

Vergaderjaar 1985–1986

19583

Regeling van de uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant en van de bekendmaking en de inwerkingtreding van wetten, algemene maatregelen van bestuur en vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften (Bekendmakingswet)

B

ADVIES RAAD VAN STATE**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 februari 1986

's-Gravenhage, 20 juni 1986

Bij Kabinetsmissive van 29 juli 1985, no. 28, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie a.i., mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regeling van de uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant en van de bekendmaking en de inwerkingtreding van wetten, algemene maatregelen van bestuur en andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften (Bekendmakingswet).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 juli 1985, no. 29, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Ik heb de eer U dit advies, gedateerd 17 februari 1986, nr. W03.85.0390/04.6.06, hierbij aan te bieden.

1. Aan de artikelen 88 en 89 van de Grondwet ontleent het wetsvoorstel de begrippen «wetten en algemene maatregelen van bestuur» enerzijds en «algemeen verbindende voorschriften» anderzijds. Naar in de memorie van toelichting onder 2.1 en 2.2 wordt uiteengezet, zijn deze begrippen verschillend van aard. Het begrip «wetten en algemene maatregelen van bestuur» immers wordt bepaald door de wijze waarop deze rechtsfiguren tot stand komen, terwijl het begrip «algemeen verbindende voorschriften» wordt beheerst door de herkomst van de bevoegdheid om het voorschrift te geven en door de inhoud van het daarin vervatte besluit. Niet iedere wet of algemene maatregel van bestuur behelst een

1. Het voorstel van de Raad om naast wetten en algemene maatregelen van bestuur niet te spreken van «andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften» maar van «vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften» wordt overgenomen. Weliswaar wordt de term hierdoor aanzienlijk langer – reden waarom bij het oorspronkelijke concept de ook in artikel 89, vierde lid, van de Grondwet voorkomende formulering was gekozen –, maar een belangrijk voordeel is, zoals de Raad ook constateert, dat misverstanden over het toepassingsbereik van de wet hierdoor vermeden kunnen worden.

algemeen verbindend voorschrift. Het opschrift, de considerans en de artikelen 6 en 7 van het wetsvoorstel nu plaatsens de, aan de Grondwet ontleende, begrippen in een zinsverband dat in de Grondwet niet in die vorm voorkomt en dat naar de mening van de Raad van State kan leiden tot misverstand. Uit de zinsnede «wetten, algemene maatregelen van bestuur en andere algemeen verbindende voorschriften» kan immers, tegen de bedoeling van de wetgever, de gevolgtrekking worden gemaakt dat het wetsvoorstel slechts die wetten en algemene maatregelen van bestuur in beschouwing neemt, die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het verdient naar het oordeel van de Raad voorkeur om op de aangeduide plaatsen te spreken van «wetten, algemene maatregelen van bestuur en vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften». Wets-tekst en memorie van toelichting stemmen dan op dit hoofdpunt duidelijker overeen. De toelichting zal slechts op een ondergeschikt onderdeel (paragraaf 1, voorlaatste alinea) op gelijke wijze moeten worden aangepast.

2. Bij de Raad is de vraag gerezen of niet het treffen van een regeling voor het formulier van afkondiging, van welke regeling artikel XIX van de additionele artikelen der Grondwet spreekt, deel uitmaakt van de uitvoering van de in artikel 88 van de Grondwet vervatte opdracht aan de wetgever om de bekendmaking van wetten te regelen. Indien de bewindslieden menen, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, zouden de redenen daartoe in de memorie van toelichting moeten worden uiteengezet.

Het opschrift, de considerans en de artikelen 6 en 7 van het wetsvoorstel alsmede de desbetreffende passage in de memorie van toelichting zijn derhalve gewijzigd.

2. Vaststelling van een formulier voor afkondiging van wetten, waarover additioneel artikel XIX van de Grondwet spreekt, kan zeker worden gerekend tot de uitvoering van artikel 88 van de Grondwet. Het is echter de bedoeling van de Grondwetgever geweest dat de regeling van de bekendmaking en inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften binnen een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van de Grondwet gereed zou zijn. Ten aanzien van de vaststelling van de verschillende in additioneel artikel XIX genoemde formulieren is evenwel uitdrukkelijk vastgelegd dat deze, bezien in het geheel van de uitvoeringswetgeving, een zodanige prioriteit niet heeft (kamerstukken II, 1979/80, 15 047, nr. 8, blz. 23). Dit komt tot uiting in de formulering van additioneel artikel XIX, waarin, anders dan bij additioneel artikel XX, een termijnstelling niet voorkomt.

Niettemin zou uitdrukkelijke vaststelling van het afkondigingsformulier thans overwogen kunnen worden. Belangrijk argument om daartoe niet over te gaan is de verwachting dat een voorstel ter zake, zowel onder handhaving van

het bestaande als ter vaststelling van een nieuw formulier, grote vertraging met zich mee zou brengen, waardoor de vijf-jaarstermijn voor de wél noodzakelijke wetgeving overschreden zou worden. Om die reden zien wij daar dan ook van af.

3. Het wetsvoorstel bevat geen bepaling van overgangsrecht. De Raad leidt daaruit af dat de inwerkingtreding van, geen bepaling omtrent deze laatste behelzende, regelingen die voor de inwerkingtreding van de Bekendmakingswet worden bekendgemaakt, wordt beheerst door de tot dusver geldende voorschriften. Evenzo zal de inwerkingtreding van zulke regelingen, die na dat tijdstip worden bekendgemaakt, vallen onder de bepalingen van de Bekendmakingswet. De duidelijkheid kan, zo meent de Raad, worden gediend door in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het geval dat een wet of algemene maatregel van bestuur, niet inhoudende een bepaling over de inwerkingtreding, nog onder de gelding van het oude regime in het Staatsblad verschijnt, terwijl binnen 20 dagen nadien de Bekendmakingswet in werking treedt.

4. De voorlaatste alinea van paragraaf 3 van de memorie van toelichting behandelt de verwijzing, in een algemeen verbindend voorschrift, naar normen die door anderen zijn vastgesteld. Daaraan verbindt de toelichting de opmerking, dat die normen daardoor zelf nog geen algemeen verbindend voorschrift worden. Naar het oordeel van de Raad hangt de juistheid van deze opmerking af van de aard van de verwijzing. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting alsnog in te gaan op de vraag, welke vormen van verwijzing kunnen voorkomen, in welke gevallen de verwijzing kan leiden tot de slotsom dat de normen waarnaar wordt verwezen het karakter van algemeen verbindend voorschrift aannemen en welke gevolgen dit moet hebben voor hun bekendmaking.

5. Voor algemeen verbindende voorschriften die bij ministeriële regeling worden vastgesteld en voor de overige vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, voor zover deze niet in het Staatsblad geplaatst dienen te worden, opent artikel 5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om

3. Overeenkomstig de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin wordt aangegeven welk inwerkingtredingsregime geldt in de periode kort voor en kort na de inwerkingtreding van de Bekendmakingswet.

4. Paragraaf 3 van de memorie van toelichting is, naar aanleiding van het advies van de Raad, aangevuld met een onderdeel waarin wordt ingegaan op de verschillende vormen van verwijzing naar door anderen gestelde normen en op de gevolgen die dat verwijzen heeft voor de bekendmaking van die normen.

5. De Raad heeft ons er van overtuigd dat de clause aan het slot van artikel 5, eerste lid, door haar vaagheid rechtsonzekerheid kan scheppen. De clause was immers geformuleerd als een voorwaarde voor het op de juiste manier bekend gemaakt zijn van het voorschrift, en dus voor de inwerkingtreding ervan;

bekendmaking op andere wijze dan door plaatsing in de Nederlandse Staatscourant te doen geschieden. De Raad ziet in dat deze handelswijze onder omstandigheden uit een oogpunt van doelmatigheid overwegende voordelen kan bieden. Hij meent evenwel dat de clause aan het slot van artikel 5, eerste lid: «mits verzekerd is dat van het voorschrift onderscheidenlijk van de bijlage voldoende kennis kan worden genomen» door haar vaagheid rechtsonzekerheid schept. De belanghebbende, die door het voorschrift wordt gebonden, kan niet beoordelen of aan de gestelde voorwaarde is voldaan. Welke grenzen de rechter hier zal trekken is onzeker. Toch hangt van de vervulling van de voorwaarde af of het voorschrift op de rechtens juiste wijze is bekendgemaakt en dus in werking is getreden. De Raad meent dat de inwerkingtreding, in het voetspoor van de tot dusver daarvoor geldende regelingen, van gemakkelijk waarneembare feiten moet afhangen. De mededeling, bedoeld in het tweede lid van artikel 5, is zo'n feit, de garantie, bedoeld aan het slot van het eerste lid niet. Deze voorwaarde zou daarom moeten worden gechrapt. Versterking van de waarborgen voor degenen, die door het voorschrift zullen worden gebonden, kan naar het oordeel van de Raad beter worden gezocht in verzwaring van die mededelingseis. Herhaling van de mededeling zou bij voorbeeld kunnen worden voorgeschreven. Overigens zou onder het bekendmakingsregime van artikel 5 ook kunnen worden gebracht een verplichting om aan de burger desgevraagd de tekst te verstrekken van de op de voet van dat artikel bekend gemaakte stukken. Dit zal dan afzonderlijk in artikel 5 van de Bekendmakingswet moeten worden geregeld teneinde buiten twijfel te stellen dat de overheid niet met een beroep op artikel 5 van het Besluit openbaarheid van bestuur zou kunnen afzien van het verstrekken van een kopie.

De artikelsgewijze toelichting op artikel 5 spreekt uit dat het achterwege laten van de mededeling in de Nederlandse Staatscourant op zichzelf niet zou moeten leiden tot overbindendheid van de overeenkomstig artikel 5, eerste lid, bekendgemaakte regeling. De Raad betwijfelt of er ruimte is voor een zodanige stellige uitspraak. Het is de rechter die hier tenslotte het antwoord zal hebben te geven. De uitspraak ware,

belanghebbenden kunnen in redelijkheid niet beoordelen of deze voorwaarde vervuld is. De bepaling was evenwel bedoeld om degene die het voorschrift vaststelt, in te scherpen dat de door hem gekozen afwijkende bekendmakingswijze het doel van de bekendmaking wél moet kunnen bereiken, te weten dat van het voorschrift voldoende kennis kan worden genomen. Een zodanig voorschrift achten wij, bij nader inzien, beter op zijn plaats in de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, aangezien het een soort doelvoorschrift voor regelgevers betreft.

Zekerheid over de vraag of de bekendmaking overeenkomstig de wet heeft plaatsgevonden wordt inderdaad, zoals de Raad opmerkt, wél bereikt door de in het tweede lid opgenomen verplichting tot mededeling in de Staatscourant. Dat wil zeggen dat indien in de Staatscourant bij voorbeeld is meegedeeld dat de bijlage bij een ministeriële regeling is bekendgemaakt door terinzagelegging bij het ministerie, geen onzekerheid meer kan bestaan over de vraag of de bijlage op de wettelijk voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

De suggestie van de Raad om een herhaalde mededeling voor te schrijven nemen wij niet over. Wij zien niet in hoe daardoor de waarborgen voor degenen die door een voorschrift zullen worden gebonden, kunnen worden versterkt.

De gedachte van de Raad om een verplichting in het leven te roepen om aan de burger desgevraagd de tekst te verstrekken van de op de voet van artikel 5 bekend gemaakte stukken spreekt ons wel aan, zij het dat wij menen dat een zodanige verplichting al besloten ligt in de thans vigerende openbaarheidswetgeving. In artikel 6 van het Besluit openbaarheid van bestuur is immers onder meer bepaald dat bij het kiezen van de vorm waarin informatie wordt verstrekt, rekening wordt gehouden met de voorkeur van de verzoeker. Een redelijke uitleg daarvan brengt, waar het gaat om wettelijke voorschriften, met zich mee dat desgevraagd de letterlijke tekst wordt verschaft. Een specifieke verplichting in de Bekendmakingswet achten wij derhalve overbodig.

Over het geval van achterwege laten van mededelingen in de Staatscourant, waarover de Raad een opmerking maakt in de laatste alinea bij punt 5, merken wij het volgende op. De bekendmaking overeenkomstig

hetzij achterwege te laten, hetzij nader toe te lichten.

artikel 5 is de plaatsing in het andere blad of de terinzagelegging; de mededeling in de Staatscourant is, zoals hierboven aangegeven, in feite te zien als een afgeleide daarvan, en zal onder meer dienst kunnen doen als bewijs dat bekendmaking op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Indien nu een algemeen verbindend voorschrift is bekendgemaakt op de wijze bedoeld in artikel 5, eerste lid, en daarbij bijvoorbeeld vaststaat dat alle belanghebbenden daarvan op de hoogte kunnen zijn, moet het enkele feit van het ontbreken van een mededeling in de Staatscourant niet tot gevolg hebben dat de regeling verbindende kracht mist. Dit laat uiteraard geheel onverlet de bevoegdheid van de rechter om de verbindendheid van een regeling te beoordelen. De passage in de toelichting is in deze zin genuanceerd.

6. Artikel 8 van het wetsvoorstel machtigt tot het geven van regels bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de bewaring van oorspronkelijke exemplaren van wetten, koninklijke besluiten en daarbij behoren stukken. In de memorie van toelichting ware aan te geven welke functie deze machtiging vervult naast de opdracht tot regeling, vervat in de artikelen 18 junctis 16 en 17 van de Archiefwet 1962.

6. In de memorie van toelichting is op het onderhavige punt ingegaan.

7. Het slot van paragraaf 5 van de memorie van toelichting ware aan te vullen met een verwijzing naar de regeling van de bekendmaking in Aruba.

7. De memorie van toelichting is aangevuld in de door de Raad bedoelde zin.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

8. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt, met uitzondering van die na het vierde gedachtenstreepje. De volzin waarin de Raad het woord «overigens» ingevoegd zou willen zien, strekt ertoe duidelijk te maken dat de bekendmakingswijze voor bepaalde algemeen verbindende voorschriften aansluit bij de mogelijke bekendmakingswijze van bepaalde andere besluiten. Het woord «overigens» zou de betekenis van de volzin dan ook geenzins verduidelijken. Het gaat in de bedoelde alinea overigens niet zozeer over de twijfel aan het algemene karakter van een besluit alswel over de vraag of het besluit een algemeen verbindend voorschrift betreft.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik veroorloof mij U mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.85.0390/04.6.06 van de Raad van State van 17 februari 1986

– In artikel 5, eerste lid, ware in onderdeel a «of» te vervangen door: en.

– In artikel 9, en in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 1, 8 en 9, ware bij letterlijke aanhaling van de opschiften van regelingen de oorspronkelijke spelling te hanteren. De vindplaats van het tweede soeverein besluit, genoemd in het eerste lid van artikel 9, ware te vermelden als: Bijvoegsel tot het Staatsblad 1813–1814, bladzijde 29 dan wel als: Staats-Courant 1813, no. 1. De in het wetsvoorstel gebezigde aanduiding «Stcrt. 1» is verwarrend, aangezien deze naar huidig gebruik geen betrekking heeft op de in 1813 bestaande Staats-Courant, maar op de Nederlandse Staatscourant, die ingevolge artikel 1 van het bedoelde besluit met ingang van 1814 werd uitgegeven.

– In de laatste alinea van paragraaf 1 van de memorie van toelichting ware «kunnen vervallen» te wijzigen in: kunnen achterwege blijven.

– Op bladzijde 5 van de memorie van toelichting ware in de laatste regel na «die» in te voegen: overigens. Aldus wordt duidelijker tot uitdrukking gebracht, dat de besproken «andere besluiten van algemene strekking (zoals de uitdrukkelijke vaststelling van beleidsregels» en «beschikkingen» buiten de in deze alinea besproken groep van twijfelgevallen staan. Van de beleidsregels en de beschikkingen is immers, gezien de voorafgaande alinea, onbetwist dat zij een algemeen respectievelijk niet een algemeen karakter dragen.

– Op bladzijde 7 van de memorie van toelichting, onder het midden, ware «in veel wijzigingswetten» te wijzigen in: in sommige wijzigingswetten.

– In de memorie van toelichting ware onder 6, in de eerste zin, en op bladzijde 14, vierde regel, «hoofdstuk» te vervangen door: paragraaf (vergelijk onder andere het slot van 6.6, en de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 5 en 6).

– In de artikelsgewijze toelichting op artikel 1 ware «continueert de werking» te vervangen door «bevat de inhoud» of «is de voortzetting».

– In de artikelsgewijze toelichting op artikel 5 ware in de tweede zin achter «tweede lid» in te voegen: in verbinding met de artikelen 4 en 3. Verder ware tot uitdrukking te brengen, dat het aan het slot van de toelichting op artikel 5 gezegde ook geldt voor het in artikel 4, tweede lid, tweede volzin, bepaalde.