

Zitting 1980–1981

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. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 28 november 1980

Slechts de leden van de C.D.A.-fractie hadden de behoefte om nog nadere opmerkingen en vragen aan de Regering voor te leggen. Met de beantwoording daarvan zal, naar de mening van de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹, de plenaire behandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	Blz.
Algemeen	1
De indeling van de nieuwe paragraaf	3
Vergelijkend overzicht	3
Artikel 2.2.1 (ministeriële verantwoordelijkheid)	5
Artikel 2.2.2 (benoeming ministers)	5
Artikel 2.2.3 (instelling ministeries)	5
Artikel 2.2.5 (staatssecretarissen)	6
Artikel 2.2.7 (contraseign benoemingsbesluiten)	6
Artikel 2.2.8 (ambtsaanvaarding)	7

Algemeen

Op blz. 2 van de memorie van antwoord hadden de leden van de C.D.A.-fractie de passage aangetroffen waarin staat «... de Koning ... geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden ...». Op blz. 3 hadden deze leden eveneens zulk een passage aangetroffen: «De Koning bezit ... geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden», hier evenwel met de toevoeging: «met inachtneming van zijn taak bij kabinetsformaties». Kunnen de bewindslieden de zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden van de Koning in die gevallen nader (limitatief) omschrijven?

De bewindslieden schrijven over «de ontwikkeling van de balance of power» binnen de Regering, over «hoe ... concreet de verdeling van de invloed tussen de samenstellende delen van de Regering is en zich ontwikkelt». Te lezen valt vervolgens op blz. 10/11: «Het eerste lid zal een verder gaande ontwikkeling in de verhouding Koning–ministers zeker niet behoeven te belemmeren». Kunnen de bewindslieden iets meer zeggen over die mogelijke ontwikkelingen, hun aard en de richting waarin die zich kunnen voordoen? Of moet uit de passage bovenaan blz. 11 betreffende: «zekere grenzen» begrepen worden, dat eigenlijk alleen gedacht wordt aan een mogelijke ver-

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van der Burg (CDA).

minderende invloed van de Koning? Overigens: is de term «balance of power» wel zo gelukkig, aangezien er mogelijk nog wel evenwicht kan zijn, maar daarmee nog geen gelijk gewicht?

Het speet de leden van de C.D.A.-fractie uiteraard zeer, dat een vraag hunnerzijds voor de bewindslieden niet duidelijk was. Overigens verwijzend naar het kader waarin deze in het voorlopig verslag gesteld werd, wilden zij gaarne die vraag herhalen: «Kan niet de indruk ontstaan, dat deze zogeheten technische, tekstuele, aanpassende, moderniserende herziening van de Grondwet de *constitutionele-parlementaire-monarchale opbouw* doet verdwijnen en vervangt door een *meer republikeins getinte Grondwet*, waarin nog een koningschap is voorzien?» Om de nuancering te verduidelijken hadden deze leden thans een aantal woorden in de geciteerde zin onderstreept. Deze leden hadden als zodanig noch van een «republikeinse Grondwet», noch van «een republikeins getinte Grondwet» willen spreken. Zij hadden overigens in de memorie van antwoord in opmerkingen van de bewindslieden – bij voorbeeld ten aanzien van de positie en invloed van de Koning – naar aanleiding van betreffende vragen een zekere mate van antwoord op hun vraag weten aan te treffen. Hierbij kan bij voorbeeld gedacht worden aan de afwijzing van de term «regeringsbesluit» (memorie van antwoord, blz. 11) (vgl. Jeukens, Grondwetsherziening 1980, afscheidscollege, blz. 9 en 10).

Twee direct achter elkaar volgende zinnen op blz. 3 van de memorie van antwoord hadden eveneens de aandacht getrokken van de leden van de C.D.A.-fractie, nl.: «Bedacht dient bij voorbeeld te worden dat de hoofdregel van ons parlementaire stelsel geheel berust op het ongeschreven staatsrecht» en: «Uiteraard mag niet uit het oog worden verloren dat het ongeschreven staatsrecht een (noodzakelijke) aanvulling is van de Grondwet en niet andersom». Boeiend genoeg: een ongeschreven hoofdregel van ons parlementaire stelsel als aanvulling op de geschreven Grondwet. Die hoofdregel van ons parlementaire stelsel zou dus bij wijze van spreken geruisloos, althans zonder Grondwetsherziening, kunnen verdwijnen. Sterker wellicht nog, die hoofdregel kan bij Grondwetsherziening ongedaan worden gemaakt. Dit alles natuurlijk alleen wanneer er zo beslist zou worden door (de Regering en) het parlement. Blijft slechts de vraag, waarom die hoofdregel bij een algehele herziening niet te verwoorden in de Grondwet? Overigens spreken de bewindslieden over «de» hoofdregel van ons parlementaire stelsel. Deze leden zouden gaarne willen weten, welke regel door de bewindslieden als de hoofdregel wordt gezien.

Wanneer de bewindslieden schrijven over «de staatsrechtelijke werkelijkheid», «verouderde termen» en «geen breuk in de bestaande verhoudingen», lijkt dat toch onvoldoende. Zijn de termen verouderd of zijn de staatsrechtelijke verhoudingen sinds de termen werden neergeschreven veranderd?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden waardering voor de aandacht thans in de memorie van antwoord besteed aan het vraagstuk van de zogenaamde scheiding der machten. Zij konden zich in het algemeen wel vinden in hetgeen door de bewindslieden naar aanleiding van hun vragen in het voorlopig verslag naar voren was gebracht. Zij behielden zich overigens ook op dit punt een nadere gedachtenwisseling voor. Een zo helder mogelijke aanduiding van de toedeling van de diverse machten, hoe gecompliceerd de werkelijkheid ook mag zijn, is van wezenlijke betekenis. In dit kader achtten deze leden bij voorbeeld ook de probleemstelling van de zijde van de leden van D'66 en de reactie daarop van de bewindslieden van belang (blz. 5/6/7). Deze leden zouden nog een wat nadere omschrijving op prijs stellen van de eerste alinea op blz. 4 memorie van antwoord, met name van de op een na laatste zin van die alinea.

De leden van de C.D.A.-fractie stemden in met de alinea op blz. 5 van de memorie van antwoord betreffende de opvatting van de leden van de V.V.D.-fractie. Zij hadden ook kennis genomen van de in het verlengde hiervan liggende passage over de beschouwingen van die leden op blz. 10. Niet

geheel duidelijk was het de leden van de C.D.A.-fractie geworden in hoeverre en in welke mate en in welke omstandigheden – naar de opvatting van de bewindslieden – ministers (en staatssecretarissen) gehouden zijn hun persoonlijke (van «het» «kabinets»standpunt afwijkende) opvattingen in pectore dienen te houden.

De indeling van de nieuwe paragraaf

De leden van de C.D.A.-fractie waren er vooralsnog niet van overtuigd dat de door hen gesuggereerde opzet van deze paragraaf geen voorkeur zou verdienen boven de voorkeur van de bewindslieden.

Deze leden wilden tevens – zij verwezen ook naar het ter zake gestelde naar aanleiding van wetsontwerp 16 034 – de vraag op tafel leggen of het niet de voorkeur zou verdienen als titel van hoofdstuk 2 in plaats van «Regering» te kiezen «Koning en ministers». Zij meenden dat daarmee de inhoud van de beide voorgestelde paragrafen beter wordt gedekt. Daardoor zou ook de indeling in twee paragrafen kunnen verdwijnen.

Overigens zou het met handhaving van de indeling in twee paragrafen ook nog denkbaar zijn die paragrafen vervolgens de titels «Koning» en «Koning en ministers» mee te geven. Het lijkt in dat geval uit een oogpunt van systematiek geen bezwaar te zijn, als het hoofdstuk reeds de titel «Koning en ministers» heeft, ook een paragraaf van dit hoofdstuk aldus te benoemen.

Deze leden wilden, ter verduidelijking, met het hier volgende vergelijkende overzicht het geheel van hun overwegingen – ten aanzien van de indeling van hoofdstuk en paragrafen en met betrekking tot de inhoud van een aantal artikelen – nog eens ter overweging voorleggen.

