



## DE GRONDWET - ARTIKEL 47 - ONDERTEKENING EN CONTRASEIGN

Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 47 - ONDERTEKENING EN CONTRASEIGN - E.J. JANSE DE JONGE

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Betekenis contraseign
3. Literatuur
4. Historische versies

**Editie augustus 2019**

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Al sinds 1840 worden wetten en koninklijke besluiten mede ondertekend door een minister. Dit contraseign, naast het seign van de Koning, duidde aanvankelijk aan dat de betreffende minister strafrechtelijk vervolgd kon worden indien een wet of besluit in strijd met de Grondwet of wet zou zijn. Later, na 1848, gaf het contraseign aan dat elke wet en elk besluit volledig politiek werd gedekt door een verantwoordelijke minister. Het contraseign weerspiegelde de afname van de macht van de Koning en de verschuiving van de regeermacht naar de ministers (zie verder uitvoering commentaar bij artikel 42 Grondwet). De invoering van het contraseign is derhalve van groot belang geweest voor het leerstuk van de onschendbare Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor de rechtsgeldigheid van een besluit is het daarom noodzakelijk dat niet alleen de Koning ondertekent, maar ook een of meer ministers en/of staatssecretarissen. Vervolgens is voor de Staten-Generaal helder welke bewindspersoon men kan aanspreken op de verantwoordelijkheid voor het voorstel. Het al dan niet plaatsen van het contraseign onder wetten en koninklijke besluiten behoort volgens de regering uitdrukkelijk tot de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>[1]</sup>

Het komt, zij het hoogst zelden, voor dat een minister (lees: het kabinet) een contraseign weigert en dat geldt alleen voor initiatief voorstellen van wet. Het gaat hierbij om de weigering van een minister om een initiatiefvoorstel, te bekrachtigen. In 2010 weigerde de minister van Economische Zaken haar handtekening te zetten

onder een initiatiefvoorstel van wet “houdende wijziging van de Mededingingswet ter versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken”.<sup>[2]</sup> Er bestaat geen twijfel over dat het een kabinet vrijstaat om de bekrachtiging te weigeren. Dat weigering kan leiden tot een kabinetscrisis, is een andere kwestie. Het is wel zaak dat een kabinet een voorgenomen weigering tijdig aan de beide kamers der Staten-Generaal bekendmaakt, anders verwordt een weigering tot een vorm van sanctie.

In theorie kan de Koning zijn handtekening weigeren te zetten onder een besluit of wetsvoorstel. In de praktijk is een dergelijke actie nauwelijks voorstelbaar.<sup>[3]</sup> Bij het commentaar op artikel 42 Grondwet wezen wij al op de unieke situatie in België, waar de Belgische koning Boudewijn in 1990 geweigerde een aangenomen wetsontwerp over abortus te tekenen. Dat heeft zich in Nederland in die vorm nooit voorgedaan. Wel is bekend dat de toenmalige kroonprinses Juliana in 1947 en 1948 tweemaal als regentes is opgetreden en koninklijke besluiten tekende. Er waren destijds speculaties dat deze manoeuvre een politieke achtergrond had. Archiefonderzoek zal moeten uitwijzen wat de aard van de handelingen waren.

Bekend is dat in één geval het kabinet gezwicht is voor de weigering van het staatshoofd om haar handtekening te zetten. Dat betrof het gratieverzoek van de ter dood veroordeelde Duitse oorlogsmisdadiger Willi Lages in 1950-51. Dit heeft echter niet tot een constitutionele crisis geleid.<sup>[4]</sup> In 1956 hield Koningin Juliana de benoeming van oud-minister Beyen van Buitenlandse Zaken een jaar op vanwege de rol die hij in haar ogen gespeeld zou hebben in de crisis rond Greet Hofmans. Hedentendage is deze situatie niet meer denkbaar. Staatsrechtelijk is helder dat de minister-president te allen tijde volledig verantwoordelijk is voor het handelen of nalaten van het staatshoofd.

## 2. BETEKENIS CONTRASEIGN

Bij de grondwetsherziening van 1983 zijn de momenten van contraseign en bekrachtiging (artikel 87, eerste lid, Grondwet) formeel ontkoppeld. Vanaf de Grondwet van 1814 heeft de Koning het recht om wetsvoorstellen van de Staten-Generaal “al of niet goed te keuren”. Deze ontkoppeling roept twijfels op over de betekenis van het voorschrift van artikel 47 Grondwet. Artikel 87, eerste lid, bepaalt immers dat een wetsvoorstel wet wordt zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Deze bekrachtiging zal ook ondertekend worden door een minister of staatssecretaris. De vraag is dan of het voorschrift van artikel 47, namelijk dat de wetten zelf ook ondertekend moeten worden, niet overbodig is. Formeel en feitelijk worden voorstellen van wet tweemaal ondertekend: door de Koning en de betreffende minister zodat de ministerieel verantwoordelijkheid voor alle besluiten op één moment samenvallen en zichtbaar is. Aangenomen kan worden dat de grondwetgever deze samenloop van rechtsmomenten voor ogen stond.<sup>[5]</sup>

### 3. LITERATUUR

- J.Th.J. van den Berg, Handtekening, column 10 juni 2005 (<https://www.parlement.com/id/vh0raidzi3yl/handtekening>)
- Ernst Hirsch Ballin, De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap, Boom Juridisch Uitgevers, tweede herziene druk, Den Haag 2013
- C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen van 1983 en 1987, Deventer 1987, p. 185
- Onno Vliegthart en Maarten Tissink, De macht van Oranje: Een historisch en juridisch overzicht van 1813 tot nu. Krimpen a/d IJssel, juli 2009, p. 135-136

### 4. HISTORISCHE VERSIES

Art. 76 Gw 1840: Ten einde van deze medewerking te doen blijken, zullen alle Koninklijke besluiten en beschikkingen moeten voorzien zijn van de mede-ondertekening van het Hoofd van het Ministeriële Departement waartoe dezelve behooren.

Art. 73, vierde lid, Gw 1848: Alle Koninklijke besluiten en beschikkingen worden door een der hoofden van de ministeriele departementen medeondertekend (art. 77, zesde lid, Gw 1887).

Art. 79, zevende lid, 1938: Alle koninklijke besluiten en beschikkingen worden door één of meer van de Ministers mede-ondertekend (art. 86, zevende lid, Gw 1953).

### NOTEN

1. Nng, II, p. 231.
2. De wet is later desalniettemin afgekondigd; Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet van 24 november 2011, Stb. 569.
3. Ernst Hirsch Ballin, De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap, Amsterdam 2013, p. 44.
4. Onno Vliegthart en Maarten Tissink, De macht van Oranje: Een historisch en juridisch overzicht van 1813 tot nu. Krimpen a/ d IJssel, juli 2009, p. 135-136.
5. Aldus C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen van 1983 en 1987, Deventer 1987, p. 185.

### CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 47 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)).