



## DE GRONDWET - ARTIKEL 5 - PETITIERECHT

Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 5 - PETITIERECHT - G. VAN DER SCHYFF

#### Inhoudsopgave

1. Historie en hedendaagse betekenis
2. Het begrip ‘verzoeken’
3. Draggers van het petitierecht
4. Toegangsrecht en ontvangstverplichting
5. Recht op antwoord?
6. Soorten petitie
7. Vrijheidsrecht en beperking
8. ‘Bevoegd gezag’ als petitie-adressaat
9. Het burgerinitiatief
10. Internationaal en Europees recht
11. Jurisprudentie
12. Literatuur
13. Historische versies

#### Editie augustus 2019

#### 1. HISTORIE EN HEDENDAAGSE BETEKENIS<sup>[1]</sup>

Artikel 5 van de Grondwet heeft betrekking op het petitierecht. De courante formulering van het recht dateert van de grondwetsherziening van 1983. Het betreft hier een grondrecht dat zijn wortels in de middeleeuwen heeft, aanvankelijk als louter feitelijke mogelijkheid, later als recht van de standen tegenover de landsheer om verzoeken in te dienen.<sup>[2]</sup> Aan het einde van de achttiende eeuw is het in een aantal landen als grondrecht gecodificeerd.<sup>[3]</sup>

In de Staatsregeling voor het Bataafse Volk uit 1798<sup>[4]</sup> kwam het petitierecht voor de eerste maal voor in Nederlands grondwettelijk recht, nadat een door de Nationale Vergadering aanvaard voorstel voor een grondwet, waarin het vijftiende van 24 beginselen over het petitierecht ging, in 1797 door de kiesgerechtigde burgers in de grondvergaderingen waren verworpen.<sup>[5]</sup> Met een onderbreking onder de Grondwet van 1814 is het voortdurend in de Grondwet opgenomen geweest. Er werd ook daadwerkelijk van het recht gebruik gemaakt door burgers. Hiervan

getuigen de petitie rondom de Aprilbeweging van 1853 aan koning Willem III tegen het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland.

Aanvankelijk stond bepaald niet het huidige karakter van grondrecht op de voorgrond. Het ging veeleer om het voorkomen van het tumult waarmee indiening van petitie door menigten wel gepaard ging.<sup>[6]</sup> Daartoe werd het petitioneren aan banden gelegd. Het mocht slechts op individuele basis of door erkende rechtspersonen, slechts schriftelijk en niet anoniem geschieden.

Inmiddels is het petitierecht uitgegroeid tot een politiek participatierecht en een uitingsrecht dat, wegens het ontbreken van een beperkingsclausule, van overheidswege niet mag worden beperkt. Het hedendaagse petitierecht brengt een zekere intimiteit tussen burgers en hun overheid tot uitdrukking.<sup>[7]</sup> Het geeft iedere burger het recht om zich zonder vrees voor benadeling van overheidswege, schriftelijk tot de overheid te wenden. Het petitierecht kan individueel worden uitgeoefend, maar ook collectief. Een goed voorbeeld hiervan betreft het volkspetitionnement tegen het plaatsen van kruisraketten met kernkoppen in Woensdrecht ter uitvoering van het NAVO-dubbelbesluit van 12 december 1979. Het protest werd georganiseerd door het Komitee Kruisraketten Nee en mondde onder andere uit in het aanbieden van een petitie met 3,7 miljoen handtekeningen aan minister-president Lubbers op 26 oktober 1985.

Sommige auteurs menen echter dat het petitierecht vandaag nauwelijks van betekenis is voor de (publieke) politieke wilsvorming.<sup>[8]</sup> De verregaande democratisering heeft ertoe geleid dat veel van de politieke inbrengfunctie van het petitierecht is overgenomen door de pers en andere media en tevens andere grondrechten zoals het kiesrecht en de vrijheid van meningsuiting. Opgemerkt moet worden dat hoewel misschien deels overbodig, er nog veel van het recht wordt gebruikgemaakt.<sup>[9]</sup> Het nut van het petitierecht bewijst zich door het feit dat het het enige kanaal tot de overheid is dat werkelijk openstaat voor iedereen.<sup>[10]</sup>

Rondom het petitierecht zijn – met name in het bestuursrecht – rechten tot ontwikkeling gekomen inzake behandeling en beantwoording die er nauw mee samenhangen, maar niet delen in het grondrechtelijke karakter en in de immuniteit tegen beperking.<sup>[11]</sup>

## 2. HET BEGRIIP ‘VERZOEKEN’

De Grondwet zegt niets over de betekenis van het begrip ‘verzoeken’. Omdat artikel 5 slechts schriftelijke verzoeken betreft, geldt het petitierecht kennelijk alleen voor verzoekschriften, niet voor mondelinge verzoeken.<sup>[12]</sup>

Een verzoekschrift (petitie) is een geschrift waarin een petitum (verzoek) is opgenomen. Het verzoeken kan expliciet plaatsvinden, of meer impliciet door het ongevraagd leveren van kritiek op (voorgenomen) overheidsoptreden.<sup>[13]</sup> Schriftelijkheid is het enige vormvoorschrift dat nog geldt voor de uitoefening van

het petitierecht. Onder schriftelijkheid dient ook te worden verstaan petities die elektronisch worden aangemaakt of aangeleverd. Voorheen is algemeen aanvaard dat het begrip ‘schriftelijk’ niet betrekking had op elektronisch ingediende petities, maar dat het begrip op enig moment zo uitgelegd kon worden dat ook een petitie via elektronische weg hieronder kon vallen.<sup>[14]</sup> Redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit moment inmiddels is bereikt gegeven het onontbeerlijke belang van elektronisch verkeer voor de huidige maatschappij.<sup>[15]</sup>

Aan de inhoud noch aan de hoedanigheid van de indiener worden eisen gesteld. Dit betekent dat de – beperkte – rechten die artikel 5 toekent niet mogen worden onthouden op de grond dat bepaalde vormvoorschriften niet zijn nageleefd. Slechts voor zover een behandeling in het vooruitzicht wordt gesteld die boven deze minimumstandaard uitgaat (bijvoorbeeld een inhoudelijke beslissing op een aanvraag, bezwaar- of beroepschrift) mogen aanvullende eisen worden gesteld. De Nationale ombudsman, die zijn werkzaamheden op 1 januari 1982 is begonnen, is hier een voorbeeld van. Op verzoek of op eigen initiatief stelt de ombudsman onderzoek in naar gedragingen van bestuursorganen.<sup>[16]</sup> Hoewel deze functie een eigen grondwettelijke regeling kent (artikel 78a Grondwet) kan het worden beschouwd als een specifieke uitwerking van het petitierecht voor zover er verzoekschriften worden ontvangen. Als verder voorbeeld van een behandeling die uitgaat boven de minimumstandaard toegekend door artikel 5 kan ook worden genoemd het burgerinitiatief (dat in paragraaf 9 wordt besproken).

Artikel 5 verzet zich niet tegen niet-ontvankelijkverklaringen op gronden die samenhangen met de inrichting van een geschrift (zie bijvoorbeeld artikel 6:5 Awb) of de hoedanigheid van de indiener (bijvoorbeeld belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb), dan wel betaling van leges of griffierechten voor de behandeling van aanvragen.<sup>[17]</sup> Niet-ontvankelijkverklaring impliceert de ontvangst door het desbetreffende orgaan en een reactie op het geschrift (zij het niet het gewenste antwoord). De verzoeker die zich in anonimiteit hult, kan geen aanspraak maken op het bezitten van enige hoedanigheid.<sup>[18]</sup> In de meeste gevallen is het aan de discretie van het ontvangende orgaan hoe het met het anonieme verzoek zal handelen.<sup>[19]</sup>

Verzoeken ten aanzien waarvan een specifieke wettelijke regeling is getroffen (zoals aanvragen van vergunningen, verzoeken om informatie op basis van openbaarheidswetgeving en geschriften waarmee een wettelijk geregelde klacht-, bezwaar- of beroepsprocedure in gang wordt gezet), zijn ook als petities aan te merken. Dit betekent dat de minimumwaarborgen die uit artikel 5 voortvloeien in acht genomen moeten worden. De rechtsgevolgen van deze verzoeken zijn in het algemeen in de wet geregeld en met ruimere waarborgen omgeven, zodat aanmerking ervan als petitie weinig praktische betekenis heeft.

