

Vergaderjaar 1996–1997

25 455

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van artikel 5 van de Grondwet in verband met de invoering van een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 juni 1997 en het nader rapport d.d. 11 juli 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 februari 1997, no. 97.000592, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van artikel 5 van de Grondwet in verband met de invoering van een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 februari 1997, nr. 97.000592, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 juni 1997, no. W01.97.0053, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe de wetgever op te dragen regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften. Blijkens de toelichting achten de indieners het wenselijk dat de verzoeker zijn aanspraak op behandeling langs een bepaalde weg in de wet verzekerd weet. Hierdoor kunnen de banden tussen overheid en burgers worden versterkt.

De Raad van State is van de noodzaak van de voorgestelde aanvulling niet overtuigd. Daarbij is overwogen dat enerzijds voor belangrijke categorieën verzoekschriften reeds wettelijke voorschriften omtrent de behandeling zijn, of op korte termijn zullen worden, vastgesteld, terwijl anderzijds de voorgestelde regelingsopdracht niet voor de behandeling van alle verzoekschriften een wettelijke regeling lijkt voor te schrijven. De waarborgfunctie van de bepaling is in dat geval te beperkt. De vraag rijst dan ook of niet volstaan kan worden met het geven van aanwijzingen voor genoemde behandeling aan de rijksdienst. In de memorie van toelichting ware op deze vraag in te gaan.

1. De Raad is van de noodzaak van de voorgestelde aanvulling niet overtuigd. Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt dat de regering als uitgangspunt hanteert dat er grond moet bestaan voor een voorstel tot een grondwetsherziening. Zulks is in overeenstemming met de considerans van de zogenoemde overwegingswetten. Of die grond tot herziening is gelegen in een dringende behoefte, in objectieve factoren, terwijl de noodzaak van de herziening in brede kring wordt erkend, dan wel in een anderszins gevoede, al

dan niet dringende wens om te komen tot een herziening, zal bij elk voorstel op de eigen merites moeten worden beoordeeld.

De regering acht het in dit geval wenselijk met de voorgestelde bepaling het belang van een behoorlijke behandeling van verzoekschriften in de Grondwet tot uitdrukking te brengen. Door de voorgestelde grondwettelijke regelingsoverdracht krijgen de bestaande of de in ontwikkeling zijnde regels met betrekking tot de behandeling van verzoekschriften, nog meer betekenis. Het voorstel doet daarmee naar het oordeel van de regering niet alleen recht aan het belang van een goede communicatie tussen overheid en burgers, maar kan tevens een bijdrage vormen voor het behouden en versterken van het vertrouwen van de burgers in de overheid. Dat is gekozen voor de vorm van een competentievoorschrift in plaats van toekenning van een grondwettelijk recht op behoorlijke behandeling, vindt zijn oorzaak in de onbegrensde en onbepaaldheid van een dergelijk recht, alsmede in de rechtsonzekerheid die daaruit voor bestuur en burger zou voortvloeien.

Een opnemingsvoorschrift in aanwijzingen voor de rijksdienst, zoals de Raad heeft gesuggereerd, is geen volwaardig equivalent van de grondwettelijke verankering van een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften. Het bereik van de wettelijke regels omtrent de behandeling van verzoekschriften is immers ruimer dan alleen de rijksdienst. Voor zover de wetgever afziet van een regeling van behandeling van verzoekschriften blijft overigens ruimte bestaan voor de Minister-President om in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad interne voorschriften te geven over de behandeling van verzoekschriften. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad, is aan het vorenstaande in de memorie van toelichting aandacht besteed.

2. De huidige tekst van artikel 5 van de Grondwet bevat een ongeclausuleerd recht van een ieder om verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen. Dit recht wordt met het voorgestelde tweede lid van artikel 5 aangevuld met een opdracht aan de wetgever om de behandeling van verzoekschriften te normeren.

Het is van belang te weten of de aanvulling moet worden beschouwd als een nadere regeling van een reeds in het bestaande petitierecht besloten recht op behandeling of als een uitbreiding van het beperkt op te vatten petitierecht met een impliciete aanspraak op behandeling en een opdracht aan de wetgever tot normering daarvan.

In het eerste geval is het voorgestelde lid van artikel 5 van de Grondwet te beschouwen als een beperking van een reeds bestaand, ongeclausuleerd grondrecht, die een bijzondere rechtvaardiging behoeft. Anders is het een uitbreiding daarvan.

De Raad van State meent uit de toelichting af te kunnen leiden dat de indieners er – terecht naar het oordeel van de Raad – van zijn uitgegaan, dat het huidige artikel 5 van de Grondwet niet reeds een grondwettelijk recht op behandeling impliceert. Het verdient aanbeveling de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

2. De opmerking van de Raad van State heeft ertoe geleid dat in de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het voorstel een aanvulling van het bestaande recht van petitie inhoudt en niet explicitering van een bestaand, in het petitierecht besloten liggend absoluut recht op behandeling.

3. Blijkens de memorie van toelichting (zie punt 2.1) beoogt het voorstel niet een verplichting te vestigen om over de behandeling van verzoekschriften een stelsel van uniforme regels vast te stellen. Zo is het mogelijk een regeling voor die behandeling geheel af te stemmen op de kenmerken van bepaalde categorieën verzoekschriften, zoals reeds is geschied ten aanzien van aanvragen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het volgen van deze gedachtengang lijkt ertoe te kunnen leiden dat voor bepaalde categorieën verzoekschriften geen regels omtrent de behandeling daarvan behoeven te worden vastgesteld. Dit lijkt ook de bedoeling van de indieners te zijn, getuige de mededeling in de memorie van toelichting dat een regeling van de behandeling van alle mogelijke verzoekschriften hun niet voor

ogen staat. In de memorie van toelichting dient over de reikwijdte van de bepaling duidelijkheid te worden geboden.

3. De Raad heeft terecht opgemerkt dat het niet de bedoeling is een verplichting te vestigen om over de behandeling van verzoekschriften uniforme regels vast te stellen. Evenmin verplicht het voorgestelde tweede lid tot een regeling van de behandeling van alle verzoekschriften. Het wordt aan het oordeel van de wetgever overgelaten om te bepalen of, en voor welke categorieën verzoekschriften regels zullen worden gesteld ten aanzien van de behandeling daarvan. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

4. De term verzoekschrift moet ruim worden uitgelegd. Eronder vallen in elk geval ook verzoekschriften ingediend bij de Kamers der Staten-Generaal, te onderscheiden in klachten en politieke verzoekschriften. Regels voor de behandeling daarvan dienen op grond van artikel 5, tweede lid, van de Grondwet een wettelijke grondslag te hebben.

Dit roept de vraag op of dit wel wenselijk is, gelet op de omstandigheid dat de behandeling van dit soort verzoekschriften geschiedt door de beide Kamers der Staten-Generaal die de regering controleren.

Ervan uitgaande dat met name de behandeling van politieke verzoekschriften volledig een aangelegenheid van de volksvertegenwoordiging is, geeft de Raad in overweging in de toelichting te vermelden dat het niet in het voornemen ligt een wettelijke regeling te bevorderen van de behandeling van verzoekschriften door de Kamers der Staten-Generaal.

4. Zoals hiervoor is opgemerkt, verplicht het voorgestelde tweede lid niet tot een regeling van de behandeling van alle verzoekschriften. De Raad is van oordeel dat met name de behandeling van politieke verzoekschriften, gericht aan de volksvertegenwoordiging, een aangelegenheid van de volksvertegenwoordiging zelf is. In de memorie van toelichting is, gelet op de opmerking van de Raad, vermeld dat de regering niet voornemens is de totstandkoming van een wettelijke regeling van de behandeling van verzoekschriften door de beide Kamers der Staten-Generaal te bevorderen.

5. Regelingen omtrent de behandeling van verzoekschriften kunnen een beperking van het recht op behandeling inhouden. Na de inwerkingtreding van artikel 5, tweede lid, van de Grondwet zullen deze regelingen een wettelijke grondslag moeten hebben. Dit roept de vraag op naar de gevolgen van die inwerkingtreding voor bestaande regelingen die een wettelijke grondslag ontberen.

Nu niet is uitgesloten, dat over de vraag of artikel 140 van de Grondwet in dit geval van toepassing is verschillend wordt gedacht, is het wenselijk in de memorie van toelichting op deze problematiek in te gaan. Ter vermijding van elk misverstand kan overwogen worden het wetsvoorstel aan te vullen met een bepaling van overgangsrecht.

5. Anders dan het eerste lid van het voorgestelde artikel 5 – dat overigens niet beoogt het huidige artikel 5 opnieuw vast te stellen – is er in het voorgestelde tweede lid geen sprake van een bepaling die voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevat. Er is immers geen sprake van een recht op behandeling voor de burger, doch uitsluitend van een opdracht aan de wetgever. Dit betekent dat er wat betreft het tweede lid geen misverstand over kan bestaan dat artikel 140 van de Grondwet van toepassing is, zodat alle bestaande, niet op een wettelijk voorschrift gebaseerde regelingen van kracht blijven totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen. Om misverstanden te voorkomen, is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad het onderdeel van de memorie van toelichting dat ingaat op delegatie en op de regelingen van lagere overheden, gewijzigd.

6. De Raad merkt op dat in afwijking van vorige wijzigingen van de Grondwet met betrekking tot grondrechten, dit wetsvoorstel niet is medeondertekend door de Minister van Justitie. Het college adviseert in deze medeondertekening te voorzien.

6. Anders dan de Raad, meent de regering dat er geen algemene regel of gewoonte is die inhoudt dat een wijziging van bepalingen van de Grondwet inzake de grondrechten mede door de Minister van Justitie dient te worden ondertekend. Dat de wet tot wijziging van artikel 12 in 1987 mede door deze minister is ondertekend, vindt zijn reden in de bijzondere betekenis die deze wijziging had voor de opsporing en strafvordering. Bij voorstellen tot wijziging van de bepalingen inzake de grondrechten zal telkens de afweging moeten worden gemaakt of mede-ondertekening door de Minister van Justitie aangewezen is. Anders dan bij het voorstel van wet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim, acht ik mede-ondertekening in dit geval niet noodzakelijk.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de memorie van toelichting op een enkel punt te actualiseren.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal