

Zitting 1979–1980

16 036 (R 1139)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opnemning van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

De opzet van dit wetsontwerp is toegelicht in de algemene toelichting op het wetsontwerp inzake het koningschap.

Op grond van artikel 5 van het Statuut voor het Koninkrijk moet voor het derde lid van artikel 2.2.4 en voor artikel 2.2.6 de rijkswetprocedure worden gevolgd. Daarom zijn beide artikelen – en de bepaling die artikel 86, zevende lid, van de Grondwet doet vervallen – in een ontwerp van Rijkswet neergelegd.

Toelichting

Artikel 2.2.4.

Artikel 2.2.4 (artikel 34 staatscommissie). Een bepaling met betrekking tot de ministerraad komt in de huidige Grondwet niet voor. Het enige artikel in de Grondwet waarin sprake is van «ministers in rade verenigd» is artikel 38. Ook een bepaling met betrekking tot de minister-president komt in de huidige Grondwet niet voor. Met betrekking tot de inhoud van het ministersambt en de positie van de ministers hebben zich sinds 1848 belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. De evolutie van het ambt van minister-president en van de raad van ministers springt daarbij in het oog. In de achtereenvolgende reglementen van orde van de ministerraad komt die evolutie tot uiting, evenals in het ongeschreven staatsrecht. Bij het optreden naar buiten hebben beide organen zich duidelijk als zelfstandige grootheden gemanifesteerd. Waar beide instituten aan te merken zijn als fundamentele elementen van ons staatkundig bestel, dient de Grondwet aan deze ontwikkeling niet voorbij te gaan. Wij achten het dan ook wenselijk dat aan het instituut van de ministerraad en het ambt van minister-president een grondwettelijke basis wordt verschaft.

Ten aanzien van het vermelden van de ministerraad verdient de aandacht, dat de groei van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid de betekenis van de ministerraad voor het totale regeringsbeleid heeft doen toenemen. Tot uitdrukking dient te komen, dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover de individuele ministers. In het eerste lid van het onderhavige artikel is zulks tot uitdrukking gebracht.

Wat de vermelding van de minister-president betreft is van belang, dat de positie van de minister-president zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot een in het staatsrecht erkend ambt. Met het groeien van de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad voor de hoofdlijnen van het rege-

ringsbeleid, groeide ook de betekenis van de voorzitter van de raad, als de eerst verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de coördinatie van dat beleid. Wij verwijzen in dit verband nog naar de uiteenzetting, die over de taak en de positie van de minister-president is gegeven in de bij de brief van de minister-president d.d. 22 december 1978 aan de Tweede Kamer gezonden nota betreffende de positie van de minister-president in verband met diens lidmaatschap van de Europese Raad¹. Volledigheidshalve verdient het opmerking, dat de in artikel 2.2.4, tweede lid, gekozen redactie naar onze mening voldoende ruimte laat voor vervanging van de minister-president als voorzitter van de ministerraad door de benoeming van een vice-voorzitter.

De staatscommissie in haar geheel is van oordeel, dat aanduiding van de voornaamste taak van de ministerraad gewenst is.

De kleinst mogelijke meerderheid van de staatscommissie stelt voor in de Grondwet een bepaling van de volgende inhoud op te nemen: de ministerraad bepaalt het algemeen regeringsbeleid. Door een dergelijk voorschrift wordt volgens deze meerderheid vastgelegd, dat het bepalen van het algemeen regeringsbeleid een zaak is, die de ministerraad als geheel toekomt en die niet tot de bevoegdheid behoort van afzonderlijke ministers of van de minister-president. Het kan een zeker tegenwicht vormen tegenover het beklemtonen van de positie van de minister-president. De bepaling is op zich zelf van zo algemene inhoud, dat voor verstarring van de ontwikkeling van de ministerraad geen vrees behoeft te bestaan.

De grootst mogelijke minderheid van de commissie acht de gekozen omschrijving minder gelukkig. Een dergelijke omschrijving zou, zo meent zij, ook in het debat tussen regering en Staten-Generaal, aanleiding kunnen geven tot allerlei discussies omtrent de grenzen van het algemeen regeringsbeleid en de onderscheiding tussen de verantwoordelijkheid van de minister en die van de ministerraad. De omschrijving zou aanleiding kunnen geven tot de stelling, dat bij de wet aan de afzonderlijke ministers opgedragen bevoegdheden ofwel op de ministerraad overgaan, of niet meer kunnen worden uitgeoefend dan in of na overleg met die raad, wanneer die uitoefening geacht wordt tot het algemeen regeringsbeleid te behoren. Bovendien wijst de minderheid erop, dat overeenkomstige bepalingen elders soms zijn gebruikt om de volksvertegenwoordiging het recht te ontzeggen tegen het algemeen regeringsbeleid in te gaan. Zij zou daarom in aansluiting bij het eerste lid van artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers, willen lezen dat de raad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert.

Wij zijn van mening dat de richting van het algemeen regeringsbeleid voortvloeit uit de politieke samenstelling van parlement en kabinet en in het samenspel tussen deze organen wordt bepaald. Een bepaling, zoals is voorgesteld door de meerderheid van de staatscommissie, zou de onjuiste indruk kunnen wekken, dat zij niet enkel betrekking heeft op de relatie tussen ministerraad en ministers, maar ook op die tussen ministerraad en andere staatsorganen. Daaruit zou de onjuiste conclusie getrokken kunnen worden dat het, met uitsluiting van alle andere staatsorganen, de exclusieve bevoegdheid van de ministerraad is het algemeen regeringsbeleid te bepalen. Dit dient naar ons oordeel te worden vermeden en het is mede hierom dat wij de door de meerderheid van de staatscommissie voorgestelde bepaling niet zouden willen overnemen.

In de artikelen 4 en 5 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers (Stb. 1979, 264) is de taak van de ministerraad aangeduid. Het eerste lid van artikel 4 bepaalt dat de raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en dat hij de eenheid van dat beleid bevordert.

In het kader van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers is de bedoeling van het eerste gedeelte van deze bepaling zonder meer duidelijk. Het gaat hier om een taakafbakening tussen ministerraad en afzonderlijke ministers. Het spreekt ook vanzelf dat een reglement van orde voor de ministerraad slechts de relatie tussen ministerraad en afzonderlijke ministers kan regelen en niet die tot andere staatsorganen.

¹ Zie Kamerstukken II 1978/79, 15 424, nr. 1.

Deze taakaanduiding zou, uit dat verband gelicht en in de Grondwet geplaatst, tot hetzelfde misverstand kunnen leiden als het meerderheidsvoorstel van de staatscommissie. Wij zijn van mening dat een zodanige bepaling in de Grondwet dan ook beter achterwege kan blijven.

Niettemin zijn wij van oordeel dat het gewenst is een taakaanduiding van de ministerraad in de herziene Grondwet op te nemen. In navolging van de grootst mogelijke minderheid van de staatscommissie stellen wij voor te bepalen dat de ministerraad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert. Deze bepaling kan niet leiden tot de hierboven geschetste misverstanden en geeft de belangrijke positie van de ministerraad in ons staatsbestel weer.

Artikel 2.2.6 (Artikel 32, tweede lid, staatscommissie). De huidige Grondwet bepaalt in artikel 86, laatste lid, dat alle koninklijke besluiten ministerieel contraseign behoeven. In het onderhavige artikel is deze eis eveneens opgenomen, terwijl in overeenstemming met de praktijk ook de wetten zijn vermeld. In het artikel is anders dan in het voorstel van de staatscommissie en het huidige grondwetsartikel, duidelijk tot uitdrukking gebracht dat ook de Koning – en wel als eerste – ondertekent. Voorts is in verband met de opzet van artikel 2.2.5, tevens de mogelijkheid van medeondertekening door een staatssecretaris met zoveel woorden genoemd.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