Vergelijkend overzicht

wetsontwerpen A 16 035
B 16 035

leden van de C.D.A.-fractie

HOOFDSTUK 2

Regering

§1. Koning
§2. Koning en ministers

A. Artikel 2.2.1

1. De Regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.
2. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

Artikel 2.2.2

De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

Artikel 2.2.3

1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.
2. Ook kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.

Artikel 2.2.5

1. Bij koninklijk besluit kunnen staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen.

HOOFDSTUK 2

Koning en ministers

§1. Koning
§2. Koning en ministers

Artikel 2.2.1

1. De Koning en de ministers vormen de regering.
2. Idem.

Artikel 2.2.3

Idem

Artikel 2.2.4

Bij koninklijk besluit worden ministeriële departementen ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.

Artikel 2.2.5

Naast de ministers die belast zijn met de leiding van een ministerieel departement kunnen ook ministers benoemd worden die niet belast zijn met de leiding van een ministerieel departement.

Artikel 2.2.6

1. Idem
2. Idem.

2. Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.

Artikel 2.2.7

Het besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt door de Koning en mede door hemzelf ondertekend.

De besluiten waarbij de overige ministers en de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden door de Koning en mede door de minister-president ondertekend.

Artikel 2.2.8 (vóór nota van wijzigingen)

Bij de aanvaarding van hun ambt leggen de ministers en de staatssecretarissen ten overstaan van de Koning 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.

B. Artikel 2.2.4

1. De ministers vormen te zamen de ministerraad.
2. De minister-president is voorzitter van de ministerraad.
3. De ministerraad bevordert de eenheid van het regeringsbeleid.

Artikel 2.2.6

Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en mede door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

Artikel 2.2.8 (eerder 2.2.7)

Het koninklijk besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend.

De koninklijke besluiten waarbij de overige ministers worden benoemd of ontslagen, worden mede door de minister-president ondertekend.

De koninklijke besluiten waarbij de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden mede door de betreffende minister ondertekend.

Artikel 2.2.9 (eerder 2.2.8) **N.v.W.**

Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de ministers en de staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt ten overstaan van de Koning 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.

Artikel 2.2.2

1. De ministers vormen de ministerraad.
2. Idem.
3. De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen beleid en bevordert de eenheid van het regeringsbeleid; of: De ministerraad behandelt het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

Artikel 2.2.7 (eerder 2.2.9)

Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

Voor hun argumentatie ten aanzien van de indeling wilden deze leden mede verwijzen naar hetgeen zij in het voorlopig verslag naar voren brachten. Zij waren gevoelig voor het argument van de bewindslieden tegen de verplaatsing van het voorgestelde artikel 2.2.6 het slot van de paragraaf. Dit in hun opzet als 2.2.9 voorgestelde artikel hadden zij derhalve thans als artikel 2.2.7 opgenomen.

Deze leden bleven pleiten voor een afzonderlijk artikel betreffende de ministers zonder portefeuille als «bijzondere categorie». Zij zouden derhalve hun suggestie tot splitsing van artikel 2.2.3 vooralsnog willen handhaven. Voor de wens van de bewindslieden de tweede zin van het eerste lid te handhaven hadden deze leden overigens bij nader inzien begrip. Op de tekstuele inhoud wilden deze leden bij de betreffende artikelen afzonderlijk terugkomen.

Artikel 2.2.1 (ministeriële verantwoordelijkheid)

De leden van de C.D.A.-fractie vermoedden, dat in de eerste zin van de tweede alinea onder het kopje Artikel 2.2.1 op blz. 9 gelezen moet worden artikel 86, vierde lid, in plaats van derde lid.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden vooralsnog hun voorkeur behouden voor de tekst: «De Koning en de ministers vormen de regering». Stellig komt ook op deze wijze de eenheid tussen Koning en ministers tot uitdrukking. Tevens definieert ook deze tekst het begrip regering. Ten slotte sluit de door deze leden gesuggereerde tekst goed aan bij de terminologie van de voorafgaande artikelen 2.1.1/2.1.18.

«Kabinet» is de totaliteit van ministers en staatssecretarissen, volgens de bewindslieden. Dit hadden de leden van de C.D.A.-fractie nog niet eerder zo duidelijk in een officieel stuk zien staan. Verder vermelden de bewindslieden, dat een kabinet niet beschouwd kan worden als een orgaan met eigen staatsrechtelijke bevoegdheden. De conclusie moet dus bij voorbeeld zijn: het kabinet doet niets, althans het vergadert nooit.

Interessant is ook in dit kader hetgeen te lezen is op blz. 12: «de term «ministerie» is als aanduiding van «kabinet» niet meer gangbaar». Nog een vraag wilden deze leden stellen: werd vroeger – ook na de invoering van het instituut van de staatssecretaris – met kabinet alleen bedoeld het totaal van ministers? Zo ja, dan is het staatsrecht blijkbaar ook hier in ontwikkeling. Vgl. ook blz. 18 memorie van antwoord.

Artikel 2.2.2 (benoeming ministers)

Dat de bewindslieden enige nadere informatie (blz. 11 memorie van antwoord hadden verstrekt over de woorden «naar welgevallen», waardeerden de leden van de C.D.A.-fractie.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden in het voorlopig verslag (blz. 6) gesteld, dat aan de passage in de memorie van toelichting op blz. 6 «dat een minister of staatssecretaris die het vertrouwen van een parlementaire meerderheid mist, niet kan aanblijven», toegevoegd had kunnen worden: «tenzij hij niettemin wordt gedoogd». De bewindslieden achtten deze toevoeging blijkens de memorie van antwoord op blz. 12 «overbodig». Deze leden konden dit niet beamen. Wel konden zij zich scharen achter de zin, welke de bewindslieden thans achter «overbodig» lieten volgen om hun bedoeling nader te omschrijven. Daarin wordt gesproken over: *geacht* worden het vertrouwen te hebben. Met die formule hadden deze leden geen moeite. Daar valt gedogen onder.

Artikel 2.2.3 (instelling ministeries)

De leden van de C.D.A.-fractie wensten nog terug te komen op de begrippen ministerie, ministerieel departement en departement. Van deze drie begrippen mag «ministerieel departement» niet zo erg veel wortel geschoten hebben, van de bewering dat de aanduiding «ministerie» zeer gebruikelijk zou zijn, waren zij niet overtuigd, zeker niet als men die aanduiding vergelijkt met het in het spraakgebruik zeer bekende en hanteerbare begrip departement, dat ook in de onderhavige stukken zijdens de bewindslieden herhaaldelijk – terecht – wordt gebruikt. Het leek deze leden dan ook beter het begrip departement te handhaven en verder te laten inburgeren. Dat daarbij in de Grondwet de nadere aanduiding «ministerieel» voor departement (eventueel) gehandhaafd zou worden, leek hun geen probleem te zijn.

Deze leden hadden eerder en ook hiervoor reeds gepleit voor een afzonderlijk artikel betreffende ministers zonder portefeuille. De bewindslieden bevestigden in de memorie van antwoord naar aanleiding van een vraag van deze leden, dat er slechts in zoverre verschil in staatsrechtelijke bevoegdheden met de minister als hoofd van een ministerie is, dat ministers zonder portefeuille niet belast zijn met de leiding van een departement. Deze leden

vroegen zich af of ook verwoord zou kunnen worden, dat ministers zonder portefeuille geen eigen begrotingshoofdstuk hebben. Daaraan zou de vraag gekoppeld kunnen worden of dat bepaalde staatsrechtelijke consequenties heeft.

Betreffende de positie van de ambtenaren meenden deze leden uit de memorie van antwoord te moeten begrijpen, dat – bij voorbeeld – alle ambtenaren op het Departement van Buitenlandse Zaken formeel worden benoemd door de Minister van Buitenlandse Zaken. Kan dit tevens inhouden: informeel – tevens – door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking? Deze leden hadden begrepen, dat alle ambtenaren op het betreffende departement ondergeschikt zijn aan beide ministers.

Artikel 2.2.5 (staatssecretarissen)

Voor de leden van de C.D.A.-fractie was ook na de memorie van antwoord de positie van de staatssecretaris nog niet geheel duidelijk. Ook het antwoord op de vraag naar mogelijke ontwikkeling van het ambt van staatssecretaris stond hun niet helder voor de geest. De ruimte voor die ontwikkeling is in feite zeer groot, zo stellen de bewindslieden. Wel worden (uiterste) grenzen gezien. Deze leden zouden gaarne iets duidelijker willen zien welke ontwikkelingen van dit ambt op zich zelf als redelijk mogelijk zouden kunnen worden beschouwd en in hoeverre die ontwikkelingen dan verwijderd zijn van de huidige positie. Lazen deze leden terecht uit de memorie van antwoord, dat een staatssecretaris – die ingevolge de grondwettelijke bepaling «als minister» kan optreden – minister ad interim kan zijn naast een «echte» minister ad interim? Kan dit ook in hetzelfde tijdsbestek?

Deze leden waren verheugd, dat hun indruk juist was, dat benoeming van een staatssecretaris bij een minister zonder portefeuille mogelijk wordt. Zij vroegen zich overigens af in hoeverre dit wenselijk is. Zij wilden ook de vraag stellen of een minister zonder portefeuille eigenlijk zelf al niet een («ontwikkelde») staatssecretaris was (met stemrecht in de ministerraad)?

Deze leden betreurden het, dat de bewindslieden tegen de term «onderminister» ook in de memorie van antwoord, geen ander argument hebben, dan dat de vervanging van de term staatssecretaris de onjuiste indruk zou kunnen wekken, dat in de positie van dit ambt wijziging zou worden gebracht. Deze leden zagen tussen beide termen niet zo'n groot verschil, dat daardoor een onjuiste indruk zou ontstaan. Bovendien zou een onjuiste indruk in alle nuchterheid niet kunnen ontstaan, indien desgewenst duidelijk wordt gemaakt, dat in de positie van dit ambt geen wijziging wordt gebracht. Immers blijkt dit niet de bedoeling te zijn. Overigens blijft, zoals duidelijk is gemaakt, er zeer grote ruimte voor ontwikkeling van het ambt.

Deze leden hadden kennis genomen van hetgeen de bewindslieden over het aantal staatssecretarissen hadden geantwoord. Zij hadden een reactie gemist op de vraag naar het aantal staatssecretarissen in relatie tot het aantal ministers. Deze leden doelden daarbij o.a. op een eventuele vermindering van het aantal ministers waartegenover een vermeerdering van het aantal staatssecretarissen niet bij voorbaat geheel uit te sluiten zou zijn.

Artikel 2.2.7 (contraseign benoemingsbesluiten)

De leden van de C.D.A.-fractie hadden geen bezwaar tegen het expliciet vermelden van de Koning in artikel 2.2.6. Maar juist daarom is de vermelding «door de Koning» in artikel 2.2.7 niet nodig. De toevoeging «koninklijk» mag misschien overbodig zijn, maar het lijkt logisch niet de ene keer te spreken over «koninklijk besluit» (artikel 2.2.2, 2.2.3, 2.2.5 en 2.2.6) en dan weer over besluit (artikel 2.2.7). Vandaar dat deze leden hun voorstel, gedaan in het voorlopig verslag, handhaafden om te lezen: «Het koninklijk besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend». Zij meenden uit de memorie van antwoord te mogen begrijpen, dat dit bij de bewindslieden niet op bezwaar zou stuiten.

Deze leden zouden in navolging van een zo gewijzigde eerste zin ook het volgende van dit artikel willen aanpassen.

Bovendien zouden zij de besluiten ten aanzien van ministers en staatssecretarissen apart willen noemen, waarbij die betreffende de ministers mede door de minister-president worden ondertekend en die betreffende de staatssecretarissen door de betreffende minister. Het ontslag van een staatssecretaris moge (mede) een zaak zijn van algemeen regeringsbeleid, dat betekent nog niet, dat derhalve de minister-president zou moeten contrasigneren. Dat kan de minister, waarbij de staatssecretaris behoort, ook zelf doen.

Deze leden zouden over het vraagstuk van het aldus aangeduide anticiperend contrasigneren en de door de bewindslieden genoemde algemeen aanvaarde «samenvallende rechtmomenten» gaarne nog een nadere uiteenzetting ontvangen, waarbij tevens een vergelijking van de huidige en toekomstige situatie.

Artikel 2.2.8 (ambtsaanvaarding)

Voor het bij nota van wijziging aanpassen van de tekst van dit artikel waren de leden van de C.D.A.-fractie erkentelijk.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort