

Zitting 1979–1980

16 035

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 juni 1979

No. 5

Bij Kabinetsmissive van 4 april 1979, no. 16, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen.

De Raad van State stemt in met de strekking van het ontwerp van wet. Over de inhoud ervan en de daarbij behorende memorie van toelichting moge hij het volgende opmerken.

Artikel 2.2.3

De tekst van het eerste lid van dit artikel sluit niet volstrekt uit, dat ministeries worden ingesteld die niet onder leiding van een minister staan. De Raad beveelt aan een redactie te kiezen, die voor misverstand in dit opzicht geen ruimte laat. Een zodanige redactie zou kunnen zijn: «Ministeries worden ingesteld bij Koninklijk besluit. Zij staan onder leiding van een minister.»

Artikel 2.2.5

Ten einde uit te sluiten dat het eerste lid zo wordt uitgelegd, dat staatssecretarissen ook zonder Koninklijk besluit kunnen worden benoemd en ontslagen, geeft de Raad in overweging de tekst van dit artikel te doen luiden: «Staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen bij Koninklijk besluit». Uit schrapping van het woord «kunnen» kan naar het oordeel van de Raad niet de verplichting worden afgeleid staatssecretarissen te benoemen. Indien geen gevolg wordt gegeven aan 's Raads suggestie, ware in de memorie van toelichting de hierboven mogelijk geachte uitleg uit te sluiten.

Artikel 2.2.7

Niet vermeld wordt in dit artikel door wie het besluit waarbij de minister-president wordt ontslagen mede wordt ondertekend. Ook uit de memorie van toelichting blijkt niet door wie dit behoort te geschieden.

Indien de bewindslieden van mening zijn, dat ter zake de sinds 1965 gevolgde praktijk kan worden gevolgd – namelijk dat een der leden van het aftredende kabinet, dat ook in het nieuwe kabinet zitting heeft, het Koninklijk besluit houdende het ontslag van de aftredende minister-president, en de benoeming van de nieuwe minister-president contrasigneert – wijst de Raad erop, dat dan de in de memorie van toelichting genoemde onzekerheid zich kan voordoen in het geval, dat geen der ministers uit het aftredende kabinet in het opvolgende kabinet zitting neemt. De Raad meent, dat aan het contrasigneren van het besluit waarbij de minister-president wordt ontslagen ten minste in de memorie van toelichting aandacht ware te geven.

Artikel 2.2.8

Anders dan artikel 86 Grondwet schrijft het voorgestelde artikel niet een afzonderlijk zweren of beloven van trouw aan de Koning voor. In de memorie van toelichting (bladzijde 7)¹ wordt als argument hiervoor aangevoerd, dat het zweren of beloven van trouw aan de Grondwet inhoudt: trouw aan alle constitutionele instellingen, dus ook trouw aan de constitutionele Koning.

De Raad van State ontkent niet de juistheid van het argument op zichzelf. Desondanks meent het college, dat voor het opnemen van een opdracht tot het zweren of beloven van trouw aan de Koning aanleiding is, aangezien daardoor de bijzondere relatie tussen de Koning en de ministers op pregnante wijze tot uitdrukking wordt gebracht. Ook wordt zo beter aangesloten bij artikel 47 van het Statuut.

Nu niet gebleken is van enige behoefte om de wetgever meer vrijheid te geven bij het bepalen van degene ten overstaan van wie het afleggen van de in dit artikel genoemde eden en beloften zal geschieden, acht de Raad het niet raadzaam in dit opzicht van het voorstel van de Staatscommissie af te wijken. De voor die afwijking gegeven motivering heeft de Raad in elk geval niet van de wenselijkheid daarvan overtuigd.

Voor wat de redactie betreft merkt de Raad op, dat zij noch in het rapport van de Staatscommissie, noch elders een motivering gevonden heeft voor de keuze van de formule: «ten overstaan van» boven de thans in artikel 86 van de Grondwet gebezigde tekst: «in handen van». Het college wijst erop dat de laatstgenoemde term vanouds in zwang is en in vele wettelijke regelingen voorkomt. Indien thans voor de eerstgenoemde tekst wordt gekozen, behoeft deze keuze naar 's Raads oordeel in elk geval motivering in de memorie van toelichting.

Memorie van toelichting

Indien het in de tweede regel van bladzijde 1² bedoelde wetsontwerp op het ogenblik van indiening van het onderwerpelijke wetsontwerp ook reeds is ingediend, ware naar de vindplaats in de gedrukte stukken daarvan te verwijzen.

De onder aan de bladzijde opgenomen noot 1 is in de tekst van die bladzijde niet terug te vinden.

De tweede en de derde volzin van de eerste alinea op bladzijde 3³ kunnen nauwelijks worden beschouwd als een toereikende motivering van de juiste stelling in de eerste volzin. Zij waren dan ook te schrappen.

Het gestelde in de derde volzin onder artikel 2.2.3 op bladzijde 3⁴ is een herhaling van hetgeen reeds in de tweede volle alinea⁵ is gezegd. Genoemde passages waren beter op elkaar af te stemmen.

¹ Toel. op art. 2.1.4; al. 5. (De verwijzingen in dit advies naar blz. corresponderen niet met de nummering van de blz. in de gedrukte stukken. In verband hiermee zijn in voetnoten aangepaste wijzigingen opgenomen).

² Bijl. III, mem. van toel., par. 1, al. 1.

³ Toel. op art. 2.2.2; al. 2; 2e en 3e volzin.

⁴ Bijl. III, toel. op art. 2.2.3; al. 1.

⁵ Toel. op art. 2.2.2; al. 3.

Nu de kwestie van de vergroting van het aantal leden van de ministerraad bij het optreden van een staatssecretaris als minister ad interim geen rol speelt, ware de laatste zin van de eerste volle alinea van bladzijde 5⁶ te schrappen.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

⁶ Toel. op art. 2.2.5; al. 6.

Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 31 januari 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 april 1979, nr. 16, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juni 1979, nr. 5, en door hem ontvangen op 3 juli 1979, mogen wij U hierbij aanbieden.

Het verheugt ons, dat de Raad van State met de strekking van het wetsontwerp instemt.

Artikel 2.2.3

Naar de Raad meent, sluit de tekst van het eerste lid van dit artikel niet volstrekt uit, dat ministeries worden ingesteld die niet onder leiding van een minister staan. De Raad beveelt aan een redactie te kiezen, die voor misverstand in dit opzicht geen ruimte laat. Een zodanige redactie zou kunnen zijn: «Ministeries worden ingesteld bij koninklijk besluit. Zij staan onder leiding van een minister».

Ofschoon wij minder beducht zijn dan de Raad voor een misverstand dat uit de voorgelegde tekst zou kunnen voortvloeien, willen wij gaarne zijn aanbeveling tot een andere redactie volgen, waarbij wij echter de voorkeur eraan geven de tekst met de woorden «Bij koninklijk besluit» te doen aanvangen. De bepaling zal dan komen te luiden: «1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister».

Artikel 2.2.5

Ten einde uit te sluiten dat het eerste lid zo wordt uitgelegd, dat staatssecretarissen ook zonder koninklijk besluit kunnen worden benoemd en ontslagen, geeft de Raad in overweging de tekst van dit artikel te doen luiden: «Staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit». Uit schrapping van het woord «kunnen» kan naar het oordeel van de Raad niet de verplichting worden afgeleid staatssecretarissen te benoemen. Indien geen gevolg wordt gegeven aan 's Raads suggestie, ware in de memorie van toelichting de hierboven mogelijk geachte uitleg uit te sluiten.

Dat de bepaling aldus zou kunnen worden uitgelegd, dat staatssecretarissen ook zonder koninklijk besluit zouden kunnen worden benoemd en ontslagen, menen wij te moeten betwijfelen. De door de Raad gesuggereerde tekstwijziging achten wij dan ook niet nodig.

Wij geven er de voorkeur aan het woord «kunnen» in de bepaling te behouden. Daardoor wordt in de wetstekst zelf tot uitdrukking gebracht dat geen verplichting bestaat staatssecretarissen te benoemen. Wij achten dit ook wenselijk om het verschil met de regeling voor ministers die in elk geval zullen moeten worden aangewezen, te accentueren (zie de artikelen 2.2.1, eerste lid en 2.2.3). Overigens wijzen wij erop, dat wij ten aanzien van het gebruik van het woord «kunnen» het voorstel van de staatscommissie hebben gevolgd en daarmee in de lijn zijn gebleven van de huidige grondwetsbepaling (artikel 86, tweede lid).

Wij hebben de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

Artikel 2.2.7

De Raad merkt op, dat in dit artikel niet vermeld wordt door wie het besluit waarbij de minister-president wordt ontslagen mede wordt ondertekend. Ook uit de memorie van toelichting blijkt niet door wie dit hoort te geschieden.

Indien wij van mening mochten zijn, dat ter zake de sinds 1965 gevolgde praktijk kan worden gevolgd – namelijk dat een der leden van het aftredende kabinet, dat ook in het nieuwe kabinet zitting heeft, het koninklijk besluit houdende het ontslag van de aftredende minister-president, en de benoeming van de nieuwe minister-president contrasigneert – wijst de Raad erop, dat dan de in de memorie van toelichting genoemde onzekerheid zich kan voordoen in het geval, dat geen der ministers uit het aftredende kabinet in het opvolgende kabinet zitting neemt. De Raad meent, dat aan het contrasigneren van het besluit waarbij de minister-president wordt ontslagen ten minste in de memorie van toelichting aandacht ware te geven.

Naar wij menen, brengt het stelsel van de voorgestelde bepaling met zich, dat het besluit tot ontslag van de aftredende minister-president door zijn opvolger mede wordt ondertekend. Wij achten het niet nodig dit uitdrukkelijk in de bepaling voor te schrijven. Wel volgen wij gaarne de suggestie van de Raad aan dit punt aandacht te geven in de memorie van toelichting, die wij derhalve op dit punt hebben gewijzigd.

Artikel 2.2.8

De Raad meent, dat er aanleiding is in dit artikel, dat over de door de ministers en staatssecretarissen af te leggen eden of verklaringen en beloften handelt, een opdracht tot het zweren of beloven van trouw aan de Koning op te nemen.

Daardoor zou de bijzondere relatie tussen de Koning en de ministers op pregnante wijze tot uitdrukking worden gebracht. Ook wordt zo beter aangesloten bij artikel 47 van het Statuut.

De Raad ontkent op zich zelf niet de juistheid van het in de memorie van toelichting aangevoerde argument voor het niet voorschrijven van een afzonderlijk zweren of beloven van trouw aan de Koning, namelijk dat het zweren of beloven van trouw aan de Grondwet inhoudt: trouw aan alle constitutionele instellingen, dus ook trouw aan de constitutionele Koning.

Wij hebben in dit opzicht het advies van de meerderheid van de staatscommissie gevolgd, die zich op het standpunt stelde dat het zweren of beloven van trouw aan de Grondwet ook inhoudt: trouw aan alle constitutionele instellingen, dus ook trouw aan de constitutionele Koning. Voor het afzonderlijk zweren of beloven van trouw aan de Koning is in deze, naar ons oordeel juiste, opvatting geen plaats.

Tegen het beroep, dat de Raad doet op de bijzondere relatie tussen de Koning en de ministers wijzen wij voorts nog op een passage uit het commentaar van Huart op de grondwetsherziening van 1922 (blz. 119), die betrekking heeft op het eedsformulier, dat toen in de Grondwet werd opgenomen. Deze passage luidt: «De eed van trouw aan den Koning en bovendien aan de Grondwet geeft voedsel aan de onjuiste voorstelling, dat het Koningschap niet door de Grondwet, maar buiten haar om bestaat en dat ons staatsrecht een persoonlijke gezagsverhouding tusschen den drager der Kroon en den minister kent. Daarom had men met den eed van trouw aan de Grondwet moeten volstaan».

Wij onderschrijven deze zienswijze.

Wij zouden daarom het voorstel op dit punt, dat in overeenstemming is met het gevoelen van een grote meerderheid van de staatscommissie, willen handhaven.

Nu niet gebleken is van enige behoefte om de wetgever meer vrijheid te geven bij het bepalen van degene ten overstaan van wie het afleggen van de in dit artikel genoemde eden en beloften zal geschieden, acht de Raad het

niet raadzaam in dit opzicht van het voorstel van de staatscommissie af te wijken. Wel geeft de Raad hierbij de voorkeur aan de formulering «in handen van».

Bij nadere overweging menen wij de Raad te moeten volgen in dit advies. Wij hebben thans in artikel 2.2.8 opgenomen, dat de aflegging plaatsvindt ten overstaan van de Koning. Wij zien onvoldoende redenen om van dit unanieme advies van de staatscommissie, dat aansluit bij de Proeve van een nieuwe Grondwet, toch in zoverre af te wijken, dat in artikel 2.2.8 zou worden gesproken van aflegging «in handen van» de Koning, zoals thans artikel 86 van de Grondwet voorschrijft. Overeenkomstig de suggestie van de Raad hebben wij onze keuze in de memorie van toelichting gemotiveerd.

Memorie van toelichting

Met de opmerking van de Raad van State inzake de verwijzing naar een noot wordt rekening gehouden. Het wetsontwerp inzake het koningschap wordt tegelijk met het onderhavige ingediend. Daarvan zal in de memorie van toelichting melding worden gemaakt.

Naar de Raad meent kunnen de twee volzinnen, dienende ter nadere motivering van het niet in artikel 2.2.2 overnemen van de woorden «naar welgevallen» nauwelijks worden beschouwd als een toereikende motivering van de juiste stelling in de eerste volzin. Zij waren dan ook te schrappen.

Wij kunnen de Raad in dit opzicht niet volgen. Naar ons inzicht geeft de eerste van de bedoelde twee volzinnen, luidende: «De woorden passen niet bij de bestaande situatie, dat een minister of staatssecretaris, die het vertrouwen van een parlementaire meerderheid mist, niet kan aanblijven» het geldende stelsel op bondige wijze weer. Wij hebben daarom de twee volzinnen in de memorie van toelichting behouden.

Wel volgen wij gaarne het advies van de Raad ten aanzien van de derde volzin van de toelichting op artikel 2.2.3. Wij hebben die volzin in de memorie van toelichting gewijzigd, zodat daarin geen herhaling van een vroegere passage kan worden gelezen.

De Raad adviseert de laatste zin van de eerste volle alinea van bladzijde 5 te schrappen¹. Hij voert hiervoor aan, dat de kwestie van de vergroting van het aantal leden van de ministerraad bij het optreden van een staatssecretaris als minister ad interim geen rol speelt.

Wij wijzen erop, dat de bedoelde zin in een ander verband is gebruikt dan de Raad aannam.

De zin maakt namelijk deel uit van een passage in de memorie van toelichting, die betrekking heeft op de stelling, dat de staatssecretaris *als zodanig*, dus niet als minister ad interim, geen lid dient te zijn van de ministerraad.

Daarvoor heeft deze zin goede betekenis en wij menen deze daarom te moeten handhaven.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van het ontwerp van wet en van de memorie van toelichting die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

¹ Toelichting op artikel 2.2.5; alinea 6.

Bijlage III Aan de Raad van State voorgelegde teksten

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Ontwerp van wet

Artikel 2.2.3, eerste lid

Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld, die onder leiding van een minister staan.

Artikel 2.2.8

Bij de aanvaarding van hun ambt leggen de ministers en de staatssecretarissen een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt, op de wijze bij de wet voorgeschreven.

Memorie van toelichting

Paragraaf 1, alinea 1–2:

Aan het gestelde in punt 1 van de memorie van toelichting op het wetsontwerp inzake het koningschap valt met betrekking tot de opzet van de paragraaf «Koning en ministers» het volgende toe te voegen.

De opzet komt in grote lijnen overeen met die van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet. De paragraaf opent met een artikel dat de term «regering» nader preciseert en dat aangeeft dat de ministers verantwoordelijk zijn terwijl de Koning onschendbaar is.

Toelichting op artikel 2.2.3, alinea 1:

Artikel 2.2.3 (artikel 36 staatscommissie). Het eerste lid van artikel 86 van de Grondwet bepaalt, dat de Koning ministeriële departementen instelt. In het voorgestelde artikel wordt deze bepaling gehandhaafd, met de uitdrukkelijke toevoeging dat een ministerie onder leiding van een minister staat. Onder verwijzing naar hetgeen dienaangaande in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op het wetsontwerp inzake de wetgevende macht, algemene maatregelen van bestuur en andere voorschriften is opgemerkt, geven wij er echter de voorkeur aan ook ten aanzien van de instelling van ministeries de uitdrukking «bij koninklijk besluit» te bezigen. Overwogen is of het wenselijk zou zijn de term «ministeriële departementen» te handhaven. Wij achten de ingeburgerde term «ministerie» voldoende duidelijk terwijl «ministerie» in de zin van kabinet niet meer gangbaar en de kans op verwarring dus te verwaarlozen is.

Toelichting op artikel 2.2.5:

De derde alinea ontbrak in de aan de Raad van State voorgelegde versie.

Toelichting op artikel 2.2.7, alinea 2:

De laatste drie volzinnen ontbraken in de aan de Raad van State voorgelegde versie.

Toelichting op artikel 2.2.8, alinea 9:

Ten slotte merken wij op, dat de staatscommissie heeft voorgesteld te bepalen dat de eed of belofte moet worden afgelegd ten overstaan van de Ko-

ning. In het thans voorgestelde artikel is deze bepaling niet overgenomen. In overeenstemming met hetgeen elders voor de herziene Grondwet wordt voorgesteld ten aanzien van het afleggen van eden of beloften kan ook hier aan de wetgever worden overgelaten te bepalen ten overstaan van wie het afleggen van de eden of beloften zal geschieden.