

HC 7, 31-10-2011, Staatsrecht 1a, 2011-2012

Deze week wordt in twee delen de regering behandeld: de koning en de ministers.

De Koning:

De koning heeft staatsrechterlijk en politiek geen grote rol meer. De oorzaak hiervan komt later aan de orde. Het koningschap wordt gekenmerkt door erfelijkheid. Dit is vastgelegd in art. 24 GW. Uit de formulering in art. 24 GW (koningschap) blijkt dat de koning door de grondwetgever wordt beschouwd als een ambt, een functie en niet als een persoon.

In Nederland worden veel ambten uitgeoefend in naam van de koning. Uit het voorgaande blijkt dat dit niet wordt gedaan uit eerbied voor Koningin Beatrix, maar voor de Kroon als in de eenheid en continuïteit van de staat.

De ontwikkeling van het koningschap begint in 1814. Gedurende de hele 19^e eeuw is er een constante strijd om de macht geweest tussen de koning, de ministers en de Tweede Kamer. In 1814 was de positie van de Koning ijzersterk. De elite vond dat hij een centrale positie behoorde in te nemen. Vanaf het begin had hij een belangrijke rol in de wetgeving, was hij in zijn eentje de uitvoerende macht en mocht in publiekrechtelijke zaken rechtspreken.

Ministers waren in die tijd dienaren van de Koning en de Koning mocht hen benoemen en ontslaan naar welgevallen. In die tijd werden alleen wetten gemaakt als de grondwet dit expliciet benoemde. In de overige gevallen kon de Koning AMvB's maken. De grondwet vroeg slechts in vijf gevallen om een wet:

1. Burgerlijk Wetboek
2. Wetboek van Rechtsvordering
3. Wetboek van Strafrecht
4. Wetboek van Strafvordering
5. Wetboek van Koophandel

In die tijd was er sprake van een monarchie op basis van een constitutie. Langzamerhand verschoof het zwaartepunt van de macht naar de ministers en werd de koning minder populair.

In 1840 wordt daarom de juridische ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Dit hield in dat de ministers alleen hoefden te bevestigen dat het Koninklijk Besluit rechtmatig was en niet in strijd met de grondwet. De politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd pas later ingevoerd. Omdat de ministers nu een oordeel moesten vormen over het besluit, moesten ze ook met elkaar overleggen en kregen ze een positie tegenover de Koning. Dit betekende ook, dat ze zich niet meer achter de Koning konden verschuilen.

In 1848 werd de Koning onschendbaar en werd de volledige ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Dit betekende dat er ook een politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd, waarmee de ministers een Koninklijk Besluit ook op doelmatigheid mochten beoordelen. Hierdoor werden de ministers voor de Tweede Kamer interessant. Dit is een belangrijk moment in ons staatsrecht, omdat de ministers en de Koning moesten gaan samenwerken als een twee-eenheid en er geen sprake meer was van hiërarchie tussen hen. Deze twee-eenheid heette de Kroon.

Ook ontstond toen de homogeniteitsregel. Dit houdt in dat alle ministers met één mond spreken en is een evident gevolg van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze regel is niet opgenomen in de grondwet, maar is de eerste regel van het ongeschreven staatsrecht. Deze regel is later wel opgenomen in het reglement van orde van de ministerraad. Omdat de ministers konden worden aangesproken door de Tweede Kamer, moesten ze wel met één mond spreken. Anders zouden ze uit elkaar kunnen worden gespeeld.

Aanvankelijk was de Koning het centrum van de politiek, maar later is hij uit de politiek gehaald en had hij geen bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden meer.

Op dit moment is de Koning staatsrechtelijk gezien uit de politiek gehaald. Ook is de Koning ons staatshoofd en maakt hij deel uit van de regering. De Koning heeft nog wel een feitelijke invloed: dit blijkt uit bezoeken van Kamerleden en ministers bij de Koning en de rol van de Koning bij de kabinetsformatie. We weten niet hoe groot deze invloed is dat mogen we ook niet weten: Dat is het 'geheim van Noordeinde'. Wij hebben dus een onschendbaar staatshoofd met politieke invloed. Dit is in feite een onmogelijke combinatie en vandaar het 'geheim van Noordeinde'. De eerstverantwoordelijke voor de Koning is de minister-president.

Het koningschap heeft twee functies: de magistraatsfunctie en de symboolfunctie.

De magistraatsfunctie gaat over wat de Koning doet, de symboolfunctie gaat over wat de Koning is.

De magistraatsfunctie houdt in dat de Koning de stabiele en continue factor in ons land is. Om dit te kunnen zijn, moet hij wel apolitiek zijn.

De symboolfunctie geeft uitdrukking aan de gemeenschappelijkheid van de Nederlanders, het Oranjegevoel.

Tenslotte nog iets over de grondwettelijke regelingen omtrent het koningschap:

Zoals al eerder genoemd, is de troonsopvolging erfelijk (art. 24 GW). Door ongewenst te trouwen (geen toestemming van een 2/3 meerderheid van de verenigde vergadering) kan een erfelijk troonopvolger zijn recht op de troon verliezen.

In art. 30 GW staat wat er moet gebeuren als er geen wettelijke opvolger is.

Uit art. 25 GW blijkt dat er na het overlijden van de Koning er onmiddellijk een nieuwe Koning is: er is dus altijd een Koning.

Naast het overlijden zijn er nog twee redenen waarom een Koning wordt vervangen:

Een Koning kan zelf afstand doen van de troon of een Koning kan onbekwaam worden (bijv. Alzheimer). Bij onbekwaamheid kan de Koning dit zelf vaststellen of dit gebeurt door iemand anders.

Tenslotte staat in art. 40 GW dat de wet regelt hoeveel vergoeding de Koning krijgt en dat hij hierover geen belasting hoeft te betalen.

De ministers/ministerraad:

Vooraf is het van belang de volgende drie begrippen goed te onderscheiden:

1. Regering: de Koning en de ministers samen
2. Ministerraad: alle ministers samen
3. Kabinet: ministers en staatssecretarissen samen. Dit is alleen een politiek orgaan, geen staatsrechtelijk orgaan

De ministeriële verantwoordelijkheid is geregeld in art. 42 GW. Dit is een heel kort en kernachtig artikel, waar veel achter zit. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft het koninklijk handelen, het eigen handelen en volgens de homogeniteitsregel ook de ministerraad. De fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat het slechts een risicoaansprakelijkheid is en geen verwijtbaarheid. Feitelijk ligt de schuld bij één van de duizenden ambtenaren, maar de minister is hiervoor aanspreekbaar. Dit is belangrijk, omdat er altijd iemand moet zijn, die kan worden aangesproken.

De ministers en staatssecretarissen worden na de kabinetsformatie bij Koninklijk Besluit benoemd. De kabinetsformatie is een geheel van vaste afspraken die ontstaan zijn na de Tweede Wereldoorlog. De gevolgde regels zijn geen rechtsregels, maar ze berusten op gewoonte en gebruik. Ze zijn staatsrechtelijk gezien niet normatief en er kan dus vanaf geweken worden.

Na de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen komen eerst de vaste adviseurs en vervolgens de politieke adviseurs op bezoek bij de Koning. De vaste adviseurs zijn de vicevoorzitter van de Raad van State en de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer, de politieke adviseurs zijn de fractievoorzitters van de partijen in de Tweede Kamer. Vervolgens benoemt de Koning één of meerdere informateurs.

De inhoud van de door de politieke adviseurs uitgebrachte adviezen wordt openbaar gemaakt, om een zo groot mogelijke transparantie te bereiken. Transparantie is in dit proces van groot belang, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning beperkt wordt door de demissionaire status van het kabinet. Hierdoor kan de Tweede Kamer de ministers niet meer wegsturen en daarmee is ook de onschendbaarheid van de Koning beperkt.

De informateurs proberen een regeerakkoord te maken. Dit akkoord is een akkoord waarin de partijen bevestigen dat ze samen kunnen werken

Vervolgens verdelen de partijen de ministeries, waarbij de belangrijkste posten die van (vice)premier en minister van Financiën zijn. Deze worden dan ook eerlijk over de verschillende partijen verdeeld.

Als laatste wordt een formateur benoemd. Dit is de beoogde minister-president. Hij benoemt de ministers. Zij hebben samen een constituerend beraad, tevens de laatste kans om als minister extra geld voor je ministerie binnen te halen.

Het kabinet wordt bij Koninklijk Besluit benoemd. Dit Koninklijk Besluit wordt mede-ondertekend door de nieuwe minister-president, die daarmee dus zichzelf benoemt. Hij neemt de verantwoordelijkheid voor de kabinetsformatie op zich, en dekt daarmee achteraf de koninklijke onschendbaarheid.

Het demissionaire kabinet mag alleen lopende zaken in het landsbelang behandelen. Controversiële zaken mogen niet worden behandeld, en dit leidt regelmatig tot discussies.

De minister heeft de leiding over een ministerie (art. 44, lid 1 GW) en is daarmee ook verantwoordelijk voor het beheer van het geld. Er zijn ook ministers die geen leiding hebben over een ministerie, maar wel zitting nemen in de ministerraad. Dit zijn de zogeheten ministers zonder portefeuille, die 'inwonen' bij een collega-minister. Daarnaast kunnen op een ministerie één of meerdere staatssecretarissen aanwezig zijn. Dit is een soort onderminister, die aanwijzingen krijgt van de minister, als de minister dat nodig acht. Voor het handelen van de staatssecretaris is de staatssecretaris verantwoordelijk, maar ook de minister. Een staatssecretaris is geen minister en kan de minister dan ook **niet** vervangen in de ministerraad. Dit wordt gedaan door een collega-minister.

De wettelijke positie van een minister die hoofd is van een ministerie is geregeld in art. 44 lid 1 GW.

De wettelijke positie van een minister zonder portefeuille is geregeld in art. 44 lid 2 GW.

De wettelijke positie van een staatssecretaris is geregeld in art. 46 GW.

In art. 45 GW is vastgelegd dat alle ministers samen de ministerraad vormen en zich dienen in te zetten voor de eenheid van beleid (homogeniteit).

In art. 45 lid 3 GW staat dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. Niet gedefinieerd in de grondwet is wat dit inhoudt. Het reglement van orde van de ministerraad bevat een niet-limitatieve opsomming van de zaken, die tot het algemeen regeringsbeleid behoren.

Onderraden zijn clusters van ministeries, die belangrijke zaken samen voor de ministerraad voorbereiden. Dit wordt soms bemoeilijkt, omdat ministeries ook concurrenten van elkaar zijn als het gaat om geld en invloed.

De positie van de minister-president wordt gedefinieerd in art. 45 lid 2 GW. Staatsrechtelijk gezien is hij de voorzitter van de ministerraad en acteert hij als een *primus inter pares*.

Politiek gezien is de minister-president steeds belangrijker geworden. Hij is steeds meer het boegbeeld van het kabinet geworden. Er zijn vier redenen waarom de minister-president steeds belangrijker is geworden:

1. Europa: in de Raad zitten namelijk de regeringsleiders en de staatshoofden. Nederland wordt daar vertegenwoordigd door de minister-president, hoewel hij officieel geen regeringsleider is.
2. Media: elke vrijdag is er het interview met de minister-president en hij is het eerste aanspreekpunt voor de media over het regeringsbeleid
3. Parlement, m.n. de Tweede Kamer: de Tweede Kamer heeft steeds vaker de neiging bij problemen niet de minister ter verantwoording te roepen maar de minister-president
4. Wijzelf: bij bijvoorbeeld demonstraties zien we leuzen tegen de premier en niet tegen de minister/staatssecretaris.