

Vergaderjaar 1986–1987

19890

Wijziging van de Wet op de Raad van State ter aanpassing aan de Grondwet

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 26 mei 1987

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie achtten het vanuit het oogpunt van zorgvuldige totstandkoming van initiatiefwetgeving gewenst dat de mogelijkheid tot het vragen van advies aan de Raad van State over initiatiefvoorstellen een wettelijke basis heeft. Met het thans voorliggende wetsvoorstel komt de regering tegemoet aan deze wens. De overgangsregeling, die vanaf maart 1984 voorzag in een indirecte advisering door de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet, die bij de Kamer aanhangig zijn gemaakt, wordt hiermee vervangen door een wettelijke regeling die een rechtstreekse bevoegdheid van de Tweede Kamer creëert tot het vragen van advies over initiatiefvoorstellen van wet aan de Raad van State.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling dit wetsvoorstel tegemoet gezien. Deze leden waren vooral benieuwd of de regering inderdaad gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om een aantal nieuwe voorzieningen in te voeren waarop al een tiental jaren van de zijde van de Kamer bij verschillende gelegenheden was aangedrongen.

Zij waren dan ook enigszins teleurgesteld over het feit dat met dit wetsvoorstel niet van alle mogelijkheden die de Grondwetsherziening van 1983 bood gebruik was gemaakt om een aantal nieuwe wettelijke voorzieningen te treffen. Sinds haar herziening biedt de Grondwet de mogelijkheid de Raad van State aan anderen dan de regering rechtstreeks over wetsvoorstellen te laten adviseren. Voorts kan het horen van de Raad in bepaalde gevallen achterwege blijven. De P.v.d.A.-fractie had tegen de uitwerking van beide mogelijkheden in dit wetsvoorstel voorshands enige bezwaren. In de derde plaats werd met de Grondwetsherziening de mogelijkheid gecreëerd om in de Wet op de Raad van State een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving op te nemen. Het was deze leden niet geheel duidelijk geworden waarom na een jarenlange discussie, waaraan bij de Grondwetsherziening van 1983 door het besluit deze mogelijkheid niet langer te blokkeren een einde was gekomen, de regering en de Raad voorsnog geen gebruik wensten te maken van een door de Grondwetgever warm aanbevolen mogelijkheid.

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA) voorzitter, Lauxtermann (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD) ondervoorzitter, Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Alders (PvdA), Schaefer (PvdA), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), Van den Berg (SGP), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA) en Koetje (CDA).
Plv. leden: Van Es (PSP), Frissen (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Hermes (CDA), Dijkstal (VVD), Van Amelsvoort (CDA), Lilipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Dales (PvdA), Korthals (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Lankhorst (PPR), Buurmeijer (PvdA), Van Otterloo (PvdA), Nypels (D66), Castricum (PvdA), Leerling (RPF), Engwirda (D66), De Hoop Scheffer (CDA) en Schutte (GPV).

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling en goeddeels met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Niettemin hadden zij er behoefte aan om op enkele punten, elders in dit verslag, enige opmerkingen te maken en enige vragen te stellen.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met instemming kennis genomen van de inhoud van het wetsvoorstel. De voorgestelde wetswijzigingen vormen een aanpassing van de Wet op de Raad van State aan de herziene Grondwet. Nu op goede gronden niet wordt overgegaan tot de instelling van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving vormen de bepalingen omtrent rechtstreekse advisering door de Raad aan de Tweede Kamer het enige substantiële onderdeel van het wetsvoorstel. Dit lid meende wel dat nu er geen afzonderlijke wetgevingsafdeling komt, in de considerans iets te ongenueanceerd wordt gesproken over aanpassing van de Wet op de Raad van State aan de Grondwet. Over deze bepalingen stelde hij later in dit verslag enkele vragen.

