie vroegen zich nog af of het uit terminologisch oogpunt niet aantrekkelijk zou zijn regeringsvoorstellen aan te duiden met de term «wetsontwerp» en initiatiefvoorstellen met de term «wetsvoorstel». Hierbij werd verwezen naar het artikel van mr. C. A. J. M. Kortmann, T.v.O. jrg. 4, nr. 17, 5 oktober 1978.

Wij zouden de vraag van deze leden ontkennend willen beantwoorden. In de door mr. Kortmann geformuleerde voorstellen biedt dit terminologisch onderscheid wellicht enig voordeel. Daarbij dient evenwel niet vergeten te worden dat hij het recht van initiatief toekent aan afzonderlijke leden van de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering. Dit is, zoals hiervoor reeds is betoogd, in het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel

niet het geval, ook niet nu uitdrukkelijk wordt bepaald dat het voorstel door een of meer leden aanhangig wordt gemaakt. Het zou naar onze mening bij de voorgestelde opzet niet leiden tot verduidelijking, terwijl het ten onrechte een verschil in vorm en inhoud zou kunnen suggereren. Ook zou het hantieren van dit onderscheid kunstmatig aandoen, omdat in het spraakgebruik beide termen door elkaar worden gebruikt.

Naar aanleiding van de vraag van leden van de fractie van de V.V.D. welke de staatsrechtelijke rol van initiatiefvoorstellen is merken wij op dat hierin een essentieel bestanddeel is gelegen van de medewetgevende taak van de Staten-Generaal, i.c. de Tweede Kamer. Zij behoeft niet een afwachterende houding in te nemen totdat de regering met voorstellen komt maar kan ook zelf het initiatief nemen.

Leden van de V.V.D.-fractie merkten nog op dat voorstellen van wet aan de Koning tot een zekere actie nopen.

Artikel 129 van de Grondwet geeft de mogelijkheid dat «andere voordrachten» dan «voorstellen van wet» aan de Koning kunnen worden gedaan. Zij vroegen of in het woord «voordracht» niet een sterkere verplichting tot onderlinge communicatie lag dan in de stelling die in de memorie van toelichting wordt beleden, dat het vanzelf spreekt dat de kamers in principe over elk onderwerp voorstellen kunnen doen.

Wij zouden deze vraag ontkennend willen beantwoorden. Enerzijds geloven wij niet dat in het woord «voordracht» een sterkere verplichting tot onderlinge communicatie ligt, anderzijds zijn wij de mening toegedaan dat de regering geen enkel voorstel van de Staten-Generaal onbeantwoord kan laten.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of het wel juist is om in het geval van een voorstel van wet vanwege de Tweede Kamer, te spreken van aanneming door de Staten-Generaal en of in dit geval niet beter gesproken zou kunnen worden van aanneming door de Eerste Kamer. Dit zou kunnen, maar het zou leiden tot langere artikelen. In de artikelen 5.1.6 en 5.1.7 is in de woorden «door de Staten-Generaal aangenomen» begrepen aanneming door de Tweede en de Eerste Kamer, indien het regeringsvoorstel betreft en door de Eerste Kamer, als het gaat om door de Tweede Kamer ingediende voorstellen. Deze terminologie sluit aan bij die van het huidige artikel 80, tweede lid, van de Grondwet.

De Raad van State

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het merkwaardig – zoals zij reeds eerder in het voorlopig verslag hadden opgemerkt – dat bij het onderhavige wetsontwerp over de wetgevingsprocedure de belangrijke positie van de Raad van State volstrekt buiten beschouwing blijft.

Wij vertrouwen dat deze leden door de indiening van het herzieningsontwerp inzake de vaste colleges en de daarbij behorende memorie van toelichting inmiddels een duidelijk beeld hebben gekregen van de regeringsvoorstellen ter zake.

Ingevolge het voorgestelde artikel 4.1, eerste lid, wordt de Raad van State of een afdeling van de Raad gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. In bij de wet te bepalen gevallen kan het horen achterwege blijven. Wij menen dat het niet nodig is naast de bepalingen in het vierde hoofdstuk van de herziene Grondwet over de Raad van State de rol van de Raad in de wetgevingsprocedure tevens vast te leggen in het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur». Wij achten zulks overbodig en wij zouden dan ook de suggestie van deze leden om aan het eerste en tweede lid van artikel 5.1.2 de woorden «de Raad van State gehoord» toe te voegen niet willen volgen. Gezien de tweede volzin van artikel 4.1, eerste lid, zou overigens met die toevoeging niet kunnen worden vol-

staan. Ook het voorstel om een derde lid aan artikel 5.1.2 toe te voegen, waaruit zou blijken dat alle voorstellen van wet allereerst aan de Raad van State om advies worden toegezonden, zouden wij om dezelfde redenen niet willen volgen. Wij menen dat de door ons gekozen opzet: vermelding van de rol van de Raad van State bij de procedure van wetgeving in hoofdstuk 4 en niet in hoofdstuk 5 geen afbreuk wordt gedaan aan een zo concreet mogelijke weergave van de staatkundige werkelijkheid, waarop deze leden in hun betoog wezen.

De hier aan het woord zijnde leden merkten op dat het een kwestie apart is of een gewijzigd ontwerp van wet niet eveneens door de Raad van State van advies zou moeten worden voorzien, hoewel zij zich konden voorstellen dat zich daartegen praktische bezwaren verzetten.

Tegen een voorschrift dat een adviesaanvraag over nota's van wijzigingen verplicht stelt, verzetten zich, zoals de hier aan het woord zijnde leden terecht reeds aanstipten, praktische overwegingen. Het behoeft weinig betoog dat een dergelijk voorschrift zou leiden tot een veelvuldige onderbreking van de parlementaire behandeling van een wetsontwerp en dus tot een verlenging van de procedure van wetgeving.

Dat geen verplichting bestaat advies over nota's van wijzigingen aan de Raad te vragen, houdt natuurlijk niet in dat de regering daartoe niet de bevoegdheid heeft, indien zij zulks wenselijk acht. Een nota van wijzigingen kan van zo'n ingrijpende betekenis zijn dat een nieuw advies van de Raad van State voor de hand ligt.

Referendum

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op van oordeel te zijn dat, hoewel verschillend werd gedacht over de toepasbaarheid in Nederland van een beslissend facultatief wetgevingsreferendum, er weinig aanleiding was om na de beraadslaging over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid nog ten principale op dit onderwerp terug te komen. Daarentegen waren de leden van de fractie van D'66 de mening toegedaan dat de regering wat te vluchtig over de problematiek rond het wetgevingsreferendum en bepaalde vormen van volksinitiatief was heen gestapt. Zij ontvingen 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, zo vroegen deze leden, de regering een referendum, dan wel enigerlei vorm van volksinitiatief, bij voorbeeld voorafgaande aan de procedure van wetgeving, constitutioneel niet uitgesloten?

Wij merken op dat een beslissend wetgevingsreferendum en een volksinitiatief, waaraan beslissende gevolgen zijn verbonden, zonder voorzieningen in de Grondwet constitutioneel zijn uitgesloten, omdat daarmee zou worden afgeweken van de in de Grondwet neergelegde regel dat wetten bindend worden vastgesteld door regering en Staten-Generaal.

Wij herhalen dat van ons geen voorstellen zijn te verwachten, welke een bindend referendum of een volksinitiatief grondwettelijk mogelijk moeten maken. Wij zijn van mening dat er voor ons geen aanleiding is om na de uitvoerige discussie en de duidelijke uitspraak hierover van de kamer tijdens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, hierop nog eens uitgebreid in te gaan.

Daargelaten of de abortusproblematiek werkelijk via een referendum had kunnen worden opgelost, zijn wij van mening dat dit ene concrete geval geen aanleiding vormt de discussie over het referendum te heropenen. Wij verwijzen dan ook naar het standpunt dat van de zijde van de regering is ingenomen in en tijdens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Dit standpunt hield kort samengevat in, dat het referendum niet past in ons stelsel van representatieve democratie. Dit stelsel draagt het maken van wetten en het controleren van de regering op aan door het volk gekozen vertegenwoordigers. Bovendien zou een referendum leiden tot vertragingen in de procedure van wetgeving. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een referendum op belangrijke

punten het wetgevend beleid kan doorkruisen. Deze voornaamste argumenten tegen het grondwettelijk mogelijk maken van een bindend referendum onderschrijven wij.

Met betrekking tot het consultatieve referendum, bij voorbeeld voorafgaand aan de wetgevingsprocedure, merken wij nog het volgende op.

Wij zijn in het algemeen geen voorstander van een dergelijk referendum, maar gesteld moet worden dat de Grondwet zich daartegen niet verzet zolang de uiteindelijke bindende besluiten worden genomen door de organen, die de Grondwet daarvoor voorschrijft. Overigens zouden voor het houden van consultatieve referenda op landelijk niveau wel wettelijke maatregelen nodig zijn, omdat daarvoor bij voorbeeld de medewerking van de gemeentebesturen vereist is.

Bekrachtiging (art. 5.1.7, eerste lid)

Het wekte 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 afmaakte. De genoemde leden brachten in herinnering de tijdens de kabinetsformatie gevoerde discussie over de bekrachtigingsprocedure van een nieuw abortusontwerp, alsmede de lange tijd die de regering nodig had voor de bekrachtiging van de initiatief-wetsontwerpen tot wijziging van de Wet op de filmkeuring, de Wet op de kansspelen en de Zondagswet. Naar hun oordeel dreigt het niet of niet tijdig bekrachtigen van initiatief-ontwerpen een vanzelfsprekendheid te worden.

Een automatische bekrachtiging lijkt, aldus merkten deze leden op, in strijd met de voorgeschreven samenwerking tussen regering en Staten-Generaal bij de totstandkoming van wetten. Zij vonden het echter wel wat merkwaardig dat een regering een door beide kamers der 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 kennis geven 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 drie maanden) en een motiveringseis.

In reactie op het verwijt van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat wij ons van het onderwerp van de bekrachtiging van initiatiefvoorstellen en internationale verdragen hebben afgemaakt met een paar procedurele opmerkingen, merken wij het volgende op.

Wij zijn van mening dat wij terecht hebben afgezien van het geven van beschouwingen over de door deze leden aangesneden kwesties rond de al dan niet bekrachtiging van initiatiefvoorstellen. Deze kwesties betroffen immers de toepassing in de praktijk van het grondwettelijk voorschrift omtrent de bekrachtiging van wetsvoorstellen. Het grondwettelijk stelsel als zodanig is daarbij niet in het geding geweest.

Wij hebben in de memorie van toelichting uiteengezet op grond waarvan dit voorschrift ook in de nieuwe Grondwet, zij het in gewijzigde vorm, dient te worden gehandhaafd. Dit wordt, als wij de leden hier aan het woord goed hebben begrepen, ook door hen niet bestreden.

Wij onderschrijven de zienswijze van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat een automatische bekrachtigingsprocedure zou ingaan tegen het hoofdbeginsel dat de wetgeving een zaak is van regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Met hen zijn wij eveneens van mening dat de regering op een zo kort mogelijke termijn aan de Staten-Generaal dient mede te delen of zij een door de Staten-Generaal aanvaard initiatiefvoorstel zal bekrachtigen en dat de regering een beslissing om niet te bekrachtigen aan het parlement dient toe te lichten. Overigens kunnen de kamers te allen tijde de ministers ter verantwoording roepen, indien zij van mening zijn dat een en ander niet naar wens verloopt.

Wij stellen ons voor ook de problematiek van de praktische toepassing van de grondwettelijke bepalingen over de bekrachtiging te bezien in het kader van de reeds eerdergenoemde verdere studie inzake de behandeling van wetsontwerpen en nota's. Wellicht zou het goed zijn indien regering en parlement tot procedure-afspraken komen met betrekking tot de taak van de regering inzake initiatiefvoorstellen. Daarbij zal de door de leden van de P.v.d.A.-fractie ter sprake gebrachte problematiek zeker aan de orde komen. Naar ons oordeel is voor een en ander geen regeling in de Grondwet nodig. Met name de vaststelling in de Grondwet van een termijn, waarbinnen de regering haar beslissing ten aanzien van de bekrachtiging dient mede te delen, lijkt ons moeilijk.

Wij wijzen erop dat het nodig kan zijn dat, alvorens tot bekrachtiging wordt overgegaan, de nodige regelingen ter uitvoering van het initiatiefvoorstel worden voorbereid. Ook zijn er bijzondere situaties denkbaar, welke het bezwaarlijk maken dat de regering reageert binnen een door de Grondwet gestelde termijn, bij voorbeeld het demissionair worden van het kabinet. De Grondwet kan op voorhand moeilijk voorzien welke omstandigheden, die veelal van politieke aard zijn, uitzondering op de eenmaal gestelde regel nodig zullen maken.

De G.P.V.-fractie had bezwaren 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».

In tweeërlei opzicht delen wij de zienswijze van dit lid niet. In de eerste plaats houdt de term «bekrachtiging» geenszins een automatisme in. Men kan toch moeilijk beweren dat bij voorbeeld de term «bekrachtiging» ten aanzien van verdragen een automatisme met zich brengt. In de tweede plaats achten wij de term «goedkeuring» ook onjuist, daar zij een relatie veronderstelt, waarin het ene orgaan toezicht uitoefent op het andere en daarvan is hier geen sprake.

Andere algemeen verbindende voorschriften (artikel 5.1.9)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden het betoog in de memorie van toelichting op bladzijde 15 ertoe strekkende om naast de algemene maatregel van bestuur niet tevens de ministeriële verordening met zoveel woorden te vermelden weinig overtuigend klinken. Zij vroegen waarom – eenmaal de procedure voor formele wetgeving geregeld zijnde – niet alle andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften over één kam worden geschoren en of wij bereid waren dit punt nog eens nader in overweging te nemen. In dit verband stelden de leden van de C.D.A.-fractie de vraag of de regering niet beter de vraag of de Grondwet behalve de algemene maatregel van bestuur, ook de ministeriële verordening moet vermelden ontkennend had kunnen beantwoorden door zich nauwer bij de mening van de staatscommissie hieromtrent aan te sluiten.

Om met de laatste vraag te beginnen merken wij op dat de argumentatie van de staatscommissie in dezen niet is overgenomen, omdat zij naar ons oordeel niet geheel juist was. De staatscommissie merkt namelijk op dat de ministeriële verordening steeds berust op delegatie vanwege hoger gezag, terwijl de algemene maatregel van bestuur soms wordt gegeven krachtens een eigen, door de Grondwet erkende bevoegdheid welke aan zekere beperkingen is onderworpen. Naar het oordeel van de commissie lag hierin de rechtvaardiging van het niet in de Grondwet vermelden van de een en het wel vermelden van de ander. Er bestaan echter wel degelijk zelfstandige ministeriële verordeningen, die niet berusten op delegatie van hoger gezag. Wij denken hierbij aan allerlei subsidievoorschriften. Anderzijds berusten algemene maatregelen van bestuur in de meeste gevallen op wettelijke delegatie.

Wij achten aparte vermelding in de Grondwet van de algemene maatregel van bestuur gewenst omdat deze na de wet de belangrijkste regeling is. Voorts wijzen wij erop dat de algemene maatregel van bestuur ook elders in de Grondwet niet over één kam wordt geschoren met de andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Over ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur moet namelijk de Raad van State worden gehoord, hetgeen niet het geval is met betrekking tot ministeriële verordeningen en andere voorschriften, uitgaande van de centrale overheid. In het voorgestelde artikel 4.1, eerste lid, van het herzieningsontwerp inzake de vaste colleges wordt, zoals ook in de huidige Grondwet, dit voorgeschreven. Deze grondwettelijke waarborg zouden wij niet gaarne willen missen. Ditzelfde geldt voor de vermelding in de Grondwet van de vorm waarin een algemene maatregel van bestuur tot stand komt.

De algemene maatregel van bestuur neemt dus als vorm van regelgeving een bijzondere plaats in, die tot specifieke vermelding in de Grondwet aanleiding geeft.

Naar ons oordeel is het echter niet nodig de andere soorten regelingen die voorkomen, in de Grondwet op te sommen. Dit zou ook niet goed mogelijk zijn. Het betreft hier een grote variëteit van organen, aan wie de bevoegdheid tot regeling toekomt. Volstaan kan worden met op deze regelingen zonder hen nader te specificeren het tweede en derde lid van artikel 5.1.9 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Naar het oordeel van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zou in het tweede lid van artikel 5.1.9 voorgeschreven dienen te worden, dat de wet de op te leggen straffen bepaalt en niet dat de wet de op te leggen straffen regelt. Zij achtten de in het wetsontwerp voorgestelde tekst niet in overeenstemming met de daaraan ten grondslag liggende bedoeling de strafregeling neer te leggen in de delegerende wet, zoals ook thans het geval is.

Gezien de in de herziene Grondwet gebruikte terminologie met betrekking tot de delegatie van wetgevende bevoegdheid is de zienswijze van de leden van de fractie van de P.v.d.A. ter zake juist. In de herziene Grondwet laat de term «de wet regelt» de mogelijkheid van delegatie open. Dit is hier niet de bedoeling. Wij stellen dan ook bij nota van wijzigingen voor in artikel 5.1.9, tweede lid, het woord «regelt» te vervangen door het woord «bepaalt».

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden voorts dat het onderhavige artikel niet wordt uitgebreid tot voorschriften door politiedwang te handhaven. Zij merkten op dat dit een al sinds 1887 spelende kwestie is. Naar hun oordeel zou het ook door de regering bevorderde streven om strafsancities waar enigszins mogelijk door andere dwangmiddelen te vervangen een argument kunnen zijn om ook de politiedwang bij de herziene grondwets tekst te betrekken. De leden van de C.D.A.-fractie daarentegen waren door het gestelde in de memorie van toelichting overtuigd van de wenselijkheid van het achterwege laten van bepalingen ten aanzien van politiedwang.

Voor de goede orde merken wij vooraf op, dat het begrip «politiedwang» niet moet worden verward met optreden door politiefunctionarissen. In beginsel staat de vraag of de niet-naleving van een norm strafbaar is gesteld los van de vraag of ter zake politiedwang kan worden uitgeoefend. Beide kunnen onafhankelijk van elkaar worden gehanteerd. Door in de Grondwet te bepalen dat ook voorschriften door politiedwang te handhaven slechts krachtens de wet kunnen worden gegeven, hetgeen de leden van de fractie van de P.v.d.A. voorstaan, zou worden gewaarborgd, dat de uitvaardiging van zelfstandige algemene maatregelen van bestuur, waarin de burgers bindende bepalingen door politiedwang te handhaven zijn opgenomen, niet meer mogelijk zijn.

Het uitvaardigen van dergelijke algemene maatregelen van bestuur, zo blijkt uit de praktijk, kan welhaast als theoretisch worden beschouwd. Wij handhaven dan ook ons in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat er onvoldoende aanleiding is de herziene Grondwet een wettelijke

basis te laten eisen voor bepalingen die vatbaar zijn voor handhaving met politiedwang.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten nog op dat de maatschappelijke ontwikkelingen met zich hebben meegebracht 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 Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Daarnaast onderstreept artikel 17, onder c, van de Wet Tuchtrecht-spraak Bedrijfsorganisatie, dat de rechtsgang dient te verlopen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak. In verband met een en ander vroegen deze leden zich af of zich thans niet een goede gelegenheid voordoet om de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving in de Grondwet te noemen, hetgeen zou kunnen geschieden door toevoeging van een vijfde lid luidende: «Dergelijke voorschriften moeten tot stand gebracht worden volgens algemene beginselen van behoorlijke wetgeving».

Evenals dat bij de huidige Grondwet het geval is, zal de nieuwe Grondwet bepalingen bevatten, die moeten waarborgen dat de procedure van wetgeving op een correcte wijze verloopt. De onderscheidene bepalingen van het onderhavige wetsontwerp geven onder meer regels over de indiening, wijziging, intrekking en bekendmaking van wettelijke voorschriften. Het wetsontwerp vaste colleges geeft regels over de advisering omtrent wetsvoorstellen en houdt daarmee eveneens een waarborg in met betrekking tot de procedure van wetgeving.

Wij vermogen niet in te zien wat een bepaling als door deze leden wordt voorgesteld aan extra waarborgen zou toevoegen aan hetgeen reeds in het onderhavige wetsontwerp en in het wetsontwerp over de vaste colleges is opgenomen. Een dergelijke bepaling zou slechts de uitdrukking van iets vanzelfsprekends vormen. Daarom lijkt ons de opneming van een bepaling als hier bedoeld niet zinvol, evenmins als dat het geval zou zijn met bepalingen dat het bestuur gevoerd moet worden volgens algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat de rechtspraak wordt uitgeoefend volgens algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak. Daar komt bij dat het begrip «algemene beginselen van behoorlijke wetgeving» vooralsnog te onbepaald van inhoud is. Bij opneming in de Grondwet zou meer concreet dan thans het geval is voor ogen moeten staan wat onder dergelijke beginselen moet worden verstaan.

Wij achten het niet uitgesloten dat, evenals dit in de bestuurspraktijk is geschied ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook in de wetgevingspraktijk een consensus zal ontstaan met betrekking tot hetgeen algemene beginselen van behoorlijke wetgeving moeten inhouden. Het ontwikkelen van dergelijke beginselen achten wij een goede zaak.

Op grond van het vorenstaande zouden wij het echter ongewenst vinden in de Grondwet een bepaling, als door deze leden gesuggereerd, op te nemen.

De leden van de fracties van het C.D.A., de V.V.D. en de P.P.R. spraken zich in positieve bewoordingen uit over de uitbreiding van de grondwettelijke voorschriften betreffende de algemene maatregelen van bestuur tot de andere vanwege de centrale overheid vastgestelde algemeen geldende voorschriften.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen in verband hiermee nog of de tendens om tot voorpublicatie 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.

Zoals destijds bij de behandeling van het wetsontwerp Openbaarheid van bestuur is toegezegd, zal nader onderzoek plaatsvinden omtrent de mogelijkheid van voorpublicatie van ontwerp-algemene maatregelen van bestuur.

Dit onderzoek zal plaatsvinden in het kader van de studies, die worden verricht naar aanleiding van het rapport van de werkgroep-Polak.

Wij zijn van mening dat de door de leden van de V.V.D.-fractie gestelde vraag voorafgaand aan dit onderzoek niet kan worden beantwoord. Bezien zal worden of het mogelijk is deze vraag in dat onderzoek te betrekken.

Formulieren (artikel A5.1.8)

Het overgangsartikel onder III bracht 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.

De leden van deze fractie verwezen onder meer naar de in 1972 door de leden Roethof, Franssen en Van Ooijen gestelde vragen om de naam van God in de bedoelde zin niet meer te gebruiken. Zij stelden nog steeds van mening te zijn 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. Zij bepleitten daarom het binden van artikel A5.1.8 aan een strikte termijn en verwachten ook thans reeds van de regering een onomwonden uitspraak over het perspectief waarin zij denkt deze kwestie te zullen oplossen.

Wanneer de herziene Grondwet in werking is getreden, zal het een zaak zijn voor een nieuw gekozen parlement en een nieuw kabinet om over het gebruik van de naam God in het afkondigingsformulier beslissingen te nemen. Nu wordt voorgesteld de onderhavige formulieren niet meer in de Grondwet op te nemen, maar de – eventueel gewijzigde – vaststelling ervan aan de (toekomstige) wetgever over te laten, nemen wij de hier door de leden van de P.v.d.A.-fractie ter sprake gebrachte problematiek thans te kunnen laten rusten.

In artikel A5.1.8 hebben wij geen termijn opgenomen, waarbinnen de regeling van de formulieren gerealiseerd dient te zijn. In tegenstelling tot de genoemde leden achten wij dit ook niet nodig. De herziene Grondwet brengt nogal wat uitvoeringswetgeving met zich mee. Het zou naar ons oordeel van weinig zin voor realiteit getuigen, wanneer men meent dat al die uitvoeringswetgeving op korte termijn zal zijn verwezenlijkt. Bij het opstellen van de diverse grondwetsherzieningsontwerpen hebben wij daarom prioriteiten gesteld en aangegeven welke wetgeving binnen de termijn van vijf jaren gereed moet zijn. Dit is in de eerste plaats het geval met de wetgeving welke nodig is om een aantal bepalingen betreffende de grondrechten in werking te doen treden. Wij vinden het van belang dat daaraan voorrang wordt gegeven. Ook ten aanzien van andere uitvoeringswetgeving is een aantal malen een tijdslimiet gesteld, bij voorbeeld in artikel A5.1.9. Het gaat daar om de wet, die de bekendmaking en inwerkingtreding van vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, welke geen formele wetten of algemene maatregelen van bestuur zijn, moet regelen. Van belang werd geacht dat een dergelijke wet er zo spoedig mogelijk komt. Wij achten de regeling van de wetsformulieren enz. in dit verband niet een zodanige prioriteit te hebben, dat de wetgever aan een zo strikte termijn gebonden zou moeten worden.

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd, dat artikel 81 van de huidige Grondwet, dat het afkondigingsformulier bevat, 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. 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 om-

schreven. Voorts geven, aldus deze leden, de woorden «met gemeen overleg» aan of sprake is van een wet dan wel van een algemene maatregel van bestuur.

De G.P.V.-fractie had weinig waardering voor de voorgestelde deconstitutionalisering van het afkondigingsformulier. Handhaving ontmoet, aldus deze fractie, geen bezwaren en aangezien dit formulier niet zozeer om redenen van constitutionele courtoisie in de Grondwet een plaats heeft, maar wel de gelijk inhoudelijk van betekenis is, moet verwacht worden dat verwijzing naar een wettelijke regeling onnodige en moeizame discussies tot gevolg heeft.

De hier aan het woord zijnde leden hebben ons niet kunnen overtuigen om het afkondigingsformulier van wetten wel in de herziene Grondwet te handhaven.

Indien zich al, zoals deze leden vreesden, moeizame discussies en allerlei debatten van staatstheoretische aard zullen voordoen bij de wettelijke vaststelling van het afkondigingsformulier, dan zouden deze evenmin uitblijven bij de vaststelling ervan in de herziene Grondwet.

Een van de doelstellingen van deze grondwetsherziening is slechts de voornaamste elementen en fasen van de politieke wils- en besluitvorming in de Grondwet vast te leggen. Met betrekking tot het onderhavige ontwerp houdt dit in, dat is volstaan met een beknopte aanduiding van de gang van een wetsvoorstel. Met dit uitgangspunt konden de leden van de C.D.A.-fractie, zoals wij reeds hebben geconstateerd, hun instemming betonen. Vermelding van formulieren in de Grondwet is naar onze mening niet in overeenstemming met dit uitgangspunt. Wij hebben daarom consequent voorgesteld de diverse formulieren, welke thans nog in de Grondwet zijn opgenomen, niet meer in de herziene Grondwet op te nemen, maar de vaststelling daarvan aan de gewone wetgever over te laten. Wij zijn van mening dat de tekst van het afkondigingsformulier niet van een zodanig groot belang is, dat dit plaatsing in de herziene Grondwet, in afwijking van de tot nu toe met betrekking tot de diverse formulieren gevolgde gedragslijn, rechtvaardigt.

Een rechtvaardiging vormt evenmin de omstandigheid dat artikel 81 van de huidige Grondwet omtrent het formulier van afkondiging der wetten bepaalt, dat hierin de beweegredenen der wet dienen te worden vermeld. Die beweegredenen komen in de considerans slechts zeer beknopt en vaak alleen maar ten dele naar voren. Een wezenlijke waarborg kunnen wij in artikel 81 op dit punt dan ook moeilijk zien. Evenmin achten wij het van groot gewicht dat in artikel 81 de woorden «met gemeen overleg» voorkomen. Het is niet aannemelijk dat bij de afkondiging van wettelijke voorschriften niet duidelijk tot uiting zal komen of deze voorschriften een wet dan wel een algemene maatregel van bestuur betreffen.

Of een wettelijk voorschrift een wet is in de zin van de Grondwet, blijkt niet in de eerste plaats uit de woorden «met gemeen overleg» bij de afkondiging, maar meer nog uit de wijze van haar totstandkoming.

Artikel IV

Ten slotte waren de leden van de fractie van de P.v.d.A. van mening dat de regering zich van het schrappen van de bestaande dispensatiebepaling wel erg gemakkelijk afmaakt. Het gaat hier, aldus deze leden, om niet minder dan de toekenning van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van wettelijke voorschriften.

Artikel 78, eerste lid, van de huidige Grondwet bepaalt dat dispensatie van wetsbepalingen door de Koning slechts kan worden verleend met machtiging van de wet, terwijl ingevolge het derde lid dispensatie van algemene maatregelen van bestuur is toegelaten voor zover de Koning zich de bevoegdheid daartoe bij de maatregel uitdrukkelijk heeft voorbehouden.

De bepaling mag historisch verklaarbaar zijn, zij zegt niet meer en niets anders dan dat dispensatie van wettelijke bepalingen slechts dan kan worden verleend, wanneer de betreffende wettelijke regeling daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid opent. Dit komt ons zo vanzelfsprekend voor dat een bepaling in deze zin in een herziene Grondwet overbodig is te achten. Wij merken hierbij ten overvloede op dat het huidige artikel 78 ten onrechte de indruk wekt dat alleen de Koning ontheffing van wettelijke voorschriften zou kunnen verlenen. De wetgever zal daartoe echter ook andere organen kunnen machtigen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Justitie,