



Lawbooks

Beginselen Staatsrecht WEEK 3
2021/2022

Voorwoord

Beste student(e),

Voor je ligt de samenvatting van een nieuw voorgeschreven hoofdstuk (uit **week 3**) van het vak **Beginselen Staatsrecht**. Deze samenvatting is door Team Lawbooks met de grootst mogelijke zorg samengesteld en nagekeken. Onthoud echter dat deze samenvatting niet gezien kan worden als vervanging van de lesstof. Deze samenvatting vormt slechts een aanvulling bij het leren.

Lawbooks behoudt dan ook het recht de inhoud te bepalen en is niet aansprakelijk voor eventuele onjuistheid of onvolledigheid van de informatie. Lawbooks wenst je veel succes tijdens het lezen en een prettig cursusverloop.

Met vriendelijke groet,

Team Lawbooks

Inhoudsopgave

Week 3

Politiek staatsrecht: verhouding parlement, ministers en koning **Blz. 5**

BOOKS.LA
3

Lawbooks®

Lawbooks schrijft al 9 jaar lang de **beste samenvattingen** voor de universitaire rechtenstudie. Inmiddels is Lawbooks actief op zes faculteiten en hiermee is de Lawbooks samenvatting relatief gezien de **best verkochte samenvatting van Nederland**.

Je beste studievriend.



Week 3

Politiek staatsrecht: verhouding parlement, ministers en koning

Gebaseerd op: Belinfante & De Reede, Beginselen van het Nederlandse staatsrecht, 19e druk. Deventer: Wolters Kluwer, 2020.

Hoofdstuk 8: Verhouding parlement, ministers, koning

8.1 Inleiding

In een democratische rechtsstaat kan de macht niet bij één orgaan liggen. De 'trias politica' van Montesquieu kan daarom als grondslag voor de taakverdeling gelden. Het belangrijkste is echter het invoeren van een stelsel van '*checks and balances*'. In de Verenigde Staten (VS) heeft het congres uitsluitend wetgevende macht en de president uitsluitend uitvoerende macht. In Nederland is de democratie historisch ontwikkeld vanuit absolute alleenheerschappij.

8.2 Absoluut koningschap

In de zestiende en zeventiende eeuw was in Europa het absolute koningschap gebruikelijk als staatsvorm. De afzwering van de Spaanse koning door de Nederlanden (1581) was het eerste voorbeeld dat ook absolute koninklijke macht beperkingen hoort te kennen. Toch was er niet overal zo'n conflict om de machtsstrijd tussen koning en burgerij als bij ons. Doordat de burgerstand economisch machtig was geworden, ontstond bij hen ontevredenheid over het staatsbestel. De burgers wilden hun rijkdom, vrijheid en recht gegarandeerd zien. Zij leverden immers het geld voor de staat. Aan de hand daarvan is de macht van de koning beperkt. William Blackstone schreef dat de koning alleen constitutionele bevoegdheden had die benoemd waren als toebehorend aan de koning. De rest behoorde toe aan het parlement. De koninklijke macht was niet meer onbeperkt.

In het verlengde daarvan werden ministers op ten duur van dienaren van de koning, zelfstandige organen, die verantwoording schuldig zijn aan het parlement. Zij werden vertrouwensmannen van het parlement en moeten heengaan als het parlement dat wenst. Dit noemt men het parlementaire stelsel. De koning heeft nog slechts een adviserende rol. De Engelsen koppelden als eerste de sociaalpsychologische betekenis los van de staatsrechtelijke betekenis van de monarchie en dat heeft voor ons als voorbeeld gediend.

8.3 Nederland

In Nederland is men na de Franse tijd en daaropvolgende onafhankelijkheid in 1814 opnieuw begonnen. In de Grondwet van 1815 had de koning nog wel alle macht. Het

parlement was wel medewetgever samen met de koning en had het recht de begroting goed te keuren. Veel werd echter bij koninklijk besluit geregeld. Het parlement had ook geen recht van amendement. Het parlement wenste op ten duur een reële invloed op het staatsbestuur, wat zij bewerkstelligden door de ministers verantwoordelijk te maken voor het handelen van de koning (ministeriële verantwoordelijkheid). Dit betekende ook dat de ministers de bevoegdheden moesten krijgen die de koning toen bezat en tegelijkertijd verantwoording moesten af gaan leggen aan het parlement.

8.4 Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid

Ministers werden in 1840 strafrechtelijke verantwoordelijk voor uitvoering van beleid in strijd met de Grondwet of de wet (355 en 356 Sr). Ook werd in 1840 het contraseign ingevoerd: ministers moesten koninklijke besluiten voortaan medeondertekenen (47 Gw). De procedure van vervolging van een minister gaat via de Wet ministeriële verantwoordelijkheid in opdracht bij koninklijk besluit of door de Tweede Kamer (119 Gw). Berechting vindt plaats door de Hoge Raad. Zulk handelen van de minister kwam echter nooit voor en daarom zijn hiervan geen voorbeelden bekend. In 1983 is de strafrechtelijke verantwoordelijkheid verder uit de Grondwet geschrapt. Echter, dit betekende dat het parlement nog steeds niet effectief de ministers verantwoordelijk kon houden.

8.5 Politieke ministeriële verantwoordelijkheid

In 1848 is de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd, onder invloed van Thorbecke. De koning werd hierdoor nog slechts een symbool van de regering; zijn bevoegdheden werden volledig overgeheveld naar de regering (koning en ministers tezamen). Het parlement controleerde de ministers op hun uitoefening van de bevoegdheden, voortaan op een effectieve manier. Als het parlement geen vertrouwen meer heeft in een minister of kabinet, biedt hij/het zijn ontslag aan (vertrouwensregel). Toch steunde het geheel in beginsel op een goed overleg tussen regering en parlement en niet op het kunnen wegsturen van ministers of het kabinet; dit was een uiterst middel.

8.6 Koning en ministers

Volgens art. 42 lid 2 Gw is de koning onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk. De koning is niet verantwoordelijk en kan niet strafrechtelijk vervolgd of veroordeeld worden. Volgens de *checks and balances* kan je als je geen verantwoordelijkheid hebt, ook geen bevoegdheden hebben. Toch is het wel het idee dat de koning en de ministers samenwerken, daar zij tezamen een koninklijk besluit moeten ondertekenen (47 Gw). Meningsverschillen worden altijd binnenskamers gehouden (eenheid van de Kroon).

8.7 Regering en Staten-Generaal

Ten aanzien van de regering en het parlement geldt in Nederland een dualistisch systeem: beide organen hebben hun eigen bevoegdheden en de één is niet hoger dan de ander. De regering is met haar deskundigen de aangewezen partij om het initiatief

tot wetgevende en bestuurlijke maatregelen te nemen. Het parlement is aangewezen om controle uit te oefenen op de regering en brengt de openbare mening in discussies over wetsvoorstellen. Samenwerking tussen beide is kortom geboden. Toch is de wil van het parlement uiteindelijk belangrijker dan die van de regering; het parlement vertegenwoordigt immers het volk. Tegenwoordig is het echter niet vaak meer de regering die tegenover het parlement staat, maar de regeringsfracties in het parlement (van partijen die de regering vormen) (ook wel: coalitie) die tegenover de oppositiefracties (van partijen die niet in de regering zitten) in het parlement staan.

Tegenwoordig wordt in principe bij de kabinetsformatie een 'regeerakkoord' gesloten tussen partijen die samen de meerderheid hebben in de Tweede Kamer. Uit deze partijen wordt daarna vaak ook het kabinet samengesteld (meerderheidskabinet), tenzij één van de partijen niet in de regering gaat, maar wel de regering steunt. In dat laatste geval is dan meestal sprake van een minderheidskabinet. De oppositie probeert regelmatig breuken te forceren in de coalitie, om zodoende het kabinet te kunnen laten vallen en nieuwe verkiezingen af te dwingen. Steun van de oppositie, wat nodig is bij een minderheidskabinet, wordt 'gedoogsteun' genoemd. Soms is er ook steun van een of meerdere partijen uit de oppositie nodig in de Eerste Kamer, als de coalitie daar geen meerderheid heeft. Het kan ook bestaan dat het parlement niet voor en niet tegen een kabinet is, in dat geval moet je spreken van een 'extraparlamenteair kabinet'. Dat blijft zitten zolang ze nog wel het vertrouwen van de S-G hebben.

8.8 Kabinetsformatie

Tot 2012 benoemde de koning de (in)formateur. Het problematische hieraan was dat de koning een bevoegdheid had, maar geen verantwoordelijkheid. De (demissionaire) ministers hadden bovendien juist geen invloed hierop. In 2012 is een nieuwe procedure opgenomen in art. 139a RvO TK. De Tweede Kamer wijst nu de (in)formateur aan. Wijziging van deze procedure in de toekomst kan door de Kamer zelf, bij gewone meerderheid. De Kamer kan sowieso al afwijken van de bepalingen van het reglement als geen Kamerlid zich daartegen verzet en de afwijking niet in strijd is met een wet (art. 154 RvO TK).

Een kabinetsformatie wordt in gang gezet doordat het zittende kabinet zijn ontslag heeft aangeboden en daarmee demissionair is geworden. Het kabinet biedt gebruikelijk zijn ontslag aan bij Tweede Kamerverkiezingen, maar ook als een motie van wantrouwen tegen het kabinet wordt aangenomen of als er interne crisis in het kabinet is. Het aangeboden ontslag wordt door de koning in beraad genomen en daarbij wordt de ministers verzocht al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten. In de praktijk volgen na de val van het kabinet Tweede Kamerverkiezingen. Een week na de installatie van de nieuwe Tweede Kamer wijzen zij een of meerdere informateurs of formateurs aan. De informateur doet onderzoek naar mogelijke nieuwe kabinetten. Als dat onderzoek afgerond is, gaat de formateur, meestal

de beoogde minister-president, een kabinet samenstellen. Tijdens de kabinetsformatie vinden tegenwoordig eigenlijk altijd al onderhandelingen plaats tussen de fractievoorzitters van de partijen die de regering moeten gaan vormen. Zij onderhandelen tezamen over een regeerakkoord onder leiding van de informateur of formateur. Dit akkoord is een overeenkomst waarin het programma staat op basis waarvan de betreffende partijen samen willen regeren. Nadat men uitonderhandeld is, wordt een regeringsverklaring opgesteld die wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Als er geen regeerakkoord komt, kan er een extraparlementair kabinet gevormd worden. Na het eindrapport van de formateur worden de bewindslieden bij koninklijk besluit benoemd en de oude ontslagen (43 Gw). In het eerste koninklijk besluit treedt de oude minister-president af en wordt de nieuwe benoemd. Op grond van 48 Gw ondertekent de nieuwe M-P zijn eigen benoemingsbesluit. Voor het resultaat van de kabinetsformatie bestaat volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

8.9 Effectuering parlementaire invloed

Naast de gedeelde wetgevingsfunctie heeft de regering ook nog een globale functie, die niet in de Grondwet staat omschreven. Denk hierbij aan het beslissen of subsidie verleend moet worden en welk beleid op bepaalde vraagstukken gevoerd moet worden; zogenaamde bestuurlijke beslissingen. Deze bestuurlijke taken berusten overigens wel altijd op een wettelijke grondslag, zij het soms erg vaag. Ook hierop heeft het parlement controle, dat in de volgende paragrafen uiteengezet wordt.

8.10 Inlichtingenrecht en informatiepositie

Allereerst is er de verplichting voor bewindslieden om uit eigen beweging het parlement in te lichten (41 lid 2 Gw). Daarnaast zijn ministers dus ook verplicht gevraagde inlichtingen te verschaffen aan het parlement (68 Gw). Van het recht op inlichtingen wordt door de Kamers gebruikgemaakt met behulp van een aantal parlementaire instrumenten. Om te beginnen worden met name in de Tweede Kamer wekelijks diverse debatten gehouden met de verantwoordelijke bewindspersonen over onderwerpen die de Kamer van belang acht. Sinds 2004 kan een minderheid van dertig Kamerleden tot een debat besluiten (art. 54a RvO TK). Hiernaast vindt in de Tweede Kamer elke dinsdag een mondeling vragenuur plaats (art. 136 RvO TK). De onderwerpen moeten door de Kamerleden vooraf zijn aangemeld. Een Kamerlid krijgt twee minuten de tijd zijn vraag te stellen. Andere Kamerleden kunnen ook vragen stellen. Verder kennen beide Kamers het zogenaamde interpellatierecht. Een interpellatie biedt een Kamerlid de mogelijkheid om, met toestemming van de Kamer, vragen aan een minister te stellen over een door dit Kamerlid aangeduid onderwerp dat vreemd is aan de orde van de dag (art. 133 en 139 RvO TK). Kamerleden hebben ook de mogelijkheid schriftelijke vragen te stellen. Hiervoor is geen toestemming nodig.

Bewindslieden zijn verder verplicht te antwoorden op vragen van individuele Kamerleden. Alleen als de minister zich beroept op het belang van de staat, mag hij

weigeren te antwoorden (zie 68 Gw). Dit komt echter nagenoeg nooit voor. Verder staan in art. 27 RvO TK nog diverse bevoegdheden van zogenaamde Kamercommissies genoemd, zoals hoorzittingen (29 RvO TK), een rondetafelgesprek en een informeel onderzoek (18 RvO TK). Bewindslieden zijn echter niet verplicht hierbij te verschijnen, tenzij het parlement een formele enquête houdt.

8.11 Motie

Een motie is een verzoek of verklaring van de Kamer als geheel en moet dan ook door de Kamer worden aangenomen (66 RvO TK en 93 RvO EK). In een motie kan duidelijk worden dat de Kamer bijvoorbeeld niet tevreden is met het gevoerde beleid en/of welk beleid de Kamer wel wil zien. Juridisch gezien is de regering niet gehouden om aan een aangenomen motie gevolg te geven.

8.12 Recht van enquête

Beide Kamers hebben ook het recht van onderzoek (enquête) (70 Gw). Dit wordt gebruikt als men vindt dat door toepassing van het vragenrecht of een informeel onderzoek niet de nodige gegevens zijn verkregen voor de beoordeling van een situatie of als het nodig geacht wordt personen onder ede te horen. Elke Nederlander, elke ingezetene en elke persoon die in Nederland verblijft is verplicht medewerking te verlenen aan een parlementaire enquête. Toch kent de wet wel verschoningsgronden waarop geen antwoord op de enquête gegeven hoeft te worden. Dit komt onder meer toe aan Kamerleden, ministers en staatssecretarissen. Enquêtes worden veelal ingezet bij vermeende misstanden. Voor een enquête is de meerderheid van de Kamer nodig (70 Gw).

8.13 Overleg tussen regering en parlement

Tussen regering en parlement vindt voortdurend overleg plaats over het te voeren beleid, door bijvoorbeeld het vragenrecht of een rapport van de enquêtecommissie. Andere methoden zijn:

- de jaarlijkse rijksbegroting (105 Gw) die door de Tweede Kamer aangenomen moet worden;
- de Voorjaarsnota en de jaarverslagen;
- wetsvoorstellen;
- de parlementaire goedkeuring van verdragen;
- het peilen door ministers van de mening van de Tweede Kamer via nota's;
- het overleg van de vaste commissies. Er bestaat een vaste commissie voor de zaken van elk departement, behoudens het Ministerie van Algemene Zaken. Los daarvan bestaan er nog diverse andere commissies voor belangrijke beleidszaken.

8.14 Parlementaire controle op de EU

De verdragen die aan de EU ten grondslag liggen, zijn alle aan parlementaire goedkeuring onderworpen geweest. Dit lijkt te duiden op grote parlementaire medezeggenschap, maar wel moet bedacht worden dat de Staten-Generaal de inhoud van de verdragen niet kunnen amenderen. Men kan enkel aanvaarden of verwerpen. Tijdens de voorbereiding van het verdrag wordt wel overlegd met de Kamers, zodat enige beïnvloeding plaats kan vinden. Ontwerpen van verdragsherzieningen moeten tegenwoordig aan nationale parlementen worden toegezonden (zie art. 48 VEU). Het Europees Parlement is in beginsel betrokken bij de vorming van secundair unierecht. In het verleden is door de Rijkswetten tot goedkeuring van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice een goedkeuringsrecht verleend aan de Kamers. Als zij niet toestemden, kon Nederland niet met het voorgenomen besluit akkoord gaan. Dit is later sterk ingeperkt.

Op grond van art. 4 Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon geeft de mogelijkheid tot een 'parlementair behandelvoorbehoud'. Elk van beide kamers kan besluiten dat zij een Europees voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Het is geenszins een instemmingsrecht, maar enkel bedoeld om de informatiepositie te versterken. Ook kunnen natuurlijk de ministeriële verantwoordelijkheid en inlichtingenplicht benut worden om de opstelling van de ministers en staatssecretarissen te beïnvloeden.

Art. 5 lid 3 VEU bepaalt dat de EU alleen mag optreden als de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Dit is het subsidiariteitsbeginsel. Art. 12 VEU bepaalt dat nationale parlementen erop moeten toezien dat dit beginsel geëerbiedigd wordt. Ieder nationaal parlement heeft in de procedure van de subsidiariteitstoets twee stemmen: in een tweekamerstelsel heeft iedere kamer één stem. Met de subsidiariteitstoets kunnen de nationale parlementen geen voorstellen tegenhouden, maar bij het bereiken van bepaalde drempels moet wel een gemotiveerde heroverweging door de Europese Commissie plaatsvinden (art. 7 Protocol nr. 2). Het is in de praktijk lastig deze drempels van een derde en meer dan de helft van de in totaal 56 stemmen te halen.

Sinds september 2006 biedt de Europese Commissie nationale parlementen de mogelijkheid rechtstreeks met haar te communiceren. Daarop worden alle wetgevende voorstellen en discussiedocumenten direct naar de nationale parlementen gestuurd, om een 'politieke dialoog' te faciliteren.

8.15 Vertrouwensnorm

Het gebrek aan vertrouwen bij het parlement in de regering kan op verschillende wijzen tot uiting komen:

- *verwerping van de begroting* (gebeurt niet echt meer; erg grof middel);
- *motie van wantrouwen* (als motie van afkeuring door meerderheid van de Kamer gesteund wordt, wordt dit gezien als motie van wantrouwen en moet de bewindspersoon aftreden);
- *verwerpen wetsvoorstel* (als minister dit essentieel voor zijn beleid acht, stapt hij op).

Bovenstaande middelen worden alleen gebruikt in uiterste conflictsituaties en zijn geen dagelijkse gang van zaken. Als het parlement (in de praktijk Tweede Kamer) het vertrouwen in een bewindspersoon opzegt, dient hij te vertrekken. Als alle ministers van één partij opstappen, pleegt de rest van het kabinet ook op te stappen. Andersom kan het kabinet dreigen op te stappen als de Eerste Kamer een wetsvoorstel verwerpt.

8.16 Kamerontbinding

Andersom heeft de regering ook de bevoegdheid om bij koninklijk besluit een of beide Kamers te ontbinden, waardoor nieuwe verkiezingen moeten worden gehouden (64 Gw). Dit middel is ingevoerd om de ministers de mogelijkheid te bieden om middels verkiezingen na te gaan of de politieke samenstelling van de Kamers nog wel overeenkomt met de mening van de kiezers. Kort gezegd beslissen de kiezers dan over het conflict tussen regering en parlement. Deze zogenaamde conflictontbindingen vinden tegenwoordig niet meer op die manier plaats; er wordt alleen nog ontbonden als behoefte is aan vervroegde verkiezingen en een nieuw kabinet (i) of bij een Grondwetsherziening (137 lid 3 Gw) (ii). De ontbinding van de Kamer gaat overigens in op de eerste vergaderdag van de nieuwgekozen Kamer (zie art. 64 Gw). Men probeert de verkiezingen voor een Grondwetsherziening vaak te houden op het moment dat de gebruikelijke periodieke verkiezingen plaatsvinden.

De Kamerontbinding lijkt wellicht een machtig middel van de regering, maar in de tegenwoordige praktijk wordt het dus alleen gebruikt om een crisis op te lossen, waarbij het kabinet zijn ontslag aangeboden heeft: men laat de kiezer spreken om vervolgens een nieuw kabinet te formeren. Ook hier ligt het zwaartepunt dus bij de Tweede Kamer.

**Samen gaan wij
het tentamen
halen.**