

Zitting 1977–1978

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 opnemings van bepalingen betreffende andere voorschriften

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. De opzet van het hoofdstuk Wetgeving en bestuur

Voorafgaand aan de algemene en de artikelsgewijze toelichting op dit ontwerp van Rijkswet¹ willen wij stilstaan bij de opzet van het nieuwe hoofdstuk waarin de voorgestelde bepalingen een plaats moeten vinden.

De huidige Grondwet besteedt als wet van grondslagen en waarborgen de meeste aandacht aan de wetgeving. Het bestuur komt vooral aan de orde waar het nodig is te verzekeren, dat het niet zal handelen zonder wettelijke grondslag. Zo wordt van belastingheffing bepaald, dat zij uit kracht van een wet moet plaatsvinden. Van de begroting wordt voorgeschreven dat zij bij de wet wordt vastgesteld. Voor de algemene maatregel van bestuur wordt gewaarborgd, dat door straffen te handhaven bepalingen daarin niet dan krachtens de wet worden opgenomen. En zo zou men kunnen voortgaan. Terwijl de Grondwet voor de wetgeving hoofdlijnen geeft en de samenstelling van het daarvoor specifiek noodzakelijke orgaan, de Staten-Generaal, nauwkeurig aangeeft, is in de Grondwet over de inrichting, samenstelling en werkwijze van het centrale bestuur betrekkelijk weinig te vinden.

De Proeve van een nieuwe Grondwet heeft enig systeem willen aanbrengen door een aantal bepalingen die in de huidige Grondwet over verschillende hoofdstukken zijn verspreid, samen te brengen in een enkel hoofdstuk «Wetgeving en bestuur». De Proeve verdeelde het hoofdstuk in vier paragrafen: wetgeving, bestuur, buitenlands beleid en overige bepalingen. Daarbij was de tweede paragraaf, «bestuur», wel zeer mager uitgevallen en rees de vraag volgens welke maatstaf de bepalingen waren verdeeld over deze en de vierde paragraaf.

De staatscommissie nam het denkbeeld over, in de nieuwe Grondwet een hoofdstuk Wetgeving en bestuur op te nemen. Zij meende echter dat een meer bevredigende opbouw wordt verkregen wanneer men ervan afziet dat het opschrift van het hoofdstuk zou dwingen tot het opnemen van een afzonderlijke paragraaf «bestuur» na de paragraaf «wetgeving». Zij stelde voor aan te vangen met een paragraaf «algemene bepalingen», waarin de bepalingen omtrent de procedure van wetgeving zijn samengebracht. Voorts had zij daarin opgenomen een artikel omtrent algemene maatregelen van bestuur en andere algemeen verbindende voorschriften vanwege het Rijk. De paragraaf werd besloten met een artikel omtrent de openbaarheid. De ver-

¹ De materie van dit wetsontwerp is door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet behandeld op de blz. 152–177, 346 en 349 van haar eindrapport.

dere artikelen, die naar de mening van de staatscommissie in dit hoofdstuk een plaats dienen te vinden, achtte zij van een te verschillende aard om deze in afzonderlijke paragrafen te groeperen. Zij meende dat deze konden worden samengebracht in één paragraaf, die eenvoudig met de naam «bijzondere bepalingen» zou kunnen worden aangeduid. Het ging daarbij om bepalingen waarbij zowel de regering als het parlement betrokken zijn, zoals de bepalingen omtrent het buitenlands beleid en het verdedigingsbeleid, de uitzonderingstoestand, bepalingen van financiële aard en die betreffende de ambtenaren.

In grote lijnen kunnen wij het betoog van de staatscommissie onderschrijven.

Vanwege het grote belang van de wetgeving – zowel in formele als in materiële zin – stellen wij evenwel voor, de eerste paragraaf uitsluitend te wijden aan algemene bepalingen betreffende de wetten (in formele zin) en overige voorschriften van de centrale overheid: de aanwijzing van de wetgever, de wetgevingsprocedure, de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten, alsmede een artikel betreffende de algemene maatregel van bestuur en (andere) algemeen verbindende voorschriften van rijkswege.

In verband met haar inhoud draagt de eerste paragraaf het opschrift: «Wetten en andere voorschriften».

Evenals de staatscommissie staan wij voor, de resterende bepalingen die voor een aantal sectoren van overheidswerkzaamheid regelen in welke vormen deze behoren plaats te vinden en die in de Grondwet moeten worden genoemd, bijeen te plaatsen in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk. Wij zouden haar «Overige bepalingen» willen noemen.

In die paragraaf zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen: buitenlands beleid, oorlogsverklaring, dienstplicht en gewetensbezwaren tegen de militaire dienst, uitzonderingstoestanden, belastingbepalingen, het begrotingsartikel, het codificatie-artikel, de ombudsman, de rechtspositie van de ambtenaren en ten slotte het openbaarheidsbeginsel.

2. Onderwerpen die geen regeling in de Grondwet meer behoeven

Bij vergelijking van de voorgestelde bepalingen met die van de bestaande Grondwet zal men bemerken, dat naar een zekere versoepeling is gestreefd. Een aantal onderwerpen: het recht van munt, het verlenen van dispensatie van wetsbepalingen, de bepaling betreffende de staatsschuld behoeven geen vermelding meer in de Grondwet. Aan de wetgever kan worden overgelaten te beslissen, in hoeverre het nodig is hierover regels vast te stellen. In de ontwerpen tot wijziging van de Grondwet die hierop betrekking hebben, zal een en ander nader worden toegelicht. Daar zal tevens worden nagegaan in hoeverre voorlopige handhaving van de bestaande voorschriften en bevoegdheden nodig is door middel van een additioneel artikel. In dit wetsontwerp wordt alleen het vervallen van de dispensatiebepaling geregeld en toegelicht.

3. Verdeling over wetsontwerpen

Dit wetsontwerp bevat de artikelen van de paragraaf «Wetten en andere voorschriften».

De artikelen van de tweede paragraaf worden neergelegd in de volgende wetsontwerpen: buitenlandse betrekkingen; verdediging; uitzonderingstoestanden; belastingen; begroting; codificatiebepaling; ombudsman; rechtspositie ambtenaren; openbaarheid. Daarnaast wordt in een afzonderlijk wetsontwerp geregeld het vervallen van de bepalingen betreffende de munt en de staatsschuld.

Daarmee is de stof van het nieuwe hoofdstuk «Wetgeving en bestuur» zelf verdeeld over tien wetsontwerpen, terwijl één wetsontwerp het verwijderen van een aantal onderwerpen uit de Grondwet regelt.

In de bijlage bij deze memorie van toelichting is een vergelijkend tekst-overzicht opgenomen van de artikelen van de paragraaf «Wetten en andere voorschriften» uit het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur» zoals voorgesteld in dit wetsontwerp, de voorstellen van de staatscommissie, en de tekst van de huidige grondwetsartikelen.

4. Procedure van wetgeving

Ten aanzien van de in dit wetsontwerp geregelde procedure merken wij het volgende op.

In de huidige Grondwet is de totstandkoming van de wet op twee plaatsen geregeld. De artikelen 119–131, die aanvangen met de bepaling dat de wetgevende macht gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal wordt uitgeoefend, regelen primair de behandeling van wetsvoorstellen in de Staten-Generaal, maar eindigen met artikel 131, dat met name het rechtsgevolg van de vastgestelde en afgekondigde wet regelt. Daarentegen wordt op een andere plaats, nl. in de afdeling over de macht des Konings, de zeer nauw verwante materie van de koninklijke goedkeuring van door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen en de afkondiging van de wetten, alsmede het afkondigingsformulier geregeld (artikelen 80 en 81).

Het verdient aanbeveling de gehele procedure van wetgeving op één plaats te regelen. De inhoud van de regeling kan in grote lijnen ongewijzigd blijven. Intussen behoeft dit niet mee te brengen, dat alle bestaande bepalingen worden behouden. Met name de uitgebreide grondwettelijke formulieren betreffende verzending en kennisgeving kunnen worden gemist. De daarin vastgestelde vormen van constitutionele courtoisie behoeven, ook indien men op hun behoud prijs mocht stellen, geen grondwettelijke waarborg. Zij zouden voor het grootste deel een plaats kunnen vinden in de reglementen van orde van de kamers.

Enige leden van de staatscommissie hebben bepleit het thans in artikel 81 neergelegde afkondigingsformulier voor wetten met het oog op de continuïteit in de Grondwet te handhaven. Met de meerderheid van de commissie zijn wij van oordeel, dat daarvoor onvoldoende redenen bestaan en dat de gehele materie van de bekendmaking van de wetten aan de gewone wetgever kan worden overgelaten.

Evenmin als de opstellers van de Proeve en de staatscommissie voelen wij behoefte aan het openen van de mogelijkheid tot een stelsel van vereenvoudigde wetgeving. In het algemeen kan niet worden gesteld dat een normale procedure van wetgeving aanleiding geeft om naar een vereenvoudiging te verlangen. 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. Is het niettemin noodzakelijk in bepaalde gevallen naar een vereenvoudigde of snellere procedure om te zien, dan kan daaraan worden tegemoet gekomen door – in navolging van reeds meermalen aanvaarde constructies² – bij de wet bepaalde zaken aan de algemene maatregel van bestuur of andere regeling te delegeren onder enig voorbehoud ter versterking van de controle mogelijkheden van de Staten-Generaal.

Dergelijke constructies behoeven uit staatsrechtelijk oogpunt niet ontoelaatbaar te worden geacht. Het voordeel is, dat van geval tot geval door de wetgever kan worden bezien of aan zulke constructies behoefte bestaat, maar dat niet door het opnemen in de Grondwet van de nieuwe figuur ener vereenvoudigde procedure van wetgeving de mogelijkheid ontstaat van een toepassing ook op terreinen waar zij niet strikt noodzakelijk is. Die mogelijkheid zou slechts zijn te voorkomen wanneer de Grondwet nauwkeurig en in abstracto kon aangeven in welke gevallen van de vereenvoudigde procedure gebruik kan worden gemaakt. Dit zou evenwel moeilijk te verwezenlijken zijn. Daarom doen wij op dit punt geen voorstellen.

² Enkele voorbeelden: art. 67, vierde lid, Wet op de Bedrijfsorganisatie; art. 10, derde lid, Wet economische mededinging; art. 12, vierde lid, Mijnewet continentaal plat; art. 22, tweede lid en art. 26 Wet bescherming bevolking; art. 12 Wet verplaatsing bevolking; art. 2, zevende en achtste lid, In- en uitvoerwet; art. 10 Wet op de inkomstenbelasting 1964; art. 4 Oorlogswet voor Nederland; art. 23 Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid 1974; art. 33 Wet selectieve investeringsregeling.

Er worden ook geen voorstellen gedaan tot invoering van een wetgevings-referendum of vormen van volksinitiatief en evenmin tot wijziging van de positie van de Eerste Kamer bij de algemene wetgeving. Dit is in overeenstemming met de standpuntbepaling in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 12 944), die door de kamers in meerderheid werd gedeeld.

Aandacht verdient nog de verhouding van de in dit wetsontwerp vervatte grondwetsbepalingen tot het Statuut.

De vaststelling van Rijkswetten en van algemene maatregelen van Rijksbestuur wordt in de eerste plaats geregeld in het Statuut. Het Statuut geeft evenwel geen volledige regeling van de rijkswetgevingsprocedure. Het regelt slechts enkele aspecten ervan, nl. het betrekken van de Nederlandse Antillen bij de totstandkoming van Rijkswetten en van algemene maatregelen van Rijksbestuur, alsmede de bekendmaking en inwerkingtreding van Rijkswetten en van algemene maatregelen van Rijksbestuur.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Statuut wordt de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet. Ten aanzien van het Statuut heeft de Grondwet in dit opzicht een aanvullende functie. Voor de andere dan de bovengenoemde aspecten van de rijkswetgevingsprocedure zijn derhalve de bepalingen van de Grondwet van toepassing. Dit houdt in dat het merendeel der artikelen van dit wetsontwerp ook van toepassing is op de vaststelling van Rijkswetten en van algemene maatregelen van Rijksbestuur.

In dit verband wijzen wij nog op het volgende. Overal waar de Grondwet de formele wetgever als het tot regeling bevoegde orgaan aanwijst, wordt de term «wet» gebezigd. Uit de bepalingen van het Statuut vloeit echter voort dat de figuur van de Rijkswet toepassing zal moeten vinden, wanneer het voorwerp van de wettelijke regeling een koninkrijksaangelegenheid is en de regeling mede in de Nederlandse Antillen geldt.

Omdat dit wetsontwerp ook betrekking heeft op de vaststelling van Rijkswetten en van algemene maatregelen van Rijksbestuur betreft het hier ingevolge artikel 5 van het Statuut een aangelegenheid van het Koninkrijk, zodat dit voorstel de vorm van een Rijkswet behoeft.

5. Grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning

In de huidige Grondwet wordt in de bepalingen over de wetgeving, zowel in de afdeling over de macht des Konings in hoofdstuk II (Van de Koning) als in die over de wetgevende macht in hoofdstuk III (Van de Staten-Generaal) veelvuldig de term «Koning» gebezigd. In verband hiermee wordt in deze memorie het gebruik van de term «Koning» besproken, zoals dit de regering in de herziene Grondwet voor ogen staat. Daarbij wordt in verband met de samenhang deze aangelegenheid niet slechts voor zover zij haar weerslag vindt in bepalingen van dit wetsontwerp, doch in haar geheel behandeld, hoewel onderdelen ervan betrekking hebben op het koningschap, waarover een apart ontwerp van Rijkswet zal worden ingediend³.

De terminologie van het huidige tweede hoofdstuk van de Grondwet weerspiegelt nog altijd de staatsrechtelijke verhoudingen ten tijde van de totstandkoming van de Grondwet. In deze verhoudingen was de positie van de Koning binnen het uit Koning en ministers bestaande regeringsorgaan veel sterker geaccentueerd dan thans, terwijl daartegenover de ministers meer als 's Konings dienaren dan als de eigenlijke bewindvoerders optraden.

Wij menen ons te kunnen onthouden van een beschrijving, hoe in latere jaren de verhouding van Koning en ministers door grondwetsherzieningen en door de ontwikkeling van ongeschreven recht wijzigingen heeft ondergaan. De geschiedenis met name van de jaren 1840, 1848 en 1868 is genoegzaam bekend. Ondanks alle grondwetswijzigingen is het stramien van het tweede hoofdstuk van de Grondwet echter ongewijzigd gebleven.

³ Ook de staatscommissie bespreekt deze aan-
gelegenheid in haar geheel en wel op de blz.
34–37 van haar eindrapport.

Wij zijn daarom de opvatting toegedaan dat bij de thans aangevatte herschrijving van de Grondwet tevens de gelegenheid moet worden aangegrepen de daarin gebezigde terminologie in overeenstemming te brengen met de staatkundige werkelijkheid.

Wij nemen daarbij als uitgangspunt, dat de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen de Koning en de ministers en hun wederzijds aandeel in de uitoefening der regeringstaak ongewijzigd dienen te blijven, maar dat naar een betere verwoording daarvan in de Grondwet moet worden gestreefd.

In de staatscommissie is het denkbeeld opgeworpen de term «Koning» op die plaatsen, waar daarmee de centrale overheid wordt aangeduid, te vervangen door «regering» c.q. «regeringsbesluit». Slechts daar, waar de Grondwet met de Koning de persoon van de Koning aanduidt, zou dan de oude term behouden dienen te worden. Een zo ingrijpende breuk met de huidige grondwettelijke terminologie stuitte echter in de staatscommissie ook op ernstige bezwaren. Men is, zo werd gesteld, met die terminologie vertrouwd en het valt goed te verdedigen, dat, hoe ook de rolverdeling tussen Koning en ministers in de praktijk moge zijn, deze twee-eenheid rechs wordt aangeduid door de Koning, die de continuïteit van een staatsbestel tot uitdrukking brengt. Gevreesd werd, dat een zo omvangrijke wijziging van de terminologie de indruk zou scheppen, dat de staatkundige verhoudingen ingrijpend worden veranderd. De als verheldering bedoelde wijziging zou, zo werd gesteld, wel eens verwarring kunnen stichten, zodat het belang van de verduidelijking er niet mee zou worden gediend.

De staatscommissie heeft getracht de verschillende wensen en opvattingen in haar midden recht te doen. De door haar aanvaarde oplossing⁴, waarin het hierboven door ons geformuleerde uitgangspunt tot uitdrukking komt, is door ons overgenomen en is verwerkt in de hierna volgende voorstellen. Die voorstellen komen op het volgende neer:

a. Bepalingen inzake erfopvolging, regentschap e.d.

Het woord «Koning» dient behouden te blijven, waar in de Grondwet dit woord wordt gebruikt in bepalingen als die over de erfopvolging en het regentschap, aangezien in bedoelde bepalingen de Koning persoonlijk wordt bedoeld.

b. Bepalingen, waarin in de huidige Grondwet wordt gezegd, dat de Koning benoemt of beslist

Op de plaatsen waar, in het woordgebruik van de huidige Grondwet, wordt gezegd dat de Koning benoemt of beslist, dient in de herziene Grondwet te worden gesteld, dat bij koninklijk besluit wordt benoemd of beslist.

Met invoering van de term «koninklijk besluit» op die plaatsen wordt aangesloten bij de werkelijkheid van het staatsbestuur. Bij deze beslissingen en benoemingen gaat het niet om een handeling van de Koning alleen, doch om een daad van de Koning en een of meer ministers gezamenlijk. Deze wordt neergelegd in de rechtsvorm van het koninklijk besluit, dat mede door een of meer ministers wordt ondertekend. Met het voorstel wordt tevens aangesloten bij het klassieke gebruik om in de Grondwet steeds te spreken van «de wet» in al de gevallen, waar een wilsovereenstemming met de Staten-Generaal wordt beoogd.

Naar onze mening is misverstand over de betekenis van het begrip «koninklijk besluit» uitgesloten te achten, als bepaald blijft, zoals in de bedoeling van de regering ligt, dat een of meer ministers het besluit medeondertekenen.

c. Bepalingen inzake de wetgeving

Met het oog op de staatkundige werkelijkheid verdient naar ons oordeel in de bepaling, die *in algemene zin* aangeeft, welke organen gezamenlijk de wetgeving tot stand brengen, de term «regering» te worden gebruikt. Koning en ministers, die tezamen de regering vormen, zijn immers bij het proces van wetgeving betrokken.

⁴ Een lid der commissie kon zich met deze oplossing niet verenigen. Hij heeft zijn gevoelens in een bij het eindrapport gevoegde nota neergelegd (blz. 351–353).

Ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen wordt de term «vanwege de Koning» voorgesteld.

Terwijl de memories van toelichting van de wetsontwerpen door een of meer ministers worden ondertekend, zegt het huidige artikel 120 van de Grondwet dat de Koning zijn voorstellen aan de Tweede Kamer zendt bij een schriftelijke boodschap of door een commissie. Wij zijn van oordeel, dat een redactie die spreekt van indiening van voorstellen *vanwege* de Koning de werkelijkheid beter weergeeft. Daarbij kan de indiening bij een schriftelijke boodschap behouden blijven, doch de tekst laat toe om een regeringsvoorstel vanwege de Koning ook op andere wijze bij de Staten-Generaal in te dienen, zoals dit trouwens reeds thans geschiedt bij de aanbidding van de wetsvoorstellen inzake de rijksbegroting.

Ten aanzien van de bekrachtiging als afsluitende handeling in het proces van wetgeving wordt ook voorgesteld de term «Koning» te gebruiken. Elke wet moet mede door een of meer ministers of staatssecretarissen worden ondertekend. Aan deze praktijk wordt in het voorstel van de staatscommissie (artikel 32, tweede lid), dat wij voornemens zijn over te nemen een bijzonder grondwettelijk fundament gegeven. Voor de kennisgeving aan de Staten-Generaal van het besluit tot bekrachtiging ware eveneens de term «Koning» te gebruiken.

d. Overige bepalingen

Buiten de bepalingen inzake de wetgeving wordt, wat reeds eerder ingediende herzieningsontwerpen betreft, nog in twee andere artikelen de term «regering» gehanteerd. Het gaat om artikel 3.2.1, waarbij wordt bepaald dat jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij wet te bepalen eerder tijdstip door of namens de Koning in een verenigde vergadering een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid wordt gegeven,⁵ en artikel 7.4, dat bepaalt dat de commissaris van de Koning voorts belast is met de uitvoering van door de regering gegeven opdrachten.⁶

Wij zijn van mening dat ook ten aanzien van deze bepalingen aan de staatkundige werkelijkheid het meeste recht wordt gedaan als de term «regering» wordt gebruikt. Het zou tot misverstand aanleiding geven, indien in de herziene Grondwet in bepalingen van deze aard het begrip «Koning» zou worden aangewend. Ook de huidige Grondwet kent reeds in enkele vergelijkbare gevallen de term regering. Men zie de artikelen 87 (De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering geschiedt krachtens de wet), 187 (De tussenkomst der Regering wordt niet vereist bij de briefwisseling met de hoofden der onderscheidene kerkgenootschappen), 208, eerste lid, (Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering) en 209 (Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der Regering).

ARTIKELEN

Artikel II

Artikel 5.1.1

Artikel 5.1.1 (artikel 64 staatscommissie). Ter inleiding van de bepalingen betreffende de wijze van totstandkoming van de wet, stelt artikel 119 van de Grondwet voorop dat de wetgevende macht gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal wordt uitgeoefend. Strikt genomen voegt de bepaling niets aan het volgende toe; daaruit blijkt immers, dat en hoe zulks geschiedt.

Toch menen wij dat het onjuist zou zijn uitsluitend op grond van zulke overwegingen over de zin der bepaling te oordelen. Deze bepaling legt een van de voornaamste grondslagen van ons staatsbestel vast en geeft aan in welke zin de erop volgende voorschriften moeten worden verstaan en gehanteerd.

Het lijkt dan ook niet geraden te zeggen, dat het vaststellen van de wetten slechts een vorm van overheidsoptreden is, naast andere even legitieme vormen en dat de wet zich alleen formeel onderscheidt van allerlei andere voorschriften, die materieel evenzeer als wetgeving moeten worden beschouwd. De betekenis van de wet in dezen is, dat zij als het door regering en Staten-Generaal tezamen genomen besluit ook juridisch een hogere regeling is.

⁵ Wetsontwerp nr. 14 224

⁶ Wetsontwerp nr. 13 990

Daarom stellen wij voor de besproken bepaling te handhaven. Hierbij is de term «wetgeverfde macht» vervangen door «vaststelling van wetten». De oude term «wetgevende macht» heeft in het verleden wel aanleiding gegeven tot misverstand, omdat soms met «macht» bedoeld was «orgaan» (zie artikel 136 van de Grondwet), soms «bevoegdheid» (artikel 119 van de Grondwet). Daarom menen wij dat het beter is het gebruik van deze term te vermijden. Het begrip «wetgeving», dat de staatscommissie ervoor in de plaats wilde stellen, is eveneens vermeden, omdat dit ook wel wordt gebezigd voor het geven van regelingen die geen formele wet zijn. Opneming van de term «wetgeving» in het opschrift van het vijfde hoofdstuk ontmoet geen bezwaar, aangezien het hoofdstuk ook bepalingen kent betreffende regelgeving in meer algemene zin. In dit artikel – en in de rest van de artikelen betreffende de totstandkoming van de formele wetten – moet het echter buiten twijfel zijn dat uitsluitend wordt bedoeld op de wetten in formele zin.

Onder punt 5, sub c, van het Algemeen deel van deze memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat met het oog op de staatkundige werkelijkheid naar ons oordeel in dit artikel, dat in algemene zin aangeeft welke organen de wetgeving tot stand brengen, de term «regering» dient te worden gebruikt.

Artikel 5.1.2

Artikel 5.1.2 (artikel 65 staatscommissie). Zoals onder punt 5, sub c van het Algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, zijn wij van mening dat ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen de term «vanwege de Koning» de voorkeur verdient.

De bevoegdheid om wetsvoorstellen te doen, kent de Grondwet thans toe aan de Koning (artikel 80, eerste lid) en aan de Tweede Kamer (artikel 126 en 127, eerste lid).

De huidige Grondwet schrijft in hoofdstuk II (Van de Koning) ten aanzien van bepaalde wetsontwerpen voor dat de kamers daarover in verenigde vergadering dienen te beraadslagen en te besluiten, zoals b.v. over een wetsontwerp regelende de voogdij over de minderjarige Koning (artikel 32) en over een wetsontwerp regelende het regentschap (artikel 37). Ook in de voorstellen van de staatscommissie wordt deze procedure in een aantal gevallen voorgeschreven (b.v. in de artikelen 24 en 25 van de staatscommissie).

In het nog in te dienen wetsontwerp inzake het koningschap zal voor dergelijke wetsontwerpen eveneens worden voorgeschreven dat de kamers erover beraadslagen en besluiten in verenigde vergadering. Wij achten het gewenst aan de verenigde vergadering voor zodanige gevallen het recht van initiatief toe te kennen. Dit recht zal aan de verenigde vergadering uiteraard niet dienen te worden verleend voor wetsontwerpen, ten aanzien waarvan in de Grondwet wordt voorgeschreven dat het initiatief daartoe uitsluitend aan de Koning wordt voorbehouden (b.v. artikelen 18 en 43 van de huidige Grondwet, artikelen 21 en 28 van de staatscommissie).

De staatscommissie stelde in haar artikel 65 voor, de verenigde vergadering het recht van initiatief heel in het algemeen toe te kennen. Dit hing samen met het door de commissie voorgestelde artikel 55, dat de verenigde vergadering wilde doen beraadslagen en besluiten over andere dan in de Grondwet daarvoor aangewezen onderwerpen, indien elk van beide kamers daartoe besluit.

In punt 4 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting op het ontwerp van wet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal, is uiteengezet waarom een bepaling in de trant van genoemd artikel 55 van de staatscommissie geen aanbeveling verdient. In dat wetsontwerp hebben wij zo'n bepaling dan ook niet opgenomen. Daarmee is ook de reden vervallen, de verenigde vergadering een ruimer recht van initiatief toe te kennen dan het voorgestelde artikel 5.1.2 wil.

In verband hiermee is het artikel onderverdeeld in twee leden. Het eerste lid geeft de regeling voor de gewone wetsontwerpen, het tweede lid behandelt de wetsontwerpen waarvoor behandeling door de verenigde vergadering is voorgeschreven.

Ingevolge artikel 129 der Grondwet kunnen andere voordrachten dan voorstellen van wet door elke kamer afzonderlijk aan de Koning worden gedaan. De bepaling is in 1848 in de Grondwet opgenomen (toen artikel 113) speciaal met het doel het recht van elk der kamers vast te leggen om een afzonderlijk adres van antwoord op de Troonrede in te zenden. Deze directe aanleiding tot het opnemen van de bepaling is in de praktijk weggevallen. De Tweede en de Eerste Kamer beantwoordden respectievelijk sedert 1906 en 1947, de Troonrede niet meer met een adres. In de ontwikkeling van het Nederlandse staatsrecht spreekt het overigens vanzelf, dat de kamers in principe over elk onderwerp voorstellen kunnen doen. Hiertoe zou ook kunnen behoren een aanbeveling van de Tweede Kamer aan de Koning met betrekking tot de kabinetsformatie of een verzoek de kamer(s) te ontbinden.

Wij zijn dan ook van oordeel dat vermelding van deze bevoegdheid onnodig is. Wij achten haar aanwezig, zolang niet uitdrukkelijk het tegendeel is bepaald. Hetzelfde geldt voor de overeenkomstige bevoegdheid tot het doen van andere dan wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal ingevolge het slot van artikel 80, eerste lid, van de huidige Grondwet.

Het begrip «andere voorstellen» is voorts te vinden in het huidige artikel 120, eerste lid, van de Grondwet, dat de wijze van indiening daarvan regelt. In het midden moge worden gelaten of de betekenis van de woorden «voordrachten» en «voorstellen» in de hier bedoelde artikelen dezelfde is. Reeds de Grondwet van 1814 kende een bepaling als thans is vervat in artikel 80, eerste lid (te weten artikel 46, eerste lid). De tekst van de bepaling is sedertdien nagenoeg ongewijzigd gebleven. Wat destijds precies bedoeld is met die «andere voorstellen», is niet geheel duidelijk. Hoe dit echter zij, de bevoegdheid van artikel 80, eerste lid, bestaat ook zonder dat de Grondwet haar uitdrukkelijk noemt. Mede in verband met dit laatste achten wij een bepaling als die van artikel 80, eerste lid, tweede gedeelte, overbodig. In overeenstemming daarmee kan ook het procedurevoorschrift van artikel 120, eerste lid, vervallen voor zover het betrekking heeft op «andere voorstellen».

Artikel 5.1.3

Artikel 5.1.3 (artikel 66, eerste lid, staatscommissie). In de huidige bepalingen die de indiening en de behandeling van wetsontwerpen betreffen, zijn enkele details opgenomen die niet in de Grondwet vermeld behoeven te worden. Zo de bepaling van artikel 120, eerste lid, dat de Koning zijn voorstellen bij een schriftelijke boodschap of door een commissie aan de Tweede Kamer zendt; voorts het voorschrift van artikel 121, dat aan de openbare beraadslaging over deze voorstellen altijd een onderzoek voorafgaat. Ook de formulieren van kennisgeving, die de kamers ter zake van hun beslissing omtrent wetsontwerpen tot elkaar richten behoeven geen plaats in de Grondwet. Wij menen dan ook dat de Grondwet kan volstaan met een beknopte aanduiding van de gang van een wetsvoorstel.

De staatscommissie zou aan de voorgestelde bepaling nog willen toevoegen: *Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen gaan die voorstellen vergezeld van de adviezen, ter zake uitgebracht door de in hoofdstuk IV bedoelde colleges.*

Wij geven er echter de voorkeur aan de openbaarheid – ook overlegging aan het parlement is een vorm van openbaarheid – van de adviezen van deze colleges te regelen in het hoofdstuk waar ook de overige bepalingen betreffende deze instellingen te vinden zijn. Bij het op dat hoofdstuk betrekking hebbende wetsontwerp zullen wij op deze aangelegenheid nader ingaan.

Artikel 5.1.4

Artikel 5.1.4 (artikel 67, tweede lid, staatscommissie). Het recht van amendement, dat de Grondwet thans regelt in artikel 122, wordt door het voorgestelde artikel 5.1.4 inhoudelijk niet gewijzigd. Slechts is toegevoegd de bepaling dat de regering – overeenkomstig de bestaande praktijk – door haar ingediende wetsvoorstellen ook zelf kan wijzigen.

Artikel 5.1.4 spreekt van indiening van wetsvoorstellen vanwege de Koning en wijziging daarvan vanwege de regering. Het eerste is overeenkomstig het woordgebruik van artikel 5.1.2. Het gebruik van de term regering in het tweede geval berust op de overweging dat bij wijziging van ingediende wetsontwerpen geen handeling van de Koning is vereist.

In de bepaling zoals die was ontworpen door de staatscommissie wordt niet slechts gesproken van wetsvoorstellen, ingediend vanwege de Koning, maar van voorstellen in het algemeen. De bepaling had derhalve ook betrekking op initiatiefvoorstellen.

Naar onze mening is dat minder juist. Bij initiatiefvoorstellen kan van amendering in grondwettelijke zin geen sprake zijn. Er is immers pas een initiatiefvoorstel zodra het is vastgesteld door de Tweede Kamer respectievelijk de verenigde vergadering. Hoe zo'n voorstel tot stand komt – dus ook de «amendering» door de kamer of de verenigde vergadering van het ontwerp zoals het door de «indieners» is voorgesteld – is zaak van de kamer respectievelijk van de verenigde vergadering en behoort te worden geregeld in hun reglementen van orde. Daarom heeft het voorgestelde artikel 5.1.4 alleen betrekking op voorstellen van wet, ingediend vanwege de Koning.

De staatscommissie had de mogelijkheid van intrekking van een voorstel ook ondergebracht in dit artikel. Wij geven er de voorkeur aan deze twee zaken te scheiden en daarbij het belangrijke recht van amendement voorop te plaatsen. De intrekking van wetsvoorstellen, die ook nog in een later stadium kan plaatsvinden, wordt geregeld in artikel 5.1.6.

Artikel 5.1.5

Artikel 5.1.5 (artikel 66, tweede lid, staatscommissie). De inhoud van deze bepaling komt overeen met het begin van artikel 123, eerste lid, van de Grondwet en met het tweede lid van artikel 127.

In overeenstemming met het gestelde in punt 4, derde alinea, van het Algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn de formulieren van verzending niet meer opgenomen. De vaststelling daarvan kan zonder bezwaar worden overgelaten aan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Artikel 5.1.6

Artikel 5.1.6 (artikel 67, eerste lid, staatscommissie). Dit artikel is in twee opzichten iets ruimer dan het overeenkomstige artikel 125 van de Grondwet. In de eerste plaats doet de voorgestelde tekst duidelijk uitkomen dat ook initiatiefvoorstellen kunnen worden ingetrokken. En bovendien is de bepaling in de voorgestelde redactie ook van toepassing op wetsvoorstellen waarover de Staten-Generaal in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten. Ter vermijding van ieder misverstand ter zake zijn in dit artikel, anders dan in het voorstel van de staatscommissie, de woorden «vanwege de voorsteller» ingevoegd. Bij regeringsvoorstellen geschiedt de intrekking krachtens een koninklijke machtiging. Bij door de Tweede Kamer aanvaarde initiatiefvoorstellen geschiedt de intrekking door middel van een daartoe strekkend besluit van deze kamer. Dit artikel doelt niet op de intrekking van een initiatiefontwerp door «de indieners» tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering, omdat er, zoals hierboven in de toelichting op artikel 5.1.4 reeds is opgemerkt, in de zin van de Grondwet pas sprake is van een initiatiefvoorstel zodra het is vastgesteld door de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering. De wijze waarop de intrekking geschiedt tijdens de behandeling in de Tweede Kamer of de verenigde vergadering is een zaak van de Kamer, respectievelijk van de verenigde vergadering en kan worden geregeld in hun reglementen van orde.

Artikel 5.1.7

Artikel 5.1.7 (artikel 68 staatscommissie). In artikel 131, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning goedgekeurd, kracht van wet verkrijgen. Wij menen dat deze bepaling dient te worden gehandhaafd. Wel stellen wij enkele terminologische wijzigingen voor. In plaats van «goedkeuren» zouden wij «bekrachten» willen lezen, omdat dit meer in overeenstemming is met de constitutieve betekenis van deze handeling. Voorts dienen naar onze mening de woorden «verkrijgen kracht van wet» te worden veranderd in «wordt wet», opdat het rechtsgevolg van de aanvaarding door de Staten-Generaal en de bekrachtiging door de Koning duidelijker tot uiting komt.

Ten aanzien van de bekrachtiging als afsluitende handeling in het proces van wetgeving wordt voorgesteld de term «Koning» te gebruiken, evenals bij de indiening het geval is.

Hierboven (punt 4 van het Algemeen deel van deze toelichting en bij artikel 5.1.5) hebben wij reeds aandacht geschonken aan de artikelen 123, 124, 127, 128 en 130 van de bestaande Grondwet. Deze artikelen leggen thans vast in welke vorm de Koning en de Kamers van de Staten-Generaal elkaar van hun besluiten omtrent wetsvoorstellen in kennis stellen. Wij menen dat in de Grondwet kan worden volstaan met de bepaling dat de Koning en de Staten-Generaal elkaar kennis geven van hun besluit omtrent enig wetsvoorstel. Een grondwettelijke bepaling omtrent de onderlinge kennisgeving door de Kamers van de Staten-Generaal achten wij overbodig. De formulieren kunnen zonder bezwaar hun grondwettelijk karakter verliezen. Het voorgestelde lid gaat hiervan uit.

Voor de kennisgeving aan de Staten-Generaal van het besluit tot bekrachtiging (lid 2) ware evenals in het eerste lid ook de term «Koning» te gebruiken.

Artikel 5.1.8

Artikel 5.1.8 (artikel 69 staatscommissie). De regeling van de inwerkingtreding van wetten en wat daarmee samenhangt is thans verdeeld over de artikelen 81 en 131, eerste lid, van de Grondwet en de artikelen 1 en 2 van de Wet houdende algemene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk (Stb. 1829, 28). Artikel 131, eerste lid, draagt aan de Koning de afkondiging van de wetten op. Artikel 81 bevat het formulier van afkondiging der wetten en bepaalt, dat de wijze van afkondiging en het tijdstip, waarop de wetten aanvangen verbindend te zijn, door de wet worden geregeld. In de Wet algemene bepalingen zijn voorschriften opgenomen omtrent de verbindendheid van wetten, het bekend zijn van de afkondiging en de inwerkingtreding.

Naar ons oordeel kan met een vereenvoudigde redactie worden volstaan. De Grondwet dient de regeling van de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten op te dragen aan de wetgever. In het voorgestelde artikel is de wetgever daarbij in zoverre gebonden dat deze de inwerkingtreding niet mag stellen op een datum die valt vóór de dagtekening van het Staatsblad waarin de wet is bekendgemaakt.

Daarmee is niets gezegd over de mogelijkheid, een in werking getreden wet te doen terugwerken. In hoeverre daarvan gebruik zal moeten worden gemaakt, is evenals thans aan de wetgever overgelaten. Deze is daarbij gebonden aan het voorschrift van artikel 1.15 dat geen feit strafbaar kan zijn dan uit kracht van een aan dat feit voorafgegane wettelijke strafbepaling.

Wij merken nog op dat artikel 5.1.8 niet van toepassing is op de inwerkingtreding van Rijkswetten, aangezien deze volledig is geregeld in artikel 22 van het Statuut⁷. Ten aanzien van de bekendmaking van Rijkswetten is de in artikel 5.1.8 bedoelde wet slechts van toepassing voor zover zij ter uitvoering van artikel 22 van het Statuut – en uiteraard daarmee in overeenstemming – nadere regelen geeft.

Artikel 5.1.9

Artikel 5.1.9 (artikel 70 staatscommissie). Ingevolge het huidige artikel 57 der Grondwet worden algemene maatregelen van bestuur vastgesteld door de Koning, waarbij door straffen te handhaven bepalingen in die maatregelen niet dan krachtens de wet gemaakt mogen worden. Straffen op te leggen wegens overtreding van de bepalingen van de maatregelen worden, aldus dit artikel, geregeld door de wet.

De inhoud van dit grondwetsartikel zouden wij willen handhaven, zij het met de redactionele wijziging dat de algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld «bij koninklijk besluit». Ook is een bepaling toegevoegd inzake de bekendmaking en de inwerkingtreding van de maatregelen (men vergelijkte artikel 81 van de Grondwet).

Bij het *tweede lid* merken wij op dat de strafregeling in de praktijk doorgaans geheel wordt neergelegd in de delegerende wet. Daarin zouden wij geen verandering willen brengen.

Wij merken op dat het derde lid van artikel 5.1.9 niet van toepassing is op de inwerkingtreding van algemene maatregelen van Rijksbestuur, aangezien deze volledig is geregeld in artikel 22 van het Statuut. Ten aanzien van de bekendmaking van algemene maatregelen van Rijksbestuur is de in arti-

⁷ Artikel 22 Statuut luidt:

1. De Regering van het Koninkrijk draagt zorg voor de afkondiging van Rijkswetten en algemene maatregelen van Rijksbestuur. Zij geschiedt in het land, waar de regeling zal gelden in het officiële publicatieblad. De Landsregeringen verlenen daartoe de nodige medewerking.

2. Zij treden in werking op het in of krachtens die regelingen te bepalen tijdstip.

3. Het formulier van afkondiging der Rijkswetten en der algemene maatregelen van Rijksbestuur vermeldt, dat de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk zijn in acht genomen.

kel 5.1.9, derde lid, bedoelde wet slechts van toepassing voor zover zij ter uitvoering van artikel 22 van het Statuut – en uiteraard daarmee in overeenstemming – nadere regelen geeft.

De staatscommissie volstaat in haar voorstellen voor het derde lid van dit artikel met de eerste zin. Wij zouden het voorschrift willen aanvullen overeenkomstig artikel 5.1.8: het belang van de waarborg, dat algemeen verbindende voorschriften niet in werking treden voordat zij zijn afgekondigd, is voor algemene maatregelen van bestuur (en voor andere voorschriften van de centrale overheid; zie beneden) van even groot belang als voor de wetten in formele zin.

Men kan zich afvragen of de Grondwet behalve de algemene maatregel van bestuur niet eveneens de ministeriële verordening zou moeten vermelden. Die vraag beantwoorden wij ontkennend. De Grondwet hoeft niet alle regelingen die denkbaar zijn, uitdrukkelijk te vermelden. Naast de wet noemt zij voor wat de centrale overheid betreft slechts de belangrijkste: de algemene maatregel van bestuur. Het is niet nodig dat de andere soorten regelingen die voorkomen – niet alleen ministeriële verordeningen maar ook regelende «kleine koninklijke besluiten» – in de Grondwet worden opgesomd. Er is echter geen reden waarom de waarborgen welke in de artikelen 57 en 81 der Grondwet zijn gelegen, uitsluitend zouden gelden voor de algemene maatregel van bestuur en niet voor de ministeriële verordening en andere regelingen en verordeningen uitgaande van de centrale overheid. Het is integendeel van groot belang dat die waarborgen – te weten dat de bekendmaking en de inwerkingtreding van de voorschriften en bij de wet moeten worden geregeld en dat zij niet in werking mogen treden voordat zij bekend zijn gemaakt, alsook dat alle in die voorschriften opgenomen strafbepalingen op de wet moeten berusten – gelden voor *alle* voorschriften van de centrale overheid. Daarom stellen wij voor (zie het vierde lid) de grondwetsbepalingen, die deze waarborgen zullen inhouden ten aanzien van de algemene maatregel van bestuur, van toepassing te verklaren ook op die vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, welke niet in de vorm van een algemene maatregel van bestuur zijn gegoten. Aldus zal de Grondwet tevens meer in overeenstemming zijn met de reeds lang aanvaarde opvatting, dat de wet bevoegdheid kan verlenen door straffen te handhaven bepalingen op andere wijze dan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

Door het voorschrift van het vierde juncto het derde lid wordt de wetgever verplicht, de bekendmaking niet alleen van algemene maatregelen van bestuur maar ook van andere algemeen verbindende voorschriften te regelen. Het additionele artikel A 5.1.9 geeft maximaal vijf jaren de tijd deze wet tot stand te brengen.

Wij hebben nog overwogen of de Grondwet naast de straffen ook andere middelen ter handhaving van de voorschriften zou dienen te vermelden en ook daarvoor uitdrukkelijk een wettelijke machtiging zou behoren te eisen. Met name valt hier te denken aan de politiedwang. Daaronder valt te verstaan het van bestuurswege doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen van wat in strijd met een bindend voorschrift is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen (vgl. art. 116 Provinciewet en art. 210 gemeentewet). In het verleden daartoe ondernomen pogingen hebben nimmer succes gehad. Zo was reeds in 1883 door de Staatscommissie-Heemskerk een bepaling voorgesteld luidend: «Bij zodanige maatregel worden geen voorschriften gegeven door strafbepaling of politiedwang te handhaven, dan voor zover die maatregel steunt op een wet». De regering nam dit voorstel in 1887 niet over. Een amendement om alsnog de politiedwang te vermelden in artikel 56 (thans 57), tweede lid, werd door de Tweede Kamer afgewezen.

Een door de Grondwetscommissie van 1910 gedaan voorstel vond geen gehoor bij het toenmalige kabinet. Grondwettelijke vermelding van de politiedwang vond ook sedertdien niet plaats. De commissie-Van Schaik, de Proeve en de staatscommissie hebben het evenmin voorgesteld.

Er zijn argumenten aan te voeren vóór het uitbreiden van artikel 5.1.9 in die zin dat ook voorschriften door politiedwang te handhaven, alleen zouden kunnen worden gegeven krachtens de wet.

De Grondwetscommissie van 1910 schreef in haar verslag: «Door feitelijk ingrijpen wordt dikwijls grooter leed aangedaan en scherper wijziging in den rechtstoestand gebracht dan door strafoplegging». Daarom concludeerde zij: «Maar dan is er ook alle reden dat dit niet geschiede zonder dat de wet er toe machtigt» (verslag, blz. 13).

Aan de andere kant komt het slechts zelden voor dat bij algemene maatregel van bestuur een voorschrift wordt gegeven waarvan de niet-naleving niet een strafbaar feit oplevert maar wel kan leiden tot toepassing van politiedwang. Voorbeelden zijn de koninklijke besluiten van 30 oktober 1909, Stb. 351, van 30 juli 1914, Stb. 332 en van 2 juni 1931, Stb. 237, tot regeling van de toelating van vreemde oorlogsschepen binnen ons rechtsgebied. Deze maatregelen konden wel leiden tot politiedwang, maar zij waren van bijzondere aard: *burgers* bindende voorschriften hielden zij niet in.

Vrijwel steeds wordt de niet-naleving van een voorschrift echter aange-merkt als een strafbaar feit; dan geldt de waarborg van (huidig) artikel 57 Grondwet, hetwelk bepaalt dat bepalingen, door straffen te handhaven, in algemene maatregelen van bestuur uitsluitend krachtens de wet kunnen worden opgenomen en dat de wet de op te leggen straffen regelt. Gevallen waartegen de Grondwet zou moeten waken, doen zich in de praktijk dus niet of nauwelijks voor.

Daarom zouden wij, de zaken overziende, de Grondwet op dit punt ongewijzigd willen laten en stellen wij niet voor om ook voor bepalingen die vatbaar zijn voor handhaving met politiedwang, een wettelijke basis te eisen.

Artikel III

Artikel A 5.1.8

Artikel A 5.1.8 (artikel IV staatscommissie). Voor de voorlopige handhaving van het formulier van afkondiging van wetten en dat voor toezending en kennisgeving bij de wetgeving is een additionele bepaling nodig. Deze formulieren zouden anders immers, zodra de desbetreffende artikelen van de Grondwet vervallen zijn, elke basis gaan ontberen, aangezien uitsluitend de Grondwet een regeling omtrent deze formulieren inhoudt. Dit artikel beoogt in hun voorlopige handhaving te voorzien totdat daarvoor hetzij door de wetgever, hetzij in de daarvoor in aanmerking komende gevallen in de reglementen van orde van de kamers en van de verenigde vergadering, een regeling zal zijn getroffen.

Artikel A 5.1.9

Artikel A 5.1.9. Zie de toelichting op artikel 5.1.9.

Artikel IV

In het voorgaande is de vervanging van de in artikel IV opgesomde artikelen van de Grondwet geregeld of het vervallen ervan toegelicht; alleen de voorgestelde schrapping van artikel 78 moet hier nog worden besproken.

Volgens artikel 78 van de huidige Grondwet kan de Koning dispensatie van wetsbepalingen slechts verlenen met machtiging van de wet; deze wet moet de bepalingen noemen waarover de dispensatiebevoegdheid zich uitstrekt. Wat betreft de algemene maatregel van bestuur kan de Koning zich de bevoegdheid tot het verlenen van dispensatie bij de betreffende maatregelen voorbehouden.

Wij stellen voor artikel 78 te doen vervallen. De inhoud van het eerste en het derde lid van dit artikel is zo evident dat een speciale bepaling daarover in de Grondwet overbodig is.

Het tweede lid van artikel 78, luidende: «De wet, welke deze machtiging verleent, noemt de bepalingen, waarover de bevoegdheid tot dispensatie zich uitstrekt», houdt een beperking in van de bevoegdheid van de wetgever, dispensatie van zijn bepalingen toe te staan. Het lijkt wenselijk ook deze beperking uit de Grondwet te doen verdwijnen. Aan de wetgever kan worden

overgelaten in zijn wetten te bepalen niet alleen of maar ook in welke mate van de inhoud daarvan door de regering zal mogen worden afgeweken.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A.A.M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E.A. Haars

