
Vergaderjaar 2013-2014

33 200

Voorstel van rijkswet van de leden de Groot en Schepers houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verankering van de soevereiniteit van het volk in de Grondwet

Nr. 1

BEGELEIDENDE BRIEF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Groningen, 28 februari 2014

Voor u ligt een voorstel van rijkswet dat antwoord beoogt te geven op de meest fundamentele staatkundige en constitutionele vraag, namelijk de vraag naar de grondslag voor het geldende recht en de daarin geconstitueerde overheidsorganen.

In het voorliggende wetsvoorstel beogen wij op deze vraag antwoord te geven door de verankering van volkssoevereiniteit in de Grondwet. De keuze voor dit constitutionele uitgangspunt maakt het noodzakelijk de Grondwet op een drietal plaatsen te wijzigen, te weten:

- Benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen
 - Inclusief een additioneel artikel betreffende het tijdstip waarop deze wijziging in werking dient te treden.
- Eed bij ambtsaanvaarding ministers en staatssecretarissen
- Vertrouwensregel

Daarnaast behoeven een aantal bepalingen van de Grondwet een nadere toelichting, zonder dat deze noodzakelijkerwijs gewijzigd dienen te worden.

De memorie van toelichting, die het voorstel van rijkswet vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

Groot, Ramon de
Schepers, Ruud

Begeleid door: mr. dr. H.G. (Han) Warmelink
Universitair hoofddocent Staatsrecht

Vergaderjaar 2013-2014

33 200 **Voorstel van rijkswet van de leden de Groot en Schepers houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verankering van de soevereiniteit van het volk in de Grondwet**

Nr. 2

VOORSTEL VAN RIJKSWET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verankering van de soevereiniteit van het volk in de Grondwet.

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Voor artikel 1 wordt een algemene bepaling ingevoegd, luidende:

Algemene bepaling

Alle overheidsmacht gaat uit van het volk.

B

In artikel 43 wordt « bij koninklijk besluit » vervangen door: door de Tweede Kamer.

C

Artikel 46, eerste lid, komt te luiden:

1. Staatssecretarissen kunnen door de Tweede Kamer worden benoemd en ontslagen.

D

In artikel 49 wordt « ten overstaan van de Koning » vervangen door: ten overstaan van de Tweede Kamer.

E

Na artikel 63 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 63a

De Tweede Kamer kan het vertrouwen in één of meer ministers of staatssecretarissen opzeggen. Indien een uitspraak van de Tweede Kamer inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in één of meerdere ministers of staatssecretarissen er niet toe leidt dat de betrokken minister of staatssecretaris zijn ontslag indient, kan de Tweede Kamer besluiten tot ontslag.

ARTIKEL III

Aan de Grondwet wordt het volgende additionele artikel toegevoegd:

ARTIKEL IV

De artikelen 43 en 46, eerste lid, naar de tekst van 1983, blijven van kracht tot het tijdstip waarop in het kader van een nieuw te vormen kabinet, ministers en staatssecretarissen worden benoemd.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties,

De Minister van Buitenlandse zaken,

Vergaderjaar 2013-2014

33 200

Voorstel van rijkswet van de leden de Groot en Schepers houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verankering van de soevereiniteit van het volk in de Grondwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. INLEIDING

De Nederlandse Grondwet viert binnenkort haar tweehonderdjarig bestaan. Haar geschiedenis gaat terug naar de aankomst van prins Willem Frederik op het strand van Scheveningen, niet lang daarna gevolgd door de aanvaarding van de Soevereiniteit “onder waarborging eener vrije constitutie welke uwe vrijheid tegen (...) mogelijke misbruiken verzekert”.¹ Op 21 december 1813 benoemde Willem Frederik een commissie onder leiding van G.K. van Hogendorp wier taak het was een Grondwet voor de herstelde staat te ontwerpen op grondslag van de reeds aan Willem I aangeboden en door hem aanvaarde soevereiniteit.² Het resultaat werd aan de beoordeling van 600 notabelen uit de gehele natie onderworpen en op 29 maart 1814 in de Nieuwe Kerk te Amsterdam afgekondigd.

Nu, tweehonderd jaar later, behoort de Nederlandse Grondwet tot de oudsten ter wereld. In deze tweehonderd jaar is er zowel in de samenleving als in de staatrechtelijke verhoudingen het nodige veranderd. Nederland ontwikkelde zich van een sterk centralistische monarchie tot een moderne parlementaire democratie. Het kiesrecht ontwikkelde zich van een zeer beperkt censuskiesrecht tot een algemeen kiesrecht voor zowel mannen als vrouwen en een verzuilde samenleving op basis van levensbeschouwelijke of sociaal-economische factoren veranderde in de huidige, multiculturele, samenleving. Buiten de eigen landsgrenzen was Nederland één van de landen die aan de basis stond van de huidige Europese Unie, een samenwerkingsverband dat inmiddels bestaat uit 28 lidstaten.

Deze Grondwet, getuige geweest van al deze staatsrechtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen en niet geheel gevrijwaard gebleven van meer of minder ingrijpende wijzigingen, heeft nu, tweehonderd jaar later, nog steeds gelding. Toch is één van de meest fundamentele constitutionele vragen, die naar de grondslag van het geldende recht en de daarin geconstitueerde overheidsorganen, door onze Grondwet al die tijd onbeantwoord gebleven. Enerzijds wenste men de

¹ H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet, Bronnenverzameling*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1908, p. 26

² Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 136

vergadering der notabelen tot aanvaarding van de Grondwet aan te duiden als “Groote vergadering representerende de Verenigde Nederlanden”³, wat een aanwijzing zou kunnen inhouden neigende naar de Soevereiniteit van het Volk, anderzijds was het Willem I die de Grondwet aan deze vergadering aanbood, wat tezamen met zijn titel van Soeverein Vorst doet vermoeden dat hij de grondslag is geweest voor al het geldende recht en de daarin geconstitueerde overheidsorganen. De Grondwet heeft zich over deze fundamentele keuze nooit uitgelaten. Noch naar de Koning, noch naar het volk wordt verwezen als zijnde Soeverein over de rechtsorde. De Grondwet laat het antwoord op de vraag naar haar grondslag in het midden. Onze Grondwet is hiermee als een huis zonder fundament: het is een schets van het staatsrechtelijk geraamte, maar geeft niet aan waarop het gefundeerd is.

De Nederlandse Grondwet is hierin weliswaar niet uniek, maar in de meeste ons omringende landen wordt in de Grondwet verwezen naar een zich buiten de rechtsorde bevindende, abstracte, soeverein. Zo stelt het Duitse Grundgesetz dat alle staatsgezag van het volk uitgaat en stelt de Belgische Grondwet dat alle machten van de natie uitgaan. Deze landen verwijzen in de Grondwet naar het volk, de Grondwetgever die tot het instellen van een rechtsorde is overgegaan. Door het volk als bron te nemen van alle overheidsmacht vormt zij zowel een grondslag voor het recht en de macht van de daarin geconstitueerde overheidsorganen, als ook een legitimatie voor deze macht.⁴ Naar het oordeel van initiatiefnemers is de tijd rijp en de noodzaak daar om ook de Nederlandse Grondwet in een antwoord te laten voorzien op deze prangende vraag naar de herkomst van legitieme overheidsmacht en te kiezen voor de verankering van de soevereiniteit van het volk in de Grondwet.

DRINGENDE BEHOEFTE

In een groot deel van de Nederlandse samenleving leven gevoelens van onvrede en wantrouwen richting de Haagse politiek⁵. Men heeft het gevoel dat kamerleden en ministers niet veel geven om wat mensen zoals zij denken en zouden daarnaast graag meer invloed willen hebben op belangrijke politieke kwesties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het vertrouwen in regering en Tweede Kamer kleiner is dan het vertrouwen in grote ondernemingen, vakbonden en zelfs de media.⁶ De voorgestelde democratische legitimatie van overheidsmacht in de Grondwet kan dienen als middel om het vertrouwen van de burgers in de Haagse politiek te versterken en de burger weer het gevoel te geven dat het uiteindelijk de wil van het volk is dat ten grondslag ligt aan al het overheidshandelen.

Daarnaast heeft het opnemen van een verwijzing naar de Soeverein in de Grondwet als belangrijk voordeel dat hierin een grens kan worden gevonden voor de overdracht van bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging aan (inter)nationale organisaties. Met deze grens, gevonden in de soevereiniteit van het volk, wordt tegemoet gekomen aan een in de samenleving levend gevoel van uitholling van de eigen rechtsorde. Zo werd in 2005 op niet mis te verstane wijze duidelijk gemaakt dat een Europese Grondwet te verregaand afbreuk zou doen aan de eigen rechtsorde, werd dit meer recent nog eens

³ H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet, Bronnenverzameling*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1908, p. 403

⁴ A. Cuyvers, *De botsing van interne en externe soevereiniteit, Europa als ken-instrument van soevereiniteit in historisch perspectief*, in: G. Molier & T. Slootweg, *Soevereiniteit en recht. Rechtsfilosofische beschouwingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 117-118

⁵ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3380455/2013/01/21/Nederland-is-vertrouwen-in-leiders-kwijt.dhtml>

⁶ Continú onderzoek burgerperspectieven, *Burgerperspectieven 2012/3*, Sociaal en Cultureel Planbureau http://download.omroep.nl/nos/docs/280912_cpb_rapport.pdf

duidelijk tijdens het debat in de Tweede Kamer omtrent het EU Burgerforum en wordt deze onvrede eveneens bewezen door de frequentie waarmee Nederlandse politici menen te moeten ontkennen dat sprake er is van overdracht van soevereiniteit aan 'Brussel'.⁷ Initiatiefnemers onderkennen de voordelen van globalisering en de noodzaak van internationale samenwerking, maar constateren tevens dat onze Grondwet tekortschiet als het gaat om het waarborgen van de wil van het soevereine Nederlandse volk. De voorgestelde wijziging zal hieraan tegemoetkomen.

De noodzaak tot wijziging van de Grondwet blijkt daarnaast uit het achterblijven van de Grondwet bij de staatsrechtelijke ontwikkelingen en verschuivende politieke opvattingen. Hierdoor zijn de plaats en de bevoegdheden van de verschillende overheidsorganen in ons staatsbestel niet langer goed te verklaren. In de afgelopen tweehonderd jaar heeft Nederland zich ontwikkeld van een sterk centralistische monarchie tot een parlementaire democratie met nog slechts een bescheiden rol voor de Koning. Sinds de aanvaarding van de soevereine macht door Willem I in 1813 is de macht van de Koning steeds verder ingeperkt ten gunste van zijn ministers en de volksvertegenwoordiging. De huidige Grondwet, tweehonderd jaar geleden opgesteld in opdracht van de Soeverein Vorst, geeft wel enige blijk van deze machtsverschuiving, maar maakt hieromtrent geen fundamentele keuze. Dit terwijl uit de hedendaagse politieke opvattingen kan worden opgemaakt dat volkssoevereiniteit als constitutioneel uitgangspunt wordt genomen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de onlangs gewijzigde procedure omtrent de formatie van een nieuw kabinet. Op voorstel van de leden Schouw en van der Ham staat de Koning na een tweehonderdjarige traditie niet langer centraal in dit proces. Tegenwoordig is de volksvertegenwoordiging de regisseur in dit proces. Vanuit democratisch oogpunt en gezien de staatsrechtelijke ontwikkelingen is dit begrijpelijk, vanuit grondwettelijk oogpunt is deze ontwikkeling echter merkwaardig. De Tweede Kamer heeft met deze ontwikkeling de facto de benoeming en het ontslag van de ministers in handen gekregen, dit terwijl onze Grondwet in artikel 43 bepaalt dat ministers bij Koninklijk Besluit (tot 1983 "naar welgevallen") benoemd en ontslagen worden. Wanneer onze Grondwet naar het volk als haar Soeverein zou verwijzen, wanneer zij met andere woorden uiting zou geven aan het reeds heersende constitutionele uitgangspunt dat de wil van het volk bepalend moet zijn voor de uitoefening van overheidsmacht, dan zou deze breuk met de traditie goed te verklaren zijn. Wanneer alle overheidsmacht uitgaat van het volk is het immers logisch dat benoeming, ontslag en al het handelen van ministers te herleiden is tot de wil van het volk.

CONSTITUTIONELE RIJPHEID

De constitutionele rijpheid is onder meer af te leiden uit de bovengenoemde staatsrechtelijke ontwikkelingen, met als recent voorbeeld de gewijzigde procedure omtrent de kabinetsformatie. Hieraan ligt de heersende opvatting ten grondslag dat niet de Koning maar de wil van het Nederlandse volk bepalend dient te zijn.

De tijd is rijp nu traditioneel Koningsgezinden partijen zoals het CDA niet langer zijn gekant tegen een grotere invloed van het volk op de uitoefening van overheidsmacht. Sterker nog: sinds kort kan het CDA

⁷ <http://www.trouw.nl/tr/nl/7964/Schuldencrisis/article/detail/3068925/2011/12/07/Rutte-geen-sprake-van-verlies-soevereiniteit-aan-EU.dhtml>

zelfs onder de voorstanders van een gekozen burgemeester worden geschaard.⁸

Tot slot gaf de toen nog aanstaande Koning Willem-Alexander in een televisie-interview op 17 april 2013 aan geen problemen te hebben met een ceremonieel Koningschap “als het wetgevingsproces democratisch en volgens de regels van de Grondwet gaat”. Deze tweehonderd jaar geleden ondenkbare woorden van de Koning geven aan dat de tijd rijp is om de Nederlandse Grondwet in overeenstemming te brengen met de heersende opvattingen over de rol van de Koning en de volksvertegenwoordiging, de representant van de ware legitimatiebron van alle overheidsmacht: het Nederlandse volk.

1.1 HET VOORSTEL

Initiatiefnemers beogen met dit voorstel de Nederlandse Grondwet te voorzien van een fundament, een grondslag voor het geldende recht en de daarin geconstitueerde overheidsorganen. Een fundament waarop de uitoefening van overheidsmacht kan steunen. Een reeds tweehonderd jaar gaande ontwikkeling, met als meest recente voorbeeld de centrale rol die de Tweede Kamer heeft ingenomen in het proces van kabinetsformatie, laat zien dat de rol van de Koning aan belang inboet ten gunste van de volksvertegenwoordiging. Dit voorstel beoogt, door het volk tot legitimatiebron van alle overheidsmacht te maken, het grondwettelijke sluitstuk te vormen voor deze ontwikkeling en tevens het uitgangspunt te vormen voor toekomstige ontwikkelingen.

Naast codificatie van een heersende opvatting beoogt dit voorstel de Grondwet te voorzien van een fundament. Een fundament waarop het staatsrechtelijk geraamte kan steunen, dat de plaats en de bevoegdheden van de verschillende overheidsmachten kan verklaren en dat kan dienen als leidraad voor toekomstige aanpassingen in de constitutionele verhoudingen.

1.2 LEESWIJZER

Om inzichtelijk te maken dat de invoering van volkssoevereiniteit een sluitstuk vormt op de staatsrechtelijke ontwikkelingen vanaf 1813 wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de Nederlandse staatsrechtelijke historie. Achtereenvolgens worden het ontstaan van de monarchie (paragraaf 2.2), de ministeriële verantwoordelijkheid (paragraaf 2.3) en tot slot de rol van de Koning (paragraaf 2.4) behandeld.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het concept volkssoevereiniteit (paragraaf 3.2) en de verschillende vormen hiervan. Ook wordt in dit hoofdstuk een (rechts)vergelijking gemaakt met onder andere België, Duitsland en Zweden (paragraaf 3.3).

In hoofdstuk 4 komt de voorgestelde regelgeving aan de orde.

- Algemene bepaling (paragraaf 4.2)
- Benoeming en ontslag van ministers (paragraaf 4.3)
- Benoeming en ontslag van staatssecretarissen (paragraaf 4.4)
- Ambtsaanvaarding en eed ten overstaan van de Tweede Kamer (paragraaf 4.5)
- De vertrouwensregel (paragraaf 4.6)

⁸ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3587823/2014/02/01/CDA-na-jaren-aarzelen-ook-voor-gekozen-burgemeester.dhtml>

- Additioneel artikel (paragraaf 4.7)

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de regelgeving behandeld die een nadere toelichting behoeven, maar niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden gewijzigd.

2. STAATSRECHTELIJKE HISTORIE

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een korte uiteenzetting gegeven van de staatsrechtelijke historie van Nederland. Hiermee beogen initiatiefnemers de staatsrechtelijke ontwikkeling(en) van Nederland tot uitdrukking te brengen. Als gevolg hiervan kan de voorgestelde wijziging worden begrepen als het sluitstuk van een reeds langlopende ontwikkeling. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het ontstaan van de monarchie na de val van de Bataafse republiek (paragraaf 2.2), de totstandkoming van de ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementaire stelsel (paragraaf 2.3), gevolgd door de (beperkte) rol van de Koning (paragraaf 2.4) en tot slot de kabinetsformatie (paragraaf 2.5).

2.2 HET ONTSTAAN VAN DE MONARCHIE

“Den Koning van Hispanje heb ik altijd geëerd” luidt de laatste zin van het eerste couplet van het Nederlandse volkslied. De zin verwijst naar de periode dat de Habsburgse Nederlanden onder de heerschappij (1555 – 1581) van de zoon van Karel V, Koning Filips II van Spanje vielen. De passage illustreert dat de Nederlandse staatsrechtelijke geschiedenis al vroeg werd gekenmerkt door de ontwikkeling van een monarchale staatsstructuur. Uiteindelijk werd deze ontwikkeling onderbroken doordat de gewesten op 26 juli 1581, middels het Plakkaat van Verlatinge, Philips II van zijn gezag vervallen verklaarden. Enigszins noodgedwongen kregen de gewesten in de Republiek der Verenigde Nederlanden een republikeinse regeringsvorm omdat andere vorsten het soeverein gezag niet aanvaardden en de prins van Oranje in 1584 in Delft werd vermoord. Hoewel de stadhouders het hoogste gewestelijke ambt bekleedden, berustte de soevereiniteit bij de gewesten.

Met de val van de republiek kwam aan dit stadhouderschap een einde, maar toen in 1813 de bevrijding van de Franse bezetting en inlijving kwam, keerde men terug naar de oude dynastie: de zoon van de laatste stadhouder (Willem V), Willem Frederik van Oranje-Nassau, werd uitgeroepen tot Soeverein Vorst. Naast hem kwam een volksvertegenwoordigend lichaam met de oude naam Staten-Generaal, bestaande uit één kamer van 55 leden benoemd door de staten van de provincies (art. 56 Gw 1814). Van echte volksinvloed was echter geen sprake, omdat deze volksvertegenwoordiging louter bestond uit notabelen. De bestuursmacht kwam praktisch geheel toe aan de Soevereine Vorst en daarmee volgde men onder het Koningschap van Willem I de monarchale praktijk van elders. De Koning voerde een persoonlijk regime en werd omgeven door de zelfbenoemde hoofden van ministeriële departementen (art. 35 Gw 1814), later ministers geheten. Deze ministers waren getrouwe dienaren en waren alleen verantwoording aan de Koning verschuldigd. Willem I werd dan ook wel gezien als een verlicht

despoot.⁹ De Koning onderhield regelmatig contact met hen door middel van een – overigens niet in de Grondwet genoemde - algemeen secretaris van staat.

De Soevereine Vorst en de Staten-Generaal voerden samen de wetgevende macht, met recht van initiatief aan beide zijden. Hoe ver de beperking voor de Soevereine Vorst ging zei de Grondwet echter niet; slechts voor enkele zaken eiste zij een wettelijke regeling. Wat niet uitdrukkelijk aan de Staten-Generaal was voorbehouden, beschouwde de Koning als zaak van de koninklijke regering. Willem I gedroeg zich dan ook als het centrum van de staat en dit werd versterkt doordat de regering over belangrijke geldbronnen beschikte buiten de begroting om, waardoor de begrotingscontrole onvolledig werd.

Al vanaf 1813 is er veel verzet geweest tegen deze alleenheerschappij van de Koning. Men wilde meer invloed van het parlement. Uiteindelijk kwam Willem I in het nauw doordat in 1839 de Tweede Kamer de koloniale Leningwet en de Begrotingswet afkeurde waardoor de betreffende ministers ontslag namen. Deze gang van zaken zonder precedent kondigde reeds de ministeriële verantwoordelijkheid aan. De conservatieve praktijk van Willem I bleek voor de Belgen bovendien ook een van de redenen om zich in 1830 af te scheiden van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Belgisch conflict zorgde ervoor dat in 1839 de Grondwet moest worden aangepast aan de veranderde omstandigheden. Hierdoor werd de mogelijkheid geboden om ook de alleenheerschappij van de Koning in te perken.

2.3 MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Aanvankelijk was de ministeriële verantwoordelijkheid niet opgenomen in de voorgestelde wijzigingen van de Grondwet van 1813. Willem I vond dat de ministers wel verantwoording dienden af te leggen, maar dan aan hem. De Tweede Kamer dreigde daarop het enige wapen dat de toenmalige Grondwet haar schonk, de budgetweigering, in stelling te brengen. De regering kon uiteindelijk niets anders dan toegeven en dit leidde ertoe dat in 1840 de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd. Vanaf toen konden de ministers aansprakelijk worden gehouden voor besluiten van de Koning en moesten zij zich daarover zelfstandig een oordeel vormen. Mede hierdoor heeft Willem I besloten om in 1840 afstand van de troon te doen.

In 1844 dienden onder leiding van Thorbecke, negen leden van de Tweede Kamer een ingrijpend voorstel tot herziening van de Grondwet in. Het voorstel kon echter niet rekenen op een meerderheid van de Kamer, mede omdat men meende dat een voorstel tot herziening van de Grondwet van de kroon behoorde uit te gaan. Het Europese staatsrechtelijke landschap veranderde echter na de februari-revolutie van 1848 in Frankrijk en de oproer in verschillende Duitse hoofdsteden. Willem II, die eerder de conservatieve lijn van zijn vader wilde voortzetten, ontbood op 13 maart 1848, buiten zijn ministers om, de voorzitter van de Tweede Kamer, Boreel van Hoogelanden, en verklaarde zijn bereidheid om in te stemmen met een vergaande herziening.¹⁰ Hij veranderde in één nacht van conservatief naar liberaal.

⁹ A. Goslinga, Koning Willem 1 als verlicht despoot, 1918

¹⁰ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 142

In 1848 verwerd het spoor van de in 1840 ingevoerde strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid tot een zijspoor doordat de ministeriële verantwoordelijkheid in volle omvang, gekoppeld aan de onschendbaarheid van de Koning, in de Grondwet werd opgenomen (art. 53 Gw 1848). De bepaling raakte het regeringsbeleid in volle omvang, schiep de twee-eenheid tussen Koning-minister en maakte daarin de minister tot de politiek verantwoordelijke. Vanaf toen werd de minister het aanspreekpunt voor het parlement tot wie zij zich altijd kón, maar ook uitsluitend had te richten. Naast de ministeriële verantwoordelijkheid kreeg de Koning het recht om de kamers te ontbinden (art. 70 Gw 1848), maar werd tegelijkertijd de positie van de Tweede Kamer versterkt doordat deze de rechten van enquête en amendement kreeg en het budgetrecht werd versterkt. Hierdoor werd een ander stelsel van regeren voorbereid, dat men ook wel pleegt aan te duiden als een parlementair stelsel. Vanaf dat moment dient de regering verantwoording af te leggen aan het parlement.

2.4 DE ROL VAN DE KONING

De Koning vervult verschillende rollen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. In deze paragraaf worden, in het kader van de voor te stellen wijzigingen, deze rollen nader toegelicht. Hierbij wordt vooral ingegaan op de rollen die de Koning vervult binnen de Nederlandse staatrechtelijke orde.

STAATSHOOFD

Allereerst is de Koning het hoofd van de staat, het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit Nederland, Aruba, Curaçao en St. Maarten. De Grondwet bevat, in tegenstelling tot het Statuut, geen rechtstreekse verwijzing naar deze rol van de Koning omdat dit vanzelfsprekend werd geacht. De Koning als staatshoofd vertegenwoordigt de betrekkingen van Nederland met andere staten door onder andere staatsbezoeken en de ontvangst van vertegenwoordigers van andere staten.

ONDERDEEL VAN DE REGERING

De Koning maakt sinds 1983 formeel deel uit van de regering (art. 42 lid 1 Gw). Hiervoor gold overigens reeds de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers tegenover het parlement. De Koning maakt deel uit van de regering, maar de beraadslaging en besluitvorming berust bij de ministers die samen de ministerraad vormen (art. 45 lid 3 Gw). Bij dit orgaan ligt ook de politieke verantwoordelijkheid en hiervan is de Koning dan ook geen onderdeel. De Koning is geen regeringsleider en bezit zelf ook geen politieke macht (let op: macht is niet hetzelfde als gezag).¹¹ De politieke marges van de Koning worden afgeleid van de prerogatieven die de Britse staatsrechtkenner Bagehot in zijn boek 'The English Constitution' van 1867 als volgt samenvatte: 'the right to be consulted, the right to warn, the right to encourage'. Daarop is het regelmatige overleg tussen de Koning en de minister-president – of de afzonderlijke ministers – ook gericht. Het ambt regering treedt als eenheid naar buiten, maar alleen de ministers zijn verantwoording schuldig voor het handelen van de regering (en overigens voor het ambt Koning). Van interne meningsverschillen mag naar buiten toe niet blijken: gesprekken tussen de Koning en de bewindslieden dienen geheim te blijven.

¹¹ E.M.H. Hirsch Ballin, *Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Boom: Den Haag

Art. 43 van de Grondwet bepaalt dat bij Koninklijk Besluit de ministers worden benoemd en ontslagen. Op grond van art. 48 van de Grondwet draagt de minister-president de primaire politieke verantwoordelijkheid voor deze benoemingen wat tot uitdrukking komt in het mede-ondertekenen van de benoemings- en ontslagbesluiten.

WETGEVINGSPROCES

De Koning heeft bovendien een summiere rol in het wetgevingsproces. Hoewel uit artikel 82 van de Grondwet een initiatiefrecht van de Koning zou kunnen worden afgeleid, dient deze bepaling zo begrepen te worden dat met 'door of vanwege de Koning' de regering wordt bedoeld. Een wetsvoorstel (incl. memorie van toelichting) dat op deze manier wordt ingediend wordt allereerst in de ministerraad besproken. Als de ministerraad akkoord gaat met het voorstel wordt advies ingewonnen bij de Raad van State (art. 73 Gw). Als de ministerraad besluit het voorstel bij de Tweede Kamer in te doen, ondertekent de betreffende minister de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, zodat hierdoor sprake is van indiening door de regering. Pas nadat het wetsvoorstel door beide kamers van de Staten-Generaal is aangenomen kan het door de Koning worden bekrachtigd. Pas door bekrachtiging wordt het wetsvoorstel daadwerkelijk wet.

KABINETSFORMATIE

De grondslag van de voor 2012 geldende praktijk omtrent de kabinetsformatie stamt uit de tijd van Willem III (1849 – 1890).¹² De directeur van het kabinet besliste over het formatieproces, zonder dat hierbij overlegd werd gepleegd met de politieke leiders. Uiteindelijk bleek in de loop van de negentiende eeuw dat deze praktijk niet te handhaven was als het kabinet niet de steun van het parlement had. Na de dood van Willem III in 1890 heeft enkele tientallen jaren de situatie bestaan dat de min of meer als eenheid optredende rechter- of linkerzijde een meerderheid behaalde bij de Tweede Kamer verkiezingen. Hierdoor werd het min of meer als vanzelfsprekend beschouwd dat het kabinet uit het midden van deze meerderheid werd gevormd.

Vanaf 1946 ontvangt de Koning de voorzitters van alle fracties van de Tweede Kamer. De praktijk dat de kabinetsformatie zich buiten de publiciteit in betrekkelijk kleine kring voltrok is veranderd na de oorlog. Met name de deelname van de PvdA aan de formaties tot 1958 heeft hierop veel invloed gehad. Deze partij zag de kabinetsformatie als een aangelegenheid van de gehele partij en niet louter van de Tweede Kamer fractie.¹³ Partijinstanties zouden moeten meebeslissen en uiteindelijk zou de beslissing moeten worden genomen in een partijcongres. Dit leidde tot meer geformaliseerde afspraken en tot het opstellen van een officieel partijprogramma.¹⁴ Hoewel deze praktijk door andere partijen aanvankelijk niet werd overgenomen, leidde dit tot een versterking van de positie van de Kamerfracties. Het gevolg is geweest dat de kabinetsformatie zich ontwikkeld heeft tot een onderhandelingsproces tussen de door de Koning benoemde formateurs of informateurs en de leiders van de Tweede Kamer fracties, die als mandataris namens hun partij optreden. Deze ontwikkeling werd verstrekt doordat de klassieke tegenstelling tussen 'rechts' en 'links' op de achtergrond raakte.

¹² G.J. Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, 1952, Vermande-Zonen IJmuiden, p. 146.

¹³ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 522

¹⁴ P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, diss. Nijmegen 1988

Onder leiding van L.J.M. Beel, die meermalen als kabinetsformateur optrad, ontwikkelde zich een vaste procedure ten aanzien van de kabinetsformatie.¹⁵ De Koning hoort achtereenvolgens de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, de vice-president van de Raad van State en de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer. Daarna benoemt de Koning een formateur of, als de politieke situatie erom vraagt, een informateur die alle fractievoorzitters raadpleegt over hun inzichten. Aan de hand van de bevindingen en na de fracties te hebben geraadpleegd, ontwerpt de formateur een concept-regeerakkoord. Over dit concept wordt opnieuw overleg gepleegd en wanneer blijkt dat het mogelijk is een meerderheid te vinden, wordt overgegaan tot het vaststellen van een regeerakkoord en de verdeling van de portefeuilles. De fractieleiders hebben dus ten opzichte van eind negentiende eeuw grote invloed verworven op de inhoud van het regeerakkoord en de samenstelling van het te vormen kabinet. Sinds 27 maart 2012 is de Koning zelfs helemaal uit het formatieproces gehaald (zie paragraaf 4.3).

VOORZITTERSCHAP RAAD VAN STATE

De Raad van State is een van de oudste institutionele organen en een verre voortzetting van de curia regis, de hofhouding van de Koning, waaruit zich in de loop van de tijd verschillende instituties hebben gevormd. De Raad van State vindt zijn oorsprong in 1531 toen Karel V de Raad instelde als Conseil d'Etat. Onder de Bourgondische en Habsburgse landsheren voorzag de Raad van State de landsheer of de vorst van adviezen in belangrijke zaken. Toen in 1581 de vorst werd afgezworen werden de provinciën soeverein. De Raad van State werd een permanent college van de generaliteit, belast met het buitenlands beleid, opperbeheer in krijgskzaken, beheer van geldmiddelen en van de Generaliteitslanden en een zekere mate van rechtspraak. De raad was in die tijd dan ook een soort bestuurscollege, wat conflicten opleverde met de politiek machtigere Staten-Generaal.¹⁶

Tijdens de inlijving bij Frankrijk in 1810 werd de Raad van State afgeschaft, maar bij de grondwet van 1814 werd de Raad van State in ere hersteld. De Raad van State werd echter geen bestuurscollege meer, maar kreeg louter adviserende bevoegdheden. De Koning wenste meer met zijn ministers te werken en minder aan de tegenspraak van een college onderworpen te zijn.¹⁷ Toen in 1848 de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd was de Raad van State niet langer het adviescollege van de Koning, maar van de regering. Omdat het oude artikel 73 van de Grondwet van 1815 voorschreef dat de Raad door de Koning moest worden gehoord, gingen er zelfs stemmen op om de Raad van State op te heffen.¹⁸ Uiteindelijk is de regering hier niet in meegegaan maar werd in 1861 wel besloten dat de Koning de Raad van State niet meer kon raadplegen buiten de ministers om.

De historische achtergrond blijkt nog steeds uit de huidige Wet op de Raad van State van 1962 aangezien deze bepaalt dat de Koning van rechtswege voorzitter is van de Raad. Art. 2 lid 3 Wet op de Raad van State bepaalt wel dat de leden van het Koninklijk Huis die zitting hebben in de raad aan de beraadslagingen kunnen deelnemen, maar zich onthouden van stemmen. Dit geldt ook voor de Koning. De huidige Raad van State bestaat bovendien uit twee afdelingen: de

¹⁵ R.J.J. Stevens, L.J. Giebels, P.F. Maas (red.), *De formatiedagboeken van Beel, 1945-1973: handboek voor formateurs*. Nijmegen 1994.

¹⁶ Geschiedenis Raad van State: http://www.raadvanstate.nl/over_de_raad_van_state/geschiedenis/

¹⁷ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 581

¹⁸ *Ibidem*, p. 581

Afdeling advisering en de Afdeling Bestuursrechtspraak.¹⁹ Deze tweedeling heeft voornamelijk plaatsgevonden zodat werd voorkomen dat door een combinatie van rechtspraak en advisering twijfel kan rijzen over de onpartijdigheid van de Raad. Sinds deze splitsing is de Koning slechts voorzitter van de overkoepelende Raad en heeft hij geen zitting meer in de Afdeling advisering.

3. VOLKSSOEVEREINITEIT

3.1 INLEIDING

Soevereiniteit is een theoretisch concept dat in de loop der tijd meerdere betekenissen heeft gekregen. In dit wetsvoorstel wordt het concept gebruikt in de zin van legitimatiebron van overheidsmacht. Overheidsmacht is legitiem wanneer zij terug te voeren is op de wil van de soeverein. Naast dit gebruik ter aanduiding van de Grondwetgever, wordt het begrip tevens gebruikt om binnen de staat een orgaan of persoon aan te duiden aan wie de hoogste bevoegdheden zijn toebedeeld. Het begrip wordt tot slot gebruikt in de verhouding tussen staten om aan te geven dat geen inmenging in interne aangelegenheden hoeft worden geduld door andere staten.²⁰

Het concept soevereiniteit zoals dat in dit wetsvoorstel wordt gebruikt kan de macht van de overheid en haar organen verklaren. Het kan verklaren waarom het recht, dat uitgevaardigd wordt op basis van een aan de Grondwet ontleende bevoegdheid, haar gelding heeft. In paragraaf 3.2 wordt het concept (volks)soevereiniteit uitgewerkt, gevolgd door een rechtsvergelijking in paragraaf 3.3.

3.2 HET CONCEPT SOEVEREINITEIT

Soevereiniteit is in de zestiende eeuw door de Fransman Jean Bodin (1529-1596) geïntroduceerd als antwoord op het ineenstorten van de geloofseenheid in Europa, een tijd waarin de middeleeuwse samenleving als *Res Publica Christiana* ophield te bestaan.²¹ Bodin is op zoek naar een concept dat een fundament kan vormen onder de macht van de Franse Koning, zonder een beroep te hoeven doen op theologische voorschriften. Soevereiniteit is volgens Bodin de absolute en onvervreembare macht van een republiek.²² Deze republiek is niet een republiek zoals wij die tegenwoordig kennen, de soevereiniteit is in de visie van Bodin bij voorkeur in handen van een Vorst. Zijn bevelen dienen opgevolgd te worden, niet omdat zij berusten op bepaalde theologische of natuurrechtelijke normen, maar omdat zij afkomstig zijn van de soeverein.²³ De herkomst van soevereine macht liet Bodin, om begrijpelijke redenen, in het midden. In plaats daarvan maakt Bodin soevereiniteit tot de essentie van de staat.²⁴

De begrippen soevereiniteit en soeverein hebben zich in de eeuwen na Bodin steeds verder ontwikkeld. Thomas Hobbes (1588-1679) en John Locke (1632-1704) zien het maatschappelijk verdrag als de

¹⁹ Ibidem, p. 581

²⁰ A.W. Heringa e.a., *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 7-9

²¹ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 15-16

²² J. Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, Oxford: Basil Blackwell 1955, p. 24

²³ J.M. Piret, 'Soevereiniteit in tijden van internationalisering. Rehabilitatie van een verguisd concept', in: *Liber Amicorum René Foque*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 422

²⁴ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 18

grondslag voor overheidsmacht. In dit verdrag stelt de mens een overheid in die hen moet beschermen tegen gevaren van het leven in de natuurtoestand.

Het is de Frans-Zwitserse filosoof Jacques Rousseau (1712-1778) geweest die een volgende belangrijke stap heeft gezet in de ontwikkeling van het concept soevereiniteit. Net als Hobbes en Locke ziet ook hij het maatschappelijk verdrag als de bron van overheidsmacht. De grote verandering ten opzichte van Bodin en ook Hobbes en Locke is het feit dat de soeverein niet langer geheel persoonlijk is, maar een abstracte entiteit is geworden.²⁵ De mens sluit in de visie van Rousseau een maatschappelijk verdrag om aan de tekortkomingen van de natuurtoestand te kunnen ontsnappen. In dit verdrag vervreemdt een ieder zijn vrijheid aan het collectief, waarvan hij vervolgens zelf, als burger, deel uitmaakt. Het verdrag wordt niet gesloten tussen een Vorst en zijn volk, maar tussen individuen en het collectief.²⁶ Als gevolg van het sluiten van dit verdrag ontstaat een legitieme staat met gezag over haar burgers. Het collectief van burgers wordt zelf echter niet onderworpen aan het gezag van de staat, nu dit gezag het gevolg is van het sluiten van het verdrag. Het volk als collectief blijft zich met andere woorden in de natuurtoestand bevinden, de door het verdrag ontstane burgers in de staat.²⁷ De soevereiniteit is nu niet gelegen bij een Vorst of andere persoonlijke entiteit met wie een verdrag is gesloten, nee, de soevereiniteit is gelegen in de algemene wil van het collectief. Deze algemene wil wordt kenbaar gemaakt door een stemming onder alle, in vergadering bijeen gekomen, leden van het collectief.²⁸

Rousseau erkent de noodzaak van een volksvertegenwoordiging. In veel gevallen is het volk te groot om als wetgever op te treden, men kan niet als geheel bijeen komen. In dat geval is het aanvaardbaar om een representant van het volk met deze taak te belasten.²⁹ De Franse theoreticus Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) ging verder dan deze puur praktische overweging voor vertegenwoordiging en ontwikkelde een theorie over de samenhang van soevereiniteit en representatie. In deze theorie is het volk soeverein over de rechtsorde en daarmee de legitimatiebron van het geldende recht. Vanwege deze soevereiniteit bevindt het volk zich echter per definitie buiten de rechtsorde, in de natuurtoestand. Omdat zij zich permanent in de natuurtoestand bevindt is representatie noodzakelijk om de soeverein tot handelen in de staat te brengen.³⁰ De volksvergadering die de soeverein in de rechtsorde vertegenwoordigt noemt Sieyès *pouvoir constitués* of grondwetherziener. Deze grondwetherziener is een product van het maatschappelijk verdrag en is dan ook gebonden aan bepaalde normen welke in het maatschappelijk verdrag zijn vastgelegd. De soeverein die zich buiten de rechtsorde en in de natuurtoestand bevindt noemt Sieyès de *pouvoir constituant* of grondwetgever. Hij is de bron van het recht en de staat, maar is zelf, vanwege die positie in de natuurtoestand, niet gebonden aan het recht.³¹

²⁵ C.E. Smith, 'Soevereiniteit: solipsisme of institutie?', in G. Molier & T. Slootwet, *Soevereiniteit en recht. Rechtsfilosofische beschouwingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 36

²⁶ H.G. Hoogers, *De verbeelding van het soevereine. Een onderzoek naar de theoretische grondslagen van politieke representatie*, Deventer: Kluwer 1999, p. 31

²⁷ *Ibidem*, p. 29

²⁸ *Ibidem*, p. 39

²⁹ *Ibidem*, p. 108

³⁰ *Ibidem*, p. 119

³¹ H.G. Hoogers, 'De verbeelding van de rede en de Europese Unie. Over politieke representatie in Nederland en haar toekomst', in: 'De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie', Deventer: Kluwer 2004, p. 67-68

Waar in dit wetsvoorstel over de soeverein wordt gesproken, doelen initiatiefnemers kortweg op de entiteit die aan de basis van de rechtsorde staat. Deze soeverein gaat aan de rechtsorde vooraf en is zelf, als collectief, niet gebonden aan het recht. Wanneer over volkssoevereiniteit wordt gesproken dan is het volk de entiteit die aan de basis van de rechtsorde staat. Dit volk besluit in een Grondwet tot het instellen van een staat. In deze Grondwet worden staatsorganen ingesteld, worden bevoegdheden aan deze organen toegekend en worden deze bevoegdheden door de soeverein begrensd.

Het is deze soevereiniteit van het volk die niet wordt erkend in de Nederlandse Grondwet. In de Grondwet van 1814 werd Willem Frederik weliswaar Soeverein Vorst der Nederlanden, een ware soeverein was hij echter niet. Zijn bevoegdheden werden hem toegekend door de Grondwet en werden ook door deze Grondwet begrensd. Het volk, dat overigens wel werd vertegenwoordigd in de Staten-Generaal, was evenmin te beschouwen als soeverein over de rechtsorde. Denkbeelden uit de tijd van de Franse overheersing, waarvan volkssoevereiniteit een belangrijke was, werden verworpen. Om te voorkomen dat ook maar de indruk werd gewekt dat het volk soeverein zou zijn werd de Grondwet van 1814 aanvaard door een grote vergadering van notabele en aanzienlijke mannen die zorgvuldig door Willem I zelf waren aangewezen. Willem I werd Koning der Nederlanden, niet der Nederlanders.³²

3.3 RECHTSVERGELIJKING

In de meeste lidstaten van de Europese Unie, maar ook in vele landen buiten de Europese Unie, is volkssoevereiniteit als concept opgenomen in de nationale constitutie. De preambule van de Grondwet van de Verenigde Staten opent met de woorden: 'We the people of the United States (...) do ordain and establish this constitution for the United States of America.' Artikel 3 van de Franse constitutie: 'La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum'. Artikel 33 van de Belgische Grondwet bepaalt: 'Alle machten gaan uit van de natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald' Niet het volk is hier soeverein, maar de natie, waar van de wil tot uiting komt in de beslissingen genomen door de overheidsmachten die de Grondwet organiseert.³³

Duitsland formuleert in haar Grondwet, het Grundgesetz, een aantal constitutionele principes welke een belangrijke rol spelen bij de interpretatie van de overige Grondwettelijke bepalingen. Naast principes over de rechtsstatelijkheid van de Bondsrepubliek en de afwijzing van de monarchie wordt in artikel 20 lid 2 van het Grundgesetz tot uitdrukking gebracht dat de overheidsmacht van het volk uitgaat. In deze bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat het volk soeverein is en aan geen enkele wil dan zijn eigen onderworpen is.³⁴ De belangrijkste consequentie van deze bepaling is dat al het handelen van de staatsorganen direct of indirect herleidbaar moet zijn tot het volk. De Bondsdag wordt rechtstreeks door het volk gekozen, de bondsdag kiest vervolgens een bondskanselier, deze benoemt op haar beurt de bondsministers die aan het hoofd staan van het ambtelijke apparaat. Op deze manier ontstaat er een zogenaamde legitimatieketting tussen het handelen van overheidsorganen en de

³² Ibidem, p. 70-72

³³ J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu: 199. P.230.

³⁴ M. Duchateau & W. Hulstijn, 'Waartoe is het Europees Parlement op aarde?', in *Soevereiniteit of Pluralisme?, Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil*, (Preadviezen Jonge Staatsrechtstag 2010), Nijmegen: ter: J.M.J. van Rijn van Alkemade & J. Uzman, p. 3

wil van het volk.³⁵ Deze volkssoevereine bepaling heeft niet alleen intern een normerende werking, ook de verhouding tussen de Duitse rechtsorde en het recht van de Europese Unie wordt door deze bepaling beïnvloed. Wanneer de meest fundamentele beslissingen omtrent factoren die het leven van de burgers in belangrijke mate beïnvloeden, niet langer door de Bondsdag maar op Europees niveau worden genomen, kan dit bijvoorbeeld in strijd zijn met het in artikel 20 lid 2 vervatte democratiebeginsel, omdat deze besluiten niet terug te voeren zijn tot de wil van het Duitse volk.³⁶

In Zweden kent men zowel de monarchie als het concept volkssoevereiniteit. Artikel 1 van de Zweedse Grondwet bepaalt dat alle publieke macht van het volk uitgaat. In Zweden is deze bepaling in 1974 in de Grondwet opgenomen met als belangrijkste consequentie de teruggedrongen macht van de voorheen nog sterke vorst. De Koning vervult niet langer een rol in de formatie van nieuwe kabinetten, benoemt en ontslaat niet langer de leden van de regering en ondertekent niet langer nieuwe wetten. De koning is nog slechts het symbool voor de eenheid van Zweden. Het Zweedse Koningschap is gedemocratiseerd.³⁷

4. VOORGESTELDE REGELGEVING

4.1 INLEIDING

De invoering van een bepaling over volkssoevereiniteit - als een grondslag voor de uitoefening van overheidsmacht - in de Grondwet, heeft gevolgen voor andere artikelen. Initiatiefnemers maken daarom een eerste-lezingsvoorstel aanhangig voor een wet ter invoering en wijziging van de betrokken bepalingen in de Grondwet. In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op de voorgestelde algemene bepaling betreffende de soevereiniteit van het volk. De keuze voor dit constitutionele uitgangspunt maakt het noodzakelijk de Grondwet op een viertal plaatsen te wijzigen:

- Artikel 43 betreffende de benoeming en het ontslag van de ministers (paragraaf 4.3)
- Artikel 46, eerste lid, betreffende de benoeming en het ontslag van staatssecretarissen (paragraaf 4.4)
- Artikel 49 betreffende de aflegging van de eed (paragraaf 4.5)
- Artikel 63a betreffende de codificatie van de vertrouwensregel (paragraaf 4.6)

Tot slot komt in paragraaf 4.7 de invoering van een additioneel artikel IV aan de orde, betreffende de het moment waarop de gewijzigde artikelen 43 en 46 lid 1 Grondwet in werking treden.

4.2 ALGEMENE BEPALING

Initiatiefnemers beogen voorafgaand aan artikel 1 van de Grondwet een algemene bepaling in te voegen waarin wordt bepaald dat alle overheidsmacht uitgaat van het volk. Met de invoering van deze algemene bepaling wordt antwoord gegeven op de meest fundamentele constitutionele vraag, namelijk: de vraag naar de grondslag van het geldende recht en de daarin geconstitueerde

³⁵ L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 136

³⁶ M. Duchateau en W. Hulstijn, 'Waartoe is het Europees Parlement op aarde?', p. 4-5

³⁷ L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 972

overheidsorganen. Deze grondslag wordt volgens initiatiefnemers gevormd door de soeverein, het Nederlandse volk.

In deze paragraaf zal uiteen gezet worden waarom de grondslag voor het recht en de rechtsorde in de Grondwet dient te worden gecodificeerd en daarnaast zal de vraag worden beantwoord, waarom dit in de vorm van een algemene bepaling dient te geschieden en welke strekking deze bepaling zal hebben. Ter verheldering van het geheel zal in het onderstaande echter eerst worden ingegaan op de begrippen 'constitutie' en 'Grondwet' en de verschillende functies van de Grondwet.

Ten eerste is het goed te constateren dat de begrippen 'Grondwet' en 'constitutie' geen synoniemen van elkaar zijn. Met het begrip constitutie wordt bedoeld het geheel aan geschreven en ongeschreven regels die van fundamentele betekenis zijn voor het handelen van de staat. Regels, zowel geschreven als ongeschreven, maken pas onderdeel uit van de constitutie zodra schending van deze regels onrechtmatig wordt bevonden. Wanneer afwijking van deze regels geoorloofd is behoren zij niet tot de constitutie. Een voorbeeld hiervan is de in paragraaf 2.3 genoemde kabinetsformatie. Bepaalde gewoonten en gebruiken zullen echter, wanneer zij kunnen steunen op een algemene rechtsovertuiging, daadwerkelijk onderdeel van het constitutionele recht worden.³⁸ Voorbeelden hiervan zijn de vertrouwensregel en de homogeniteitsregel.³⁹ De Grondwet daarentegen bevat enkel geschreven regels. En hoewel veruit de meeste bepalingen in de Grondwet ook onderdeel zullen zijn van de constitutie, kan er sprake zijn van een *Verfassungswandlung*: het uiteenlopen van constitutie en Grondwet.⁴⁰ Sommige bepalingen kunnen in onbruik raken, achterhaald worden, of niet meer als fundamenteel worden gekwalificeerd. Nu opname van het concept volkssoevereiniteit in de Grondwet als codificatie van een reeds heersende algemene rechtsovertuiging wordt gepostuleerd, doet dit gezien het bovenstaande de vraag rijzen naar het nut en de noodzaak van de opneming van de voorgestelde algemene bepaling in de Grondwet.

Voor de beantwoording van deze vraag is het noodzakelijk om de rol en de functies van de Grondwet nader te belichten. De Grondwet is het basisdocument waarin de fundamentele regels over verhoudingen tussen overheid en burger zijn neergelegd. Vanuit deze rol kunnen een drietal functies worden onderscheiden: maatschappelijk, juridisch-normatief en politiek-stabiliserend.⁴¹ In Nederland heeft in de twintigste eeuw vooral de juridisch-normatieve functie op de voorgrond gestaan, waardoor de Grondwet een sober document is gebleven (in het verleden ook wel aangeduid als 'muurbloempje').⁴² Recentelijk is er echter steeds meer aandacht voor de maatschappelijke en politieke functie. Zo constateert de Raad van State dat het symbolisch-inspirerende gehalte van de Grondwet beperkt is.⁴³ En in het rapport van de Nationale Conventie wordt de

³⁸ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 192

³⁹ M. Nap, *De waardenloze Nederlandse Grondwet*, p.1

⁴⁰ J. van der Hoeven: *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht* (diss. Amsterdam UvA), Zwolle: Tjeenk Willink 1988 (aangevulde heruitgave van het origineel uit 1958).

⁴¹ T. Barkhuysen, M.L. van Emerik en W.J.M. Woermans, *De Nederlandse grondwet geëvalueerd: verdwijnt- of ankerpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 17.

⁴² S.W. Couwenberg, 'De Grondwet als bron van normativiteit en identiteit', *Civis Mundi* 2003, p. 127-134, op p. 127

⁴³ Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, blz. 8.

Grondwet als 'weinig inspirerend' gekarakteriseerd waardoor het haar 'samenbindende en instructieve functie' laat liggen.⁴⁴

Deze drie functies van de Grondwet hebben bij de totstandkoming van het wijzigingsvoorstel een centrale rol gespeeld en zijn leidend geweest bij de keuze voor een algemene bepaling. Door de invoering van de algemene bepaling wordt niet alleen tegemoet gekomen aan het debat omtrent de symbolisch-inspirerende waarde van de Grondwet, maar wordt tevens aangesloten bij het sobere, juridisch-normatieve karakter van de huidige Grondwet.

De symbolische betekenis van volkssoevereiniteit komt er in de kern op neer dat het soevereine Nederlandse volk gekwalificeerd dient te worden als de grondwetgever, de legitimatiebron voor alle in de Grondwet geconstitueerde overheidsorganen en alle overheidsmacht. De Staten-Generaal is als grondwetherziener de representant van dit soevereine volk. De Grondwet en de daarin geconstitueerde overheidsorganen zijn er niet bij de Gratie Gods of des Konings, maar bij gratie van het soevereine Nederlandse volk.

De meer praktische, juridisch-normatieve betekenis vloeit in zekere zin voort uit de symbolische betekenis en houdt volgens initiatiefnemers in dat het volk wezenlijke invloed dient te hebben op de aard en inhoud van het overheidsbeleid. Dit dient middels vrije en geheime verkiezingen van de volksvertegenwoordiging bewerkstelligd te worden. Deze wezenlijke invloed op aard en inhoud van het overheidsbeleid brengt vervolgens met zich mee dat die overheidsorganen die met de zwaarste bevoegdheden zijn bekleed, ook van de sterkste democratische legitimatie moeten worden voorzien. De rechtstreeks gekozen representant van het soevereine volk, de Tweede Kamer, moet om die reden op nationaal niveau de belangrijkste besluiten nemen en kan nimmer haar bevoegdheden die deel uitmaken van de kern van haar staatsrechtelijke positie uit handen geven aan organen met een minder sterke democratische legitimatie zonder daarmee in strijd te handelen met de voorgestelde algemene bepaling. Deze juridisch-normatieve functie van de voorgestelde algemene bepaling heeft niet slechts zijn werking binnen de Nederlandse rechtsorde, ook meer extern heeft zij haar werking. Wanneer de Tweede Kamer, als representant van het soevereine volk haar bevoegdheid aan organen buiten de Nederlandse rechtsorde, bijvoorbeeld de Europese Unie, uit handen zou geven om de meest fundamentele beslissingen te nemen omtrent factoren die het leven van de burgers in belangrijke mate beïnvloeden, dan zou dit in strijd zijn met de normatieve betekenis van de voorgestelde algemene bepaling omtrent de soevereiniteit van het volk.⁴⁵

Initiatiefnemers hebben ter verankering van volkssoevereiniteit in de Grondwet gekozen voor een algemene bepaling. Hierdoor wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de beperkte symbolisch-inspirerende functie van de Grondwet, terwijl anderzijds geen afbreuk wordt gedaan aan de juridisch-normatieve functie van zowel de bepaling als van de Grondwet in zijn geheel. Bovendien kiezen initiatiefnemers voor een algemene bepaling, omdat de soevereiniteit van het volk van zodanige fundamentele betekenis is, dat deze in de huidige hoofdstukken van de Grondwet zou misstaan. Volgens de initiatiefnemers betreft het een fundamentele bepaling van de Grondwet van waaruit andere bepalingen van de Grondwet gelezen

⁴⁴ Hart voor de publieke zaak, Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw, Den Haag, september 2006, p. 42.

⁴⁵ Zie ook de rechtsvergelijkende paragraaf 3.3 over de Duitse doctrine.

en geïnterpreteerd zouden moeten worden. Dit tezamen rechtvaardigt invoeging van een algemene bepaling in de Grondwet. Declaratie van de soevereiniteit van het volk in een preambule zou ernstig afbreuk doen aan het juridisch-normatieve karakter van de Grondwet. Initiatiefnemers beogen immers niet een louter symbolische functie in te voegen, maar een constitutioneel uitgangspunt. In tegenstelling tot een preambule maakt een algemene bepaling deel uit van het lichaam van de Grondwet en heeft daarmee dezelfde juridische status als de overige bepalingen.⁴⁶

De voorgestelde aanpassingen in de Grondwet vormen enerzijds het sluitstuk, een codificatie, van de ontwikkelingen in de staatsrechtelijke verhoudingen in de afgelopen tweehonderd jaar. Anderzijds vormen zij een vertrekpunt, het constitutionele uitgangspunt, voor toekomstige ontwikkelingen in de staatsrechtelijke verhoudingen. De voorgestelde algemene bepaling beoogt dan ook een waarborg te vormen tegen toekomstige ontwikkelingen in strijd met de soevereiniteit van het volk.

4.3 ARTIKEL 43 GRONDWET

De afgelopen veertig jaar is de kabinetsformatie blijvend onderwerp van discussie geweest. Al in 1969 adviseerde de staatscommissie Cals-Donner in de Grondwet een stemming over de kabinetsformateur op te nemen. Op 27 maart 2012 werd, op voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer van de leden Schouw en Van der Ham, het formatieproces drastisch gewijzigd.⁴⁷ In het formatieproces neemt niet langer de Koning (zie paragraaf 2.3), maar de Tweede Kamer zelf het initiatief. Zodra de nieuwe Kamer is geïnstalleerd wordt, onder leiding van de fungerende Kamervoorzitter, een debat gehouden over de verkiezingsuitslag en het verloop van het formatieproces. Doel van de beraadslaging is het benoemen van een of meerdere informateurs onderscheidenlijk formateurs. Als de informateur de opdracht heeft afgerond, beraadslaagt de Kamer binnen een week opnieuw over het opstellen van een formatieopdracht en het aanwijzen van een formateur. Als een (in)formatie poging mislukt en de (in)formateur de opdracht aan de Kamer teruggeeft, beraadslaagt de Kamer binnen een week opnieuw over een nieuwe opdracht en aanwijzing.⁴⁸ Hiermee is het formatieproces in handen gekomen van de volksvertegenwoordiging en wordt de ruimte geboden voor een volgende stap, namelijk de benoeming van de minister-president en de ministers door de volksvertegenwoordiging.

De minister-president en de ministers worden conform het huidige artikel 43 Grondwet benoemt en ontslagen bij Koninklijk Besluit. De minister-president contrasigneert de koninklijke besluiten van zijn eigen benoeming en die van de ministers. Deze bepaling is de opvolger van de oude bepaling waarin stond dat de Koning de ministers benoemt en ontslaat naar welgevallen.⁴⁹ Hoewel door de ministeriële verantwoordelijkheid (zie paragraaf 2.3) er geen vrijheid voor de Koning bestond, suggereerde de Grondwet tot voor kort dus wel dat de Koning de centrale figuur was in de benoeming en het ontslag van de minister-president en de ministers. In de praktijk echter werd de benoeming en het ontslag beheerst door de werking van het parlementaire stelsel, in het bijzonder de leiders van de politieke fracties. Niettemin is het tot op heden zo dat de minister-president en

⁴⁶ W. Thomassen e.a., Rapport staatscommissie grondwet, p. 36-39

⁴⁷ Kamerstukken II 32 759, nr. 2.

⁴⁸ Reglement van Orde van de Tweede Kamer, art. 139a.

⁴⁹ Art. 86 lid 2 Grondwet 1972

de ministers bij Koninklijk Besluit worden benoemd en er geen investituur plaatsvindt tussen parlement en regering, waardoor het huidige recht volkssoevereiniteit onvoldoende onderschrijft.⁵⁰

De wijziging van artikel 43 beoogt hierin verandering te brengen door de verantwoordelijkheid voor de benoeming en het ontslag van de ministers-president en de ministers bij de volksvertegenwoordiging te leggen. Op basis van het gewijzigde artikel vragen de minister-president en de ministers na afloop van het formatieproces in de Tweede Kamer om het vertrouwen (investituur). In de praktijk zal dit betekenen dat, na de voordracht van de regeringsverklaring door de minister-president, deze het vertrouwen aan de Tweede Kamer zal vragen voor de geformeerde regering. Om het vertrouwen te krijgen dient een meerderheid van de Kamer het vertrouwen in de minister-president en de ministers uit te spreken door een benoemingsbesluit aan te nemen. Nadat de voorzitter van de Tweede Kamer dit heeft vastgesteld, zijn de ministers formeel benoemd. Wordt echter een benoemingsbesluit verworpen, dan beraadslaat de Tweede Kamer binnen een week over een nieuwe opdracht en/of wijziging. Uit deze beraadslaging zal dan moeten blijken of er voldoende vertrouwen is om de geformeerde regering, al dan niet in gewijzigde vorm, te benoemen. Mocht blijken dat de geformeerde regering niet het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer geniet, dan is het formatieproces mislukt en dient de Tweede Kamer binnen een week te beraadslagen over de aanwijzing van een formateur. Op deze manier is art. 43 verenigbaar met de hiervoor besproken algemene bepaling omtrent volkssoevereiniteit en bestaat er een legitimatieketen: het volk kiest de Tweede Kamer, de Tweede Kamer benoemt en ontslaat de ministers en deze zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het betreffende ambtelijke apparaat.

4.4 ARTIKEL 46 LID 1 GRONDWET

De in paragraaf 4.3 voorgestelde wijziging van artikel 43 Grondwet maakt aanpassing van artikel 46 lid 1 Grondwet eveneens noodzakelijk. Naast benoeming en ontslag van ministers is de Tweede Kamer op grond van dit voorstel eveneens het bevoegde orgaan tot benoeming en ontslag van staatssecretarissen.

4.5 ARTIKEL 49 GRONDWET

Nu de voorgestelde algemene bepaling bepaalt dat alle overheidsmacht van het volk uitgaat en de voorgestelde wijziging van de artikelen 43 en 46 lid 1 Grondwet benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen tot taak van de Tweede Kamer maakt, is wijziging van artikel 49 Grondwet volgens initiatiefnemers eveneens noodzakelijk. De aflegging van de eed bij de aanvaarding van het ambt dient in het licht van bovengenoemde wijzigingen niet langer ten overstaan van de Koning plaats te vinden, maar ten overstaan van de Tweede Kamer.

4.6 ARTIKEL 63a GRONDWET

De vertrouwensregel is de kern van ons parlementaire stelsel en is ontstaan uit een aantal incidenten omtrent de in 1848 ingevoerde ministeriële verantwoordelijkheid. De Luxemburgse kwestie is van deze incidenten de belangrijkste. De begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd in 1867 verworpen vanwege een

⁵⁰ J.W. Sap, 'Vertegenwoordiging van het volk als soevereiniteitspretentie - Een pleidooi voor dialogisch staatsrecht' in: 'De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie', Deventer: Kluwer 2004, p. 116

garantstelling van de Luxemburgse neutraliteit. Bij Koninklijk Besluit werd de Tweede Kamer dat jaar opnieuw ontbonden nadat het in het voorgaande jaar ook al ontbonden was. De nieuw gekozen kamer verklaarde in 1868 bij motie-Blussé van Oud Ablas dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde en verwierp een maand later opnieuw de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Men verwachtte opnieuw ontbinding, maar in plaats daarvan trok het ministerie zijn conclusies en vroeg aan de Koning om ontslag. Het parlementaire stelsel was gevestigd (zie ook paragraaf 2.3).

Deze vertrouwensregel tussen regering en parlement is sindsdien ongecodificeerd gebleven. De reden dat deze niet is gecodificeerd, is omdat het lastig is om aan te geven wat deze wel en niet inhoudt. In de huidige praktijk komt het erop neer dat een kabinet voldoende steun in de volksvertegenwoordiging moet ondervinden om een goede samenwerking mogelijk te maken. Een kabinet of een minister aan wie het vertrouwen is ontzegd, dient heen te gaan.⁵¹

Het antwoord op de vraag of opzegging van het vertrouwen door de Eerste Kamer eveneens het aftreden van de minister tot gevolg moet hebben is niet eenvoudig te geven. Praktijkvoorbeelden zoals de nacht van Wiegel en de nacht van Van Thijn laten zien dat ook stemming in de Eerste Kamer kan leiden tot de ontslagaanvraag van een minister of een kabinet aan de Koning. Of hieruit het bestaan van een vertrouwensregel voor de Eerste Kamer kan worden afgeleid is in de literatuur echter omstreden.⁵²

Voor de lagere overheden is de vertrouwensregel wel gecodificeerd. Net als tussen regering en parlement geldt dat een wethouder zijn ontslag dient aan te bieden wanneer de gemeenteraad het vertrouwen in hem opzegt. Gecodificeerd is in artikel 49 van de Gemeentewet dat wanneer de betrokken wethouder dit niet onmiddellijk doet de raad kan besluiten tot ontslag. Artikel 49 van de Provinciewet regelt de verhouding tussen gedeputeerden en Provinciale Staten op eenzelfde wijze. Hiermee wordt naar het oordeel van initiatiefnemers, beter dan in de huidige niet gecodificeerde praktijk op landelijk niveau, uiting gegeven aan het primaat van het volksvertegenwoordigende orgaan en de soevereiniteit van het volk.

In de ons omringende landen is de vertrouwensregel veelal wel in de Grondwet opgenomen. Zo kent men in België zowel een positieve als een negatieve vertrouwensregel. Na discussie over de regeringsverklaring stemt de Kamer van volksvertegenwoordigers bij gewone meerderheid over het vertrouwen dat de regering in staat stelt te regeren. Daarnaast heeft de Kamer de mogelijkheid een motie van vertrouwen te verwerpen of een motie van wantrouwen aan te nemen. De Kamer dient in haar motie van wantrouwen of bij het verwerpen van de motie van vertrouwen een opvolger aan te wijzen; wanneer dit niet (tijdig) gebeurt kan de Koning de Kamer ontbinden.⁵³ In Duitsland kent men een gelijksoortige motie van wantrouwen, de zogeheten constructieve motie van wantrouwen. De Bondsdag kan het vertrouwen in de Bondskanselier opzeggen door een opvolger te kiezen; niet kan worden volstaan met het opzeggen van het vertrouwen in de Bondskanselier. Na indiening van de motie dient men 48 uur te wachten alvorens men over de motie kan stemmen. De

⁵¹ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 189

⁵² *Ibidem*, p. 646

⁵³ L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 14-15

motie is aangenomen indien het de steun heeft van de meerderheid van de leden van de Bondsdag.⁵⁴

De vertrouwensregel vormt als uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid de kern van het parlementaire stelsel. Het feit dat de uitvoerende macht, de regering, het vertrouwen nodig heeft van de gekozen volksvertegenwoordiging is een dermate belangrijk en logisch voortvloeisel van de soevereiniteit van het volk dat dit gecodificeerd dient te worden in het belangrijkste document van de rechtsorde, de Grondwet. In het licht van de voorgestelde wijziging van artikel 43 Grondwet betreffende benoeming en ontslag van ministers (zie paragraaf 4.3) stellen initiatiefnemers voor om de vertrouwensregel ook voor de verhouding tussen Tweede Kamer en regering te codificeren.

De voorgestelde verstevigde democratische legitimatie van de regering uit benoeming door de Tweede Kamer, brengt volgens initiatiefnemers met zich mee dat een motie van wantrouwen niet tegelijkertijd het ontslag van de minister in dient te houden. Nu door de voorgestelde wijziging van artikel 43 Grondwet de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering meer is gaan lijken op de verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en het door haar benoemde bestuur op decentraal niveau, stellen initiatiefnemers voor om de vertrouwensregel in een nieuw artikel 63a Grondwet op eenzelfde wijze te regelen als in de artikelen 49 Gemeentewet en artikel 49 Provinciewet is gebeurd.

De vertrouwensregel ten aanzien van de Tweede Kamer vloeit volgens initiatiefnemers logisch voort uit de soevereiniteit van het volk. Ten aanzien van de Eerste Kamer geldt volgens initiatiefnemers dat aanvaarding van een motie van wantrouwen jegens een minister of een geheel kabinet zonder rechtsgevolgen blijft wanneer deze minister of het gehele kabinet op dat moment kan steunen op het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer.⁵⁵ Wanneer een kabinet of een minister zijn of haar eigen lot verbindt aan de aanvaarding of verwerping van een wetsvoorstel in de Eerste kamer, zoals dit in het verleden wel is voorgekomen, dan kan dit uiteraard wel leiden tot de val van een kabinet of het ontslag van een minister. Initiatiefnemers zien geen aanleiding om aan deze constitutionele praktijk een einde te maken door invoeging van een vertrouwensregel ten aanzien van de Eerste Kamer.

4.7 ADDITIONEEL ARTIKEL

Aan de Grondwet wordt een additioneel artikel toegevoegd. Dit artikel dient te voorkomen dat de benoeming van zittende ministers en staatssecretarissen in strijd is met de Grondwet. Initiatiefnemers beogen eveneens te voorkomen dat een regering wordt gevormd door zowel Ministers benoemd door de Tweede Kamer als Ministers benoemd door de Koning.

De artikelen 43 en 46, eerste lid, naar de tekst van 1983 blijven van toepassing op de Ministers en staatssecretarissen die zijn benoemd krachtens deze procedure. Dit houdt in dat de artikelen 43 en 46, eerste lid, naar de tekst van 1983, van toepassing blijven tot het tijdstip waarop in het kader van een nieuw te vormen kabinet, ministers en staatssecretarissen worden benoemd. Ministers of staatssecretarissen die voor het bovengenoemde tijdstip aantreden of

⁵⁴ Ibidem, p. 155-157

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld: <http://nos.nl/artikel/447668-motie-van-wantrouwen-pvv-senaat.html>

aftreden, worden benoemd of ontslagen volgens de procedure genoemd in de artikelen 43 en 46, eerste lid, naar de tekst van 1983.

5. OVERIGE REGELGEVING

Invoeging van een algemene bepaling in de Grondwet brengt volgens initiatiefnemers een aantal noodzakelijke gevolgen met zich mee. In het wetsvoorstel zijn met name die bepalingen meegenomen die noodzakelijk voortvloeien uit de aanvaarding van volkssoevereiniteit in de Grondwet. Naast deze wijzigingen die volgens initiatiefnemers als noodzakelijk kunnen worden beschouwd zijn er wijzigingen van de Grondwet voorstelbaar die weliswaar enige betrekking hebben op volkssoevereiniteit, maar die daar niet, of in mindere mate, het noodzakelijke gevolg van zijn. In volgende paragrafen worden dat type bepalingen van de Grondwet gesignaleerd en voorzien van commentaar.

ART. 7 STATUUT VOOR HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

Het Statuut omvat naast het land Nederland, tevens de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het aanvaarden van volkssoevereiniteit in Nederland wil naar de opvatting van initiatiefnemers niet zeggen dat de overige landen van het Koninkrijk zich daarbij aan dienen te sluiten.

Het Statuut is echter van hogere orde dan de Grondwet en dient om die reden in overeenstemming te worden gebracht met de door initiatiefnemers beoogde wijzigingen in de Grondwet. Ten gevolge van de wijziging in artikel 43 worden de Nederlandse Ministers niet langer door de Koning, maar door de Tweede Kamer benoemd. Om het Statuut in overeenstemming te brengen met de Grondwet dient artikel 7 een tekstuele wijziging te ondergaan. De woorden 'door de Koning' dienen te worden vervangen door: 'door de Tweede Kamer'.

ARTIKEL 25 GRONDWET

Artikel 25 Grondwet betreft de troonopvolging van de Koning in geval van overlijden. De zin "de Koning is dood, leve de Koning" is een zin die traditiegetrouw na de proclamatie volgt van de troonsbestijging van een nieuwe monarch en geeft de kern van dit artikel aan. Onmiddellijk na het overlijden van de Koning komt het Koningschap toe aan de erfelijke opvolger, dus zonder tussenkomst van andere, legitimerende organen.

Initiatiefnemers stellen voorop dat wanneer het volk soeverein is, de positie van de Koning een product is van de wil van het volk. Dat hij zijn macht niet direct ontleent aan het vertrouwen van het volk, bijvoorbeeld door bij aantreden aan de volksvertegenwoordiging te vragen om het vertrouwen, doet hieraan niet af. Hoewel een dergelijke constructie, waarin de kroonprins voor het moment waarop hij Koning wordt om het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging dient te vragen, goed is te verenigen met het concept volkssoevereiniteit zoals initiatiefnemers dat beogen, is dit niet een noodzakelijk gevolg ervan en wordt het om die reden niet meegenomen in het wetsvoorstel.

ARTIKEL 42 GRONDWET

De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers, aldus artikel 42 van de Grondwet. Hoewel het in een Grondwet zoals initiatiefnemers die beogen goed voorstelbaar is dat voor de Koning geen rol meer is weggelegd in de regering, vloeit dit daaruit niet

noodzakelijk voort. De Koning is een geconstitueerd orgaan en zijn macht gaat daarmee uit van het volk. Nu initiatiefnemers met dit wetsvoorstel niet beogen de rol van de Koning terug te brengen tot een louter ceremoniële, is wijziging van dit artikel niet noodzakelijk.

ARTIKEL 47 GRONDWET

Initiatiefnemers beogen, als genoemd in de toelichting op artikel 42, met dit wetsvoorstel niet de rol van de Koning terug te brengen tot een louter ceremoniële. Hoewel het in Grondwet, waarin de wil van het volk de grondslag vormt voor alle overheidsmacht, goed voorstelbaar is dat er, behalve een ceremoniële rol, geen rol is weggelegd voor een Koning, vloeit dit daaruit niet noodzakelijk voort en is dit volgens initiatiefnemers zelfs niet altijd wenselijk.

Nu initiatiefnemers niet beogen de Koning uit de regering te halen, is het eveneens niet wenselijk om de eigen rol van de Koning aan te tasten. De Koning fungeert in de visie van initiatiefnemers als machtsevenwicht tegen de toegenomen macht van de volksvertegenwoordiging en de door haar benoemde ministers en staatssecretarissen. Nu de Grondwet in artikel 35 tevens zelf voorziet in een mogelijkheid om de Koning, in geval van een impasse, buiten spel te zetten, achten initiatiefnemers het wenselijk deze bevoegdheid voor de Koning te behouden.

ARTIKEL 64 GRONDWET

De regering kan elk der Kamers ontbinden. Dit ontbindingsrecht was aanvankelijk bedoeld als middel ter beslechting van conflicten tussen het kabinet en een Kamermeerderheid. In onder meer de Luxemburgse kwestie is deze conflictontbinding al enigszins beperkt; wanneer een nieuw gekozen parlement het wederom niet eens kan worden met de regering over dezelfde kwestie dient niet een tweede maal de kamer ontbonden te worden, maar dient de regering heen te gaan. De laatste echte conflictontbinding vond echter in 1894 plaats. Tegenwoordig betekent een conflict tussen de regering en de volksvertegenwoordiging eigenlijk steeds dat er sprake is van onenigheid tussen de coalitiepartners; kamerontbinding is dan niet de aangewezen manier om het conflict te beslechten, in plaats daarvan biedt het kabinet haar ontslag aan en dient de kamerontbinding slechts voor het vormen van een nieuwe coalitie.⁵⁶ Na de Tweede Wereldoorlog wordt de kamer dus voornamelijk ontbonden vanwege een impasse in de politieke verhoudingen, de kabinetscrisis, of vanwege een herziening van de Grondwet.⁵⁷ Hoewel het schrappen van het ontbindingsrecht gezien zou kunnen worden als consequentie van de aanvaarding van soevereiniteit van het volk, is dit volgens initiatiefnemers niet noodzakelijk. Het ontbinden van een der Kamers, zoals dat zich tegenwoordig voordoet, is volgens initiatiefnemers niet in strijd met het concept volkssoevereiniteit, nu na ontbinding het woord middels vrije verkiezingen aan het volk is.

⁵⁶ Nederland Rechtstaat, wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, artikel 64, <http://www.nederlandrechtstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=64&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel64>

⁵⁷ 'De staat van wetgeving: opstellen aangeboden aan prof. Mr C.A.J.M. Kortmann', P. 202

Initiatiefnemers

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ramon de Groot', written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the right.

de Groot, Ramon

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ruud Schepers', written in a cursive style with a large loop and a horizontal stroke.

Schepers, Ruud