### 3. DRAGERS VAN HET PETITIERECHT

Artikel 5 geeft ‘ieder’ het recht verzoeken in te dienen. Het begrip ‘ieder’ houdt

geen enkele beperking in. Het omvat elke natuurlijke of rechtspersoon, maar ook andere individualiseerbare entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid zoals actiegroepen of bestuursorganen (zoals ook het begrip ‘belanghebbende’ in artikel 1:2 Awb ruimer is dan natuurlijke persoon of rechtspersoon). Onverschillig is of de petent (verzoeker) zich in eigen land of daarbuiten bevindt.<sup>[20]</sup> Vreemdelingen hebben dezelfde aanspraak als Nederlanders. Indiening van een verzoekschrift bij een Nederlandse ambassade is mogelijk ter zake van onderwerpen ten aanzien waarvan een Nederlands orgaan bevoegd is.

Vanaf de Staatsregeling van 1798 tot de grondwetsherziening van 1887 kon een verzoekschrift niet namens meerdere mensen worden uitgebracht, tenzij dat geschiedde door erkende rechtspersonen over zaken die binnen hun bevoegdheid vielen. In 1887 maakte de grondwetgever indiening namens anderen wel mogelijk onder voorwaarde dat een volmacht werd overgelegd. In 1983 werd het volmachts-vereiste tezamen met het ondertekeningsvereiste uit de Grondwet geschrapt.

Ook overheidsorganen richten verzoeken tot het bevoegd gezag.<sup>[21]</sup> Hoewel grondrechten primair burgers beschermen tegen de overheid, stelt Riezebos dat ook overheidsorganen het recht verzoeken te doen ontlenen aan het petitierecht.<sup>[22]</sup> Daarom zijn in 1983 de artikelen 147 en 157 van de Grondwet van 1972 geschrapt die het petitierecht voor provincies en gemeenten uitbreidden tot belangen van hun ingezetenen.<sup>[23]</sup> Het is echter de vraag of deze visie klopt, daar het te betwijfelen valt of overheidsorganen aanspraak kunnen maken op grondrechten. Dergelijke organen kunnen wel verzoeken tot elkaar richten, hetgeen geen beroep op een grondrecht behoeft.

#### 4. TOEGANGSRECHT EN ONTVANGSTVERPLICHTING

Het petitierecht geeft aanspraak op schriftelijke toegang tot het bevoegd gezag. In zoverre is het vergelijkbaar met het *ius de non evocando* (het recht op toegang *tot de rechter*; artikel 17 Grondwet). Een petitie kan zich richten tot met rechtspraak belaste organen.<sup>[24]</sup> Voordat het stelsel van rechtsbescherming min of meer dekkend was, kon het petitierecht een aanvullende rol spelen. Bij het ontbreken van een rechtsingang was een verzoek aan een ander bevoegd gezag een mogelijkheid toch (rechts)bescherming in te roepen.<sup>[25]</sup>

Het recht op toegang kan zowel worden ingeroepen jegens het bevoegd gezag waarbij toegang wordt gezocht, als jegens andere overheidsorganen die deze toegang niet mogen beletten of belemmeren. Zo mogen Nederlandse overheidsorganen de toegang tot niet-Nederlands bevoegd gezag (buitenlandse overheden, internationale organisaties) niet belemmeren, al geeft de Nederlandse Grondwet uiteraard geen aanspraken jegens niet-Nederlands gezag. Het toegangsrecht omvat *niet* het persoonlijk mogen aanbieden van de petitie.<sup>[26]</sup>

Complement van het recht om schriftelijk toegang tot de overheid te krijgen, is een

(positieve) verplichting voor de overheid om een verzoek in ontvangst te nemen en er kennis van te nemen.<sup>[27]</sup> Hierin ligt een belangrijke uitbreiding ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting. Het petitierecht biedt een garantie méér dan de straffeloosheid van een gegeven mening: overheidsorganen zijn niet verplicht kennis te nemen van meningsuitingen, maar wel van petitie's.

## 5. RECHT OP ANTWOORD?

De vraag of op een petitie een reactie moet volgen, is een onderwerp van aanhoudende aandacht.<sup>[28]</sup> De opstellers van de *Proeve van een nieuwe Grondwet* overwogen een algemene plicht tot antwoorden 'tenzij gegronde redenen zich daartegen verzetten'. Zij hebben daarvan afgezien omdat een antwoordplicht tot moeilijkheden aanleiding kon geven.<sup>[29]</sup> Bovendien bestond reeds de gewoonte om verzoeken gemotiveerd te beantwoorden.<sup>[30]</sup>

De Staatscommissie-Cals/Donner wilde een verplichting voor de wetgever regels te stellen omtrent behandeling en beantwoording van verzoekschriften.<sup>[31]</sup> De regering nam dit aanvankelijk over, maar zag daarvan af na kritiek van de Raad van State vanwege onduidelijkheid van het begrip beantwoording.<sup>[32]</sup> Zij vreesde moeilijkheden bij de uitvoering; bovendien zou zo'n opdracht aan de wetgever een omvangrijke taak zijn omdat de casusposities zeer uiteen kunnen lopen. Daar kwam volgens de regering bij dat zich reeds de bestuurspraktijk heeft gevormd verzoeken van burgers te beantwoorden; bij deze bestuurspraktijk wordt aangenomen dat behandeling en beantwoording van verzoekschriften worden beheerst door de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>[33]</sup> De regering wilde deze ontwikkeling niet doorkruisen door het grondwettelijk accent te leggen bij de wetgever.

Op 19 juli 1997 heeft zij alsnog een voorstel ingediend om aan artikel 5 een tweede lid toe te voegen: 'De wet stelt regels omtrent de behandeling van verzoekschriften.' De Tweede Kamer heeft dit voorstel verworpen, nadat zij eerst een amendement had aanvaard dat na 'behandeling' invoegde 'en de beantwoording'. De kamerleden zagen de noodzaak van zo'n tweede lid niet in. Zij vreesden daarvan zelfs ongewenste gevolgen doordat beperkingen op de verplichting verzoekschriften te behandelen zouden kunnen doorwerken in het – ongeclausuleerde – recht verzoekschriften in te dienen. Ook zou het ertoe kunnen leiden dat de wetgever regels zou gaan stellen over de wijze waarop (leden van) het parlement verzoekschriften zou(den) behandelen. Dit werd uit een oogpunt van machtscheiding ongewenst gevonden.<sup>[34]</sup>

De conclusie moet zijn dat er geen *grondrechtelijke* aanspraak op antwoord bestaat en a fortiori niet op een inhoudelijke beslissing.<sup>[35]</sup> Mede hierom wordt er in de literatuur gepleit voor een recht op toegang tot het bestuur afgezien van het petitierecht, daar een vergelijkbaar (verdragsrechtelijk) recht op toegang tot de rechter reeds bestaat.<sup>[36]</sup> Volgens de Nationale ombudsman bestaat een recht op antwoord wel op basis van (ongeschreven) normen van bestuurlijke behoorlijkheid.

<sup>[37]</sup>Voor bepaalde soorten verzoeken aan de overheid is voorts voorzien in een wettelijk recht op antwoord en vaak ook op een beslissing. Uit artikel 4:13 Awb volgt bijvoorbeeld dat op een aanvraag beschikt moet worden. Ingevolge artikel 6:14 Awb moet de ontvangst van een bezwaar- of beroepschrift worden bevestigd en ingevolge de artikelen 7:10 en 7:24 Awb moet daarop binnen een bepaalde termijn worden beslist. Iets soortgelijks geldt voor *klaagschriften* inzake overheidsgedragingen (artikel 9:6 Awb: ontvangstbevestiging; artikel 9:12 Awb schriftelijke en gemotiveerde kennisgeving van bevindingen).

Op zichzelf staan geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open tegen het uitblijven van antwoord op een petitie. Voor zover de petitie tevens is aan te merken als een aanvraag een besluit te nemen, staan tegen het uitblijven daarvan over het algemeen wel rechtsmiddelen open (artikel 6:2 Awb).<sup>[38]</sup>

## 6. SOORTEN PETITIES

Inhoudelijk pleegt onderscheiden te worden tussen *politieke petitie's* en klachtpetitie's.<sup>[39]</sup> In de eerste categorie vallen verzoeken die betrekking hebben op mogelijke onderwerpen van politieke besluitvorming. Zoals het aandringen op vaststelling of wijziging van bepaalde wetgeving, van beleid of andere onderwerpen van algemeen belang. Het petitierecht garandeert ieder de mogelijkheid rechtstreeks meningen in te brengen in de (politieke) besluitvorming.<sup>[40]</sup> Dit politiek participatie-recht kan worden beschouwd als een direct democratisch element in een stelsel waarin politieke besluitvorming vooral plaats vindt in vertegenwoordigende organen.<sup>[41]</sup> Het vormt een aanvulling op het representatieve stelsel.

In *klachtpetities* wordt opgekomen tegen overheidsoptreden in een bepaald geval. Het woord klacht wordt voorts gebruikt voor verzoeken aan instanties met toezichthoudende of handhavende bevoegdheden om op te treden jegens gedragingen van medeburgers die als onrechtmatig of hinderlijk worden ervaren. Het petitierecht biedt zo een informele aanvulling op de bestaande mogelijkheden voor rechtsbescherming en rechtshandhaving. Bij het eerste kan worden gedacht aan bescherming die het bevoegd gezag kan bieden tegen optreden van zichzelf of van personen waarvoor het verantwoordelijk is,<sup>[42]</sup> bij het tweede aan optreden jegens derden.

De grens tussen beide klachtvarianten is niet scherp en de Grondwet verbindt geen rechtsgevolg aan dit onderscheid. Zo kan het petitierecht worden gebruikt om te trachten hogere bestuursorganen ertoe te bewegen schorsings- en/of (spontane) vernietigingsbevoegdheden in te zetten ten aanzien van andere bestuursorganen. Wat het politiekklachtrecht betreft kan worden gedacht aan verzoeken om handhaving (straf- of tuchtrechtelijke beoordeling van de ambtenaar over wiens gedragingen wordt geklaagd) en rechtsbescherming (herstel van of vergoeding voor het getroffen belang van de klager).<sup>[43]</sup>

## 7. VRIJHEIDSRECHT EN BEPERKING

Het petitierecht brengt mee dat de overheid het indienen van verzoekschriften bij welk bevoegd publiek ambt dan ook, niet mag beletten of belemmeren.<sup>[44]</sup> In die zin is het te beschouwen als een vrijheidsrecht.<sup>[45]</sup> Elke situatie waarin aan het enkele feit van het indienen van een verzoek bij het bevoegd gezag, of van het doen van een verzoek met een bepaalde inhoud, een sanctie of andere benadelende maatregel wordt verbonden, is aan te merken als een beperking van het petitierecht. Wegens het ontbreken van een beperkingsclausule is dit niet toelaatbaar. Artikel 5 zelf kent geen beperkingsclausule en in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet wordt artikel 15 niet genoemd, zodat ook uitzonderingstoestanden geen grondslag kunnen bieden voor strafbaarstelling van het petitioneren.<sup>[46]</sup> Ratio van dit laatste is waarschijnlijk niet het grote belang dat in zulke omstandigheden aan het petitierecht toekomt, maar het vermoeden dat de uitoefening ervan tijdens een uitzonderingstoestand de te treffen maatregelen niet zal belemmeren.<sup>[47]</sup>

De rechtspraak biedt wel een voorbeeld waarin ligt besloten dat het petitierecht kan worden misbruikt en dat dit door de rechter kan worden beperkt. Van misbruik was sprake bij het onevenredig belasten van het ambtenarenapparaat inclusief ambtenaren thuis benaderen.<sup>[48]</sup> Deze rechtspraak, hoe sympathiek ook, lijkt moeilijk verenigbaar met het absolute karakter van het petitierecht.<sup>[49]</sup>

De enige uitzondering op het ontbreken van een beperkingsmogelijkheid, betreft gedetineerden (artikel 15, vierde lid).<sup>[50]</sup> Dit artikel maakt het beperken van het petitierecht van gedetineerden mogelijk (zonder nadere wettelijke grondslag), voor zover de uitoefening van dit grondrecht zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. De vraag is dus niet of aan gedetineerden in het algemeen het petitierecht toekomt, maar of bij besluit van een gevangenisdirectie of gevangenisreglement beperkingen aan de uitoefening ervan gesteld kunnen worden. Een dergelijke beperking doet zich voor indien de bepalingen in sommige huishoudelijke reglementen die garanderen dat gedetineerden een bepaald verzoek bij de directeur mogen indienen, impliceren dat dergelijke verzoeken niet bij een ander orgaan mogen worden ingediend.

De regel dat ‘ieder het recht heeft verzoeken schriftelijk in te dienen’ brengt met zich dat een petent niet vervolgd kan worden vanwege het indienen van een verzoek, ook al houdt dat een delict in. In zoverre kan men spreken van een absoluut recht.<sup>[51]</sup> Volgens de regering: ‘brengt het absolute karakter van het petitierecht mee dat iemand niet kan worden vervolgd wegens het louter indienen van een verzoekschrift en mag de inhoud van een petitum niet in de weg staan aan de behandeling daarvan. Dit laat onverlet dat in de beantwoording van het verzoekschrift erop kan worden gewezen dat het doen van een racistische uitspraak in de openbaarheid tot strafvervolging kan leiden.’<sup>[52]</sup>

Dit impliceert dat een petitie – ongeacht de gekozen bewoordingen – niet kan worden aangemerkt als (aanzetten tot) discriminatie zoals strafbaar gesteld in

artikel 137d e.v. van het Wetboek van Strafrecht, noch als belediging, smaad of laster in de zin van artikel 261, 262 of 266 Sr.<sup>[53]</sup> Dit zou immers alsnog neerkomen op een beperking. Dat is uiteraard anders wanneer de verzoeker zijn verzoek zelf langs andere weg openbaar maakt. Aan de verhouding petent/bevoegd gezag komt een strikt intern karakter toe.

## 8. 'BEVOEGD GEZAG' ALS PETITIE-ADRESSAAT

Indiening van een petitie behoort te geschieden bij het 'bevoegd gezag'. De beperking tot 'bevoegd' gezag maakt duidelijk dat het ontvangende ambt naar geldend organisatie- en competentierecht enigerlei bevoegdheid moet bezitten ten aanzien van het petitum. Onder 'bevoegd gezag' moet worden verstaan 'bevoegd openbaar gezag'.<sup>[54]</sup>

De gekozen formulering volgens welke verzoekschriften 'bij het bevoegd gezag' ingediend kunnen worden, staan eraan in de weg dat artikel 5 in particuliere verhoudingen op dezelfde wijze werkt als tussen overheid en particulier. Dit impliceert dat particulieren niet verplicht zijn op dezelfde wijze met verzoekschriften om te gaan als de overheid. Het staat particulieren vrij onderling af te spreken dat de ene partij sancties verbindt aan het indienen door de andere van een verzoek bij hem of bij een andere particulier. Als echter bijvoorbeeld een werkgever zou willen verhinderen dat een werknemer gebruik maakt van het petitierecht, dan zou hij in strijd kunnen komen met zijn plicht zich als een goed werkgever te gedragen (artikel 7:611 BW).<sup>[55]</sup> In zo'n geval kan het petitierecht horizontale werking hebben.<sup>[56]</sup>

Onder bevoegd gezag vallen wel privaatrechtelijke organisaties die met openbaar gezag zijn bekleed. Over het algemeen zijn deze bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb.

Aanvankelijk heeft de grondwetgever vooral gedacht aan petities gericht aan vertegenwoordigende organen. Hij plaatste het in de Grondwet van 1815 aan het slot van het hoofdstuk over provinciale staten en gemeentebesturen, volgend op de bepaling die deze besturen bevoegd maakte voor de belangen van hun ingezetenen bij een hoger gezag op te komen.

Van het Kabinet van de Koning en de Staten-Generaal is bekend dat zij verzoeken ontvangen. Dat is opvallend omdat juist deze instanties slechts zelden als bevoegd gezag aangemerkt zullen kunnen worden, in de zin dat zij het verzoek zelfstandig kunnen inwilligen of afwijzen. Op het Kabinet is dit probleem opgelost doordat de Afdeling Wet- en Regelgeving en Verzoekschriften de Koning informeert over de inhoud van verzoekschriften en ze overdraagt aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris.<sup>[57]</sup> De desbetreffende bewindspersoon handelt het verzoek af en informeert het Kabinet. De bevoegdheid van (leden van) de Staten-Generaal met betrekking tot de behandeling van verzoekschriften gaat niet verder dan hun medewetgevende, controlerende en andere bevoegdheden reiken.



Beide Kamers kennen een commissie voor de verzoekschriften die zich bezighoudt met de behandeling van petitiees.<sup>[58]</sup> Verzoekschriften worden onderzocht door de desbetreffende commissie, waarna verslag wordt uitgebracht aan de desbetreffende Kamer. De Kamer kan het verslag overnemen, wijzigen of afwijzen. In de regel brengt het besluit van de Kamer echter geen rechtsgevolgen met zich. Voor wat betreft de Tweede Kamer toetst de commissie ook of een burgerinitiatief voldoet aan de ontvankelijkheidscriteria en vormvereisten.<sup>[59]</sup> Uit deze voorbeelden blijkt wel dat het begrip 'bevoegd gezag' ruim genomen pleegt te worden.

De vermelding van het bevoegd gezag in artikel 5 betreft in het bijzonder het toegangsrecht. Zij betekent niet dat de bescherming van het vrijheidsrecht vervalst wanneer iemand zijn verzoek (al dan niet abusievelijk) bij een ter zake niet bevoegde overheidsinstantie indient. Artikel 5 legt aan de overheid niet uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid op de petent behulpzaam te zijn bij het opsporen van het bevoegd gezag. Een dergelijke verplichting bestaat wel krachtens artikel 2:3 Awb en krachtens ongeschreven bestuursrecht. In dit artikel is bepaald dat een bestuursorgaan geschreven tot behandeling waarvan kennelijk een ander orgaan bevoegd is, aan dat orgaan doorzendt.<sup>[60]</sup>

## 9. HET BURGERINITIATIEF

Het burgerinitiatief geldt als voorbeeld van een behandeling die uitgaat boven de minimumstandaard toegekend door artikel 5.<sup>[61]</sup> Het burgerinitiatief, dat mogelijk werd gemaakt met de inwerkingtreding van artikel 132a Reglement van Orde van de Tweede Kamer op 7 februari 2006, verplicht de Tweede Kamer een onderwerp te behandelen dat is gericht op de vervaardiging, wijziging of intrekking van een wettelijke regeling dan wel op het te voeren regeringsbeleid voor zover het initiatief niet betrekking heeft op de Grondwet, de belastingen of de begrotingswetten. Gedurende de voorafgaande twee jaar mocht het onderwerp ook niet aan de orde zijn geweest in de Tweede Kamer en voorts mag een voorstel niet indruisen tegen de in ons land diep gewortelde normen en waarden.<sup>[62]</sup> Als aanvullende eis is gesteld dat het initiatief gesteund wordt door ten minste 40.000 handtekeningen van kiesgerechtigden voor de leden van de Tweede Kamer.<sup>[63]</sup> De Kamer is bevoegd de indiener uit te nodigen het voorstel toe te lichten. Hoewel de drempel voor het indienen van een burgerinitiatief vrij laag is, worden er betrekkelijk weinig burgerinitiatieven ingediend en leiden dergelijke initiatieven doorgaans niet tot een brede maatschappelijke discussie of een serieus politiek debat.<sup>[64]</sup> Gemiddeld worden er jaarlijks twee burgerinitiatieven daadwerkelijk ingediend.<sup>[65]</sup> Als redenen voor het weinig benutten van het burgerinitiatief worden genoemd de nogal afwachtende opstelling van de Tweede Kamer en het restrictief uitpakken in de praktijk van de regels omtrent het indienen van een dergelijk initiatief.<sup>[66]</sup> Vooral het zogeheten tweejaars-criterium, de regel dat een onderwerp dat in de voorafgaande twee jaar aan de orde was geweest in de Tweede Kamer niet het voorwerp van een initiatief mag vormen, schijnt hier debet aan te zijn.<sup>[67]</sup> In haar eindrapport beveelt de staatscommissie parlementair stelsel dan ook aan de

termijn van twee jaar te verkorten naar bijvoorbeeld één jaar.<sup>[68]</sup>In zijn signalement stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur zich echter voorzichtiger op, daar hij lijkt te vertrouwen op het lerend vermogen van de Tweede Kamer tijdens haar periodieke evaluatie van het burgerinitiatief om het tweejaren-criterium aan te passen dan wel te vervangen.<sup>[69]</sup> De Staatscommissie wenst verder een minder strenge uitleg van wat behandeling van een onderwerp door de Tweede Kamer inhoudt.<sup>[70]</sup> Interessant is dat de staatscommissie het combineren voorstelt van het burgerinitiatief en het fenomeen burgerforum, het laatste te begrijpen als ‘panels van burgers (...) die voor kortere of langere tijd bijeenkomen om bepaalde onderwerpen met elkaar te bespreken, al dan niet ondersteund door experts’.<sup>[71]</sup> Vervolgens kunnen dergelijke fora concrete voorstellen doen.<sup>[72]</sup> Volgens de staatscommissie kan er een burgerforum worden ingesteld naar aanleiding van een burgerinitiatief en dient er hiertoe een voorziening te worden gemaakt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.<sup>[73]</sup> De voorstellen van de staatscommissie verdienen steun. Ten einde burgerparticipatie te bevorderen in het democratisch proces dienen bestaande constitutionele instrumenten niet alleen hiertoe effectief te zijn, maar dienen zij ook te worden gecombineerd waar mogelijk en wenselijk.

## 10. INTERNATIONAAL EN EUROPEES RECHT

Van Maarseveen stelt dat hoewel het petitierecht meestal wordt gezien in de context van nationale stelsels, het recht zich te wenden tot internationale conferenties en internationale organisaties veel ouder is dan over het algemeen wordt gedacht.<sup>[74]</sup>Zo richtte de Tsjechische filosoof Comenius zich in 1667 bijvoorbeeld tot het Congres van Breda en ontving het Congres van Wenen in 1815 talrijke petitieën van individuen en collectieven, waaronder de Katholieke kerk in Duitsland en de Joodse gemeente van Frankfurt am Main.<sup>[75]</sup>

Riezebos meent terecht dat op grond van artikel 5 Grondwet de Nederlandse staat en zijn organen het indienen van een petitie bij een supranationale organisatie niet mogen verhinderen of belemmeren.<sup>[76]</sup>Het bestaan al dan niet van een aanspraak op positieve reactie van het ontvangende orgaan, is logischerwijs een vraag die beantwoord moet worden aan de hand van het institutionele recht van die organisatie en niet aan de hand van artikel 5 Grondwet.<sup>[77]</sup>In dit verband kent het Handvest van de Verenigde Naties niet een algemene regeling met betrekking tot het recht van petitie, er zijn wel procedures gecreëerd voor de behandeling van klachten over de schending van mensenrechten.<sup>[78]</sup>

Artikel 11, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) biedt wel een algemene ingang die lijkt op het petitierecht waar het bepaalt dat de ‘instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken (...)’.In overeenstemming met artikel 44 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt artikel 227 van het Verdrag

betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (oud artikel 194 VEG) dat iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of 'rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat het recht heeft om individueel of tezamen met andere burgers of personen een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten betreffende een onderwerp dat tot de werkterreinen van de Unie behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat'.<sup>[79]</sup> Het zij opgemerkt dat artikel 5 geen vergelijkbare kwalificatie kent dat een petitie de indiener ervan rechtstreeks dient aan te gaan.

Het Europees Parlement kent een commissie verzoekschriften die petitie overweegt alvorens een besluit te nemen per geval.<sup>[80]</sup> Zo kan de commissie de Voorzitter van het Parlement verzoeken haar advies of aanbeveling voor verdere actie of antwoord door te sturen aan de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie of de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat.<sup>[81]</sup> Vergelijkbaar is artikel 228 VWEU (oud artikel 195 VEG).<sup>[82]</sup> Op grond van dit artikel heeft de Europese ombudsman de bevoegdheid om kennis te nemen van klachten van burgers van de EU of van natuurlijke rechtspersonen over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de instellingen, organen of instanties van de EU.<sup>[83]</sup>

Ook kent het EU-recht het burgerinitiatief, geregeld in artikel 11, vierde lid, VEU en artikel 24, eerste lid, VWEU en nader uitgewerkt in Verordening (EU) nr. 211/2011 van 16 februari 2011.<sup>[84]</sup> Op basis van een burgerinitiatief wordt de Europese Commissie verzocht 'om binnen het kader van haar bevoegdheden een passend voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvan burgers vinden dat er een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen'.<sup>[85]</sup> Een burgerinitiatief moet worden gesteund door minstens één miljoen inwoners uit ten minste een vierde van de lidstaten. Er wordt ook een minimumaantal handtekeningen vereist voor elk van die lidstaten. Verder moet het burgerinitiatief worden georganiseerd door een burgercomité bestaand uit ten minste zeven personen uit ten minste zeven lidstaten.<sup>[86]</sup> Momenteel ligt er een herzieningsvoorstel van de Verordening voor.<sup>[87]</sup> Dit voorstel ziet vooral toe op een procedurele vereenvoudiging van het burgerinitiatief.<sup>[88]</sup> Volgens de Europese Commissie zijn de 'belangrijkste beleidsdoelstellingen [...] daarbij: i) het EBI toegankelijker, minder omslachtig en gebruiksvriendelijker maken voor organisatoren en medestanders; en ii) het EBI optimaal benutten als middel om debat en participatie op EU-niveau te bevorderen, ook onder jongeren, en de EU dichter bij de burger te brengen'.<sup>[89]</sup> Zo wordt o.a. voorgesteld de minimumleeftijd van ondertekenaars van een burgerinitiatief te verlagen naar zestien jaar, en dat de Commissie een centraal online verzamelingssysteem zal opzetten en exploiteren voor het verzamelen van steunbetuigingen voor een initiatief.<sup>[90]</sup>

De autonome werking van het EU-recht in de Nederlandse rechtsorde betekent dat het vrij aanspraak maken op deze 'rechten' van petitie en burgerinitiatief is gewaarborgd zelfs zonder de aanvullende werking van artikel 5 Grondwet.

Ten slotte verdient vermelding het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).<sup>[91]</sup> Volgens artikel 34 EVRM mag het Europees Hof voor de rechten van de mens verzoekschriften ontvangen van ieder natuurlijke persoon, iedere niet-gouvernementele organisatie of iedere groep personen die beweert slachtoffer te zijn van een schending van een de door het EVRM toegekende rechten. Het betreft hier een specifieke vorm van het petitierecht dat de gang naar de supranationale rechter mogelijk maakt. Ingevolge artikel 34 verbinden de verdragspartijen zich ertoe de doeltreffende uitoefening van dit recht op geen wijze te belemmeren. Vermelding verdient ook het recht op een eerlijk proces in artikel 6, eerste lid, EVRM. Volgens sommige auteurs zou in dit verband de vraag kunnen worden gesteld of er een verplichting rust op de procureur-generaal bij de Hoge Raad om wel te antwoorden op een petitie die verzoekt cassatie in het belang der wet in te stellen.<sup>[92]</sup> Het EHRM lijkt hiervan uit te gaan, zij het opgemerkt dat deze vermoedelijke verplichting geen gemotiveerde beslissing vereist.<sup>[93]</sup> Ook in het geval van het EVRM fungeert artikel 5 Grondwet als aanvullende bescherming door enige belemmering van het uitoefenen van de door het Verdrag gegarandeerde aanspraken te verbieden.

## 11. JURISPRUDENTIE

- Ktr Leeuwarden 22 september 1931, ECLI:NL:KTGLEE:1931:1.
- ARRvS 30 juni 1977, ECLI:NL:RVS:1977:AM3691, m.nt. C.J.M. Cartigny.
- ARRvS 26 april 1988, ECLI:NL:RV:1998:AR0055.
- N.o. 28 juni 1989, ECLI:NL:XX:1989:AN0608, m.nt. PJS.
- N.o. 20 juli 1989, ECLI:NL:XX:1989:AN0619.
- N.o. 20 juli 1990, ECLI:NL:XX:1990:AN1658, m.nt. PJS.
- Hof Arnhem 15 september 1992, ECLI:NL:GHARN:1992:BL2366, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.
- Hof 's-Gravenhage 16 december 1999, ECLI:NL:GHSGR:1999:AV1399.
- Rb. Arnhem 28 mei 2003, ECLI:NL:RBARN:2003:AH8831.
- ABRvS 20 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4247, m.nt. F.C.M.A. Michiels.
- ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6265.
- EHRM 20 maart 2009, zaak nr. 12686/03, *Gorou v. Griekenland (nr. 2)*, ECLI:CE:ECHR:2009:0320JUD001268603,
- ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3724, m.nt. L.J.A. Damen.
- Parket bij HR 17 december 2013, ECLI:NL:PHR:2013:2554.
- HvJ 12 september 2017, zaak C-589/15 P, *Anagnostakis v. Commissie*, ECLI:EU:C:2017:663.

## 12. LITERATUUR

- P.W.C. Akkermans, C.J. Bax, L.F.M. Verhey, *Grondrechten*, Deventer/Heerlen 2005, p. 61-63.
- C.J. van Assen, *Het onwettige der petitiën aan de Staten-Generaal*, Leiden 1829.
- T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, Politieke rechten: kiesrecht en petitierecht, in: J.H. Gerards (red.) *Grondrechten*. De nationale, Europese en internationale

- dimensie, Nijmegen 2013, p. 25-44.
- P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, 2017, p. 407-413.
  - M. Bovens, De rechtspositie van ambtelijke 'klokkenluiders', *NJCM-Bulletin* 1987, p. 582-602.
  - M. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid, diss. RUL, Zwolle 1990.
  - M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht, Deventer 2017, p. 219-220.
  - L. Dragstra, N.S. Efthymiou, A.W. Hins, R. de Lange, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer 2015, p. 278.
  - W. Eitel, *Das Grundrecht der Petition, gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes*, diss. Tübingen 1960.
  - D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2014, p. 338-339.
  - H. Franken, Rapport van de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk, Den Haag 2000.
  - M.P. Gerrits-Janssens, *Behoorlijke klachtbehandeling*. Contouren van een geharmoniseerd klachtprocesrecht, Zwolle 1994.
  - M. Geuens, De toekomst van het petitierecht en de Europese ombudsman na het Europees burgerinitiatief, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht* 2015, p. 243-263.
  - F.H.M. Grapperhaus, Het recht van petitie in belastingzaken, *Weekblad voor fiscaal recht* 1986, p. 115-126.
  - G.H. Hagelstein, *De parlementaire commissies*, Groningen 1991.
  - A.W. Heringa, J. van der Velde, L.F.M. Verhey, W. van der Woude, *Staatsrecht*, Deventer, 2018, p. 425-427.
  - J.G. Holthuis, *Opmerkingen over artt. 8, 138 en 148 G.W.*, diss. RUG 1890, p. 19-25.
  - Ph. De Keyser, Het petitierecht afgestoft?, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht* 2000, p. 596-618.
  - F.H. Kistenkas, Vrijheid van meningsuiting en petitierecht: relatief versus absoluut grondrecht, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht* 1984, p. 294-296.
  - C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2008, p. 427-429.
  - C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer 1987, p. 76-78.
  - *Lage drempels, hoge dijken*. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam 2018.
  - M.J.C. Leijten, Interne klachtprocedures, in: B.M.J. van der Meulen (red.), *Derde Tranche Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag 1998.
  - M.J.C. Leijten, *Tuchtrecht getoetst. Een onderzoek naar de betekenis van grondrechten voor de wettelijke regeling van tuchtrecht en van de tuchtprocedure*, diss. KUB, Arnhem 1991.

- J.P. de Maak, *Iets over artikel 8 der grondwet*, diss. RUL, Den Haag 1893.
- H. van Maarseveen, Petitierecht, in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt, F.C.L.M. Crijns (red.), *Grondrechten*. Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet, Nijmegen 1982, p. 140-150.
- H. van Maarseveen, Over het petitierecht, in: P.D.A. Claessen, W. van Ham-Wagner, C.F.J. de Jongh, B. de Goede (red.), *Beeld van een goede vriendschap*, Amsterdam 1980, p. 135-170.
- H.Th.J.F. van Maarseveen, Kanttekeningen bij het petitierecht, *AA* 1966, p. 289-297.
- H.Th.J.F. van Maarseveen, Petitierecht in ontwikkeling, *NJB* 1984, p. 200-201.
- H.Th.J.F. van Maarseveen, Het petitierecht en de Commissie voor de Verzoekschriften, *NJB* 1969, p. 241-251.
- B.M.J. van der Meulen, P.J.M. Koning, Vragen staat vrij: het onbekende grondrecht, *Verhalen over de Grondwet*. Ter gelegenheid van het tienjarig jubileum van de Grondwet 1983-1993, Sdu 1993, artikel 5, p. 8-11.
- B.M.J. van der Meulen, Artikel 5, in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet*. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 86-92.
- B.M.J. van der Meulen, H.D. Stout, One-stop-shop. Verwijs- en doorzendverplichtingen op grond van de Awb, *Gst*. 2000, p. 193 e.v.
- B.J. van der Net, De kamercommissies voor de verzoekschriften, *TvO* 1981, p. 135-138.
- Th. Pas, Verzoekschriftencommissies uitgerangeerd?, *AA* 1982, p. 139-141.
- *Proeve van een nieuwe Grondwet*, Den Haag 1966.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, Den Haag 2018.
- C. Riezebos, Artikel 5, in: P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet*. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Zwolle 1992, p. 91-105.
- C. Riezebos, De Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer, in: H.J. Snijders et al. (red.), *Overheidsrechter gepasseerd*, Arnhem 1988, p. 221-231.
- C. Riezebos, Petities verrijken de parlementaire democratie, *Namens* 1986, p. 393-397.
- C. Riezebos, *Publiekrechtelijk klachtrecht*, Deventer 2001.
- C. Riezebos, *Recht van petitie, een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en in de Bondsrepubliek Duitsland*, diss. EUR, Zwolle 1992.
- R.J.N. Schlössels, Het recht op toegang tot het bestuur, *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2017, p. 199-201.
- M.F.R. Schreuder, Een klachtrecht voor ambtenaren, *NJB* 1990, p. 1560-1563.
- L.A.J. Senden, Het Europees burgerinitiatief. Symboolwetgeving of daadwerkelijke democratische versterking van de Unie?, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2011, p. 308- 315
- L.A.J. Senden, S. Nicolosi, Een eerste balans van het Europees burgerinitiatief, in het licht van de Anagnostakis-uitspraak en het EBI-herzieningsvoorstel, *Nederlands*

*tijdschrift voor Europees recht* 2017, 241-249.

- S. Sottiaux, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen/Cambridge 2016, p. 434.
- C. Star Numan, *Het petitie-regt van ingezetenen aan de Staten-Generaal*, Utrecht 1830.
- J.J. Stolk, *De Nationale Ombudsman*, Zwolle 1991.
- J. Sybenga, *De Grondwet van 1887 toegelicht*, Den Haag 1921, p. 59 e.v.
- J. Talsma, *Het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk*, diss. UvA, Arnhem 1989.
- J. Vande Lanotte, *Het petitierecht ont(k)leed?*, Antwerpen 1986.
- P.A. van Vugt, *Het recht van petitie, Bestuur en belang* 1989, nr. 13, p. 14-15.
- M.A.C. de Wit, *Het goed werkgeverschap als intermediair van normen in het arbeidsrecht*, diss. KUB, Deventer 1999.

### 13. HISTORISCHE VERSIES

Artikel 161 Gw 1815: Ieder ingezetene heeft het recht om verzoeken aan de bevoegde magt schriftelijk in te dienen, mits die persoonlijk en niet uit naam van meerderen worden ondertekend, welk laatste alleen zal kunnen geschieden door of van wege lichamen wettiglijk zamengesteld en als zoodanig erkend, en in dat geval niet anders dan over onderwerpen tot derzelve bepaalde werkzaamheden behoorende (artikel 159 Gw 1840).

Artikel 9 Gw 1848: Ieder ingezetene heeft het recht om verzoeken aan de bevoegde magt schriftelijk in te dienen, mits die persoonlijk en niet uit naam van meer worden ondertekend, welk laatste alleen kan geschieden door of van wege lichamen, wettiglijk zamengesteld of als zoodanig erkend, en in dat geval niet anders dan over onderwerpen tot hunne bepaalde werkzaamheden behoorende.

Artikel 8 Gw 1887: Ieder heeft recht om verzoeken, mits schriftelijk, aan de bevoegde magt in te dienen. Elk verzoek moet door den verzoeker ondertekend zijn. Ondertekening uit naam van anderen kan alleen geschieden krachtens schriftelijke bij het verzoek overgelegde volmagt. Wettig bestaande lichamen kunnen aan de bevoegde magt verzoekschriften indienen, doch alleen over onderwerpen tot hun bepaalden werkkreis behoorende.

### NOTEN

1. In deze bijdrage, zoals bij de vorige editie, bouwt de eerste auteur voort op B.M.J. van der Meulen, Artikel 5, in: Koekkoek 2000, welk stuk op zijn beurt deels voortbouwt op C. Riezbos, Artikel 5, in: Akkermans/ Koekkoek 1992. T.o.v. de editie uit 2000 is de indeling (grotendeels) aangehouden, maar de volgorde niet. Tevens zijn de tekst en voetnoten aangevuld, vooral wat betreft het burgerinitiatief en de internationale en Europese dimensie van het petitierecht.
2. Petitie en petitionnement zijn synoniemen voor 'verzoekschrift'. Verouderde termen: adres, request, supplicatie, remonstrantie. Degene die een petitie

indient wordt aangeduid als adressant, petent of petitionaris, degene tot wie een petitie is gericht als petitie adressaat of gepeteerde.

3. C. Riezebos, *Recht van petitie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en in de Bondsrepubliek Duitsland*, diss. EUR, Zwolle 1992, p. 23- 63.
4. ‘Elk Ingezeten kan zig, bij Request, Addrès of met anderen voordragt, vervoegen bij zoodanige magten, waarbij hij zal geraaden oordeelen. Alle voordragten zullen persoonlijk, en niet gezamenlijk geschieden; tenzij door lichaamen, wettig zaamgesteld, en als zoodanigen erkend, en wel alsdan over onderwerpen, die tot derzelve erkende werkzaamheden behooren.’
5. ‘Het staat een iegelyk vrij, om persoonlyke voorstellen en verzoeken aan alle vastgestelde magten te doen.’ In een eerder ontwerp uit november 1796 was nog de volgende bepaling opgenomen, artikel 747: ‘Elke Burger van Nederland heeft het recht van voordracht, petitie, of verzoek, omtrent ‘s Lands zaaken; en is dit recht zodanig eigen aan een ieder Burger, hoofd voor hoofd, dat hy het niet vervreemden kan, noch de uitoefening daar van aan een ander opdragen.’
6. Riezebos 1992, p. 54.
7. Proeve van een nieuwe Grondwet, 1966, p. 60. S. Sottiaux, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen/ Cambridge 2016, p. 434 spreekt in de Belgische context van het petitierecht als een vorm van participatieve democratie.
8. M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer 2017, p. 219. Vgl. P.P.T. Bovend’Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, 2017, p. 407; T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, *Politieke rechten: kiesrecht en petitierecht*, in: J.H. Gerards (red.) *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen 2013, p. 39.
9. Zo ontvangt het Kabinet van de Koning jaarlijks ‘duizenden brieven (3000-5500) van burgers (...) die voor hun probleem aandacht vragen bij de Koning’. Zie <https://www.kabinetvandekoning.nl/wat-doen-wij/werkzaamheden-koning/verzoekschriften-koning> (geraadpleegd op 14 januari 2019). Zie tevens H. van Maarseveen, *Petitierecht*, in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt, F.C.L.M. Crijns (red.), *Grondrechten. Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, Nijmegen 1982, p. 140, 147- 148.
10. H. van Maarseveen, *Over het petitierecht*, in: P.D.A. Claessen, W. van Ham-Wagner, C.F.J. de Jongh, B. de Goede (red.), *Beeld van een goede vriendschap*, Amsterdam 1980, p. 135, 144.



11. Men denke aan de behandeling van klachten ingediend bij het bestuursorgaan zelf conform hoofdstuk 9 Awb. Verder heeft de TK, een voorstel om aan artikel 5 een tweede lid toe te voegen dat aan de wetgever opdraagt regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften op 15 januari 1998 verworpen. Zie C. Riezebos, *Publiekrechtelijk klachtrecht*, Deventer 2001, p. 2- 4.
12. Zonder succes is in het verleden voorgesteld de eis van schriftelijkheid te doen vervallen, zie H. Franken, *Rapport van de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk*, 2000, p. 199, wiens standpunt overgenomen was door de toenmalige regering Kamerstukken II 2000/ 01 27 460, nr. 1, p. 39, later is weer hiervan afgezien, Kamerstukken II 2004/ 05 27 460, nr. 3. Opgemerkt kan worden dat hoofdstuk 9 Awb een klachtenregeling bevat die ook mondelinge klachten betreft. Zie tevens C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2008, p. 429 (in tegenstelling tot de eerdere edities van dit werk bevatten de edities uit 2012 en 2016 slechts incidentele verwijzingen naar het petitierecht).
13. Kamerstukken II 1996/ 97 25 455, nr. 3. p. 3.
14. Zie Franken 2000, p. 196; Kamerstukken II 2000/ 01 27 460, nr. 1, p. 39.
15. Vgl. Kamerstukken II 2004/ 05 27 460, nr. 3 waar de regering zulke interpretatie steunt.
16. Wet Nationale ombudsman van 4 februari 1981; Wet Kinderombudsman van 20 september 2010; A.W. Heringa, J. van der Velde, L.F.M. Verhey, W. van der Woude, *Staatsrecht*, 2018, p. 418- 425; Burkens et al. 2017, p. 189- 191. De Gratiewet van 23 december 1987 geldt als verder voorbeeld.
17. I.v.m. leges, zie verder Kamerstukken II 1986/ 87, 19 075, nr. 6, p. 6; C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer 1987, p. 78.
18. Zie tevens Van Maarseveen 1982, p. 143.
19. Kortmann 1987, p. 77; Kortmann 2008, p. 427.
20. Zie nader, Van Maarseveen 1982, p. 143; Riezebos 1992, p. 111- 112.
21. Hof Arnhem 15 september 1992, ECLI:NL:GHARN:1992:BL2366, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens (let vooral op de annotatie).
22. Riezebos 1992, p. 119.
23. Ibid.
24. Hof 's- Gravenhage 16 december 1999, ECLI:NL:GHSGR:1999:AV1399, anders Ktr Leeuwarden 22 september 1931, ECLI:NL:KTGLEE:1931:1. Vgl. P.W.C. Akkermans, C.J. Bax, L.F.M. Verhey, *Grondrechten*, Deventer/ Heerlen 2005, p. 62; Kortmann 2008, p. 427. Zie NJB 1978, p. 844 voor een petitie gericht aan de 'voorzitter van Afdeling Rechtspraak van de Raad van State'.

25. In deze zin reeds J.P. de Maak, Iets over artikel 8 der Grondwet, Den Haag 1893, p. 11.
26. Van Maarseveen 1982, p. 144; Akkermans et al. 2005, p. 61; D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer 2014, p. 339.
27. Burkens et al. 2017, p. 219.
28. Zie o.a. Riezebos 1992, p. 150- 155.
29. Proeve van een nieuwe Grondwet, Den Haag 1966, p. 60- 61.
30. Zie tevens H.Th.J.F. van Maarseveen, Petitierecht in ontwikkeling, NJB 1984, p. 200.
31. Tweede rapport Staatscommissie Cals/ Donner, 1969, p. 57.
32. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 64.
33. Heringa et al. 2018, p. 426.
34. Zie Kamerstukken II 1996/ 97 en 1997/ 98, 25 455, nrs. 1- 6 en Hand. II 1997/ 98, p. 3308 v., 3384 v. Zie Riezebos 2001, p. 3.
35. Dezelfde mening zijn toegedaan Akkermans et al. 2005, p. 61; Kortmann 2008, p. 427; L. Dragstra, N.S. Efthymiou, A.W. Hins, R. de Lange, Beginselen van het Nederlands staatsrecht, Deventer 2015, p. 278 en tevens het Amerikaans Supreme Court (Minnesota Board of Community Colleges v. Knight 465 US 271 (1984)) m.b.t. het recht van petitie aldaar.
36. Zie R.J.N. Schlössels, Het recht op toegang tot het bestuur, Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht 2017, p. 199.
37. Zie Riezebos 1992, p. 153- 158.
38. Vgl. ABRvS 20 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4247, m.nt. F.C.M.A. Michiels (let vooral op de annotatie); ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6265.
39. Riezebos 1992, p. 105. Zie tevens de iets andere indeling van Van Maarseveen 1980, p. 149- 151; 1982, p. 143- 144 en de kritische kanttekeningen van Riezebos 1992, p. 104 bij die indeling.
40. Naar de politieke functie van het petitierecht, zie Riezebos 1992, p. 72- 74.
41. Van Maarseveen 1980, p. 145.
42. Dit gebruik is – naast specifieke regelingen – geformaliseerd in de Wet Nationale ombudsman en in hoofdstuk 9 Awb.
43. Zie hfdst. 7 van de Politiewet van 12 juli 2012; Riezebos 2001, p. 44- 50 over het politieklachtrecht.
44. Van Maarseveen 1982, p. 144- 145.
45. Zie tevens Riezebos 1992, p. 140- 142. Van Maarseveen 1982, p. 146 benadrukt echter het petitierecht als ‘politiek- sociale’ aanspraak die het recht onderscheidt van de overige vrijheidsrechten. Deze mening baseert hij op het feit dat de overheid juist moet presteren door kennis te nemen van een

verzoek.

46. M.b.t. strafbaarstelling, zie Kamerstukken II 1983/ 84, 18 120, nr. 1 en 36, p. 4.
47. M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle 1989, p. 147. Anders Riezebos 1992, p. 144.
48. Rb. Arnhem 28 mei 2003, ECLI:NL:RBARN:2003:AH8831.
49. Ook het betoog dat de ambtenaar niet zelf het bevoegde gezag is, mag niet baten. Zie hierna paragraaf 8.
50. Vgl. Akkermans et al. 2005, p. 62.
51. Zie tevens Van Maarseveen 1984, p. 201.
52. Kamerstukken II 1997/ 98, 25 455, nr. 5, p. 9.
53. In deze zin B.M.J. van der Meulen, P.J.M. Koning, *Vragen staat vrij: het onbekende grondrecht, Verhalen over de Grondwet. Ter gelegenheid van het tienjarig jubileum van de Grondwet 1983- 1993*, Sdu 1993, artikel 5, p. 8- 11. Besproken wordt een aangifte door een plaatselijke overheid ter zake van een racistisch geformuleerd verzoek op te treden tegen burengerucht. Zie tevens F.H. Kistenkas, *Vrijheid van meningsuiting en petitierecht, relatief versus absoluut grondrecht?*, Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht 1984, p. 294, 295; Kortmann 1987, p. 78; Kortmann 2008, p. 427- 428. Vgl. de Belgische situatie Ph. De Keyser, *Het petitierecht afgestoft?*, Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht 2000, p. 596, 603.
54. Riezebos 1992, p. 123.
55. M.A.C. de Wit, *Het goed werkgeverschap als intermediair van normen in het arbeidsrecht*, diss. KUB, Deventer 1999.
56. Anders Van Maarseveen 1980, p. 147; 1982, p. 146 die enige horizontale werking verwerpt.
57. Zie [https:// www.kabinetvandekoning.nl/ onze- organisatie/ afdelingen- kabinet- van- de- koning](https://www.kabinetvandekoning.nl/ onze- organisatie/ afdelingen- kabinet- van- de- koning) (geraadpleegd op 14 januari 2019).
58. Artikel 20, 131- 132 RvO II; artikel 141- 142 RvO I. Zie voorts J. Talsma, *Het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk*, diss. UvA, Arnhem 1989; Bovend'Eert en Kummeling 2017, p. 408- 413; Barkhuysen en Van Emmerik 2013, p. 41. Het aantal ingediende verzoekschriften kent een gestage daling. Volgens Bovend'Eert en Kummeling heeft deze daling te maken met de inwerkintreding van hfst. 9 Awb, waarin o.a. het interne klachtrecht regelt, en met de concurrentie van de klachtenbehandeling van de Nationale ombudsman, p. 411. Zo werden er 199 verzoekschriften ontvangen door de TK in 2012 (waarvan 66 behandeld), in vergelijking met 110 in 2017 (waarvan 11 behandeld). Voor deze en andere cijfers, zie punt 16 van 'Staat van de Kamer 2017', bijlage bij Kamerstukken

- II 2017/ 18, 34 892, nr. 3. Zie tevens de cijfers geciteerd door Bovend'Eert en Kummeling.
59. Artikel 20, derde lid, RvO II. Deze toetsing gebeurt door middel van een op steekproefsgewijze schriftelijke controle van de ten minste 40.000 steunbetuigingen voor het burgerinitiatief, waarna de gegevens worden vernietigd.
  60. B.M.J. van der Meulen, H.D. Stout, One- stop- shop. Verwijs- en doorzendverplichtingen op grond van de Awb, Gst. 2000, p. 193.
  61. Terecht een 'bijzondere vorm van het petitierecht' genoemd door Kortmann 2008, p. 428. Zie voorts Elzinga et al. 2014, p. 339; Heringa et al. 2018, p. 278- 279.
  62. Het eerste burgerinitiatief dat werd behandeld betrof het op 13 februari 2007 door Milieudefensie en haar jongerenorganisatie Jongeren Milieu Actief ingediende voorstel getiteld 'Stop fout vlees' met als doel het omschakelen naar een duurzame veehouderij. Na een grondige analyse van het voorstel heeft een meerderheid van de Tweede Kamer de omvorming van de bio-industrie afgewezen. Zie verder Kamerstukken II 2006/ 07, 31 060.
  63. Tevens zijn van het burgerinitiatief een aantal onderwerpen uitgesloten, zoals een aangelegenheid van een decentrale overheid - zie verder artikel 132a, tweede lid, RvO II. Op zich kent artikel 5 Gw. geen dergelijke beperking.
  64. Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam 2018, p. 163; Raad voor het Openbaar Bestuur, Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau, Den Haag 2018, p. 34.
  65. Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau, p. 33- 34; Kamerstukken II 2013/ 14, 30 140, nr. 16.
  66. Lage drempels, hoge dijken, p. 162- 163.
  67. Ibid. p. 162- 163; Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau, p. 33.
  68. Lage drempels, hoge dijken, p. 163, 169.
  69. Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau, p. 34.
  70. Lage drempels, hoge dijken, p. 163.
  71. Ibid., p. 164, 166.
  72. Ibid., p. 164.
  73. Ibid., p. 166, 169.
  74. Van Maarseveen 1982, p. 148. Internationaal recht kan ook het recht van petitie in de nationale context garanderen, artikel XXIV American Declaration of the Rights of Man van 1948 is hiervan een zeldzaam voorbeeld.

75. Zie Van Maarseveen 1980, p. 143.
76. C. Riezebos, Artikel 5, in: P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992, p. 91, p. 102- 103.
77. Riezebos 1992, p. 103.
78. Vgl. ECOSOC resolutie 1503 (XLVIII) van 27 mei 1970 en Riezebos 1992, p. 103.
79. Raadpleeg tevens artikel 20, tweede lid, VWEU. Zie M. Geuens, De toekomst van het petitierecht en de Europese ombudsman na het Europees burgerinitiatief, Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht 2015, p. 243, p. 244- 248.
80. Zie in dit verband artikel 215- 217 van het Reglement van het Europees Parlement.
81. Artikel 216, zevende lid, van het Reglement van het Europees Parlement.
82. Zie tevens artikel 20, tweede lid, VWEU, artikel 24 VWEU, artikel 219- 221 van het Reglement van het Europees Parlement.
83. O.g.v. artikel 228, eerste lid, VWEU is hiervan uitgesloten ‘het Hof van Justitie van de Europese Unie bij de uitoefening van zijn gerechtelijke taak’. Zie tevens Geuens 2015, p. 249- 254.
84. Zie tevens artikel 218 van het Reglement van het Europees Parlement; L.A.J. Senden, Het Europees burgerinitiatief. Symboolwetgeving of daadwerkelijke democratische versterking van de Unie?, Nederlands tijdschrift voor Europees recht 2011, p. 308; Geuens 2015, p. 254- 256; L.A.J. Senden, S. Nicolosi, Een eerste balans van het Europees burgerinitiatief, in het licht van de Anagnostakis- uitspraak en het EBI- herzieningsvoorstel, Nederlands tijdschrift voor Europees recht 2017, p. 241.
85. Artikel 2, eerste lid, Verordening voor het burgerinitiatief. Voor een voorbeeld waarbij werd geoordeeld dat conform artikel 4, tweede lid, van de Verordening het voorwerp van een voorgesteld burgerinitiatief niet zichtbaar viel binnen ‘het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen’, zie HvJ 12 september 2017, zaak C- 589/ 15 P, Anagnostakis v. Commissie, ECLI:EU:C:2017:663; Senden, Nicolosi 2017, p. 242- 247.
86. Artikel 3, tweede lid, van de Verordening over het burgerinitiatief.
87. COM(2017) 482, final.
88. Zie Senden, Nicolosi 2017, p. 247.
89. COM(2017) 482, final, p. 3.
90. COM(2017) 482 final, artikel 2 en 10.
91. Soortgelijk artikel 2 eerste Facultatief Protocol IVBPR van 16 december 1966.

92. Elzinga et al. 2014, p. 338- 339 verwijzend naar EHRM 20 maart 2009, zaak nr. 12686/ 03, Gorou v. Griekenland (nr. 2),  
ECLI:CE:ECHR:2009:0320JUD001268603, r.o. 42.
93. Ibid.

### **CITEER SUGGESTIE**

G. van der Schyff, Commentaar op artikel 5 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).