2. Rechtstreekse advisering door de Raad van State aan de Tweede Kamer over initiatiefvoorstellen van Wet

De leden behorende tot de C.D.A.-fractie merkten op dat het wetsvoorstel beoogt alleen aan de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid te bieden om rechtstreeks advies te vragen aan de Raad van State. Dit berust, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld, op de gedachte, dat alleen die instanties die ingevolge de Grondwet gerechtigd zijn tot het initiëren van wetgeving de bevoegdheid moeten hebben zich rechtstreeks tot de Raad van State te richten. Dit heeft tot consequentie dat de Eerste Kamer niet rechtstreeks advies aan de Raad van State kan vragen en dat de Tweede Kamer de Raad van State niet rechtstreeks advies over een regeringsvoorstel kan vragen. Daartegenover stellen de ondertekenaars dat de regering tijdens de parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel «*in principe*» de Raad van State over dat voorstel geen advies kan vragen. Deze formulering laat nochtans ruimte voor de veronderstelling, zo oordeelden de leden van de C.D.A.-fractie, dat de regering tijdens de parlementaire behandeling van een initiatief-wetsvoorstel zich wel rechtstreeks tot de Raad van State zou kunnen wenden voor advies over dit aanhangige initiatiefvoorstel. Gelet op de in dit wetsvoorstel voorgestelde plicht tot adviesaanvraag door de Tweede Kamer aan de Raad van State, voordat met de behandeling in de Kamer van een initiatiefwetsvoorstel een aanvang is gemaakt en de in dit wetsvoorstel gehandhaafde plicht voor de regering om over een door beide Kamers aanvaard initiatiefwetsvoorstel vervolgens ook nog eens advies van de Raad van State in te winnen met het oog op de vraag of zij ertoe zal overgaan het wetsvoorstel te bekrachtigen, vroegen de leden van de C.D.A.-fractie de regering nader aan te geven in welke gevallen zij het wenselijk acht dat tijdens de parlementaire behandeling van een initiatief-wetsvoorstel advies van de Raad van State wordt ingewonnen.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat door de beperking van de bevoegdheid tot het rechtstreeks vragen van advies aan de Raad van State tot de instanties die ingevolge de Grondwet gerechtigd zijn tot het initiëren van wetgeving, de mogelijkheid voor de Kamers wordt afgesloten om tijdens de parlementaire behandeling, bij bijvoorbeeld gerezen twijfel over de grondwettigheid van een voorgelegd wetsvoorstel of amendement daarop, terzake het advies van de Raad in te winnen, een mogelijkheid die door de regering bij de grondwetsherziening was geoperd als inhoud van de verruimde adviesbevoegdheid van de Raad van State.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen een nadere motivering met betrekking tot de keuze van de regering om deze mogelijkheid – voor de Kamers – bij dit wetsvoorstel niet te openen, temeer omdat een dergelijk

advies van de Raad van State omtrent de grondwettigheid van bij voorbeeld initiatiefwetsvoorstellen door de regering tijdens de behandeling in de Kamers kennelijk wel kan worden gevraagd.

Deze leden verwezen voor een toelichting op deze stelling naar hun eerdere opmerkingen en vragen omtrent de betekenis van het gestelde in de memorie van toelichting dat de regering tijdens de parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel «in principe» de Raad van State daarover geen advies kan vragen.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden vervolgens dat van de bij de Grondwetsherziening aangegeven mogelijkheden tot advisering aan de (Tweede) Kamer door de Raad van State in het onderhavige wetsvoorstel gekozen is voor een verplichting voor de Tweede Kamer tot het horen van de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet alvorens de Kamer deze in behandeling neemt. Deze leden zagen de voordelen van een dergelijke verplichting wel in. Zowel voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor het vragen van het advies als voor de wenselijkheid van een deskundigen-advies over ieder initiatief wetsontwerp was er naar het oordeel van de leden van de C.D.A.-fractie veel te zeggen voor een plicht tot adviesaanvraag door de Kamer over initiatiefwetsvoorstellen.

Bij een ander uitgangspunt zouden onvermijdelijk vragen rijzen over de verantwoordelijkheid voor de beslissing omtrent het wel of niet vragen van advies aan de Raad van State over een voorliggend initiatief wetsontwerp. De vraag of daarvoor de verantwoordelijkheid bij een meerderheid van de Tweede Kamer moet worden gelegd, dan wel bij de initiatiefnemer(s), dan wel bij een kamercommissie, zagen deze leden reeds opdoemen. Dergelijke discussies en onzekerheden worden vermeden met de in het wetsvoorstel gekozen weg. Ook spraken de leden van de C.D.A.-fractie de vrees uit dat het kiezen voor een andere weg, waarbij geen verplichting tot adviesaanvraag zou worden aangenomen, moeilijkheden zou kunnen opleveren bij het vinden van een eenduidig criterium op grond waarvan de adviesaanvraag achterwege zou kunnen blijven. De suggestie van het Presidium van de Kamer dat dit zou kunnen bij eenvoudige c.q. spoedeisende initiatiefvoorstellen zal moeilijk hanteerbaar kunnen blijken. Immers, een eenvoudig wetsvoorstel kan vergaande consequenties hebben en moet passen in ons rechtssysteem: ook daarover adviseert de Raad van State. Ook het spoedeisend karakter van een initiatiefwetsvoorstel mag er niet toe leiden dat de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de wetgeving geweld wordt aangedaan, zo vonden de leden van de C.D.A.-fractie. Toch wilden deze leden niet voorbij gaan aan het probleem dat advisering door de Raad van State het proces van initiatiefwetgeving aanzienlijk kan vertragen. Zij vroegen de regering daarom nader uiteen te zetten op welke wijze kan worden voorkomen dat een verplichte adviesaanvraag een snelle behandeling en besluitvorming bij eenvoudige initiatiefwetsvoorstellen belemmert.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering ook in te gaan op de gehandhaafde verplichting van de regering om, nadat het initiatiefwetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen, zelf ook nog eens het advies van de Raad van State in te winnen. Deze leden zagen wel in dat de vraag die de regering dan aan de Raad van State voorlegt formeel een andere is dan de adviesaanvraag van de Tweede Kamer over hetzelfde initiatiefwetsvoorstel, namelijk of zij ertoe zal overgaan het voorstel te bekrachtigen, maar zij wilden toch graag een nadere uiteenzetting ontvangen over de zelfstandige waarde van deze adviesaanvraag. De leden van de C.D.A.-fractie wezen in dit verband op de eerder aangeduide problematiek rond spoedeisende en eenvoudige initiatiefwetsvoorstellen. Voegt zo vroegen deze leden, dit tweede (en wellicht reeds derde) advies in al deze gevallen nog iets nieuws toe en levert deze plicht niet een extra vertraging op die bij de regeringswetsvoorstellen niet optreedt? Deze aspecten zouden er wellicht voor kunnen pleiten, zo stelden de leden van de C.D.A.-fractie, om voor initiatiefvoorstellen toch een eigen en van

«regeringsvoorstellen» afwijkende advies-procedure te ontwerpen zodanig dat ten aanzien van initiatiefwetsvoorstellen, in afwijking van het onderhavige voorstel, geen plicht tot adviesaanvraag bij de Raad van State wordt opgelegd.

Gelet op de waarde die deze leden, zoals eerder uiteengezet, hechten aan het opleggen van een (zekere) verplichting tot inschakeling van de Raad van State in het initiatiefwetgevingsproces en ter vermindering van de eerder genoemde consequentie (namelijk de keuze voor een vrijblijvend adviesbevoegdheid), zou het dan wellicht overweging verdienen, om de verplichting tot het horen van de Raad van State door de regering omtrent initiatiefvoorstellen onder te brengen in de ook in dit wetsvoorstel geregelde categorie uitzonderingen, waarvoor het horen van de Raad van State door de regering achterwege kan worden gelaten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie spraken er hun tevredenheid over uit dat de Raad van State de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering nu rechtstreeks kan adviseren.

Ook al geldt primair een hoorplicht krachtens artikel 73, eerste lid van de Grondwet, de Grondwetgever heeft aan de wetgever de opdracht gegeven vast te stellen op welk moment en op welke wijze aan de Raad advies gevraagd zal worden. Het voorstel van de regering bepaalt dat de Tweede Kamer de Raad hoort voordat zij een initiatiefvoorstel van een of meer leden in behandeling neemt. Deze leden meenden dat een uitzondering dient te worden gemaakt voor (initiatief)voorstellen met een zeer spoedeisend karakter. Weliswaar kan aan de Raad van State het verzoek worden gedaan om een spoedige advisering, maar de Raad heeft tot nu toe ook bij initiatiefvoorstellen zijn werkschema en prioriteiten daarin zelfstandig bepaald. Deze leden signaleerden een knelpunt wanneer de (meerderheid in de) Tweede Kamer het wenselijk acht om zo spoedig mogelijk aan de behandeling van een wetsvoorstel te beginnen en op advisering door de Raad nog gewacht dient te worden.

De bezwaren tegen het vooraf horen van de Raad zijn er, zo meenden deze leden, wanneer het een initiatiefvoorstel betreft, waarover op verzoek van de Kamer advies wordt ingewonnen bij externe adviesorganen, die de regering zelf zou horen indien het een regeringsvoorstel zou betreffen. De Raad van State brengt als hoogste adviescollege in dat geval pas als laatste instantie advies uit.

De leden van deze fractie deelden dan ook niet de mening van de regering, dat met betrekking tot een adviesaanvraag vooraf, de Tweede Kamer in dezelfde positie zal komen te verkeren als de regering.

In de eerste plaats kan de regering nadat een initiatiefvoorstel door de beide kamers is aangenomen deze voor een tweede keer voor advies aan de Raad van State voorleggen. Omgekeerd kan de Tweede Kamer of de verenigde vergadering alleen bij initiatiefvoorstellen van wet zich rechtstreeks tot de Raad van State richten voor advies. Indien zij dit wenselijk acht kan zij bij regeringsvoorstellen die ingrijpend geamendeerd zijn of na een ingrijpende nota van wijzigingen alleen door tussenkomst van de regering advies aan de Raad vragen.

Voorts is de veronderstelde gelijkstelling evenmin aanwezig in de gevallen dat het horen van de Raad achterwege kan blijven. De Tweede Kamer ontbeert het initiatiefrecht op het terrein van de begroting. De tweede uitzondering op het verplicht advies betreft voorstellen van wet waarover de Raad al eerder aan de regering geadviseerd heeft.

Met betrekking tot de in het wetsvoorstel bij wet geopende mogelijkheid/verplichting tot rechtstreekse advisering door de Raad van State aan de Tweede Kamer over initiatiefvoorstellen van wet stelden de leden van de S.G.P.-fractie de vraag op welk moment bij een initiatiefvoorstel sprake is van een voorstel van wet. Dezelfde vraag stelden zij ten aanzien van regeringsvoorstellen. En voorts vroegen zij in dit verband op welk moment er sprake is van het «in behandeling nemen» van een voorstel door de Tweede Kamer.

In het algemeen stelden deze leden ook nog de vraag, in verband met het voorgaande, of een initiatiefvoorstel te allen tijde, ongeacht het stadium van behandeling, door de initiatiefnemer kan worden ingetrokken. Is intrekking in elk geval mogelijk voordat een voorstel in behandeling is genomen, hetgeen met het oog op het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, volgens deze leden wil zeggen: nadat het advies van de Raad van State is gevraagd dan wel (tevens) is uitgebracht.

Deze leden vroegen of het vragen van advies van de Raad van State door de Kamer de mogelijkheid onverlet laat dat eventueel specifieke vraagpunten ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd, zonder dat dit enigszins tot beperkingen ten aanzien van de Raad van State leidt.

Deze leden vroegen vervolgens of de hoorplicht volgens de bewindslieden in alle gevallen, behoudens in de gevallen bij de wet bepaald, geldt, dat wil zeggen ook bij initiatiefvoorstellen (en regeringsvoorstellen) van eenvoudige, wetstechnische aard. Eenzelfde vraag stelden zij voor wat betreft initiatiefvoorstellen met een (zeer) spoedeisend karakter. Verdraagt de termijn van advisering door de Raad van State zich in zulke gevallen met het feit dat de Raad van State altijd (en dus ook bij de behandeling van initiatiefvoorstellen) zijn werkschema en prioriteiten daarin zelf vaststelt?

De leden van de S.G.P.-fractie merkten op dat het voorgestelde artikel 25b, tweede lid, ervan uit lijkt te gaan dat openbaarmaking van de adviezen gepaard dient te gaan met gelijktijdige openbaarmaking van de schriftelijke reactie.

Uit de memorie van toelichting (blz. 3) komt naar voren dat een schriftelijke reactie van de indiener van het initiatiefvoorstel facultatief («kan») is gesteld. Deze leden vroegen hoe deze mededeling zich verhoudt tot de stelling van de Raad van State in het advies bij dit wetsvoorstel «dat de reactie op 's Raads advies een wezenlijk onderdeel vormt van de adviesprocedure».

Het was deze leden opgevallen dat in dit wetsvoorstel, ofschoon het de wetgever grondwettelijk vrijstaat, de Eerste Kamer niet de bevoegdheid wordt toegekend rechtstreeks advies aan de Raad van State te vragen. Zouden de bewindslieden, zo vroegen deze leden, uiteen willen zetten welke overwegingen tot dit standpunt hebben geleid? Tijdens de Grondwetsherziening is bij de behandeling van wetsontwerp 16 040 in de Eerste Kamer door de regering niet geheel uitgesloten dat de Eerste Kamer advies aan de Raad zou kunnen vragen. Er zou dan sprake moeten zijn van uitzonderlijke gevallen en zwaarwichtige redenen. Deze leden vroegen of een situatie, waarin door de Tweede Kamer geen advies is gevraagd over een initiatiefvoorstel, tot de categorie uitzonderlijke gevallen zou kunnen worden gerekend.

In de memorie van toelichting wordt, zo merkte het lid van de G.P.V.-fractie op, gewezen op de huidige praktijk dat regeringsvoorstellen, na de indiening bij de Tweede Kamer van een ingrijpende nota van wijziging, opnieuw voor advisering aan de Raad van State kunnen worden voorgelegd. De beslissing daartoe wordt genomen door de regering. De vraag kan evenwel worden gesteld of het niet wenselijk is een dergelijke beslissing tot een nieuwe advisering ook aan de Tweede Kamer toe te kennen. Immers, in het geval van een initiatiefvoorstel heeft de regering blijkens de formulering van het voorgestelde artikel 15, lid 1 onder a wel het recht tijdens de behandeling de Raad om een (nieuw) advies te vragen. De uitspraak (blz. 3 memorie van toelichting) dat de regering zulks «in principe» niet zal doen doet aan het recht terzake niets af. Dit lid zou hierop graag het commentaar van de regering vernemen.

Het lid van de G.P.V.-fractie constateerde dat de voorgestelde regeling volgens de regering berust op de gedachte dat alleen de instanties die ingevolge de Grondwet gerechtigd zijn tot het initiëren van wetgeving, de

bevoegdheid moeten hebben zich rechtstreeks tot de Raad van State te wenden. Hij vroeg in dit verband waarom voor deze gedachte is gekozen. Verplicht de Grondwet hiertoe? Hij meende dat dit niet het geval is en vroeg daarom of niet overwogen kan worden ook de Eerste Kamer een recht om advies te vragen kan worden toegekend. Ongetwijfeld zal deze Kamer van dit recht maar zelden gebruik behoeven te maken. De situatie laat zich echter indenken dat een wetsvoorstel tijdens de behandeling ingrijpend is gewijzigd, zonder dat daarbij door regering of Tweede Kamer gebruik is gemaakt van het recht de Raad om een nieuw advies te vragen. Indien dan bij de Eerste Kamer bedenkingen rijzen van staatsrechtelijke of wetstechnische aard zou een verzoek tot een wijziging van het voorstel aan redelijkheid winnen als zou blijken dat de Raad van State vergelijkbare kritiek op het dan voorliggende wetsvoorstel heeft. Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg hierop een reactie van de regering.

3. De mogelijkheid het horen van de Raad van State achterwege te laten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat artikel 73, lid 1 van de herziene Grondwet de mogelijkheid opent in bij de wet te bepalen gevallen het horen achterwege te doen blijven. Bij de behandeling van de Grondwetsherziening werd destijds overwogen dat het dan wenselijk was de wetgever de ruimte te bieden in de door hem aan te wijzen gevallen te bepalen dat het horen van de Raad achterwege kan blijven. Daarbij werd met name gedacht aan – vaak technische – voorstellen tot naturalisatie, tot begrotingswijziging alsmede aan bepaalde categorieën van algemene maatregelen van bestuur.

Wat de advisering van naturalisatievoorstellen betreft merkten deze leden op dat de Rijkswet op het Nederlandschap van 1984 de grondwetgeschiedenis op dit punt grotendeels heeft achterhaald.

Bij tussentijdse begrotingswijzigingen kan de wetgevingsprocedure met gemiddeld bijna een maand worden verkort indien de Raad State niet om advies wordt gevraagd. Gezien de 89% blanco adviezen van de Raad over begrotingswijzigingen in 1985 achtten deze leden het lichten van deze schakel uit de wetgevingsprocedure niet onverantwoord.

Met betrekking tot de uitzondering op de verplichte advisering bij algemene maatregelen van bestuur trekt de regering na ampele overweging de conclusie dat het niet past om voor bepaalde categorieën van algemene maatregelen van bestuur voor te schrijven dat het horen van de Raad achterwege kan blijven.

Het was deze leden niet duidelijk waarom bij begrotingswijzigingen – wetten in formele zin – wel op de verplichte advisering een uitzondering is gemaakt, terwijl bij de algemene maatregelen van bestuur – wetgeving in materiële zin – van uitzondering op de verplichte advisering is afgezien. Het was deze leden niet bekend hoe vaak de Raad bijvoorbeeld in 1985 blanco adviseerde bij algemene maatregelen van bestuur.

Naast de voorstellen van wet tot wijziging van de begroting van het Rijk meende de regering dat het (verplicht) horen van de Raad van State achterwege kan blijven bij voorstellen van wet tot uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen of het voornemen tot het opzeggen van een verdrag, nadat dat verdrag of dit voornemen tot het opzeggen eerder ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal was voorgelegd. Uit een oogpunt van tijdsbesparing en van voorkoming van doublures in advisering konden deze leden zich verenigen met het voorstel om ook voor deze laatste categorie voorstellen advisering door de Raad niet verplicht te stellen.

Met betrekking tot de wenselijkheid om voor bepaalde (initiatief)voorstellen een uitzondering op de verplichte advisering te creëren, merkten deze leden nog het volgende op. Zij waren van mening dat de Tweede Kamer initiatiefvoorstellen aan de Raad van State ter advisering dient

voor te leggen en dat zij dit in de regel ook doet. Niet alleen regeringsvoorstellen, ook initiatiefvoorstellen kunnen eenvoudige onderwerpen betreffen die wetstechnisch van aard zijn. De mogelijkheid om in die gevallen de adviesaanvraag aan de Raad achterwege te laten zou naar de mening van deze leden – mede uit het oogpunt van efficiency – dan ook niet uitgesloten mogen worden. Ten overvloede merkten zij op dat bij initiatiefvoorstellen de regering nog altijd de mogelijkheid heeft, nadat het voorstel door de beide Kamers is goedgekeurd, de Raad van State te raadplegen.

Hoewel de leden van de S.G.P.-fractie er moeite mee hadden dat ten gevolge van de grondwetsherziening de grondwettelijke garantie van de bevoegdheid van de regering aan de Raad van State advies te vragen is vervallen, konden zij zich voorshands verenigen met de voorstellen, die de mogelijkheid scheppen dat in enkele gevallen het horen van de Raad van State achterwege wordt gelaten. Eén van die gevallen betreft de voorstellen van wet tot (uitdrukkelijke) goedkeuring van een verdrag of het voornemen tot opzegging van een verdrag, indien dit verdrag of dit voornemen eerder ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal was voorgelegd, doch vanuit de Staten-Generaal de wens te kennen is gegeven dat het verdrag of het voornemen tot opzegging aan de uitdrukkelijke goedkeuring bij wet zal worden onderworpen. Zij vroegen of zij artikel 73 Grondwet goed lezen, in die zin dat de formulering niet garandeert dat de Raad van State ook over de inhoud van een verdrag (of het voornemen tot opzegging) zelf een advies uitbrengt.

4. Geen instelling van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving

Met instemming constateerden de leden van de C.D.A.-fractie dat thans niet wordt besloten tot instelling van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State. Daarmee geeft de regering gehoor aan de naar aanleiding van deze gedachte herhaaldelijk en indringend bij de grondwetsherziening uitgesproken zorg van deze leden omtrent het handhaven van het optreden als eenheid van de Raad van State bij zijn adviserende taak.

Deze leden bleven bij hun destijds bij de grondwetsherziening al geuite mening dat de mogelijkheid voor een efficiënte inwendige organisatie en werkverdeling door de Raad van State zelf geen (grond)wettelijke belemmering mag ondervinden. Zij spraken dan ook hun instemming uit over de in de toelichting geformuleerde suggestie van de regering, dat daartoe geen wetswijziging nodig is, maar dat de Raad van State zelf, op grond van artikel 19 van de Wet op de Raad van State, zijn werkwijze op een zo doelmatig mogelijke wijze kan inrichten.

De leden van de C.D.A.-fractie spraken de verwachting uit dat langs deze weg de door de Raad van State geuite wens tot taakverlichting zou kunnen worden vervuld zonder dat de eenheid van het optreden van de Raad bij zijn adviserende taak in gevaar komt.

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie bekend dat de Raad van State in het verleden, althans ten tijde van de laatste Grondwetswijziging, geen groot voorstander was van de gedachte om advisering over voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en voorstellen tot goedkeuring van verdragen op verzoek van de wetgever door de volle Raad dan wel door een Afdeling van de Raad te laten behandelen. Het was voor deze leden, gezien de ontwikkelingen in de administratieve rechtspraak bij de Afdeling Rechtspraak en mogelijk in de toekomst bij de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State geenszins een verrassing dat de regering geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen. Hoewel het deze leden bekend was dat het openen van de

mogelijkheid voor de wetgever om een Afdeling wetgeving in te stellen nog niet betekent dat advisering over voorstellen in de toekomst geheel en al door zulk een Afdeling wetgeving zal geschieden, waren zij desondanks nogal verrast door de kentering in de mening van de regering. Gezien de tijdsruimte die de discussie beslagen heeft en die al begon in de vorige eeuw, is het maar pas geleden dat de Minister van Binnenlandse Zaken bij de mondelinge behandeling van de Grondwetswijziging verklaarde, dat hij positief stond tegenover de gedachte van een Afdeling wetgeving. Deze leden wilden eerst de ontwikkelingen in de administratieve rechtspraak bij de Raad van State, waarbij met name gedacht werd aan de mogelijke invoering van een AROB-procedure in twee instanties en de tijdelijke Wet kroongeschillen afwachten, alvorens zich definitief uit te spreken over de invoering van een Afdeling wetgeving.

Wat betreft het voornemen om af te zien van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving van de Raad van State, waar de leden van de S.G.P.-fractie zich op zichzelf genomen mee konden verenigen, werd om een toelichting gevraagd op de als tweede overweging van regeringszijde voor dat standpunt aangevoerde grond, namelijk dat de kans zou bestaan «dat de adviestaak van de Afdeling een zeer beperkte zou blijven» (memorie van toelichting, blz. 7). Tevens vroegen deze leden of het mogelijk is een nauwkeurige beschrijving te geven van de procedure welke thans in de praktijk wordt gevolgd bij de advisering omtrent wetsvoorstellen.

6. Deregulering

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering waarom de aanpassing van de beperkende bepalingen betreffende familierechtelijke betrekkingen zoals die in artikel 6 staan thans niet ter hand kon worden genomen. In de Gemeentewet en de Provinciewet konden deze bepalingen al wel worden verwijderd. Mag bloed- of aanverwantschap tot in de derde graad of het met elkaar trouwen of gehuwd zijn nog een belemmerende factor voor benoembaarheid in een (rechterlijk) College zijn?

De leden van de C.D.A.-fractie zagen wel in dat vanuit doelmatigheids-overwegingen voorkeur kan worden gegeven aan herziening van een aantal wetten tegelijk. Was het, zo vroegen deze leden, dan niet voor de hand liggend geweest de wetten waarin vergelijkbare bepalingen met betrekking tot «verboden» familierechtelijke betrekkingen voorkomen, zoals de Wet op de Rechterlijke Organisatie, de Beroepswet en de Wet Arbo bij deze wijziging van de Wet op de Raad van State mee te nemen in plaats van te besluiten artikel 6 van de Wet op de Raad van State die wij thans herzien, mee te nemen bij de eerstvolgende wijziging van de Wet R.O.?

Deze leden herinnerden de regering aan het tijdschema voor de herzieningsoperatie in het kader van de Nota «Anders Geregeld». Voor 1990 moeten volgens dit schema de gerubriceerde bepalingen worden heroverwogen. Kan de regering, zo vroegen deze leden, aangeven dat de Wet R.O. en dus ook artikel 6 van de Wet op de Raad van State inderdaad vóór die datum wordt geschoond. Acht de regering het aanvaardbaar dat deze bepalingen eventueel nog zo lange tijd een belemmering kunnen vormen voor bijvoorbeeld man en vrouw om gehuwd deel uit te maken van een (rechterlijk) College als bijvoorbeeld de Raad van State?

7. Artikelen

Artikel 1 D

Het eerste lid van artikel 15 onder c noemt naast de voorstellen tot goedkeuring van een verdrag ook het voornemen tot opzegging van een

verdrag, zo signaleerden de leden van de P.v.d.a.-fractie. Zij misten bij deze laatste categorie een nadere motivering, aangezien de procedure met betrekking tot het opzeggen van verdragen niet eerder tijdens de Grondwetsherziening aan de orde is geweest.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of het wel nodig is om het horen van de Raad over voorstellen «door de Staten-Generaal aan Ons gedaan» verplicht te stellen. Het is immers heel goed mogelijk dat een voorstel na advisering ex artikel 15a, lid 1 en behandeling in de Tweede Kamer niet of nauwelijks is gewijzigd. Ligt een facultatieve wetsbepaling terzake daarom niet meer voor de hand?

De voorzitter van de commissie,
Hennekam

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen